



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

12.3.2024

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Toimenpiteet arkkitehtuuri- ja designmuseohankkeen hyväksi

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt 17.1.2024 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide *"Suomen arkkitehtuuri- ja designmuseosäätiön pääoman tuotosta maksettava toimintatuki AD-museo Oy:lle"* sekä toimenpide *"Investointituki Kiinteistöosa-
keyhtiö ADM:lle"* 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

Julkisista varoista kohdennettaisiin ensin pääomana etua Suomen arkkitehtuuri- ja designmuseon säätiölle, jonka tehtävä on rahoittaa omaa toimintaansa sekä avustaa omistamaansa museoyhtiötä. Säätiön peruspääoma olisi yhteensä 150 milj. euroa, josta valtio ja Helsingin kaupunki kattaisivat kumpikin 60 milj. euroa ja lisäksi säätiön tulee hankkia yksityistä pääomaa vähintään 30 milj. euroa. Säätiö saa käyttää ainoastaan pääoman tuottoa. Pääoman tuotolla säätiö voi rahoittaa oman toimintansa kustannuksia sekä avustaa museotoiminnasta vastaavaa museoyhtiötä. Säätiön omistama AD-museo Oy vastaa museon operatiivisesta toiminnasta. Museoyhtiön avustaminen käynnistyisi suunnitelmien toteutuessa vuonna 2030, kun uusi museorakennus otetaan käyttöön ja vuokranmaksu tiloista käynnistyy. 150 milj. euron pääoman vuotuinen tuotto on arviolta n. 7 milj. euroa, josta valtion ja kaupungin maksaman pääoman tuoton osuus on kummankin 2,8 milj. eli yhteensä 5,6 milj. euroa vuodessa. Mikäli uudisrakennushanke ei toteudu, säätiö palauttaa pääoman valtiolle ja Helsingin kaupungille.

Säätiön rahoituksen lisäksi valtio ja kaupunki myöntävät valtion ja kaupungin yhdessä omistamaan kiinteistöyhtiöön oman pääoman ehtoista rahoitusta. Valtion ja kaupungin rahoitusosuus on kummallakin 4,7 milj. euroa eli yhteensä 9,4 milj. euroa. Rahoitus osoitetaan kiinteistöyhtiön vapaaseen pääomaan vuosina 2024 - 2026. Pääomalle ei tavoitella markkinaehtoista tuottoa, eikä toiminnan markkinaehtoisuutta suhteessa sen mahdollisiin asiakkaisiin ole arvioitu.

Kiinteistöyhtiö vastaa museota varten toteutettavan uudisrakennuksen suunnittelukilpailun järjestämisestä ja rakennushankkeen kehittämisestä. Museon rakentamisesta, rakentamisen aikaisesta toteutusmallista (kiinteistöyhtiön omistus/myyminen) tai rakentamisen rahoittamistavasta ei ole tehty vielä päätöksiä. Museorakennuksen rakentamisen on tarkoitus alkaa vuonna 2027 ja ensisijaisesti tavoitteena on, että kiinteistöyhtiö myydään ennen sitä kiinteistösijoittajalle, jonka kanssa museoyhtiö tekee tiloista vuokrasopimuksen. Yhtiöön sijoitettu kehittämisvaiheen pääoma 9,4 milj. euroa palautuisi myynnin yhteydessä valtiolle ja kaupungille. Museorakennuksen on tarkoitus valmistua ja vuokranmaksun käynnistyä vuonna 2030.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tulee todennäköisesti myös myöntämään toimintatukea museotoimintaan valtionosuuksina ja –avustuksina myös vuodesta 2030. Tuen määrä vuositasolla on vuoden 2024 tasossa n. 4 milj. euroa vuodessa. Jos museohanke tai sen osa on taloudellista toimintaa, tulee valtiontukisääntöjen noudattamista arvioida myös tämän avustuksen osalta. Ministeriö on ilmoittanut pyytävänsä tästä tuesta erillisen yritystukineuvottelukunnan lausunnon ennen uuden museorakennuksen käyttöönottoa.

2. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Hanke on yhdessä suunniteltu kokonaisuus, jonka puitteissa ”valtion varoista” myönnetään etua yhdelle tai useammalle oikeushenkilölle. Kiinteistön käyttäjänä toimivan museon toimintamenoja katetaan säätiölle myönnetyn pääoman tuotosta. Kiinteistöyhtiö saa markkinaehtoista edullisempaa pääomaa julkisista varoista. Yhtiötä suunnitellaan myytävän kiinteistösijoittajille. Jos yhtiö myydään markkinaehtoisesti, saa yhtiön myyvä toimija etua aiemmasta pääomasta. Jos etu valuu osin ostajalle markkinoita edullisempien ehtojen muodossa, ostajan voidaan katsoa saavan etua myyntihetkellä.

Toimenpide kohdistuu vain rajattuun osaan yrityksistä ja on näin ollen valikoiva.

Lausuntopyynnön mukaisesti tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, sillä tavoitteena on toteuttaa kansainvälisesti korkeatasoinen museo, joka houkuttelee kävijöitä myös muista jäsenvaltioista. Kiinteistösijoittaminen sekä suurten kaupunkihankkeiden rakennuttaminen ovat myös toimintaa, joka lähtökohtaisesti täyttää kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteerit.

Valtiontuen tunnusmerkkien osalta on arvioitava tarkemmin, voiko tuettu toiminta olla taloudellista ja näin ollen muodostuuko etua Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaiselle ”yritykselle tai toimialalle”. Valtiontukisääntöjä sovelletaan siltä osin, kuin etu kohdistuu muusta toiminnasta erotettavaan taloudelliseen toimintaan. Lausuntopyynnön mukaisesti voidaan katsoa, ettei säätiön oma toiminta ole luonteeltaan taloudellista. Yhtiöittämisen johdosta se on selvästi erotettu varsinaisesta museoyhtiön harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Kulttuurin osalta komissio katsoo valtiontuen käsitettä koskevassa vuoden 2016 tiedonannossaan, että aito, pääosin julkisin varoin kustannettu kulttuuritoiminta ei ole luonteeltaan taloudellista (kohdat 33-37). Vain vähemmistö pääomasta tulee yksityisistä varoista. Näin ollen säätiön kulttuurin edistämistarkoitukseen myönnetty pääoma ei olisi valtiontukea, eikä säätiön kulttuurinedistämistoimintaan käytetty pääoman tuotto ole tukea taloudelliseen toimintaan.

Säätiön pääoman tuotto osoitetaan museon toimintamenoihin, erityisesti kiinteistöyhtiölle maksettaviin vuokriin. Näin ollen ei voida sulkea pois, että kiinteistöyhtiö tai kiinteistösijoittajana toimiva julkinen taho saisi hankkeesta suoraa etua. Etua muodostuu erityisesti tilanteessa, jossa vuokraa ei voida pitää markkinaehtoisena. Lisäksi on mahdollista, että museotoiminta on luonteeltaan taloudellista. Suunnitelmien mukaan rahoitettavan museon toimintakustannuksista 50% voi tulla muista kuin julkisista varoista. Tässä tapauksessa pääoman tuotto tosiasiaa kanavoidaan toimintaan, joka voi olla luonteeltaan taloudellista ja jota voidaan arvioida vain myöhemmin myöntämishetkellä. Tästä syystä valtiontukisääntöjen noudattamista tulee arvioida tilanteessa, jossa säätiö myöntää pääoman tuotosta avustuksen. Arkkitehtuuri- ja designmuseon tulevan toiminnan osalta on avustuksia myönnettäessä tarpeen myös arvioida, onko toiminta aitoa kulttuuritoimintaa vai onko jokin toiminta niin lähellä kaupallista tuotantoa, että sitä ei voitaisi pitää kulttuurin edistämisenä esimerkiksi siksi, että se olisi ryhmäpoikkeusasetuksen vuoden 2014 johdanto-osan 72 kappaleen tarkoitetulla tavalla ”pääosin kaupallinen” tai saman kohdan tarkoittamaa ”muoti tai suunnittelu”-toimintaa.

Kiinteistöyhtiö toteuttaa museon rakennushankkeen ja vuokraa rakennuksen tiloja. Myös tämä toiminta voi olla luonteeltaan taloudellista. Lisäksi hankkeen tarkoituksena on myöhemmin myydä toiminta yksityisille kiinteistösijoittajille. Valtion ja kunnan yhteisomistuksessa oleva kiinteistösijoitusyhtiö saa etua muun kuin markkinaehtoisesta pääoman muodossa, jonka tuotto voi jäädä yhtiön omistajille, vaikka yhtiö myytäisiin markkinaehtoisesti kolmannelle. Näin ollen myös kiinteistöyhtiön saamia etuja on arvioitava valtiontukena, ja myöhemmät julkiset toimenpiteet on niin ikään arvioitava siltä osin, tuottaako toimenpide etua yhtiön omistajille tai ostajille. Lisäksi on mahdollista, että taloudellinen museotoiminta saisi etua esimerkiksi muun kuin markkinaehtoisesta vuokrasopimuksen muodossa.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Voimassa olevassa ryhmäpoikkeusasetuksessa (EU) 651/2014 on kulttuuria koskeva 53 artiklan poikkeus valtiontuen ennakkoilmoitusvelvoitteesta. Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta voidaan soveltaa tukiin, jotka täyttävät asetuksen I luvussa vahvistetut yleiset soveltamisedellytykset mm. tuen kannustavuudesta, läpinäkyvyydestä ja kasautumisesta. Komissio voi myös hyväksyä sille ennakkoilmoitetun tuen tai ohjelman Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisena tukena kulttuurin tai kulttuuriperinnön edistämiseksi. Suunnitelmien toteutuessa täysimääräisesti museoyhtiö harjoittaa taloudellista toimintaa ja tuki kohdistuu osin ainakin siihen. Lisäksi kiinteistöosaakeyhtiö toteuttaa taloudellisena pidettävää rakennus- ja vuokraustoimintaa.

Lausuntopyynnössä arvioidaan, että suunniteltu toimintatuki säätiön myöntämän avustuksen sekä museolle myönnettävän valtionavustuksen osalta täyttää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen yleiset edellytykset. Lisäksi lausuntopyynnössä kuvaillaan, miksi museolle myönnetty toimintatuki täyttää nykyiset asetuksen 53 artiklan toimintatuen ehdot. Tuki on välttämätöntä hankkeen toteuttamiselle. Tuki olisi kokonaisuudessaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvaa tukea kulttuurille ja kulttuuriperinnön edistämiseen (1 art. 1 kohdan j alakohta) ja se myönnetään museolle (53 art. 2 kohdan a alakohta). Toimintatuella on tarkoitus kattaa ensisijaisesti museokiinteistön vuokra- ja kiinteistömenoja, mutta sitä saa käyttää myös muihin 53 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin tukikelpoisiin kustannuksiin. Pääomittamisen yhteydessä ministeriö ja säätiö laativat sopimuksen, jonka mukaan säätiö myöntää toimintatukea museoyhtiölle vain ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan (tai jatkossa kulloinkin voimassa olevien valtiontukisäännösten) sallimissa rajoissa. Toimintatukea saa käyttää vain 53 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin tukikelpoisiin toiminta-, kiinteistö- ja henkilöstökustannuksiin. Tukimäärä ei saa ylittää toiminnasta aiheutuvien tappioiden ja kohtuullisen voiton kattamiseksi välttämätöntä määrää. Sopimuksessa sovitaan tämän varmistamiseksi tarvittavista menettelyistä tuen myöntämisessä ja sen käytön seurannassa sekä vuosittaisesta raportoinnista opetus- ja kulttuuriministeriölle. Toimintatuen enimmäismäärä vuositasolla ei yhdessä muiden museoyhtiölle myönnettävien julkisten tukien kanssa ylitä vuositasolla valtiontuella asetettua enimmäismäärää 82 milj. euroa/vuosi/yritys (4 art. 1 kohdan z alakohta). Julkisen tuen enimmäismäärä vuoden 2030 tasolla on yhteensä enintään 10 milj. euroa (tässä tarkoitettun tukiohjelman mukainen tuki noin 5,6 milj. euroa ja museon saamat valtionosuudet ja –avustukset n. 4 milj. euroa vuodessa). Valtion myöntämä muu tuki on pääosin kohdentamatonta. Valtionosuuksia- ja avustuksia myönnettäessä otetaan huomioon, ettei valtiontukien kokonaismäärä ylitä em. enimmäismäärää.

Koska säätiön edellytetään arvioitavan tuen myöntämisedellytyksiä myöntämishetken mukaan, ensimmäinen arvioitava tuki koskee suunnitelmien toteutuessa vuoden 2030 toimintamenoihin kohdentuvaa tukea. Voidaan pitää todennäköisenä, että tuki olisi tuolloin voimassa olevan ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista. Nykyisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaolo kuitenkin päättyy 31.12.2026, ja on mahdollista, että kulttuuritukiinkin tulisi muutoksia ennen kaavailtua myöntämisaikajakohtaa. Vaihtoehtoisesti tukiohjelmasta voidaan nyt tehdä ilmoitus Euroopan komissiolle ja pyytää komissiota hyväksymään tukiohjelma.

Investointituki kohdentuu museolle rakennettavan museorakennuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen valtion ja Helsingin kaupungin omistamalle kiinteistöosakeyhtiölle. Hankkeen kokonaisuuden puitteissa tuen tavoitteena ei ole tukea kiinteistösijoitustoimintaa vaan varmistaa korkealaatuisen museorakennuksen kehittäminen kulttuurisiin tarkoituksiin. Kaavailtu tuki täyttää nykyisen ryhmäpoikkeusasetuksen ehdot lausuntopyynnössä esitettyjen tietojen valossa: Rakennuksen kapasiteetista varmistetaan, että vähintään 80 % on käyttää museotoimintaan ja muihin kulttuurisiin tarkoituksiin (53 art. 4 kohdan a alakohta). Tuen kokonaismäärä 9,4 milj. euroa (valtio 4,7 milj. euroa ja Helsingin kaupunki 4,7 milj. euroa) ei ylitä investointituella asetettua enimmäismäärää 165 milj. euroa/hanke (4 art. 1 kohdan z alakohta). Rakennushankkeen toteuttamismallista päätetään erikseen. Lausuntopyynnön mukaan myytäessä kiinteistöyhtiötä kiinteistösijoittajalle ennen rakentamisen alkamista investoitu pääoma palautuisi valtiolle ja kaupungille. Tällöin investointituen määrä ei ylitä tukikelpoisten kustannusten ja investoinnin liikevoiton erotusta (53 art. 7 kohta).

Investointituki myönnetään jo valmisteluvaiheessa ja kohdistuu toimintaan, joka voi olla luonteeltaan taloudellista. Koska investointituki täyttää voimassa olevan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ehdot, se voidaan myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti kiinteistöosakeyhtiölle.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että lausuntopyynnön mukaiset arkkitehtuuri- ja designmuseoon toimintaan kohdistuvat tuet sekä investointi kaupallisin ehdoin toimivaan kiinteistösijoitukseen täyttävät valtiontuen tunnusmerkit.

Säätiön sopimusperusteinen velvoite varmistaa valtiontukisääntöjen noudattamisen pääoman tuoton osalta. Tuki on myönnettävä tuolloin voimassa olevien sääntöjen mukaan. Myös valtionavustuksen osalta on noudatettava myöntöhetkellä voimassa olevia valtiontukisääntöjä. Toimenpiteet täyttävät nyt voimassa olevan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ehdot, mutta asetuksen voimassaolo päättyy 31.12.2026, kun toimintatuki myönnetään arviolta vasta vuodesta 2030.

Kiinteistöyhtiöön tehtävä sijoitus on toteutettavissa ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan mukaisesti. Kiinteistöyhtiön varat voivat myös olla valtion varoja, joten muu kuin markkinaehtoinen vuokra sekä mahdollisesta myynnistä kohdistuva etu on arvioitava valtiontukisääntöjen mukaisesti myöhemmin toimenpiteen toteuttamishetkellä voimassa olevien sääntöjen mukaisesti.

Mikäli hanke katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi ilmoittaa komissiolle, komissio voi todennäköisesti hyväksyä suunnitellun hankekokonaisuuden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan. Oikeusvarmuus puoltaa ilmoitusmenettelyä, mutta suunnitelmien osalta liikkumavara heikentyy, koska tiettyyn toimintamalliin sitoutuminen voi olla edellytys komission päätökselle.

Esittelijä: johtava asiantuntija Samuli Miettinen

LIITTEET

Opetus- ja kulttuuriministeriön 17.2.2024 päivätty lausuntopyyntö liitteineen