Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kohdennettua tarkistusta koskevaan ehdotukseen liitetty perusteluosa

Tämän asiakirjan tarkoituksena on selkeyttää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistusehdotuksen tavoitetta ja soveltamisalaa. Ehdotus liittyy seuraavaan monivuotiseen rahoituskehykseen. Asiakirja liittyy ehdotusta koskevaan ensimmäiseen julkiseen kuulemiseen.

Julkisesta rahoituksesta, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt valtiontukea koskevat edellytykset, on yleisesti ilmoitettava komissiolle ja se on hyväksyttävä ennen käyttöönottoa. EU:n valtiontukisääntöjen pohjana olevilla periaatteilla on tarkoitus varmistaa, että julkisesta tuesta ei aiheudu epäoikeudenmukaista kilpailua EU:n sisämarkkinoilla toimivien yritysten välille. Erityisesti näillä periaatteilla autetaan varmistamaan, että julkisilla varoilla ei korvata yksityisiä investointeja, että niillä tuetaan yleisiä politiikkatavoitteita ja että niiden määrät eivät ole suurempia kuin mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ainoastaan silloin, jos kilpailun vääristymistä pidetään vähäisenä ja jos tuki täyttää kaikki yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa vahvistetut perusteet, jäsenvaltioiden ei tarvitse ilmoittaa valtiontuesta komissiolle.

Tämän julkisen kuulemisen kohteena olevilla muutoksilla on tarkoitus muuttaa ryhmäpoikkeusasetusta kohdennetusti siten, että varmistetaan näiden periaatteiden soveltaminen mahdollisimman yksinkertaisella ja tehokkaalla tavalla, jotta helpotettaisiin kansallisen rahoituksen ja EU:n talousarviosta tulevan rahoituksen yhdistämistä.

Konkreettisemmin ehdotuksella on tarkoitus tarkistaa ryhmäpoikkeusasetusta kolmella alueella, jotta jäsenvaltiot voisivat toteuttaa seuraavia valtiontukitoimenpiteitä ilman ennakkoilmoitusta:

- InvestEU-rahastosta tuettuihin rahoitustuotteisiin liittyvä kansallinen rahoitus;
- tutkimus-, kehitys- ja innovointihankkeet, jotka ovat saaneet Horisontti 2020 -ohjelman tai Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla huippuosaamismerkin, sekä Horisontti 2020 -ohjelman tai Horisontti Eurooppa -ohjelmasta yhteisrahoitetut hankkeet ja tiimiyttämistoimet;
- Euroopan alueellinen yhteistyö -hankkeet.

Aloitteen pohjana on käytetty näyttöä ja tietoja, jotka on kerätty edellä mainittuja säädöksiä koskevien komission ehdotusten yhteydessä, samoin kuin komission markkinakokemusta ja tapauskäytännöstä kumpuavaa kokemusta. Koska kyseessä on täydentävä toimenpide, jossa on politiikan tai muuttujien laatimisen osalta vain vähän harkintavaltaa ja vapaita valintoja, erillistä vaikutustenarviointia aloitteesta ei pidetty tarpeellisena.

Lisätietoja käytetystä menetelmästä on liitteessä I.

InvestEU-rahasto

1. Taustaa

InvestEU-rahaston tavoitteena on tarjota EU:n takuu sellaisten rahoitus- ja investointitoimien tueksi, joilla puututaan tiettyihin markkinoiden toimintapuutteisiin ja hankitaan yksityisiä ja julkisia lisäinvestointeja unionin sisäisen politiikan tueksi. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus

myöntää omia varojaan jäsenvaltio-osioon kuuluvaan EU:n takuuseen ja/tai rahoittaa rahoitustuotteita kansallisten kehityspankkien tai muiden julkisten rahoituslaitosten kautta InvestEU-rahaston tuella.

Koska kansalliset varat (myös Euroopan rakenne- ja investointirahastoista) saattavat olla SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ehdotuksen tarkoituksena on parantaa InvestEU-rahaston ja valtiontukisääntöjen vuorovaikutusta. Tämän pitäisi helpottaa jäsenvaltioiden varojen käyttöönottoa kohdeinvestointien rahoittamiseksi InvestEU-rahaston tuella. Samalla varmistetaan, että mahdollinen kilpailun vääristyminen minimoidaan.

Ehdotetun tarkistuksen tarkoituksena on näin ollen muuttaa valtiontukia koskevaa sääntökirjaa ja todeta InvestEU-rahastosta tuettuihin rahoitustuotteisiin liittyvä valtiontuki sisämarkkinoille soveltuvaksi tietyin edellytyksin. Tämän ansiosta jäsenvaltioilla ei enää olisi velvoitetta toimittaa ennakkoilmoitusta komissiolle.

Komissio hakee tällä julkisella kuulemisella palautetta ehdotettujen säännösten muodosta. Keskeisellä sijalla julkisessa kuulemisessa ja komission hakemassa palautteessa on kerätä tietoa toimista, joita on suunnitteilla InvestEU-rahastosta. Jos niihin liittyy valtiontukea, tietoa haluttaisiin myös siitä, voisivatko nämä toimet kuulua ehdotuksen soveltamisalaan ja millä tavalla.

2. Koska yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen InvestEU-rahastoa koskevia säännöksiä sovelletaan?

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen InvestEU-rahastoa koskevia säännöksiä sovelletaan vain tilanteissa, joihin liittyy SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki (ks. myös kaavio liitteessä II). Jotta näin olisi, seuraavien perusteiden[1] on täytyttävä kumulatiivisesti:

- Tuki rahoitetaan jäsenvaltion varoista ja katsotaan valtion toteuttamaksi. Näin on ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltiolla on harkintavaltaa varojen käytön suhteen. InvestEU-rahastoon liittyen valtion toiminnaksi katsominen ja valtion varat voivat esiintyä seuraavissa tilanteissa:
    - Kun kansalliset kehityspankit ovat toteutuskumppaneita ja/tai rahoituksen välittäjiä InvestEU-rahaston EU- tai jäsenvaltio-osion nojalla;
    - Jos kyseessä on jäsenvaltio-osioon kuuluva EU:n takuu, edellyttäen että EU:n takuu saa tukea Euroopan rakenne- ja investointirahastoista.[2]
- Tuesta koituu etua (eli se ei ole markkinaehtojen mukainen) ja se on valikoivaa (eli sitä voivat saada vain tietyt tuensaajat);

[1] Näitä perusteita selvennetään komission tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.262.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2016:262:TOC

[2] Kansalliset varat eivät ole valtiontukea, jos Euroopan rakenne- ja investointirahastosta osoitetaan varoja InvestEU-rahaston talousarviotakuu-osioon niin, että jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa eikä sovelleta muita kuin maantieteellistä jakautumista koskevia edellytyksiä, jotka sisältyvät olennaisesti Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin.

- Tuki myönnetään taloudelliseen toimintaan (tämä sulkee esim. julkisen koulutuksen pois);
- Tuki vääristää tai todennäköisesti vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tilanteissa, joissa ainakin yksi edellä esitetyistä kumulatiivisista perusteista puuttuu, rahoitus ei ole valtiontukea, minkä vuoksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen InvestEU-rahastoa koskevia säännöksiä ei sovelleta.
Komissio aikoo antaa ohjeita InvestEU-rahastosta tuettavista tyypillisistä tapauksista. Ohjeet koskevat tuen määrittämistä ja erityisesti sitä, katsotaanko jäsenvaltioiden tai kansallisten kehittämispankkien temaattista rahoitustuotetta (esim. laajakaistainfrastruktuuria) koskevaan investointiin myöntämät valtion varat jäsenvaltiosta johtuvaksi toimenpiteeksi. Tällaisissa ohjeissa tarkastellaan myös investointien hoitajan roolia, valintaa ja riippumattomuutta, hallintorakennetta ja muita asiaankuuluvia tekijöitä.

3. Ryhmäpoikkeusasetusta koskeva ehdotus InvestEU-rahaston osalta

Ryhmäpoikkeusasetusta koskeva ehdotus InvestEU-rahaston osalta kattaa kaksi skenaariota:

- **Ensimmäisessä (yleisessä) skenaariossa** vahvistetaan joukko **kelpoisuus- ja poissulkemisperusteita lopullisille tuensaajille sekä rahoituksen enimmäismäärät**. Toteuttamiskumppanit, kuten kansalliset kehittämispankit, voivat antaa suoraa rahoitusta hankkeille, esimerkiksi infrastruktuurihankkeille.
- **Toista skenaariota** sovelletaan rahoitustuotteisiin, joilla tuetaan pienempää rahoitusta (yleensä enintään 6 miljoonaa euroa lopullista tuensaajaa kohti). **Kaupalliset** rahoituksen välittäjät, jotka säilyttävät osan riskistä, tarjoavat sen lopullisille tuensaajille. **Tässä skenaariossa lopullisiin tuensaajiin ei sovelleta mitään rajoituksia (kelpoisuusperusteet), lukuun ottamatta** suuria yrityksiä, jotka ovat talousvaikeuksissa. Kansalliset kehityspankit voivat ottaa käyttöön COSME- tai InnovFin-välineen seuraajien rahoitustuotteita kaupallisten rahoituksen välittäjien kautta.

Näiden kahden skenaarion käsittelemiseksi yleistä ryhmäpoikkeusasetusta koskevassa ehdotuksessa asetukseen lisätään uusi 16 jakso. Lisäksi esitetään joitakin muutoksia luvussa I oleviin horisontaalisiin säännöksiin, kuten määritelmiin, tai tapauksen mukaan erityisiä poikkeuksia asetuksen horisontaalisista edellytyksistä InvestEU-rahastoon liittyvän tuen osalta. Uusi jakso sisältää kolme artiklaa: 56 d artikla, jossa säädetään jakson soveltamisalasta ja näiden kahden skenaarion mukaista tukea koskevista soveltuvuusedellytyksistä, 56 e artikla, jossa säädetään ensimmäisestä yleisestä skenaariosta, sekä 56 f artikla, jossa säädetään toisesta skenaariosta.

Tutkimus, kehitys ja innovointi

Seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä tutkimus-, kehitys- ja innovointituella on merkittävä rooli koko Horisontti Eurooppa -ohjelmassa. Ehdotettu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muutos liittyy Horisontti Eurooppa -ohjelmaan (tai sitä edeltävään Horisontti 2020 -ohjelmaan) siten, että helpotetaan tapaa, jolla keskitetysti hallinnoitu rahoitus Horisontti Eurooppa -ohjelmasta voidaan yhdistää kansalliseen rahoitukseen tai korvata kansallisella rahoituksella, jos hankkeet ovat saaneet huippuosaamismerkin. Eri sääntöjen tarkan kartoituksen jälkeen muutoksessa linjataan valtiontukisääntöjen ja Horisontti

Eurooppa -ohjelman sääntöjen tietyt näkökohdat. Näin estetään mahdolliset eroavaisuudet, jotka aiheuttavat viivästyksiä tai vaikeuksia tutkimus-, kehitys- ja innovointirahoituksen käyttöönotossa seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa.

Konkreettisemmin tämän julkisen kuulemisen kohteena olevassa ryhmäpoikkeusasetuksen luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksista, jotka koskevat ilmoittamisvelvoitetta ja vaatimusta tehdä kansallisella tasolla arviointi sellaisen tutkimus-, kehitys- ja innovointihankkeen laadusta, joka on jo arvioitu Horisontti-ohjelman sääntöjen mukaisesti seuraavilla aloilla:

- Tuki pk-yrityksille tutkimus- ja kehityshankkeisiin sekä Marie Skłodowska-Curie -toimiin, jotka ovat saaneet huippuosaamismerkin Horisontti 2020 -ohjelman tai Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla (25 a artikla).
- Tuki yhteisrahoitettuihin hankkeisiin, jotka on arvioitu riippumattomasti Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla ja valittu rajat ylittävän ehdotuspyynnön perusteella (25 b artikla).
- Tuki tiimiyttämistoimiin, jotka on arvioitu riippumattomasti Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla ja valittu rajat ylittävän ehdotuspyynnön perusteella. Tähän sisältyy mahdollisuus myöntää valtiontukea hankkeisiin liittyviin infrastruktuureihin tällaisten tiimiyttämistoimien nojalla (25 b artikla).

Euroopan alueellinen yhteistyö

Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeiden edistäminen on ollut ensisijaista EU:n koheesiopolitiikassa jo monia vuosia. Valtiontukisäännöissä on jo olemassa ryhmäpoikkeus tukea varten, joka myönnetään tällaisten Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeiden yhteydessä. Alalla saatu kokemus huomioon ottaen tämän julkisen kuulemisen kohteena olevassa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta koskevassa luonnoksessa ehdotetaan Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeisiin myönnettävää tukea koskevien mahdollisuuksien laajentamista kahdella tavalla:

- Nykyistä ryhmäpoikkeusta, joka rajoittuu pk-yrityksille myönnettävään tukeen, laajennetaan niin, että tukea voidaan myös myöntää suuremmille yrityksille ilman ennakkoilmoitusta (20 artikla).
- Lisäksi yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetään yksinkertaistetusta ryhmäpoikkeuksesta Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeisiin myönnettävien erittäin pienten tukimäärien osalta (enintään 20 000 euroa yritystä ja hanketta kohti) (20 a artikla).

LIITE I: Kelpoisuus-/soveltuvuusedellytyksiä, tuki-intensiteettejä ja ilmoituskynnysarvoja koskevia taustatietoja

Kelpoisuuteen ja soveltuvuuteen sekä tuki-intensiteetteihin ja ilmoituskynnysarvoihin liittyvien ehdotettujen edellytysten laatimisen pohjana on käytetty edellytyksiä, joita jo sovelletaan valtiontuen vastaaviin luokkiin nykyisessä yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa.

Tämän kohdennetun tarkistuksen mukaiset soveltuvuusedellytykset täydentävät EU:n rahoitusohjelmia sikäli, että näihin ohjelmiin jo sisältyvillä suojatoimilla, joiden noudattaminen varmistetaan komission osallistumisella ohjelmien hallintoon, voidaan varmistaa rahoitukseen liittyvän mahdollisen valtiontuen soveltuvuus sisämarkkinoille, minkä vuoksi niitä ei tarvitse toistaa yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa.

Ehdotettuun tarkistettuun tekstiin sisältyvät tuki-intensiteettien ja kynnysarvojen tasot perustuvat muiden soveltuvuuskriteerien tavoin nykyisiin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sääntöihin. Kun otetaan huomioon ehdotetun tarkistetun tekstin täydentävä luonne, tuki-intensiteettien tasossa otetaan huomioon asianomaisessa EU:n rahoitusohjelmassa esitetty sovellettava rahoitusosuus, jotta varmistetaan yhdenmukaisuus mahdollisimman hyvin. Aloilla, joilla asianomaisissa EU:n rahoitusohjelmissa ei määrätä erityisestä rahoitusosuudesta, tarkistetussa tekstissä ehdotetut kynnysarvot perustuvat lähtökohtaisesti nykyisiin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sääntöihin ja niitä mukautetaan tarpeen mukaan ottaen huomioon keskitetysti hallinnoidun EU-ohjelman perustana olevat politiikkatavoitteet.

InvestEU

Valtiontukia koskevaan sääntökirjaan InvestEU:n osalta tehtävissä muutoksissa komissio otti huomioon, että InvestEU perustuu kilpailupolitiikan kannalta merkityksellisiin suojatoimiin, jotka jo sisältyvät InvestEU-rahastoa koskeviin sääntöihin (EU:n tavoitteet, täydentävyys ja markkinoiden toimintapuutteet, yksityisten toimijoiden syrjäyttämisen rajoittaminen). Lisäksi komissio hyväksyy tuotesuunnittelu- ja takuusopimukset. Kun otetaan huomioon sekä aineellista sisältöä että menetelmää koskevat suojatoimet, komissio katsoo, että vain sellaiset soveltuvuusedellytykset ovat tarpeen, jotka täydentävät InvestEU-puitteita ja ovat oikeasuhteisia kilpailun vääristymisen mahdolliseen tasoon nähden. Näin ollen InvestEU:hun liittyvissä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muutoksissa ei esimerkiksi ole tarpeen ilmaista määrällisesti saadun julkisen rahoituksen tukielementtiä, ja mahdollinen jäljellä oleva tuki asiaan liittyville eri toimijoille (esim. rahoituksen välittäjän tasolla) voidaan todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Kynnysarvojen osalta komissio otti huomioon, että rahoitus InvestEU:sta myönnetään rahoitusvälineiden eikä avustusten kautta. Toisin kuin avustuksissa, joissa yleensä saadun rahoituksen koko määrä on valtiontukea, InvestEU:hun liittyvissä rahoitusvälineissä vain osa lopullisille tuensaajille myönnetystä rahoituksesta on valtiotukea eikä tukiosuuden määrittämisestä vaadita. Näin ollen ei olisi ollut asianmukaista käyttää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia kynnysarvoja, jotka perustuvat avustuksiin tai bruttoavustusekvivalenttiin (joka edellyttää tukiosuuden määrittämistä). InvestEU-rahoituksen

kynnysarvoissa otetaan tämä huomioon soveltamalla kerrointa yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyihin eri tukiluokkia koskeviin kynnysarvoihin.

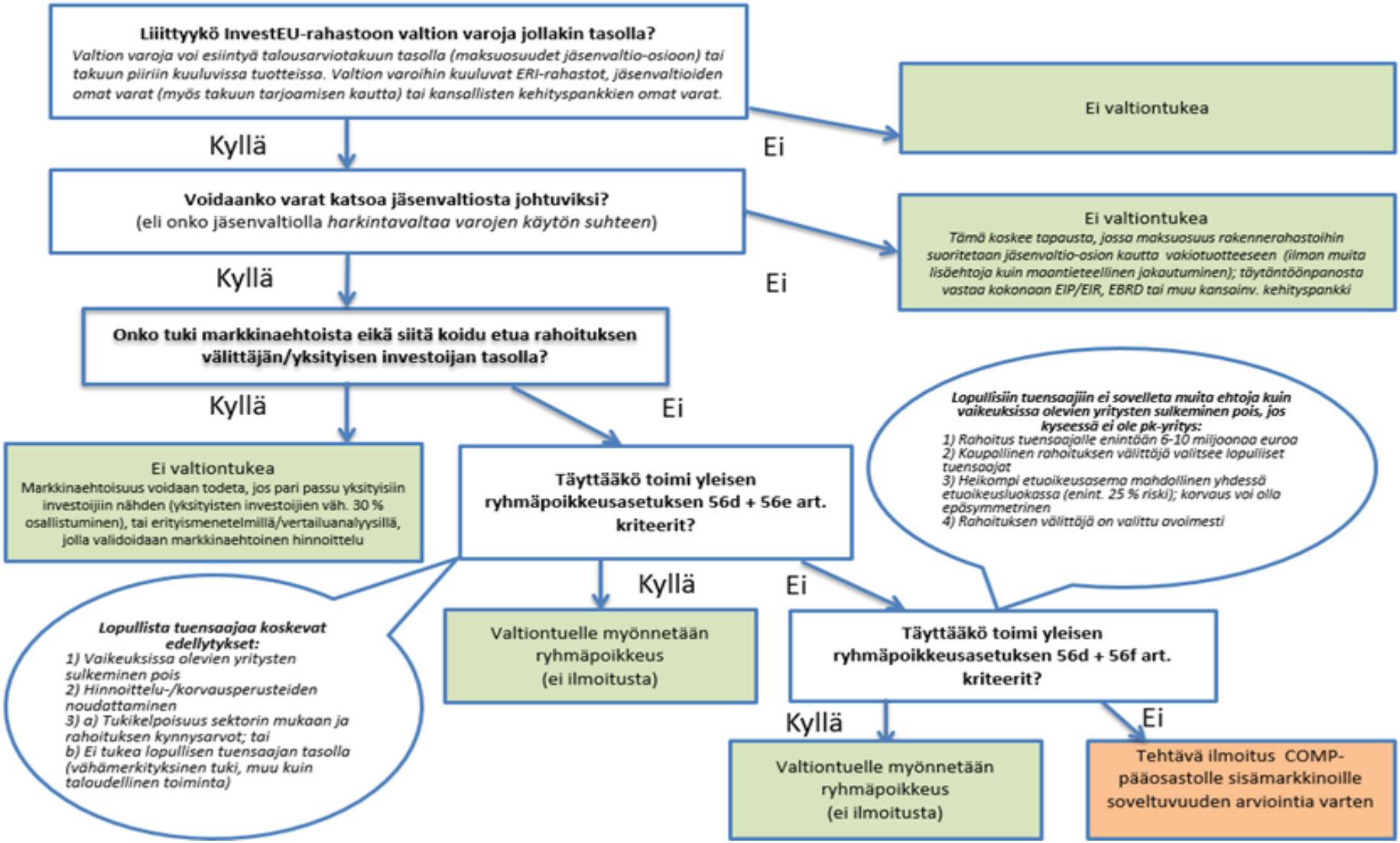
Tutkimus, kehitys ja innovointi

Voimassa olevassa yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa on jo tutkimuksen, kehityksen ja innovoinnin alan tukeen sovellettavia ryhmäpoikkeuksia. Tässä ehdotuksessa esitetään joitakin mukautuksia alalla sovellettaviin valtiontukisääntöihin tilanteissa, joissa valtiontuki yhdistetään Horisontti 2020- tai Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla keskitetysti hallinnoitujen varojen kanssa. Tämä on mahdollista Horisontti 2020- ja Horisontti Eurooppa -ohjelman asiaa koskevien sääntöjen muotoilun vuoksi sekä sen vuoksi, että komissio osallistuu hankkeiden arviointiin ja valintaan. Näin varmistetaan, että mahdollinen kilpailun vääristyminen on vähäistä ja että tällaisia hankkeita varten tarvitaan vain joitakin täydentäviä sääntöjä yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa.

Ehdotetut tuki-intensiteetit esimerkiksi uuden 25 a artiklan mukaisen tuen osalta (tuki hankkeille, joille on myönnetty huippuosaamismerkki) ovat enintään 100 prosenttia perustutkimuksen ja teollisen tutkimuksen osalta ja 70 prosenttia kokeellisen kehittämisen osalta. Nämä vastaavat Horisontti Eurooppa -ohjelmassa vahvistettuja rahoitusosuuksia.

Tiimiyttämistoimiin kuuluvien infrastruktuuri-investointien osalta, joista Horisontti 2020- tai Horisontti Eurooppa -ohjelmassa ei anneta erityisiä rahoitusosuuksia, tarkistetussa tekstissä ehdotetaan, että tuki saa olla enintään 70 prosenttia investointikustannuksista. Ehdotettu tuki-intensiteetti perustuu nykyiseen tuen enimmäisintensiteettiin, joka on 50 prosenttia tutkimusinfrastruktuureille myönnettävästä investointituesta (yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 26 artikla), mutta siinä otetaan huomioon, että tiimiyttämistoimet perustuvat koheesiopolitiikkaan.

Alueellista yhteistyötä koskeva asetus

Nykyisessä yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetään ryhmäpoikkeuksesta myös Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeiden osalta. Tämä ryhmäpoikkeus rajoittuu kuitenkin pk-yrityksiin. Komission viime vuosina Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeista saamien kokemusten perusteella tämän ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaa on mahdollista laajentaa niin, että se koskee myös suuria yrityksiä, eikä tämä kasvata merkittävästi kilpailun vääristymisen riskiä. Lisäksi ehdotuksessa esitetään ryhmäpoikkeusta erittäin pieniin tukimääriin Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeissa. Tällainen rahoitus on aiemmin myönnetty vähämerkityksisenä tukena. Erityisesti Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeissa, joissa on paljon tuensaajia, jotka saavat erittäin pieniä rahoitusmääriä, vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen mukaisten edellytysten noudattamisen varmistaminen voi kuitenkin toisinaan olla kohtuutonta kilpailun vääristymisen potentiaaliseen riskiin nähden. Kun otetaan huomioon Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeiden merkitys EU:n koheesiopolitiikan kannalta ja kilpailun vääristymisen erittäin vähäiset riskit, uudessa ryhmäpoikkeuksessa säädetään yksinkertaistamisesta tällaisten pienten tukimäärien osalta. Ehdotuksen mukaan niille myönnettäisiin ryhmäpoikkeus ilman muita ehtoja.

LIITE: Sovellettavuutta koskeva ehdotus - InvestEU - yleinen ryhmäpoikkeusasetus - valtion varat yhdistettynä InvestEU-rahastoon