



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

14.12.2023

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Valtionlaina FCA Investments -yhtiölle

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ulkoministeriö on pyytänyt 12.11.2023 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ”Valtionlaina FCA Investments -yhtiölle” 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

Ulkoministeriö suunnittelee myöntävänsä markkinaehtoisesta poikkeavaa lainaa sijoitusrahasto FCA Investments (FCAI) -osakeyhtiölle sen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kehittyvissä maissa kohdistuvaan sijoitustoimintaan. Riskirahoitustoimenpiteisiin voi sisältyä tukea paitsi kohdeyrityksille, myös rahoituksen välittäjille ja toisille sijoittajille.

FCA Investmentsin kohdeyritykset ovat kehittyvillä markkinoilla toimivia pieniä ja keskisuuria taloudellista toimintaa harjoittavia yrityksiä. FCAI:n toiminnan tarkoituksena on tehdä sijoituksia, joilla luodaan työpaikkoja, nostetaan matalapalkkatyötä tekevien tulotasoa sekä parannetaan peruspalveluiden ja -tuotteiden saatavuutta kehitysmaissa. Rahasto sijoittaa ns. "missing middle" -sektoriin eli kehittyvissä maissa toimiviin pk-yrityksiin, jotka ovat liian pieniä kehitysrahoituslaitosten ja myös suurimman osan pk-yrityksiin sijoittavista velkarahastoista rahoitettaviksi, ja jotka eivät esimerkiksi puutteellisten vakuuksien vuoksi saa esimerkiksi investointeihinsa tai käyttöpääomatarpeisiin rahoitusta paikallisilta pankeilta. Yhtiön sijoituspolitiikan mukaisesti se sijoittaa pääasiassa yhtiöihin, joiden odotetaan olevan kannattavia kahden vuoden sisällä.

Yhtiön tarkoituksena on perustaa lähivuosina erillinen velkarahasto, johon se voisi ottaa ulkoisia sijoittajia. Yhtiö on lisäksi aloittamassa yhteistyötä LendaHand-nimisen alankomaalaisen joukkorahoituslustoan kanssa, joka voisi tehdä yhteissijoituksia FCAI:n sijoituskohteisiin välittämällä joukkorahoituslainoilla. Järjestelyn kautta jatkossa myös suomalaiset yksityissijoittajat voivat osallistua FCAI:n originoimien sijoituskohteiden rahoitukseen, mikä on ollut yhtiön tavoitteena sen perustamisesta saakka.

FCAI on yhtiöjärjestyksensä mukaan voittoa tavoittelematon yritys, jolla on kehityspoliittinen tarkoitus. Yhtiön sijoitustoiminnan ensisijainen tavoite on luoda kehitystuloksia ja -vaikutuksia, mutta kohteina olevien yritysten liiketoiminnan on oltava sekä ympäristöllisesti, yhteiskunnallisesti ja hallinnollisesti vastuullista että taloudellisesti kestävällä pohjalla. Yritystukineuvottelukunta on 21.5.2018 pidetyssä kokouksessaan katsonut, että FCA Investments ei harjoittanut taloudellista toimintaa ottaen huomioon sen hank-

keiden kehityspoliittiset ja yhteiskuntavastuulliset valintakriteerit, matalat tuotto-odotukset suhteessa sijoitusten riskeihin sekä se, että yhtiöjärjestyksen mukaan toiminnan tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille.

Kohdeyhtiöille myönnettävän rahoituksen on tarkoitus paikata rahoitusmarkkinoiden puutteita, eli yhtiö ei hinnoittele sijoituksiin sisältyvää riskiä eikä omia hallintokustannuksiaan täysimääräisesti rahoituksensa hintaan. Yhtiölle myönnetyn lainan pehmeäehtoisuus välittyy yhtiön sijoituskohteille, jotka ovat ulkoministeriön lainalla tavoittelemaa lopullisia hyödynsajia.

Yritystukineuvottelukunta on 21.5.2018 pidetyssä kokouksessaan katsonut, että FCA Investmentsin mahdolliset muut yksityiset sijoittajat eivät tekisi sijoitustaan taloudellisin perustein, vaan ennemmin hyväntekeväisyytenä. Näin ollen FCA Investments ei kilpailisi sijoituskohteena muiden rahastojen kanssa. Neuvottelukunta kuitenkin katsoi, että jos rahaston toiminta laajentuisi ja osoittautuisi kannattavaksi, olisi toiminnan taloudellista luonnetta syytä tarkastella uudelleen.

FCA Investmentsillä ei ole muita sijoittajia kuin sen osakepääoman 100-prosenttisesti omistava Kirkon ulkomaanapu (KUA) sekä Suomen valtio ulkoministeriön aiemmin myöntämän kehityspoliittisen lainan kautta. Yhtiö ei aio hankkia pääomaa myymällä osakkeitaan. Jotkut yksityishenkilöt ja seurakunnat ovat osoittaneet kiinnostustaan lainata yhtiölle varoja ilman korkoa. Yhtiö ei ole kuitenkaan toistaiseksi voinut ottaa näitä sijoituksia vastaan. Yhtiön sijoitustoiminta ei tällä hetkellä koidu kolmansien sijoittajien eduksi.

Budjetti ja myöntäminen

Esittelymuistion mukaan ulkoministeriö myöntäisi lainan, jonka koko olisi 6–10 miljoonaa euroa. Laina myönnettäisiin momentilta 24.30.89 vuoden 2023 määrärahasta. Lainan ehdot olisivat samankaltaiset kuin yhtiölle vuonna 2018 myönnettyssä ensimmäisessä lainassa, mutta ulkoministeriö haluaisi sallia lainan käytön pk-yritysten rahoittamiseen riippumatta niiden järjestäytymismuodosta tai konsernin osan kotipaikasta. Lainan kesto olisi noin 15 vuotta ja siihen sisältyisi pitkä lyhennysvapaa. Lainan vuotuinen korko on vielä täsmentymättä mutta se olisi noin 0,5–3,5%. Korko saatettaisiin pääomittaa ensimmäisinä lyhennysvapaavuosina.

2. Ennakoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Valtiontuki määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyksi valikoivaksi eduksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuen tunnusmerkkeinä ovat täten: 1) myöntäminen valtion varoista; 2) valikoiva etu, joka suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa; 3) se, että toimenpide uhkaa vaikuttaa jäsenvaltioiden kauppaan, ja 4) toimenpide voi vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Valtiontuen kriteerit ovat kumulatiiviset, eli ainoastaan kaikkien kriteerien täytyessä kyseinen tukitoimenpide on EU:n valtiontukisääntelyn piirissä. Alla tarkastellaan erikseen voiko valtiontuen kriteerit täytyä toisaalta FCAI:n saaman lainan osalta ja toisaalta FCAI:n kohdeyritysten tai kanssasijoittajien markkinaehtoisesta poikkeavan rahoituksen osalta.

2.1.1 Myöntäminen valtion varoista

Valtiontuen ensimmäisen kriteerin osalta voidaan todeta kyseessä olevan valtion varoista myönnettävä toimenpide, sillä lainan FCAI:lle myöntää ulkoministeriö. FCAI:n tehtävänä on myöntää rahoitusta kolman-

sille. Jos FCAI:n laina on ehdollinen näille toimenpiteille, valtion varoista kanavoidaan rahoitusta kolmannelle valtion edellyttämin ehdoin. Tällöin myös FCAI:n toteuttamat, lainaehto mukaiset toimenpiteet voivat olla valtion varoista myönnettyjä.

2.1.2 Edun myöntäminen ”yritykselle” tai tuotannonalalle

Euroopan komission julkaiseman valtioneuvoston päätöksen mukaan valtioneuvoston päätöksen sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaajana on yritys.¹ Valtioneuvoston päätöksen asiayhteisessä käsite ”yritys” määritellään hyvin laajasti siten, että sillä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavaa yksikköä, eikä tällöin olennaista ole sen oikeudellinen muoto tai rahoitustapa.² Täten ”yrityksenä” valtioneuvoston päätöksen merkityksessä voidaan nähdä esimerkiksi yhdistykseksi tai säätiöksi rekisteröity yksikkö tai taloudellista voittoa tavoittelematon yksikkö, jos se harjoittaa taloudellista toimintaa.³ Keskeiseksi arviointikriteeriksi yrityksen määritelmässä nousee siis taloudellisen toiminnan harjoittaminen: mikäli sanottu yksikkö ei harjoita taloudellista toimintaa, kyseessä ei silloin ole yritys valtioneuvoston päätöksen merkityksessä, eivätkä EU:n valtioneuvoston päätökset tule sovellettaviksi. Toisaalta sanottu yksikkö voi valtioneuvoston päätöksen mukaan harjoittaa taloudellista toimintaa vain osittain, jolloin se on tuon toiminnan osalta katsottavissa yritykseksi valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta.⁴ Kun tuki kohdistuu yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, etu ei kohdistu ”yritykselle” tai tuotannonalalle.

Yritystukineuvottelukunnan 21.5.2018 lausunnossa neuvottelukunta katsoi, ettei FCAI harjoita taloudellista toimintaa, kun huomioon otetaan sen hankkeiden kehityspoliittiset ja yhteiskuntavastuulliset valintakriteerit, matalat tuotto-odotukset suhteessa sijoitusten riskeihin sekä sen yhtiöjärjestyksen mukainen tarkoitus olla tuottamatta voittoa osakkeenomistajalleen. Lausunnon antamisen jälkeen komission hallintokäytäntö on kehittynyt suuntaan, jossa myös muun kuin puhtaasti tuottoon perustuvan rahoituksen myöntämisestä on pidetty taloudellisena toimintana.⁵ Myös FCAI:n toimintamallin ennakoita muuttuvan suuntaan, jossa entistä enemmän osallistetaan yksityisiä sijoittajia. Siksi ei voida sulkea pois, että FCAI harjoittaisi taloudellista toimintaa niillä varoilla, jotka sille nyt myönnetään.

FCAI:n osalta on syytä arvioida, missä määrin lainan etu kohdistuu laajempaan, valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta ”yrityksenä” pidettävään kokonaisuuteen. Tämän arvioinnissa tulee tarkastella myös FCAI:n omistus- ja hallintorakennetta. Valtioneuvoston päätöksen mukaan myös usean erillisen oikeushenkilön voidaan katsoa muodostavan yhden taloudellisen yksikön valtioneuvoston päätöksen sovellettaessa, jolloin kyseinen taloudellinen yksikkö muodostaa tarkasteltavan yrityksen.⁶ Yhden taloudellisen yksikön määrittämisen osalta unionin tuomioistuimien katsoo olennaisiksi olemassa olevat määräysvaltaan oikeuttavat omistussuhteet ja muut toiminnalliset, taloudelliset tai hallinnolliset yhteydet.⁷ Lausuntopyyntömaterialin mukaan FCAI on osakeyhtiö, joka on täysin KUA:n omistama, ja KUA:lla on edustaja yhtiön johtokunnassa. Lisäksi FCAI:n sidosyritysten osalta on tarkasteltava, muodostavatko ne osan suuremmasta kokonaisuudesta, joka käsittää myös FCAI:n. Näin ollen KUA:a, FCAI:ta ja FCAI:n sidosyrityksiä tulisi valtiontukea tarkasteltaessa käsitellä yhtenä kokonaisuutena, ja arvioida missä määrin se mahdollisesti taloudellista toimintaa.

¹ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston päätöksen käsitteestä (EUVL C 262/1, 19.7.2016) (valtioneuvoston päätöksen käsitteetiedonanto), 6 kohta.

² Valtioneuvoston päätöksen käsitteetiedonanto, 7 kohta. Ks. myös esim. ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-180/98–C-184/98 Pavlov ym., 74 kohta viittauksineen; ratkaisu asiassa C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., 107 kohta viittauksineen.

³ Valtioneuvoston päätöksen käsitteetiedonanto, 8–9 kohdat; Ks. myös ratkaisu asiassa C-49/07 MOTOE, 27–28 kohdat.

⁴ Ratkaisu asiassa C-138/11 Compass-Datenbank GmbH, 37–38 kohdat.

⁵ Ks. erityisesti Komission valtioneuvoston päätös SA.55465 (2020/N) – The Netherlands Invest International, 29.5.2020, C(2020) 3410 final, 36 kohta.

⁶ Valtioneuvoston päätöksen käsitteetiedonanto, 11 kohta.

⁷ Ks. ratkaisu asiassa C-480/09 P, AceaElectrabel Produzione SpA v. komissio, 47–55 kohdat; ratkaisu asiassa C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., 112 kohta.

Taloudellinen toiminta on EUT:n oikeuskäytännössä jo varhain määritelty toiminnaksi, jossa markkinoilla tarjotaan tavaroita tai palveluja,⁸ mutta tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen mukaan myös rahoituksen hallinnoimisen voidaan katsoa olevan taloudellista toimintaa: Yhteisöjen tuomioistuimen Cassa di Risparmio -ratkaisussa (C-222/04) oli kyse pankkisäätiöstä, joka oli määritelty voittoa tavoittelemattomaksi, ja jolla oli yleistä etua edistävä ja yhteiskunnallisesti hyödyllinen päämäärä. Pankkisäätiö harjoitti myös pankkiyrityksissä ja pankkiyhtiöissä olevan omaisuuden omistus- ja hallinnointitoimintaa, sekä muun muassa toteutti päämääriensä saavuttamisen kannalta tarpeelliset rahoitus- ja varallisuus-toimet. Tuomioistuimen mukaan taloudellinen toiminta voi muodostua paitsi ensimmäisen toimijan välittömästä yhteydestä markkinoihin, myös siitä, että toinen toimija käyttää määräysvaltaa ensin mainitussa toimijassa molempien yhdessä muodostaman taloudellisen kokonaisuuden puitteissa. Määräysvallan käyttö tarkoittaa määräysvaltaan oikeuttavien yhtiön osuuksien omistamista ja tosiasiallisen määräysvallan käyttämistä osallistumalla välittömästi tai välillisesti yhtiön hallintointiin.⁹ Lisäksi tuomioistuimen mukaan yleistä etua edistävillä ja yhteiskunnallisesti hyödyllisillä aloilla toimiminen siten, että toteutetaan toiminnan päämäärien saavuttamisen kannalta tarpeelliset tai hyödylliset rahoitus-, liike-, kiinteistö- ja varallisuustoimet, saattaa muodostaa tavaroiden tai palvelujen tarjoamisen markkinoilla.¹⁰ Komissio on hiljattain tekemässään valtioneuvoston päätöksessä todennut, että rahoituksen tarjoaminen muun muassa lainojen avulla katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi.¹¹

Edellä esitetyn perusteella ei näin ollen voitane poissulkea sitä, että lainasta saatu etu kohdistuisi FCAI:n harjoittaman taloudellisen toiminnan lisäksi laajemmin yllä mainittuun kokonaisuuteen. Lausuntopyynnön tietojen perusteella ainakin jotkin FCAI:n kohdeyritykset tarjoavat tavaroita tai palveluja markkinoilla. Koska lainaa suunnitellaan kohdennettavan näiden yritysten rahoitukseen, toimenpide voi muodostaa tukea myös II-tason yrityksille. Näin ollen on varmistuttava, etteivät valtiontukien kriteerit voi täyttyä tai vaihtoehtoisesti selvitettävä, miten kohdeyritysten saama valtiontuki soveltuu sisämarkkinoille. Lisäksi tilanteessa, jossa FCAI osallistuu rahoitukseen yhdessä kolmansien kanssa, on arvioitava, voiko kyseinen kolmas osapuoli saada etua.

2.1.3 Valikoivuus

Laina myönnetään yhdelle toimijalle ja toimenpide on näin ollen valikoiva. FCAI puolestaan valitsee edunsaajat tietyin ehdoin: Kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin talousarviossa osoitettua määrärahaa voidaan käyttää ainoastaan Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaiseen ja julkisen kehitysavun kriteerit täyttäviin kohteisiin, jotka asettaa OECD:n kehitysapukomitea. Kriteerit sitovat määrärahan käyttöä sekä toimialojen että kohdemaiden osalta, ja määrärahalla voidaan rahoittaa vain toimijaa, joka täyttää nämä kriteerit. Määrärahasta myönnettävä tuki on siis luonteeltaan valikoivaa myös silloin, kun se kohdistuu II-tason yritykselle.

2.1.4 Kilpailu- ja kauppavaikutuskriteeri

Lausuntopyynnön mukaan FCAI:n toiminnan tavoitteena on puuttua markkinapuutteisiin, eli sijoittaa siellä, missä rahoitusmarkkinat toimivat puutteellisesti ja tästä syystä pienet ja keskisuuret yritykset jäävät ilman rahoitusta ja sen vuoksi eivät täytä potentiaaliaan kehittyvien maiden talouskasvun ja työllisyyden kasvussa. Yhtiön sijoitustoiminta perustuu vahvasti paikalliseen läsnäoloon ja henkilökuntaan, vaikka yh-

⁸ Ks. esim. ratkaisut asioissa C-118/85, komissio v. Italia, 7 kohta; ja C-35/96, komissio v. Italia, 36 kohta.

⁹ Ratkaisu asiassa C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., 110–113 kohdat.

¹⁰ Ratkaisu asiassa C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., 122 kohta.

¹¹ Komission valtioneuvoston päätös SA.55465 (2020/N) – The Netherlands Invest International, 29.5.2020, C(2020) 3410 final, 36 kohta.

tiön kotipaikka onkin Suomessa. Lainan kilpailu- ja kauppavaikutusta on tarkasteltava suhteessa lainansaajaan sidosyrityksineen, lainansaajan rahoittamiin kohdeyrityksiin ja tuotannonaloihin, sekä niihin kolmansiin, jolle voi muodostua etua lainan avuin toteutettavasta taloudellisesta toiminnasta.

Laina FCAI:lle voi täyttää kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerit. FCA Investments ei ole ainoa pk-yrityksiä rahoittava toimija sen kohdemaissa, eikä ainoa rahoituksen välittäjä. Vastaavin perustein toimivia rahoittajia voi olla myös muissa EU-jäsenmaissa. Näin ollen ei voida sulkea pois, että laina vaikuttaisi kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan rahoitusosalalla. Komissio on viimeaikaisissa kansallisia kehityspankkeja koskeissa päätöksissään katsonut, että globaalien rahoituslaitosten kilpailu sisämarkkinoilla voi vääristyä vaikka rahoitus kanavoidaan valtiontuen kautta yhteiskunnallisesti hyödyllisiin tarkoituksiin.¹² Samankaltainen johtopäätös on vedetty ainakin yhden kehityshankkeen edistävän rahoittajan osalta.¹³ Lisäksi komissio on viimeaikaisessa valtiontukipäätöksessään katsonut, että kilpailuvaikutus täytyisi tilanteessa, jossa rahoituksen välittäjänä toimiva yhtiö kilpailee sellaisten muiden jäsenvaltioiden vastaavien yhtiöiden kanssa, jotka haluaisivat tarjota vastaavia palveluita.¹⁴ Vaikka ei olisikaan tiedossa toimiiko samoilla kehittyvien maiden markkinoilla FCAI:n kaltaisia paikallisiin pk-yrityksiin sijoittavia ja EU-alueella toimivia rahoituksen välittäjiä, niiden potentiaalista olemassa oloa ei voida luotettavasti sulkea pois. Näiden päätösten valossa FCAI:n lainan kilpailu- ja kauppavaikutusta rahoitusosalalla ei voida sulkea pois.

Silloin, kun FCAI sijoittaa saamansa lainasumman kokonaisuudessaan eteenpäin suorina sijoituksina kehittyvissä maissa toimiviin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, on toimenpiteen kilpailu- ja kauppavaikutusta arvioitava tapauskohtaisesti. Ulkoministeriön tavoitteena yhtiölle myönnettävälle toiselle lainalle on, että yhtiö voisi käyttää sitä rahoittaakseen yhtiön kohdemaissa toimivia ja paikallisia kehitysvaikutuksia ja -tuloksia (esim. paikallinen aurinkovoimala tai paikallisille markkinoille suunnatut peruspalvelut tai -tuotteet) tuottavia pieniä ja keskisuuria yrityksiä riippumatta siitä, millaisessa muodossa ne ovat järjestäytyneet ja siitä, onko niillä yhteyksiä eurooppalaisiin yhtiöihin. Sijoitustoiminnan laajentuessa tällaiseen toimintaan voi valtiontukisääntöjen valossa kohdeyritysten toiminnalla olla enemmän kuin teoreettisia vaikutuksia jäsenmaiden väliseen kauppaan. Tällöin tuki II-tason yritykselle uhkasi vaikuttaa jäsenmaiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Kolmansiin maihin suunnatun toiminnan osalta komissio on jäsenvaltioille suunnatussa epävirallisessa neuvonnassaan katsonut, ettei se, että tuensaaja tarjoaa kaikki tai lähes kaikki palvelunsa sisämarkkinoiden ulkopuolella, automaattisesti sulje pois mahdollista kilpailu- ja kauppavaikutusta. Kyseisenlaisessa tilanteessa kauppa- tai kilpailuvaikutuksen olemassaolo ei kuitenkaan komission mukaan ole ilmeistä, vaan vaikutukset täytyy arvioida tapauskohtaisesti yksityiskohtineen.

Lainasta voi myös muodostua etua kolmannelle, jonka osalta on tarkasteltava kilpailu- ja kauppavaikutusta. Uudet kaavailut toiminnot voivat johtaa tilanteeseen, jossa toimenpide tuottaa kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerit täyttävää valikoivaa etua muulle kuin FCAI:lle tai sen suoraan rahoittamille kohdeyrityksille. FCAI:lle suunnitellaan taloudellisesti kannattavia keinoja harjoittaa sijoitustoimintaa muutenkin kuin ulkoministeriön lainan tuella. Yhtiö pirkii vivuttamaan omalla toiminnallaan myös yksityistä rahoitusta. Yhtiö on valmistellut yhteistyötä eurooppalaisen joukkorahoitusalan kanssa. Alusta keräisi rahoitusta yksityishenkilöiltä, ja tällä joukkorahoituksella rahoitettaisiin FCA Investmentsin identifioimia pk-yrityksiä. Lisäksi FCA Investments voisi rahoittaa samoja yhtiöitä, jos niillä on rahoitustarpeita, joihin ei voida vastata tyypillisesti lyhytkestoisella joukkorahoituksella. Lausuntopyyntöön mukaan ulkoministeriön lainan pehmeäehtoisuus ei välittyisi LendaHandin kautta sijoittavien yksityishenkilöiden tuottoihin. Lausuntopyyntöä ei kuitenkaan kuvata, kuinka tämä varmistetaan. Yhtiö valmistelee lisäksi velkarahaston perustamista, joka sijoittaisi vastaaviin kohteisiin kuin mihin yhtiö käyttäisi ulkoministeriön lainaa. Velkarahasto

¹² Komission valtiontukipäätös SA.54557 (2019/N) – United Kingdom; Funding and remit of the British Business Bank 2020-2024, 28.10.2019, C(2019) 7682 final, 39 kohta.

¹³ SA.55465 (2020/N) – The Netherlands Invest International, 50–52 kohdat.

¹⁴ Ks. esim. Komission valtiontukipäätös SA.54557 (2019/N) – United Kingdom; Funding and remit of the British Business Bank 2020-2024, 39 kohta.

tuskin voisi kilpailla taloudellisilla ominaisuuksiltaan sijoituskohteena muiden EU:n sisämarkkinoiden tarjolla olevien rahastosijoitusmahdollisuuksien kanssa, mutta vaikuttavuusrahastojen ja joukkorahoituksen osalta se saattaisi kilpailla muiden varainhoitajien tai joukkorahoituslaitosten kanssa. Ulkoministeriö ei tällä hetkellä suunnittele velkarahastoon sijoittamista, mutta lainaehdoissa voitaisiin sallia lainapääoman käyttämisen FCA Investmentsin sijoitukseen rahastoon. Jos lainapääomasta tehtävä sijoitus olisi alisteisessa asemassa rahaston muihin sijoittajiin nähden, lainan pehmeäehtoisuus antaisi FCA Investmentsille kilpailuetua muihin vastaaviin rahastoihin verrattuna.

Uudet kaavaillut toiminnot voivat johtaa tilanteeseen, jossa toimenpide tuottaa kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerit täyttävää valikoivaa etua muulle kuin FCA:lle tai sen suoraan rahoittamille kohdeyrityksille. Valtiontukisääntöjen mukaan valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän SEUT 107.1 artiklan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua.¹⁵ Unionin tuomioistuimen mukaan riittäväksi tuen kilpailua vääristäväksi vaikutukseksi voidaan yleensä katsoa se, että tuki antaa tuensaajalle etua vapauttamalla sen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa.¹⁶ Valtiontuen määritelmä ei kuitenkaan edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista. Se, että tuen määrä on vähäinen tai että tuensaajayritys on pieni, ei sinänsä sulje pois kauppavaikutusta eikä kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa, edellyttäen kuitenkin, että tällaisen kilpailun vääristymisen todennäköisyys ei ole pelkästään hypoteettinen.¹⁷

Kauppavaikutuksen osalta valtiontuen käsitetiedonannossa todetaan, ettei ole tarpeen määrittää, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaan ainoastaan, että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan.¹⁸ Unionin tuomioistuin on linjannut, että kun tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹⁹ Julkisen tuen voidaan katsoa pystyvän vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaikka tuensaaja ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Esimerkiksi tuki voi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa. Periaatteessa tuki voi vaikuttaa kauppaan myös silloin, kun tuensaaja vie koko tuotantonsa tai suurimman osan siitä unionin ulkopuolelle, mutta tällaisissa tapauksissa vaikutus ei ole yhtä välitön eikä sitä voida olettaa pelkästään sen perusteella, että kyseessä olevat markkinat ovat avoimet kilpailulle.²⁰

Unionin tuomioistuimen mukaan arvioitaessa kolmansiin maihin suuntautuvan tuen mahdollisia kauppa- ja kilpailuvaikutuksia on huomioon otettava unionin markkinoiden ja kohdemarkkinoiden välinen mahdollinen riippuvuus, sekä tuen mahdollinen välillinen vaikutus unionin sisäiseen kauppaan ja kilpailuun.²¹ Tuki saattaa esimerkiksi vahvistaa tuensaajan markkina-asemaa vähintään potentiaalisesti kun huomioon otetaan tuensaajan merkittävä markkinaosuus sekä relevanteilla eurooppalaisilla että kansainvälisillä markkinoilla, joilla molemmilla on läsnä muitakin EU:ssa toimivia ja tuensaajayrityksen kanssa kilpailevia yrityksiä.²²

¹⁵ Valtiontuen käsitetiedonanto, 187 kohta.

¹⁶ Ratkaisu asiassa C-494/06 P, komissio v. Italia ja Wam SpA, 54 kohta.

¹⁷ Valtiontuen käsitetiedonanto, 189 ja 192 kohdat.

¹⁸ Valtiontuen käsitetiedonanto, 190 kohta.

¹⁹ Ratkaisu asiassa C-518/13, Eventech v. The Parking Adjudicator, 66 kohta.

²⁰ Valtiontuen käsitetiedonanto, 193 kohta.

²¹ Ratkaisu asiassa C-494/06 P, komissio v. Italia ja Wam SpA, 65 kohta.

²² Ratkaisu asiassa C-494/06 P, komissio v. Italia ja Wam SpA.

Yllä mainituista syistä voidaan pitää todennäköisenä, että suunniteltu laina FCAI:lle täyttää valtiontuen kriteerit. Lainan ehdoista muodostuu myös etua kohdeyrityksille, jota on niin ikään pidettävä toimenpiteen varsinaisena kohderyhmänä. Tapauskohtaisesti arvioiden on mahdollista, että jotkin ehdotetut toimenpiteet voivat täyttää kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerit myös kohdeyritysten osalta. Lisäksi on mahdollista, että kolmas osapuoli kuten yksityinen sijoittaja on valtiontuen kriteerit täyttävän lainan turvin toteutettavan toimenpiteen kohde. Valtiontuen kriteerit voivat tietyissä olosuhteissa täyttyä myös näissä FCAI:n toteuttamissa rahoitustoimenpiteissä.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Euroopan unionissa vaikutuksia tuottavaan riskirahoitustoimenpiteeseen on mahdollista soveltaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ((EU) 651/2014) 21 tai 21a artiklaa. Kehitysrahoituksesta ei kuitenkaan ole tällä hetkellä olemassa sellaista ryhmäpoikkeusasetuksen sääntöä, jota voitaisiin soveltaa suunniteltuun kehityspoliittiseen lainaan. Kyseisten artiklojen osalta esteeksi voi muodostua esimerkiksi yksityisen rahoituksen vähimmäisvaatimus, rahoituksen välittäjältä edellytettävät ominaisuudet kuten liiketaloudellinen peruste, kohdeyrityksen ikäkriteeri tai investointityyppien rajaukset.

Lainan bruttoavustusekvivalentin arvioidaan nousevan yli nykyisen de minimis –rajan. Tästä syystä ensimmäisen tason osalta de minimis -asetusta (EU) 1407/2013) ei voida soveltaa, vaikka jokin toisen tason toimenpide saattaisikin kuulua de minimis -asetuksen soveltamisalaan. 31.12.2023 jälkeen sovellettaneen komission esittämässä uudistetussa de minimis -asetuksessa koskevia rahoituksen välittäjää koskevia tarkennuksia. Tietyissä olosuhteissa on mahdollista, että toimenpidettä voitaisiin pitää uuden de minimis -asetuksen mukaisena täysin tuensaajille kanavoitavana lainana. Tältä osin on syytä seurata asetuksen kehitystä toimenpiteen suunnitteluvaiheessa ja sen tultua voimaan arvioida, voitaisiinko toimenpide toteuttaa uuden asetuksen mukaisesti.

Mikäli yleistä ryhmäpoikkeusasetusta tai uudistettua de minimis -asetusta ei voida soveltaa, komissio voi tehdä erillisilmoituksen perusteella päätöksen, jolla valtiontuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komission päätös voi perustua komission valtiontuelle riskirahoitussijoitusten edistämiseksi antamiin suuntaviivoihin (2021/C 508/01) tai suoraan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan. Jotkut toimenpiteet voivat myös kuulua muiden sääntöjen alaan. Näihin kuuluvat esimerkiksi vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle (2022/C 80/01).

Neuvottelujen aikana komissio arvioinee suunnitelmia pääosin uudistettujen riskirahoitussuuntaviivojen mukaisesti. Mikäli jokin suuntaviivojen ehto ei täyty, komissio voi aiemman käytäntönsä mukaisesti perustellusta syystä poiketa suuntaviivojen edellytyksestä ja todeta toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvaksi suoraan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Komissio arvioi päätöksessään myös sen, miltä osin toimenpide täyttää valtiontuen kriteerit.

Lausuntopyyntömateriaalissa esitetty ajatus yhtiön toiminnan kehittymisestä puoltaa komissiolle tehtävää ennakkoilmoitusta valtiontuesta, jonka esitetään soveltuvan sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan. Yhtiön tarkoituksena on perustaa lähivuosina erillinen velkarahasto, johon se voisi ottaa ulkoisia sijoittajia. Yhtiö on lisäksi aloittamassa yhteistyötä LendaHand-nimisen alankomaalaisen joukkorahoitusalan kanssa, joka voisi tehdä yhteissijoituksia FCAI:n sijoituskohteisiin välittämällä joukkorahoituslainoilla. Järjestelyn kautta jatkossa myös suomalaiset yksityissijoittajat voivat osallistua FCAI:n originoimien sijoituskohteiden rahoitukseen, mikä on ollut yhtiön tavoitteena sen perustamisesta saakka.

Tämä laajenemistoive sekä tarve varmistaa muiden toimenpiteiden valtioneuvoston puoltaisi tukitoimenpiteen erillisnotifiointia, jonka yhteydessä komissio arvioisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan sekä siihen perustuvien suuntaviivojen soveltamista. Kyseisen perussopimuksen artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tällöin komissio arvioisi hyvän tuen edellytysten lisäksi sitä, ettei tuki aiheuta kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Käytännössä tämä on tarkoittanut esimerkiksi, että yhtiö sijoittaa yrityksiin ainoastaan silloin kun markkinaehtoista sijoitustoimintaa ei ole; ettei yhtiö pysty toiminnallaan syrjäyttämään yksityisiä sijoittajia markkinoilta; ja mikäli yksityinen sijoittaja on sijoittanut lopulliseen tuensaajaan, yhtiön tarjoamat ehdot vastaavat markkinoiden raskasehtoisimman sijoittajan ehtoja.²³ Lisäksi kolmansien maiden sijoittamisen osalta komissio on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tuettavat projektit on toteutettu paikallisten toimijoiden voimin, joilla ei ole toimintaa sisämarkkinoilla.²⁴ Komissio tyypillisesti edellyttää toisen tason toimijoiden tapauskohtaista arviointia, mutta huomioi päätöksessään ehdot, joiden mukaan toimenpide voi olla markkinaehtoinen tai vaihtoehtoisesti soveltua sisämarkkinoille.

²³ Komission valtioneuvoston päätökset SA.55465 (2020/N) – The Netherlands Invest International, 87 kohta; ja SA.54557 (2019/N) – United Kingdom; Funding and remit of the British Business Bank 2020-2024, 72 kohta.

²⁴ Komission valtioneuvoston päätökset SA.55465 (2020/N) – The Netherlands Invest International, 87 kohta.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että lausuntopyynnön mukainen valtionlaina FCA Investments –yhtiölle voi täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Laina voi kohdistaa valikoivaa etua FCAI:n ja sen sidosyritysten lisäksi ehdot täyttävälle toisen tason yrityksille tai tuotannonaloille sekä mahdollisille yksityisille kanssasijoittajille. FCAI:n osalta on perusteltua katsoa, että valtiontuen kriteerit täyttyvät. Muiden kuin FCAI:n osalta valtiontuen kriteerien täyttyminen on arvioitava tapauskohtaisesti erityisesti toimenpiteiden markkinaehtoisuuden ja kilpailu- ja kaupapvaikutuskriteerien osalta.

Euroopan komissio voi soveltaa sille ilmoitettuun, esitetyn kaltaiseen kehityspoliittiseen rahoitukseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaa tai tähän perustuvia suuntaviivoja. Kyseinen toimenpide on ilmoitettava komissiolle, ja komission on hyväksyttävä toimenpide sisämarkkinoille soveltuvana ennen toimenpiteen toteuttamista. Mikäli komissio ei arvioi toisen tason vaikutuksia tai niiden sisämarkkinoille soveltuvuutta päätöksessään, ulkoministeriön on varmistettava, että valtiontuen kriteerit täyttävä rahoitus soveltuu sisämarkkinoille ja että sisämarkkinoille soveltuvuuden ehtoja valvotaan asianmukaisesti. Lisäksi on mahdollista, että laina voidaan tietyin ehdoin toteuttaa komission uudistettavana olevan de minimis-asetuksen nojalla. Tästä voidaan saada varmuus vasta rahoitusehtojen täsmennyttyä ja komission julkaistua uuden asetuksen.

Esittelijä: johtava asiantuntija Samuli Miettinen

LIITTEET

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 12.11.2023 liitteineen