

Erityiskertomus

**Koheesiopolitiikan alalla
lisätoimet tarpeen
valtiontukisääntöjen
noudattamisen
valvomiseksi ja niitä
koskevan tietoisuuden
lisäämiseksi**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5874-8	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/039471	QJ-AB-16-024-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-5871-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/848440	QJ-AB-16-024-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5849-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/372501	QJ-AB-16-024-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Erityiskertomus**Koheesiopolitiikan
alalla lisätoimet tarpeen
valtiontukisääntöjen
noudattamisen
valvomiseksi ja niitä
koskevan tietoisuuden
lisäämiseksi**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti II tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Henri Grethen. Jaosto on erikoistunut yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menoloihin. Tarkastus toimitettiin raportoivan jäsenen Oskar Hericsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Margit Spindelegger, toimialapäällikkö Niels Brokopp, tehtävävastaavat Gert Rammeloo ja Angelika Zych, kabinettiavustaja Ildiko Preiss sekä tarkastajat Dana Moraru, Maria Ploumaki ja Laura Zanarini.



Vasemmalta oikealle: A. Zych, I. Preiss, G. Rammeloo, N. Brokopp, M. Spindelegger, O. Herics.

Kohta

Lyhenteet

Sanasto

I-VIII Yhteenveto

1-24 Johdanto

3-8 Mitä on valtiontuki ja mikä on sen taloudellinen merkitys EU:ssa?

9-21 Valtiontuen myöntämismenettelyt

9-10 Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle valtiontuesta

11-14 Vapautus ilmoitusvaatimuksesta

15-21 Koheesio politiikan alan toimenpideohjelmien hallinnointiin osallistuvat keskeiset toimijat

22-24 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten suorittamat valtiontukea koskevat tarkastukset

25-31 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

32-113 Huomautukset

32-82 Komissio ei analysoi valtiontukeen liittyviä virheitä kattavasti eivätkä jäsenvaltiot kiinnitä riittävästi huomiota valtiontukeen

33-44 Valtiontukeen liittyviä virheitä on huomattava määrä Euroopan aluekehitysrahastossa ja koheesiorahastossa sekä huomattavasti vähemmän Euroopan sosiaalirahastossa

45-71 Komission suorittamaa seurantaa heikentävät kattavan analyysin puute ja riittämätön sisäinen koordinointi

72-82 Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset eivät kiinnitä riittävästi huomiota valtiontukisääntöjen noudattamiseen

- 83-113 **Komissio on toteuttanut toimia yksinkertaistaakseen sovellettavia valtiontukisääntöjä ja kehittääkseen jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia**
- 84-99 **Laajennettu yleinen ryhmäpoikkeusasetus siirtää vastuuta komissiolta jäsenvaltioille**
- 100-107 **Hiljattain käyttöön otetut ennakkoehdot ja suurhankkeiden hyväksymismenettely saattavat parantaa valtiontukisääntöjen noudattamista koheesiopolitiikan alalla**
- 108-113 **Komission laatimalla valtiontuen yhteisellä toimintasuunnitelmalla pyritään vahvistamaan jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia, ja se edellyttää jatkuvaa huomiota**

114-130 **Johtopäätökset ja suositukset**

- Liite I — Vuosien 2010–2014 valtiontukimenot jäsenvaltioittain, miljoonaa euroa**
- Liite II — Kilpailun pääosaston vuosina 2006–2014 suorittaman seurannan tulokset**
- Liite III — Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ohjelmakaudelle 2007–2013 hyväksymät suurhankkeet**
- Liite IV — Valtiontukea koskeva säädöskehys**

Komission vastaukset

Alue- ja kaupunkipolitiikan PO: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

BKT: Bruttokansantuote

COCOF: Rahastojen yhteensovittamisesta vastaava komitea (*Coordination Committee of the Funds*)

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

ECN-ET: Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto – Sähköiset siirrot (*European Competition Network – Electronic Transmissions*)

ERI-rahastot: Euroopan rakenne- ja investointirahastot

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

IMS: Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (*Irregularity management system*)

IT: Tietotekniikka

JASPERS: Euroopan alueiden hankkeille annettava yhteinen apu (*Joint assistance to support projects in European regions*)

Kilpailun PO: Kilpailun pääosasto

MAPAR: Tarkastusprosessien, -toiminnan ja -resurssien hallinnointi (*Management of Audit Processes, Activities and Resources*)

Pk-yritykset: Pienet ja keskisuuret yritykset

PO: Pääosasto

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

TVT: Tieto- ja viestintätekniikka

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden PO: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto

Euroopan aluekehitysrahaston tarkoituksena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä keskeisiä kehityseroja eri alueiden välillä. Rahastosta myönnetään rahoitusta lähinnä yrityksille infrastruktuureiden luomista ja työpaikkoja luovia tuottavia investointeja varten.

Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot) käsittävät viisi erillistä rahastoa, joiden tavoitteena on vähentää alueellista epätasapainoa Euroopan unionissa monivuotisen rahoituskehiksen seitsenvuotisen talousarviosyklin ajaksi vahvistetuilla toimintakehyksillä. ERI-rahastot ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR).

Komissiossa perustetun **Euroopan rakenne- ja investointirahastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän** tehtävänä on neuvoa komissiota Euroopan rakenne- ja investointirahastoista annettujen asetusten mukaisesti hyväksyttyjen ja toteutettavien ohjelmien täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä. Ryhmä on toinen niistä kahdesta ryhmästä, jotka korvaavat rahastojen yhteensovittamisesta vastaavan komitean (toinen on Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yhteensovittamisesta vastaava komitea).

Euroopan sosiaalirahaston tavoitteena on vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa parantamalla työ- ja koulutusmahdollisuuksia, pääasiassa koulutustoimenpiteillä ja edistämällä korkeaa työllisyyttä sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomista.

Hallintoviranomainen on kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkinen tai yksityinen elin, jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan toimenpideohjelmaa. Hallintoviranomaisen tehtävänä on muun muassa valita rahoitettavat hankkeet, seurata hankkeiden täytäntöönpanoa ja raportoida komissiolle taloudellisista näkökohdista ja saavutetuista tuloksista.

Koheesiopolitiikka on EU:n talousarvion varojen käytön kannalta suurimpia politiikanaloja. Koheesiopolitiikalla pyritään supistamaan kehityseroja eri alueiden välillä uudistamalla taantuvia teollisuusalueita ja monipuolistamalla maaseutualueita sekä edistämällä rajat ylittävää, monikansallista ja alueiden välistä yhteistyötä. Koheesiopolitiikkaa rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta.

Koheesiorahaston avulla lujitetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa rahoittamalla ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden asukasta kohden laskettu bruttokansantulo (BKTL) on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Kumppanuussopimuksia tehdään Euroopan komission ja kunkin jäsenvaltion välillä ohjelmakaudeksi 2014–2020. Niissä vahvistetaan ERI-rahastojen varojen käyttöä koskevat kansallisten viranomaisien suunnitelmat ja määritellään kunkin maan strategiset päämäärät ja investointiprioriteetit kytkeillä ne Eurooppa-2020 -strategian älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua koskeviin yleistavoitteisiin. Lisäksi kumppanuussopimukset sisältävät yksityiskohtaisia tietoja mahdollisista ennakkoehdoista ja tulosjohtamisen kehyksistä. Jäsenvaltio laatii ne komission kanssa käytävässä vuoropuhelussa. Kumppanuussopimuksille on saatava komission hyväksyntä.

Ohjelmakausi on monivuotinen toimintakehys, jonka puitteissa koheesiopolitiikan menot suunnitellaan ja toteutetaan.

Rahastojen yhteensovittamisesta vastaava komitea (COCOF) on asetuksen (EY) N:o 1083/2006 103 artiklan nojalla perustettu jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea, joka neuvoo komissiota. Neuvonta koskee EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston toimien täytäntöönpanoa. COCOFin ohjeet ovat suosituksia, joissa esitetään käytännön esimerkkejä ja tietoa. Ne eivät ole laillisesti sitovia tai rajoittavia.

Rahoitusoikaisujen tarkoituksena on suojata EU:n talousarviota virheellisiltä tai sääntöjenvastaisilta maksusuorituksilta. Yhteistyössä hallinnoitujen menojen osalta jäsenvaltiot vastaavat ensisijaisesti aiheettomasti maksettujen varojen takaisinperinnästä. Rahoitusoikaisut voidaan tehdä siten, että sääntöjenvastaiset menot poistetaan jäsenvaltioiden menoilmoituksista, tai perimällä varat takaisin tuensaaajilta. Myös komissio voi määrätä rahoitusoikaisuja.

Sisämarkkinoille **soveltuvuuden arvioinnissa** tärkeintä on tasapainottaa keskenään tukitoimenpiteen haitalliset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun sisämarkkinoilla ja sen myönteiset vaikutukset tarkasti määriteltujen yhteisen edun mukaisten tavoitteiden kannalta. Näitä vaikutuksia tasapainotettaessa otetaan huomioon tuen vaikutus sosiaaliseen hyvinvointiin EU:ssa. Soveltuvuuden arviointi kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan.

Suurhankkeet ovat taloudellisesti niin merkittäviä hankkeita, että jäsenvaltio ei voi saada EU:n yhteisrahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta tai koheesiorahastosta ilman erityistä komission päätöstä. Suurhankkeiden kokonaiskustannukset ovat yli 50 miljoonaa euroa. Suurhankkeet ovat yleensä liikenne- tai ympäristöalalla taikka muilla aloilla, kuten kulttuuri-, koulutus-, energia- tai TVT-alalla, toteutettavia laajoja infrastruktuurihankkeita.

Tarkastusviranomainen antaa komissiolle varmuuden toimenpideohjelman hallintojärjestelmien ja sisäisen valvonnan tehokkaasta toiminnasta (ja täten myös todennettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta). Tarkastusviranomaiset ovat yleensä osastoja pääministerin kanslioissa, valtionvarainministeriöissä (tai ministeriön alaisuudessa toimivissa sisäisen valvonnan elimissä), muissa ministeriöissä tai ylimmissä tarkastuselimissä. Tarkastusviranomaisten on oltava toiminnallisesti riippumattomia varoja hallinnoivista elimistä. Tarkastusviranomainen raportoi järjestelmien ja toimien tarkastuksiin liittyvistä havainnoistaan kyseisen toimenpideohjelman hallinto- ja todentamisviranomaisille. Järjestelmätarkastuksia koskevat kertomukset ja vuotuiset tarkastuskertomukset toimitetaan myös komissiolle. Jos tarkastusviranomainen katsoo, että hallintoviranomainen ei ole toteuttanut asianmukaisia korjaavia toimia, tarkastusviranomaisen on ilmoitettava asiasta komissiolle.

Todentamisviranomaiset toimittavat hallintoviranomaisten ilmoittamia menoja koskevia perustason tarkastuksia ja todentavat menot lailliseksi ja sääntöjenmukaisiksi. Ne toimivat yleensä osana valtionvarainministeriötä tai sen alaisuudessa toimivia sisäisen valvonnan elimiä.

Toimenpideohjelmassa asetetaan jäsenvaltion prioriteetit ja erityistavoitteet sekä määritetään, kuinka varat käytetään hankkeiden rahoittamiseen tietyn ajanjakson eli yleensä seitsemän vuoden kuluessa. Hankkeilla on edistettävä tietyn tavoitejoukon yhden tai useamman tavoitteen saavuttamista, ja tavoitteet määritellään toimenpideohjelman toimintalinjan tasolla. Kutakin koheesiopolitiikan alan rahastoa eli Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa varten on oltava toimenpideohjelmaa. Jäsenvaltio laatii toimenpideohjelman, joka komission on hyväksyttävä ennen kuin EU:n talousarviosta voidaan suorittaa maksuja. Toimenpideohjelmaa saa muuttaa niiden kattaman ajanjakson aikana vain, jos molemmat osapuolet suostuvat muutoksiin.

Vuotuiset tarkastuskertomukset ovat tarkastusviranomaisten vuosittain toimittamia kertomuksia, joissa tarkastusviranomaiset esittävät kaikkien tiettyä toimenpideohjelmaa tai useita toimenpideohjelmia koskevien tarkastustensa yhteydessä tehdyt havainnot. Vuotuinen tarkastuskertomus on tärkein asiakirja, jolla tarkastusviranomaiset antavat varmuuden toimenpideohjelman tai -ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisesta toiminnasta sekä yhteisrahoitettujen hankkeiden laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ovat taloudellisia toimintoja, joita viranomaiset pitävät kansalaisten kannalta erityisen tärkeinä ja joita ei tarjottaisi (tai joita tarjottaisiin erilaisilla ehdoilla) ilman julkisia toimia. Esimerkiksi liikenne-, posti- ja sosiaalipalvelut.

Ylimmät tarkastuselimet ovat kansallisia elimiä, jotka vastaavat julkisen sektorin tulojen ja menojen tarkastuksesta.

Yritys on mikä tahansa taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö sen oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta.

I

Valtiontuki on jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Periaatteessa valtiontuki on kiellettyä sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Tietyinkokoinen taikka tietyillä aloilla, maantieteellisillä alueilla tai tietyissä olosuhteissa myönnetty tuki saattaa kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvaa. Vuosina 2010–2014 jäsenvaltiot myönsivät valtiontukea keskimäärin 76,6 miljardia euroa vuodessa, lukuun ottamatta rahoitus- ja rautatiealoille sekä julkisille palveluille, kuten postipalveluille, myönnettyä tukea. Määrä vastaa yli 0,5:tä prosenttia EU:n jäsenvaltioiden BKT:stä.

II

Koheesiopolitiikka on EU:n talousarvion suurimpia menoaloja. Ohjelmakaudella 2014–2020 Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) kokonaisbudjetti on 352 miljardia euroa, eli määrärahoja on enemmän kuin ohjelmakaudella 2007–2013, jolloin niitä oli 347 miljardia euroa. Komission arvioiden mukaan EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n menojen osuus EU:ssa vuosina 2007–2013 myönnetystä valtiontuesta oli yli neljännes.

III

Tilintarkastustuomioistuimien arvioi tässä tarkastuksessa valtiontukisääntöjen noudattamista jättämisen tasoa koheesiopolitiikan alalla ohjelmakauden 2007–2013 osalta ja sitä, missä määrin komissio oli tietoinen sääntöjen noudattamista jättämisen syistä. Lisäksi tutkittiin, lujittavatko komission ohjelmakautta 2014–2020 varten toteuttamat toimet sen ja jäsenvaltioiden valmiuksia ehkäistä, havaita ja korjata valtiontukisääntöjen rikkomista.

IV

Kaudella 2010–2014 komissio ja tilintarkastustuomioistuimien havaitsivat valtiontukisääntöjen rikkomista huomattavassa määrässä tarkastuksia. Valtiontukeen liittyvät virheet olivat EAKR:n ja koheesiorahaston tärkeä arvioituun virhetasoon vaikuttava tekijä koheesiopolitiikan alalla. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että komission omat tarkastukset ja seuranta johtivat koheesiopolitiikan alalla samanlaiseen havaittujen rikkomistapausten osuuteen kuin tilintarkastustuomioistuimien tarkastukset. Sitä vastoin jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset havaitsivat valtiontukisääntöjen rikkomista paljon vähemmän kuin komissio tai tilintarkastustuomioistuimien. Tämä osoittaa, että toistaiseksi tarkastusviranomaiset eivät ole keskittyneet tarkastustensa aikana riittävästi valtiontukeen.

V

Ohjelmakaudella 2007–2013 komissio ei rekisteröinyt havaitsemiaan tai jäsenvaltioiden raportoimia valtiontukeen liittyviä virheitä siten, että se olisi voinut analysoida ne kunnolla. Analyysi olisi voinut auttaa komissiota kehittämään kohdistetumpia ja räätälöityjä ehkäiseviä toimenpiteitä jäsenvaltioita ja ohjelmia varten.

VI

Jäsenvaltiot ilmoittavat taloudellisesti merkittäviä hankkeita ('suurhankkeita') koskevassa hakemuksessa, katsovatko ne, että investointiin sisältyy valtiontukea. Komissio voi tarkistaa nämä tiedot. Varsinkaan ohjelmakauden 2007–2013 alussa komissio ei tarkistanut järjestelmällisesti valtiontukisääntöjen noudattamista suurhankkeiden yhteydessä. On olemassa riski, että tietyt EU:n osarahoittamat suurhankkeet eivät sovellu sisämarkkinoille. Tämä johtuu myös siitä, että ennen vuotta 2012 ja Leipzig/Halle -tuomion antamaa selvennystä jäsenvaltiot ilmoittivat infrastruktuuri-investointeja komissiolle harvoin. Jotta riski lievenisi tulevaisuudessa, komissio on tehostanut sisäisiä ehkäiseviä toimenpiteitään ja ottanut käyttöön ohjelmakaudeksi 2014–2020 vaihtoehtoisen hyväksyntämenettelyn, joka käsittää riippumattoman laadunarvioinnin. Vaihtoehtoinen hyväksymismenettely ei kuitenkaan aina anna jäsenvaltioille suurhankepäätöksen tekovaiheessa oikeusvarmuutta siitä, että tuki on valtiontukisääntöjen mukaista. Varmuus voidaan saada ainoastaan jäsenvaltion ilmoituksen perusteella komission valtiontukipäätöksen jälkeen.

VII

Komissio on toteuttanut sovellettavien valtiontukisääntöjen yksinkertaistamiseksi ohjelmakautta 2014–2020 varten toimia, joilla on vähennetty hallinnollista rasitetta ja lisätty avoimuutta mutta myös lisätty tukitoimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyviä jäsenvaltioiden velvollisuuksia. Kun jäsenvaltiot saavat entistä enemmän vastuuta, vaarana on valtiontukeen liittyvien virheiden lisääntyminen. Komission seuranta on nimittäin osoittanut, että jäsenvaltiot tekivät useita virheitä tukiohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa ohjelmakaudella 2007–2013. Komissio on tämän riskin lieventämiseksi toteuttanut toimia, joilla pyritään kehittämään jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia valtiontuen alalla. Muun muassa on otettu käyttöön valtiontukiohjelmiin sovellettavat ennakoedellytykset, joiden avulla on tarkoitus edistää ERI-rahastojen tehokasta ja vaikuttavaa käyttöä ('ennakkoehdot'). Jäsenvaltiot, joiden ei katsottu täyttävän kyseisiä ehtoja, eivät kuitenkaan välttämättä ole samoja kuin ne, joissa komissio on havainnut aiemmin eniten ongelmia. Lisäksi toimet edellyttävät jatkuvaa huomiota.

VIII

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavaa:

- a) Komission olisi toteutettava korjaavia toimia, kun tukitoimenpiteet eivät ole valtiontukisääntöjen mukaisia.
- b) i) Komission olisi kirjattava sääntöjenvastaisuudet MAPAR-tietokantaan niin, että esimerkiksi niiden tyyppiä, esiintymistiheyttä, vakavuutta, maatieteellistä alkuperää ja syitä olisi helppo analysoida. Tietokannan olisi sisällettävä myös tietoja sääntöjenvastaisuuksien johdosta toteutetuista jatkotoimista (kuten määrätyistä rahoitusoikaisista).
- ii) Komission olisi mukautettava tietokannan rakennetta siten, että sääntöjenvastaisuuksia (esimerkiksi valtiontuen) koskevia tietoja voidaan poimia niin, että tietoja voidaan analysoida jäsenvaltioittain ja tyypeittäin.
- iii) Kilpailun pääosastolle olisi annettava säännöllisesti pääsy kaikkiin valtiontuen sääntöjenvastaisuuksien kannalta relevantteihin tietoihin, jotka sisältyvät MAPAR-tietokantaan ja sääntöjenvastaisuuksien tietokantaan.
- iv) Komission olisi tietokantoihinsa sisältyvien tietojen perusteella seurattava kahden vuoden välein jäsenvaltioiden valmiuksia noudattaa valtiontukisääntöjä tekemällä esimerkiksi, tyyppiä, esiintymistiheyttä, vakavuutta, maatieteellistä alkuperää ja syitä koskevia analyyseja komission itsensä tai jäsenvaltioiden viranomaisten havaitsemista valtiontukeen liittyvistä virheistä. Komission olisi käytettävä analyyseja seurantaan ja suorien tukitoimien, kuten jäsenvaltioille järjestettävän koulutuksen, kohdentamiseen niitä eniten tarvitseville.

- c) Komission olisi hyväksyttävä suurhankkeet vasta valtiontuen sisäisen selvityksen jälkeen ja pyydettyä jatkuvasti jäsenvaltioita ilmoittamaan tuki tarvittaessa, jotta varmistetaan oikeusvarmuus jäsenvaltioiden kannalta jäsenvaltion käyttämästä hakemusmenettelystä riippumatta.
- d)
 - i) Komission olisi varmistettava, että valtiontukisääntöjen noudattamista koskevat tarkastusviranomaisten tarkastukset ovat laajuudeltaan ja laadultaan riittäviä.
 - ii) Komission olisi pyydettyä, että tarkastusviranomaiset tarkastavat ohjelmakauden 2007–2013 päättämistä silmällä pitäen, ovatko ennen vuotta 2012 hyväksytyt suurhankkeet valtiontukisääntöjen mukaisia.
 - iii) Komission olisi laadittava lisäohjeita, joihin sisältyy erityisesti tapaustutkimuksia, joilla havainnollistetaan hyviä käytäntöjä sekä yleisimpiä valtiontukisääntöjen rikkomisen tyyppejä ja syitä.
 - iv) Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita perustamaan keskusrekisteri sellaisten pienten avustusten kassautumisen seurantaan varten, jotka eivät saa yhdessä ylittää tiettyä summaa ('vähämerkityksinen tuki').
 - v) Komission olisi perustettava EU:n laajuinen keskustietokanta, josta jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat hakea tietoa yrityksistä, joille on annettu valtiontukea koskeva perintämääräys, ja tietoa perintämenettelyjen tilanteesta, jotta viranomaiset voisivat noudattaa sovellettavaa lainsäädäntöä (Deggendorf-periaate). Käyttöoikeus olisi myönnettävä ainoastaan tarpeellisuusperiaatteen mukaan.
- e) Komission olisi käytettävä valtuuksiaan keskeyttää maksut jäsenvaltioille, jotka eivät täytä valtiontukia koskevia ennakkoehdotuksia vuoden 2016 loppuun mennessä, kunnes jäsenvaltiot ovat korjanneet kaikki merkittävät puutteet.

01

Kilpailupolitiikalla pyritään varmistamaan, että yritykset kilpailevat keskenään yhtäläisin edellytyksin – tuotteidensa ja hintojensa avulla – saamatta perusteetonta kilpailuetua. Koska EU:n sisämarkkinoilla taataan tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus koko unionissa, kilpailupolitiikkaa säännellään EU:n tasolla¹. Valtiontukisäännöt ovat keskeinen tekijä EU:n kilpailupolitiikassa.

02

Valtiontukea saava yritys ei enää kilpaile muiden yritysten kanssa yhtäläisin edellytyksin. Tästä syystä Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa säädetään, että valtiontuki ei periaatteessa sovellu sisämarkkinoille². On kuitenkin aloja ja olosuhteita, joissa markkinat eivät toimi toivotulla tavalla. Puutteiden vuoksi tietyt tarpeet jäävät tyydyttämättä. Perussopimuksessa esitetään yleisen edun mukaisten tavoitteiden ottamiseksi huomioon luettelo valtiontukimuodoista, jotka soveltuvat sisämarkkinoille tai joita voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina³. Komissio on laatinut useita sääntöjä säännelläkseen näiden tukimuotojen mukaisesti myönnettyä tukea.

Mitä on valtiontuki ja mikä on sen taloudellinen merkitys EU:ssa?

03

Perussopimuksen määritelmän mukaan valtiontuki on jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla joitakin yrityksiä, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen on täytettävä kaikki määritelmässä esitetyt perusteet, jotta se on valtiontukea. Perusteet on koottu **taulukkoon 1**.

1 Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 26 artikla.

2 SEUT, 107 artiklan 1 kohta

3 SEUT, 107 artiklan 2 kohta: "Sisämarkkinoille soveltuu..." (esimerkiksi tuki luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi).
SEUT, 107 artiklan 3 kohta: "Sisämarkkinoille soveltuvina voidaan pitää..." (esimerkiksi tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen).

Perusteet tuen luokittelumiseksi valtiontueksi

	Peruste ja selitys	Esimerkkejä
1	Tuen myöntää valtio tai tuki myönnetään valtion varoista. Valtion varoja ovat jäsenvaltion viranomaisten taikka valtion omistaman tai valtion määräysvallassa olevan yhteisön varat ¹ .	Tuet, verovapaudet tai takuut.
2	Tuki myönnetään yritykselle. Yritys on mikä tahansa taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö sen oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta ² . Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla ³ .	Autoja valmistava yritys, elintarvikkeita toimittava hyväntekeväisyysjärjestö tai postipalveluja tarjoava valtionyhtiö.
3	Tuesta koituu etua. Edulla tarkoitetaan sellaista taloudellista etua, jota yritys ei olisi saanut normaaleissa kilpailuolosuhteissa ⁴ .	Yritykselle myönnetty laina, jonka korko on markkinakorkoa alhaisempi.
4	Myönnetty etu on valikoiva. Tuen myöntämiseen sovellettava toimenpide on valikoiva, jos se ei ole kaikkien jäsenvaltiossa toimivien yritysten käytettävissä tasavertaisesti.	Toimenpiteet, jotka koskevat vain suuryrityksiä tai tietyillä aloilla, kuten kuljetus- ja energia-alalla, toimivia yrityksiä.
5	Tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Kilpailun oletetaan vääristyvän, kun edunsaajayritys toimii alalla, jossa on tai voisi olla kilpailua ⁵ .	Tekstiilialan yritykselle myönnetty tuki, koska tekstiilialalla on kilpailua.
6	Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, tuen oletetaan vaikuttavan myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan jos vaikutukset muihin jäsenvaltioihin ovat vähäpätöistä suurempia ⁶ .	Paikalliselle huonekalujen valmistajalle myönnetty tuki, koska (paikallisia tai muita) huonekalujen valmistajia on useissa EU:n jäsenvaltioissa.

1 Asia 248/84, 17 kohta ja asia C-482/99, 38 kohta.

2 Yhdistetyt asiat C-180/98 – C-184/98, 74 kohta.

3 Asia C-35/96, 36 kohta.

4 Asia C-39/94, 60 kohta.

5 Yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 – T-607/97, T-1/98, T-3/98 – T-6/98 ja T-23/98, 141–147 kohta.

6 Yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 – T-607/97, T-1/98, T-3/98 – T-6/98 ja T-23/98, 81 kohta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, taulukko perustuu valtiontuen käsitettä koskevaan komission tiedonantoon.

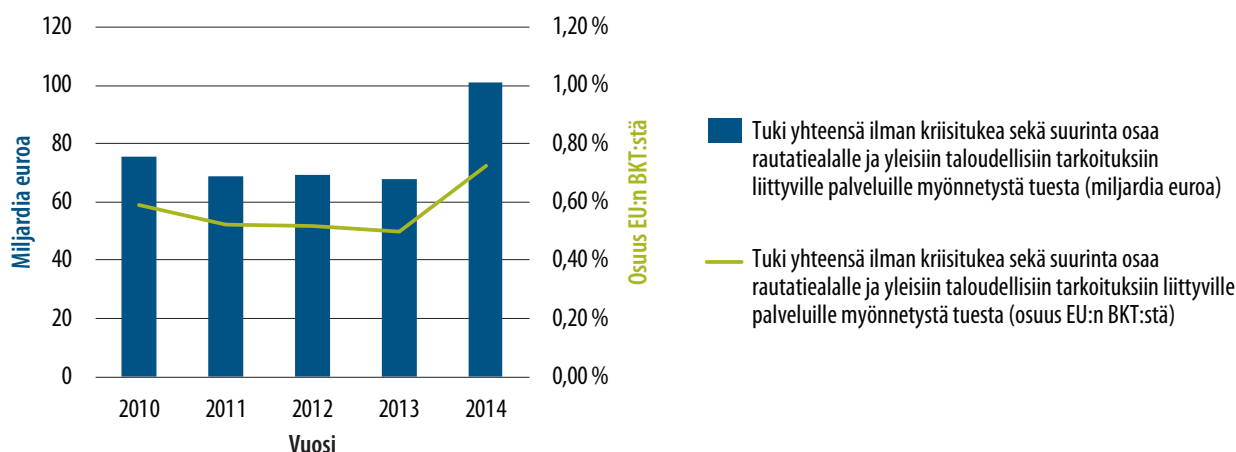
04

Jäsenvaltiot käyttivät valtiontukeen keskimäärin noin 76,6 miljardia euroa vuodessa kaudella 2010–2014⁴. Määrä vastaa yli 0,5:tä prosenttia EU:n jäsenvaltioiden BKT:stä (ks. **kaavio 1**). Luvut ovat todellista pienempiä, koska ne eivät sisällä suurinta osaa rautatiealalle ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyville palveluille, kuten liikenne- ja postipalveluille, myönnetystä tuesta, josta ei ole saatavissa täydellisiä tietoja vuosilta 2010–2014. Luvut eivät myöskään sisällä rahoituslalle myönnettyä tukea ('kriisitukea'), joka ei anna viitteitä normaaliolosuhteissa myönnettävän valtion tuen määrästä ja joka ei kuulu tämän tarkastuksen piiriin. Vuosien 2010–2014 valtiontukimenoista esitetään jäsenvaltiokohtainen yleiskatsaus **liitteessä I**. Vuonna 2014 hyväksyttiin energia- ja ympäristöalan tuen suuntaviivat, joiden mukaan raportointi koskee useampia uusiutuvan energian tukijärjestelmiä. Seurauksena voi olla, että komissiolle raportoidaan tulevana vuosina yhä enemmän valtiontuesta.

4 Ks. komission kilpailun pääosaston verkkosivustolla vuonna 2015 julkaistu valtiontukien tulostaulu.

Kaavio 1

Valtiontuki EU:ssa vuosina 2010–2014



Huom.: Komission mukaan menojen kasvu vuonna 2014 johtuu pääasiassa (85 %) siitä, että raportointiin on sisällytetty aiempaa enemmän uusiutuvan energian tukiohjelmiä. Ilman niitä ilmoitettu valtiontuen määrä olisi ollut noin 73 miljardia euroa vuonna 2014. Lisäksi EU:n varat on sisällytetty lukuihin vasta vuodesta 2014 lähtien.

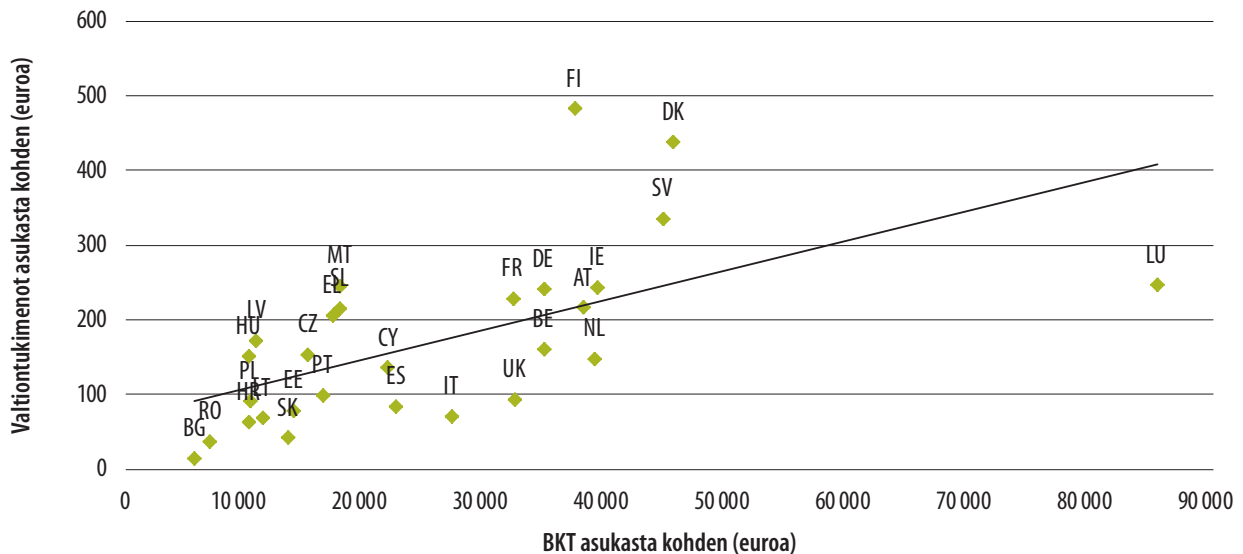
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission vuonna 2015 julkaiseman valtiontukien tulostaulun perusteella.

05

Jäsenvaltioiden asukasta kohden laskettu BKT ja valtiontukimenot ovat yhteydessä toisiinsa (ks. **kaavio 2**). Vuosina 2010–2014 kolme eniten varoja valtiontukeen asukasta kohden keskimäärin käyttänyttä jäsenvaltiota olivat Tanska, Suomi ja Ruotsi.

Kaavio 2

Jäsenvaltioiden vuosien 2010–2014 valtiontukimenojen ja asukasta kohden lasketun BKT:n vertailu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission vuonna 2015 julkaiseman valtiontukien tulostaulun sekä asukasluvua ja asukasta kohden nykyhintoina laskettua BKT:tä koskevien Eurostatin tietojen perusteella.

06

Koheesiopolitiikka on EU:n talousarvion suurimpia menoaloja. Koheesiopolitiikkaa toteutetaan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) varoin. Tarkoituksena on tukea taloudellista kehitystä ja työllisyyttä EU:n muita heikommassa asemassa olevilla alueilla⁵. EU:n kokonaismäärärahat ohjelmakauden 2014–2020 koheesiopolitiikkaa varten ovat 352 miljardia euroa, eli määrärahat ovat nousseet ohjelmakaudesta 2007–2013, jolloin ne olivat 347 miljardia euroa⁶. Vuosina 2010–2014 koheesiopolitiikkaan⁷ käytettiin 216 miljardia euroa EU:n varoja.

- 5 Koheesiopolitiikkaa toteutetaan toimenpideohjelmilla, joissa asetetaan prioriteetit ja erityistavoitteet sekä määritetään, kuinka EU:n rahoitus käytetään.
- 6 Ks. komission kesäkuussa 2014 julkaisema "Johdatus EU:n koheesiopolitiikkaan 2014–2020" ja tammikuussa 2007 julkaisema "Koheesiopolitiikka 2007–2013, Kommentit ja viralliset tekstit". Ohjelmakausi on monivuotinen toimintakehys, jonka puitteissa rakennerahastojen ja koheesiorahaston menot suunnitellaan ja toteutetaan.
- 7 Ks. komission verkkosivustolla oleva koheesiopolitiikan tietoportaaali.

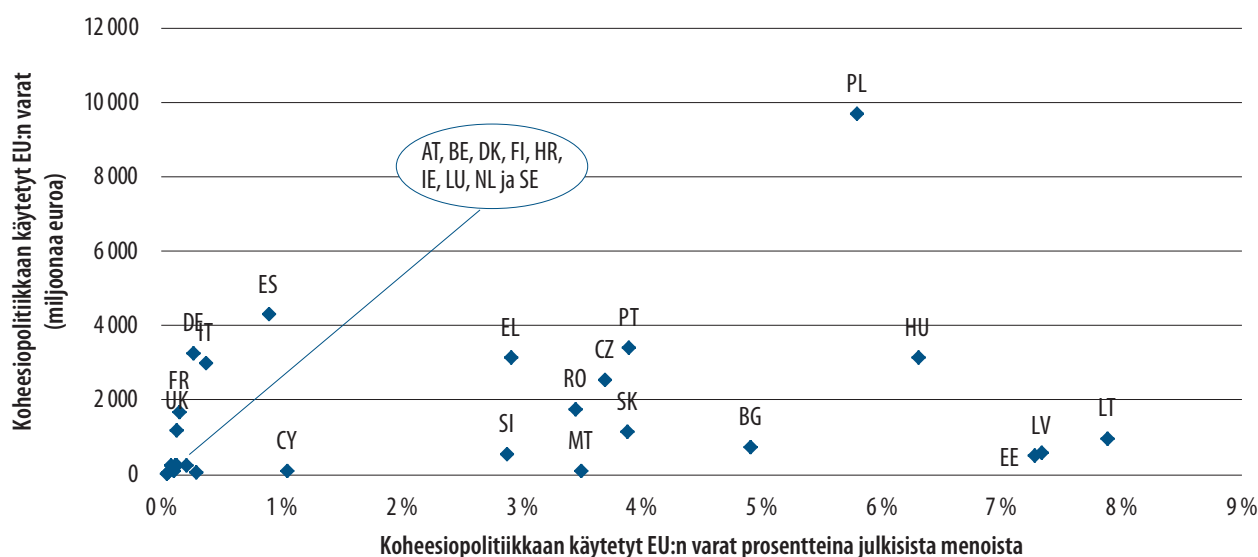
07

Koheesiopolitiikan varat kohdennetaan ottamalla huomioon BKT-erot niin, että köyhemmät alueet saavat suurempia määriä rahoitustukea⁸. Varojen osuus kaikista julkisista menoista onkin huomattava useissa jäsenvaltioissa (ks. **kaavio 3**). Näin on erityisesti niissä jäsenvaltioissa, jotka liittyivät EU:hun vuonna 2004 tai vuonna 2007. Esimerkiksi vuonna 2014 koheesiopolitiikan varojen osuus kaikista julkisista menoista oli yli 5 prosenttia Virossa, Unkarissa, Latviassa, Liettuassa ja Puolassa.

- 8 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), 90 artikla.

Kaavio 3

Koheesiopolitiikkaan vuosina 2010–2014 käytetyt EU:n varat jäsenvaltioittain



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission kirjanpitolietojen sekä julkisia menoja koskevien Eurostatin tilastojen perusteella.

08

Perussopimuksen mukaan valtiontukisäännöt koskevat vain tukea, jonka jäsenvaltiot myöntävät taloudellista toimintaa harjoittaville yhteisöille⁹. Komission tai EU:n muun elimen, kuten Euroopan investointipankin, suoraan myöntämään tukeen ei siis sovelleta valtiontukisääntöjä. Koheesiopolitiikan alalla myönnettyyn EU:n rahoitukseen sovelletaan valtiontukisääntöjä, koska varoja hallinnoivat jäsenvaltiot. Komissio arvioi, että ohjelmakaudella 2007–2013 koheesiopolitiikan varoista noin 40 prosenttia eli 139 miljardia euroa myönnettiin hankkeille, joihin sovellettiin valtiontukisääntöjä¹⁰. Komission mukaan valtiontukimenojen kokonaismäärä kyseisellä kaudella oli 504 miljardia euroa¹¹. Koheesiopolitiikan varojen osuus oli siis ohjelmakaudella 2007–2013 kaiken kaikkiaan yli neljännes valtiontukimenojen kokonaismäärästä.

Valtiontuen myöntämismenettelyt

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle valtiontuesta

09

Perussopimuksen mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta¹². Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos jäsenvaltio haluaa myöntää valtiontukea, sen on ilmoitettava asiasta komission kilpailun pääosastolle. Prosessia kutsutaan ilmoittamiseksi.

10

Kun jäsenvaltio on ilmoittanut suunnittelevansa tuen myöntämistä, kilpailun pääosasto määrittää, onko tuki valtiontukea. Jos tuki määritetään valtiontueksi, pääosasto arvioi, soveltuuko se sisämarkkinoille, arvioimalla tuen myönteisiä vaikutuksia (tarkasti määriteltyjen yhteisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta) suhteessa sen kielteisiin vaikutuksiin (kilpailun ja kaupan vääristyminen). Soveltuvuuden arviointi kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan¹³.

Vapautus ilmoitusvaatimuksesta

11

Vaikka perussopimuksessa periaatteessa kielletään valtiontuki, siinä on myös luettelo tukimuodoista, joita voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina. Tässä yhteydessä komissio voi antaa sääntöjä, joissa määritellään perusteet, joiden mukaisesti tällaisista tukimuodoista ei tarvitse ilmoittaa¹⁴. Komissio laatii näitä sääntöjä tukitoimenpiteiden arvioinnista saamansa kokemuksen perusteella ja ottaen huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön.

9 SEUT, 107 artikla.

10 Ks. syyskuussa 2014 julkaistu komission poliittinen katsaus vuosille 2014–2020 annetuista alueellisia valtiontukia koskevista suuntaviivoista.

11 Ks. komission vuosina 2011 ja 2015 julkaisemat valtiontukien tulostaulut.

12 SEUT, 108 artiklan 2 ja 3 kohta.

13 SEUT, 108 artikla.

14 Neuvoston asetus (EU) N:o 2015/1588, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (kodifikaatio) (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 1), joka korvaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin 7 päivänä toukokuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 994/98, sekä erityisesti SEUT-sopimuksen 108 artiklan 4 kohta.

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

12

Komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille todennäköisesti soveltuviksi katsomiaan tukimuotoja varten asetuksen, jonka mukaan niistä ei tarvitse ilmoittaa, jos kaikki ehdot täyttyvät ja jos tuen määrä ei ylitä asetuksessa mainittuja kynnysarvoja. Asetusta kutsutaan yleiseksi ryhmäpoikkeusasetukseksi¹⁵. Esimerkkejä tällaisista tukimuodoista ovat valtiontuki kulttuurin edistämiseen ja ympäristönsuojeluun.

13

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus yksinkertaistaa komission ja jäsenvaltioiden työtä huomattavasti. Asetuksen ansiosta jäsenvaltiot voivat toteuttaa monia tukitoimenpiteitä ilman ilmoitusmenettelyjä tai komission suorittamaa nimenomaista soveltuvuuden arviointia. Asetuksessa esitetään yhteisiä säännöksiä ja eri tukimuotoja koskevia säännöksiä. Tuen, johon sovelletaan asetuksen säännöksiä ja joka on säännösten mukaista, katsotaan automaattisesti soveltuvan sisämarkkinoille. Tukimäärältään suuret toimenpiteet (jotka ylittävät ilmoituskynnysarvot) on kuitenkin edelleen ilmoitettava, koska ne voivat vääristää kilpailua¹⁶.

Vähämerkityksinen tuki

14

Lisäksi komissio on vahvistanut, että yhdelle tuensaajalle kolmen vuoden aikana myönnettävä enintään 200 000 euron tuki ei vääristä kilpailua eikä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan¹⁷. Tällaista tukea kutsutaan 'vähämerkityksiseksi tueksi'. Se ei täytä valtiontuen määritelmän perustetta, jonka mukaan tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, eikä perustetta, jonka mukaan tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, joten sitä ei luokitella valtiontueksi eikä siitä tarvitse ilmoittaa kilpailun pääosastolle. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen osalta tuen kynnysarvo on nostettu 500 000 euroon¹⁸.

Koheesiopolitiikan alan toimenpideohjelmien hallinnointiin osallistuvat keskeiset toimijat

15

EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmien hallinnointi on jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken. Jäsenvaltiot valitsevat, hallinnoivat ja valvovat hankkeita, ja komissio valvoo ja seuraa jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä. Komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta¹⁹.

- 15 Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tietyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).
- 16 Kynnysarvot vaihtelevat tietyille käynnistystuelle säädetystä 400 000 eurosta tietyille uusiutuvien energialähteiden edistämiseen myönnettävälle tuelle säädettyyn 150 miljoonaan euroon.
- 17 Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 352, 24.12.2013, s. 1).
- 18 Komission asetus (EU) N:o 360/2012, annettu 25 päivänä huhtikuuta 2012, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 114, 26.4.2012, s. 8).
- 19 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 53 artikla.

Jäsenvaltiot

16

Jäsenvaltioissa hallintoviranomaiset vastaavat toimenpideohjelmien päivittäisestä hallinnosta. Hallintoviranomaisten on varmistettava hallinnon tarkastusten avulla, että kaikki yhteisrahoitetut hankkeet ovat EU-rahoituskelpoisia ja että ilmoitetut hankemenot ovat sekä tukikelpoisuusehtojen että valtiontukisääntöjen mukaisia. Todentamisviranomaiset tarkistavat hallintoviranomaisilta saamansa hankemenotiedot ja toimittavat komissiolle maksupyynnön. Tarkastusviranomaiset tekevät toimien (eli hankkeiden) tarkastuksia sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksia ja raportoivat niistä komissiolle laatimalla vuotuisia tarkastuskertomuksia ja tarkastuslausuntoja²⁰.

17

Lisäksi kansalliset valtiontukivirastot voivat valtuuksiensa mukaan tarkastaa (EU:n osarahoittamien ja muiden) tukiohjelmien sääntöjenmukaisuuden kansallisella tasolla tai antaa neuvoja tai lausuntoja jäsenvaltioiden muille elimille. Valtiontukivirastoja on kaikissa jäsenvaltioissa keskushallinnon tasolla lukuun ottamatta Belgiaa, jossa valtiontukivirastot ovat alueellisia. Toisissa jäsenvaltioissa valtiontukivirasto on osa valtiovarain- tai talousministeriötä, toisissa jäsenvaltioissa taas riippumaton elin tai kansallisen kilpailuviranomaisen osa. Valtiontukivirastot voivat myös toimia yhteyspisteenä, josta saa asiantuntijatietoja ja apua tukiohjelmien suunnittelua varten, jolloin valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisen riski pienenee (ks. **laatikko 1**).

20 Vuotuiset tarkastuskertomukset ovat tarkastusviranomaisten vuosittain toimittamia kertomuksia, joissa tarkastusviranomaiset esittävät kaikkien tiettyä toimenpideohjelmaa tai useita toimenpideohjelmiä koskevien tarkastustensa yhteydessä tehdyt havainnot. Vuotuinen tarkastuskertomus on tärkein asiakirja, jolla tarkastusviranomaiset antavat varmuuden toimenpideohjelman tai -ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisesta toiminnasta sekä yhteisrahoitettujen hankkeiden laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Laatikko 1

Valtiontukiviraston lainsäädäntöehdotusten käsittelyvaiheessa suorittama valtiontuen valvonta (Tanska)

Kaikkien ministeriöiden on analysoitava alustavasti valtiontukikysymystä lainsäädäntöehdotuksia valmistellessaan. Tiedot lähetetään arvioitavaksi valtiontukisihteeristölle (jossa on valtiontuen asiantuntijoita). Jos se katsoo, että ehdotus on ristiriidassa valtiontukisääntöjen kanssa, ministeriön on laadittava lainsäädäntöehdotus uudelleen. Valtiontukisihteeristö tukee ministeriötä koko lainsäädäntöprosessin ajan tekemällä ehdotuksia ja antamalla neuvoja.

Komissio

18

Komissiossa alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto vastaa erilaisten ja erityisesti huonommassa asemassa olevien Euroopan unionin alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämisestä. Pääosasto hallinnoi EAKR:ää ja koheesiorahastoa. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto on EU:n työllisyys- ja sosiaaliasioista vastaava Euroopan komission osasto. Se hallinnoi ESR:ää.

19

Molemmat pääosastot saavat pääasiassa tarkastusviranomaisten työn perusteella varmuuden siitä, että EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n menot ovat sovellettavien EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Pääosastot tekevät tarkastusviranomaisten työn arvioinnin lisäksi osana valvontatyötään omia toimien ja järjestelmien tarkastuksia jäsenvaltioissa.

20

Kilpailun pääosasto on komission osasto, jonka vastuulla on varmistaa EU:n kilpailusääntöjen asianmukainen soveltaminen kaikilla muilla paitsi maa- ja kalatalouden aloilla²¹. Pääosasto kehittää valtioneuvoston lainsäädäntöä perussopimuksen perusteella ja valvoo lainsäädännön täytäntöönpanoa. Pääosasto valvoo erityisesti tukiohjelmia tarkistaakseen, ovatko ne valtioneuvoston lainsäädännön mukaisia ja missä määrin ne ovat valtioneuvoston lainsäädännön mukaisia²². Lisäksi asianomaiset osapuolet, kuten jäsenvaltio tai kilpaileva yritys, voivat tehdä kantelun komissiolle, jos ne katsovat, että tietyille tuensaajalle myönnetty tuki on sääntöjenvastainen. Komission on tutkittava kaikki tällaiset kantelut²³.

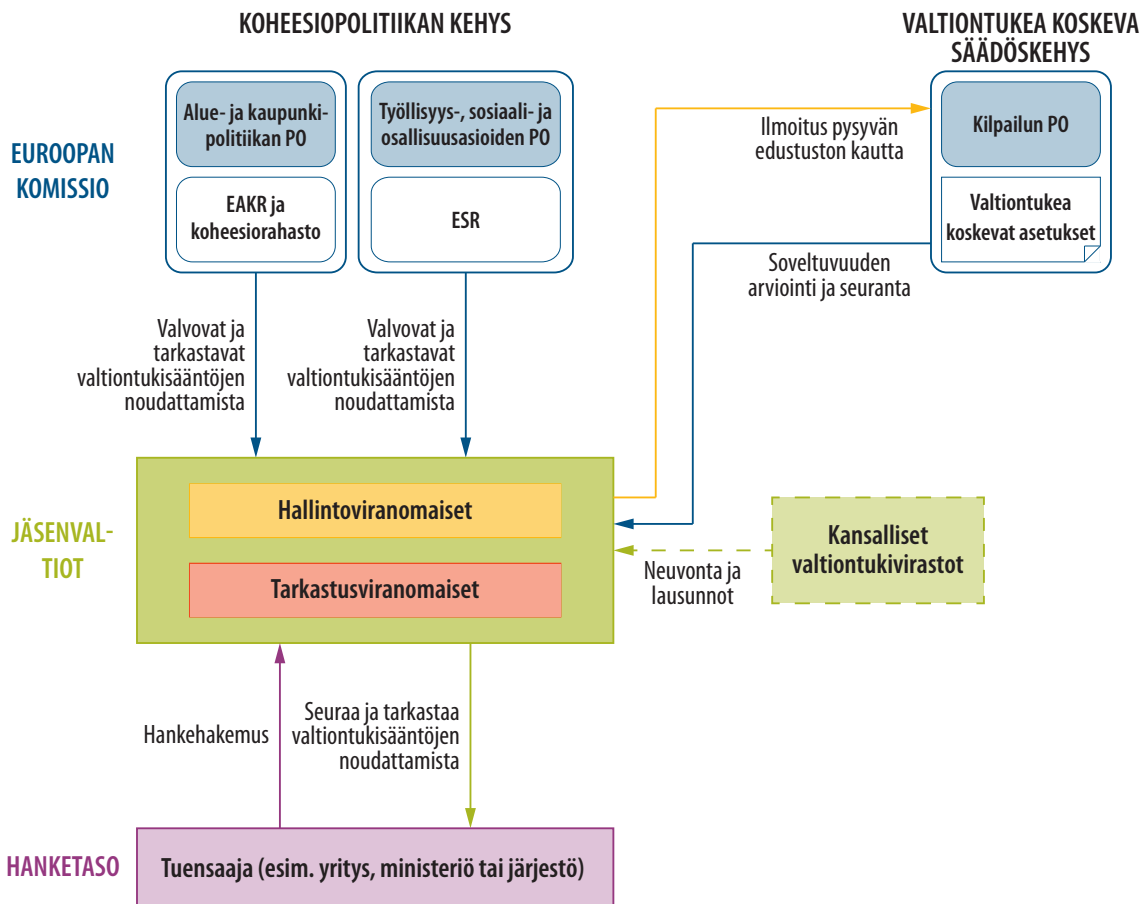
21

Kaaviossa 4 esitetään yksinkertaistettu yleiskuva koheesiopolitiikkaan ja valtiontukien myöntämiseen osallistuvista toimijoista.

- 21 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen sekä meri- ja kalastusasioiden alalla valtiontukien valvonnasta vastaavat maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ja meri- ja kalastusasioiden pääosasto.
- 22 Tukiohjelma eli tukijärjestelmä on laki tai muu säädös, jossa määritellään yleisellä tasolla, millaiset tuensaajat voivat saada valtiontukea ja millä ehdoilla.
- 23 Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, 24 artikla.

Kaavio 4

Koheesiopolitiikkaan ja valtiontuen myöntämiseen osallistuvat toimijat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten suorittamat valtiontukea koskevat tarkastukset

22

Vuonna 2011 julkaistussa aiemmassa erityiskertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin totesi lähinnä vuosien 2008–2010 kantelujen ja seurantatapausten tutkimisen perusteella, että puutteita oli jäsenvaltioiden järjestelmissä, joilla ne pyrkivät varmistamaan, että valtiontuesta ilmoitetaan²⁴.

23

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki vuosina 2010–2014 valtiontukisääntöjen noudattamista useissa EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hankkeissa. Näiden tarkastusten tulokset olivat osa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitettyjen EAKR:ää/koheesiorahastoa ja ESR:ää koskevien arviointien perustaa²⁵.

24

Tilintarkastustuomioistuin teki 28 ylimmälle tarkastuselimelle lähetetyn kyselytutkimuksen, johon vastasi 22 elintä. Useimmat niistä ilmoittivat sisällyttävänsä valtiontukea koskevia tarkastuksia tavanomaisiin tarkastuksiinsa vaihtelevassa määrin²⁶. Hyvin harvat elimet tekivät lisäksi erityisiä valtiontukea koskevia tarkastuksia.

24 Erityiskertomus nro 15/2011, "Varmistetaanko komission toteuttamilla menettelyillä valtiontuen valvonnan vaikuttava hallinnointi?" (<http://eca.europa.eu>)

25 Ks. esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, 6. luku (EUVL C 373, 10.11.2015).

26 Ylimmät tarkastuselimet ovat kansallisia elimiä, jotka vastaavat julkisen sektorin tulojen ja menojen tarkastuksesta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

25

Tilintarkastustuomioistuin on havainnut viime vuosina vuotuisten säännönmukaisuuden tarkastustensa yhteydessä huomattavan määrän virheitä, jotka koskevat valtiontukisääntöjen noudattamista koheesiopolitiikan alalla. Tässä kertomuksessa tutkitaan, onko komissio toteuttanut riittävät toimenpiteet selvittääkseen, mistä virheet johtuvat, ja analysoidaan, lujitetaanko komission toteuttamilla toimilla sen ja jäsenvaltioiden valmiuksia ehkäistä, havaita ja korjata valtiontukisääntöjen rikkomistapauksia.

26

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tässä tarkastuksessa valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisen tasoa koheesiopolitiikan alalla (eli EAKR/koheesio-rahasto ja ESR) ohjelmakauden 2007–2013 osalta ja sitä, missä määrin komissio oli tietoinen sääntöjen noudattamatta jättämisen syistä. Erityisissä analyyseissa keskityttiin lähinnä vuosiin 2010–2014. Lisäksi tutkittiin, onko todennäköistä, että komission ohjelmakautta 2014–2020 varten toteuttamilla toimilla ratkaistaan valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyvät ongelmat.

27

Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti seuraavia seikkoja:

- a) oliko komissiolla kokonaisvaltainen ja ajantasainen yleiskuva valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisen syistä koheesiopolitiikan alalla ja havaitsivatko komission pääosastot ja jäsenvaltiot valtiontukisääntöjen rikkomiset. Lisäksi tutkittiin, olivatko toimet, joita komissio toteutti valtiontukeen liittyvien virheiden vuoksi, johtaneet asianmukaiseen korjaavien toimien määrään.
- b) oliko komissio toteuttanut asianmukaiset toimet ehkäistäkseen vastaisuudessa valtiontukisääntöjen rikkomisen koheesiopolitiikan alalla.

28

Tilintarkastustuomioistuin tutki myös yksityiskohtaisesti säännönmukaisuuden tarkastuksiensa havaintoja ja käytti esimerkkejä yleisten valtiontukeen liittyvien virheiden havainnollistamiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin perehtyi hyväksymismenettelyyn, jota komissio soveltaa tiettyihin taloudellisesti merkittäviin hankkeisiin ('suurhankkeisiin').

29

Tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi asiakirjoja (eli analysoitiin esimerkiksi tarkastusviranomaisen vuotuisia tarkastuskertomuksia, komission tarkastuskertomuksia ja komission asetuksia) ja haastateltiin komission edustajia.

30

Jäsenvaltioille tilintarkastustuomioistuin teki kaksi kyselytutkimusta:

- a) kysely 28 jäsenvaltion 113 tarkastusviranomaiselle, jotka vastasivat 440:stä EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmasta ohjelmakaudella 2007–2013 ja joista 100 (88 prosenttia) vastasi kyselyyn
- b) kysely 28 jäsenvaltion 31 valtiontukivirastolle, joista 24 (77 prosenttia) vastasi kyselyyn.

31

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin vieraili neljässä jäsenvaltiossa (Tanska, Unkari, Puola ja Portugali) ja tutki eri viranomaisten käyttämiä erilaisia valtiontukeen liittyviä prosesseja.

Komissio ei analysoi valtiontukeen liittyviä virheitä kattavasti eivätkä jäsenvaltiot kiinnitä riittävästi huomiota valtiontukeen

32

Tilintarkastustuomioistuin pyrki määrittämään valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisen tason koheesiopolitiikan alalla analysoimalla omia vuotuisia säännönmukaisuuden tarkastuksiaan ja selvittämään, oliko komissiolla yleiskuvaa jäsenvaltioissa esiintyvistä valtiontukeen liittyvistä virheistä. Asianmukaisesti laadittu yleiskuva auttaisi komissiota kohdentamaan tarkastukseen, seurantaan ja jäsenvaltioiden tukemiseen varattuja resurssejaan. Tilintarkastustuomioistuin vertasi komission ja jäsenvaltioiden tuloksia valtiontukeen liittyvien virheiden havaitsemisessa omiin tuloksiinsa ja tutki komission korjaavia toimia, joita se toteutti havaittujen virheiden vuoksi.

Valtiontukeen liittyviä virheitä on huomattava määrä Euroopan aluekehitysrahastossa ja koheesiorahastossa sekä huomattavasti vähemmän Euroopan sosiaalirahastossa

Valtiontukea saaneisiin hankkeisiin kohdistuneet tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset

33

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuosina 2010–2014 vuotuisten säännönmukaisuuden tarkastustensa yhteydessä 1 573 satunnaisesti valittua EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hanketta²⁷. Valtiontukea oli saanut tarkastetuista 828:sta EAKR:n/koheesiorahaston hankkeesta 220 (26,6 prosenttia) ja tarkastetuista 745:stä ESR:n hankkeesta 49 (6,6 prosenttia).

34

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhteensä 50 tapausta, joissa valtiontukisääntöjä ei ollut noudatettu. Näistä 50 tapauksesta 46 koski EAKR:n/koheesiorahaston hankkeita ja neljä ESR:n hankkeita. Valtiontukeen liittyviä virheitä esiintyy huomattavasti epätodennäköisemmin ESR:n hankkeissa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että ne ovat yleensä paljon pienempiä ja niille myönnetty tuki on todennäköisemmin vähämerkityksistä tukea.

35

Sekä valtiontukea saavien hankkeiden määrä että niiden hankkeiden osuus näistä hankkeista, joihin liittyi valtiontukeen liittyviä virheitä, kasvoivat yleensä vuodesta 2010 vuoteen 2014, mikä osoittaa, että virheiden estämiseksi käytössä olleet kontrollit eivät olleet parantuneet ajan myötä. Virheiden lisääntyminen koski useimmiten virheitä, joilla ei ollut taloudellista vaikutusta EU:n talousarviosta myönnetyn rahoituksen määrään (ks. **taulukko 2**)²⁸. Tarkastuksessa havaittiin, että 20,9 prosentti EAKR:n/koheesiorahaston hankkeista, joille oli myönnetty valtiontukea, liittyi valtiontukeen liittyviä virheitä. ESR:n hankkeilla vastaava luku oli 8,2 prosenttia.

- 27 Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimen hankkeisiin soveltamista otanta- ja testausmenetelmistä on varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen liitteen 1.1 kohdissa 4–10.
- 28 Se, että virheellä on taloudellista vaikutusta, tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuin havaitsi eron tapahtuman todellisen arvon ja sen arvon välillä, joka tapahtumalla olisi ollut, jos se olisi toteutettu sovellettavien säännösten mukaisesti. Varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen liitteessä 1.1 esitetään yksityiskohtaisia tietoja tilintarkastustuomioistuimen käyttämistä menetelmistä.

Tilintarkastustuomioistuimen vuotuisten säännönmukaisuuden tarkastustensa yhteydessä vuosina 2010–2014 havaitsemat valtiontukeen liittyvät virheet

Rahasto (1)	Vuosi (2)	Tarkastettujen hankkeiden määrä (3)	Valtiontukea saaneiden hankkeiden määrä (4)	Osuus (4/3)	Valtiontukeen liittyvien virheiden määrä (5)	Osuus (5/4)	Niiden valtiontukeen liittyvien virheiden määrä, joilla on taloudellista vaikutusta	Niiden valtiontukeen liittyvien virheiden määrä, joilla ei ole taloudellista vaikutusta
EAKR/ koheesiorahasto	2010	163	37	22,7 %	2	5,4 %	2	0
	2011	168	43	25,6 %	8	18,6 %	4	4
	2012	168	30	17,9 %	6	20,0 %	2	4
	2013	168	51	30,4 %	16	31,4 %	5	11
	2014	161	59	36,6 %	14	23,7 %	3	11
EAKR/koheesiorah., yht.		828	220	26,6 %	46	20,9 %	16	30
ESR	2010	66	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0
	2011	166	8	4,8 %	0	0,0 %	0	0
	2012	168	3	1,8 %	3	100,0 %	0	3
	2013	175	14	8,0 %	1	7,1 %	0	1
	2014	170	24	14,1 %	0	0,0 %	0	0
ESR, yhteensä		745	49	6,6 %	4	8,2 %	0	4
Yhteensä		1573	269	17,1 %	50	18,6 %	16	34

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

36

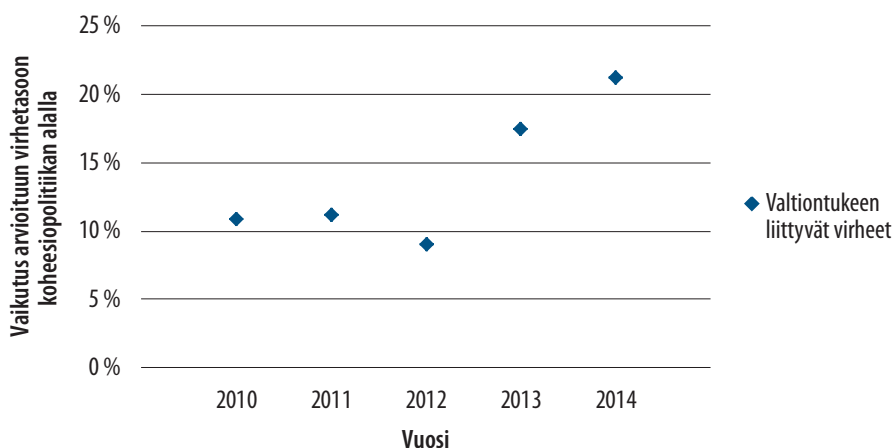
Näistä 50 tapauksesta, joissa valtiontukisääntöjä ei noudatettu, 16 tapauksessa (32 prosenttia) tilintarkastustuomioistuin katsoi, että havaituilla virheillä oli taloudellista vaikutusta EU:n talousarviosta myönnetyn rahoituksen määrään. Kaikki nämä 16 tapausta liittyivät EAKR:n/koheesiorahaston hankkeisiin, ja ne muodostivat tärkeän arvioituun virhetasoon vaikuttavan tekijän koheesiopolitiikan alalla, erityisesti vuodesta 2013 lähtien (ks. **kaavio 5**)²⁹. Arvioitun virhetason vuotuisesta keskiarvosta koheesiopolitiikan alalla 13,5 prosenttia johtui valtiontukeen liittyvistä virheistä vuosina 2010–2014³⁰.

29 Arvioitu virhetaso on tilastollinen arvio, joka kuvastaa todennäköistä virheprosenttia perusjoukossa. Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, liitteen 1.1 kohta 15.

30 Arvioitun virhetason vuotuinen keskiarvo koheesiopolitiikan alalla oli 5,7 prosenttia vuosina 2010–2014.

Kaavio 5

Valtiontukeen liittyvien virheiden vaikutus arvioituun virhetasoon koheesiopolitiikan alalla vuosina 2010–2014



Huom.: Valtiontukeen liittyvien virheiden vaikutus arvioituun virhetasoon koheesiopolitiikan alalla riippuu valtiontukeen liittyvien virheiden vakavuudesta ja lukumäärästä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Havaittujen valtiontukeen liittyvien virheiden neljä pääryhmää

37

Tilintarkastustuomioistuimen vuotuisten säännönmukaisuuden tarkastustensa yhteydessä vuosina 2010–2014 havaitsemat valtiontukeen liittyvät virheet voidaan jakaa neljään ryhmään (ks. **kaavio 6**):

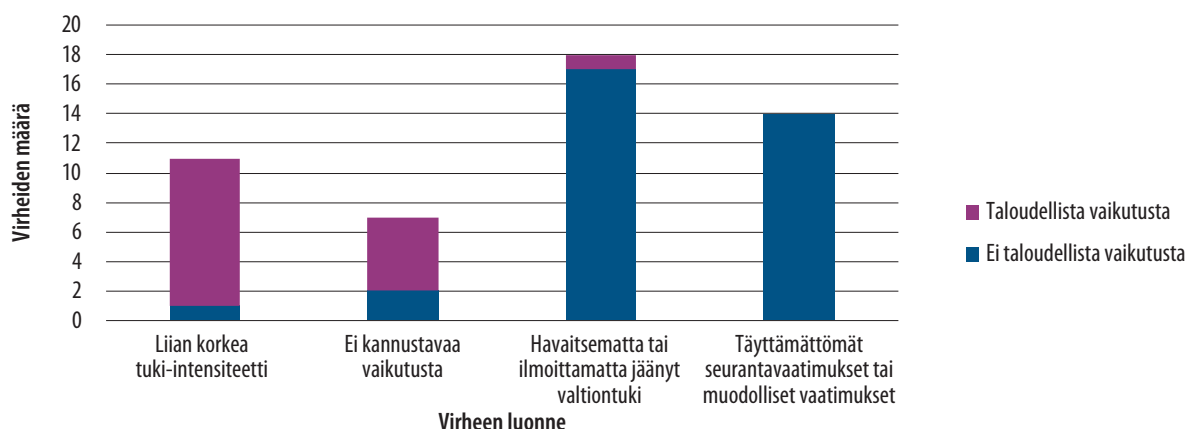
- liian korkea tuki-intensiteetti
- ei kannustavaa vaikutusta
- havaitsematta tai ilmoittamatta jäänyt valtiontuki
- täyttämättömät seurantavaatimukset tai muodolliset vaatimukset.

38

Niistä 16:sta valtiontukeen liittyvästä virheestä, joilla oli ollut taloudellista vaikutusta, 15 virhettä kuului virheryhmiin "liian korkea tuki-intensiteetti" ja "ei kannustavaa vaikutusta".

Kaavio 6

Valtiontukeen liittyvien virheiden luonne ja määrät vuosina 2010–2014



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Liian korkea tuki-intensiteetti

39

Komissio määrittelee tuki-intensiteetin enimmäismäärät³¹, joiden avulla valtion-tuen määrä rajoitetaan vähimmäismäärään, joka tarvitaan tuetun toiminnan toteuttamiseksi³². Monissa tapauksissa (muun muassa tukimuodon mukaan) tuki-intensiteetin enimmäismääriä voidaan korottaa pk-yritysten osalta³³. Korotusta kutsutaan 'pk-yrityksille myönnettäväksi korotukseksi' tai 'pk-yrityslisäksi'. Tässä ryhmässä yleinen virhe oli, että hallintoviranomainen katsoi suuren yrityksen olevan pk-yritys ja myönsi yritykselle pk-yrityslisän, vaikka yritys ei ollut oikeutettu saamaan sitä (ks. **laatikko 2**).

31 'Tuki-intensiteetillä' tarkoitetaan tuen määrää ilmaistuna prosentteina hankkeen tukikelpoisista kustannuksista. Ks. esimerkiksi asetus (EU) N:o 651/2014, 2 artiklan 26 kohta.

32 Ks. kilpailun pääosaston verkkosivustolla saatavilla oleva komission luonnos taloudellisen arvioinnin yhteisiksi periaatteiksi, joita sovelletaan valtiontuen yhteismarkkinoille soveltuvuutta arvioitaessa.

33 Pk-yrityksillä tuki-intensiteetti voi olla korkeampi, koska komissio katsoo, että pienet yritykset kärsivät muihin yrityksiin verrattuna suuremmista markkinoiden toimintapuutteista, kuten rahoituksen saatavuusongelmista. Ks. komission 25.2.2009 julkaisema "Yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirja pk-yrityksille".

Esimerkki väärästä tuki-intensiteetistä (Slovenia)

Tilintarkastustuomioistuin tutki osana vuoden 2013 säännönmukaisuutta koskevaa tarkastusta Sloveniassa toteutettua EAKR:n hanketta, jonka yhteydessä tukea oli myönnetty ilmoitetun ohjelman kautta autoteollisuusyrityksille tutkimus- ja kehitystoimintaan. Edunsaaja oli perustettu yhdeksän kumppanin välisen konsortiosopimuksen pohjalta; yksi kumppaneista oli pk-yritys. Kaikki muut kumppanit olivat suuria yrityksiä. Edunsaaja sai pk-yrityksille tarkoitetun bonuspalkkion yksinomaan suurten yritysten puolesta toteuttamastaan tutkimustoiminnasta. Osaan tukikelpoisista menoista olisi pitänyt soveltaa tuki-intensiteetin enimmäismääränä 25:tä prosenttia eikä sovellettua 50:tä prosenttia. Näin ollen 0,4 miljoonan euron tukimäärää ei olisi saanut myöntää.

Ei kannustavaa vaikutusta**40**

Valtiontuki on vaikuttavaa toivottujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta ainoastaan, jos tuella on kannustava vaikutus eli jos tuensaaja toteuttaa tuen ansiosta toimia, joita se ei olisi toteuttanut ilman tukea³⁴. Tuensaajan on tämän vuoksi osoitettava, että tuettua hanketta ei olisi toteutettu ilman tukea. Esimerkiksi vuoden 2008 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa edellytettiin, että valtiontukea saavien suurten yritysten oli osoitettava tuen kannustava vaikutus osoittamalla, että tuki lisäsi merkittävästi hankkeen soveltamisalaa, kokoa tai toteutusvauhtia taikka hankkeeseen käytettyä varojen kokonaismäärää (ks. **laatikko 3**)³⁵.

34 COM(2012) 209 final, 8.5.2012, "EU:n valtiontukiudistus".

35 Komission asetus (EY) N:o 800/2008, annettu 6 päivänä elokuuta 2008, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3), 8 artiklan 3 kohta. Tätä asetusta edelsi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta kansalliseen alueelliseen investointitukeen 24 päivänä lokakuuta 2006 annettu komission asetus (EY) N:o 1628/2006.

Esimerkki kannustavan vaikutuksen puuttumisesta (Puola)

Tilintarkastustuomioistuin tutki Puolassa osana vuoden 2010 säännönmukaisuutta koskevaa tarkastusta logistiikkakeskuksen rakentamista koskevaa EAKR:n hanketta, jonka yhteydessä edunsaaja ei ollut pystynyt hankerahakemuksessa osoittamaan, että tuen ansiosta hanke olisi ollut olennaisella tavalla laajempi ja suurempi, siihen olisi käytetty enemmän rahaa ja hankkeiden päättäminen olisi nopeutunut, kuten vuoden 2008 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa vaadittiin. Tästä seurasi, että hanke, joka olisi voinut saada 23,2 miljoonaa euroa EU:n rahoitusta, ei ollut tukikelpoinen ja niin ollen jäsenvaltio perui sen toteuttamisen.

41

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa työt oli jo aloitettu ennen kuin tukihakemus oli jätetty tuen myöntäneelle viranomaiselle. Myös tämä osoittaa, ettei tukea tarvittu hankkeen toteuttamiseksi.

Havaitsematta tai ilmoittamatta jäänyt valtiontuki

42

Kun hallintoviranomainen oli luokitellut virheellisesti, että hankkeelle myönnetty tuki ei ole valtiontukea, tai muutoin jättänyt ilmoittamatta valtiontuesta komissiolle, tilintarkastustuomioistuin arvioi ensin, olisiko tuki voitu katsoa esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti ilmoitusvaatimuksesta vapautetuksi. Ainoastaan siinä tapauksessa, että vapautukseen ei ollut perustetta, tilintarkastustuomioistuin katsoi, että virheellä oli ollut taloudellista vaikutusta (ks. **laatikko 4**).

Laatikko 4

Esimerkki ilmoittamatta jättämisestä (Tšekki)

Tilintarkastustuomioistuin tutki Tšekissä osana vuoden 2014 säännönmukaisuutta koskevaa tarkastusta tutkimusinfrastruktuurin rakentamista koskevaa EAKR:n hanketta, jonka yhteydessä hallintoviranomainen ei ollut ilmoittanut tuesta komissiolle, koska viranomainen katsoi, että hankkeen tutkimustoiminta olisi muuta kuin taloudellista toimintaa. Vaikka tuensaajan tutkimustoiminta oli osittain muuta kuin taloudellista toimintaa, merkittävä osa tuensaajan toiminnasta koostui sopimustutkimuksen harjoittamisesta. Tarkastettu 1,8 miljoonan euron avustus oli siis valtiontukea, ja avustuksen olisi saanut myöntää vasta komissiolle tehdyn ilmoituksen ja komissiolta saadun hyväksynnän jälkeen.

Täyttämättömät seuranta-vaatimukset tai muodolliset vaatimukset

43

On tärkeää, että hallintoviranomaiset noudattavat asetettuja seurantaa ja tarkistamista koskevia sekä muita muodollisia vaatimuksia, joilla varmistetaan, että valtiontueksi luokiteltavat toimenpiteet soveltuvat sisämarkkinoille. Nämä vaatimukset koskevat myös vähämerkityksistä tukea (ks. kohta 14). Erityisenä vaikeutena on, että yritykset saattavat saada rahoitustukea toistuvasti useista eri lähteistä. Myönnettyt tuet saattavat yhdessä ylittää vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän. Tässä ryhmässä useat virheet koskivat sitä, että vähämerkityksisen tuen kasautumista ei ollut tarkistettu (ks. **laatikko 5**).

Laatikko 5

Esimerkki täyttämättömistä seurantavaatimuksista tai muodollisista vaatimuksista (Ranska)

Tilintarkastustuomioistuin tutki Ranskassa osana vuoden 2011 vuotuista säännönmukaisuutta koskevaa tarkastusta teollisuusrakennuksen rakentamista koskevaa EAKR:n hanketta, jonka yhteydessä hallintoviranomainen oli hyväksynyt tuen myöntämisen vähämerkityksisenä tukena. Viranomaisen ei ollut kuitenkaan huomannut ottaa huomioon samalle tuensaajalle kolmen vuoden aikana myönnettyä kahta aiempaa tukea. Virheellä ei ollut taloudellista vaikutusta, koska tuen kokonaismäärä oli vähämerkityksisen tuen sallittua enimmäismäärää pienempi.

44

Seurannan puutteet voivat kuitenkin johtaa siihen, että edunsaajalle myönnetään tukea, johon se ei ole oikeutettu, esimerkiksi jos hyväksytty tuen kokonaismäärä ylittää vähämerkityksisen tuen sallitun enimmäismäärän. Vähämerkityksisestä tuesta annetussa asetuksessa esitetään kaksi mahdollisuutta vähämerkityksisen tuen valvontaan: tuensaajan itsensä antama ilmoitus siitä, ettei tuki johtaisi sallitun enimmäismäärän ylittymiseen, tai tarvittavat tiedot sisältävä keskusrekisteri³⁶. Perustamalla keskusrekisteri, joka sisältää täydelliset tiedot kaikesta jäsenvaltiossa myönnetystä vähämerkityksisestä tuesta, voidaan helpottaa tällaisten virheiden ehkäisemistä (ks. **laatikko 6**).

36 Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, johdanto-osan 21 kappale.

Laatikko 6

Keskusrekisterin käyttö vähämerkityksisen tuen valvontaan (Portugali)

Portugalissa kaikki myönnetty vähämerkityksinen tuki on kirjattava keskusrekisteriin, jota hallinnoi EAKR:ää/koheesiorahastoa ja ESR:ää varten nimetty todentamisviranomainen. Rekisteri laskee automaattisesti tuensaajalle kasautuneen myönnetyn tuen määrän ja ilmoittaa, onko vähämerkityksisen tuen sallittu enimmäismäärä ylittynyt. Jos enimmäismäärä on ylittynyt, tukea myöntävän elimen on annettava peruuttamispäätös ja poistettava aiemmin kirjaamansa tuki rekisteristä. Todentamisviranomainen tarkistaa kaksi kertaa vuodessa, että vähämerkityksisen tuen sallitun enimmäismäärän ylittäneet tuet on poistettu rekisteristä.

Komission suorittamaa seuranta heikentävät kattavan analyysin puute ja riittämätön sisäinen koordinointi

45

Valvontatehtävässään komissio tekee myös erilaisia valtiontukeen liittyviä tarkastuksia. Koheesiopolitiikan alalla alue- ja kaupunkipoliitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto tekevät tarkastuksia paikan päällä pääasiassa EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hankkeita ja järjestelmiä tarkastaessaan. Valtiontuen alalla kilpailun pääosasto tekee tarkastuksia lähinnä seurannan ja kantelujen käsittelyn avulla.

46

Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissio havainnut valtiontukisääntöjen rikkomistapauksia ja kuinka paljon komissio oli niitä havainnut, oliko havainnot koskevat tiedot tallennettu tietokantaan, analysoitu ja jaettu sisäisesti komissiossa sekä missä määrin komissio toteutti asianmukaisia toimenpiteitä korjatakseen tilanteen tapauksissa, joissa komissio itse tai tilintarkastustuomioistuin oli havainnut, että valtiontukisääntöjä ei ollut noudatettu.

37 Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2014, kohta 2.1.1 "Control effectiveness as regards legality and regularity", s. 47.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto havaitsee huomattavan määrän valtiontukeen liittyviä virheitä

47

EAKR:n ja koheesiorahaston hankkeiden osalta tilintarkastustuomioistuin analysoi 25 tarkastuskertomuksen satunnaisotoksen alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston 131 tarkastuskertomuksesta, jotka koskivat pääosaston vuosina 2013 ja 2014 tekemiä tarkastuksia. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto valitsi hankkeet ja ohjelmat riskinarvioinnin perusteella³⁷. Kaikki kertomukset koskivat sekä hankkeiden että järjestelmien tarkastuksia lukuun ottamatta yhtä kertomusta, joka käsitti vain hankkeiden tarkastuksia. Otoksen 25 kertomuksessa käsiteltiin yhteensä 202:tä hanketta.

48

Tilintarkastustuomioistuimen tekemässä analyysissä kävi ilmi, että 202 hankkeesta 38 hankkeeseen liittyi valtiontukeen liittyviä havaintoja. Tämä vastaa 19:ää prosenttia kaikista komission näiden 25 tarkastuksen aikana tarkastamista hankkeista (ks. **taulukko 3**). Havaittujen rikkomistapausten osuus on samanlainen kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa (ks. kohta 35, **taulukko 2**).

Taulukko 3

Alue- ja kaupunkipolitiikan tarkastuksissa vuosina 2013–2014 tehdyt valtiontukiin liittyvät havainnot

	Tarkastuskertomusten määrä	Tarkastuskertomusten osuus	Hankkeiden määrä	Hankkeiden osuus
Ei valtiontukeen liittyviä havaintoja	16	64 %	110 + 54 ¹	81 %
Vain toimia (hankkeita) koskevia valtiontukeen liittyviä havaintoja	5	20 %	38	19 %
Sekä toimia (hankkeita) että järjestelmiä koskevia valtiontukeen liittyviä havaintoja	2	8 %		
Vain järjestelmiä koskevia valtiontukeen liittyviä havaintoja	2	8 %	-	-
Yhteensä	25	100 %	202	100 %

1 Ne 16 kertomusta, joihin ei sisällynyt yhtään valtiontukeen liittyvää havaintoa, kattoivat 110 hanketta, joista ei ollut tehty havaintoja. Loput 54 hanketta, joissa ei ollut valtiontukeen liittyviä havaintoja, jakautuivat muiden yhdeksän kertomuksen kesken.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto määräsi joitakin rahoitusoikaisuja valtiontukisääntöjen rikkomisen vuoksi vuosina 2010–2014**49**

Komission on toteutettava asianmukaiset toimet hanketasolla järjestelmissä havaittujen puutteiden tai virheiden korjaamiseksi³⁸. Kun puutteet ovat vakavia tai kun jäsenvaltio ei ole asianmukaisesti huolehtinut tehtävästään todeta ja korjata sääntöjenvastaisia menoja, komissio voi tehdä rahoitusoikaisupäätöksen. Rahoitusoikaisujen tarkoituksena on suojata EU:n talousarviota virheellisiltä tai sääntöjenvastaisilta maksusuorituksilta³⁹.

50

Vuosina 2010–2014 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto toteutti tarkastustensa johdosta kymmenen rahoitusoikaisua, jotka liittyivät ainakin osittain valtiontukeen. Ne koskivat viittä jäsenvaltiota (Itävalta, Tšekki, Espanja, Ranska ja Romania). Yksinomaan valtiontukeen näistä rahoitusoikaisuista liittyi kuusi; niiden määrä oli yhteensä 3,2 miljoonaa euroa ja ne koskivat kahta jäsenvaltiota (Espanja ja Ranska). Lisäksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto toteutti tarkastusviranomaisten vuotuisten tarkastuskertomusten tarkastelun jälkeen kolme rahoitusoikaisua, jotka liittyivät ainakin osittain valtiontukeen. Yksinomaan valtiontukeen näistä rahoitusoikaisuista liittyi yksi; sen määrä oli 32,5 miljoonaa euroa ja se koski yhtä jäsenvaltiota (Espanja). Vain osittain valtiontukeen liittyviin rahoitusoikaisuihin sisältyvää valtiontuen määrää on mahdotonta määrittää. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuosina 2010–2014 havaitsemien virheiden tai järjestelmissä olleiden puutteiden kokonaismäärästä ei ollut saatavilla tietoja.

51

Tilintarkastustuomioistuin arvioi aina kahden vuoden kuluttua jokaisesta vuotuisesta säännönmukaisuuden tarkastuksesta, onko komissio toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden perusteella asianmukaiset ja oikea-aikaiset korjaavat toimet. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto toteutti tai oli toteuttamassa viittä rahoitusoikaisua, jotka liittyivät viiteen tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2010–2013 havaitsemaan valtiontukeen liittyvään virheeseen⁴⁰. Rahoitusoikaisut koskivat neljää jäsenvaltiota (Espanja, Kreikka, Itävalta ja Puola). Yksinomaan valtiontukeen näistä rahoitusoikaisuista liittyi neljä; niiden määrä oli yhteensä 2,7 miljoonaa euroa ja ne koskivat samoja neljää jäsenvaltiota. Komission kantaa ehdotettuun 0,3 miljoonan euron rahoitusoikaisuun, joka liittyi valtiontukeen liittyvään kuudenteen virheeseen, ei ollut vielä vahvistettu.

38 Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, 59 artikla.

39 Rahoitusoikaisut voidaan tehdä siten, että sääntöjenvastaiset menot poistetaan jäsenvaltioiden menoilmoituksista, tai perimällä varat takaisin tuensaajilta.

40 Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista 13 virheestä, joilla oli taloudellista vaikutusta, viisi johti rahoitusoikaisuun. Yksi rahoitusoikaisu koski yhtä niistä 19 virheestä, joilla tilintarkastustuomioistuin ei ollut katsonut olevan taloudellista vaikutusta.

Kilpailun pääosaston suorittama valtiontukien seuranta paljastaa monia ongelmallisia tukiohjelmia

52

Komission on seurattava säännöllisesti tukiohjelmaa tarkistaakseen, ovatko ne valtiontukisääntöjen mukaisia ja missä määrin ne ovat valtiontukisääntöjen mukaisia, ja toteuttaakseen aiheellisia toimia erityisesti siinä tapauksessa, että myönnetty tuki ei sovellu sisämarkkinoille. Toimet käsittävät myös myönnetyn markkinoille soveltumattoman tuen takaisinperinnän⁴¹. Tilintarkastustuomioistuin tutki tämän vuoksi kilpailun pääosaston suorittaman valtiontukien seurannan tuloksia vuosilta 2009–2014. Tulokset esitetään **taulukossa 4**. Komissio jatkaa aiemmin hyväksyttyjen tukijärjestelmien seurantaa⁴².

41 Asia C-301/87, 17–23 kohta.

42 SEUT, 108 artiklan 1 kohta: "Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi."

Taulukko 4

Kilpailun pääosaston seurantatulokset vuosilta 2009–2014¹

Tukiohjelma	Seurattujen tukiohjelmien määrä	Ongelmallisten tapausten ³ määrä (ja osuus)	Yhteensopivuuteen vaikuttavien ongelmatapausten määrä (ja osuus)
Ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan kuuluva tuki	73	24 (32,9 %)	9 (12,3 %)
Ilmoitettu tuki	138	50 (36,2 %)	7 (5,1 %)
Muut ²	1	1 (100,0 %)	0 (%)
Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut	8	4 (50,0 %)	0 (%)
Yhteensä	220	79 (35,9 %)	16 (7,3 %)

1 Vuosi 2009 otettiin mukaan analyysiin, koska komission seurantatuloksissa on yhdistetty vuodet 2009 ja 2010.

2 Kilpailun pääosasto havaitsi yhden tukiohjelman, joka ei ollut sen paremmin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen ohjelma tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskeva ohjelma kuin hyväksytty ohjelmakaan (joten ohjelma oli laitton).

3 Kilpailun pääosasto käyttää termiä "ongelmallinen" valtiontukisääntöjen rikkomisista, jotka vaihtelevat muodollisista puutteista, kuten tuen kasautumista koskevien sääntöjen virheellisestä muotoilusta, oikeudellisiin kysymyksiin, kuten yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisessa tukiohjelmassa määritellyn poikkeuksen edellytysten puuttumiseen.

Lähde: Euroopan komissio.

53

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kilpailun pääosasto valitsi seurattavat tukiohjelmat riskinarvioinnin perusteella ja ottaen huomioon myönnetyn tuen määrän. Vuosina 2009–2014 oli vuosittain keskimäärin 2 401 tukiohjelmaa, joista ilmoitettiin menoja. Samana ajanjaksona kilpailun pääosaston kohdisti seurantaa yhteensä 220 tukiohjelmiaan (30–75 tukijärjestelmään vuodessa). Kilpailun pääosasto arvioi, että sen vuosina 2009–2014 seuraamien ohjelmien osuus kaikista tukiohjelmien perusteella myönnetystä valtiontuesta oli yli 20 prosenttia. Useimmat tukiohjelmat kestävät useita vuosia mutta menot ilmoitetaan vuosittain.

54

Komissio havaitsi vuosina 2009–2014 suorittamansa seurannan perusteella, että noin 36 prosenttiin kaikista tukiohjelmista liittyi ongelmia. Ongelmat koskivat puutteita tukiohjelmien rakenteessa (kuten sääntöjenvastaisia vapautuksia kannustavaa vaikutusta koskevista säännöistä tai tuki-intensiteetin enimmäismääriin liittyvien säännösten puuttumista) tai yksittäisten tukien täytäntöönpanossa (kuten ilmoitusvelvollisuuden rikkomuksia, kun yksittäinen tuki ylittää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset kynnsarvot, tai tuen myöntämistä suurille yrityksille, vaikka tukiohjelma oli tarkoitettu vain pk-yrityksille)⁴³. Ongelmat, jotka vaikuttivat sisämarkkinoille soveltuvuuteen (7,3 prosenttia kaikista tapauksista), ovat erityisen merkittäviä. Näissä tapauksissa komissio voi aloittaa tuen takaisinperinnän. Soveltuvuuteen vaikuttavat ongelmat olivat erityisen yleisiä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisissa ohjelmissa (12,3 prosenttia kaikista ryhmäpoikkeusasetustapauksista).

55

Yksityiskohtaisempia tietoja jäsenvaltioittain ja tukimuodoittain vuosilta 2006–2014 esitetään **liitteessä II**, josta käy ilmi, että viiden jäsenvaltion (Kreikka, Liettua, Luxemburg, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta) tapauksessa kilpailun pääosasto katsoi, että vähintään puolet niiden kaikista tukiohjelmista oli ongelmallisia. Kilpailun pääosaston seurannan tulokset eivät liity nimenomaan koheesiopolitiikkaan, mutta liitteestä II käy ilmi, että kilpailun pääosasto kohdistaa tukiluokista eniten seurantaa aluekehitykseen.

Kilpailun pääosaston vuosina 2009–2014 suorittama seuranta ei johtanut merkittävään valtiontuen takaisinperintään

56

Vuosina 2009–2014 komission suorittama valtiontuen seuranta johti kahdeksaan vapaaehtoiseen takaisinperintään, joilla asianomaiset jäsenvaltiot⁴⁴ perivät sääntöjenvastaisesti maksettua menoja takaisin tuensaajilta. Lisäksi komissio on käynnistänyt kahdeksan muodollista toimenpidettä, kuten tutkintamenettelyjä. Näistä yksi, joka käynnistettiin Kyprosta vastaan vuonna 2014, johti 0,3 miljoonan euron takaisinperintään vuonna 2015. Se koski toimenpidettä, johon oli sovellettu virheellisesti yleistä ryhmäpoikkeusasetusta⁴⁵.

- 43 Yksittäisellä tuella tarkoitetaan tukiohjelman perusteella myönnettävää tukea ja tukea, jota ei myönnetä tukiohjelman perusteella. Kilpailun pääosasto ei ennen vuotta 2015 seurannut yksittäisiä tukia, joita ei ollut myönnetty tukiohjelman perusteella.
- 44 Neljä takaisinperintää vuonna 2009, yksi vuonna 2011, yksi vuonna 2012 ja kaksi vuonna 2014.
- 45 Ks. komission päätös C(2014) 9362, 9.1.2015.

Komission tietokantojen avulla ei pystytty analysoimaan ohjelmakauden 2007–2013 valtiontukivirheitä

57

Ohjelmakaudella 2007–2013 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto eivät kumpikaan tallentaneet havaitsemiaan valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämistä koskevia tapauksia siten, että ne olisivat voineet analysoida valtiontukeen liittyviä virheitä asianmukaisesti. Ohjelmakautta 2014–2020 varten pääosastot kehittivät tietokannan, jonka nimi on MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources), tallentaakseen siihen kaikki EAKR:a, koheesiorahastoa ja ESR:a koskevissa tarkastuksissaan tekemänsä havainnot tyyppin, luokan ja vakavuuden mukaan luokiteltuna. Valtiontukeen liittyvät virheet muodostavat tietokannassa oman luokkansa. Tilintarkastustuomioistuon havaitsi kuitenkin, ettei kilpailun pääosastolla ollut tietokannan käyttöoikeutta.

58

Toinen komission käyttämä tietokanta on IMS (Irregularity Management System, sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä), jota hallinnoi OLAF ja jota alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolla sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolla on oikeus käyttää, mutta kilpailun pääosastolla ei ole siihen käyttöoikeutta. Järjestelmällä komissio kerää neljännesvuosittain jäsenvaltioilta tietoja kaikista sääntöjenvastaisuuksista, joissa EU:n osuus rahoituksesta on yli 10 000 euroa⁴⁶. Vuosina 2010–2014 jäsenvaltiot raportoivat 31:stä valtiontukeen liittyvästä sääntöjenvastaisuudesta. Vaikka sääntöjenvastaisuuksia oli vain pieni määrä, komissio ei analysoinut niitä.

59

Tilintarkastustuomioistuon havaitsi seuraavat puutteet tavassa, jolla sääntöjenvastaisuuksia koskevat tiedot esitettiin IMS-tietokannassa:

- Järjestelmässä ei ollut erityistä valtiontukivirheiden tyyppiluokittelua, joten jäsenvaltioiden käyttämät virheiden luokittelut eivät olleet yhdenmukaisia. Valtiontukeen liittyvät virheet olisi pitänyt poimia hakemalla "valtiontukea" kaikilla virallisilla kielillä.
- Monissa tapauksissa tiedoissa ei määritelty virheiden luonnetta tai tyyppiä. Esimerkiksi valtiontukeen liittyvää virhettä saatettiin kuvata vain ilmaisulla "valtiontukeen liittyvä ongelma".

46 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006, annettu 8 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä, 28 artikla (EUVL L 371, 27.12.2006, s. 1) (ohjelmakausi 2007–2013) ja komission delegoitu asetus (EU) 2015/1970, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamista koskevilla erityissäännöksillä Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston, koheesiorahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston osalta (EUVL L 293, 10.11.2015, s. 1) (ohjelmakausi 2014–2020).

60

Vaikka kilpailun pääosastollakaan ei ollut tietokantaa, pääosasto teki horisontaalisen analyysin ohjelmakaudella 2007–2013 suorittamallaan seurannalla havaitsemistaan ongelmista Excel-laskentataulukon avulla. Pääosasto ei jakanut tietoja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston eikä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston kanssa. Kilpailun pääosasto alkoi toimia näin maaliskuussa 2016.

61

Koheesioalan valtiontukivirheiden perusteellisen analyysin esti se, että tietokannat eivät olleet luotettavia ja komission pääosastojen välinen tietojenvaihto havaituista valtiontukivirheistä oli riittämätöntä. Tällainen analyysi olisi voinut auttaa komissiota kehittämään kohdistetumpia ja räätälöityjä ehkäiseviä toimenpiteitä jäsenvaltioita ja/tai ohjelmia varten (ks. kohdat 101–105).

**Komissio tehosti valtiontuen valvontaa julkisissa
infrastruktuurihankkeissa Euroopan unionin tuomioistuimen
vuonna 2011 antaman tuomion jälkeen**

62

Komissio antoi vuonna 1994 suuntaviivat, joiden mukaan julkisten infrastruktuurihankkeiden toteuttaminen oli yleisluonteinen talouspoliittinen toimenpide, johon ei sovellettu valtiontukisääntöjä⁴⁷. Jäsenvaltiot eivät siksi ilmoittaneet lentoasemiin, satamiin tai vastaaviin julkisiin infrastruktuureihin tehtyjen investointien julkisesta rahoituksesta komissiolle. Komission oli kuitenkin jo todennut suuntaviivoissa, että valtiontueksi voitaisiin katsoa sellainen taloudellinen toiminta lentoasemilla, josta lentoyhtiöt hyötyvät suoraan tai välillisesti⁴⁸. Ero 'julkisen' infrastruktuurin ja 'erityisen' infrastruktuurin välillä oli tehty vuoden 1995 kilpailupolitiikkaa koskevassa vuosikertomuksessa ja myöhemmin komission vuoden 2003 valtiontukien käsikirjassa⁴⁹. Käsikirjassa kuitenkin todettiin, että yleisiä valtiontukisääntöjä ei sovellettu erityisesti rautatie-, lento-, sisävesi- ja meriliikenteeseen. Infrastruktuurin kaupallisen hyödyntämisen laajuutta lisäsivät 1990-luvulla mm. markkinoiden vapautuminen, yksityistäminen ja teknologinen edistys. Komissio on katsonut vuodesta 1998 alkaen tämän tulkinnan mukaisesti, että useille julkisille infrastruktuurihankkeille myönnetty tuki on ollut valtiontukea.

63

Euroopan unionin tuomioistuin antoi vuosina 2000 ja 2011 tuomiot, jotka vahvisivat sen näkökannan, että infrastruktuuri-investointien julkisessa rahoituksessa voi olla kyse valtiontuesta (ks. *laatikko 7*).

47 Ks. *Application of articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector*, 12 kohta (EYVL C 350, 10.12.1994) (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan ja ETA-sopimuksen 61 artiklan soveltaminen valtiontukiin ilmailualalla).

48 Ks. *Application of articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector*, 12 kohta (EYVL C 350, 10.12.1994, s. 5) (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan ja ETA-sopimuksen 61 artiklan soveltaminen valtiontukiin ilmailualalla).

49 Ks. KOM(96) 126 lopull., 175 kohta, ja yhteisön valtiontukisääntöjä koskeva käsikirja, sivut 6 ja 10.

Kaksi merkittävää Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota, jotka liittyvät valtiontukisääntöjen noudattamiseen julkisissa infrastruktuurihankkeissa

Asiassa *Aéroports de Paris* annetussa tuomiossa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi joulukuussa 2000, että lentoasematoiminnan harjoittaminen, mukaan lukien lentoasemapalvelujen tarjoaminen lentoyhtiöille ja palvelujentarjoajille lentoasemilla, on taloudellista toimintaa, joten siihen on sovellettava valtiontukisääntöjä⁵⁰.

Asiassa *Leipzig/Halle* annetussa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin vahvisti maaliskuussa 2011, että jos infrastruktuurin (esimerkiksi kiitoradan) rakentaminen liittyy erottamattomasti taloudelliseen toimintaan (esimerkiksi matkustajien kuljettamiseen lentokoneella), rakentaminen on taloudellista toimintaa sinänsä⁵¹.

50 Asia T-128/98, *Aéroports de Paris*.

51 Yhdistetyt asiat T-443/08 ja T-445/08, *Leipzig/Halle*.

64

Kilpailun pääosasto julkaisi elokuussa 2012 Leipzig/Halle-tuomion perusteella ohjeita (joita kutsutaan myös 'analyysirungoiksi') auttaakseen jäsenvaltioita arvioimaan, olisiko infrastruktuurihankkeille myönnettävä tuki ilmoitettava komissiolle.

65

Infrastruktuurihankkeita koskevien ilmoitusten määrä kasvoi vasta asiassa Leipzig/Halle annetun tuomion ja komission vuonna 2012 jäsenvaltioille antamien ohjeiden jälkeen⁵². Vuonna 2014 komissio esitti näkemyksen, että tuomioistuimen *Aéroports de Paris*- ja Leipzig/Halle -tuomioissa esittämiä periaatteita voitaisiin soveltaa alasta riippumatta kaikkeen infrastruktuuriin, jota käytetään taloudellista toimintaa varten⁵³.

52 Esimerkiksi kilpailun pääosasto totesi 3. heinäkuuta 2013 päivätyssä satamien toimintaa ja verotusta koskevassa valtiontukeen liittyvässä kyselyssä, että Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa Leipzig/Halle antaman tuomion jälkeen Euroopan komissio sai yhä enemmän ilmoituksia satamainfrastruktuuria koskevista investointihankkeista, joihin liittyy julkista tukea. Ks. COMP/E3/H3/IA/jf/20 13/68609.

53 Luonnos: Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä, 35 kohta, julkaistu vuonna 2014. Samankaltaisen sanamuodon sisältävä tiedonanto hyväksyttiin 19. toukokuuta 2016 2016 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html).

Komission pääosastojen välinen koordinointi riittämätöntä sen varmistamiseksi, että suurhankkeita koskevissa päätöksissä otettaisiin huomioon myös valtiontukisäännöt vuoden 2012 loppuun saakka

66

Jotkin EAKR:n/koheesiorahaston hankkeet ovat taloudellisesti niin merkittäviä, että jäsenvaltio ei voi saada EU:n yhteisrahoitusta ilman erityistä komission päätöstä. Hankkeiden tukikelpoiset kustannukset ovat yhteensä yli 50 miljoonaa euroa, ja hankkeet ovat yleensä laajoja infrastruktuurihankkeita⁵⁴. Tällaisia hankkeita kutsutaan suurhankkeiksi. Jos suurhankkeelle myönnetty tuki on valtiontukea, siitä on myös todennäköisesti ilmoitettava sen koon takia⁵⁵.

67

Ohjelmakaudelle 2007–2013 komissio antoi 918 suurhanketta koskevaa päätöstä. Hankkeille myönnetty EU-rahoitus oli yli 75 miljardia euroa. EU:n keskimääräinen rahoitusosuus hanketta kohden oli 82,6 miljoonaa euroa. Hankkeiden osuus kaikista EAKR:n/koheesiorahaston menoista oli yli 25 prosenttia. Osuus vaihteli huomattavasti jäsenvaltioittain (ks. *kaavio 7*).

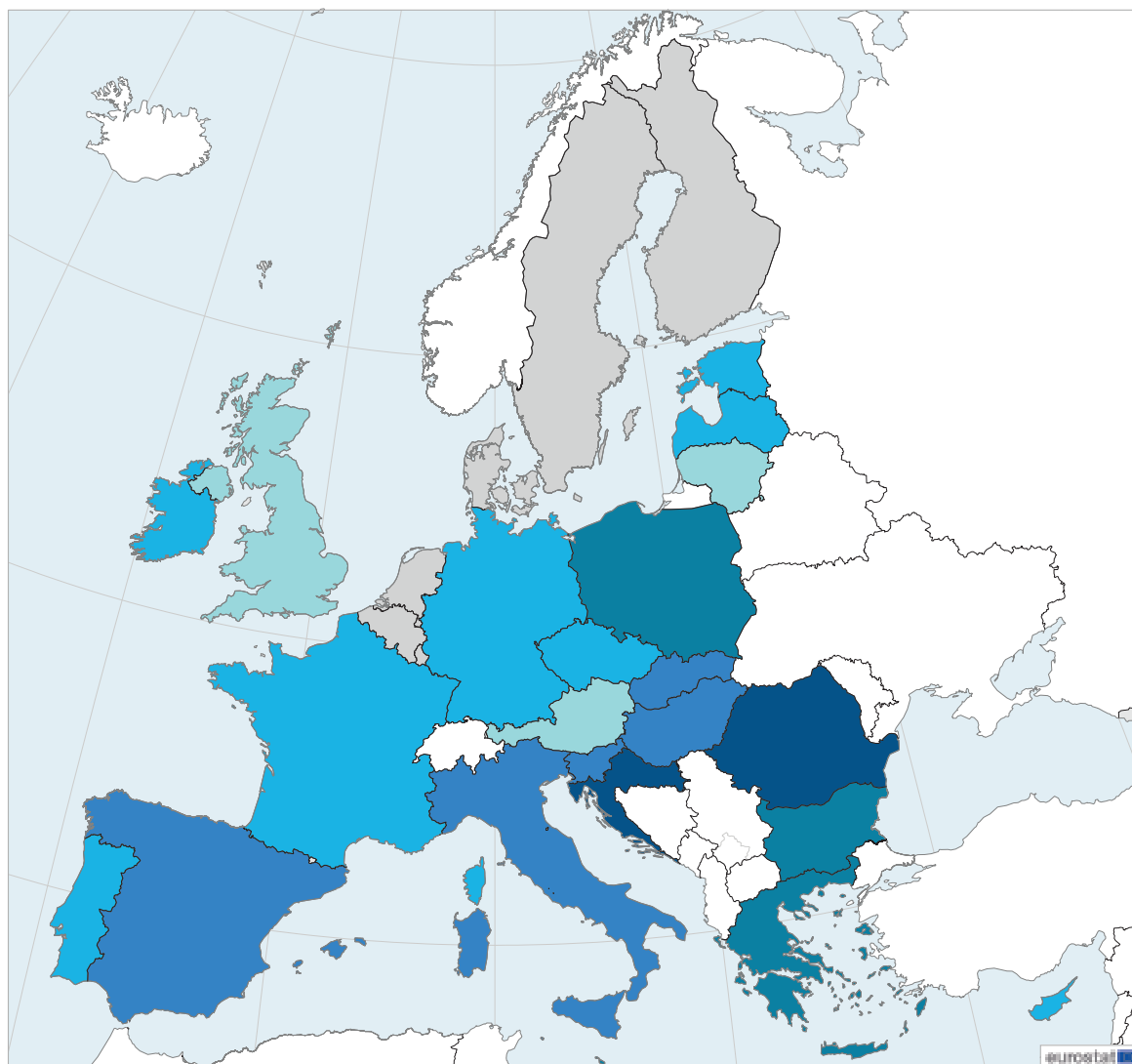
68

Lisätietoja komission ohjelmakaudelle 2007–2013 hyväksymistä suurhankkeista esitetään *liitteessä III*.

54 Joidenkin hankkeiden kohdalla kynnysarvo on 75 miljoonaa euroa. Ks. asetus (EU) N:o 1303/2013, 100 artikla.

55 Ainoat tukimuodot, joilla yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen ilmoituskynnysarvo ylittää 50 miljoonaa euroa, ovat alueellinen investointituki, investointituki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja tuki laajakaistainfrastruktuureille sekä tietyn edellytyksin tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävä tuki ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen myönnettävä toimintatuki. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla ilmoituskynnysarvo on 15 miljoonaa euroa. Asetus 651/2014, 4 artikla, sekä komission päätös, annettu 20 päivänä joulukuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, 2 artikla.

Suurhankkeille myönnetyn EU-rahoituksen osuus kaikista EAKR:n/koheesiorahaston menoista jäsenvaltioittain



Legend

- 0 - 12,5 %
- 12,5 - 25 %
- 25-37,5 %
- 37,5-50 %
- yli 50 %
- Ei suurhankkeita
- Ei EU:n jäsenvaltio

Hallinnolliset rajat: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Kartanpiirustus: Eurostat – GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

69

Jäsenvaltioiden on sisällytettävä monenlaista tietoa suurhankehakemukseen, jotta komissio voi tehdä perustellun päätöksen arvioituaan hankkeen merkityksellisuutta, kannattavuutta, kestävyyttä ympäristöprofiilia ja rahoituspyynnön perusteluja. Lisäksi jäsenvaltioiden on mainittava hakemuksessa, saako hanke valtiontukea. Komission mukaan alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on kuullut kilpailun pääosastoa vuoden 2012 lopusta alkaen virallisesti kaikista suurhankehakemuksista osana sisäisiä menettelyjään. Kilpailun pääosasto voi tässä vaiheessa ilmoittaa alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle, että hankkeesta pitäisi ilmoittaa. Lisäksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston on suurhankehakemuksesta vastuussa olevana pääosastona kuultava kilpailun pääosastoa ja muita asiaan liittyviä pääosastoja suurhankkeen hyväksymispäätöksestä⁵⁶.

70

Kuuleminen on erityisen tärkeää, kun jäsenvaltiot ilmoittavat suurhankehakemuksessa, ettei hankkeelle myönnetä valtiontukea, koska silloin kilpailun pääosasto ei saa hankkeesta ilmoitusta. Vaikka komissio hyväksyy suurhankkeen antamalla päätöksen, mikään ei kuitenkaan takaa sitä, että hanke on valtiontukisääntöjen mukainen. Suurhankkeita koskevien komission päätösten analyysi osoitti, ettei niissä mainittu lainkaan, että päätös ei ollut vahvistus sille, että hanke olisi sovellettavien valtiontukisääntöjen mukainen.

71

Komissio hyväksyi ohjelmakaudelle 2007–2013 hyväksytyistä 918 suurhankkeesta 440 ennen vuoden 2012 loppua. Kilpailun pääosasto ei tarkistanut näiden hankkeiden kohdalla järjestelmällisesti, annettiinko julkista infrastruktuuria koskeviin investointeihin valtiontukea. Komissio laati lisäksi marraskuussa 2012 jäsenvaltioille ohjeen, jossa todettiin, ettei se aikonut järjestelmällisesti tutkia valtiontukisääntöjen noudattamista sellaisten ohjeen piiriin kuuluvien infrastruktuuria koskevien suurhankkeiden kohdalla, joista oli jo tehty päätös ennen ohjeiden päiväystä⁵⁷. Periaatteessa on siis mahdollista, että jäsenvaltio on saanut komission päätöksen, jossa suurhanke hyväksytään, vaikka se on valtiontukisääntöjen vastainen.

56 Kaikilla asianomaisilla komission osastoilla on 10–15 työpäivää aikaa arvioida hankehakemus sekä suurhankkeen hyväksymispäätös.

57 Euroopan komissio, *Guidance Note to the COCOF, 12-0059-01, "Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases"*, 21.11.2012.

Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset eivät kiinnitä riittävästi huomiota valtiontukisääntöjen noudattamiseen

72

Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset ovat tärkeä osa sitä valvontaketjua, johon komission varmuus koheesiopolitiikan alalla perustuu. Siksi on tärkeää, että tarkastusviranomaisilla on tarvittava asiantuntemus ja että tarkastusviranomaiset tekevät laadultaan asianmukaisia tarkastuksia. Tämä on erityisen tärkeää tarkistettaessa valtiontukisääntöjen noudattamista, koska niiden rikkominen on koheesiopolitiikan alalla tärkeä virheiden ja sääntöjenvastaisten menojen lähde, tosin paljon vähemmän merkittävä ESR:n kuin EAKR:n ja koheesiorahaston tapauksessa (ks. kohdat 33–36).

73

Tilintarkastustuomioistuimissa pyys kyselyssään tarkastusviranomaisilta valtiontukeen liittyviä tarkastustuloksia ja tutki EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmaa koskeviin tarkastusviranomaisten vuotuisiin tarkastuskertomuksiin sisältyvää valtiontukeen liittyvien virheiden raportointia. Vuotuisten säännönmukaisuuden tarkastustensa yhteydessä tilintarkastustuomioistuimissa perehtyi tarkastusviranomaisten tarkistuslistoihin, joita nämä käyttävät tarkastaessaan, noudatetaanko valtiontukisääntöjä. Lisäksi tarkastusviranomaisilta kysyttiin, saivatko ne riittävästi tukea komissiolta ja kuinka usein ne tekivät yhteistyötä maansa muiden viranomaisten (kuten valtiontukivirastojen) kanssa valtiontukeen liittyvissä asioissa.

Tarkastusviranomaiset havaitsivat merkittävästi vähemmän valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämistapauksia kuin komissio ja tilintarkastustuomioistuimissa

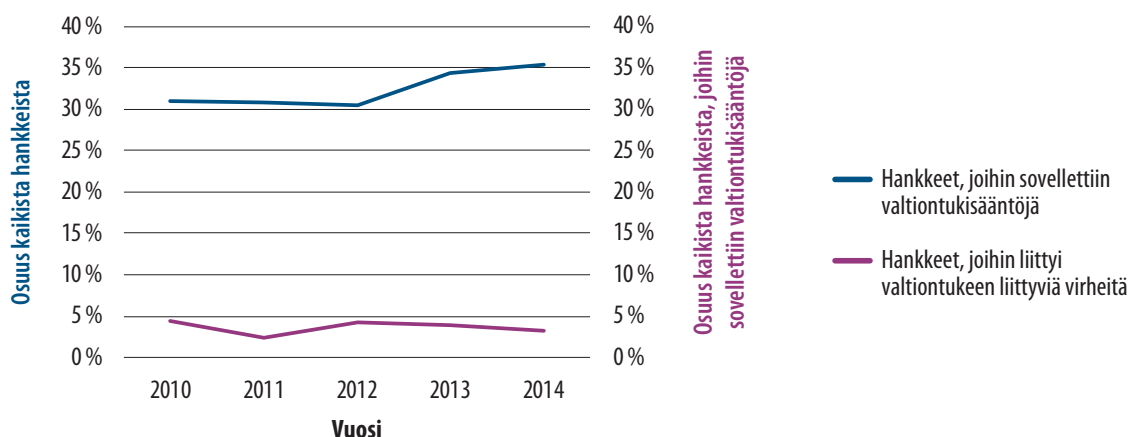
74

Tilintarkastustuomioistuimen tekemässä kyselyssä saaduista tiedoista kävi ilmi, että tarkastusviranomaiset arvioivat, että noin kolmannes (32,4 prosenttia) sen vuosina 2010–2014 tarkastamista EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hankkeista oli saanut valtiontukea. Tarkastusviranomaiset havaitsivat valtiontukeen liittyviä virheitä keskimäärin 3,6 prosentissa näistä hankkeista (ks. **kaavio 8**). Tilintarkastustuomioistuimissa havaitsi samalla ajanjaksolla EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hankkeissa virheitä yli viisinkertaisen määrän (ks. kohta 35, **taulukko 2**), vaikka otantamenetelmä on samanlainen⁵⁸.

58 Tarkastusviranomaisten on yleensä käytettävä satunnaisotantaa tarkastettavia hankkeita valitessaan. Ks. komission asetus (EY) N:o 1828/2006, 17 artikla, (ohjelmakausi 2007–2013) ja asetus (EU) N:o 1303/2013, 127 artikla, (ohjelmakausi 2014–2020).

Kaavio 8

Valtiontuki tarkastusviranomaisten vuosina 2010–2014 tekemissä hankkeiden tarkastuksissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien kyselynsä tietojen perusteella.

75

Lisäksi tilintarkastustuomioistuimien analysoi 1 026 vuotuista tarkastuskertomusta, jotka koskivat EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmia ja jotka oli toimitettu alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle vuosina 2010–2014 (ks. **taulukko 5**). Tarkastusviranomaisten edellytettiin raportoivan vuotuisissa tarkastuskertomuksissa hankkeita koskevien tarkastustensa ”tärkeimmät tulokset”⁵⁹. Tilintarkastustuomioistuin etsi erityisesti valtiontukeen liittyviä virheitä koskevia kuvauksia ja havaitsi, että valtiontukeen liittyviin virheisiin viitattiin vain 40 vuotuisessa tarkastuskertomuksessa kaikkiaan 1 026 kertomuksesta (3,9 prosenttia). Yleisin vuotuisissa tarkastuskertomuksissa raportoitu virhe oli vähämerkityksiseen tukeen liittyvä virhe.

59 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006, liite VI.

Taulukko 5

Vuosina 2010–2014 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle toimitetut vuotuiset tarkastuskertomukset

Vuosi	Tarkastettujen kertomusten määrä	Sellaisten kertomusten määrä, joissa käsiteltiin havaittuja valtiontukeen liittyviä sääntöjenvastaisuuksia	Havaitsemistiheys
2010	199	4	2,0 %
2011	211	8	3,8 %
2012	203	9	4,4 %
2013	209	9	4,3 %
2014	204	10	4,9 %
Yhteensä	1 026	40	3,9 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle toimitettujen vuotuisen tarkastuskertomusten perusteella.

76

Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä kävi ilmi, että niiden vuotuisten tarkastuskertomusten osuus, joissa raportoitiin valtiontukeen liittyvistä virheistä, vaihteli jäsenvaltioittain. Tanskasta tällaisia kertomuksia oli toimitettu yhteensä viisi, Kyproksesta, Virosta ja Ranskasta kustakin neljä sekä Unkarista ja Liettuasta kummastakin kolme. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut kahdeksassa jäsenvaltiossa (Belgia, Irlanti, Italia, Luxemburg, Malta, Itävalta, Slovenia ja Slovakia) vuotuisia tarkastuskertomuksia, joissa olisi mainittu valtiontukivirheitä.

77

Komission (ks. kohdat 47–56) ja tilintarkastustuomioistuimen (ks. kohdat 33–44) suorittamiin tarkastuksiin verrattuna tarkastusviranomaiset havaitsivat valtiontukeen liittyviä virheitä merkittävästi vähemmän.

78

Vuotta 2014 koskevan vuotuisen säännönmukaisuuden tarkastuksensa yhteydessä tilintarkastustuomioistuin perehtyi otokseen, joka koostui 53 tarkistuslistasta, joita tarkastusviranomaiset käyttävät hankkeita tarkastaessaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otoksen listoista 18 listassa (noin 33 prosentissa) merkittäviä puutteita. Tarkistuslistassa ei esimerkiksi edellytetty tuki-intensiteetin tarkistamista, vaikka tuki-intensiteetti on tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten mukaan huomattavimpia virhelähteitä (ks. kohta 39)⁶⁰. Asianmukaiset valtiontukea koskevat tarkistuslistat voisivat auttaa tarkastusviranomaisia havaitsemaan valtiontukeen liittyviä virheitä.

79

Vuoden 2015 aikana komissio kannusti tarkastusviranomaisia korjaamaan tämän asian. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä todettiin tällä suhteella merkittäviä parannuksia⁶¹.

60 Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 6.65.

61 Ks. tilintarkastustuomioistuimen tuleva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 6.59.

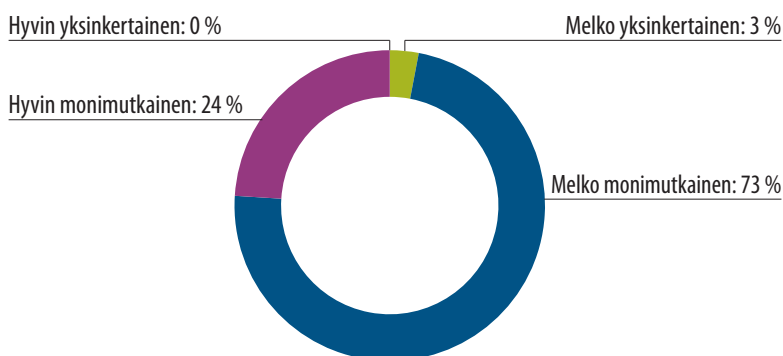
Jäsenvaltioiden viranomaiset tarvitsevat lisätukea valtiontukisääntöjen noudattamisen tarkastamista varten

80

Lähes kaikki tilintarkastustuomioistuimen tekemään kyselyyn vastanneet tarkastusviranomaiset katsoivat, että valtiontukea koskeva EU:n säädöskehys on vähintään melko monimutkainen (ks. **kaavio 9**). Yli 35 prosenttia viranomaisista mainitsi lainsäädännön määrän olevan valtiontuen alalla tärkein monimutkaisuutta aiheuttava tekijä. Lisäksi 35 prosenttia vastaajista totesi, että heillä on vaikeuksia lainsäädännön soveltamisessa käytäntöön. **Liitteessä IV** esitetään yleiskatsaus valtiontukea koskevasta säädöskehyksestä.

Kaavio 9

Arvio valtiontukea koskevasta EU:n säädöskehyksestä – tarkastusviranomaisten kyselyyn antamat vastaukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselynsä tietojen perusteella.

81

Yli 85 prosenttia kaikista tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista tarkastusviranomaisista katsoi myös, että komission antamasta lisätuesta olisi hyötyä (ks. **kaavio 10**). Useimmin ehdotetut tuen muodot olivat tapaustutkimuksia sisältävä käytännön ohjekirja (lähes 70 prosenttia) ja lisäkoulutustoimenpiteet (50 prosenttia).

Kaavio 10

Komissiolta tarvittava valtiontukea koskeva lisätuki – tarkastusviranomaisten kyselyyn antamat vastaukset

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kyselynsä tietojen perusteella.

82

Kyselystä kävi myös ilmi, että lähes 70 prosenttia tarkastusviranomaisista oli harvoin tai ei ollut ollenkaan yhteydessä valtiontukivirastoihin. Jäsenvaltioista kahdeksan jäsenvaltion tarkastusviranomaiset eivät tienneet, että kyseisissä jäsenvaltioissa oli keskushallinnon tasolla valtiontukivirasto. Tarkastusviranomaiset voivat kehittää valtiontukea koskevaa asiantuntemustaan tekemällä entistä useammin yhteistyötä valtiontukivirastojen kanssa.

Komissio on toteuttanut toimia yksinkertaistaakseen sovellettavia valtiontukisääntöjä ja kehittääkseen jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia

83

Tilintarkastustuomioistuin pyrki selvittämään, onko komissio käsitellyt valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämistä koskevaa ongelmaa koheesiopolitiikan alalla toteuttamalla asianmukaisia ehkäiseviä toimia. Toimet voivat olla lain-säädäntötoimia, kuten sääntöjen yksinkertaistamista tai raportointivaatimusten käyttöönottoa seurantaan varten, tai muita kuin lainsäädäntötoimia, kuten koulutusta, seminaareja ja hyvien käytäntöjen levittämistä. Toimet voivat koskea valtiontuen hallinnointiin ja valvontaan osallistuvia viranomaisia niin koheesiopolitiikan alalla kuin muillakin aloilla.

Laajennettu yleinen ryhmäpoikkeusasetus siirtää vastuuta komissiolta jäsenvaltioille

Uudella yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella laajennetaan vapautusta ilmoitusvaatimuksesta, lisätään avoimuutta ja otetaan käyttöön arviointivaatimuksia

84

Vuosina 2009–2014 käytettiin yli 115 miljardia euroa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla⁶². Kesäkuussa 2014 komissio antoi uuden yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen, jolla korvattiin vuoden 2008 yleinen ryhmäpoikkeusasetus. Uuden yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen antaminen on merkittävin toimi, jonka komissio on toteuttanut valtiontuen alalla ohjelmakautta 2014–2020 varten. Tärkeimmät vuoden 2014 yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen sisältyvät muutokset ovat

- asetuksen soveltamisalan laajentaminen
- muutos kannustavan vaikutuksen soveltamisessa
- entistä tiukemmat avoimuutta koskevat vaatimukset
- suurten tukiohjelmien jälkiarviointi.

Soveltamisalan laajentaminen

85

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laajennettiin ottamalla mukaan uusia tukimuotoja⁶³, laajentamalla vuoden 2008 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia tukimuotoja⁶⁴ ja nostamalla tiettyjen tukitoimenpiteiden ilmoituskyynsarvoja ja tuki-intensiteettien enimmäismääriä⁶⁵.

- 62 Ks. komission vuonna 2015 julkaisema valtiontukien tulostaulu.
- 63 Uusia tukimuotoja, joihin sovelletaan ryhmäpoikkeusta, luotiin yhteensä 22, esimerkiksi tuki laajakaistainfrastruktuureille sekä tuki urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille. Joitakin tukimuotoja, kuten tuki naisyritysten äskettäin perustamille pienille yrityksille, on poistettu. Joitakin tukimuotoja, kuten tuki innovaatiotoiminnan neuvontapalveluihin ja innovaatiotoimintaa tukeviin palveluihin sekä tuki korkeasti koulutetun henkilöstön lainaamiseen, on yhdistetty toisiinsa. Kaiken kaikkiaan niiden tukimuotojen määrä, joihin sovelletaan ryhmäpoikkeusta, on kasvanut 26:sta 43:een.
- 64 Esimerkiksi riskirahoitustuen, tutkimusinfrastruktuureille myönnettävän investointituen ja ympäristötuen sisältöä on laajennettu.
- 65 Olemassa olleista yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen liittyvistä tukimuodoista 30 prosentissa ilmoituskyynsarvoa nostettiin (esimerkiksi tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävän tuen ilmoituskyynsarvo kaksinkertaistettiin). Tuki-intensiteettitasot ovat nousseet esimerkiksi ympäristönsuojelun investointituen kohdalla 35–55 prosentista 40–75 prosenttiin.

86

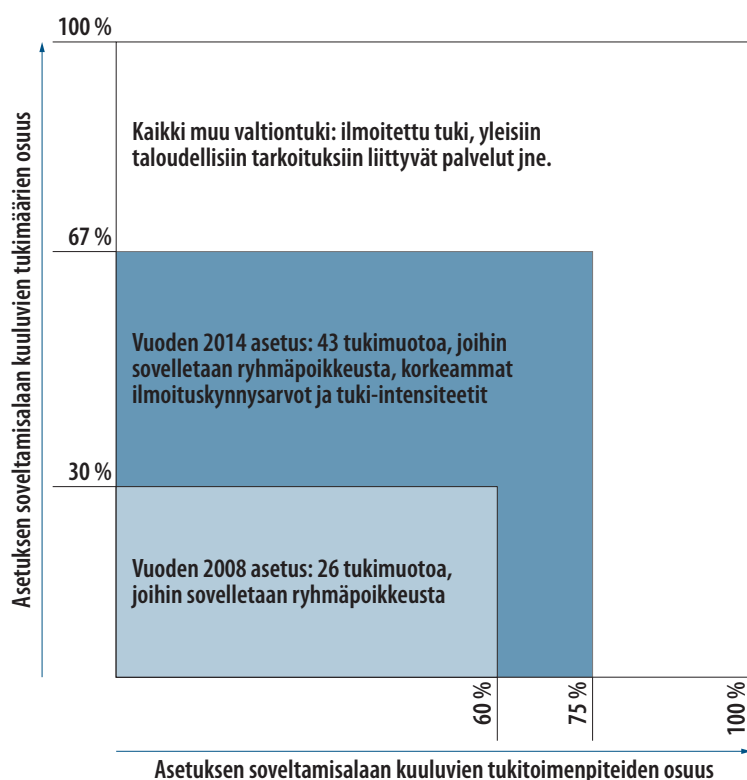
Soveltamisalan laajennus on merkittävä. Kilpailun pääosasto arvioi, että vuoden 2008 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuului 60 prosenttia tukitoimenpiteistä ja 30 prosenttia myönnetyn tuen määrästä⁶⁶, kun taas vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan voisi ohjelmakaudella 2014–2020 kilpailun pääosaston arvion mukaan kuulua 75–90 prosenttia tukitoimenpiteistä ja 67 prosenttia myönnettävän tuen määrästä (ks. **kaavio 11**)⁶⁷. Soveltamisalan laajennuksen vaikutus voidaan arvioida tarkkaan vasta tulevana vuosina.

66 Ks. komission lehdistötiedote IP/14/587, 21.5.2014.

67 Ks. Euroopan komission lehdistötiedote MEMO/14/369, 21.5.2014.

Kaavio 11

Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vuoden 2008 asetusta laajemmän soveltamisalan arvioitu vähimmäisvaikutus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission arvioiden sekä vuoden 2008 ja 2014 yleisten ryhmäpoikkeusasetusten perusteella.

87

Laajentamalla yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa komissio on vähentänyt merkittävästi jäsenvaltioiden ja omien pääosastojensa hallinnollista raskautta, koska vastaisuudessa on ilmoitettava merkittävästi aiempaa harvempia tukitoimenpiteitä. Komissio on kuitenkin asetuksen soveltamisalan laajennuksella siirtänyt myös lisää vastuuta jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden on nyt tarkistettava entistä useamman tukitoimenpiteen yhteydessä, onko tukitoimenpide valtiontukisääntöjen mukainen, esimerkiksi noudatetaanko siinä tuki-intensiteetin enimmäismääriä ja osoitetaanko kannustava vaikutus. Komission seuranta on osoittanut, että jäsenvaltiot tekivät monia virheitä tukiohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa vuosina 2009–2014. Virheet vaikuttivat todennäköisesti tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille, erityisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tukiohjelmissa (ks. kohdat 52–54).

Muutos kannustavan vaikutuksen soveltamisessa

88

Valtiontuki voi olla vaikuttavaa toivottujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta ainoastaan, jos tuella on kannustava vaikutus eli jos tuensaaja toteuttaa tuen ansiosta toimia, joita se ei olisi toteuttanut ilman tukea (ks. kohta 40). Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen toisella keskeisellä muutoksella on helpotettu tällaisen kannustavan vaikutuksen osoittamista suurten yritysten kohdalla tukiohjelman perusteella myönnettävän tuen yhteydessä yhtenäistämällä niihin sovellettavia vaatimuksia pk-yrityksiin sovellettavien vaatimusten kanssa (ks. **taulukko 6**). Tämäkin muutos vähentää komission, jäsenvaltioiden ja kyseisten yritysten hallinnollista raskautta.

Taulukko 6

Kannustavan vaikutuksen osoittaminen vuoden 2008 ja vuoden 2014 yleisten ryhmäpoikkeusasetusten mukaisesti

	Vuoden 2008 asetus		Vuoden 2014 asetus	
Pk-yritysten tuki	a)	tukihakemuksen jättäminen ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista		
Suurille yrityksille tukiohjelmien perusteella myönnettävä tuki	a)	tukihakemuksen jättäminen ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista		
	a)	sen tarkistaminen, että tuensaajan laatimasta asiakirja-aineistosta saadaan vahvistus sille, että tuki lisää merkittävästi hankkeen soveltamisalaa, kokoa tai toteutusvauhtia taikka hankkeeseen käytettävää varojen kokonaismäärää	-	
Suurille yrityksille myönnettävä tuki, jota ei myönnetä tukiohjelman perusteella	a) b)	tukihakemuksen jättäminen ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista sen tarkistaminen, että tuensaajan laatimasta asiakirja-aineistosta saadaan vahvistus sille, että tuki lisää merkittävästi hankkeen soveltamisalaa, kokoa tai toteutusvauhtia taikka hankkeeseen käytettävää varojen kokonaismäärää		

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2008 ja 2014 yleisten ryhmäpoikkeusasetusten perusteella.

Entistä tiukemmat avoimuutta koskevat vaatimukset**89**

Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kolmas keskeinen muutos on avoimuutta koskevien vaatimusten huomattava tiukentaminen yksittäisen avun kohdalla. Avoimuutta koskevien säännösten mukaan jäsenvaltioiden on nykyään julkaistava tiedot kaikista tukiohjelmista ja tapauskohtaisesta tuesta ja lisäksi julkaisesta yksittäisestä tukitoimenpiteestä, jolle on myönnetty tukiohjelmista⁶⁸ yli 500 000 euroa. Vuoden 2008 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa vaadittiin, että jäsenvaltiot lähettävät tiedot vain suuremmista yksittäisistä tukitoimenpiteistä ja ainoastaan komissiolle (tietoja ei julkaistu) ja tietyissä olosuhteissa⁶⁹ vain alueellisten investointien sekä tutkimus- ja kehitysalan tukiluokista.

90

Jotta kaikkien kansallisilla tai alueellisilla verkkosivustoilla esitettävien valtiontukien myöntämistä koskevien tietojen keskitetty julkaiseminen helpottuisi, kilpailun pääosasto kehitti yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa erityistä tietoteknistä välinettä eli valtiontukien avoimuusmoduulia (*Transparency Award Module*). Väline on ollut saatavilla 1. heinäkuuta 2016 alkaen⁷⁰.

91

Tilintarkastustuomioistuin odottaa avoimuuden lisääntymisen parantavan valtiontukisääntöjen noudattamista jäsenvaltioissa, koska asianomaisilla osapuolilla on vastaisuudessa käytettävissään entistä parempia tietoja sääntöjenvastaista valtiontukea koskevien kantelujen tekemistä varten. Komission on tutkittava kaikki tällaiset kantelut (ks. kohta 20).

Suurten tukiohjelmien jälkiarviointi**92**

Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen yhteydessä komissio on ottanut käyttöön jälkiarvioinnin, jota sovelletaan tiettyjen tukimuotojen tukiohjelmiin, jos niiden vuotuinen budjetti on yli 150 miljoonaa euroa⁷¹. Jäsenvaltioiden on toteutettava arviointeja, joissa pyritään vertailemaan tukiohjelman myönteisiä vaikutuksia sen kielteisiin vaikutuksiin. Jälkiarviointit lisäävät jäsenvaltioiden hallinnollista raskautta. Kilpailun pääosasto on kuitenkin vähentänyt raskautta lisäämällä rajoittamalla arviointivaatimuksen koskemaan ainoastaan suuria tukiohjelmiä. Vuoden 2015 loppuun mennessä jäsenvaltiot olivat toimittaneet kilpailun pääosastolle 18 arviointisuunnitelmaa vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti. Ensimmäisiä arviointituloksia odotetaan saatavan vuonna 2017.

68 Tiedot, mukaan lukien kaikki asianmukaiset tiedot tuen myöntämisestä, kuten avustuksen määrä, tuen myöntänyt elin ja tuensaaja, on julkaistava kattavalla valtiontukien verkkosivustolla kansallisella tai alueellisella tasolla viimeistään 1. heinäkuuta 2016 alkaen. Ks. vuoden 2014 yleinen ryhmäpoikkeusasetus, 9 artikla.

69 Vuoden 2008 yleinen ryhmäpoikkeusasetus, 9 artikla.

70 <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/chooseLanguage>.

71 Vuoden 2014 yleinen ryhmäpoikkeusasetus, 1 artiklan 2 kohta. Tukimuodot ovat alueellinen tuki, pk-yrityksille myönnettävä tuki, pk-yrityksille rahoituksensaantiin myönnettävä tuki, tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävä tuki, ympäristönsuojeluun myönnettävä tuki ja tuki laajakaistainfrastruktuureille.

Uuden yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen taannehtiva soveltaminen**93**

Uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus julkaistiin 26. kesäkuuta 2014, ja se tuli voimaan 1. heinäkuuta 2014. Asetuksen 58 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asetusta sovelletaan ennen sen voimaantuloa myönnettyyn yksittäiseen tukeen⁷². Tämä tarkoittaa sitä, että ennen vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimaantuloa myönnetty tuki, joka oli myöntämisen aikaan sisämarkkinoille soveltumaton, voitaisiin myöhemmin todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos tuki on asetukseen sisältyvien uusien tai muuttuneiden säännösten mukaan sisämarkkinoille soveltuva⁷³. Esimerkiksi tuensaaja saattoi olla tuen myöntämisen aikaan voimassa olleiden kannustavaa vaikutusta koskevien säännösten vastainen, mutta ei ole enää vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen uusien säännösten vastainen. Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen taannehtivan soveltamisen vuoksi jäsenvaltioiden ei enää tarvitsisi periä tällaista tukea takaisin.

94

Taannehtiva soveltaminen voisi johtaa siihen, että tukitoimenpiteet todetaan sisämarkkinoille soveltuviksi sellaisen säännösmuutoksen tai uuden säännöksen nojalla, joka ei ollut voimassa, kun tuki myönnettiin. Vuosina 2009–2014 suoritamassaan seurannassa komissio havaitsi 16 ongelmaa, jotka vaikuttivat tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille tuen myöntämisen aikaan. Näistä tapauksista neljässä komissio totesi myöhemmin, että tuki oli sisämarkkinoille soveltuva vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen taannehtivan soveltamisen vuoksi. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi vastaavasti vuotta 2014 koskevien vuotuisten säännönmukaisuuden tarkastustensa yhteydessä kaksi valtiontukeen liittyvää virhettä, joilla oli taloudellista vaikutusta, kun tuki myönnettiin (jolloin vuoden 2008 yleinen ryhmäpoikkeusasetus oli voimassa), mutta jotka olivat tarkastuksen ajankohtaan mennessä (jolloin vuoden 2014 yleinen ryhmäpoikkeusasetus oli tullut voimaan) enää vain säännönmukaisuusongelma, jolla ei ollut taloudellista vaikutusta.

Sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnän tilanteen seurannassa esiintyy jäsenvaltioissa edelleen vaikeuksia**95**

Vuoden 2014 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa noudatetaan edelleen jo vuoden 2008 yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen sisältynyttä periaatetta, jonka mukaan tukea ei saa myöntää yritykselle, jolle annettu perintämääräys on maksamatta⁷⁴. Säännöstä kutsutaan Deggendorf-periaatteeksi.

72 Vuoden 2008 yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen sisältyi samanlainen säännös, ks. 44 artikla.

73 Sellainen tilanne, että komissio päättää tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille tuen myöntämisen jälkeen, syntyy, kun tuesta ei ilmoiteta komissiolle asianmukaisesti ja komissio saa asiasta tiedon esimerkiksi asianomaisen osapuolen tekemän kantelun avulla.

74 Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan 4 kohta ja vuoden 2008 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan 6 kohta.

96

Kun komissio tekee takaisinperintäpäätöksen, asianomaisen jäsenvaltion on perittävä sääntöjenvastainen tuki takaisin tuensaajalta. Takaisinperintäpäätökset julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Toisin kuin yksittäisen tuen tapauksessa, jossa edunsaaja yksilöidään takaisinperintäpäätöksessä, tukiohjelmien tapauksessa yleensä jäsenvaltioiden on tiedotettava komissiolle yksilöimistään tukea saaneista yrityksistä ja asianomaisista perittävistä tukimääristä. Tämän vuoksi EU:n virallisessa lehdessä julkaistavissa kansallisia tukiohjelmaa koskevissa takaisinperintäpäätöksissä ei ilmoiteta kyseessä olevia yrityksiä. Lisäksi on jäsenvaltion vastuulla toteuttaa perintä ja tiedottaa siitä komissiolle. Käytössä ei kuitenkaan ole järjestelmää, josta toisen jäsenvaltion asianomaiset viranomaiset voisivat saada tiedon takaisinperintämenettelyjen tilanteesta (eli siitä, onko perintämääräys edelleen maksamatta) EU:n eri jäsenvaltioissa. Tämä aiheuttaa ongelmia erityisesti silloin, kun yritys toimii useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

Alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaiset tiukemmat tuen edellytykset kannustavat yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen hyödyntämiseen

97

Komissio katsoo, että valtiontukia koskevien suuntaviivojen (ks. *liite IV*) mukaisesti myönnetty tuki aiheuttaa erityisen riskin sisämarkkinoille joko tuen koon (yksittäinen tuki, joka ylittää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset ilmoitus-kynnsarvot) tai tuen tyypin (esimerkiksi pk-yrityksille tietyillä alueilla myönnetty toimintatuki on ilmoitettava alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaisesti⁷⁵) vuoksi. Tästä syystä suuntaviivojen säännökset ovat tiukempia kuin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännökset. Ohjelmakautta 2014–2020 varten on tarkistettu seitsemän suuntaviivaa, joista yhdessä, alueellisia valtiontukia koskevassa suuntaviivassa keskitytään elintasolla (tietyt alueet, joissa BKT asukasta kohden on enintään 75 prosenttia EU:n keskiarvosta) tai väestötiheydellä (tietyt alueet, joissa on alle 12,5 asukasta/km²) mitattuna epäedullisessa asemassa olevien alueiden kehityksen edistämiseen. Suuntaviivat ovat erityisen tärkeitä koheesi politiikan kannalta.

98

Ohjelmakaudelle 2014–2020 annetut alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat lisäävät avoimuutta edellyttämällä, että merkitykselliset tiedot on julkaistava keskitetyllä verkkosivustolla⁷⁶. Suuntaviivoilla vähennetään sisämarkkinoiden vääristymisen vaaraa laskemalla suurille yrityksille myönnettävän tuen enimmäisintensiteettejä kaikilla muilla kuin köyhimmillä alueilla⁷⁷. Lisäksi suuntaviivoilla muutetaan kannustavan vaikutuksen soveltamista. Esimerkiksi investointitukien alalla tuensaajien on nyt selvitettävä vertailutilanteen perusteella, mitä olisi tapahtunut, jos ne eivät olisi saaneet tukea⁷⁸. Vaatimus koskee myös pk-yrityksiä, joten alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat ovat kannustavan vaikutuksen osoittamisen osalta paljon tiukemmat kuin yleinen ryhmäpoikkeusasetus (ks. kohta 88).

- 75 Komissio katsoo, että toimintatuki aiheuttaa erityisen riskin sisämarkkinoille. Esimerkiksi ohjelmakauden 2014–2020 toimenpideohjelmat sisältävät vastuuvapauslausekkeen, jonka mukaan toimintatuen yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota valtiontukisääntöihin.
- 76 Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014–2020, 3.8 jakso.
- 77 Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014–2020, 5.4 jakso. Vrt. alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2007–2013, 4.1.2 jakso.
- 78 Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014–2020, 3.5 jakso. Vrt. alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2007–2013, 4.1.1 jakson 38 kohta.

99

Alueellisia valtiontukia koskevissa suuntaviivoissa edellytetään tietyissä tapauksissa myös tukiohjelmien jälkiarviointia. Kilpailun pääosasto voi edellyttää jälkiarviointia sellaisten tukiohjelmien yhteydessä, joiden talousarvio on suuri tai joihin sisältyy uusia ominaispiirteitä, tai kun on odotettavissa merkittäviä markkinoihin, teknologiaan tai sääntelyyn liittyviä muutoksia⁷⁹. Jäsenvaltiot olivat toimittaneet kilpailun pääosastolle 30. kesäkuuta 2016 mennessä kymmenen arviointisuunnitelmaa alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen ja muiden valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaisesti.

Hiljattain käyttöön otetut ennakkoehdot ja suurhankkeiden hyväksymismenettely saattavat parantaa valtiontukisääntöjen noudattamista koheesiopolitiikan alalla

100

Yhteisistä säännöksistä ohjelmakautta 2014–2020 varten annetulla asetuksella otetaan käyttöön kaksi muutosta, jotka ovat erityisen merkittäviä koheesiopolitiikan alan valtiontukien kannalta⁸⁰:

- a) ennakkoehdot
- b) uusi vaihtoehtoinen menettely suurhankkeiden hyväksymistä varten.

Jäsenvaltiot, jotka eivät täytä ennakkoehtoja, eivät ole samoja kuin ne, joissa komissio on havainnut aiemmin eniten ongelmia

101

Ennakkoehdot ovat ennalta määriteltuihin perusteisiin perustuvia ehtoja, joita komissio pitää EU:lta saatavan tuen vaikuttavan ja tehokkaan käytön välttämättöminä ennakkoodellytyksinä. Valtiontuki kuuluu aloihin, joille ennakkoehtoja on määriteltä. Komission mukaan täyttämällä nämä ennakkoehdot voidaan vähentää virheiden määrää ja ongelmallisia valtiontukitapauksia, koska ehtojen avulla voidaan parantaa jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä, minkä pitäisi parantaa valtiontukisääntöjen noudattamista.

102

Jäsenvaltioiden oli suoritettava itsearviointi, jossa tutkittiin seuraavien kolmen kriteerin täyttyminen ja täyttymistapa: valtiontukisääntöjen vaikuttava soveltaminen, henkilöstön osalta koulutus ja tiedonlevitys sekä hallinnolliset valmiudet⁸¹. Viisi jäsenvaltiota olivat samaa mieltä komission kanssa siitä, että ne eivät täyttäneet ehtoja kumppanuussopimusten hyväksymisen aikoihin (ks. **taulukko 7**).

79 Ks. "Ohjeita komissiolle ja jäsenvaltioille jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointiin käytettävistä yhteisistä menetelmistä", 18.12.2014.

80 Asetus (EU) N:o 1303/2013.

81 Asetus (EU) N:o 1303/2013, 19 artikla.

Taulukko 7

Jäsenvaltiot, jotka eivät täytä ennakkoehtojen perusteita

Peruste	Kroatia	Tšekki	Italia	Romania	Slovakia
Järjestelyt valtiontukisääntöjen tehokasta soveltamista varten	–	–	–	–	–
Järjestelyt henkilöstön koulutusta ja tiedotusta varten	–	✓	–	✓	✓
Järjestelyt hallinnon valmiuksien varmistamiseksi	–	–	–	✓	–

Huom.: ✓ tarkoittaa, että peruste täyttyy
 – tarkoittaa, että peruste ei täyty

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

103

Kussakin tapauksessa alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja asianomainen jäsenvaltio sopivat toimenpiteistä, jotka jäsenvaltion on toteutettava ja jotka kirjataan toimintasuunnitelmiin. Esimerkkejä toteutettavista toimenpiteistä esittää **laatikossa 8**.

Laatikko 8

Esimerkkejä toimenpiteistä, joita jäsenvaltion on toteutettava valtiontukia koskevien ennakkoehtojen täyttämiseksi

Taulukossa 7 esitettävien jäsenvaltioiden on otettava käyttöön seuraavat järjestelyt:

Järjestelyt valtiontukisääntöjen tehokasta soveltamista varten. Esimerkkejä sovitusta toimenpiteistä:

Perustetaan valtiontukia koskeva keskusrekisteri vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen noudattamiseksi tai vähämerkityksisen tuen kirjaamiseksi (Italia ja Romania).

Varmistetaan Deggendorf-periaatteen noudattaminen esimerkiksi julkaisemalla luettelo yrityksistä, joille annettu perintämääräys on maksamatta (Tšekki, Italia ja Romania).

Järjestelyt henkilöstön koulutusta ja tiedotusta varten. Esimerkkejä sovitusta toimenpiteistä:

Edellytetään, että henkilöstö osallistuu vähintään kahteen valtiontukea käsittelevään koulutuskurssiin vuodessa (Italia).

Perustetaan valtiontukiasiantuntijoiden ja -koordinaattorien toimintaverkosto (Kroatia).

Järjestelyt hallinnon valmiuksien varmistamiseksi. Esimerkkejä sovitusta toimenpiteistä:

Edellytetään, että jäsenvaltio vahvistaa hallintonsa valmiuksia 10–15:llä henkilöstön jäsenellä (Slovakia).

Hyväksytään rekrytointisuunnitelma rakenne- ja investointirahastojen hallinnointiin osallistuvia kansallisia viranomaisia varten (Kroatia).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin valtiontukia koskevien ennakkoehtojen täyttämiseksi laadittujen toimintasuunnitelmien perusteella.

104

Toimenpiteet on saatettava päätökseen vuoden 2016 loppuun mennessä. Kun jäsenvaltiot ovat raportoineet toteuttaneensa toimintasuunnitelmat, komissio arvioi niiden toteutuksen. Jos komissio toteaa arviointinsa perusteella, ettei toimintasuunnitelmaa ole toteutettu asianmukaisesti, komissio voi keskeyttää jäsenvaltiolle maksettavat maksut⁸². Elokuun 2016 lopussa komissio arvioi yhä edelleen, olivatko mainitut viisi jäsenvaltiota toteuttaneet kaikki toimintasuunnitelmiinsa sisältyvät toimenpiteet.

105

Yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa ei kuitenkaan edellytetty, että jäsenvaltioiden itsearviointien olisi perustuttava ohjelmakauden 2007–2013 aikaiseen valtiontukisääntöjen noudattamiseen, mutta siinä vahvistettiin kolme hallintojärjestelyjä koskevaa perustetta (ks. **taulukko 7**). Kun komissio arvioi jäsenvaltioiden itsearviointien riittävyyttä, se ei hyödyntänyt vaikuttavalla tavalla saatavilla olevia seurantatietoja määrittääkseen toimintasuunnitelmat kaikille niille jäsenvaltioille, joissa oli havaintojen mukaan esiintynyt merkittäviä ongelmia. Erityisesti kilpailun pääosaston vuosina 2006–2014 suorittaman seurannan tulosten mukaan useissa jäsenvaltioissa esiintyi tukitoimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa useammin ongelmia kuin niissä jäsenvaltioissa, jotka totesivat, etteivät ne täytä valtiontukia koskevia ennakkoehtoja (ks. kohta 55).

Vaihtoehtoinen suurhankkeiden hyväksymismenettely saattaa parantaa valtiontukikysymysten selvittämistä komission kanssa, mutta sen tarkoitus ei ole aina antaa jäsenvaltioille oikeusvarmuutta

106

Komissio hyväksyi ohjelmakauden 2007–2013 suurhankkeet arvioituaan jäsenvaltioiden lähettämät hankehakemukset (ks. kohdat 66–71). Ohjelmakautta 2014–2020 varten otettiin yhteisistä säännöksistä annetulla asetuksella käyttöön toinen vaihtoehtoinen suurhankkeiden hyväksymismenettely⁸³. Menettelyssä hakemuksen arvioi riippumaton asiantuntija ennen kuin jäsenvaltio tekee ilmoituksen komissiolle (ks. **laatikko 9**). Vaihtoehtoisen menettelyn käyttö on vapaaehtoista. Kesäkuuhun 2016 mennessä vaihtoehtoisen menettelyn mukaisesti oli jätetty vain yksi suurhankehakemus.

82 Asetus (EU) N:o 1303/2013, 19 artikla.

83 Asetus (EU) N:o 1303/2013, 101 artikla.

Riippumattoman asiantuntijan nimittäminen ja riippumattoman laadunarvioinnin hyväksyminen

Riippumaton asiantuntija arvioi suurhankehakemuksen. Arviointi käsittää toimenpiteen tukiluonteen ja sisämarkkinoille soveltuvuuden analyysin. Jos hankehakemuksesta annetaan myönteinen arviointi, hallintoviranomainen voi hyväksyä suurhankkeen ja lähettää sitä koskevat tiedot komissiolle. Komissio voi evätä hankkeen hyväksynnän kolmen kuukauden kuluessa, jos komissio toteaa ”merkittäviä heikkouksia” riippumattomassa laadunarvioinnissa.

Asiantuntijan valitsee jäsenvaltio, ja valintaan on saatava komission hyväksyntä. Komissio on jo hyväksynyt ennalta asiantuntijaryhmän, jonka nimi on ”Euroopan hankkeille annettava yhteinen apu” (JASPERS)⁸⁴.

84 JASPERS on alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston, Euroopan investointipankin sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin välinen teknisen avun kumppanuus. Ryhmän apu on jäsenvaltioille maksutonta.

107

Tämä suurhankkeita koskeva vaihtoehtoinen menettely voi parantaa valtiontukikysymysten selvittämistä komission kanssa, mutta sen tarkoitus ei kuitenkaan ole aina antaa jäsenvaltioille suurhankepääätöksen tekovaiheessa oikeusvarmuutta siitä, että tuki on valtiontukisääntöjen mukaista. Varmuus voidaan saada ainoastaan jäsenvaltion ilmoituksen perusteella komission valtiontukipääätöksen jälkeen (ks. kohta 70).

Komission laatimalla valtiontuen yhteisellä toimintasuunnitelmalla pyritään vahvistamaan jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia, ja se edellyttää jatkuvaa huomiota

108

Kilpailun pääosasto ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sopivat maaliskuussa 2015 valtiontuen yhteisestä toimintasuunnitelmasta⁸⁵.

109

Toimintasuunnitelma käsitti alun perin kuusi toimea, joilla pyritään lisäämään tietoisuutta ja parantamaan tietämystä valtiontuen alalla kaikissa jäsenvaltioissa. Toimet ovat hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja levittäminen, valtiontuen asiantuntijoille järjestettävät koulutuskurssit, maakohtaiset työpajat, asiantuntijoille järjestettävät seminaarit, kysymyksiä ja vastauksia koskevan tietokannan (ECN-ET-liittymä⁸⁶) kehittäminen edelleen ja valtiontukitietokannan kehittäminen. Vuonna 2016 komissio lisäsi seitsemännen toimen (ks. **taulukko 8**).

85 ”Strengthening administrative capacity for the management of the funds of Member States in the field of State aid – a common action plan”, jonka komissio hyväksyi 18. maaliskuuta 2015.

86 European Competition Network – Electronic Transmissions (ECN-ET, Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto – Sähköiset siirrot) on sähköinen liittymä, jonka kautta jäsenvaltiot voivat esittää valtiontukea koskevia kysymyksiä kilpailun pääosastolle. Yleensä sekä kysymykset ja pääosaston vastaukset julkaistaan, jotta ne ovat kaikkien jäsenvaltioiden nähtävissä. Julkaisematta voidaan jättää esimerkiksi hyvin erikoislaatuinen tapaus, josta ei ole hyötyä muille jäsenvaltioille.

Komission laatima valtiontuen yhteinen toimintasuunnitelma

Numero	Toimi ja määräaika	Kuvaus	Tilanne elokuussa 2016
1	Hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja levittäminen Ensimmäisiä tuloksia odotetaan saatavan vuoden 2015 toiseen neljännekseen mennessä	Kootaan luettelo eri jäsenvaltioissa käytettävistä tehokkaista välineistä, jotta voidaan kehittää hallinnollisia valmiuksia ja tunnistaa hyviä käytäntöjä, joita voidaan jakaa.	Saatiin valmiiksi vuonna 2016
2	Euroopan rakenne- ja investointirahastoja ¹ koskevaa koulutusta kansallisille valtiontuen asiantuntijoille Vuoden 2015 toinen neljännes	Järjestetään Brysselissä yksipäiväinen koulutustilaisuus kansallisille valtiontuen asiantuntijoille.	Ei ollut järjestetty elokuuhun 2016 mennessä
3	Maakohtaiset työpajat Vuoden 2015 toisesta neljänneksestä alkaen	Järjestetään interaktiivisia maakohtaisia seminaareja jäsenvaltioissa, jotka eivät täytä valtiontukia koskevia ennakkoehdotuksia tai joissa on havaittu vakavia pullonkauloja.	Seminaareja on järjestetty vuonna 2014 (Espanjassa) ja vuonna 2015 (Bulgariassa, Kroatiaassa, Tšekissä, Italiassa, Romaniassa ja Slovakiassa).
4	Seminaarit asiantuntijoille, verkkokurssit Jatkuva toimi	Levitetään tietoa hyvin tarkoin määritellyillä, räätälöidyillä seminaareilla, jossa keskitytään tiettyyn aiheeseen/kysymykseen.	Brysselissä järjestettiin tammikuussa 2016 tutkimusta, kehitystä ja innovointia käsittelevä temaattinen työpaja.
5	Kysymyksiä ja vastauksia koskevan tietokannan kehittäminen Jatkuva toimi	Annetaan ohjeita uusien sääntöjen tulkitsemisesta kaikille kansallisille valtiontuen asiantuntijoille kilpailun pääosaston täysin hallinnoiman yhteisen tietoteknisen alustan välityksellä.	Kysymyksiä ja vastauksia oli kesäkuuhun 2016 mennessä jätetty yli 600; niitä ollaan siirtämässä eState aid wikiin (ks. toimi 6).
6	State aid wiki -sivuston kehittäminen Jatkuva toimi	Kehitetään sivuja, joilla käsitellään tiivistetysti asiaan liittyviä kysymyksiä, joita on esitetty ECN-ET-liittymän kautta.	Verkkosivusto avattiin helmikuussa 2016, ja sen nimi on eState aid wiki. Kysymyksiä ja vastauksia oli jätetty kesäkuuhun 2016 mennessä noin 270.
7	Erillisen koulutusmoduulin kehittäminen	Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto/työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja kilpailun pääosasto kehittävät yhdessä julkisen hallinnon Eurooppa-instituutin kanssa kaksipäiväisten valtiontukikoulutusjaksojen sarjaa. Kaksi koulutusjaksoa toteutetaan Brysselissä marras-joulukuussa 2016. Koulutusjaksoja voidaan lisätä jäsenvaltioiden pyynnöstä. Kohderyhmä on Euroopan rakenne- ja investointirahastojen toimijat, joilla on jonkin verran kokemusta valtiontuesta.	Tarkoitettu toteutettavaksi marras-joulukuussa 2016.

1 Euroopan rakenne- ja investointirahastoja ovat EAKR, koheesiorahasto, ESR, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission tietojen perusteella.

110

Valtiontuen yhteisen toimintasuunnitelman seitsemästä toimesta toimet 1 ja 3 oli saatettu täysin päätökseen, toimet 5 ja 6 oli toteutettu ja niiden on tarkoitus toimia jatkuvasti. Muita kolmea toimea ei ollut vielä elokuussa 2016 toteutettu. Niistä yhtä otettiin parhaillaan käyttöön (toimi 4) ja kahta ei ollut vielä aloitettu (toimet 2 ja 7).

111

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto olivat lisänneet merkittävästi järjestämiensä koulutuskurssien kokonaismäärää: kaudella 2012–2013 kurssuja järjestettiin viisi ja kaudella 2014–2015 yhteensä 17. Kilpailun pääosasto järjesti 19 jäsenvaltion⁸⁷ pyynnöstä 37 koulutuskurssia ohjelmakautta 2014–2020 varten uudistetuista valtiontukilainsäädännöstä vuosina 2014 ja 2015. Lisäksi kilpailun pääosasto oli järjestänyt tammikuussa 2016 koulutuskurssuja valtiontuesta ja infrastruktuurista viidelle jäsenvaltiolle⁸⁸.

112

Valtiontuen yhteinen toimintasuunnitelma ja komission järjestämän koulutuksen lisääminen ovat osa yhteisiä toimia, joilla pyritään parantamaan valtiontukisääntöjen noudattamista jäsenvaltioissa osittain siitä syystä, että niiden vastuu valtiontuen alalla on kasvanut. Aloitteet ovat tärkeitä sen kannalta, että voidaan lieventää riskiä, joka aiheutuu lisääntyneestä tukitoimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvästä jäsenvaltioiden vastuusta. Tilintarkastustuomioistimen tekemän kyselyn tulokset osoittavat, että varsinkin eState aid wikiin suhtauduttiin hyvin myönteisesti. Jäsenvaltiot ovat käyttäneet sitä paljon: 30. kesäkuuta 2016 mennessä oli esitetty noin 270 kysymystä ja vastausta⁸⁹.

113

Sitä, kuinka paljon edellä esitetyt toimet parantavat valtiontukeen liittyvien virheiden havaitsemista ja ehkäisemistä jäsenvaltioissa, voidaan arvioida vasta tulevaisuudessa.

87 Kaikki jäsenvaltiot Tanskaa, Irlantia, Kreikkaa, Kyprosta, Liettuaa, Luxemburgia, Maltaa, Alankomaita ja Itävaltaa lukuun ottamatta.

88 Bulgaria, Kroatia, Tšekki, Romania ja Slovakia.

89 Kysymyksiä ja vastauksia on jätetty aiemmin käytössä olleeseen ECN-ET-liittymään yli 600; niitä ollaan siirtämässä eState aid wikiin.

114

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on havaittu vuodesta 2010 asti, että valtiontukisääntöjen noudattamatta jättäminen on ollut merkittävän yleistä. Tässä kertomuksessa korostetaan tarvetta lisätä tietoisuutta sovellettavista säännöistä jäsenvaltioissa ja jatkaa komission tukea, jotta valtiontukisääntöjen rikkominen ehkäistään, havaitaan ja korjataan vaikuttavalla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin teki kaiken kaikkiaan seuraavat havainnot:

- a) Kaudella 2010–2014 komissio ja tilintarkastustuomioistuin havaitsivat valtiontukisääntöjen rikkomista huomattavassa määrässä tarkastuksia. Valtiontukeen liittyvät virheet olivat EAKR:n ja koheesiorahaston tärkeä arvioituun virhetasoon vaikuttava tekijä koheesio politiikan alalla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission omat tarkastukset ja seuranta johtivat koheesio politiikan alalla samanlaiseen havaittujen rikkomistapausten osuuteen kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset. Sitä vastoin jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset havaitsivat valtiontukisääntöjen rikkomista paljon vähemmän kuin komissio tai tilintarkastustuomioistuin. Tämä osoittaa, että toistaiseksi tarkastusviranomaiset eivät ole keskittyneet tarkastustensa aikana riittävästi valtiontukeen.
- b) Ohjelmakaudella 2007–2013 komissio ei rekisteröinyt havaitsemiaan tai jäsenvaltioiden raportoimia valtiontukeen liittyviä virheitä siten, että se olisi voinut analysoida ne kunnolla. Analyysi olisi voinut auttaa komissiota kehittämään kohdistetumpia ja räätälöityjä ehkäiseviä toimenpiteitä jäsenvaltioita ja ohjelmia varten.
- c) Varsinkaan ohjelmakauden 2007–2013 alussa komissio ei tarkistanut järjestelmällisesti valtiontukisääntöjen noudattamista suurhankkeiden yhteydessä. On olemassa riski, että tietyt EU:n osarahoittamat suurhankkeet eivät sovellu sisämarkkinoille. Tämä johtuu myös siitä, että ennen vuotta 2012 ja Leipzig/Halle -tuomion antamaa selvennystä jäsenvaltiot ilmoittivat infrastruktuuri-investointeja komissiolle harvoin. Jotta riski lievenisi tulevaisuudessa, komissio on tehostanut sisäisiä ehkäiseviä toimenpiteitään ja ottanut käyttöön ohjelmakaudeksi 2014–2020 vaihtoehtoisen hyväksyntämenettelyn, joka käsittää riippumattoman laadunarvioinnin. Komission mukaan suurhankkeet hyväksytään vasta valtiontuen sisäisen selvityksen jälkeen riippumatta jäsenvaltion soveltamasta menettelystä.
- d) Komissio on toteuttanut sovellettavan valtiontukilainsäädännön yksinkertaistamiseksi ohjelmakautta 2014–2020 varten toimia, joilla on vähennetty hallinnollista rasitetta ja lisätty avoimuutta, mutta myös lisätty tukitoimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyviä jäsenvaltioiden velvollisuuksia. Kun jäsenvaltiot saavat entistä enemmän vastuuta, vaarana on valtiontukeen liittyvien virheiden lisääntyminen. Komission seuranta on nimittäin osoittanut, että jäsenvaltiot tekivät useita virheitä tukiohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa ohjelmakaudella 2007–2013. Komissio on tämän riskin lieventämiseksi toteuttanut toimia, joilla pyritään kehittämään jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia valtiontuen alalla. Muun muassa on otettu käyttöön valtiontukiohjelmiin sovellettavat ennakoedellytykset, joiden avulla on tarkoitus edistää ERI-rahastojen tehokasta ja vaikuttavaa käyttöä ('ennakkoehdot'). Jäsenvaltiot, joiden ei katsottu täyttävän kyseisiä ehtoja, eivät kuitenkaan välttämättä ole samoja kuin ne, joissa komissio on havainnut aiemmin eniten ongelmia. Lisäksi toimet edellyttävät jatkuvaa huomiota.

Komissiolla ei ole kattavaa kokonaiskuvaa valtiontukeen liittyvistä virheistä, jäsenvaltiot eivät kiinnitä riittävästi huomiota valtiontukeen eikä valtiontukea peritä merkittävästi takaisin komission seurannan tulosten perusteella

115

Vuosina 2010–2014 tilintarkastustuomioistuin havaitsi merkittävän määrän valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämistapauksia koheesiopolitiikan alalla tarkastetuissa 269 hankkeessa, joihin sääntöjä sovellettiin. Valtiontukeen liittyvät virheet olivat tärkeä arvioituun virhetasoon vaikuttava tekijä koheesiopolitiikan alalla. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston omat tarkastukset johtivat koheesiopolitiikan alalla samanlaisiin tuloksiin (ks. kohdat 33–36 sekä 47 ja 48).

116

Suojatakseen EU:n talousarviota komissio määrää rahoitusoikaisuja jäsenvaltioille, kun havaitaan tapauksia, joissa valtiontukisääntöjä ei ole noudatettu. Vuosien 2010–2014 osalta alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto oli toteuttanut tai toteutti parhaillaan 18:aa rahoitusoikaisua, jotka koskivat seitsemää jäsenvaltiota ja jotka johtuivat ainakin osittain valtiontukisääntöjen rikkomisesta. Rahoitusoikaisusta kymmenen perustui pääosaston omiin tarkastuksiin, viisi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksiin ja kolme pääosaston suorittamaan tarkastusviranomaisien vuotuisten tarkastuskertomusten tarkasteluun. Yksinomaan valtiontukeen näistä rahoitusoikaisusta liittyi yksitoista; niiden määrä oli yhteensä 38,4 miljoonaa euroa ja ne koskivat viittä jäsenvaltiota⁹⁰. Muihin rahoitusoikaisuihin sisältyvää valtiontuen määrää on mahdotonta määrittää (ks. kohdat 49–51).

117

Komission on valvottava tukiohjelmia säännöllisesti sen tarkistamiseksi, ovatko ne valtiontukisääntöjen mukaisia ja missä määrin ne ovat valtiontukisääntöjen mukaisia. Jos pääosasto havaitsee, että myönnetty tuki on sisämarkkinoille soveltumaton, pääosasto voi aloittaa tuen takaisinperinnän. Kilpailun pääosasto on toistaiseksi toteuttanut vain vähän korjaavia toimia seurantansa avulla havaittujen ongelmien määrään ja vakavuuteen nähden. Kilpailun pääosasto katsoo seurantansa perusteella, että noin 36 prosenttiin kaikista tukiohjelmista liittyi ongelmia vuosina 2009–2014. Ongelmat, jotka vaikuttivat sisämarkkinoille soveltuvuuteen (7,3 prosenttia kaikista tukiohjelmista), olivat erityisen merkittäviä. Samana ajanjaksona kilpailun pääosaston seuranta johti kahdeksaan vapaaehtoiseen takaisinperintään ja kahdeksaan muodolliseen toimenpiteeseen. Viimeksi mainituilla saatiin perittyä takaisin yhteensä 0,3 miljoonaa euroa (ks. kohdat 52–56).

Suositus 1

Komission olisi toteutettava korjaavia toimia, kun tukitoimenpiteet eivät ole valtiontukisääntöjen mukaisia.

Toteutumisen tavoitemääräaika: Välittömästi

90 Kreikka, Espanja, Ranska, Itävalta ja Puola.

Johtopäätökset ja suositukset

118

Ohjelmakaudella 2007–2013 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto eivät kumpikaan tallentaneet havaitsemiaan valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämistä koskevia tapauksia asianmukaisesti siten, että ne olisivat voineet analysoida valtiontukeen liittyviä virheitä asianmukaisesti (ks. kohdat 57–61).

119

Ohjelmakautta 2014–2020 varten komissio on kehittänyt tietokannan (MAPAR), johon on tarkoitus tallentaa tiedot komission omien EAKR:a, koheesiorahastoa ja ESR:a koskevien tarkastusten avulla havaittavista valtiontukisääntöjen rikkomistapauksista. Järjestelmä on huomattava parannus, mutta kilpailun pääosastolla ei ole siihen käyttöoikeutta (ks. kohta 57).

120

Jäsenvaltioiden ilmoittamat valtiontukeen liittyvät virheet kirjataan komission sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään (IMS). Järjestelmässä on useita puutteita, sillä mm. erityistä valtiotukea koskevaa virhettä ei ole virhetyyppiluokittelussa ja virhekuvaukset ovat riittämättömiä. Järjestelmästä onkin niin ollen käytännössä vain vähän hyötyä. Kilpailun pääosastolla ei ole käyttöoikeutta myöskään IMS-tietokantaan (ks. kohdat 58 ja 59).

Suositus 2

- a) Komission olisi kirjattava sääntöjenvastaisuudet MAPAR-tietokantaan niin, että niiden esiintymistiheyttä, vakavuutta, luonnetta, tyyppiä, maatieteellistä alkuperää ja syitä olisi helppo analysoida. Tietokannan olisi sisällettävä myös tietoja sääntöjenvastaisuuksien johdosta toteutetuista jatkotoimista (kuten määrätyistä rahoitusoikaisuista).

Toteutumisen tavoitemääräaika: Välittömästi

- b) Komission olisi mukautettava tietokannan rakennetta siten, että sääntöjenvastaisuuksia (esimerkiksi valtiontuessa) koskevia tietoja voidaan poimia niin, että tietoja voidaan analysoida jäsenvaltioittain ja tyypeittäin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä

- c) Kilpailun pääosastolle olisi annettava säännöllisesti pääsy kaikkiin valtiontuen sääntöjenvastaisuuksien kannalta relevantteihin tietoihin, jotka sisältyvät MAPAR-tietokantaan ja sääntöjenvastaisuuksien tietokantaan.

Toteutumisen tavoitemääräaika: välittömästi

121

Komissio päättää suurhankkeiden hyväksymisestä arvioituaan hankkeen merkittävyyttä, kannattavuutta, kestävyyttä, ympäristöprofiilia ja rahoituspyynnön perusteluja sekä jäsenvaltioiden toimittamia tietoja siitä, saako hanke valtiontukea. Päätöksen tarkoitus ei kuitenkaan ole aina antaa jäsenvaltioille suurhankkeen tekovaiheessa oikeusvarmuutta siitä, että tuki on valtiontukisääntöjen mukaista. Varmuus voidaan saada ainoastaan jäsenvaltion ilmoituksen perusteella komission valtiontukupäätöksen jälkeen (ks. kohdat 69 ja 70).

122

Varsinkin ohjelmakauden 2007–2013 alussa komissio ei tarkistanut järjestelmällisesti valtiontukisääntöjen noudattamista suurhankkeiden yhteydessä. Tämän vuoksi on olemassa riski, että tietyt EU:n osarahoittamat suurhankkeet eivät sovellu sisämarkkinoille. Tämä johtuu myös siitä, että ennen vuotta 2012 ja Leiptzig/Halle -tuomion antamaa selvennystä jäsenvaltiot ilmoittivat infrastruktuuri-investointeja harvoin komissiolle. Jotta riski lievenisi tulevaisuudessa, komissio on tehostanut sisäisiä ehkäiseviä toimenpiteitään ja ottanut käyttöön vaihtoehtoisen hyväksyntämenettelyn, joka käsittää riippumattoman laadunarvioinnin ohjelmakaudeksi 2014–2020 (ks. kohdat 62–65, 70, 106 ja 107).

Suositus 3

- a) Komission olisi hyväksyttävä suurhankkeet vasta valtiontuen sisäisen selvityksen jälkeen ja pyydettyä jatkuvasti jäsenvaltioita ilmoittamaan tuki tarvittaessa, jotta varmistetaan oikeusvarmuus jäsenvaltion käyttämästä hakemusmenettelystä riippumatta.

Toteutumisen tavoitemääräaika: välittömästi

123

Tarkastusviranomaiset arvioivat, että noin kolmannes niiden vuosina 2010–2014 tarkastamista EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hankkeista oli saanut valtiontukea. Tarkastusviranomaiset havaitsivat valtiontukeen liittyviä virheitä vain 3,6 prosentissa näistä hankkeista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi samalla ajanjaksolla EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hankkeissa virheitä yli viisinkertaisen määrän. Tarkastetuista tarkastusviranomaisten käyttämistä tarkistuslistoista hieman yli kolmanneksessa havaittiin merkittäviä puutteita valtiontukea koskevassa osuudessa. Tässä suhteessa tehtiin parannuksia vuonna 2015. Suurin osa tarkastusviranomaisten vuotuisissa tarkastuskertomuksissa raportoiduista virheistä koski vähämerkityksistä tukea. Tällaisten virheiden ehkäisemistä voitaisiin helpottaa perustamalla keskusrekisteri, joka sisältää täydelliset tiedot kaikesta jäsenvaltiossa myönnetystä vähämerkityksisestä tuesta (ks. kohdat 43 ja 74–79).

124

Lähes kaikki tarkastusviranomaiset katsoivat, että valtiontukea koskeva EU:n sää-döskehys on vähintään melko monimutkainen. Tarkastusviranomaiset totesivat tarvitsevansa lisätukea valtiontukisääntöjen noudattamisen tarkastamista varten ja erityisesti tapaustutkimuksia sisältävää käytännön ohjekirjaa. Jäsenvaltioiden viranomaisilla ei ole tarvittavia tietoja tietyistä asioista, kuten takaisinperintää koskevien päätösten tilanteesta, sen tarkistamiseksi, noudatetaanko sovellettavia valtiontukisääntöjä (Deggendorf-periaate) (ks. kohdat 80-82, 95 ja 96).

Suositus 4

- a) Komission olisi varmistettava, että tarkastusviranomaisten tekemät valtiontukisääntöjen noudattamista koskevat tarkastukset ovat laajuudeltaan ja laadultaan riittäviä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: maaliskuu 2017.

- b) Komission olisi pyydettävä, että tarkastusviranomaiset tarkastavat ohjelma-kauden 2007–2013 päättämistä silmällä pitäen, ovatko ennen vuotta 2012 hyväksytyt suurhankkeet valtiontukisääntöjen mukaisia.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: maaliskuu 2017.

- c) Komission olisi laadittava lisäohjeita, joihin sisältyy erityisesti käytännön tapaustutkimuksia, joilla havainnollistetaan hyviä käytäntöjä sekä yleisimpiä valtiontukisääntöjen rikkomisen tyyppejä ja syitä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä

- d) Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita perustamaan keskusrekisteri vähämerkityksisen tuen seurantaan varten.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä

- e) Komission olisi perustettava EU:n laajuinen keskustietokanta, josta jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat hakea tietoa yrityksistä, joille on annettu valtiontukea koskeva perintämääräys, ja perintämenettelyjen tilanteesta, jotta viranomaiset voisivat noudattaa Deggendorf-periaatetta. Käyttöoikeus olisi myönnettävä ainoastaan tarpeellisuusperiaatteen mukaan.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2017 loppuun mennessä

Komissio on toteuttanut jäsenvaltioiden velvollisuuksia lisääviä toimia yksinkertaistaakseen sovellettavia valtioneukisääntöjä sekä toimia kehittääkseen jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia

125

Komissio antoi uuden yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ohjelmakautta 2014–2020 varten. Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisala on aiempaa merkittävästi laajempi, minkä vuoksi sitä sovelletaan yhä useampiin tukitoimenpiteisiin. Laajentamalla yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa komissio on vähentänyt merkittävästi jäsenvaltioiden hallinnollista rasitusta ja omaa hallinnollista rasitustaan, koska vastaisuudessa on ilmoitettava merkittävästi aiempaa harvempia tukitoimenpiteitä. Jäsenvaltioiden on nyt varmistettava ja tarkistettava entistä useamman tukitoimenpiteen yhteydessä, onko tukitoimenpide valtioneukisääntöjen mukainen, esimerkiksi noudatetaanko siinä tuki-intensiteetin enimmäismääriä ja osoitetaanko kannustava vaikutus. Ohjelmakaudelle 2014–2020 annettujen alueellisia valtioneukia koskevien suuntaviivojen määräykset ovat yleensä tiukempia kuin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännökset, mikä sekin kannustaa hyödyntämään yleistä ryhmäpoikkeusasetusta (ks. kohdat 85–87 sekä 97 ja 98).

126

Kun jäsenvaltiot saavat entistä enemmän vastuuta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentumisen vuoksi, vaarana on valtioneukien liittyvien virheiden lisääntyminen. Komission seuranta on nimittäin osoittanut, että jäsenvaltiot tekivät monia virheitä tukiohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa vuosina 2009–2014. Ongelmat vaikuttivat todennäköisesti tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille, erityisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tukiohjelmissa (ks. kohdat 52–54).

127

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiä on kuitenkin muutettu riskin lieventämiseksi. Vuoden 2014 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa on helpotettu kannustavan vaikutuksen osoittamista suurten yritysten kohdalla tukiohjelman perusteella myönnettävän valtioneukien yhteydessä. Toinen merkittävä muutos yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa on avoimuutta koskevien vaatimusten lisääntyminen, jonka tilintarkastustuomioistuin odottaa parantavan valtioneukisääntöjen noudattamista jäsenvaltioissa, koska asianomaisilla osapuolilla on vastaisuudessa käytettävissään entistä parempia tietoja sääntöjenvastaista valtioneukia koskevien kantelujen tekemistä varten (ks. kohdat 88–91).

128

Parantaakseen jäsenvaltioiden tukiohjelmien suunnittelua komissio otti ohjelmakautta 2014–2020 varten käyttöön jälkiarvioinnit. Arviointeja tehdään vastaisuudessa suurimmille tukiohjelmille. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan arviointi on pakollista tiettyjen tukimuotojen tukiohjelmilla, jos niiden vuotuinen budjetti on yli 150 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden odotetaan esittävän ensimmäiset tuloksensa vuoteen 2017 mennessä (ks. kohdat 92 ja 99).

129

Yhteisistä säännöksistä annetulla asetuksella otettiin käyttöön jäsenvaltioiden tukiohjelmiä koskevat ennakkoehdot. Ennakkoehtojen täyttäminen voi vähentää valtiontukisääntöjen rikkomistapausten määrää. Suorittamansa itsearvioinnin perusteella viisi jäsenvaltiota ei ollut vielä täyttänyt ennakkoehtoja vuoden 2015 loppuun mennessä. Jäsenvaltiot, joiden ei katsottu täyttävän kyseisiä ehtoja, eivät kuitenkaan välttämättä ole samoja kuin ne, joissa komissio on havainnut aiemmin eniten ongelmia. Lisäksi toimet edellyttävät jatkuvaa huomiota. Kehittääkseen jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia valtiontuen alalla alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja kilpailun pääosasto hyväksyivät valtiontuen yhteisen toimintasuunnitelman maaliskuussa 2015. Toimintasuunnitelman ansiosta on esimerkiksi lisätty komission järjestämää koulutusta ja perustettu jäsenvaltioiden viranomaisten myönteisesti vastaanottama verkkosivusto, jolla ne voivat esittää valtiontukea koskevia kysymyksiä komissiolle (ks. kohdat 101–105 ja 108–113).

130

Vasta tulevaisuudessa voidaan arvioida, kuinka paljon hallinnollisia valmiuksia kehittäville komission toimilla ja ennakkoehtojen käyttöönotolla voidaan kompensoida jäsenvaltioiden kasvanutta vastuuta ja kuinka paljon nämä aloitteet parantavat valtiontukeen liittyvien virheiden havaitsemista ja ehkäisemistä jäsenvaltioissa.

Suositus 5

- a) Komission olisi käytettävä valtuuksiaan keskeyttää maksut jäsenvaltioille, jotka eivät täytä valtiontukia koskevia ennakkoehtoja vuoden 2016 loppuun mennessä, kunnes jäsenvaltiot ovat korjanneet kaikki merkittävät puutteet.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: komission saatua arviointinsa päätökseen

- b) Komission olisi tietokantoihinsa sisältyvien tietojen perusteella seurattava kahden vuoden välein jäsenvaltioiden valmiuksia noudattaa valtiontukisääntöjä tekemällä esimerkiksi, tyyppiä, esiintymistiheyttä, vakavuutta, maatiieteellistä alkuperää ja syitä koskevia analyyssejä komission itsensä tai jäsenvaltioiden viranomaisten havaitsemista valtiontukeen liittyvistä virheistä. Komission olisi käytettävä analyyssejä seurantaan ja suorien tukitoimien, kuten jäsenvaltioille järjestettävän koulutuksen, kohdentamiseen niitä eniten tarvitseville.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: joka toinen vuosi vuoden 2017 lopusta alkaen

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Henri Grethenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 7. syyskuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Vuosien 2010–2014 valtiontukimenot jäsenvaltioittain, miljoonaa euroa

Jäsenvaltio	2010	2011	2012	2013	2014	Yhteensä	Osuus EU:n kokonaismäärästä
Belgia	2 400	1 655	1 556	1 614	1 711	8 936	2,33 %
Bulgaria	40	43	77	121	240	520	0,14 %
Tšekki	1 242	1 406	1 558	1 714	2 169	8 089	2,11 %
Tanska	2 211	2 369	2 591	2 561	2 509	12 241	3,20 %
Saksa	16 266	14 000	13 574	13 808	39 559	97 208	25,39 %
Viro	49	52	62	123	236	522	0,14 %
Irlanti	1 718	1 057	853	1 144	825	5 597	1,46 %
Kreikka	2 083	2 509	1 931	2 903	1 929	11 354	2,97 %
Espanja	4 898	4 507	3 905	3 084	3 197	19 591	5,12 %
Ranska	15 917	13 912	15 706	13 733	15 543	74 811	19,54 %
Kroatia	-	-	-	258	276	534	0,14 %
Italia	4 127	3 840	4 399	3 469	5 509	21 343	5,58 %
Kypros	121	140	116	104	100	580	0,15 %
Latvia	202	284	398	378	492	1 754	0,46 %
Liettua	180	222	230	208	181	1 020	0,27 %
Luxemburg	108	114	101	164	168	655	0,17 %
Unkari	2 051	1 173	1 167	1 452	1 702	7 545	1,97 %
Malta	92	102	108	132	82	516	0,13 %
Alankomaat	2 782	2 827	2 510	2 064	2 238	12 420	3,24 %
Itävalta	2 085	1 777	1 914	1 871	1 479	9 126	2,38 %
Puola	3 499	2 942	3 001	2 978	4 929	17 349	4,53 %
Portugali	1 535	1 553	933	471	732	5 224	1,36 %
Romania	315	677	878	896	972	3 737	0,98 %
Slovenia	375	455	459	472	453	2 214	0,58 %
Slovakia	313	173	133	200	313	1 131	0,30 %
Suomi	2 287	3 126	2 523	2 589	2 545	13 071	3,41 %
Ruotsi	3 210	3 155	3 172	3 255	3 204	15 996	4,18 %
Yhdistynyt kuningaskunta	5 574	4 797	5 524	5 953	7 872	29 719	7,76 %
Euroopan unioni	75 680	68 866	69 376	67 719	101 161	382 802	100 %

Huom.: Komission mukaan menojen kasvu vuonna 2014 johtuu pääasiassa (85 %) siitä, että raportointiin on sisällytetty aiempaa enemmän uusiutuvan energian tukiohjelmia. Ilman niitä ilmoitettu valtiontuen määrä olisi ollut noin 73 miljardia euroa vuonna 2014. Lisäksi EU:n varat on sisällytetty lukuihin vasta vuodesta 2014 lähtien.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimiston komission vuonna 2015 julkaiseman valtiontukien tulostaulun perusteella.

Kilpailun pääosaston vuosina 2006–2014 suorittaman seurannan tulokset

	Seurattujen tukiohjelmien määrä	Ongelmallisten tapausten määrä	Ongelmallisten tapausten osuus
Ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan kuuluva tuki	121 (joista 26 vuonna 2014)	31	26 %
Sallittu tuki	166 (joista 42 vuonna 2014)	53	32 %
Muu	1 (josta 0 vuonna 2014)	1	100 %
Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut	8 (joista 7 vuonna 2014)	4	50 %
Yhteensä	296 (joista 75 vuonna 2014)	89 (joista 27 vuonna 2014)	30 % (36 % vuonna 2014)
Laajakaista	7	2	29 %
Kulttuuri	11	3	27 %
Työllisyys	15	5	33 %
Ympäristö ja energia	45	14	31 %
Muu monialainen tuki	2	0	0 %
Aluekehitys	64	18	28 %
Tutkimus ja kehitys	47	19	40 %
Riskipääoma	10	6	60 %
Alakohtainen kehittäminen	5	1	20 %
Pk-yritykset	31	5	16 %
Koulutus	25	4	16 %
Liikenne	16	6	38 %
Pelastaminen ja rakenneuudistus	9	1	11 %
Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut	8	4	50 %
Muu	1	1	100 %

	Seurattujen tukiohjelmien määrä	Ongelmallisten tapausten määrä	Ongelmallisten tapausten osuus
Belgia	15	7	47 %
Bulgaria	4	1	25 %
Tšekki	10	3	30 %
Tanska	5	1	20 %
Saksa	26	3	12 %
Viro	4	1	25 %
Irlanti	11	1	9 %
Kreikka	11	6	55 %
Espanja	21	5	24 %
Ranska	29	10	34 %
Italia	28	6	21 %
Kypros	4	1	25 %
Latvia	3	1	33 %
Liettua	4	2	50 %
Luxemburg	4	2	50 %
Unkari	9	1	11 %
Malta	3	1	33 %
Alankomaat	13	6	46 %
Itävalta	11	4	36 %
Puola	17	4	24 %
Portugali	9	6	67 %
Romania	6	1	17 %
Slovenia	4	1	25 %
Slovakia	5	0	0 %
Suomi	4	1	25 %
Ruotsi	7	0	0 %
Yhdistynyt kuningaskunta	29	15	52 %

Lähde: Euroopan komissio.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ohjelmakaudelle 2007–2013 hyväksymät suurhankkeet

Jäsenvaltio	Hyväksytyjen suurhankkeiden määrä	Hyväksytyjen suurhankkeiden osuus	Keskimääräinen EU:n rahoitus hyväksyttyä suurhanketta kohden (milj. euroa)	EU:n kokonaisrahoitus hyväksytyille suurhankkeille (milj. euroa)
Belgia	0	0,0 %	-	0,0
Bulgaria	18	2,0 %	108,8	1 958,4
Tšekki	49	5,3 %	89,5	4 387,8
Tanska	0	0,0 %	-	0,0
Saksa	44	4,8 %	41,6	1 830,3
Viro	9	1,0 %	50,8	457,3
Irlanti	3	0,3 %	24,8	74,5
Kreikka	59	6,4 %	105,6	6 228,4
Espanja	70	7,6 %	83,6	5 852,3
Ranska	36	3,9 %	28,8	1 035,7
Kroatia	12	1,3 %	39,2	470,3
Kypros	3	0,3 %	34,0	102,0
Latvia	10	1,1 %	70,3	702,7
Liettua	10	1,1 %	49,7	496,5
Luxemburg	0	0,0 %	-	0,0
Unkari	51	5,6 %	114,7	5 849,2
Malta	7	0,8 %	40,9	286,3
Alankomaat	0	0,0 %	-	0,0
Itävalta	1	0,1 %	4,1	4,1
Puola	274	29,8 %	98,6	27 022,9
Portugali	39	4,2 %	47,5	1 852,0
Romania	100	10,9 %	80,4	8 044,4
Slovenia	16	1,7 %	58,2	931,1
Slovakia	33	3,6 %	79,8	2 634,8
Suomi	0	0,0 %	-	0,0
Ruotsi	0	0,0 %	-	0,0
Yhdistynyt kuningaskunta	13	1,4 %	38,6	501,2
Yhteensä	918	100,0 %	82,6	75 790,3

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

Valtiontukea koskeva säädöskehys

SEUT – Perussopimuksen 107–109 artiklassa luodaan perusta kaikille valtiontukisäännöille. Perussopimuksella on säädöshierarkiassa korkein asema, ja kaiken muun lainsäädännön on oltava perussopimuksen määräysten mukaista. Perussopimuksen 108 artiklan 4 kohdassa ja 109 artiklassa määrätään valtiontukea koskevien asetusten antamisesta.

Oikeuskäytäntö – Euroopan unionin tuomioistuimen antamat tuomiot, joissa tulkitaan perussopimuksen määräyksiä ja johdetun oikeuden säännöksiä. Euroopan unionin tuomioistuimen antamat tuomiot ovat komissiota ja jäsenvaltioita velvoittavia. Komission on mukautettava lähestymistapansa tuomioistuimen antamien tuomioiden mukaiseksi.

Asetukset – Asetukset ovat toimielinten antamia johdetun oikeuden säädöksiä. Ne pätevät yleisesti. Asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa voimaantulopäivästä lähtien (edellyttämättä erillistä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä)¹. Valtiontuen alalla tärkein asetus on yleinen ryhmäpoikkeusasetus.

Ei-sitovat säädökset ("soft law")

Suuntaviivat – Suuntaviivat ovat ei-sitovia säädöksiä, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta joilla saattaa olla oikeusvaikutuksia. Euroopan unionin tuomioistuin on kumonnut komission päätöksiä siitä syystä, etteivät ne olleet ei-sitovien säädösten mukaisia. Suuntaviivoissa määritellään perusteet, joiden perusteella komissio arvioi ilmoitettujen tukitoimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuutta. Komissio katsoo todennäköisesti sellaiset tukitoimenpiteet sisämarkkinoille soveltumattomiksi, jotka eivät noudata suuntaviivoissa määriteltyjä perusteita. Valtiontukea koskevat suuntaviivat ovat monialaisia (esimerkiksi tutkimusta, kehitystä ja innovointia koskevat suuntaviivat) tai alakohtaisia (esimerkiksi lentoasemia ja -yhtiöitä koskevat suuntaviivat).

Analyysirungot – Analyysirungot ovat ohjeasiakirjoja, jotka on suunniteltu erityisesti auttamaan jäsenvaltioita arvioimaan, olisiko infrastruktuurihankkeille myönnettävästä tuesta ilmoitettava komissiolle.

¹ Ks. SEUT, 288 artikla.

IV

Komissio tekee tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä tarkastusviranomaisten kanssa valtiontukien tarkastamiseen liittyvien valmiuksien parantamiseksi. Komissio on tarjonnut tarkastusviranomaisille kohdennetun koulutuksen, toimien ja ohjeiden lisäksi valmiita valtiontukea koskevia tarkistuslistoja vuonna 2011 sekä päivitettyjä tarkistuslistoja marraskuussa 2015.

Asetuksen mukaan tarkastusviranomaisten on ilmoitettava vuotuisissa tarkastuskertomuksissaan tarkastusten pääasialliset tulokset, muttei yksityiskohtaisia tietoja havaittujen virheiden luonteesta. Komission yksiköt ovat tarkastaneet vuotuiset tarkastuskertomukset tutkimalla muun muassa järjestelmiä ja toimia koskevissa tarkastuksissa käytetyt menetelmät (myös tarkistuslistat) ja tekemällä uudelleen jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten jo suorittamia tarkastuksia. Tarkastustensa perusteella komissio katsoo, että joissakin tapauksissa tarkastusviranomaiset ovat kyllä havainneet valtiontukeen liittyvät virheet, mutta viranomaiset ovat ilmoittaneet ne toisessa ryhmässä, jolloin vuotuisissa tarkastuskertomuksissa on voinut jäädä virheitä ilmoittamatta. Komissio on kuitenkin havainnut myös puutteita ja pyytänyt tarkastusviranomaisia parantamaan valtiontukeen liittyviä tarkastuksiaan. Komission omissa tarkastuksissa on havaittu hiljattain, että tarkastusviranomaisten käyttämien valtiontukea koskevien tarkistuslistojen laatu on parantunut huomattavasti, kuten tilintarkastustuomioistuim on arvioinut.

V

Komissio huomauttaa, että sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ovat tallentaneet tarkastuksissa tehtyjä havaintoja tietokantoihin ohjelmakaudella 2007–2013. Tietokantoja ei ole tarkoitettu virhelähteiden analysointityökaluiksi, mutta siitä huolimatta komissio on puuttunut yleisesti tiedossa oleviin toistuviin valtiontukeen liittyviin ongelmiin asianmukaisilla ja ehkäisevillä toimenpiteillä. Kilpailun pääosasto jakoi maaliskuussa 2016 valtiontukiohjelmien jälkikäteis seurantaan liittyviä kokemuksiaan alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston kanssa. Kilpailun pääosasto esitteli alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle erityisesti vuoden 2015 seurantajakson tulokset. Lisäksi komissio pyrkii parantamaan pääosastojen välistä tietojenvaihtoa valtiontukeen liittyvistä virheistä tarpeen mukaan.

Toteutettujen ehkäisevien toimenpiteiden osalta voidaan todeta, että alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja kilpailun pääosasto ovat toteuttaneet maaliskuusta 2015 lähtien kattavaa toimintasuunnitelmaa ”Strengthening Administrative Capacity for the Management of the Funds of Member States in the Field of State Aid”, jolla pyritään vahvistamaan rahastojen hallinnointiin liittyviä jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia valtiontuen alalla. Ohjelmakaudella 2014–2020 lainsäädäntökehityksessä on otettu käyttöön valtiontukea koskevia ennakkoehtoja. Niiden tarkoituksena on parantaa toimintasuunnitelmien avulla joidenkin jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia tällä alalla ennen ohjelman toteutusta.

VI

Komissio painottaa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa valtiontukitoimenpiteistä ja että suurhanketta koskevassa päätöksessä ei ratkaista suurhankkeen valtiontukisääntöjen mukaisuutta. Jäsenvaltioiden on arvioitava lisäksi, myönnetäänkö hankkeille valtiontukea vai ei. Jos ne arvioivat, että valtiontukea myönnetään, niiden on osoitettava valtiontuen sääntöjen mukaisuus suurhanke-ehdotuksen toimittaessaan riippumatta siitä, minkä asiaankuuluvan päätöksentekomenettelyn ne valitsevat yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen mukaisesti.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on kuullut kilpailun pääosastoa suurhankkeita koskeviin päätöksiin liittyvissä yksiköiden välisissä muodollisissa kuulemisissa jo ennen vuoden 2012 loppua, joskaan ei järjestelmällisesti. Suurhankkeiden hyväksymiseen liittyvä sisäinen yhteistyö kilpailun pääosaston kanssa on parantunut Leipzig/Halle-tuomion antamisen jälkeen. Asianmukainen valvontajärjestelmä on otettu käyttöön ehkäisevänä toimenpiteenä sen välttämiseksi, ettei suurhankkeista tehtäisi sääntöjenvastaisia valtiontukipäätöksiä vuosina 2014–2020.

Komissio katsoo näin ollen, että kaudella 2014–2020 käyttöön otetut ehkäisevät toimenpiteet ja yhteistyö kilpailun pääosaston kanssa sekä hankkeen valmistelu- että päätöksentekovaiheessa pienentävät asianmukaisesti tilintarkastustuomioistuimen mainitsemaa vaaraa.

Jos mentäisiin pidemmälle niin, että valtiontuen sääntöjenmukaisuudesta pyritäisiin saamaan oikeusvarmuus vaatimalla kaikista suurhankkeista järjestelmällisesti (lainsäädännön vaatimuksista riippumatta) muodollinen ilmoitus, jonka perusteella komissio sitten tekisi valtiontukipäätöksen, toimittaisiin ristiriitaisesti verrattuna valtiontuen nykyaikaistamishankkeeseen sekä yleiseen tavoitteeseen yksinkertaistaa ja vähentää kaikkien sidosryhmien hallinnollista raskautta. Tästä aiheutuisi myös ylimääräinen riski EAKR:sta ja koheesiorahastosta rahoitettujen suurhankkeiden ajallaan tapahtuvalle täytäntöönpanolle.

VII

Valtiontuen nykyaikaistamisen yhteydessä on lisätty jäsenvaltioiden vastuuta tuen myöntämisessä, joten kilpailun pääosasto on vahvistanut valtiontukitoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevaa otoksiin perustuvaa seurantaa. Kilpailun pääosaston seuranta kohdistuu tukitoimenpiteiden täytäntöönpanon virheisiin ja sääntöjenvastaisuuksiin, mutta sen avulla selvitetään myös, miten jäsenvaltiot todella toteuttavat tukitoimenpiteitä käytännössä. Näin kilpailun pääosasto pystyy erittelemään hyvät ja huonot käytännöt ja jakamaan niitä jäsenvaltioiden kanssa (esimerkiksi jäsenvaltioiden työryhmissä ja maakohtaisten koordinaattoreiden verkostossa).

Kilpailun pääosasto on myös laatinut yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen (komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17. kesäkuuta 2014) perustuvia tarkistuslistoja ja jakanut niitä jäsenvaltioille, jotta jäsenvaltioiden olisi helpompi tarkastaa etukäteen, että kaikki asiassa sovellettavat sisämarkkinoille soveltumista koskevat edellytykset täyttyvät. Yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen perustuvat tarkistuslistat on jaettu myös alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle; työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle ja koheesipolitiikasta vastaaville tarkastusviranomaisille.

Lisäksi kilpailun pääosasto tarjoaa erityisen verkkofoorumin (eState aid WIKI), jossa se vastaa jäsenvaltioiden tulkin-
taa koskeviin kysymyksiin ja julkaisee myös kysymyksistä ja vastauksista koottuja FAQ-asiakirjoja.

Valtiontukea koskevien ennakkoehtojen arvioinnin tulee perustua yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa säädetyn mukaisesti kolmeen yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen liitteessä XI määritettyyn kriteeriin. Valtiontukisääntöjen noudattaminen ohjelmakaudella 2007–2013 ei ole varsinainen täyttymiskriteeri. Komissio jatkaa kuitenkin kaikkien valtiontukisääntöjen noudattamiseen liittyvien kysymysten seuraamista kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla ja toteuttaa asianmukaisia toimia tarvittaessa.

VIII (a)

Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo panevansa sen jo täytäntöön.

Komissio käyttää käytettävissään olevia korjaavia toimenpiteitä, kun seurannassa havaitaan valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisä.

Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan laittomuus ja sisämarkkinoille soveltumattomuus. Tukitoimenpide on laiton, jos se on myönnetty ilman komissiolle annettua etukäteisilmoitusta eikä se kuulu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan. Komissio voi kuitenkin määrätä tällaisen toimenpiteen takaisinperittäväksi vain, jos toimenpide ei sovellu sisämarkkinoille (eli sitä ei voida todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi minkään suuntaviivojen tai suoraan perussopimuksen perusteella).

Jos kilpailun pääosaston seurannassa havaitaan laiton tukitoimenpide, kilpailun pääosasto tutkii ensin, voidaanko tällaisen toimenpiteen todeta soveltuvan sisämarkkinoille.

Tuen takaisinperintää voidaan käyttää korjaavana toimenpiteenä vain, jos havaittu virhe johtaa sisämarkkinoille soveltumattoman tuen myöntämiseen.

Muun tyyppisiin virheisiin soveltuvat paremmin ohjelman rakenteeseen tai valvontamekanismeihin tehtävät muutokset. Joidenkin virheiden kohdalla korjaavia toimenpiteitä voi olla vaikeaa toteuttaa (esimerkiksi tuki ei ole soveltunut sisämarkkinoille silloin, kun se on myönnetty, mutta sen voidaan todeta soveltuvan sisämarkkinoille sittemmin tarkistettujen sääntöjen perusteella).

VIII (b) (i)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee jo sen täytäntöön MAPAR-työkalunsa avulla.

MAPAR on kattava tietokanta kaikista havaituista sääntöjenvastaisuuksista, myös valtiontukiin liittyvistä virheistä. Tällä hetkellä MAPAR-tietokannassa on määritelty seitsemän erityyppistä nimenomaan valtiontukeen liittyvää sääntöjenvastaisuutta.

MAPAR-tietokannassa pystytään lisäksi jäsentämään paremmin tarkastuksissa tehtyjä havaintoja koskevat tiedot. Siihen on helppo lisätä uusia havaintojen ryhmiä ja alaryhmiä, myös valtiontukeen liittyviä, sekä muokata niitä tarkastuksissa ilmenneiden tarpeiden tai muiden havaintojen mukaisesti.

MAPAR-työkalu on suunniteltu lisäksi siten, että asiaankuuluvat komission yksiköt voivat toteuttaa jatkotoimia, myös tehdä rahoitusoikaisuja, kaikkien havaittujen sääntöjenvastaisuuksien suhteen.

VIII (b) (ii)

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen ja muuttaa virheiden luokittelua niin, että analyysin tekeminen onnistuu.

VIII (b) (iii)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee jo sen täytäntöön.

MAPAR-työkalun kohdalla työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ilmoittavat valtiontukea koskevat asiaankuuluvat tiedot kilpailun pääosastolle tähän tarkoitukseen sovitettun raportointimallin avulla (komission tarkastuksissa vahvistettujen valtiontukeen liittyvien havaintojen luokittelut).

Komission yksiköiden välisen tietojenvaihdon alalla alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto; työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja kilpailun pääosasto lisäävät tietojen jakamiseen käytettyjä viestintäkanavia. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto jakavat tuloksia keskenään ja kuulevat kilpailun pääosastoa tarpeen mukaan valtiontukea koskeviin tarkastuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Kilpailun pääosastolle annetaan sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään (IMS) sisältyvien tietojen käyttö-oikeus tiedonsaantitarpeen perusteella.

VIII (b) (iv)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio seuraa jäsenvaltioiden valmiutta noudattaa valtioneukisääntöjä tietokantoihinsa sisältyvien tietojen ja erityisesti tarkastuksissa tehtyjen havaintojen perusteella.

Komissio hyödyntää seurannan tuloksia saadakseen kohdennettua seurantaan sekä asianomaisille jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisille tarjoamaansa koulutustoimintaa paremmin.

VIII (c)

Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo pannut sen täytäntöön, sillä jäsenvaltioiden on osoitettava tarkastaneensa valtioneukisääntöjen noudattamisen perusteellisesti suurhanke-ehdotuksen toimittaessaan riippumatta siitä, mikä asiaan liittyvä päätöksentekomenettely valitaan yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen mukaisesti. Tarvittaessa tämä voidaan tehdä myös valtioneuki-ilmoituksella.

Jos komission on annettava valtioneuksesta päätös, jäsenvaltion on odotettava, kunnes komissio on hyväksynyt valtioneukkipäätöksen, ennen kuin se toimittaa komissiolle suurhankehakemuksen tai -ilmoituksen.

Tämä on ehkäisevä toimenpide sen välttämiseksi, ettei suurhankkeista tehtäisi sääntöjenvastaisia valtioneukkipäätöksiä vuosina 2014–2020.

VIII (d) (i)

i) Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo pannut sen täytäntöön.

Komissio tarkastaa valtioneukseen liittyvän tarkastusviranomaisten työn laadun erilaisilla tarkastusmenettelyillä: Tarkastusviranomaisten suorittamaa työtä koskevissa komission riskiperusteisissa tarkastuksissa tutkitaan menetelmät (myös tarkistuslistat), joita tarkastusviranomaiset ovat käyttäneet järjestelmiä ja toimia koskevissa tarkastuksissa. Tarkastusviranomaisten jo toteuttamien tarkastusten uudelleen suorittamisen yhteydessä tarkistetaan ilmoitettujen tulosten paikkansapitävyys. Tarkastusviranomaisten komissiolle toimittamien vuotuisten tarkastuskertomusten tarkastuksen yhteydessä vahvistetaan puolestaan joka vuosi, perustuuko tarkastusviranomaisen lausunto pätevällä tavalla järjestelmiä ja toimia koskevien tarkastusten tuloksiin.

Joissakin tapauksissa komissio on jo suositellut asianomaisille tarkastusviranomaisille tarkistuslistojen täydentämistä, jotta ne kattaisivat valtioneukseen liittyvän tarkastuksen paremmin. Komissio varmistaa jatkossakin, että tarkastusviranomaiset käyttävät asianmukaisia tarkistuslistoja.

VIII (d) (ii)

Komissio ei hyväksy suositusta, sillä se on vastoin jäsenvaltioille vuonna 2012 annetuilla komission ohjeilla tavoiteltua tarkoitusta olla tutkimatta järjestelmällisesti uudelleen niitä hankkeita, joista on tehty päätös ennen kyseistä päivää – jolloin jäsenvaltioille jää mahdollisuus ilmoittaa tai olla ilmoittamatta niistä – sekä lisätä vakautta jäsenvaltioiden ja tuensaajien kannalta tällaisten hankkeiden kohtelun suhteen.

VIII (d) (iii)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee jo sen täytäntöön.

Valtiontuen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä komissio hyödyntää jo valtiontukipäätöksiään tapaustutkimuksina: esimerkiksi yli puolet aihekohtaisten seminaarien ohjelmista (tähän mennessä on pidetty tutkimusta, kehitystä ja innovointia sekä energiaa koskevat seminaarit) perustuu konkreettisiin tapauksiin (todellisiin valtiontukipäätöksiin).

Komission yksiköt antavat tukea myöntävien viranomaisten esittämien tulkintaa koskevien kysymysten perusteella myös ohjeita analyysirunkojen, tarkistuslistojen tai pikavastausten muodossa. Kysymysten ja vastausten perusteella julkaistaan FAQ-asiakirjoja.

Komissio jatkaa kaikille asiaankuuluville viranomaisille, myös ERI-rahastojen ohjelmaviranomaisille, tarkoitetun ohje-materiaalin päivittämistä tilanteen niin vaatiessa.

Vastikään annetussa komission tiedonannossa valtiontuen käsitteestä annetaan ohjeita siitä, milloin julkiset menot kuuluvat EU:n valtiontukien valvontaan ja milloin ne jäävät sen ulkopuolelle.

VIII (d) (iv)

Komissio ei hyväksy suositusta, sillä vähämerkityksistä tukea koskevassa asetuksessa annetaan jäsenvaltioiden valita, perustavatko ne keskusrekisterin vähämerkityksisen tuen seurantaan varten vai käyttävätkö ne muita keinoja (esimerkiksi tuensaajien ilmoitukset).

Vaikka vähämerkityksisen tuen keskusrekisteriä pidetään parempana ratkaisuna, vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen 6 artiklassa ei velvoiteta jäsenvaltioita perustamaan tällaista rekisteriä, vaan kasautumista koskeva sääntö voidaan panna täytäntöön muulla tavoin. Valinnan jättäminen jäsenvaltioille on sen yleisen periaatteen mukaista, että jäsenvaltiot voivat päättää itselleen sopivimmasta hallinnollisesta järjestelystä. Komissio pani merkille myös monien jäsenvaltioiden kielteisen reaktion ajatukseen pakollisesta vähämerkityksistä tukea koskevasta rekisteristä vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen tarkistamiseen liittyvässä ensimmäisessä kuulemisessa.

(http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html).

VIII (d) (v)

Komissio ei hyväksy suositusta, koska sen mukaan Deggendorf-periaatetta voidaan soveltaa ainoastaan yksittäisen jäsenvaltion tasolla. Komissio aikoo selkiyttää tätä kohtaa parhaillaan käynnissä olevan, vuoden 2014 yleisen ryhmä-poikkeusasetuksen tarkistamisen yhteydessä.

Jos jäsenvaltio epäilee, että jollekin yritykselle annettu perintämääräys on maksamatta, tai jos jäsenvaltiolla on vaikeuksia saada asiaa selville, se voi ottaa yhteyttä kilpailun pääosastoon keskinäisen yhteistyön yhteydessä.

VIII (e)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

EU:n rakenne- ja investointirahastoista vastaavien neljän pääosaston pääjohtajat tapaavat jo säännöllisesti ennakko-ehtoon perustuvaa maksujen keskeyttämistä käsittelevässä komiteassa. Nykyinen lähestymistapa on sekä ehkäisevä (kansallisten toimintasuunnitelmien täytäntöönpano ennakkoehdon jäädessä täyttymättä) että korjaava (maksujen keskeyttäminen tarvittaessa), ja sen tiukkaa ja johdonmukaista soveltamista jatketaan.

Yhteinen vastaus 34–36 kohtaan

Komissio on seurannut tarkkaan kaikkia valtiontukiin liittyviä ongelmia, joita on havaittu viime vuosina tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastuksissa tällä alalla, ja se on vaatinut asianomaisilta jäsenvaltioilta ja ohjelmilta rahoitusoikaisuja tarpeelliseksi katsomissaan tapauksissa (ks. 50 ja 51 kohta).

Komissio huomauttaa kuitenkin, että kuten tilintarkastustuomioistuin esittää taulukossa 2, sen otoksissa havaittujen valtiontukiin liittyvien virheiden määrä on viime aikoina vähentynyt. Ne virheet, joilla on taloudellista vaikutusta, ovat vähentyneet viidestä tapauksesta vuonna 2013 kolmeen vuonna 2014. Komissio odottaa suuntauksen jatkuvan tällaisena myös vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (asetus (EU) N:o 651/2014) soveltamisen ansiosta.

Yhteinen vastaus 37–44 kohtaan

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen esittämän ja komission omissakin tarkastuksissa havaitun valtiontukiin liittyvien virheiden luokittelun (ks. 47 ja 48 kohta). Aiemmista virheistä saatujen kokemusten perusteella komissio on selkiyttänyt ja yksinkertaistanut sääntöjä, erityisesti kannustavaa vaikutusta koskevia sääntöjä, vuoden 2014 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa.

53

Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen kattamalla ajanjaksolla komission valtiontuen seuranta käsitti suurin piirtein 6–9 prosenttia valtiontukimenojen vuosittaisesta kokonaismäärästä. Merkittävää osuutta ohjelmista on seurattu vähintään kerran ohjelmien toteutusaikana.

55

Yksittäisten jäsenvaltioiden ohjelmista seurataan vain muutamia, joten ongelmallisten tapausten osuus olisi suhteutettava seurattujen ohjelmien kokonaismäärään. Esimerkiksi Liettuan ja Luxemburgin kohdalla ongelmallisten tapausten osuus, 50 prosenttia, perustuu ainoastaan neljän ohjelman seurantaan (eli kaksi neljästä todettiin ongelmallisiksi). ”Ongelmallinen” on kilpailun pääosaston käyttämä termi, jolla kuvataan erilaisia valtiontukisääntöjen rikkomisia muodollisista puutteista, kuten kasautumista koskevien sääntöjen epäasianmukaisesta muotoilusta, oikeudellisiin kysymyksiin, kuten yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvassa ohjelmassa näkyvään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten edellytysten puuttumiseen.

56

Kilpailun pääosaston seuranta on johtanut useisiin korjaaviin toimenpiteisiin, myös sisämarkkinoille soveltumattoman tuen vapaaehtoiseen takaisinperintään ja määräykseen perustuvaan takaisinperintään.

Komissio seuraa vapaaehtoisen takaisinperinnän toteutumista asianomaisen jäsenvaltion kanssa. Kaikista vapaaehtoisen takaisinperinnän tapauksista ei pidetä erikseen kirjaa. Joissakin tapauksissa takaisinperintä ei ole asianmukainen toimenpide, sillä laittoman tuen voidaan todeta soveltuvan sisämarkkinoille tai aiemmin sisämarkkinoille soveltumattomasta tuesta voi tulla sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukisääntöihin sittemmin tehdyn muutoksen vuoksi.

Tällöin komissio antaa suosituksia ja vaatii lopulta tarvittaessa jäsenvaltioita muuttamaan tukiohjelman rakennetta.

57

Komissio huomauttaa, että sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ovat tallentaneet tarkastuksissa tekemänsä havainnot tietokantoihin ohjelmakaudella 2007–2013. Tietokantoja ei ole tarkoitettu virhelähteiden analysointityökaluiksi, mutta siitä huolimatta komissio on puuttunut toistuviin valtiontukeen liittyviin ongelmiin asianmukaisilla ja ehkäisevillä toimenpiteillä, kuten pk-yrityslisällä tai kannustavalla vaikutuksella.

Ohjelmakaudella 2014–2020 komission käyttämä sisäisen seurannan väline, jolla komissio seuraa sen omissa tarkastuksissa tehtyjä havaintoja, on parantunut huomattavasti, kun käyttöön on otettu yhteinen tietotekninen työkalu, MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources), jolla hallinnoidaan ja seurataan tarkastusprosessia EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n osalta.

Kaikkien asiaankuuluvien komission yksiköiden tiedonkulun ja analyysivalmiuksien parantamiseksi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sopivat kilpailun pääosaston kanssa vuoden 2016 puolivälissä toimittavansa kilpailun pääosastolle jatkossa vuosittain valtiontukeen liittyvissä tarkastuksissa tehtyjä havaintoja koskevat olennaiset tiedot.

59

Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmässä (IMS) keskitytään jäsenvaltioiden ilmoittamiin sääntöjenvastaisuutta (myös petoksia) koskeviin tietoihin. Sääntöjenvastaisuuden tyyppi valitaan pudotusvalikon luettelosta (koodit), ja käytettyä toimintatapaa kuvataan tekstikentässä, joka täydentää koodikenttien tietoja. Analyysi voidaan tehdä sääntöjenvastaisuuden tyypin perusteella. IMS ei ole valtiontuen valvonnan väline, mutta olemassa oleviin pudotusvalikkoihin on mahdollista lisätä erityinen valtiontukeen liittyvä luokittelu.

61

Komission huomauttaa, että se toteutti ohjelmakaudella 2007–2013 ehkäiseviä toimenpiteitä, jotka kohdistuivat toistuviin valtiontukeen liittyviin ongelmiin, etenkin asiaankuuluvien komission yksiköiden välisen säännöllisen tietojenvaihdon pohjalta. Komission pääosastot esimerkiksi jakoivat tarkastuskertomuksia ohjelmakauden 2007–2013 alusta lähtien. Myös kilpailun pääosastoa kuullaan tarvittaessa valtiontuen tarkastuksiin liittyvissä ongelmissa ennen tarkastuksista tehtävien johtopäätösten viimeistelyä.

Ks. myös 60 kohta ja komission vastaus 57 kohtaan.

Komission yksiköt sopivat maaliskuussa 2015 valtiontuen toimintasuunnitelmasta, johon sisältyy tarkastuksissa tehtyihin havaintoihin perustuvien kokemusten pohjalta laadittuja erityisiä kohdennettuja toimia (ks. 108–110 kohdassa olevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset).

Joulukuussa 2013 hyväksytyssä ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa lainsäädäntökehyksessä on otettu lisäksi käyttöön valtiontukea koskeva ennakkoehto, jonka tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden valmiutta noudattaa valtiontukisääntöjä ennen ohjelmien täytäntöönpanoa.

62

Komissio huomauttaa, että valtiontukisääntöjä koskevassa käsikirjassa viitataan liikennealaan. Komissio ei väitä, ettei valtiontukisääntöjä sovellettaisi kyseisellä alalla, vaan että yleisten valtiontukisääntöjen sijaan alalla sovelletaan erityisiä valtiontukisääntöjä (sisämarkkinoille soveltumista koskevia sääntöjä) SEUT-sopimuksen 93 artiklan mukaisesti. Käsikirjaa ei pidä ymmärtää niin, että valtiontuen määrittämisperusteet olisivat sellaisenaan erilaiset liikennealalla.

Yhteinen vastaus 69–71 kohtaan

Komissio huomauttaa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa valtiontukitoimenpiteistä ja että suurhanketta koskevassa päätöksessä ei ratkaista suurhankkeen valtiontukisääntöjen mukaisuutta.

Ennen Leipzig/Halle-tuomion antamista vallinnut tilanne on erotettava tuomion antamisen jälkeisestä tilanteesta, ja myös ohjelmakausi 2007–2013 on erotettava ohjelmakaudesta 2014–2020.

Komissio korostaa, että alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on kuullut kilpailun pääosastoa suurhankkeita koskeviin päätöksiin liittyvissä yksiköiden välisissä muodollisissa kuulemisissa jo ennen vuoden 2012 loppua, joskaan ei järjestelmällisesti.

Leipzig-Halle-tuomion antamisen jälkeen alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä kilpailun pääosasto ovat lisänneet yhteistyötään suurhankehakemusten arvioinnissa. Komissio painottaa, ettei yhdestäkään suurhankkeesta, jolle on myönnetty viime vuosina komission päätöksellä rahoitusta EAKR:sta tai koheesiorahastosta, ole tehty myöhemmin kielteistä päätöstä valtiontukisääntöjen perusteella. Tämä osoittaa, että käyttöön otetut yhteistyöjärjestelyt toimivat käytännössä hyvin.

Kaudella 2014–2020 jäsenvaltion on laadittava suurhankehakemus siten, että se osoittaa valtiontukisääntöjen noudattamisen ennen hankehakemuksen toimittamista alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle riippumatta siitä, minkä suurhanketta koskevan päätöksentekomenettelyn se valitsee (yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 102 artiklan 1 tai 2 kohta). Jos valtiontukupäätös on tarpeen, sen on joka tapauksessa oltava annettuna ennen suurhankkeen toimittamista alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle.

Tilintarkastustuomioistuimella on viittasi yhteistyön lisäämiseen, minkä lisäksi on toteutettu toinenkin ehkäisevä toimenpide: jäsenvaltioilla ja riippumattoman laadunarvioinnin asiantuntijoilla on mahdollisuus ottaa yhteyttä kilpailun pääosastoon hankkeen valmisteluvaiheessa, jos ne epäroivät, onko asiaankuuluvan suurhankkeen osalta noudatettava valtiontuesta ilmoittamista kilpailun pääosastolle koskevaa menettelyä.

Komissio katsookin, että kaudella 2014–2020 käyttöön otetut nykyiset ehkäisevät toimenpiteet ja yhteistyö kilpailun pääosaston kanssa sekä hankkeen valmistelu- että päätöksentekovaiheessa pienentävät asianmukaisesti tilintarkastustuomioistuimen 70 kohdassa mainitsemaa vaaraa.

Yhteinen vastaus 74–79 kohtaan

Asetuksen mukaan tarkastusviranomaisten on ilmoitettava vuotuisissa tarkastuskertomuksissaan tarkastusten pääasialliset tulokset, muttei yksityiskohtaisia tietoja toimia koskevissa tarkastuksissa havaittujen virheiden luonteesta. Tämä voidaan kuitenkin tehdä vapaaehtoisesti.

Omien tarkastustensa perusteella komissio katsoo lisäksi, että muutamissa tapauksissa tarkastusviranomaiset ovat kyllä havainneet valtiontukiin liittyvät virheet, mutta viranomaiset ovat ilmoittaneet ne toisessa ryhmässä (esimerkiksi kansallisten tukikelpoisuussääntöjen noudattamatta jättäminen), jolloin vuotuisissa tarkastuskertomuksissa on voinut jäädä virheitä ilmoittamatta.

Komission yksiköt tekevät samoin tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä tarkastusviranomaisten kanssa viranomaisten tarkastusvalmiuksien lisäämiseksi valtiontukeen liittyvien ongelmien alalla koulutuksen, neuvonnan ja kokemusten-vaihdon kautta. Komissio on myös jakanut tarkastuksia varten laadittuja erityisiä tarkistuslistoja vuonna 2011 sekä päivitettyjä tarkistuslistoja vuonna 2015. Vuotuisten tarkastuskertomusten tarkastamisen yhteydessä komissio tutkii, perustuuko tarkastusviranomaisen lausunto pätevällä tavalla järjestelmiä ja toimia koskevien tarkastusten tuloksiin.

Lisäksi komission omissa tarkastuksissa on havaittu, että tarkastusviranomaisten käyttämien valtiontukea koskevien tarkistuslistojen laatu on parantunut huomattavasti, kuten tilintarkastustuomioistuin on arvioinut (ks. 79 kohta).

Yhteinen vastaus 81 ja 82 kohtaan

Komission yksiköt ovat lisänneet viime vuosina jäsenvaltioille antamaansa koulutustukea huomattavasti. Ensinnäkin ne ovat järjestäneet huomattavan määrän seminaareja ja työpajoja eri puolilla EU:ta tai osallistuneet seminaarien ja työpajojen järjestämiseen (ne ovat antaneet esimerkiksi yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen liittyvää koulutusta suurimmalle osalle jäsenvaltioista sekä kaikille tarkastusviranomaisille, ks. 111 kohta). Lisäksi ne antavat tukea myöntävien viranomaisten tai tarkastusviranomaisten esittämien tulkintaa koskevien kysymysten perusteella ohjeita analyysirunkojen, tarkistuslistojen tai pikavastausten muodossa.

Vastikään annetussa komission tiedonannossa valtiontuen käsitteestä annetaan niin ikään ohjeita siitä, milloin julkiset menot kuuluvat EU:n valtiontukien valvontaan ja milloin ne jäävät sen ulkopuolelle. Ohjeilla pyritään auttamaan viranomaisia ja yrityksiä määrittämään, milloin julkisia tukitoimenpiteitä voidaan myöntää ilman, että niitä tarvitsee hyväksyttää EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Komission yksiköt panevat merkille tilintarkastustuomioistuimen tekemän kyselyn tuloksen ja sen, että kaikkien vaihtoehtojen joukossa parhaimpina pidettiin tapauksia sisältävää käytännön ohjekirjaa ja ylimääräisiä koulutustoimenpiteitä. Valtiontuen alalla tapaukseen liittyvät erityiset olosuhteet voivat vaikuttaa merkittävästi tuen arviointiin. Kilpailun pääosaston mukaan komission valtiontukipäätökset ovat parhaita esimerkkejä jäsenvaltioille hyödyllisistä ohjeista.

Komissio tukee tarkastusviranomaisia myös jatkossa ja rohkaisee niitä lisäämään yhteydenpitoa jäsenvaltioissa sijaitseviin valtiontukivirastoihin.

Yhteinen vastaus 92–94 kohtaan

Vuoden 2014 yhteisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistamisen päätarkoituksena oli selkiyttää ja yksinkertaistaa valtiontukisääntöjä sekä vähentää jäsenvaltioiden hallinnollista rasitusta. Erityisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentaminen on vähentänyt merkittävästi komissiolle ilmoitettavien valtiontukitoimenpiteiden määrää. Tämän pitäisi helpottaa myös ERI-rahastoista rahoitettujen toimien toteuttamista.

93

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus koskee ilmoittamisen tarvetta. Sen soveltamisala ulottuu toimenpiteisiin, joita ilmoittamisvelvollisuus koski ennen vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimaantuloa. Kyseiset toimenpiteet on voitu todeta sisämarkkinoille soveltuviksi komission tekemän arvioinnin perusteella myös ennen vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimaantuloa.

96

Komission mukaan Deggendorf-periaatetta voidaan soveltaa ainoastaan yksittäisen jäsenvaltion tasolla. Komissio aikoo selkiyttää tätä kohtaa parhaillaan käynnissä olevan, vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistamisen yhteydessä.

Jos jäsenvaltio epäilee, että jollekin yritykselle annettu perintämääräys on maksamatta, tai jos jäsenvaltiolla on vaikeuksia saada asiaa selville, se voi ottaa yhteyttä kilpailun pääosastoon keskinäisen yhteistyön yhteydessä.

Yhteinen vastaus 102–104 kohtaan

Jäsenvaltiot ovat hyväksyneet toimintasuunnitelmia, jotka on toteutettava ja vietävä päätökseen vuoden 2016 loppuun mennessä. Komission yksiköt (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja kilpailun pääosasto) seuraavat asiaa hyvin tarkkaan, ja komissio voi lopulta keskeyttää maksut, jos toimintasuunnitelma jää toteuttamatta.

105

Komissio huomauttaa, että ennakkoehdot koskevat EU:n rakenne- ja investointirahastojen täytäntöönpanoa, kun taas kilpailun pääosaston seuraamiin ohjelmiin ei sisälly välttämättä ERI-rahastoista myönnettyä rahoitusta.

Kuten tilintarkastustuomioistuin toi esille, myös yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa säädetään, että valtiontukea koskevan ennakkoehdon arvioinnin tulee perustua kolmeen kriteeriin, jotka on määritetty yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen liitteessä XI. Valtiontukisääntöjen noudattaminen kaudella 2007–2013 ei ole varsinainen täyttymiskriteeri.

Komissio jatkaa kuitenkin kaikkien valtiontukisääntöjen noudattamiseen liittyvien kysymysten seuraamista kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla ja toteuttaa asianmukaisia toimia tarvittaessa.

106

Suurhankkeiden hyväksymisessä noudatettava menettely kaudella 2014–2020 on parantunut aiempaan kauteen verrattuna (ks. yhteinen vastaus 69–71 kohtaan).

Komission yksiköt ovat sitoutuneet toteuttamaan lisätoimia ERI-rahastoista osarahoitettujen suurhankkeiden käsittelyn yksinkertaistamiseksi, kun suurhanke toimitetaan uutta riippumattoman laadunarvioinnin menettelyä (yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 102 artiklan 1 kohta) noudattaen.

Kilpailun pääosasto on ottanut tässä yhteydessä käyttöön sisäisiä menettelyjä sen varmistamiseksi, että riippumattoman laadunarvioinnin menettelyä noudattaen ehdotettavia suurhankkeita koskevat kuulemiset hoidetaan toimivalla tavalla ja tehokkaasti.

Riippumattomasta laadunarvioinnista laadittaviin kertomuksiin tulisi sisältyä kattava analyysi toimenpiteen tukiluonteesta ja/tai sen sisämarkkinoille soveltuvuudesta poikkeuksen tai olemassa olevan ohjelman nojalla. Lisäksi riippumattoman laadunarvioinnin asiantuntijat voivat ottaa komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 23 artiklan mukaisesti yhteyttä kilpailun pääosastoon selvittääkseen suurhankkeessa esille nousseet valtiontukikysymykset.

Myös tässä uudessa riippumattoman laadunarvioinnin menettelyssä kilpailun pääosastolle ilmoitetut valtiontukikysymykset on siis selvitettävä ennen, kuin suurhankkeita koskevat asiakirjat voidaan toimittaa komissiolle.

107

Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden on osoitettava tarkastaneensa valtiontukisääntöjen noudattamisen perusteellisesti suurhanke-ehdotuksen toimittaessaan riippumatta siitä, minkä asiaan liittyvän päätöksentekomenettelyn jäsenvaltio valitsee (yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 102 artiklan 1 tai 2 kohta). Suurhanke-ehdotuksia ei voi toimittaa komissiolle ilman tällaista valtiontukisääntöjen noudattamista koskevaa yksityiskohtaista arviointia.

Ainoastaan niistä hankkeista, joiden riippumatonta laadunarviointia koskeva kertomus on myönteinen, voidaan ilmoittaa komissiolle yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 102 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tämä merkitsee siis sitä, että jäsenvaltion on pitänyt täyttää kaikki vaatimukset, myös valtiontukeen liittyvät vaatimukset.

Komission yksiköiden mielestä kyseisellä menettelyllä voi olla useita myönteisiä vaikutuksia, sillä siihen sisältyy hakemuksen toimittavan jäsenvaltion suorittama yksityiskohtaisempi valtiontukea koskeva arviointi sekä riippumattomasta laadunarvioinnista vastaavan asiantuntijaryhmän tekemä perusteellisempi valtiontukikysymyksiä koskeva tarkastus. Lisäksi kilpailun pääosasto on ottanut käyttöön järjestelyjä, joiden avulla riippumattomasta laadunarvioinnista vastaavat asiantuntijaryhmät voivat kuulla sitä suurhanketta koskevan arvioinnin aikana esille nousevista valtiontukikysymyksistä.

Jos mentäisiin pidemmälle niin, että valtiontuen sääntöjenmukaisuudesta pyritäisiin saamaan oikeusvarmuus vaatimalla kaikista suurhankkeista järjestelmällisesti (lainsäädännön vaatimuksista riippumatta) muodollinen ilmoitus, jonka perusteella komissio sitten tekisi valtiontukipäätöksen, toimittaisiin ristiriitaisesti verrattuna valtiontuen nykyaikaistamishankkeeseen sekä yleiseen tavoitteeseen yksinkertaistaa ja vähentää kaikkien sidosryhmien hallinnollista raskautta. Tästä aiheutuisi myös ylimääräinen riski EAKR:sta ja koheesiorahastosta rahoitettujen suurhankkeiden ajallaan tapahtuvalle täytäntöönpanolle.

114

Komissio tukee jäsenvaltioiden valmiutta tulkita valtiontukisääntöjä oikein ja panna ne asianmukaisesti täytäntöön, sillä jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa sääntöjen noudattamisen varmistavien asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta.

Puutteiden korjaamiseksi komission yksiköt (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastossa ja kilpailun pääosastossa) toteuttavat parhaillaan yhteistä toimintasuunnitelmaa ”Strengthening Administrative Capacity for the Management of the Funds of Member States in the Field of State Aid”, jolla pyritään vahvistamaan rahastojen hallinnointiin liittyviä jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia valtiontuen alalla. Koulutusta on tarjottu usealle jäsenvaltiolle, ja kohdeyleisönä ovat olleet kaikki asiaankuuluvat elimet, jotka osallistuvat ERI-rahastojen hallinnointiin ja täytäntöönpanoon, eli hallintoviranomaiset, välittävät elimet sekä pääasialliset tuensaajat.

Lisäksi yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa säädetään ohjelmakaudeksi 2014–2020 valtiontukea koskeva ennakkoehdosta, jonka tarkoituksena on varmistaa EU:n valtiontukisääntöjen tehokasta soveltamista koskevien ennakkoehtojen täyttyminen. Niille jäsenvaltioille, jotka eivät täytä kyseistä ennakkoehtoa, on laadittu toimintasuunnitelmat, jotka on toteutettava ja vietävä päätökseen vuoden 2016 loppuun mennessä. Komission yksiköt seuraavat asiaa hyvin tarkkaan, ja komissio voi lopulta keskeyttää maksut, jos toimintasuunnitelma jää toteuttamatta.

114 a)

Komissio tekee tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä tarkastusviranomaisten kanssa valtiontukien tarkastamiseen liittyvien valmiuksien parantamiseksi. Kohdennetun koulutuksen, toimien ja ohjeiden lisäksi komissio on antanut tarkastusviranomaisille valmiita valtiontukea koskevia tarkistuslistoja vuonna 2011 ja päivitettyjä tarkistuslistoja marraskuussa 2015. Komission omissa tarkastuksissa on havaittu hiljattain, että tarkastusviranomaisten käyttämien valtiontukea koskevien tarkistuslistojen laatu on parantunut huomattavasti, kuten tilintarkastustuomioistuimien on arvioinut.

Komission yksiköt ovat tarkastaneet vuotuiset tarkastuskertomukset tutkimalla muun muassa järjestelmiä ja toimia koskevissa tarkastuksissa käytetyt menetelmät (myös tarkistuslistat) ja tekemällä uudelleen jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten jo suorittamia tarkastuksia. Komission yksiköt ovat havainneet tällaisissa tarkastuksissa puutteita ja pyytäneet tarkastusviranomaisia parantamaan valtiontukeen liittyviä tarkastuksiaan.

114 b)

Komissio huomauttaa, että sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto tallensivat tarkastuksissa tehtyjä havaintoja tietokantoihin ohjelmakaudella 2007–2013. Tietokantoja ei ole tarkoitettu virhelähteiden analysointityökaluiksi, mutta siitä huolimatta komissio on puuttunut yleisesti tiedossa oleviin toistuviin valtiontukeen liittyviin ongelmiin asianmukaisilla ja ehkäisevillä toimenpiteillä. Kilpailun pääosasto jakoi maaliskuussa 2016 valtiontukiohjelmien jälkikäteis seurantaan liittyviä kokemuksiaan alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston kanssa. Kilpailun pääosasto esitteli alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle erityisesti vuoden 2015 seurantajakson tulokset. Lisäksi komissio pyrkii parantamaan pääosastojen välistä tietojenvaihtoa valtiontukeen liittyvistä virheistä tarpeen mukaan.

Toteutettujen ehkäisevien toimenpiteiden osalta on mainittava, että ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa lainsäädäntökehyksessä on otettu käyttöön valtiontukea koskevia ennakkoehtoja.

Lisäksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja kilpailun pääosasto ovat toteuttaneet kattavaa toimintasuunnitelmaa maaliskuusta 2015 lähtien rakennerahastojen hallinnointiin liittyvien hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi valtiontuen alalla.

Ks. myös komission vastaukset 57 ja 61 kohtaan.

114 c)

Komissio painottaa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa valtiontukitoimenpiteistä ennakoon ja että suurhanketta koskevassa päätöksessä ei ratkaista suurhankkeen valtiontukisääntöjen mukaisuutta.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on kuullut kilpailun pääosastoa suurhankkeita koskeviin päätöksiin liittyvissä yksiköiden välisissä muodollisissa kuulemisissa jo ennen vuoden 2012 loppua, joskaan ei järjestelmällisesti.

Asianmukainen valvontajärjestelmä on otettu käyttöön suurhankkeisiin liittyvien tietovaatimusten ja molempien suurhankkeita koskevien päätöksentekomenettelyiden (yhteisestä säännöstöstä annetun asetuksen 102 artiklan 1 ja 2 kohta) osalta ehkäisevänä toimenpiteenä sen välttämiseksi, ettei suurhankkeista tehtäisi sääntöjenvastaisia valtiontukipäätöksiä vuosina 2014–2020.

Ks. myös komission vastaus 69 kohtaan.

114 d)

Valtiontuen nykyaikaistamisen yhteydessä on lisätty jäsenvaltioiden vastuuta tuen myöntämisessä, joten kilpailun pääosasto on vahvistanut valtiontukitoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevaa otoksiin perustuvaa seuranta. Kilpailun pääosaston seuranta kohdistuu tukitoimenpiteiden täytäntöönpanon virheisiin ja sääntöjenvastaisuuksiin, mutta sen avulla selvitetään myös, miten jäsenvaltiot todella toteuttavat tukitoimenpiteitä käytännössä. Näin kilpailun pääosasto pystyy erittelemään hyviä ja huonoja käytäntöjä.

Kilpailun pääosasto jakaa jäsenvaltioiden kanssa seurannasta saatuja kokemuksia (esimerkiksi jäsenvaltioiden työryhmissä ja maakohtaisten koordinaattorien verkostossa).

Kilpailun pääosasto on myös laatinut yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen (komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17. kesäkuuta 2014) perustuvia tarkistuslistoja ja jakanut niitä jäsenvaltioille, jotta jäsenvaltioiden olisi helpompi tarkastaa etukäteen, että kaikki asiassa sovellettavat sisämarkkinoille soveltumista koskevat edellytykset täyttyvät. Yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen perustuvat tarkistuslistat on jaettu myös alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle; työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle ja koheesiopolitiikasta vastaaville tarkastusviranomaisille.

Lisäksi kilpailun pääosasto tarjoaa erityisen verkkofoorumin (eState aid WIKI), jossa se vastaa jäsenvaltioiden tulkin-
taa koskeviin kysymyksiin ja julkaisee myös kysymyksistä ja vastauksista koottuja FAQ-asiakirjoja.

Valtiontukea koskevien ennakkoehtojen arvioinnin tulee perustua yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa säädetyn mukaisesti kolmeen yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen liitteessä XI määritettyyn kriteeriin. Valtiontukisääntöjen noudattaminen ohjelmakaudella 2007–2013 ei ole varsinainen täyttymiskriteeri.

Komissio jatkaa kuitenkin valtiontukisääntöjen noudattamiseen liittyvien kysymysten seuraamista kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla ja toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä tarvittaessa.

117

Kilpailun pääosasto käyttää käytettävissään olevia korjaavia toimenpiteitä mielestään asianmukaisesti, kun seurannassa havaitaan valtiontukisääntöjen noudattamatta jättäminen.

Komissio voi käyttää vapaaehtoista tai määräykseen perustuvaa takaisinperintää korjaavina toimenpiteitä vain, jos myönnetty tuki ei sovellu sisämarkkinoille.

Muun tyyppisiin virheisiin soveltuvat paremmin ohjelman rakenteeseen tai valvontamekanismeihin tehtävät muutokset. Joidenkin virheiden kohdalla korjaavia toimenpiteitä voi olla vaikeaa toteuttaa (esimerkiksi tuki ei ole soveltunut sisämarkkinoille silloin, kun se on myönnetty, mutta sen voidaan todeta soveltuvan sisämarkkinoille sittemmin tarkistettujen sääntöjen perusteella). Jäsenvaltiolle annetaan joka tapauksessa suosituksia, ja ohjelman uudelleen seuranta harkitaan tarvittaessa jonkin ajan päästä suositusten täytäntöönpanon tarkistamiseksi.

Komissio seuraa vapaaehtoisen takaisinperinnän toteutumista asianomaisen jäsenvaltion kanssa. Kaikista vapaaehtoisen takaisinperinnän tapauksista ei pidetä erikseen kirjaa. Komission mielestä jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti toteuttama sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperiminen on kuitenkin hyödyllinen keino saada perusteeton kilpailuetu poistettua markkinoilta nopeasti ja tehokkaasti. Se myös kannustaa jäsenvaltioita olemaan myöntämättä laitonta tukea.

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo panevansa sen jo täytäntöön.

Komissio käyttää käytettävissä olevia korjaavia toimenpiteitä, kun seurannassa havaitaan valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisä.

Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan laittomuus ja sisämarkkinoille soveltumattomuus. Tukitoimenpide on laiton, jos se on myönnetty ilman komissiolle annettua etukäteisilmoitusta eikä se kuulu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan. Komissio voi kuitenkin määrätä tällaisen toimenpiteen takaisinperittäväksi vain, jos toimenpide ei sovellu sisämarkkinoille (eli sitä ei voida todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi minkään suuntaviivojen tai suoraan perussopimuksen perusteella).

Jos kilpailun pääosaston seurannassa havaitaan laitton tukitoimenpide, kilpailun pääosasto tutkii ensin, voidaanko tällaisen toimenpiteen todeta soveltuvan sisämarkkinoille.

Tuen takaisinperintää voidaan käyttää korjaavana toimenpiteenä vain, jos havaittu virhe johtaa sisämarkkinoille soveltumattoman tuen myöntämiseen.

Muun tyyppisiin virheisiin soveltuvat paremmin ohjelman rakenteeseen tai valvontamekanismeihin tehtävät muutokset. Joidenkin virheiden kohdalla korjaavia toimenpiteitä voi olla vaikeaa toteuttaa (esimerkiksi tuki ei ole soveltunut sisämarkkinoille silloin, kun se on myönnetty, mutta sen voidaan todeta soveltuvan sisämarkkinoille sittemmin tarkistettujen sääntöjen perusteella).

118

Komissio huomauttaa, että sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ovat tallentaneet tarkastuksissa tekemänsä havainnot tietokantoihin ohjelmakaudella 2007–2013. Tietokantoja ei ole tarkoitettu virhelähteiden analysointityökaluiksi, mutta siitä huolimatta komissio on määrittänyt tällä alalla toistuvia virhetyppejä ja toteuttanut konkreettisia kohdennettuja toimia valtiontukeen liittyvien virheiden ehkäisemiseksi.

Ks. myös komission vastaukset 57 ja 61 kohtaan.

119

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto pystyvät jatkossa esittämään tarkemman yleiskatsauksen erityyppisistä sääntöjenvastaisuuksista tietoteknisen MAPAR-työkalun avulla. MAPAR kattaa ohjelmakauden 2014–2020 EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n osalta. Yksi MAPAR-työkalun tarkoituksista on rekisteröidä ja luokitella havaittuja virheitä ja sääntöjenvastaisuuksia. Näin siitä muodostuu tarkastuksissa tehtyjen yksityiskohtaisten havaintojen tietokanta. Tarkastusviranomaisten kanssa käytävän jatkuvan vuoropuhelun yhteydessä komission yksiköt myös jatkavat yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa valtioneuvoston liittyvien virheiden yhteisen luokittelun laatimiseksi MAPAR-tietokannan perusteella. Kyseinen luokittelu tulee myös näkymään MAPAR-tietokannassa.

Tällainen MAPAR-tietokannassa käyttöön otettu virheiden luokittelua koskeva erityinen raportointi antaa lisäksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle mahdollisuuden toimittaa vuosittain valtioneuvostoa koskevissa tarkastuksissa tekemiinsä havaintoihin liittyvät olennaiset tiedot.

Ks. myös komission vastaukset 57 ja 61 kohtaan.

120

Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmässä (IMS) keskitytään jäsenvaltioiden ilmoittamiin sääntöjenvastaisuutta (myös petoksia) koskeviin tietoihin. Sääntöjenvastaisuuden tyyppi valitaan pudotusvalikon luettelosta (koodit), ja käytettyä toimintatapaa kuvataan tekstikentässä, joka täydentää koodikenttien tietoja. Analyysi voidaan tehdä sääntöjenvastaisuuden tyyppin perusteella. IMS ei ole valtioneuvoston valvonnan väline, mutta olemassa oleviin pudotusvalikkoihin on mahdollista lisätä erityinen valtioneuvoston liittyvä luokittelu.

Suositus 2 a)

Komissio hyväksyy suosituksen ja panee jo sen täytäntöön MAPAR-työkalunsa avulla.

MAPAR on kattava tietokanta kaikista havaituista sääntöjenvastaisuuksista, myös valtioneuvostoon liittyvistä virheistä. Tällä hetkellä MAPAR-tietokannassa on määritelty seitsemän erityyppistä valtioneuvostoon liittyvää sääntöjenvastaisuutta niistä raportointia varten.

MAPAR-tietokannassa pystytään lisäksi jäsentämään paremmin tarkastuksissa tehtyjä havaintoja koskevat tiedot. Siihen on helppo lisätä uusia havaintojen ryhmiä ja alaryhmiä, myös valtioneuvostoon liittyviä, sekä muokata niitä tarkastuksissa ilmenneiden tarpeiden tai muiden havaintojen mukaisesti.

MAPAR-työkalu on suunniteltu siten, että asiaankuuluvat komission yksiköt voivat toteuttaa jatkotoimia, myös tehdä rahoitusoikaisuja, kaikkien havaittujen sääntöjenvastaisuuksien suhteen.

Komissio viittaa myös 57 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Suositus 2 b)

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen ja muuttaa virheiden luokittelua niin, että analyysin tekeminen onnistuu.

Suositus 2 c)

Komissio hyväksyy suosituksen ja panee jo sen täytäntöön.

MAPAR-työkalun kohdalla työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ilmoittavat valtiontukea koskevat asiaankuuluvat tiedot kilpailun pääosastolle tähän tarkoitukseen sovitettun raportointimallin avulla (komission tarkastuksissa vahvistettujen valtiontukeen liittyvien havaintojen luokittelut).

Komission yksiköiden välisen tietojenvaihdon alalla alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto; työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja kilpailun pääosasto lisäävät tietojen jakamiseen käytettyjä viestintäkanavia. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto jakavat tuloksia keskenään ja kuulevat kilpailun pääosastoa tarpeen mukaan valtiontukea koskeviin tarkastuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Kilpailun pääosastolle annetaan sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään (IMS) sisältyvien tietojen käyttöoikeus tiedonsaantitarpeen perusteella.

Yhteinen vastaus 121 ja 122 kohtaan

Komissio painottaa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa valtiontukitoimenpiteistä ennakoon ja että suurhanketta koskevassa päätöksessä ei ratkaista suurhankkeen valtiontukisääntöjen mukaisuutta.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on kuullut kilpailun pääosastoa suurhankkeita koskeviin päätöksiin liittyvissä yksiköiden välisissä muodollisissa kuulemisissa jo ennen vuoden 2012 loppua, joskaan ei järjestelmällisesti.

Komissio on ottanut käyttöön ehkäiseviä toimenpiteitä ja lisännyt yksiköidensä välistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot esittävät ohjelmakaudella 2014–2020 komission päätöksellä ratkaistavaksi ainoastaan uuden valtiontukilainsäädännön mukaisia suurhankkeita.

Jos mentäisiin pidemmälle niin, että kaikista suurhankkeista pyritäisiin saamaan oikeusvarmuus vaatimalla muodollinen valtiontuki-ilmoitus, toimittaisiin ristiriitaisesti verrattuna valtiontuen nykyaikaistamishankkeeseen sekä yleiseen tavoitteeseen yksinkertaistaa ja vähentää kaikkien sidosryhmien hallinnollista rasitusta. Tästä aiheutuisi myös ylimääräinen riski EAKR:sta tai koheesiorahastosta rahoitettujen suurhankkeiden ajallaan tapahtuvalle täytäntöönpanolle.

Ks. myös komission vastaukset 69 ja 107 kohtaan sekä 114 kohdan c alakohtaan.

Suositus 3

Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo pannut sen täytäntöön, sillä jäsenvaltiot voivat toimittaa suurhanke-ehdotuksen komissiolle vasta, kun kaikki valtiontuen sääntöjenmukaisuuteen liittyvät kysymykset on selvitetty. Tarvittaessa tämä on voitu tehdä myös valtiontuki-ilmoituksella.

Komissio on myös lisännyt yksiköidensä välistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot esittävät ohjelmakaudella 2014–2020 komission päätöksellä ratkaistavaksi ainoastaan sellaisia suurhankkeita, joiden vastikään uudistetun valtiontukilainsäädännön mukaisuuden ne ovat arvioineet perusteellisesti.

123

Kautta 2007–2013 koskevan lainsäädäntökehyksen perusteella tarkastusviranomaisten on ilmoitettava vuotuisissa tarkastuskertomuksissaan tarkastusten pääasialliset tulokset, muttei yksityiskohtaisia tietoja toimia koskevissa tarkastuksissa havaittujen virheiden luonteesta. Tämä voidaan kuitenkin tehdä vapaaehtoisesti. Tarkastusviranomaisen toimittamien tietojen perusteella voi siis muodostua heikompi kuva tarkastusviranomaisten valmiudesta havaita valtiontuki.

Komission yksiköt tekevät tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä tarkastusviranomaisten kanssa viranomaisten tarkastusvalmiuksien lisäämiseksi valtioneuvoston liittyvien ongelmien alalla koulutuksen, neuvonnan ja kokemustenvaihdon kautta. Komissio on myös jakanut tarkastuksia varten laadittuja erityisiä tarkistuslistoja vuonna 2011 sekä päivitettyjä tarkistuslistoja vuonna 2015.

Lisäksi komission omissa tarkastuksissa on havaittu, että tarkastusviranomaisten käyttämien valtioneuvoston tarkistuslistojen laatu on parantunut huomattavasti, kuten tilintarkastustuomioistuin on arvioinut (ks. 79 kohta).

124

Komission yksiköt ovat jo jakaneet jäsenvaltioiden tarkastus- ja koordinoitielimille yhteiseen ryhmäpoikkeusasetukseen perustuvat tarkistuslistat, joiden avulla kyseiset elimet voivat tarkistaa sisämarkkinoille soveltumista koskevien kaikkien edellytysten täyttymisen etukäteen tai tehostaa alalla tehtäviä tarkastuksia. Myös havaittujen ongelmien luokittelut, hyvät ja huonot käytännöt ja seurannasta saadut kokemukset jaetaan jäsenvaltioiden kanssa eri tavoin (esimerkiksi työryhmät, maakohtainen koordinoitiverkosto ja tarkastuksiin liittyvät kahden- tai monenväliset koordinoitkokoukset). Valtiontukisääntöjen tulkintaa tuetaan muun muassa tulkintakysymysten tietojärjestelmällä (eState aid WIKI) ja analyysirungoilla.

Komission mukaan Deggendorf-periaatetta voidaan soveltaa ainoastaan yksittäisen jäsenvaltion tasolla. Komissio aikoo selkiyttää tätä kohtaa parhaillaan käynnissä olevan, vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistamisen yhteydessä.

Jos jäsenvaltio epäilee, että jollekin yritykselle annettu perintämääräys on maksamatta, tai jos jäsenvaltiolla on vaikeuksia saada asiaa selville, se voi ottaa yhteyttä kilpailun pääosastoon keskinäisen yhteistyön yhteydessä.

Suositus 4 a)

Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo pannut sen täytäntöön.

Komissio tarkastaa valtioneuvoston liittyvän tarkastusviranomaisten työn laadun erilaisilla tarkastusmenettelyillä: Tarkastusviranomaisten suorittamaa työtä koskevissa komission riskiperusteisissa tarkastuksissa tutkitaan menetelmät (myös tarkistuslistat), joita tarkastusviranomaiset ovat käyttäneet järjestelmiä ja toimia koskevissa tarkastuksissa. Tarkastusviranomaisten jo toteuttamien tarkastusten uudelleen suorittamisen yhteydessä tarkistetaan ilmoitettujen tulosten paikkansapitävyys. Tarkastusviranomaisten komissiolle toimittamien vuotuisten tarkastuskertomusten tarkastuksen yhteydessä vahvistetaan puolestaan joka vuosi, perustuuko tarkastusviranomaisen lausunto pätevällä tavalla järjestelmiä ja toimia koskevien tarkastusten tuloksiin.

Joissakin tapauksissa komissio on jo suositellut asianomaisille tarkastusviranomaisille tarkistuslistojen täydentämistä, jotta ne kattaisivat valtioneuvoston liittyvän tarkastuksen paremmin. Komissio varmistaa jatkossakin, että tarkastusviranomaiset käyttävät asianmukaisia tarkistuslistoja.

Suositus 4 b)

Komissio ei hyväksy suositusta, sillä se on vastoin jäsenvaltioille vuonna 2012 annetuilla komission ohjeilla tavoiteltua tarkoitusta olla tutkimatta järjestelmällisesti uudelleen niitä hankkeita, joista on tehty päätös ennen kyseistä päivää – jolloin jäsenvaltioille jää mahdollisuus ilmoittaa tai olla ilmoittamatta niistä – sekä lisätä vakautta jäsenvaltioiden ja tuensaajien kannalta tällaisten hankkeiden kohtelun suhteen.

Suositus 4 c)

Komissio hyväksyy suosituksen ja panee jo sen täytäntöön.

Valtiontuen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä komissio hyödyntää jo valtiontukipäätöksiään tapaustutkimuksina: esimerkiksi yli puolet aihekohtaisten seminaarien ohjelmista (tähän mennessä on pidetty tutkimusta, kehitystä ja innovointia sekä energiaa koskevat seminaarit) perustuu konkreettisiin tapauksiin (todellisiin valtiontukipäätöksiin).

Komission yksiköt antavat tukea myöntävien viranomaisten esittämien tulkintaa koskevien kysymysten perusteella myös ohjeita analyysirunkojen, tarkistuslistojen tai pikavastausten muodossa. Kysymysten ja vastausten perusteella julkaistaan FAQ-asiakirjoja.

Komissio jatkaa kaikille asiaankuuluville viranomaisille, myös ERI-rahastojen ohjelmaviranomaisille, tarkoitetun ohjemateriaalin päivittämistä tilanteen niin vaatiessa.

Vastikään annetussa komission tiedonannossa valtiontuen käsitteestä annetaan ohjeita siitä, milloin julkiset menot kuuluvat EU:n valtiontukien valvontaan ja milloin ne jäävät sen ulkopuolelle.

Suositus 4 d)

Komissio ei hyväksy suositusta, sillä vähämerkityksistä tukea koskevassa asetuksessa annetaan jäsenvaltioiden valita, perustavatko ne keskusrekisterin vähämerkityksisen tuen seurantaan varten vai käyttävätkö ne muita keinoja (esimerkiksi tuensaajien ilmoitukset).

Vaikka vähämerkityksisen tuen keskusrekisteriä pidetään parempana ratkaisuna, vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen 6 artiklassa ei velvoiteta jäsenvaltioita perustamaan tällaista rekisteriä, vaan kasautumista koskeva sääntö voidaan panna täytäntöön muulla tavoin (esimerkiksi tuensaajien ilmoitusten pohjalta). Valinnan jättäminen jäsenvaltioille on sen yleisen periaatteen mukaista, että jäsenvaltiot voivat päättää itselleen sopivimmasta hallinnollisesta järjestelystä. Komissio pani merkille myös monien jäsenvaltioiden kielteisen reaktion ajatukseen pakollisesta vähämerkityksistä tukea koskevasta rekisteristä vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen tarkistamiseen liittyvässä ensimmäisessä kuulemisessa.

(http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html).

Suositus 4 e)

Komissio ei hyväksy suositusta, koska sen mukaan Deggendorf-periaatetta voidaan soveltaa ainoastaan yksittäisen jäsenvaltion tasolla. Komissio aikoo selkiyttää tätä kohtaa parhaillaan käynnissä olevan, vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistamisen yhteydessä.

Jos jäsenvaltio epäilee, että jollekin yritykselle annettu perintämääräys on maksamatta, tai jos jäsenvaltiolla on vaikeuksia saada asiaa selville, se voi ottaa yhteyttä kilpailun pääosastoon keskinäisen yhteistyön yhteydessä.

129

Valtiontukea koskevien ennakkoehtojen arvioinnin tulee perustua yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa säädetyn mukaisesti kolmeen yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen liitteessä XI määritettyyn kriteeriin. Valtiontukisääntöjen noudattaminen ohjelmakaudella 2007–2013 ei ole varsinainen täyttymiskriteeri.

Komissio jatkaa kuitenkin kaikkien valtiontukisääntöjen noudattamiseen liittyvien kysymysten seuraamista kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla ja toteuttaa asianmukaisia toimia tarvittaessa.

Suositus 5 a)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

EU:n rakenne- ja investointirahastoista vastaavien neljän pääosaston pääjohtajat tapaavat jo säännöllisesti ennakko-ehtoon perustuvaa maksujen keskeyttämistä käsittelevässä komiteassa. Nykyinen lähestymistapa on sekä ehkäisevä (kansallisten toimintasuunnitelmien täytäntöönpano ennakkoehdon jäädessä täyttymättä) että korjaava (maksujen keskeyttäminen tarvittaessa), ja sen tiukkaa ja johdonmukaista soveltamista jatketaan.

Suositus 5 b)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio suostuu seuraamaan jäsenvaltioiden valmiutta noudattaa valtioneuvoston päätöksiä tietokantoihinsa sisältyvien tietojen ja erityisesti tarkastuksissa tehtyjen havaintojen perusteella.

Komissio hyödyntää seurannan tuloksia saadakseen kohdennettua seurantaan sekä asianomaisille jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisille tarjoamaansa koulutustoimintaa paremmin.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	12.11.2014
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	16.6.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	7.9.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	27.9.2016

Tilintarkastustuomioistuin on viime vuosina havainnut, että valtiontukisääntöjen noudattamatta jättäminen on huomattavan yleistä koheesiopolitiikan alalla. Tilintarkastustuomioistuin ja komissio havaitsivat valtiontukisääntöjen rikkomisia paljon enemmän kuin jäsenvaltiot. Tämä osoittaa, että tietoisuutta on lisättävä ja komission tukea jatkettava. Komissio ei pystynyt analysoimaan kunnolla ohjelmakauden 2007–2013 valtiontukivirheitä tietokantojensa avulla eikä komission seuranta johtanut valtiontuen merkittävään takaisinperintään. Komissio on yksinkertaistanut valtiontukeen sovellettavaa lainsäädäntöä ja edistänyt jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia. Vastuu valtiontukitoimenpiteiden täytäntöönpanosta on siirretty jäsenvaltioille ohjelmakaudella 2014–2020, joten riskinä on, että valtiontukivirheiden määrä kasvaa.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto