



14.11.2023

1/5

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Business Finlandin tukiohjelma tutkimus- ja kehittämishankkeisiin

Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 16.10.2023 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *Business Finlandin tukiohjelma tutkimus- ja kehittämishankkeisiin* 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

Rahoitusta myönnetään voimassa olevan tukiohjelman puitteissa yritysten tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Tuki kohdennetaan markkinoiden toimintapuutteeseen, joka koskee myönteisiä ulkoisvaikutuksia (osaamiseen liittyvät kerrannaisvaikutukset sekä markkinoiden toimintapuutteeseen, joka johtuu puutteellisesta ja epäsymmetrisestä informaatiosta tai puutteellisesta koordinoinnista).

TKI-rahoitusasetuksen (1444/2014) 12 §:ää ehdotetaan muutettavan siten, että teollisen tutkimuksen ja kokeellisen kehittämisen tuki-intensiteetin enimmäismäärää voitaisiin korottaa tietyin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklassa säädetyn edellytyksin. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, joka laajentaisi mahdollisuuksia korottaa tuki-intensiteettiä 15 prosenttiyksiköllä teollisen tutkimuksen ja kokeellisen kehittämisen osalta. Tuki-intensiteetin korottamisen edellytyksenä olisi säännöksen mukaisesti se, että tuensaaja sitoutuu asettamaan viipymättä saataville lisenssejä tuettujen tutkimus- ja kehityshankkeiden tutkimustuloksiin, jotka on suojattu teollis- ja tekijänoikeuksin, markkinahintaan ja ilman yksinoikeutta ja syrjimättömästi niistä kiinnostuneiden käyttöön ETA-alueella. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, joka koskee tuki-intensiteetin korottamista 25 prosentilla teollisen tutkimuksen ja kokeellisen kehittämisen osalta tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Momentissa säädettäisiin edellytyksistä tuki-intensiteetin korottamiselle yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Uudella tuki-intensiteetin korotusmahdollisuudella olisi kannustava vaikutus rajat ylittävillä hankkeilla, johon liittyy useamman eri jäsenvaltion tai ETA-sopimuksen sopimuspuolena olevan maan välistä yhteistyötä. Tuki-intensiteetin korotusmahdollisuuden taustalla on myös kansainvälisten hankkeiden riskialttiimpi luonne sekä tavoite lisätä eurooppalaista yhteistyötä.

Lisäksi valtioneuvoston asetuksen muutoksella otetaan käyttöön yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen uusi 25e artikla, joka koskee yhteisrahoitusta puolustusteollisuuden hankkeisiin. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1444/2014, TKI-rahoitusasetus) 2 luvussa säädetään rahoituksesta tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Kyseiseen lukuun tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklan (tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki) muutoksista, jotka tulivat voimaan 1.7.2023 alkaen.

TKI-rahoitusasetuksen 13 a ja 13 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahoituksesta Euroopan puolustusrahastosta tai Euroopan puolustusteollisesta kehittämisohjelmasta tuettujen hankkeiden yhteisrahoitukseen sekä hankkeiden tukikelpoisista kustannuksista. Asetukseen lisättäisiin uusi 13 a §, jolla otettaisiin käyttöön yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 e artiklan mukainen uusi tuki-instrumentti. Uuden tuki-instrumentin tavoitteena on houkutella yhteisrahoitusta jäsenvaltioilta eurooppalaisten puolustushankkeiden rahoitukseen. Uusi tuki-instrumentti mahdollistaisi kansallisen lisätuen myöntämisen elinkeino- ja innovaatiopoliittisin perustein sellaisten eurooppalaisten puolustusteollisuuden hankkeiden kustannuksiin, joita ei kateta unionin rahoituksesta. Uuden tuki-instrumentin käyttöönotto kansallisesti on perusteltua, koska se turvaisi suomalaisen puolustusteollisuuden elinkelpoisuutta ja parantaisi puolustusteollisuuden toimijoiden kilpailuasemaa muihin eurooppalaisiin toimijoihin nähden.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tuen myöntämisestä Euroopan puolustusrahastosta tai Euroopan puolustusteollisesta kehittämisohjelmasta rahoitettavan tutkimus- ja kehityshankkeen yhteisrahoitukseen. Säännöksen mukaisesti hankkeen tulee olla arvioitu, sijoitettu ensisijaisuusjärjestykseen ja valittu Euroopan puolustusrahaston tai Euroopan puolustusteollisen kehittämisohjelman sääntöjen mukaisesti. Säännös vastaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 e artiklan 1 kohtaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin enimmäistuki-intensiteetistä, joka on 90 prosenttiyksikköä tuetun hankkeen tukikelpoisista kustannuksista. Kustannukset, joita unionin rahoitus ei kata, voidaan kattaa valtiontuella. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 e artiklan 3 kohta mahdollistaisi sen, että kansallisella lisätuella rahoituksen kokonaismäärä voidaan nostaa enimmillään 100 prosenttiyksikköön hankkeen tukikelpoisista kustannuksista. Kansallisesti ei kuitenkaan ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi ottaa käyttöön 100 prosenttiyksikön enimmäistuki-intensiteettiä vaan tätä alempi tuki-intensiteetti. Omarahoitusosuu- den edellyttäminen rahoituksensaajalta voidaan katsoa edistävän tämän sitoutumista vahvemmin tuettavaan hankkeeseen sekä kannustavan rahoituksensaajaa kehittämään tuotteita, joilla on kysyntää ja vientipotentiaalia. Lisäksi valtionavustuslain (688/2001) lähtökohdista johtuen valtionavustuksen ei tulisi lähtökohtaisesti kattaa hankkeen kokonaiskustannusten täyttä määrää. Valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan muu kuin 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tuensaajan velvollisuudesta maksaa rahoituskeskukselle markkinahinta hankkeen tuloksena syntyvien teollis- ja tekijänoikeuksien tai prototyyppien käytöstä muihin kuin puolustussovelluksiin. Säännöksen tarkoituksena on vastata tilanteisiin, joissa hankkeen tuloksia hyödynnetään kaksoiskäyttötarkoituksiin. Tuensaajan olisi mahdollista käyttää kyseisiä hankkeen tuloksia puolustussovellusten lisäksi siviilikäyttöisiin sovelluksiin, jolloin tuensaajan tulee maksaa markkinahinta kyseisten hankkeen tulosten käyttämisestä rahoituskeskukselle, joka toimii tukea myöntävänä viranomaisena. Tuensaajan maksuvelvollisuus koskee tilanteita, joissa tuensaajan saama tuki-intensiteetti ylittää tuen enimmäisintensiteetin, jonka tuensaaja olisi voinut saada tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevan rahoituksen enimmäisintensiteettien perusteella. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevan rahoituksen

enimmäisintensiteeteistä säädetään asetuksen 11 §:n 2 momentissa ja 12 §:ssä. Lisäksi säännöksen nojalla tuensaajan rahoituskeskukselle maksama muuhun kuin puolustussovelluksiin maksettavan käytön enimmäismäärä ei missään tapauksessa saa ylittää tuensaajan saaman tuen ja sen tuen enimmäismäärän, jonka tuensaaja olisi voinut saada kyseiselle tuensaajalle 11 §:n 2 momentin tai 12 §:n nojalla sallitun tuen enimmäisintensiteetin perusteella, välistä erotusta.

Uudessa 13 b § pykälässä säädettäisiin Euroopan puolustusrahastosta tai Euroopan puolustusteollisesta kehittämisohjelmasta tuettujen hankkeiden hyväksyttävät kustannukset. Tukikelpoisia ovat ne kustannukset, jotka on määritelty tukikelpoisiksi Euroopan puolustusrahaston tai Euroopan puolustusteollisen kehittämisohjelman sääntöjen nojalla.

Tuen budjetti ja myöntäminen

Tuen myöntää Business Finland. TKI-asetuksen nojalla myönnettyyn rahoitukseen käytetään valtion talousarvion momentin 32.20.40 (tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen) ja momentin 32.20.83 (lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan) mukaista määrärahaa.

Ennakoarviointi

EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Tukitoimenpiteen arvioidaan täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Tuki myönnetään valtion varoista. Tuki myönnetään taloudelliseen toimintaan. Myönnettävä tuki myönnetään tapauskohtaisesti, joten tuki on luonteeltaan valikoiva. Tuensaajat toimivat kilpailluilla markkinoilla, joten valikoiva tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Tukiohjelmalla on vaikutusta yritysten väliseen kilpailuun markkinoilla, koska muutokset laajentavat eräiden yritysten mahdollisuuksia tukien saamiseen.

Valtiontukea koskeva menettelytapa

Yleisen ryhmäpoikkeusasetukseen tehtiin muutoksia komission asetuksella (EU) 2023/1315. Muutokset voimaan 1.7.2023. Voimassa olevat tukiohjelmat on mukautettava uuden asetuksen ehtoihin kuuden kuukauden siirtymäajan puitteissa. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muutosten vuoksi tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen esitetään muutoksia. Tuki Tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki perustuu ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklaan. Puolustusteollisuuden yhteisrahoituksen tuki perustuu ryhmäpoikkeuksen 26e artiklaan, jonka nojalla voidaan myöntää kansallista tukea Euroopan puolustusrahastosta tai Euroopan puolustusteollisesta kehittämisohjelmasta tuettujen hankkeiden yhteisrahoitukseen.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan 2a kohdassa säädetään jälkikäteisarviointivelvoitteesta sellaisten tukiohjelmien osalta, joiden keskimääräinen vuosibudjetti ylittää 150 miljoonaa euroa. Kynnysarvon ylittävät tukiohjelmat ovat vapautettuja ilmoitusvelvollisuudesta ainoastaan kuuden kuukauden ajan, mutta komissio voi päättää määräajan pidennyksestä jäsenvaltion toimittaman arviointisuunnitelman perusteella. Suomi on aiemmin toimittanut komissiolle arvioitavaksi tukiohjelman, joka koskee Business Finlandin tukia tutkimus- ja kehittämissankkeisiin (SA.58492) ja komissio on hyväksynyt arviointisuunnitelman päätöksellään (SA.40098).

Siltä osin kuin tukiohjelma on aiemmin ilmoitettu komissiolle arvioitavaksi siksi, että se ylittää 1 artiklan 2 a alakohdan kynnysarvon, yllä mainitut muutokset edellyttänevät uutta arviota ja mahdollisesti komission hyväksyntämenettelyä 1 artiklan 2 b alakohdan mukaisesti.

Yksi ehdotetuista asetusmuutoksista koskee poikkeusta vaikeuksissa olevien yritysten tukemisen osalta. Ehdotettu muutos on voimassa olevan ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukainen. Kyseisen ryhmäpoikkeusasetuksen 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 ryhmäpoikkeusasetuksen kohta sallii 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.

Asetusta on siksi mahdollista tukita myös niin, ettei joulukuun 2021 jälkeen ole mahdollista myöntää vaikeuksissa olevalle yritykselle tukea tämän poikkeuksen nojalla.

Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että lausuntopyynnön mukaiseen tutkimus- ja kehittämishankkeiden tukiohjelmaan tehtävät muutokset täyttävät EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset.

Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklaa silloin, kun kyseessä on kyseisen artiklan soveltamisalaan kuuluva tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki. Euroopan puolustusrahastosta tai Euroopan puolustusteollisesta kehittämisohjelmasta tuettujen hankkeiden yhteisrahoitukseen liittyvään tukeen voidaan soveltaa ryhmäpoikkeusasetuksen 25e artiklaa. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että 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. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti asetuksen 1 artiklan 2 a ja b kohdan jälkikäteisarviointia koskeviin vaatimuksiin.

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.

Esittelijä: johtava asiantuntija Samuli Miettinen

LIITTEET

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 16.10.2023 liitteineen