



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

12.11.2024

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Taiteen edistämiskeskuksen valtionavustukset yhteisöille

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Taiteen edistämiskeskus on pyytänyt 14.8.2024 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ”*Taiteen edistämiskeskuksen valtionavustukset yhteisöille*” Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtioneuvoston tukitoimenpiteen osalta tulisi noudata (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Taiteen edistämiskeskus (Taike) on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen asiantuntija- ja palveluvirasto, jonka tehtävä on taiteen ja kulttuurin edistäminen kansallisesti ja kansainvälisesti. Taiken toiminta perustuu Taiteen edistämiskeskuksesta annettuun lakiin (657/2012) sekä Valtioneuvoston asetukseen Taiteen edistämiskeskuksesta (727/2012). Lausuntopyyntömateriaalin mukaan Taike rahoittaa taiteen ja kulttuurin tekemistä ja vahvistaa taiteen ja kulttuurin asemaa yhteiskunnassa myöntämällä oikeuskelloisille yhteisöille harkinnanvaraisia avustuksia. Avustusten saajina voivat lausuntopyyntömateriaalin mukaan olla yhdistykset, yritykset, säätiöt ja kunnat. Avustukset myönnetään valtionavustuslain (688/2001) nojalla ja ne voivat olla yleis- tai erityisavustuksia. Avustuksia haetaan vuosittain, ja osassa myönnettävistä avustuksista on yhteiskunnallinen painotus.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan avustuksia on aikaisempina vuosina myönnetty esimerkiksi kulttuurisen moninaisuuden edistämiseen ja rasmin vastaiseen toimintaan, lasten- ja nuortenkulttuurien hankkeisiin, sekä kulttuurilehdille ja verkkojulkaisuille. Lisäksi esimerkiksi eri taiteenalat ovat voineet saada erityisavustusta Suomessa tai ulkomailla toteutettaviin hankkeisiin tai toiminta-avustusta taiteen ammattimaiseen toimintaan johonkin toiminnan osa-alueeseensa, ja taide- ja kulttuurifestivaalit puolestaan yleisavustusta järjestämiskustannuksiinsa yhdeksi tai kolmeksi vuodeksi. Myös ammattitaiteilijat ovat voineet saada kohdeapurahaa yksittäisiin toteutettaviin projekteihin.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan taiteen ja kulttuurin toimialalla vain osan toimijoista on mahdollista toimia ja vain osa toiminnoista mahdollista toteuttaa markkinaehtoisesti. Taiteen edistämisen ja taidepolitiikan ytimessä on tukea alaa sisällöllisesti uudistavia toimintoja.

Taiken tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa 1.10.2024 – 31.12.2026, ja vuodelle 2025 suunniteltu avustusten kokonaisbudjetti on noin 22 miljoonan euron suuruinen.

Ennakkoarvointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Valtiontuki määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuen tunnusmerkkeinä ovat täten: 1) tuen myöntäminen valtion varoista; 2) tuen myöntäminen taloudelliseen toimintaan siten että se suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa; 3) se, että tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sisämarkkinoilla, sekä 4) tuen vaikuttaminen EU-jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen kriteerit ovat kumulatiiviset, eli ainoastaan kaikkien kriteerien täyttyessä tuen myöntöhetkellä kyseinen tukitoimenpide on EU:n valtiontukisääntelyn piirissä.

Valtiontuen ensimmäisen kriteerin osalta voidaan todeta kyseessä olevan valtion varoista myönnettävä tuki, sillä avustukset myöntävä Taiteen edistämiskeskus on valtion virasto, ja sen myöntävät avustukset tulevat valtion varoista. Muita tuen edellytyksiä, eli yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteitä sekä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, käsitellään seikkaperäisemmin alla.

2.1.1 Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteet

Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpiteessä avustus on harkinnanvaraista, eli valikoivaa, ja se myönnetään rekisteröidyille yhdistyksille, yrityksille, säätiöille tai kunnille. Lisäksi lausuntopyyntömateriaalin mukaan osa avustusten saajista harjoittaa taloudellista toimintaa.

Euroopan komission julkaiseman valtiontuen käsitetiedonannon mukaan valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaajana on yritys.¹ Valtiontukisääntöjen kontekstissa termi ”yritys” määritellään hyvin laajasti siten, että sillä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavaa yksikköä, eikä tällöin olennaista ole yksikön 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 Taloudellinen toiminta on EUT:n oikeuskäytännössä jo varhain määritelty toiminnaksi, jossa markkinoilla tarjotaan tavaroita tai palveluja.⁴ Keskeiseksi arviointikriteeriksi yrityksen määritelmässä nousee siis taloudellisen toiminnan harjoittaminen: mikäli sanottu yksikkö ei harjoita taloudellista toimintaa, kyseessä ei silloin ole yritys 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 näkökulmasta.⁵ Kun tuki kohdistuu yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, etu ei kohdistu ”yritykselle” tai tuotannonalalle.

Taloudellisen toiminnan harjoittamista markkinoilla ei kuitenkaan aina ole yksiselitteistä määritellä: Valtiontuen käsitetiedonannon mukaan poliittisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyn toiminnan luokittelu voi muuttua ajan mittaan. Mikä ei ole tänään taloudellista toimintaa, voi

¹ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta 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.

⁴ Ks. esim. ratkaisut asioissa C-118/85, komissio v. Italia, 7 kohta; ja C-35/96, komissio v. Italia, 36 kohta.

⁵ Ratkaisu asiassa C-138/11 Compass-Datenbank GmbH, 37–38 kohdat.

muuttua sellaiseksi tulevaisuudessa, ja päinvastoin.⁶ Tämän lisäksi kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen on mahdollista järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta, jolloin niiden julkinen rahoitus ei olisi valtiontukea. Komissio esimerkiksi katsoo, että kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvän, yleisölle ilmaisen toiminnan julkisella rahoituksella on pelkästään sosiaalinen ja kulttuurillinen tarkoitus, joka ei ole luonteeltaan taloudellinen. Samaan tapaan se, että kulttuurilaitoksessa kävijöiden tai kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvän, yleisölle avoimen toiminnan osallistujien on maksettava maksu, joka kattaa vain osan todellisista kustannuksista, ei muuta toiminnan ei-taloudellista luonnetta, sillä maksua ei voida katsoa todelliseksi korvaukseksi tarjotusta palvelusta.⁷ Sen sijaan kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvä toiminta, joka rahoitetaan pääasiassa kävijä- tai käyttäjämaksuilla tai muunlaisin kaupallisin keinoin, olisi katsottava luonteeltaan taloudelliseksi.⁸

Lisäksi kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvään toimintaan voi sisältyä niin sanottua taloudellista liitännäistoimintaa, jonka rahoitus voi kuitenkin komission näkemyksen mukaan ja tiettyjen edellytysten täytyessä jäädä kokonaan valtiontukisääntöjen ulkopuolelle. Edellytyksenä on, että kyseinen toiminta liittyy suoraan käsillä olevaan pääasialliseen toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä. Tällaisen liitännäistoiminnan on myös pysyttävä laajuudeltaan suppeana. Kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvä liitännäistoiminta voisi olla esimerkiksi museon kauppa tai maksullinen vaatesäilytys.⁹ Yleensä kuitenkin kokonaisuuden osana olevaa kaupallista toimintaa pitää tarkastella erillään muusta toiminnasta ja varmistaa, ettei siihen kohdistu myönnettyä tukea.

Keskeiseksi kysymykseksi arvioitaessa Taiken avustustoiminnan valtiontukiluonnetta nouseekin siten tapauskohtaisesti sen tarkastelu, harjoittaako avustuksen vastaanottaja taloudellista toimintaa, ja mikäli harjoittaa, missä määrin. Mikäli avustus muodostaa etua myös avustuksensaajan taloudelliseksi toiminnaksi arvioituun toiminnan osaan, kyseessä on tältä osin valtiontuen kriteeristön täyttävä tukitoimenpide. Tällöin arvioitavaksi tulee myös toimenpiteen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.

2.1.2 Kilpailu- ja kauppavaikutuskriteeri

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan Taike myöntää valtionavustuksia toimijoille, joiden toiminta ja toimialue vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun. Tukea voidaan myöntää Suomessa tai ulkomailla toteutettaviin hankkeisiin. Taiken myöntämällä tuella on lausuntopyyntömateriaalin mukaan kuitenkin pääsääntöisesti vain vähäinen vaikutus kilpailuun Suomessa tai EU-alueella.

Valtiontukisääntöjen mukaan kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerin täyttymiseen riittää, että tukitoimenpide on omiaan vaikuttamaan kauppaan ja parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna sen kanssa kilpaileviin yrityksiin. 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.¹⁰ Vastaavasti kauppavaikutuskriteerin osalta unionin tuomioistuin on linjannut, että kun tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹¹ 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.¹²

⁶ Valtiontuen käsitetiedonanto, 13 kohta.

⁷ Valtiontuen käsitetiedonanto, 34 kohta.

⁸ Valtiontuen käsitetiedonanto, 35 kohta.

⁹ Valtiontuen käsitetiedonanto, 207 kohta ja alaviite 50.

¹⁰ Valtiontuen käsitetiedonanto, 187 ja 190 kohdat.

¹¹ Ratkaisu asiassa C-518/13, Eventech v. The Parking Adjudicator, 66 kohta.

¹² Valtiontuen käsitetiedonanto, 189 ja 192 kohdat.

Joskus käsillä voivat kuitenkin olla sellaiset erityisolosuhteet, joiden vuoksi kauppavaikutus ei täyty. Valtiontuen käsitetiedonannon mukaan komissio on useissa päätöksissä katsonut asiaan liittyvien erityisolosuhteiden vuoksi, että toimenpiteellä on puhtaasti alueellinen vaikutus, eikä se näin ollen vaikutta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio on näissä tapauksissa varmistanut erityisesti, että tuensaaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkutelut asiakkaita muista jäsenvaltioista ja että ei ole ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin ei olisi pelkästään marginaalinen.¹³ Kulttuuritapahtumien ja taloudellista toimintaa harjoittavien yksiköiden osalta tällaiset erityisolosuhteet voisivat olla kyseessä silloin, kun tapahtumat tai yksiköt eivät todennäköisesti houkuttele käyttäjiä tai vierailijoita muissa jäsenvaltioissa järjestettävistä samanlaisista tilaisuuksista.¹⁴ Komissio katsoo, että ainoastaan rahoitus, jota on jossain jäsenvaltiossa myönnetty suurille ja kuuluisille, laajasti kotiseutunsa ulkopuolella markkinoiduille kulttuuri-instituutioille ja tapahtumille, voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹⁵ Lisäksi komissio on aiemmin katsonut edellä käsitellyn liitännäistoiminnan osalta, että muun kuin kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvien muiden kuin taloudellisten toimintojen yhteydessä tarjottavien tavanomaisten palvelujen julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹⁶

Täten Taiken avustustoiminnan valtiontukiluonnetta arvioitaessa huomiota tulee taloudellisen toiminnan kriteerin täyttymisen lisäksi kiinnittää myös avustuksensaajan toiminnan mahdollisiin kilpailu- ja kauppavaikutuksiin. On mahdollista, että osalla avustuksen saajista esimerkiksi kauppavaikutus ei täyty käsillä olevien erityisolosuhteiden vuoksi, jolloin kyseisen avustuksen saajan kohdalla valtiontuen kriteerit eivät täyty. Kuitenkin avustuksensaajien moninaisuuden ja niiden toiminnan monimuotoisuuden vuoksi kategorista päätelmää siitä, että kilpailu- ja kauppavaikutus eivät Taiken myöntämien avustusten osalta milloinkaan täytyisi, on hyvin vaikeaa tehdä. Kilpailu- ja kauppavaikutuksen arvioinnin tulisiikin avustuksensaajan taloudellisen toiminnan arvioinnin tavoin olla tapauskohtaista.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tukitoimenpiteeseen soveltuisivat käytettäväksi sekä de minimis -asetus (komission asetus 2023/2831) että yleinen ryhmäpoikkeusasetus (komission asetus 651/2014, RPA). Merkittävä osa Taiken yhteisöille myöntämistä valtionavustuksista voidaan lausuntopyynnön mukaan myöntää de minimis -asetuksen mukaisesti, koska tuensaaajien kolmen vuoden aikana saamat valtiontuet eivät ylitä de minimis -asetuksessa säädettyä ylärajaa. Toisaalta Taike myöntää lausuntopyynnön mukaan myös jonkin verran euromääräisesti niin isoja tukia, että niitä ei voi myöntää de minimis -asetuksen perusteella, jolloin tuen myöntämisessä voitaisiin soveltaa RPA:ta.

Vähämerkityksistä de minimis -tukea myönnettäessä tukipäätöksessä tulee varmistua siitä, että myönnettävä tuki täyttää de minimis -asetuksen ehdot, mukaan lukien tukikumulaatiota koskevat säännöt. Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa ylittää asetuksessa säädettyä enimmäistukimäärää, ja sitä laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen toimijan mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet.

¹³ Valtiontuen käsitetiedonanto, 196 kohta.

¹⁴ Katso esimerkiksi komission päätökset valtiontukiasioissa N 630/2003, tuki Sardinian alueen paikallismuseoille (EUVL C 275, 8.11.2005, s. 3); SA.34466, Kypros – Center for Visual Arts and Research (EUVL C 1, 4.1.2013, s. 10); SA.36581, Kreikka – Construction of Archaeological Museum, Messara, Crete (EUVL C 353, 3.12.2013, s. 4); SA.35909 (2012/N) – Tšekki – Infrastructure for tourism (NUTS II region Southeast) (EUVL C 306, 22.10.2013, s. 4); SA.34891 (2012/N) – Puola – State support to Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemyśl (EUVL C 293, 9.10.2013, s. 1)

¹⁵ Valtiontuen käsitetiedonanto, 197 b) kohta.

¹⁶ Valtiontuen käsitetiedonanto, alaviite 50.

RPA:n osalta soveltuva artikla olisi 53 artikla (Tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen). RPA:n nojalla voidaan myöntää tukea tukitoimenpiteen kohteena olevaan toimintaan edellyttäen, että tukitoimenpide täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja III luvussa olevat artiklakohtaiset erityiset edellytykset. RPA:n 53 artiklan sallimia tukimuotoja ovat investointituki ja toimintatuki, joiden osalta tukikelpoiset kustannukset ja tukimäärät määritellään artiklassa tarkemmin. Lisäksi on huomioitava, että RPA:n 53(10) artiklan nojalla tukea ei voida myöntää sanoma- ja aikakauslehdille riippumatta siitä, julkaisetaanko niitä painettuina vai sähköisesti.

Mikäli tuen myöntämiseen sovelletaan sekä RPA:ta että de minimis -asetusta, on lisäksi otettava huomioon, ettei tukiohjelman perusteella myönnettyjä de minimis -tukia tule raportoida komissiolle RPA:n perusteella ilmoitetun tukiohjelman tukina. RPA:n nojalla myönnettyjä tukia ja vuodesta 2026 lähtien myös de minimis -tukia koskee lisäksi myös valtiontukisäännöistä tuleva rekisteröintivelvoite.

2. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että tukitoimenpide ”Taiteen edistämiskeskuksen valtionavustukset yhteisöille” saattaa täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan EU:n valtiontuen kriteerien täytyessä soveltaa joko vähämerkityksisiä tukia koskevaa de minimis -asetusta tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklaa. Tällöin tulee huolehtia myös asetusten mukaisista ehdoista.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa 31.12.2026 saakka, mikä vastaa myös voimassa olevan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloaika. Voimassa olevan de minimis -asetuksen nojalla vähämerkityksistä tukea voi myöntää 31.12.2030 saakka.

Esittelijä: erityisasiantuntija Sanna Nyssölä

LIITTEET

Taiteen edistämiskeskuksen lausuntopyyntö 14.8.2024 liitteineen