



14.11.2023

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Business Finland tukiohjelma maksuhyvityksestä audiovisuaalisiin tuotantoihin

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 13.10.2023 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ”Business Finland tukiohjelma maksuhyvityksestä audiovisuaalisiin tuotantoihin” 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

Kyse on voimassaolevan tukiohjelman muuttamisesta ja sen voimassaoloajan jatkamisesta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014, RPA) voimassaoloajan mukaisesti vuoden 2026 loppuun asti. Tukiohjelman tavoitteena on houkutella Suomeen elokuvatuotantoa. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tukiohjelma toteutetaan av-kannustinjärjestelmänä, ja sillä pyritään lisäämään kansainvälistä kiinnostusta Suomea kohtaan tuotantomaana sekä edistämään suomalaisten yritysten kehitystä, kasvua ja kansainvälistymistä. Tuella pyritään niin ikään lisäämään alueellista taloudellista toimeliaisuutta Suomessa sekä vahvistamaan erilaisten verkostojen toimintaa. Samalla vauhditetaan investointeja audiovisuaalisen alan toimintaympäristön kehittämiseen, erityisesti osaamiseen sekä alan yritystoiminnan kasvuun ja työllisyyteen, sekä kehitetään audiovisuaalisen alan yritysraakennetta.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tukena myönnettävä harkinnanvarainen maksuhyvitys voidaan myöntää ja maksaa Suomessa toteutettuihin audiovisuaalisiin tuotantoihin. Maksuhyvityksen saavan yrityksen ei tarvitse olla Suomessa rekisteröitynyt yritys, mutta olennaista on, että tuotanto tai se tuotannon osa, johon maksuhyvitystä haetaan, toteutetaan Suomessa. Rahoitusta myönnetään kaiken kokoisille yrityksille, pois lukien luonnolliset henkilöt, joiksi myös yksityinen elinkeinonharjoittaja lausuntopyyntömateriaalin perusteella katsotaan.

Nyt käsillä olevassa tukiohjelman muuttamisessa on käytännössä kyse kahdesta muutoksesta: Ensinnäkin muutettaisiin tukiohjelman kansallisessa oikeusperustassa oleva mahdollisuus edellyttää ulkomaisilta yrityksiltä suomalaisen ”koordinaattorin” käyttämisestä siten, että jatkossa voitaisiin edellyttää suomalaisen

”tuotantokoordinaattoriyrityksen” käyttämistä. Muutoksen tarkoitus on lausuntopyyntömateriaalin mukaan selvittää säännöksen soveltamista. Toisekseen muutettaisiin tuen myöntöperusteita vaikeuksissa olevalle yritykselle. Voimassa olevan RPA:n 1 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan tukea voidaan poikkeuksellisesti myöntää yritykselle, joka ei ollut vaikeuksissa 31.12.2019, mutta josta tuli vaikeuksissa oleva yritys 1.1.2020 ja 31.12.2021 välisenä aikana. Tukiohjelman ehdotettu muutos olisi yhteneväinen RPA:n kyseisen poikkeuksen sanamuodon kanssa.

Olemassa olevan tukiohjelman vuosibudjetti on ollut 15 miljoonaa euroa. Jatkorahoituksen tarkka määrä vuosille 2024–2026 ei ole vielä vahvistunut, mutta se tulee olemaan suuruudeltaan samaa luokkaa.

Ennakoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täytyminen

Tukitoimenpiteen arvioidaan täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Tuki myönnetään valtion varoista ja sen myöntää valtio. Tuki myönnetään yritykselle, ja sen myöntäminen on harkinnanvaraista, joten tukitoimenpide on luonteeltaan valikoiva. Lisäksi tuensaajat toimivat kansainvälisillä ja kilpailuilla markkinoilla, joten tukitoimenpide vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan RPA soveltuu tukitoimenpiteeseen, ja tuotantokannustimena myönnettävä tuki myönnetään RPA:n 54 artiklan (audiovisuaalisia teoksia edistävät tukiohjelmat) mukaisena. RPA:n 54 artiklan nojalla voidaan myöntää tukea audiovisuaalisten teosten edistämiseen edellyttäen, että tukitoimenpide täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja III luvussa olevat artiklakohtaiset erityiset edellytykset. Lisäksi ilmoituskynnysarvoja käsittelevässä RPA:n 4 artiklan 1 kohdan aa alakohdassa todetaan, ettei RPA:ta sovelleta tukeen, joka audiovisuaalisten teoksia edistävien tukiohjelmien osalta ylittää 55 miljoonan euron vuosittaisen tuen määrän.

Ensimmäinen ehdotetuista muutoksista liittyy mahdollisuuteen edellyttää ulkomaisilta yrityksiltä suomalaisen ”koordinaattorin” käyttämistä. Muutoksen myötä jatkossa voitaisiin edellyttää suomalaisen ”tuotantokoordinaattoriyrityksen” käyttämistä. Kuitenkin RPA 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaan RPA:ta ei sovelleta valtiontukitoimenpiteisiin, jotka ovat niihin liittyvien ehtojen vuoksi tai niiden rahoitustavan vuoksi unionin oikeuden vastaisia, erityisesti tukitoimenpiteet, joissa tuen myöntämisen ehtona on, että tuensaajan on käytettävä kotimaassa tuotettuja tuotteita tai kotimaisia palveluja. Komissio on lisäksi epävirallisessa jäsenmaille suunnatussa ohjeistuksessaan vahvistanut, että tuotteita, palveluja tai esimerkiksi tutkimustyötä tulisi voida ostaa miltä tahansa unionin alueella toimivalta tarjoajalta. Ehdotettua tukiohjelman muutosta voidaan täten pitää voimassa olevien EU-valtiontukisääntöjen näkökulmasta ongelmallisena.

Toinen ehdotetuista muutoksista koskee poikkeusta vaikeuksissa olevien yritysten tukemisen osalta. Ehdotettu muutos on voimassa olevan RPA:n 1 artiklan 4 kohdan c alakohdan sanamuodon mukainen. Kyseisen RPA:ssa olevan poikkeuksen taustalla on unionin laajuinen tarve tukea jäsenmaiden yrityksiä taloudellisissa vaikeuksissa, joita ne kohtasivat COVID-19-pandemiasta johtuvien järeiden taloudellisten ja sosiaalisten rajoitusten myötä. Vaikka kyseinen RPA:n kohta salliikin vaikeuksissa olevien yritysten tukemisen sillä edellytyksellä, että yritykset ovat joutuneet vaikeuksiin pandemiasta johtuvan poikkeusajan puitteissa, tällä hetkellä on kuitenkin epäselvää, voidaanko kyseisiä yrityksiä tukea poikkeuksen perusteella, mikäli ne vuoden 2021 jälkeen olisivat olleet elinkelpoisia mutta joutuneet sittemmin uudelleen vaikeuksiin. Lisäksi poikkeukseen liittyvän johdanto-osan 2 kappaleen perustelutekstissä asetuksessa (EU) 2021/1237 lukee seuraavasti:

Jotta voitaisiin ottaa huomioon covid-19-pandemiasta yrityksille aiheutuneet taloudelliset ja rahoitukselliset seuraukset sekä varmistaa johdonmukaisuus komission yleisten politiikkatoimien kanssa erityisesti vuosina 2020–2021, asetusta (EU) N:o 651/2014 olisi mukautettava. Yritysten, joista on covid-19-pandemian vuoksi tullut vaikeuksissa olevia yrityksiä, olisi edelleen voitava saada asetuksen (EU) N:o 651/2014 mukaista tukea rajoitetun ajan eli 1 päivän tammikuuta 2020 ja 31 päivän joulukuuta 2021 välisenä aikana.

Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta on siksi mahdollista tulkita myös niin, ettei poikkeuksen nojalla voida myöntää tukea vaikeuksissa olevalle yritykselle joulukuun 2021 jälkeen.

Ehdotettujen ja edellä käsiteltyjen muutosten lisäksi lausuntopyyntömateriaalista käy myös ilmi, että valtiontukena myönnettävää maksuhyvitystä ei myönnetä luonnolliselle henkilölle, joksi lausuntopyyntömateriaalissa myös yksityinen elinkeinonharjoittaja katsotaan. Kuitenkin RPA:n 54 artiklan 10 kohdan mukaan tuensaajilta ei saa edellyttää kansallisen kauppaoikeuden mukaisesti perustetun yrityksen asemaa, minkä komissio on myös vahvistanut epävirallisessa neuvonnassaan jäsenmaille. RPA:n 1 artiklan 5 kohdan a alakohta antaa komission mukaan kuitenkin mahdollisuuden edellyttää, että tuensaajalla on tuen maksamisajankohtana oltava toimipaikka tai sivuliike tuen myöntävässä jäsenvaltiossa, mutta komission mukaan silloinkaan tuensaajalta ei saa edellyttää rekisteröityä yritysmuotoa. Komission mukaan toimipaikan tai sivuliikkeen osalta saadaan edellyttää fyysisen toimiston olemassaoloa tuen maksamisen hetkellä, mutta tuen myöntämisen hetkellä sitä ei vielä saa vaatia. Näin ollen tätä kansallista poikkeamaa RPA:n vaatimuksista voidaan pitää voimassa olevien EU-valtiontukisääntöjen näkökulmasta ongelmallisena.

2. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että tukitoimenpide ”Business Finland tukiohjelma maksuhyvityksestä audiovisuaalisiin tuotantoihin” täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset.

Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että myönnettävä tuki täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset sekä ne III luvun artiklan mukaiset erityiset edellytykset, joilla määritellään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen sisämarkkinoille soveltuva tuki. Tukiohjelma tulisi suomalaisen tuotantokoordinaattoriyrityksen käyttämisedellytyksen ja tuensaajalta edellytetyn yrityksen aseman osalta muuttaa vastaamaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen edellytyksiä.

Lisäksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan 4 kohdan c alakohdan vaikeuksissa olevia yrityksiä koskevan poikkeuksen osalta on epäselvää, voidaanko kyseisiä yrityksiä tukea poikkeuksen perusteella, mikäli ne vuoden 2021 jälkeen olisivat olleet elinkelpoisia mutta joutuneet sittemmin uudelleen vaikeuksiin.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa 31.12.2026 saakka, mikä vastaa myös voimassa olevan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloaika.

Esittelijä: erityisasiantuntija Sanna Nyssölä

LIITTEET

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 13.10.2023 liitteineen