11.5.2022

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Harvaan asuttujen alueiden (HAMA) luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämisen tukiohjelma

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt 20.4.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *Harvaan asuttujen alueiden (HAMA) luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämisen tukiohjelma* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Avustuksen tarkoituksena on harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittäminen. Matkailuhankkeiden tukeminen harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi toteuttaa osaltaan maaseutupoliittisen kokonaisohjelman 2021-2027 (MMM 2021) linjauksia. Kokonaisohjelmassa korostetaan matkailun merkitystä tasapainoista aluerakennetta vahvistavana tekijänä. Merkitystä lisää alan paikkasidonnaisuus: työpaikkoja ja paikallisesti tehtyä kehittämistyötä ei voida pääosin siirtää muihin maihin, eikä muille paikkakunnille. Tärkeää on paikallisten asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen yhteistyö sekä myös laajempi verkostoituminen.

Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä on toimintasuunnitelmassaan linjannut matkailuhankkeiden osalta tavoitteeksi luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämisen Suomen valtakunnallisen matkailustrategian 2019-2028 (TEM 2019) sekä Suomen ruokamatkailustrategian 2020-2028 (Haaga-Helia ammattikorkeakoulu 2020) sekä Visit Finlandin ruokamatkailun tuotesuositusten jalkauttamista painottaen. Matkailustrategiassa ei ole esitetty erikseen matkailun kehittämisen toimenpiteitä kaupunki- ja maaseutualueille. Strategiassa korostetaan matkailun merkitystä alueellisesti merkittävänä elinkeinona, jonka avulla luodaan monipuolisempia ja laadukkaampia palveluita paikallisille asukkaille sekä perusinfrastruktuuria, jonka pohjalle voidaan kehittää muuta elinkeinotoimintaa. Matkailustrategian linjauksia tukeva Suomen ruokamatkailustrategia on laadittu osana Haaga-Helia ammattikorkeakoulun koordinoimaa Hungry for Finland (H4F) - ruokamatkailun tuotteistamishanketta, jota on rahoittanut EU:n maaseuturahasto. Ruokamatkailustrategiassa ja ruokamatkailun tuotesuosituksissa määritellyt

matkailun kehittämistyökalut ovat soveltuvin osin käytettävissä myös luonto-, kalastus- ja metsästysmatkailun alalla.

Luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämiseen harvaan asutulla maaseudulla on mahdollista saada tukea myös Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan, yhteisen kalastuspolitiikan sekä alue- ja rakennepolitiikan varoista. Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelma 2023-2027, Suomen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma Uudistuva ja osaava Suomi 2021−2027 sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelma 2021-2027 ovat keväällä 2022 komission hyväksyttävänä. Asetusehdotuksen mukainen avustus poikkeaa EU-osarahoitteisista tuista oikeusperustan ja rahoituksen suhteen.

Uudella asetuksella mahdollistettaisiin valtionavustuslain (688/2001) mukaisten valtionavustusten myöntäminen harvaan asuttujen alueiden luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämistä koskeviin hankkeisiin. Valtionavustuslain ja annettavan asetuksen perusteella Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Lapin ELY-keskus) tekisi hakemuksiin perustuen valtionavustuspäätöksiä luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämistä tukeviin hankkeisiin. Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa 1.6.2022-31.12.2023. Lausuntopyynnön mukaan tukiaikaa saatetaan pidentää 31.12.2024 saakka. Tukiohjelman budjetti on kolme miljoonaa euroa.

Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Tukitoimenpiteen voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan. Tuki myönnetään valtion varoista ja sen myöntää valtio (Lapin ELY-keskus). Tukea voidaan lausuntopyynnön mukaan myöntää taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on yritys. Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Yksiköllä kansallisen lainsäädännön mukaan oleva asema ei ole ratkaiseva. Esimerkiksi yksikköä, joka kansallisen lainsäädännön mukaan luokitellaan yhdistykseksi tai urheiluseuraksi, on mahdollisesti pidettävä perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä. Sama koskee yksikköä, joka on muodollisesti osa julkista hallintoa. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa. Toiseksi valtiontukisääntöjen soveltaminen ei myöskään riipu siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja. Kun näin ei ole, voittoa tavoittelemattomat yksiköt ovat valtiontukien valvonnan ulkopuolella. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta.

Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla. Koska taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten toimintojen välinen ero riippuu jossain määrin jäsenvaltioiden poliittisista valinnoista ja taloudellisesta kehityksestä, ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti eivät koskaan olisi taloudellisia. Komissio on kuitenkin pyrkinyt selventämään taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välistä eroa useilla tärkeillä aloilla valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01). Tiedonannossa ei ole spesifisti käsitelty matkailuun ja sen kehittämiseen liittyvien toimintojen taloudellista ja kaupallista luonnetta.

Valtiontuen määritelmän ulkopuolelle jäävät kuitenkin esimerkiksi ei-taloudellisten matkailupalvelujen rahoittaminen, mitkä on rakennettu suurelle yleisölle ja jotka ovat kaikille avoimesti ja helposti saatavilla kuten esimerkiksi infokeskukset, kävelyreitit, pyöräily- ja luontopolut, yleiset WC:t, ilmaiset piknikalueet ja julkiset uintipaikat. Valtiontuen määritelmän ulkopuolelle jäävät myös yleisten ja ilmaisten informaatiomateriaalien kuten karttojen ja kulkuvälineiden aikataulujen valmistaminen ja jakelu.

Lausuntopyynnön mukaan Lapin ELY-keskus valitsee avustettavat hankkeet avoimien hakujen kautta, joihin voivat osallistua julkis- ja yksityisoikeudelliset yhteisöt. Avustukset ovat harkinnanvaraisia ja niiden myöntäminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa arvioidaan hankkeen odotettu vaikuttavuus harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi sekä tuettavan hankkeen kustannustehokkuus, laatu ja toteuttamiskelpoisuus. Tukitoimenpide on näin ollen valikoiva. Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun. Näin ollen koska valtiontuen kriteerit täyttyvät, tuki on myönnettävä EU:n valtiontukisääntöjen mukaisella menettelytavalla.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpiteeseen soveltuu yleinen ryhmäpoikkeusasetus (*komission asetus EU 651/2014 muutoksineen*, jäljempänä RPA). Muistioluonnoksen mukaan tukiohjelmassa voitaisiin myöntää avustuksia RPA:n 25 (tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki) artiklan mukaisesti. Tukiohjelmaa koskeva asetus ja perustelumuistio sisältävät viittaukset sovellettaviin EU:n valtiontukisääntöihin.

RPA 25 artiklan 2 b ja c mukaan tukea voidaan myöntää teolliseen tutkimukseen ja kokeelliseen kehittämiseen. Teollisella tutkimuksella tarkoitetaan suunniteltua tutkimusta tai uuden tiedon ja taitojen hankkimiseen pyrkiviä kriittisiä tutkimuksia, joiden tavoitteena on, että näitä tietoja voidaan käyttää uusien tuotteiden, prosessien tai palveluiden kehittämiseen tai että olemassa olevat tuotteet, prosessit tai palvelut paranevat huomattavasti. Kokeellisella kehittämisellä tarkoitetaan olemassa olevan tieteellisen, teknisen, liiketoiminta- ja muun relevantin tiedon ja taitojen hankkimista, yhdistämistä, muokkaamista ja käyttöä, jonka tavoitteena on kehittää uusia tai parannettuja tuotteita, prosesseja tai palveluja. Tämä voi kattaa myös esimerkiksi toiminnan, jonka tarkoituksena on uusien tuotteiden, prosessien tai palveluiden peruskäsitteiden määrittely, suunnittelu ja dokumentointi. RPA 25 artikla ei mahdollista esimerkiksi yhteistyöverkostojen luomisen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuuksien rakentamisen tukemista.

Lausuntopyynnön mukaan tukea voitaisiin maksaa myös ns. vastikkeettomasta työstä. RPA 25 (3) artiklan mukaan hyväksyttäviä kustannuksia ovat muun muassa henkilöstökustannukset. Henkilöstökustannuksilla tarkoitetaan RPA 2 artiklan 88 kohdan mukaan tutkijoista, teknikoista ja muusta tutkimustoimintaa avustavasta henkilöstöstä aiheutuvia kustannuksia siinä määrin, kuin nämä toimivat kyseessä olevan hankkeen tai toiminnon parissa. RPA 25 (3) artiklan mukaan muita hyväksyttäviä kustannuksia ovat välineiden ja laitteiden kustannukset, rakennusten ja maa-alueiden kustannukset, ulkopuolisista lähteistä markkinaehdoin ostetun tai käyttöluvalla hankitun sopimukseen perustuvan tutkimuksen, tietämyksen ja patenttien kustannukset ja konsultoinnin ja vastaavien palveluiden kustannukset sekä muut yleiskustannukset ja toimintakustannukset. RPA 7 artiklan mukaan kaikki tuki-intensiteetin ja tukikelpoisten kustannusten laskemisessa käytettävät luvut on ilmaistava ennen verojen tai muiden maksujen vähentämistä. Tukikelpoiset kustannukset on osoitettava asiakirjoilla, joiden on oltava selkeitä, eriteltyjä ja ajantasaisia. RPA 25 artikla ei lähtökohtaisesti mahdollista vastikkeettoman työn korvaamista osana hyväksyttäviä kustannuksia. Komissio on kuitenkin todennut epävirallisesti state aid wikissä, että tietyissä tapauksissa mikro- ja pienyritysten omistajien tekemä vastikkeeton työ voidaan ottaa huomioon osana korvattavia kustannuksia.

Lausuntopyynnön mukaan osaan avustuksista voidaan soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa yleistä de minimis -asetusta (komission asetus 1407/2013). Lausuntopyynnön mukaan, kun valtionavustuksen oikeusperustana on yleinen de minimis -asetus, avustuksen tulee täyttää kyseisessä asetuksessa säädetyt edellytykset. 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.

Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että ” Harvaan asuttujen alueiden luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämisen tukiohjelma” täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan.

Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa vain osittain yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklaa. Ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artikla ei mahdollista esimerkiksi yhteistyöverkostojen luomisen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuuksien rakentamisen tukemista. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että myönnettävä tuki täyttää asetuksen mukaiset yleiset ja erityiset edellytykset. Yritystukineuvottelukunta nostaa myös erityisesti esiin, että ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklan mukaan vastikkeetonta työtä ei voida lähtökohtaisesti korvata osana tukikustannuksia. Tukiviranomaisen tuleekin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tukiohjelman kautta korvatut kustannukset ovat ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti hyväksyttäviä tukikelpoisia kustannuksia. Tukiviranomaisen tulee myös huolehtia, ettei samoja hankkeita tueta sekä kyseessä olevan tukiohjelman että EU-osarahoitteisten tukiohjelmien puitteissa.

Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan tarvittaessa soveltaa myös vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei sovellettavien menettelytapojen välisestä etusijasta ole säädetty asetusehdotuksessa. Lausuntopyynnöstä ei käy ilmi, voisiko niihin hankkeisiin, joiden tuen tarve on alle 200 000 euroa, soveltaa de minimis -asetuksen lisäksi ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklaa. Yritystukineuvottelukunta pitää tärkeänä, että tukiohjelmaa koskevasta valtioneuvoston asetuksesta kävisi selkeästi ilmi, milloin tukitoimenpiteeseen sovelletaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiä ja milloin tuki myönnetään yleisen de minimis-asetuksen nojalla. Neuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetusta tulisi tarkastella ensisijaisena vaihtoehtona arvioitaessa yritystukien yhteensovittamista EU:n valtiontukisääntöihin. Vaikka de minimis -asetus mahdollistaa yrityksen tukemisen joustavasti, myönnetty tuki rasittaa yrityksen ”de minimis -kiintiötä” kolmen verovuoden ajan. De minimis -asetuksen soveltaminen tilanteessa, jossa muitakin EU-oikeuden mukaisia menettelyjä olisi käytettävissä, voi siten tarpeettomasti kaventaa yrityksen mahdollisuuksia saada valtiontukea tulevaisuudessa.

Lisäksi yritystukineuvottelukunta pitää tärkeänä, että keskeiset tukitoimenpiteeseen sovellettavat ryhmäpoikkeusasetuksen asetuksen ehdot, kuten kielto myöntää tukea vaikeuksissa oleville yrityksille ja ns. Deggendorf-ehto sisällytettäisiin asetukseen. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetus nimenomaisesti edellyttää tukilainsäädäntöön kirjausta, jossa tukiohjelman soveltamisalasta suljetaan pois yritykset, joita koskee

komission valtiontukien alalla antama takaisinperintäpäätös, jota ei ole laitettu täytäntöön.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa 31.12.2023 saakka. Lausuntopyynnön mukaan tukiaikaa saatetaan pidentää 31.12.2024 saakka. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että tukiohjelmaan sovellettavat nykyiset EU:n valtiontukisäännöt ovat voimassa 31.12.2023 saakka ja että tarvittaessa tukiohjelman kansallista oikeusperustaa tulee muuttaa valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla, jos tukiohjelman voimassa oloa pidennetään.

Esittelijä: erityisasiantuntija Emmi Nykänen

LIITTEET

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 20.4.2022 liitteineen