



30.3.2021

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Liikekumppanuustuki (Finnpartnership)

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ulkoministeriö on pyytänyt 24.2.2021 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide *liikekumppanuustuesta (Finnpartnership)* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteinä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Suunniteltu tukiohjelma liittyy Suomen kehityspolitiikkaan ja –yhteistyöhön, jonka keskeisenä tavoitteena on tukea kehitysmaiden pyrkimyksiä köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseksi ja kestäväen kehityksen edistämiseksi. Kehitysmaiden omien talouksien vahvistaminen työpaikkojen, elinkeinojen ja hyvinvoinnin lisäämiseksi on yksi Suomen kehityspolitiikan painopisteistä.

Kehitysyhteistyövaroin tuetaan suomalaisten yritysten kumppanuuksia ja liiketoimintamahdollisuuksia kehitysmaissa. Toiminnan tavoitteena on kohdemaiden taloudellisen, sosiaalisen tai ympäristöllisen kehityksen edistäminen. Ulkoministeriö myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia liikekumppanuusohjelma Finnpartnershipin puitteissa. Liikekumppanuustuen tavoite on lisätä suomalaisten ja kehitysmaiden yritysten ja muiden liiketoimintaa harjoittavien tai edistävien toimijoiden liiketaloudellisesti kannattavaa ja pitkäaikaista kaupallistaloudellista yhteistyötä (SDG17: globaalit kumppanuudet). Liikekumppanuustuki on tarkoitettu siemenrahaksi pyrittäessä ensisijaisesti kaupalliselta rahoitus pohjalta toteutuvaan liiketoimintaan, joka synnyttää myönteisiä kehitysvaikutuksia kohdemaissa.

Liikekumppanuusohjelma on ollut käynnissä v. 2006 alkaen ja nykyinen ohjelmakausi päättyy v. 2021. Ohjelma on pysyväisluonteinen osa ulkoministeriön yksityiselle sektorille suunnattuja instrumentteja. Seuraavan ohjelmakauden pituudeksi on suunniteltu 3 vuotta sekä optio jatkaa sopimusta 3 vuotta (yht. 6 vuotta). Vuosien 2006-2020 aikana liikekumppanuustukea on hakenut yli tuhat suomalaista yritystä. Tu-

kea on maksettu yhteensä 29 miljoonaa euroa. Lausuntopyynnön mukaan tuensaajien raportoinnin perusteella tuki on vaikuttanut mm. suoraan yli 9000 työpaikan luomiseen kehitysmaissa, ja sen avulla on vivutettu investointeja kehitysmaihiin yli 200 miljoonalla eurolla. Hakemuksia tulee vuosittain keskimäärin 120 kpl ja tukea myönnetään vuosittain noin sadalle hankkeelle yhteensä noin 5 milj. euroa. Hakemukset arvioidaan seuraavin perustein: liikeympäyrynyustuen ehtojen mukainen tavoite, liiketaloudellinen kannattavuus ja toteutettavuus, kehitysvaikutukset, ympäristöasiat sekä yhteiskuntavastuu.

Ennakoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtioneuven edellytysten täyttyminen

Valtioneuuki määritellään perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosi- malla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppakriteeri).

Liiketympäyrynyustuki myönnetään valtion varoista ja sen myöntää valtio. Tuki on valikoiva ja kohdistuu taloudelliseen toimintaan. Lausuntopyynnön mukaan osa tuesta ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltioiden vä- liseen kauppaan ja kilpailuun, vaan vaikutukset kohdistuvat ainoastaan ETA-alueen ulkopuolisiin maihin.

Komission valtioneuven käsitettä koskevan tiedonannon mukaan kauppakriteerin soveltumisen osalta ei ole kuitenkaan tarpeen määrittää, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaan ai- noastaan että tuki on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioidenväliseen kauppaan. Unionin tuomioistuimet ovat erityisesti todenneet, että kun ”tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kaup- paan”.¹

Kilpailun osalta valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omi- aan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käy- tännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua.²

Lausuntopyynnön mukaan ulkoisvaikutukset EU markkina-alueella ovat hyvin rajalliset. Kohdemaissa ta- voitteena on luoda myönteisiä ulkoisvaikutuksia, mm. vastuullisen liiketoiminnan periaatteiden laajempi noudattaminen. Osan tukiohjelman puitteissa myönnettävistä hankkeista kohdemarkkina on lausunto- pyynnön mukaan kokonaisuudessaan ETA:n ulkopuolella. Näiden tukien osalta on pohdittava kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteerin olemassaoloa ja sitä kautta valtioneukisääntöjen soveltumista ko. tukiohjelmiin.

Tuen suhteellisen pieni määrä tai tukea saavan yrityksen suhteellisen pieni koko ei sellaisenaan sulje pois mahdollisuutta siitä, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun. Sellai- selle yritykselle myönnetty julkinen tuki, joka tuottaa ainoastaan paikallisia tai alueellisia palveluja eikä tuota palveluja kotivaltionsa ulkopuolella, voi kuitenkin vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos muista jäsenvaltioista peräisin olevat yritykset voisivat tarjota tällaisia palveluja (myös sijoittautumisoi- keuden kautta) eikä tämä mahdollisuus ole pelkästään hypoteettinen.³ Periaatteessa tuki voi vaikuttaa kauppaan myös silloin, kun tuensaaja vie koko tuotantonsa tai suurimman osan siitä unionin ulkopuolelle,

¹ Komission tiedonanto valtioneuven käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 190.

² Komission tiedonanto valtioneuven käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 187.

³ Komission tiedonanto valtioneuven käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 192

mutta tällaisissa tapauksissa vaikutus ei ole yhtä välitön eikä sitä voida olettaa pelkästään sen perusteella, että kyseessä olevat markkinat ovat avoimet kilpailulle.⁴

Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on sisämarkkinoilla perinteisesti ollut hyvin alhainen (potentiaalinen vaikutus riittää), kun taas kynnyksen on katsottu olevan asteen korkeampi yrityksen toiminnan suuntautuessa kolmansiin maihin. Tuomioistuimet ovat korostaneet, ettei komissio ole velvollinen osoittamaan tukien todellisia vaikutuksia. Toisin sanoen komission tulee yksinkertaisesti näyttää tutkinnassa, miten riidanalaiset tuet saattaisivat tapauksen olosuhteissa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, jotta kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteerin edellytykset voidaan todeta täytetyiksi. Merkitystä on mm. sillä, voiko toimenpiteen tulkita horjuttavan markkinoita, jos niiden seurauksena tuensaajalle on kilpailijoitaan helpompi viedä tuotteitaan kolmansiin maihin.

Komission päätökset ja sitä seuranneet unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisut asiassa Wam Industriale SpA näyttäisivät alentavan kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnystä myös kolmansiin maihin suuntautuvassa toiminnassa.⁵ Tapauksessa Italia oli myöntänyt Wam SpA:lle⁶ tukea – lainojen ja alhaisempien korkokantojen muodossa – ns. vientimarkkinoille pääsyä (engl. *market penetration programme*) varten. Toimenpiteen tarkoitus oli antaa yritykselle paremmat mahdollisuudet penetroitua kolmansien maiden (Japani, Kiina ja Korea) markkinoille. Unionin tuomioistuimen mukaan myönnettäessä riidanalainen tuki Wam SpA:lle sen markkina-asemaa oltiin vähintään potentiaalisesti vahvistettu, sillä sillä oli ensinnäkin merkittävä markkinaosuus sekä relevanteilla eurooppalaisilla että kansainvälisillä markkinoilla, joilla molemmilla oli läsnä muitakin EU:ssa toimivia yrityksiä, jotka olivat Wam:n kilpailijoita. Toiseksi tuomioistuin lisäsi, että tuki, jonka tarkoitus on vapauttaa yritys sellaisista maksuista, jotka sen normaalisti täytyisi kantaa itse, vääristää lähtökohtaisesti kilpailua.⁷

Lausuntopyynnön perusteella liikeyumppanuustukiohjelman puitteissa tukea voidaan myöntää vain sellaisille hankkeille, joiden kohdemaana on OECD:n kehitysapukomitea DAC:n listaama kehitysmaa. Lausuntopyynnön ohjelman päätoiminto on harkinnanvaraisena valtionavustuksena myönnettävä liikeyumppanuustuki, jonka avulla suomalaiset yritykset ja muut toimijat sekä niiden kumppanit kehitysmaissa pyrkivät kohti kestäväää liiketoimintaa kehitysvaikutuksineen. Kyseessä on siis hyvin erilainen toiminta, kuin edellä kuvatussa Wam Spa oikeuskäytännössä, jossa tuki kohdistettiin nimenomaan yrityksen aseman parantamiseen vientimarkkinoilla. Liikeyumppanuustukiohjelman tavoitteena taas ei ole varsinaisesti yritysten markkinoille pääsy, vaan tuki on kehitysapua, jonka pääasiallisena tarkoituksena on luoda positiivisia ulkoisvaikutuksia kehitysmaissa, kuten lisätä työllistymistä. Tukiohjelman tavoitteet ovat enemmänkin sosiaalisia. Myös tukimäärät ovat verrattain pieniä, lähtien muutamasta tuhannesta eurosta per hanke.

Osa hankkeista ovat tukiviranomaisen arvioinnin perusteella sellaisia, jotka toteutetaan ja joiden vaikutukset kohdistuvat kokonaisuudessaan vain ETA-alueen ulkopuoliseen kohdemaahan paikallisesti eikä hankkeella katsota olevan vaikutusta ETA-alueen kilpailuun ja kauppaan. Näiden hankkeiden osalta tukiviranomainen on arvioinut, että valtiontuen kriteerit eivät täyty. On kuitenkin huomioitava, että vaikka kaikki toimenpiteet kohdistuisivat kolmansiin maihin tämä ei automaattisesti sulje pois kauppavaikutuskriteerin täyttymistä, vaan asia on tulkinnanvarainen ja arviointi on tehtävä aina tapauskohtaisesti. Mitään yksiselitteistä mittaria kauppavaikutuskriteerin täyttymiselle tai täyttymättä jättämiselle ei voida määrittää, mutta oikeuskäytännön perusteella voidaan arvioida liikeyumppanuustukiohjelman kauppavaikutuskriteerin täyttymistä seuraavien elementtien kautta.

⁴ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 193

⁵ ns. Wam Spa oikeuskäytäntö (Asiat T-304/04 ja T-316/04, komissio v. Italia ja Wam C-494/06 P, Wam SPA Asia T-257/10 ja valitus C-587/12 P, Wam SPA T-303/10, valitus C-560/12 P).

⁶ Wam Industriale SpA on italialainen yritys, joka suunnittelee, valmistaa ja myy teollisuudessa, erityisesti elintarvike-, kemian-, farmasian- ja ympäristöteollisuudessa käytettäviä sekoituskoneita ja niiden komponentteja.

⁷ Asia C-560/12 P, ratkaisu annettu 7.11.2013

Ensinnäkin liikekumppanuustukiohjelman tavoitteena on kehitysyhteistyö, eikä hanketta hyväksytä tuen piiriin, ellei siinä ole mukana kehitysyhteistyönäkökulmaa. Toiseksi tukea ei myönnetä ainoastaan suomalaisen yrityksen omaan toimintaan, vaan kyseessä on kumppanuus paikallisen toimijan kanssa ja paikallisissa olosuhteissa. Kolmanneksi tuki ei ole niinkään investointitukea vaan toiminnan esivaiheiden tukea. Näin ollen lähtökohtaisesti voi arvioida, että kauppavaikutuskriteerin täyttyminen on epätodennäköistä. Mutta etenkin kumppanuustukiohjelmaan kuuluvien hankkeiden moninaisuuden vuoksi ei voida todeta ennakolta, täyttyykö kauppavaikutuskriteeri tukiohjelman osalta vai ei. Tukiohjelmassa on mukana myös esimerkiksi hankkeita, joissa tuotteita tuodaan ETA-alueella, eräänlaista vienninedistämistoimintaa tai erillisiä pilottihankkeita, joita voidaan tulkita myös vientimarkkinoille pääsyn edistämiseksi (*market penetration*). Etenkin tämänkaltaisissa hankkeissa on kauppavaikutuskriteerin täyttyminen todennäköisempää, jolloin arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti. Merkitystä on myös hankkeen koolla ja tuen määrällä.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnön mukaan osaan avustuksista voidaan soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa yleistä de minimis -asetusta (komission asetus 1407/2013), koska hankekohtaiset avustukset voivat olla verrattain pieniä. Tuen kuuluminen de minimis -säännöksen piiriin arvioidaan hankekohtaisesti. Ulkoministeriön on saatava ennen tuen myöntämistä tukea hakevalta yritykseltä kirjallisessa tai sähköisessä muodossa ilmoitus muista vähämerkityksisistä tuista, jotka on saatu kahden edeltävän verovuoden ja kuluvan verovuoden aikana. Muiden viranomaisen myöntämiä tukia seurataan myös CRM-järjestelmän avulla. De minimis -asetuksen 3 artiklan mukaan tukitoimenpiteiden ei katsota täyttävän kaikkia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan perusteita, jos ne täyttävät asetuksessa vahvistetut edellytykset. Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Enimmäismäärää laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen yrityksen mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet.

Lausuntopyynnön mukaan yleinen ryhmäpoikkeusasetus (komission asetus EU 651/2014 muutoksineen) ei sovellu tukiohjelmaan. Liikekumppanuustukiohjelman moninaisuuden vuoksi ryhmäpoikkeusasetuksesta ei ole löydettävissä kohtaa, joka soveltuisi tukiohjelmaan.

2. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että osa liikekumppanuushjelman puitteissa myönnettävistä tuista täyttää lähtökohtaisesti EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Näihin hankkeisiin voidaan valtiontukea koskevana menettelytapana soveltaa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta.

Kauppavaikutuskriteerin täyttymättä jääminen on komission ja tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tulkinnanvaraista ja edellyttää tapauskohtaista arviointia. Liikekumppanuustukiohjelman moninaisuuden vuoksi on mahdollista, että yhtäältä osa hankkeista on tulkittavissa vain paikallisiksi, kokonaan ETA-alueen ulkopuolisiksi kehitysyhteistyöhankkeiksi, joissa kauppavaikutuskriteeri ei välttämättä täyty, ja toisaalta osa hankkeista sisältää myös tuontia ETA-alueelle tai muuta viennin tai markkinoillepääsyn toimintaa, joissa kauppavaikutuskriteerin täyttyminen on todennäköistä. Näin ollen ei voida kategorisesti ennakolta poissulkea valtiontukisääntöjen soveltumista. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että on tukiviranomaisen vastuulla arvioida kunkin hankkeen osalta erikseen täyttyvätkö valtiontuen kriteerit kyseisessä hankkeessa ennen tuen myöntämistä.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa vuodet 2022-2024 ja tämän lisäksi on vielä kolmen vuoden optio, eli mahdollisesti vuoden 2027 loppuun asti. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että tukiohjelman sovellettavat nykyiset EU:n valtiontukisäännöt ovat voimassa 31.12.2023 asti ja että tarvittaessa tukiohjelman kansallista oikeusperustaa tulee muuttaa valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla.

Esittelijä: erityisasiantuntija Sissi Kohtala

LIITTEET

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 24.2.2021 liitteineen