

Riskirahoituksen suuntaviivojen tarkistaminen

Taustamuistio

Riskirahoituksen suuntaviivoihin¹ ehdotetut tarkistukset liittyvät suoraan toimivuustarkastuksen tuloksiin. Kyseessä oli kattava politiikan arviointi, jossa selvitettiin, ovatko valtiontukisäännöt, jotka kuuluvat valtiontuki uudistuksen piiriin, edelleen tarkoituksenmukaisia. Toimivuustarkastuksen tulokset esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka julkaistiin 30. lokakuuta 2020.²

Toimivuustarkastuksen tulokset vahvistivat, että vuonna 2014 käyttöön otetut riskirahoitusta koskevat valtiontukisäännöt toimivat yleisesti ottaen hyvin ja ovat kilpailua kohtuuttomasti vääristämättä auttaneet korjaamaan markkinoiden toimintapuutteita, jotka estävät EU:n pk-yrityksiä saamasta kasvua ja menestymistä varten tarvittavaa rahoitusta.

Toimivuustarkastuksessa on kuitenkin käynyt myös ilmi, että sääntöjen soveltamista on edelleen yksinkertaistettava ja selkeytettävä, jotta riskirahoitusta tukevien valtiontukiohjelmien käyttö olisi helpompaa. Tätä varten riskirahoituksen suuntaviivoihin on tarkoitus tehdä seuraavat kohdennetut muutokset:

- i. Nykysääntöjen esitystapa jäsennellään uudelleen, jotta niitä olisi helpompi tulkita ja soveltaa. Tähän kuuluu muun muassa tällä hetkellä suuntaviivojen eri osiin hajanaisesti sijoitettujen ennakkoarviointia koskevien nykyvaatimusten selkeämpi esitystapa (**muutostyyppi 1**).
- ii. Tietyn markkinahäiriön tai rahoituksen saannin muun merkityksellisen esteen osoittamiseksi tarvittavan näytön sisältöä ja syvyyttä selvennetään edelleen oikeuskäytännön mukaisesti (**muutostyyppi 2**).
- iii. Suuntaviivoja kohdennetaan nimenomaan valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuteen, jotta vältetään päällekkäisyydet valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon kanssa (**muutostyyppi 3**).
- iv. Nykyisiä muotoiluja sujuvoitetaan ja määritelmiä yhdenmukaistetaan, jotta suuntaviivat olisivat paremmin linjassa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kanssa, muuttamatta kuitenkaan sääntöjen sisältöä (**muutostyyppi 4**).

Riskirahoitussuuntaviivoja täydennetään yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella³, jossa vahvistetaan sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat ennakkoedellytykset. Näiden edellytysten täytyessä jäsenvaltiot voivat toteuttaa valtiontukitoimenpiteitä ilmoittamatta niistä etukäteen komissiolle. Komissio suorittaa samanaikaisesti riskirahoitussuuntaviivojen tarkistamisen kanssa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kohdennettua tarkistusta, johon sisältyy myös riskirahoituksen kannalta merkityksellisten yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännösten kohdennettuja muutoksia. Näin varmistetaan johdonmukaisuus tarkistettujen riskirahoitussuuntaviivojen kanssa.

Tarkistetut riskirahoitussuuntaviivat sisältävät seuraavat kohdennetut parannukset:

¹ Suuntaviivat valtiontuesta riskirahoitussijoitusten edistämiseksi (EUVL C 19, 22.1.2014, s. 4).

² https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/fitness_check_en.html

³ Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1, viimeisin muutos EUVL L 215, 7.7.2020, s. 3).

Muutostyyppi 1: Sisällön uudelleenjärjestely luettavuuden ja soveltamisen helpottamiseksi

- a. Suuntaviivoihin on lisätty uusi 4.1 kohta, johon on koottu kaikki nykyisellään tekstin eri osissa hajallaan olevat ennakoarviointivaatimukset. Tämä paitsi sujuvoittaa kokonaisuutta myös selkeyttää sääntöjä jäsenvaltioiden näkökulmasta.
- b. Suuntaviivojen 4 jaksoa, joka käsittelee komissiolle ilmoitettavia riskirahoitustukitoimenpiteitä koskevaa sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointia, on tarkistettu unionin tuomioistuimen 22. syyskuuta 2020 asiassa C-594/18 P antaman tuomion⁴ huomioon ottamiseksi.

Muutostyyppi 2: Tietyn markkinahäiriön tai muun merkityksellisen rahoituksen saannin esteen osoittamiseksi tarvittavan näytön sisältöä ja syvyyttä selvennetään edelleen oikeuskäytännön mukaisesti.

- a. Toimivuustarkastuksessa kävi ilmi, että jäsenvaltioilla on vaikeuksia kvantifioida rahoitusvajetta. Sen vuoksi rahoitusvajeen kvantifiointia koskevaa vaatimusta on kohtuullistettu, toisin sanoen se koskee nyt vain ohjelmia, joissa yksittäisille tuensaajille myönnetyt tukimäärät ovat suurimpia. Tarkistetuissa riskirahoitussuuntaviivoissa olisi näin ollen erilaiset vaatimukset tilanteen mukaan seuraavasti:
 - Useimmissa tapauksissa (esim. pienet midcap-yritykset, innovatiiviset midcap-yritykset, yli kymmenen vuotta rekisteröinnin jälkeen tukea saavat yritykset) tarvitaan edelleen ennakoarviointi, joka osoittaa markkinoiden toimintapuutteen (tai muun merkityksellisen esteen rahoituksen saannille), mutta jos investoinnit yritystä kohden jäävät alle yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 15 miljoonan euron kynnysarvon, rahoitusvajetta ei enää tarvitse kvantifioida.
 - Kun on kyse sellaisiin rahoitusvälineisiin liittyvistä riskirahoitustoimenpiteistä, joihin yksityiset sijoittajat osallistuvat yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyjä vähimmäisosuuksia pienemmillä osuuksilla, ennakoarvioinnissa olisi lisäksi esitettävä yksityiskohtainen arvio tukikelpoisen yritystyyppin yksityisen rahoituksen saatavuuden tasosta ja rakenteesta kyseisellä maantieteellisellä alueella ja osoitettava, että havaittuun markkinoiden toimintapuutteeseen tai muuhun merkitykselliseen esteeseen ei voida puuttua toimenpiteillä, jotka on muotoiltu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen yksityistä osallistumista koskevien vaatimusten mukaisesti.
 - Sellaisten riskirahoitusinvestointien osalta, jotka ylittävät yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa tukikelpoiselle yritykselle vahvistetun yrityskohtaisen ylärajan (eli 15 miljoonaa euroa), ennakoarvioinnissa olisi kvantifioitava myös rahoitusvaje (eli tukikelpoisilta yrityksiltä tulevan rahoituskysynnän ja saatavilla olevan tarjonnan välisen erotuksen taso), joka johtuu havaitusta markkinoiden toimintapuutteesta (tai muusta merkityksellisestä esteestä).

⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio (Hinkley Point C), asia C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

Yleisesti ottaen tällä ehdotuksella kevennetään jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa, mutta säilytetään vaatimus kvantifioinnista ohjelmille, joissa yksittäisille yrityksille myönnetään suurimmat tukimäärät. Muiden ohjelmien osalta tarvitaan edelleen ennakoarviointi, jossa osoitetaan markkinoiden toimintapuute (tai muu merkityksellinen este), sekä muita suojatoimia, jotta tuki pysyy oikeassa suhteessa markkinoiden toimintapuutteeseen (tai muuhun merkitykselliseen esteeseen).

- b. Verotuksellisten tukimuotojen osalta riskirahoitussuuntaviivojen 149 kappaleessa on tähän asti rajoitettu tuensaajakohtainen kokonaisinvestointi yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa vahvistettuun 15 miljoonaan euroon. Rahoituksellisiin välineisiin ei kuitenkaan sovelleta tällaista rajoitusta. Sen vuoksi kyseinen suuntaviivojen kappale on saatettu linjaan rahoituksellisia välineitä koskevan säännön kanssa. Tämän myötä myös verotukselliset riskirahoitustukitoimenpiteet voivat olla tuensaajaa kohti yli 15 miljoonaa euroa, jos tämä on perusteltua ennakoarvioinnin perusteella.

Muutostyyppi 3: Suuntaviivoja kohdennetaan nimenomaan valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuteen, jotta vältetään päällekkäisyydet valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon kanssa

Vuonna 2016 eli kaksi vuotta vuoden 2014 riskirahoitussuuntaviivojen voimaantulon jälkeen komissio julkaisi valtiontukiudistuspaketin osana tiedonannon valtiontuen käsitteestä. Tiedonannossa komissio selvensi näkemystään siitä, miten perussopimuksen valtiontuen käsitettä olisi tulkittava, ja siitä, milloin julkinen tukitoimenpide ei ole valtiontukea, koska se toteutetaan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Tiedonannossa annettavan ohjeistuksen ansiosta tarkistetuissa riskirahoitussuuntaviivoissa voidaan poistaa markkinataloustoimijatestiä koskeva 2.1 kohta. Näin suuntaviivoissa voidaan selkeämmin keskittyä tukitoimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuuteen.

Muutostyyppi 4: Nykyisten muotoilujen selkeyttäminen ja määritelmien yhdenmukaistaminen yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kanssa

- a. Vuoden 2014 riskirahoitussuuntaviivoissa otettiin käyttöön ”innovatiivisten midcap-yritysten” kertaluonteinen määritelmä. Tällä tarkoitetaan midcap-yrityksiä, joiden tutkimus- ja kehitys- (T&K) ja innovaatiomenot ovat vähintään 15 prosenttia kokonaistoimintakustannuksista vähintään yhtenä niistä kolmesta vuodesta, jotka edeltävät ensimmäistä riskirahoitusvaltiontukitoimenpiteen mukaista investointia, tai vähintään 10 prosenttia vuodessa kokonaistoimintakustannuksista riskirahoitusvaltiontukitoimenpiteen mukaista ensimmäistä investointia edeltäneiden kolmen vuoden aikana. Tarkistetussa tekstissä ehdotetaan tämän määritelmän yhdenmukaistamista yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kanssa määrittelemällä ”innovatiiviset midcap-yritykset” midcap-yrityksiksi, jotka ovat samaan aikaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 80 kohdassa tarkoitettuja ”innovatiivisia yrityksiä”. Näin ollen useampia midcap-yrityksiä voidaan pitää ”innovatiivisina midcap-yrityksinä” ja riskirahoitussuuntaviivojen mukaisesti riskirahoitustukikelpoisina, koska niiden innovatiivisuus voidaan todeta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti joko tämän ominaisuuden vahvistavalla ulkoisella asiantuntija-arviolla tai kun T&K-menot ovat vähintään 10 prosenttia toimintakustannusten kokonaismäärästä vähintään yhden vuoden aikana tukea edeltävistä kolmesta vuodesta.

- b. Ilmoitusta edellyttävää tukea koskevassa 3 jaksossa ehdotetaan nykyisen 47 kappaleen c kohdan muuttamista siten, että toimenpiteitä, joiden nojalla yritykset voivat saada riskirahoitustukea yli kymmenen vuotta rekisteröinnin jälkeen, arvioidaan riskirahoitussuuntaviivojen mukaisesti, kun nykyisissä säännöissä ylärajaksi asetetaan yli seitsemän vuotta ensimyyntistä markkinoilla.

Tarkoituksena on välttää toimivuustarkastuksessa esiin nousseet epäselvyydet, joita liittyy ”ensimyyntin markkinoilla” selvittämiseen. ”Ensimyyntin markkinoilla” korvaaminen ”rekisteröinnillä” sen ajanjakson alkamisajankohtana, jona yritykset voivat yleensä saada riskirahoitustukea, yksinkertaistaa sääntöjen soveltamista, koska rekisteröintipäivämäärä on helpompi määrittää yksiselitteisesti kuin ”ensimyynti markkinoilla”. Sellaisten tukikelpoisten yritysten osalta, joiden ei tarvitse rekisteröityä, kymmenen vuoden tukikelpoisuusjakson voidaan katsoa alkavan ajankohdasta, jolloin yritys joko aloittaa taloudellisen toiminnan tai on velvollinen maksamaan veroa taloudellisesta toiminnastaan. Lisäksi rekisteröintiajankohdan käyttö lähtötilanteena on linjassa tiettyjen yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännösten kanssa (esim. käynnistystukea koskeva 22 artikla).

Kyseistä ajanjaksoa ehdotetaan pidennettäväksi seitsemästä kymmeneen vuoteen, jotta tukikelpoisuusaika ei tosiasiallisesti lyhenisi, koska rekisteröinti tapahtuu yleensä ennen ensimyyntiä markkinoilla. Tähän liittyen arvioinnissa tehdyssä selvityksessä todetaan, että tarkoituksenmukaisin tukikelpoisuusaika on kymmenen vuotta, kun otetaan huomioon, että enintään kymmenen vuotta toimineilla pk-yrityksillä on kauemmin toimineita pk-yrityksiä todennäköisemmin ongelmia rahoituksen saannissa.