



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

15.3.2024

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Laki CSC -Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n tutkimusinfrastruktuurin yhteiskäytöstä

1. Lausuntopyyntö ja toimenpiteen kuvaus

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt 15.1.2024 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö toimenpide ”Laki CSC -Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n tutkimusinfrastruktuurin yhteiskäytöstä” Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit.

Toimenpiteen tavoitteet ja sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n hallinnoiman tutkimusinfrastruktuurin yhteiskäytöstä. Esityksen tavoitteena on edistää valtion mahdollisuuksia tiedepolitiikan keinoin ja tutkimusrahoituksella vahvistaa Suomen tieteen kansainvälistä tasoa, kilpailukykyä ja huippututkimuksen edellytyksiä. Korkealuokkaiset tutkimusinfrastruktuurit ovat yhä tärkeämpi edellytys uraauurtavalle tutkimukselle, koska ne houkuttelevat lahjakkuuksia maailmanlaajuisesti ja ovat välttämättömiä esimerkiksi tieto- ja viestintätieteiden ja keskeisten kehitystä vauhdittavien teknologioiden kannalta. Suuret alkuvaiheen investointikustannukset, jotka aiheutuvat huipputason tutkimuslaitosten ja -laitteiden hankkimisesta pääasiassa tiedeyhteisön toimesta käytettäväksi alkuvaiheen tutkimustoiminnassa, tekevät tarvittavan rahoituksen löytämisestä markkinoilta usein mahdotonta, siksi valtio on ollut luonteva suurteholaskentaympäristön rahoittaja Suomessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla keskeinen tutkimusinfrastruktuuri on keskitetty CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n (jäljempänä CSC) omistukseen ja hallintaan. Myös korkeakoulujen ja Kansallisarkiston omistuksessa on merkittävää tutkimusinfrastruktuuria, mutta organisaatiot eivät toimi sidosyksikköasemassa. CSC on Suomen valtion ja korkeakoulujen omistama erityistehtäväyhtiö. Suomen valtio omistaa yhtiöstä 70 prosenttia, korkeakoulujen (yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen) omistaessa loput erisuuruisin osuuksin. CSC on hankintasäädösten näkökulmasta Suomen valtion ja yliopistojen sekä ammattikorkeakoulujen sidosyksikkö.

Lailla mahdollistettaisiin CSC:n hallinnoimien kansallisten supertietokoneiden laskentakapasiteetin myynti taloudellisiin tarkoituksiin samoilla periaatteilla kuin sen hallinnoiman, mutta eurooppalaisen konsortion rahoittaman supertietokoneen. Neuvoston asetuksen (EU) 2021/1173 18 artiklassa todetaan, että laskentakapasiteetin ulosmyynnissä noudatetaan 20 prosentin rajaa. CSC:llä tulee jatkossakin olemaan sekä kansallisesti rahoitettuja että eurooppalaisen konsortion rahoittamia supertietokoneita, joten niiden yhteiskäyttöä koskevien periaatteiden tulisi olla selkeät ja yhtenäiset. Tämä helpottaa erityisesti yritysten ja muiden taloudellisiin tarkoituksiin laskentakapasiteettia käyttävien toimijoiden mahdollisuuksia suunnitella suurteholaskennan käyttöä omaan tutkimus- ja kehittämistoimintaansa pitkäjänteisesti

2. Ennakoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täytyminen

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukisääntöjen piiriin tulevat näin ollen toimenpiteet, jotka täyttävät SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä kumulatiivista kriteeriä: 1) tuki kanavoidaan julkisista varoista taloudelliseen toimintaan eli yrityksille, 2) toimenpide on valikoiva eli se kohdentuu vain tiettyihin yrityksiin, 3) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä toimenpide 4) vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Kaikkien neljän kriteerin tulee täytyä, jotta toimenpide katsotaan valtiontueksi.

SEUT-sopimuksessa ei ole erikseen määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsitteen sisältö on täsmentynyt oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan käsitteen kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Valtiontukisääntelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteen tulkinta on laaja. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt kuten esimerkiksi kolmannella sektorilla toimivat yhdistykset voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan; yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi vain taloudellisen toiminnan osalta. Lausuntopyynnön mukaan toimenpiteessä olisi kyse ei-taloudellisesta toiminnasta ja siihen liittyvästä vähäisestä taloudellisesta toiminnasta, joka voitaisiin katsoa niin sanotuksi liitännäistoiminnaksi, jolloin toimenpide jäisi kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Alla on käsitelty lähemmin lausuntopyynnön mukaisen toimenpiteen luonnetta ei-taloudellisena toimintana sekä ei-taloudelliseen toimintaan liittyvää taloudellista liitännäistoimintaa.

2.1.1 Taloudellinen toiminta

Euroopan komission julkaiseman valtiontuen käsitetiedonannon (jäljempänä käsitetiedonanto) mukaan valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaajana on yritys.¹ Valtiontukisääntöjen 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” valtiontukisääntöjen 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 yrityksen valtiontuen merkityksessä, eivätkä EU:n valtiontukisäännöt tule sovellettaviksi.

Toisaalta sanottu yksikkö voi valtiontuen käsitetiedonannon mukaan harjoittaa taloudellista toimintaa vain osittain, jolloin se on tuon toiminnan osalta katsottavissa yritykseksi valtiontukisääntöjen

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

² Valtiontuen käsitetiedonanto, 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 Valtiontuen käsitetiedonanto, 8–9 kohdat; Ks. myös ratkaisu asiassa C-49/07 MOTOE, 27–28 kohdat.

näkökulmasta.⁴ Kun tuki kohdistuu yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, etu ei kohdistu ”yritykselle” tai tuotannonalalle.

Yleisesti ottaen hankintalaissa (1397/2016) määriteltyjen sidosyksiköiden myynti niiden omistajille ei automaattisesti jää EU:n valtiontukisääntöjen tarkoittaman taloudellisen toiminnan käsitteen soveltamisalan ulkopuolelle, vaan asiaa tulee tarkastella tapauskohtaisesti. Nyt käsillä oleva tilanne koskee yhtiötä, jonka omistajat harjoittavat mm. julkista koulutustoimintaa. Käsitetiedonannon 28 kohdan mukaan julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää muuna kuin taloudellisena toimintana. Unionin tuomioistuin on katsonut, että perustaessaan ja pysyttäessään tällaisen julkisen koulutusjärjestelmän, joka saa yleensä rahoituksensa julkisista varoista eikä oppilailta tai heidän vanhemmiltaan, valtio ei pyri harjoittamaan voittoa tuottavaa toimintaa, vaan se suorittaa yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja koulutuksellisia tehtäviään väestöään kohtaan⁵. Tämän periaatteen valossa komissio katsoo, että tietyt yliopistojen ja tutkimusorganisaatioiden toiminnot eivät kuulu valtiontukisääntöjen piiriin. Tämä koskee niiden ensisijaisia toimintoja, erityisesti seuraavia toimintoja 1) koulutus henkilöstöressurssien lisäämiseksi ja henkilöstön taitojen parantamiseksi; 2) riippumattoman T&K-toiminnan harjoittaminen tiedon lisäämiseksi ja ymmärryksen parantamiseksi, yhteistyöhön perustuva T&K-toiminta mukaan luettuna ja 3) tutkimustulosten levittäminen. Lausuntopyynnön mukaan CSC:n tarjoamat palvelut liittyvät kiinteästi kansallisen koulutusjärjestelmän sekä korkeakoulujen harjoittaman koulutus- ja tutkimustoiminnan ylläpitämiseen, toteuttamiseen ja tukemiseen. Lausuntopyynnön mukaan CSC:n keskeinen toiminta kohdistuu näin ollen toimialalle, joita pidetään valtiontukisääntöjen näkökulmasta muuna kuin taloudellisena toimintana. Poikkeuksena tästä on vähäinen ulosmyynti, jota käsitellään kappaleessa 2.1.2.

2.1.2 Liitännäistoiminta

Käsitetiedonannon kohtien 201-206 mukaan useimpien infrastruktuurien julkisen rahoituksen on aikaisemmin katsottu kuuluvan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, koska niiden rakentamisen ja toiminnan katsottiin olevan osa julkisen politiikan yleisiä toimenpiteitä eikä taloudellista toimintaa. Sellaisten infrastruktuurien julkinen rahoitus, joita ei ole tarkoitus hyödyntää kaupallisesti, ei periaatteessa kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Tämä koskee esimerkiksi infrastruktuuria, jota käytetään sellaisiin toimintoihin, joista valtio yleensä huolehtii osana julkisen vallan käyttöä. Jos infrastruktuuria käytetään sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, sen rakentamisen julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan vain siinä määrin, kuin se kattaa taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset. Jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiintukemiseen. Tämä voidaan varmistaa rajoittamalla julkinen rahoitus muun kuin taloudellisen toiminnan nettokustannuksiin (pääomakulut mukaan luettuina), jotka on yksilöitävä selvästi erillisen kirjanpidon avulla.⁶

Käsitetiedonannon kohdan 207 mukaan, jos kyseessä on infrastruktuurin sekakäyttö, mutta kuitenkin niin, että infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, komissio katsoo, että sen rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön. Näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset

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

⁵ Ratkaisu asiassa C-318/05, komissio v. Saksa, 68 kohta. Katso myös komission 25 päivänä huhtikuuta 2001 tekemä päätös valtiontuesta N 118/00, Subvention publiques aux clubs sportifs professionnels (EYVL C 333, 28.11.2001, s. 6).

⁶ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (EUVL C 262/1, 19.7.2016) (valtiontuen käsitetiedonanto), 201-206 kohdat.

toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Käsitetiedonannon mukaan taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Komissio mainitsee esimerkkinä tutkimuslaitokset, jotka toisinaan vuokraavat laitteistojaan ja laboratorioita teollisuuskumppaneilleen. Käsitetiedonannon alaviitteen 205 mukaan infrastruktuurin taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Liitännäistoimintaa koskevat periaatteet on vahvistettu myös komission vuonna 2022 antamassa ns. TKI-valtiontukia koskevissa puitteissa (TKI-puitteet).⁷

Komission käsitetiedonannossa tai TKI-puitteissa esille nostaman liitännäistoiminnan määritelmää ei kuitenkaan ole käsitelty Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Joiltain osin tuomioistuin on tuomioistuinikäytännössään katsonut vähäisen taloudellisen toiminnan jäävän valtiontukisääntöjen soveltamisalan puolelle, kun toiminta on liittynyt ei-taloudelliseen sosiaaliturva- tai sairaanhoitojärjestelmään.⁸ Komissio kuitenkin suhtautuu Euroopan unionin tuomioistuinratkaisukäytännön puuttuessa liitännäistoiminnan käsitteeseen varauksellisesti ja suosittelee, että jäsenvaltiot käyttäisivät liitännäistoimintaa vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.

Lausuntopyynnön mukaan siinä, että CSC harjoittaa vähäistä ulosmyyntiä kaupallisille markkinoille, on kyse taloudellisesta toiminnasta. Lausuntopyynnön mukaan kyse olisi kuitenkin käsitetiedonannon kohdan 207 mukaiset kriteerit täyttävästä liitännäistoiminnasta, jolloin koko CSC:n toiminta jäisi valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

2.1.3. Valtiontuen olemassaolosta infrastruktuurin loppukäyttäjien tasolla

Infrastruktuurin rahoituksessa voi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syntyä valtiontukea myös infrastruktuurin loppukäyttäjien tasolla esimerkiksi tilanteessa, jossa infrastruktuurin toiminnanharjoittajan on saanut valtiontukea tai sen varat katsotaan valtion varoiksi EU:n valtiontukisääntöjen merkityksessä. Valtiontukisääntöjen ulkopuolelle jäävät sitä vastoin tilanteet, jossa infrastruktuurin käyttömaksut on määritelty markkinaehtoisesti, eikä pääsyä infrastruktuuriin ole varattu vain tietyille toimijoille. Markkinaehtoisuus voidaan määrittää esimerkiksi tarjouskilpailumenettelyllä tai vertailemalla ehtoja, joita vastaavat yksityiset toiminnanharjoittajat soveltavat vastaavassa tilanteessa. Lausuntopyynnön mukaan siltä osin kuin CSC toimisi vähäisessä määrin markkinoilla, olisi hinnoittelu markkinaehtoista. Lausuntopyynnön mukaan ulosmyyntiä ei ole myöskään rajoitettu tietyille toimijoille. Näin ollen voidaan katsoa, että infrastruktuurin loppukäyttäjät eivät saa toiminnasta SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että ehdotettu toimenpide voidaan katsoa jäävän valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Lausuntopyynnön mukaisesti ”Laki CSC -Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n tutkimusinfrastruktuurin yhteiskäytöstä” voidaan katsoa olevan muun kuin ulosmyyntiä koskevan toiminnan osalta ei-taloudellista toimintaa. Ulosmyynnin osalta toimenpiteen voidaan katsoa täyttävän käsitetiedonannon kohdan 207 mukaiset kriteerit liitännäistoiminnasta, jolloin ei-ta-

⁷ Komission tiedonanto Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuella, (2022/C 414/01).

⁸ Kts esimerkiksi ratkaisut asioissa C-262/18 P Commission v Dôvera zdravotná poisťovňa ja C-492/21 P Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo v Commission

loudelliseen toimintaan liittyvä vähäinen taloudellinen toiminta jäisi myös Euroopan unionin valtioneuvoston soveltamisalan ulkopuolelle. Yritystukineuvottelukunta kuitenkin muistuttaa, että komission käyttämää liitännäistoiminnan -käsitettä ei ole vakiintuneesti linjattu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ja oikeustila täältä osin on epäselvä. Liitännäistoimintaa koskevaa poikkeusta hyödynnettäessä tulee huolehtia, että siihen liittyviä ehtoja noudatetaan ja, että varmistetaan siitä, että infrastruktuurin loppukäyttäjille ei kanavoidu valtiontukea.

Esittelijä: erityisasiantuntija Elisa Fagerström

LIITTEET

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 15.1.2024 liitteineen