

T&K&I-toimintaa koskevien valtiontukisääntöjen tarkistus

Taustamuistio

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan (T&K&I) suunnattavaa valtiontukea koskeviin puitteisiin ehdotetut tarkistukset liittyvät suoraan niiden toimivuustarkastuksen tuloksiin. Toimivuustarkastus oli osa EU:n valtiontuki uudistusta ja muodosti kattavan arvioinnin, jossa selvitettiin, ovatko nykyiset valtiontukisäännöt edelleen tarkoituksenmukaisia. Toimivuustarkastuksen alustavat tulokset esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka julkaistiin 30. lokakuuta 2020.¹

Toimivuustarkastuksen tulokset vahvistivat, että vuonna 2014 käyttöön otetut T&K&I-toimintaa koskevat yleiset valtiontukisäännöt toimivat hyvin ja edistivät osaltaan T&K&I-toimintaa EU:ssa vääristämättä kohtuuttomasti kilpailua. Sidosryhmiltä saadussa palautteessa todettiin myös, että on tärkeää pitää säännöt vakaina valtiontuki uudistusta seuranneen jyrkän oppimiskäyrän jälkeen.

Toimivuustarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi myös, että tarvitaan kohdennettuja teknisiä tarkistuksia, joilla pyritään yksinkertaistamaan ja selkeyttämään edelleen sekä T&K&I-puitteissa asetettuja sääntöjä että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen asiaa koskevia artikloja. Lisäksi se osoitti, että sääntöjä on tarpeen päivittää vastaamaan markkinoiden ja teknologian kehitystä tavalla, joka helpottaa Euroopan talouden kaksoissiirtymää.

T&K&I-puitteiden säännöksiä täydennetään yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella, jossa vahvistetaan sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset. Näiden edellytysten täyttyessä jäsenvaltiot voivat toteuttaa valtiontukitoimenpiteitä ilmoittamatta niistä etukäteen komissiolle. Komissio valmistelee samanaikaisesti T&K&I-puitteiden tarkistamisen kanssa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kohdennettua tarkistusta, jossa tehdään kohdennettuja muutoksia myös T&K&I-toimintaan liittyviin ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiin.

Tutkimukseen, kehitykseen ja innovointiin suunnattavan valtiontuen puitteisiin on tarkoitus tehdä seuraavat kohdennetut parannukset:

(1) Ensinnäkin selvennetään seuraavia määritelmiä:

- a) ***Innovaatioklustereihin sovellettava määritelmä.*** Tarkistuksella selvennetään, että digitaali-innovointikeskittymät, myös Digitaalinen Eurooppa -ohjelman puitteissa toteutetut, voivat olla T&K&I-puitteissa jo annetun määritelmän mukaisia innovaatioklustereita. Tällä muutoksella pyritään selventämään jäsenvaltioille ja sidosryhmille sitä, miten kansallista tukea voidaan myöntää digitaali-innovointikeskittymille. Tarkistuksella ei muuteta nykyisen määritelmän soveltamisalaa. Lisäksi selvennys auttaa perustelemaan, miten valtiontukisäännöillä jo tuetaan komission tärkeitä painopisteitä, kuten Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaa ja Horisontti Eurooppa -ohjelmaa, joissa viitataan tarpeeseen tukea digitaali-innovointikeskittymien kaltaisia infrastruktuureja ja edistää yhteistyötä, verkostoitumista ja innovatiivisia ratkaisuja.

¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Fitness-check-of-2012-State-aid-modernisation-package-railways-guidelines-and-short-term-export-credit-insurance>

- b) Lisäksi tehdään kohdennettuja tarkistuksia **teollisen tutkimuksen, kokeellisen kehittämisen sekä prosessi-innovoinnin ja organisatorisen innovoinnin** määritelmiin. Toimivuustarkastuksen tulosten perusteella kaivattiin selvennyksiä siihen, miten määritelmiä sovelletaan tietoteknologiaan, ohjelmistokehitykseen, myös tekoälyyn, ja muuhun digitaaliteknologiaan, joilla tuetaan komission teollisuusstrategian ja digitaalistrategian täytäntöönpanoa. Vaikka niihin ei nimenomaisesti viitatakaan nykymääritelmissä, digitalisaatioon liittyvät T&K- ja innovointitoimet kuuluvat määritelmien piiriin jo nyt. Näin ollen suunnitelluilla selvennyksillä lisättäisiin vain nimenomainen viittaus digitalisointitoimiin, jotta kävisi selväksi, että tällaisilla aloilla harjoitettu toiminta kuuluu määritelmien soveltamisalaan. Tämä lisäisi sääntöjen ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta. Nämä selvennykset eivät vaikuta määritelmien soveltamisalaan tai niiden kattamiin tukikelpoisiin toimintoihin.
- c) Toimivuustarkastuksen aikana kerätty näyttö vahvistaa **pk-yritysten innovointitoiminnan** osalta, että pk-yritykset kohtaavat edelleen markkinoiden toimintapuutteita, jotka vaikuttavat niiden innovointikapasiteettiin. Puutteet liittyvät digitalisaation vähäiseen hyödyntämiseen ja/tai vaikeuksiin saada hyödynnettyä innovoinnin tukipalveluja. Toimivuustarkastus vahvisti tältä osin, että pk-yritysten innovaatiotukeen sovellettavat T&K&I-valtiontukisäännöt ovat edelleen perusteltuja ja asianmukaisia. Ne ovat kuitenkin jossain määrin epäselviä sen suhteen, missä määrin pk-yrityksille myönnettävä innovaatiotuki (sellaisena kuin se on jo määritelty ja vahvistettu nykyisissä säännöissä) mahdollistaa digitalisoinnin tukemisen (kuten tutkimusinfrastruktuurien, teknologiainfrastruktuurien ja innovaatioklustereiden tarjoamien palvelujen tukemisen). Näin ollen nykymääritelmää on muokattu niin, että siitä käy nimenomaisesti ilmi, että edellä mainitut toiminnot ovat jo tukikelpoisia voimassa olevan määritelmän nojalla. Selvennyksellä pyritään myös osaltaan vahvistamaan synergioita komission pk-yritys- ja teollisuusstrategioiden investointiprioriteettien kanssa.

- (2) Toiseksi otetaan käyttöön määritelmä ja sisämarkkinoille soveltuvuuden kriteerit, jotta voidaan tukea teknologiainfrastruktuureja markkinoiden ja teknologian kehityksen huomioon ottamiseksi ja kannustaa tutkimus-, kehitys- ja innovointi-investointeihin, jotka helpottavat kaksoissiirtymää. Edellä mainittu helpottaa myös innovaatiotoimien hyödyntämistä erityisesti pk-yrityksissä, jotka teknologiainfrastruktuureja käyttämällä voivat tarjota innovatiivisia ratkaisuja nykyisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen ja kiireelliseen siirtymiseen kohti digitalisaatiota vihreän kehityksen ohjelman ja teollisuusstrategian tavoitteiden mukaisesti.

Tarkistettujen sääntöjen mukaan teknologiainfrastruktuureja, toisin kuin tutkimusinfrastruktuureja, on tarkoitus käyttää pääasiassa teollisuudessa, erityisesti pk-yrityksissä, korjaamaan uusien teknologioiden markkinaläheisempien testausmahdollisuuksien puutetta, jotta teknologiat saataisiin viimeisteltyä ennen markkinoille viemistä.

Kohdennettu tarkistus perustuu nykyisiin T&K&I-tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskeviin sääntöihin ja erityisesti sääntöihin, jotka koskevat i) T&K-hanketukea kokeelliseen kehittämiseen (koskee esimerkiksi teknologiainfrastruktuurien harjoittamaa testaus- ja scaleup-toimintaa) ja ii) tutkimusinfrastruktuureille suunnattavaa investointitukea.

Tarkemmin sanottuna teknologiainfrastruktuuritukea koskevat soveltuvuusedellytykset on määritelty seuraavasti:

- i) Sovellettava määritelmä perustuu teknologiainfrastruktuureita koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa² esitettyyn määritelmään. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto on laatinut määritelmän Horisontti 2020 -ohjelmasta saatujen kokemusten perusteella (määritelmä vastaa kokeellisen kehittämisvaiheen testaus- ja laajentamistoimia). Näin voidaan varmistaa terminologian johdonmukaisuus valtiontukisääntöjen ja Horisontti-ohjelman sääntöjen (jotka saivat sidosryhmiltä varsin laajaa kannatusta) välillä.
- ii) Teknologiainfrastruktuureja tuetaan samalla tavalla kuin tutkimusinfrastruktuureja, eli tuki rajataan investointikustannuksiin.
- iii) Tuen tason (tuki-intensiteetin) osalta tuen perusintensiteetti perustuu kokeelliseen kehittämiseen sovellettavaan intensiteettiin (25 %), koska teknologiainfrastruktuurit ovat mukana teknologian testaamisessa ja skaalaamisessa kokeellisen kehitysvaiheen aikana.³ Näin jäsenvaltioiden ei enää tarvitse myöntää investointitukea kullekin teknologisen infrastruktuurin tiettyjen käyttäjien toteuttamalle kokeelliselle kehittämishankkeelle (mikä aiheuttaa huomattavaa hallinnollista rasitusta), vaan ne voivat sen sijaan tukea kerralla investointeja teknologiainfrastruktuuriin.

(3) Kolmanneksi seuraavilla tarkistuksilla puututaan suhteettomaan hallinnolliseen rasitukseen, joka jäsenvaltioille on koitunut niiden myöntäessä tukea T&K&I-toiminnan valtiontukipuitteiden mukaisesti:

a) Tarkistetuissa puitteissa vahvistetaan säännöt yksinkertaistetusta menetelmästä T&K-hankkeiden välillisten kustannusten laskemiseksi.

Tarkistusehdotuksessa yksinkertaistetaan T&K-hankkeiden tukikelpoisten kustannusten laskemista sallimalla yksinkertaistettu menetelmä välillisten kustannusten laskemiseen. Tällä hetkellä jäsenvaltiot voivat yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sääntöjen mukaan käyttää yksinkertaistettuja kustannuslaskentavaihtoehtoja vain, jos hanke tai toimi rahoitetaan ainakin osittain unionin rahastosta (esim. Horisontti-ohjelma, Euroopan rakenne- ja investointirahastot). Toimivuustarkastuksen tulokset osoittivat, että yksinkertaistettuja vaihtoehtoja on tarpeen soveltaa laajemminkin tukikelpoisten kustannusten laskennassa. Koska tosiasiallisia välillisiä tukikelpoisia kustannuksia on usein vaikea todentaa ja osoittaa, yksinkertaistetun vaihtoehdon käyttö niiden laskennassa helpottaa huomattavasti hallintoviranomaisten työtä niiden myöntäessä tukea T&K-

² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0df85f8b-7b72-11e9-9f05-01aa75ed71a1>

³ Jos tehdään yksityiskohtainen arviointi, tuki-intensiteettiä voidaan yksittäisissä ilmoituksissa korottaa 40 prosenttiin asti.

hankkeisiin. Toimivuustarkastuksessa huomautetaan lisäksi, että puhtaasti kansallisin varoin (mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineen kautta) rahoitettujen T&K-hankkeiden jättäminen tämän mahdollisuuden ulkopuolelle ei ole perusteltua. Vaikka välillisiin kustannuksiin liittyvä yksinkertaistettu kustannuslaskentamenetelmä onkin hyväksytty joissain aiemmin ilmoitetuissa T&K-tukitapauksissa, käytäntöä ei ole toistaiseksi virallistettu.

b) Lisäksi selvennetään, että TKI-puitteiden kappaleessa 20 määriteltyä taloudellisen toiminnan liittämisluonteen seurantaa on jatkettava kymmenen vuoden ajan.

Tällä saavutetaan johdonmukaisuus valtiontukien menettelyasetuksessaⁱ säädetyn kymmenen vuoden vanhentumisajan kanssa eli sen ajanjakson kanssa, jonka jälkeen komissiolla ei ole oikeudellisia keinoja vaatia myönnetyn tuen takaisinperintää. Näin myös vältytään valvonnalta määräämättömän ajan, kun otetaan huomioon, että kymmenessä vuodessa kalleimpienkin T&K-laboratoriolaitteiden poistot on tehty lähes kokonaan.

On kiistatonta, että selkeät T&K&I-toimintaa koskevat valtiontukisäännöt ovat nykytilanteessa entistään tarpeellisempia. Uskomme, että sääntöjen kohdennetut tekniset muutokset ohjaavat jäsenvaltioita julkisten tukiohjelmien täytäntöönpanossa (ja vivuttavat yksityisiä investointeja) ilman aiheutonta viivytystä ja auttavat yrityksiä ja tutkimusorganisaatioita kehittämään uutta teknologiaa. Uudet teknologiat puolestaan muodostavat perustan, jonka pohjalta markkinoille tulee vihreitä ja digitaalisia tuotteita ja palveluja, jotka muokkaavat Euroopan taloutta vihreän kehityksen ohjelman ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelman vuosien 2030 ja 2050 tavoitteiden mukaisesti. Selkeämpien sääntöjen ansiosta jäsenvaltiot voivat myös lyhentää hakemuksen jättämisen ja varsinaisen tuen maksatuksen välistä aikaa.

ⁱ [Neuvoston asetus \(EU\) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä](#), EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9.