

14.2.2023

**MUISTIO TAMPEREEN KAUPUNGIN AUDIOVISUAALISEN ALAN TUOTANTOKANNUSTI-
MEN VALTIONTUKISÄÄNTELYPUITTEISTA****1 Tausta ja toimeksianto**

Film Tampere on Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Business Tampere Oy:n elinkeinopoliittinen ohjelma, jonka tarkoituksena on kehittää Tampereen seudun audiovisuaalista tuotantoa ja kasvattaa alan liiketoimintaa sen eri osa-alueilla. Tampereen kaupunki aikoo myöntää Film Tamperetta varten tuotantokannustimen audiovisuaalisten teosten tuotannosta Tampereen seudulla syntyviin ja toteutuviin kustannuksiin (”Tuotantokannustin”). Tukea tullaan myöntämään Film Tampere, Audiovisuaalisen alan tuotantokannustimen yleiset ehdot -tukiehtojen puitteissa.

Tuotantokannustin myönnetään komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 (”ryhmäpoikkeusasetus”) 54 artiklan mukaisena audiovisuaalisia teoksia edistävänä tukiohjelmalla.

Tampereen kaupunki (”Tampere”) on pyytänyt Castrén & Snellmanilta vastauksia nimenomaisesti Tampereen antamiin kysymyksiin liittyen ryhmäpoikkeusasetuksen säännösten soveltamisesta Tuotantokannustimeen.¹ Muistiossa esitetään vastaukset kuhunkin kysymykseen.

Muistiossa ei erikseen arvioida, täyttääkö Tuotantokannustin kaikki ryhmäpoikkeusasetuksesta johtuvat kriteerit, vaan muistio on rajattu Tampereen esittämiin kysymyksiin.

2 Vastaukset kysymyksiin**2.1 Mitkä kohdat ryhmäpoikkeusasetuksesta tulevat sovellettavaksi Tampereen Tuotantokannustimessa?**

Ryhmäpoikkeusasetus sisältää sekä yleisiä asetuksen soveltamisedellytyksiä että tukimuotokohtaisia erityiskriteereitä.

Tuotantokannustimen osalta tukimuotokohtaisista erityiskriteereistä relevantti on 54 artikla, joka koskee audiovisuaalisia teoksia edistäviä tukiohjelmaa. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan

*”tukiohjelmat **audiovisuaalisten teosten** käsikirjoittamisen, kehittämisen, **tuotannon**, levityksen ja myynninedistämisen **tukemiseksi** ovat perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla sisämarkkinoille soveltuvia, ja ne vapautetaan perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan*

¹ Tampere on toimittanut muistion laatimista varten tausta-aineistoksi Audiovisuaalisen alan tuotantokannustimen yleiset ehdot, aieman taustaselvityksen valtioneuvoston liittyen, hakemuslomakkeen ja Tampereen kaupungin talousarvion 2023.

14.2.2023

mukaisesta ilmoitusvaatimuksesta edellyttäen, että ne täytävät tässä artiklassa ja I luvussa säädetyt edellytykset.”

Tuotantokannustimen mukaan

*”Tampereen kaupunki myöntää Film Tampereeseen liittyen tuotantokannustimen (jäljempänä rahoitus) **audiovisuaalisten teosten tuotannosta** Tampereen seudulla syntyviin ja toteutuviin kustannuksiin.”*

Sovellettaessa Tuotantokannustimeen ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklaa, on tukiohjelmassa siis noudatettava kaikkia 54 artiklassa säädetyt vaatimuksia. Lisäksi kaikkiin ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla annettaviin tukiiin sovelletaan artikloita 1–12, joissa määrätään yleisistä soveltamisedellytyksistä.²

Ryhmäpoikkeusasetuksesta sovellettavaksi siis tulevat artiklat 1–12 ja artikla 54.

2.2 Miten Tampereen Tuotantokannustin soveltuu sisämarkkinoille SEUT 107 artikla?

Ryhmäpoikkeusasetusta sovelletaan ainoastaan sopimuksen Euroopan Unionin toiminnasta (”SEUT”) 107 artiklassa tarkoitettuun valtiontukeen. Tuotantokannustimen tulee siis olla valtiontukea, jotta siihen tämä myötä voidaan soveltaa ryhmäpoikkeusasetusta.

SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellään valtiontuki **jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyksi tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan**. Jotta kyse olisi SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontuesta, tulee seuraavien kriteereiden täytyä:

- Tuki on myönnetty yritykselle (taloudellisen toiminnan kriteeri)
- Tuki johtuu valtiosta ja rahoitetaan valtion varoista,
- Tuki myönnetään valikoivasti
- Tuki vaikuttaa kilpailuun ja
- Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppavaikutuskriteeri).

Tuotantokannustin on kohdistettu taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille, se johtuu valtiosta ja maksetaan sen varoista. Tuotantokannustin on valikoiva ja vaikuttaa kilpailuun. Näin ollen on tarpeen tarkemmin arvioida vain, onko Tuotantokannustimella vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

² Ryhmäpoikkeusasetuksen artiklat 1–9 sisältävät ryhmäpoikkeusasetuksen alla myönnettäviä tukia koskevia yhteisiä säännöksiä ja artiklat 10–12 komission valvontaan liittyviä säännöksiä.

14.2.2023

Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen arvioinnissa oleellista on, kohdistuuko tuki toimintaan, joka on omiaan houkuttelemaan turisteja tai asiakkaita muista jäsenvaltioista. Kulttuuritukien valtiontukiluonnetta voidaan arvioida myös kielinäkökulmasta: yleisö saattaa olla kielisyyden takia rajoittunut.³ Kauppavaikutuskriteerin on kuitenkin katsottu täytyvän varsin helposti: vaikka tuen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan olisi rajallinen, komissio ei ole sulkenut pois valtiontukisääntöjen soveltuvuutta.⁴

Tuotantokannustin koskee audiovisuaalista alaa, joka on lähtökohtaisesti luonteeltaan kansainvälinen. Audiovisuaalisia teoksia on suhteellisen helppo levittää ulkomaille esimerkiksi tekstitettyinä, verrattuna vaikkapa tiettyyn paikkaan sidottuihin teatteriesityksiin. Tuotantokannustimen hakuehdoissa on itsessään huomioitu, että hakijat voivat olla ulkomaisia yrityksiä. Tuen voidaan siis katsoa vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja Tuotantokannustin näyttää täyttävän kaikki SEUT 107 artiklassa valtiontuella asetetut kriteerit. Kysymys on valtiontuesta.

Valtiontukien alalla kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä koskevien tukien soveltuvuus sisämarkkinoille perustuu SEUT 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaan, jonka mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää

”tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.

Ryhmäpoikkeusasetuksessa on tarkemmin määritelty kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä koskevia tukiohjelmia, joita ei tarvitse 108 artiklan 4 kohdan mukaisesti ilmoittaa komissiolle. Jos tuki täyttää ryhmäpoikkeusasetuksen kriteerit sen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklassa tarkoitetulla tavalla.⁵

Tuotantokannustimessa on kyse ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta audiovisuaalisia teoksia edistävästä tukiohjelmasta. Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltumisessa Tuotantokannustimen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille myös SEUT 107 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

2.3 Miten Tampereen Tuotantokannustimessa näkyy ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan mukaisuus eli kannustava vaikutus?

Ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan ainoastaan tukeen, jolla on kannustava vaikutus.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan

³ Ks. Alkio – Hyvärinen, Valtiontuet, 2016, s. 423.

⁴ Esimerkiksi komission päätös SA.23469 (N340/2007) Spain - Aid for theatre, dance, music and audiovisual activities in the Basque country, jossa komissio otti lähtökohdakseen sen, ettei kyseisessä tapauksessa audiovisuaalisten tuotantoja koskevien tukien rajat ylittävä vaikutusta voida poissulkea. Tapaukseen on viitattu myös teoksessa Alkio – Hyvärinen, Valtiontuet, 2016, s. 423

⁵ Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 1 kohta ”Tukiohjelmat audiovisuaalisten teosten käsikirjoittamisen, kehittämisen, tuotannon, levityksen ja myynninedistämisen tukemiseksi ovat perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla sisämarkkinoille soveltuvia, ja ne vapautetaan perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvaatimuksesta edellyttäen, että ne täyttävät tässä artiklassa ja I luvussa säädetyt edellytykset.”

14.2.2023

*”Tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on **jättänyt kirjallisen tukihakemuksen** kyseiselle jäsenvaltiolle **ennen hanketta** tai toimintaa koskevien töiden aloittamista. Tukihakemuksen on sisällettävä ainakin seuraavat tiedot:*

a) yrityksen nimi ja koko;

b) kuvaus hankkeesta, mukaan lukien sen alkamis- ja päätymispäivä;

c) hankkeen sijainti;

d) luettelo hankkeen kustannuksista;

e) tuen muoto (avustus, laina, takaus, takaisinmaksettava ennakko, pääomanlisäys tai muu) ja hankkeessa tarvittavan julkisen rahoituksen määrä.”

Tässä tapauksessa Tuotantokannustimen ehtoissa on todettu

”Tukea voidaan myöntää vain toimintaan, joka toteutetaan tukihakemuksen toimittamisen jälkeen.”

Artiklassa tuen kannustavuus on sidottu siihen, että hakemus tukea varten on tehty ennen kuin hankkeeseen ryhdytään. Tämä on huomioitu Tuotantokannustimen edellä mainitussa ehdossa, joten Tuotantokannustin on kannustava ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi artiklassa edellytetään tiettyjen tietojen ilmoittamista tukihakemuksessa.

Tuotantokannustimen hakemuslomake sisältää yllä kuvatut artiklassa kannustavuuden täyttämiseksi vaaditut tiedot muutoin, mutta nimenomaista viittausta tuen muotoon ei ole (kohta e). Tästä syystä suosittelemme, että hakulomakkeeseen lisätään nimenomainen maininta siitä, että tuki myönnetään avustuksena. Muutoin Tuotantokannustimen ehdot arviomme mukaan täyttävät jo nykyisellään ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklassa kannustavuudelle asetetut vaatimukset.

2.3.1

Suurille yrityksille myönnettävällä tuella on erityiset vaatimukset, pk-yrityksen määritelmä on tarkka ja sisältää eri näkökulmia, prosessin tulee olla erilainen suurille yrityksille. Mikä katsotaan tässä yhteydessä suureksi ja mikä pk-yritykseksi ja kuinka näiden prosessit tulisi erota toisistaan?

Ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 24 kohdan mukaan suurilla yrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, jotka eivät täytä liitteen I⁶ mukaisia perusteita. Artiklassa viitatussa liitteen I 2 artiklan 1 kohdassa todetaan, että mikro ja pk-yritysten luokka koostuu yrityksistä, joiden palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja

⁶ Ryhmäpoikkeusasetuksen Liite I koskee pk-yrityksen määritelmää.

14.2.2023

joiden vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa, tai taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan 3 kohdassa on lisäksi asetettu erityisiä vaatimuksia, joiden tulee täytyä, jos suurelle yritykselle myönnetään *tapauskohtaista* tukea. Ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 17 kohdan määritelmän mukaan *tapauskohtaisella tuella tarkoitetaan tukea, jota ei myönnetä tukiohjelman perusteella.*

Kun Tuotantokannustin myönnetään tukiohjelman perusteella, suurille yritykselle myönnettävän tapauskohtaisen tuen erityisillä vaatimuksilla ei ole asiassa merkitystä.

2.4 Kuinka tulisi varmistaa 8 artiklan mukainen kasautuminen ts. mitä muuta tukea on saatu?

Koska ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklassa on asetettu audiovisuaalisia teoksia edistävien tukiohjelmien kynnysarvoksi 50 miljoonaa euroa vuodessa ohjelmaa kohden, joka Tuotantokannustimen tapauksessa ei ylity, kasautumissääntöjen osalta on tarpeen arvioida ainoastaan, ettei tuelle määrätty enimmäisintensiiteetti ylity.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 6 kohdan mukaan tuki-intensiiteetti voi olla audiovisuaalisten teosten tuotannon osalta enintään 50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista.⁷ Tukikelpoisilla kustannuksilla tarkoitetaan ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan tuotantotuen osalta audiovisuaalisten teosten *tuotannosta aiheutuvia kokonaiskustannuksia* mukaan lukien kustannukset, joita aiheutuu teosten tuomisesta paremmin vammaisten henkilöiden saataville ja b alakohdan mukaan tuotantoa edeltävän vaiheen tuen osalta *audiovisuaalisten teosten käsikirjoittamisesta ja kehittämisestä aiheutuvat kustannukset.*

Tuotantokannustimen mukaan tukikelpoisia ovat audiovisuaalisten teosten tuotannosta Tampereen seudulla syntyneet ja toteutuneet kustannukset, myös tuotantoa edeltävä vaihe ja jälkituotanto edellä kuvattujen 54 artiklan säännösten mukaisesti.

Jotta varmistutaan siitä, että ryhmäpoikkeusasetuksessa sallittu tuen enimmäisintensiiteetti ei ylity, tuenmyöntäjän on syytä selvittää, missä määrin Tuotantokannustimella tuettaviin kustannuksiin on saatu muuta valtiontukea. Käytännössä tämä on suositeltavaa tehdä pyytämällä Tuotantokannustimen hakijaa ilmoittamaan hakemuksensa yhteydessä muut saamansa tuet ja vahvistamaan, että jos tuki myönnetään, valtiontuilla ei silloinkaan kateta yli 50 prosenttia⁸ niistä tukikelpoisista kustannuksista, joihin tukea ollaan myöntämässä.

⁷ Tuki-intensiiteettiä voidaan ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 7 kohdassa mainituissa tilanteissa korottaa.

⁸ Tai relevantin enimmäisintensiiteetin verran, jos korotettua tuki-intensiiteettiä voidaan soveltaa.

14.2.2023

2.5 Kuinka tulisi varmistaa 9 artiklan mukaisuus eli julkaiseminen ja tiedonanto ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti?

Ryhmäpoikkeusasetuksen 9 artiklassa asetetaan velvoitteita koskien asetuksen mukaisen valtiontuen julkaisua ja tiedoksiantoa:

”Julkaiseminen ja tiedonanto

1. Kyseessä olevan jäsenvaltion on varmistettava, että tavalla valtiontuen verkkosivustolla kansallisella tai alueellisella tasolla julkaistaan:

a) tämän asetuksen 11 artiklassa tarkoitettu, liitteessä II olevan mallin mukainen vakiomuotoinen yhteenveto tai linkki siihen;

b) kunkin tukitoimenpiteen koko teksti 11 artiklan mukaisesti tai linkki koko tekstiin;

c) liitteessä III tarkoitettut tiedot jokaisen yli 500 000 euron suuruisen yksittäisen tuen myöntämisestä.”

Artiklan 9 1 kohdan a ja b alakohdissa asetetuissa velvoitteissa viitataan liitteenä II olevaan vakiomuotoiseen lomakkeeseen, jolla tiedot 11 artiklan mukaisesti ilmoitetaan komissiolle. Liitteessä II *toimenpidetyypin* osalta valintavaihtoehtoina ovat *tukiohjelma tai tapauskohtainen tuki*, joten ryhmäpoikkeusasetuksen 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdissa määrätyt tukitoimenpiteen avoimuutta koskevat vaatimukset liittyvät nimenomaan koko tukiohjelmaan eli Tuotantokannustimeen, eivät yksittäisiin sen alla myönnettäviin tukiin.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 11 artiklan mukaan asetuksen mukaisesta tuesta tulee toimittaa yhteenveto komissiolle jälkikäteen 20 työpäivän kuluessa tuen myöntämisestä. Suomessa yhteenveto toimitetaan työ- ja elinkeinoministeriön (”TEM”) välityksellä komissiolle julkaistavaksi. TEM:n verkkosivujen mukaan TEM koordinoi kansallisten tukiohjelmien ja yksittäisten tukien ilmoitusmenettelyä. Euroopan komission hyväksymien ja ryhmäpoikkeusasetukseen perustuvien Suomen tukiohjelmien ja yksittäisten tukien tiedot löytyvät komission valtiontukirekisteristä.⁹ Myös Tampereen audiovisuaalisen alan Tuotantokannustimesta löytyy tiedot valtiontukirekisteristä.¹⁰

Arviomme mukaan 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtien edellyttämät julkaisuvelvoitteet täyttyvät tietojen julkaisulla komission valtiontukirekisterissä.¹¹ Jos Tampere myöntää yli 500 000 euron yksittäisiä tukia Tuotantokannustimen

⁹ Ks. TEM:n sivut <https://tem.fi/kansalliset-tukiohjelmat-ja-myönnetty-valtioneuet>. Komission valtiontukirekisteri Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=3.

¹⁰ Alkuperäinen ilmoitus löytyy osoitteesta https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_50625 ja jatkoilmoitus osoitteesta https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60529.

¹¹ Ks. Myös HE 56/2016 vp, joka koskee eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain, valmisteverotuslain, sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamista, s. 11, jossa todetaan, että a ja b alakohtien tiedot perustuvat jäsenvaltioiden komissiolle jälkikäteen toimittamien yhteenvetoilmoitusten ja komission valtiontukipäätösten tietoihin ja ne tullaan saamaan ja julkaisemaan suoraan komission tietojärjestelmästä.

14.2.2023

kautta, näistä on erikseen toimitettava tarkemmat ryhmäpoikkeusasetuksessa määrättyt tiedot¹².

Avoimuudet lisäämiseksi Tuotantokannustimen verkkosivuilla voidaan julkaista perustiedot rahoitetuista hankkeista.¹³

2.6

Artikla 54: Tuki on suunnattava kulttuurituotteelle. Ilmeisten virheiden välttämiseksi tuotteen luokittelemisessa kulttuurituotteeksi kunkin jäsenvaltion on laadittava tehokkaat menettelyt, kuten yhden tai useamman henkilön valtuuttaminen valitsemaan ehdotukset tai vertaaminen ennalta määriteltyyn kulttuurikriteerien luetteloon. Kuinka tämä tulisi varmistaa?

Asiassa tulkinta-apuna voidaan käyttää komission tiedonantoa elokuville ja muille audiovisuaalisille teoksille myönnettävästä valtiontuesta (2013/C 332/01) ("Elokuvatiedonanto"), jota sovelletaan audiovisuaalisen tuen hyväksyttävyyden arviointiin, jos tuki ei ole suoraan ryhmäpoikkeusasetuksen alla hyväksyttävissä.

Elokuvatiedonannossa todetaan, että

*" - aiemmassa vuoden 2001 tiedonannossa edellytettiin, että tuki oli suunnattu kulttuurituotteelle. Se, että komissio on valvonut yksityiskohtaisesti kulttuurisia perusteita elokuvien tukiohjelmassa, on kuitenkin herättänyt jäsenvaltioissa erityisesti **toissijaisuusperiaatteen** liittyviä risiiriitoja."¹⁴*

Elokuvatiedonannossa kulttuuriperusteen arviointi on unionin yleisen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti siirretty selkeästi jäsenvaltioiden harkintavaltaan:

*"Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun **toissijaisuusperiaatteen mukaisesti** kulttuuritoimintojen määrittely on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla. Komission tehtävänä audiovisuaalialan tukiohjelmaa arvioidessaan on ainoastaan varmistaa, että jäsenvaltiolla on käytössään toimiva tarkastusjärjestelmä **selkeiden virheiden välttämiseksi**. Tämä tarkastaminen järjestetään siten, että joko valintaprosessin kautta määritellään, mille audiovisuaalisille teoksille tukea olisi annettava, tai näille teoksille **määritellään tietty kulttuurinen profiili, joka niiden on tuen saamiseksi täytettävä**."¹⁵*

Samaa toissijaisuusperiaatetta ilmentävät myös ryhmäpoikkeusasetuksen artiklassa 54 asetetut kriteerit menettelyistä, joita jäsenvaltioissa on sovellettava, jotta vältetään ilmeiset virheet sen määrittelyssä, mikä on kulttuuritoiminto. Kuten säännösten sanamuodosta ilmenee, jäsenvaltioilla on varsin paljon

¹² Ks. erityisesti ryhmäpoikkeusasetuksen liite III.

¹³ Näin toimivat esimerkiksi Business Finland ja Suomen elokuvasäätiö.

¹⁴ Elokuvatiedonanto, kohta 18.

¹⁵ Elokuvatiedonanto, kohta 25.

14.2.2023

harkintavaltaa kulttuuritoimintojen määrittelyssä. Olennaista on, ettei jonkin tuotteen määrittelyssä kulttuurituotteeksi tehdä *ilmeisiä virheitä*.

Laissa valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (1174/2018) on 6 §:n 2 momentissa todettu, että

*”Tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa voidaan myöntää sellaisen **kulttuurituotteena** pidettävän elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen:*

*1) joka muodostaa **taiteellisen kokonaisuuden**;*

*2) jonka sisältö **perustuu kulttuuriarvoihin, joiden alku-pano on kulttuuri-identiteetissä**; ja*

*3) johon sisältyy **merkittävä luovien tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden panos ja heille maksettavien palkkojen ja palkkioiden osuus**”*

Hallituksen esityksessä kyseiseen lakiin liittyen on todettu, että Suomi on ilmoittanut kyseisen kulttuurituotteen määritelmän komissiolle. Hallituksen esityksen mukaan yllä viitattu momentti kokonaisuutena täyttää ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 2 kohdan vaatimuksen, jonka mukaan jäsenvaltion on laadittava tehokkaat menettelyt, joilla varmistetaan, että kyseessä on asetuksessa tarkoitettu kulttuurituote.¹⁶

Tuotantokannustimesta on todettu seuraavasti:

*”Tuotannon on **muodostettava itsenäinen taiteellinen kokonaisuus** (kuten: elokuva tai muu audiovisuaalinen tuotanto), joka **perustuu kulttuuriarvoihin ja joka sisältää taiteellista ja luovaa työtä**, tai oltava osa tällaista kokonaisuutta. Tuotannolla on oltava levityssuunnitelma ja sopimus jakelusta.”*

Kun Tuotantokannustimen ehdoissa käytetyt ilmaisut ovat hyvin vastaavia kuin kansallisessa lainsäädännössä kulttuurituotteelle asetetut kriteerit, niin katsoimme, että Tuotantokannustimen ehdoissa on riittävällä tavalla varmistettu, että tuki kohdistuu kulttuurituotteelle.¹⁷

Tukiohjelman kuvausta voisi pohtia täydennettäväksi esimerkiksi selventävillä huomioilla siitä, millainen teos ei täytä tuen kriteereitä.¹⁸

¹⁶ HE 56/2018 vp, s. 36.

¹⁷ Kulttuuriperusteen täyttymistä voidaan käytännössä arvioida eri tavoilla. Esimerkiksi Business Finlandin audiovisuaalisen alan tuotantokannustinta koskevien hakemusten arviointiin osallistuu Business Finlandin edustajan lisäksi kaksi audiovisuaalisen alan riippumattonta asiantuntijaa, jotka arvioivat tuotannon tukikelpoisuutta kulttuurituotteen määritelmän näkökulmasta. Tämä ei kuitenkaan arvioimme mukaan ole valtioneuvoston näkökulmasta välttämätöntä.

¹⁸ Esimerkiksi Business Finlandin audiovisuaalisen alan tuotantokannustimen osalta on erikseen listattu tuotantoja, joihin tukea ei voida myöntää.

14.2.2023

2.7

54 artiklan mukaan tukea ei saa varata yksinomaan oman valtion kansalaisille, ja tuensaajilta ei saa edellyttää kansallisen kauppaoikeuden mukaisesti perustetun yrityksen asemaa. Nykyisissä kriteereissä on mainittuna: ”Jos hakija on ulkomainen yritys tai muu ulkomainen yhteisö tai elinkeinonharjoittaja, tuotannossa on oltava mukana suomalainen osatuottaja, tai tuotantopalvelujen tarjoaja, jolla on suomalainen Y-tunnus.” Onko ristiriita?

Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 10 kohdan mukaan tukea ei saa varata yksinomaan oman valtion kansalaisille, ja tuensaajilta ei saa edellyttää kansallisen kauppaoikeuden mukaisesti perustetun yrityksen asemaa.

Elokuvatiedonannon mukaan

”- - tukiohjelmassa ei saa esimerkiksi varata tukea yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansalaisille, vaatia, että tuensaajilla on kansallisen kauppalainsäädännön mukainen liikeyrityksen asema (liikeyritysten, jotka sijaitsevat yhdessä jäsenvaltiossa ja joilla on pysyvä sivu- tai asioimisläike toisessa jäsenvaltiossa, on voitava saada tukea; asioimisläikettä koskevaa vaatimusta noudatetaan lisäksi vasta tuen maksamisvaiheessa) - -”¹⁹

Tuotantokannustimen yleisissä ehdoissa on asetettu tiettyjä lisäedellytyksiä, jos hakija on ulkomainen yritys:

- Tuotannossa on oltava mukana suomalainen osatuottaja, tai tuotantopalvelujen tarjoaja, jolla on suomalainen Y-tunnus.
- Ulkomaisen hakijan nimeämän suomalaisen osatuottajan tai tuotantopalveluiden tarjoajan tulee olla palvelusuhteessa rahoituksen saajaan.
- Rahoituksen saajan on veloitettava suomalainen osatuottaja/ tuotantopalveluiden tarjoaja valvomaan tuotannon toteutusta ja pitämään projektkirjanpitoa tuotannon Tampereen seudulla toteutuneista kustannuksista ja toimittamaan em. kustannuksista tilintarkastajan tarkastusraportti.
- Ulkomainen hakija antaa suostumuksensa siihen, että Film Tampere toimittaa kaikki päätöstä koskevat asiakirjat myös nimetyille suomalaiselle osatuottajalle tai tuotantopalveluiden tarjoajalle.
- Lisäksi kaikilta hakijoilta – myös ulkomaisilta – edellytetään, että tuotantoa koskeva kirjanpito on Suomessa, ja että kirjanpito järjestetään Suomen lakien mukaan. Kaikkien hakijoiden tulee nimittää hakemuksessaan myös vastuullinen johtaja, joka ulkomaisen hakijan tapauksessa

¹⁹ Elokuvatiedonanto, kohta 49.

14.2.2023

on edellä mainittu suomalainen osatuottaja tai tuotantopalveluiden tarjoaja.

Tuotantokannustimen ehdot eivät edellytä tuensaajilta kansallisen kauppaoiden mukaisesti perustetun yrityksen asemaa tai muutenkaan estä ulkomaista yritystä hakemasta tukea.

Valtiontukisäännökset ei kokonaan kiellä vaatimuksia paikallisen tahon osallistumisesta. Käytännössä vaatimukset suomalaisesta koordinaattorista on nähty hyväksyttävänä esimerkiksi valtioneuvoston asetuksessa maksuhyvityksestä audiovisuaalisiin tuotantoihin (1138/2020), jonka 3 § 1 momentin mukaan Business Finland voi edellyttää, että ulkomaalaiset yritykset käyttävät suomalaista koordinaattoria. Asetusta sovelletaan Business Finlandin audiovisuaalisiin tuotantoihin myöntämän valtion talousarvion mukaisen maksuhyvityksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Edellä todettuun nähden suosittelemme, että Tuotantokannustimessa vaatimus osatuottajan/tuotantopalveluiden mukanaolosta kirjattaisiin yleisempään muotoon, erityisesti huomioiden se, että riittävää Tampereen toimittamien tietojen mukaan on, että hankkeessa on mukana suomalainen koordinaatioyritys tai -yrittäjä. Tällä voitaisiin varmistaa, ettei velvoitteita suomalaisesta koordinaattoriroolissa toimivasta yrityksestä aseteta pidemmälle kuin välttämätöntä.

Lisäksi kirjanpitoa koskevat vaatimukset olisivat suositeltavaa muotoilla siten, että niissä vaaditaan, että kustannusten seuranta, tarkastaminen ja raportointi on Suomen lainsäädännön mukaista sen sijaan, että edellytetään kirjanpitoa Suomessa.

2.8 Täyttääkö Tampereen Tuotantokannustin kaikki ryhmäpoikkeusasetuksen artiklojen 1–12 ja 54 edellytykset ja kriteerit?

Keskityimme vastauksessamme artikloihin 1, 5, 7 ja 54. Olemme edellä vastauksissamme käsitelleet artikkelit 6, 8 ja 9. Näkemyksemme mukaan muut sovellettavat artikkelit on jo riittävällä tasolla käyty läpi tai eivät ole tuen myöntäjän näkökulmasta niin relevantteja: 2 artiklassa on kyse määritelmästä, 3 artiklassa yleisluonteisesti todetaan, että tuen tulee täyttää kaikki ryhmäpoikkeusasetuksen relevantit kriteerit, jotta se katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi, 4 artiklassa asetetaan kynnyksarvot (relevanteilta osin käsitelty kasautumista koskevan kysymyksen yhteydessä), 11 artiklassa käsitellään raportointia (relevanteilta osin käsitelty julkaisemisesta koskevan kysymyksen yhteydessä) ja artikkelit 10 ja 12 liittyvät komission oikeuksiin.

2.8.1 1 artikla Soveltamisala

Tuotantokannustimen osalta 1 artiklassa merkityksellisiä ovat seuraavat ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisrajaukset.

Ryhmäpoikkeusasetuksen artiklan 1 kohdassa 4 todetaan, että ”*asetusta ei sovelleta*”

14.2.2023

a) tukiohjelmiin, joissa ei nimenomaisesti suljeta pois yksittäisen tuen maksamista yritykselle, jolle on annettu sellaiseen komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa saman jäsenvaltion myöntämä tuki on julistettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi, lukuun ottamatta tukiohjelmiä tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi

--

c) tukiin vaikeuksissa oleville yrityksille, lukuun ottamatta tukiohjelmiä tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi, käynnistystukiohjelmiä ja alueellisia toimintatukiohjelmiä, jos kyseisissä tukiohjelmissä ei kohdella vaikeuksissa olevia yrityksiä muita yrityksiä suotuisemmin. --.”

Tuotantokannustimessa (Liite 2. Tuen määritelmä) todetaan seuraavaa

”Business Tampere varmistaa, ettei tuensaajaa kohtaan ole annettu sellaista komission aikaisempaan päätökseen perustuvaa maksamatonta perintäpäätöstä, jossa tuki olisi julistettu sääntöjen vastaiseksi tai sisämarkkinoille soveltumattomaksi, eikä tuensaaja ole ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti vaikeuksissa oleva yritys.”

Tuotantokannustimen kirjauksella varmistetaan, ettei kyse ole tuesta, joka olisi ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklassa määritelty sen soveltamisalan ulkopuoliseksi.

1 artiklan 5 alakohta käsitellään jäljempänä aluesidonnaisuutta käsittelevässä kohdassa 2.9.

2.8.2 5 artikla Tuen läpinäkyvyys

Ryhmäpoikkeusasetuksen 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan läpinäkyväksi tueksi katsotaan mm. avustuksiin ja korkotukiin sisältyvä tuki.

Tuotantokannustin on avustus eli se täyttää artiklan edellytykset myönnettävän tuen läpinäkyvyydestä.

2.8.3 7 artikla Tuki-intensiteetti ja tukikelpoiset kustannukset

Tuotantokannustimen näkökulmasta merkityksellinen on artiklan 1 kohta, jonka mukaan *”Kaikki tuki-intensiteetin ja tukikelpoisten kustannusten laskemisessa käytettävät luvut on ilmaistava ennen verojen tai muiden maksujen vähentämistä. Tukikelpoiset kustannukset on osoitettava asiakirjoilla, joiden on oltava selkeitä, eriteltyjä ja ajantasaisia”*.

14.2.2023

Tuotantokannustimessa määrätään tukikelpoisista kustannuksista ja määrätään rahoituksen saajan velvollisuudesta pyydettyä tietoa, joita projektin kustannusten valvonta vaatii. Tuotantokannustimen ehdoissa todetaan raportoinnista seuraavaa ”Rahoituksen saajan vastuullinen johtaja raportoi projektin edistymistä. Tilityksen liitteenä toimitetaan kustannuserittely sekä tilintarkastajan tarkastusraportti.” Tuotantokannustimessa todetaan rahoituksen maksamisesta seuraavaa: ”Tampereen kaupunki maksaa rahoituksen tuotantokannustinhakemuksessa ilmoitetulle tilille hyväksytyjen kustannusten ja kustannustilitysten perusteella. Vähintään kymmenen (10) prosenttia myönnetystä avustuksesta maksetaan vasta sen jälkeen, kun loppuraportti on hyväksytty.” Hyväksyttävien kustannusten osalta on lisäksi todettu, että ”Kustannusten tulee olla maksettuja, kirjanpidossa ja **nettomääräisiä** ennen kuin ne tilintarkastetaan ja tilitetään. Rahoituksen saajan täytyy pyydettyä tietoa, joita projektin kustannusten valvonta vaatii.”

Tukikelpoisista kustannuksista audiovisuaalisia teoksia edistävien tukiohjelmien osalta määrätään tarkemmin 54 artiklassa muistiossa edellä kohdassa 2.4 kuvatuksi, jossa toteamme myös, että Tuotantokannustimessa tukikelpoiset kustannukset on määritelty 54 artiklan säännösten mukaisesti. Tuotantokannustimen tukikelpoiset kustannukset on arvioimme mukaan määritelty myös Ryhmäpoikkeusasetuksen 7 artiklan mukaisesti, koska kyse on todellisista nettomääräisistä kustannuksista.

2.9 Miten tuotantokannustimen alueellisuus on perusteltavissa artiklojen 1–12 tai 54 avulla?

Ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan 5 kohdassa todetaan, että

”Tätä asetusta ei sovelleta valtioneuvoston tukitoimenpiteisiin, jotka ovat niihin liittyvien ehtojen vuoksi tai niiden rahoitustavan vuoksi unionin oikeuden vastaisia, erityisesti

a) tukitoimenpiteet, joissa tuen myöntämisen ehtona on, että tuensaajalla on oltava päätoimipaikka kyseisessä jäsenvaltiossa tai että sen on oltava pääasiallisesti sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon; vaatimus, jonka mukaan tuensaajalla on oltava tuen maksamisajankohtana toimipaikka tai sivuliike tuen myöntävässä jäsenvaltiossa, on kuitenkin sallittu;

b) tukitoimenpiteet, joissa tuen myöntämisen ehtona on, että tuensaajan on käytettävä kotimaassa tuotettuja tuotteita tai kotimaisia palveluja;

c) tukitoimenpiteet, joissa rajoitetaan tuensaajien mahdollisuutta hyödyntää tutkimuksen, kehityksen ja innovoinnin tuloksia toisissa jäsenvaltioissa.”

Toisaalta alueellisuuden osalta on audiovisuaalisia tukiohjelmiä koskevassa 54 artiklan 4 kohdassa on todettu

14.2.2023

”Jos jäsenvaltio asettaa varojen käytölle aluesidonnaisuuksia, audiovisuaalisten teosten tuotantoa tukevissa tukiohjelmissä voidaan joko

a) edellyttää, että enintään 160 prosenttia tietyn audiovisuaalisen teoksen tuotantoon myönnetystä tuesta käytetään tuen myöntävän jäsenvaltion alueella; tai

b) laskea tietyn audiovisuaalisen teoksen tuotantoon myönnettävä tuki osuutena tuotantotoimien menoista tuen myöntävässä jäsenvaltiossa, tavallisesti verokannustimiin perustuvien tukiohjelmien tapauksessa.

Molemmista tapauksista niiden menojen enimmäismäärä, joihin voidaan soveltaa varojen käytön aluesidonnaisuutta, on 80 prosenttia kokonaistuotantobudjetista.

Jotta hankkeille voitaisiin myöntää tukea, jäsenvaltio voi myös edellyttää tuotantotoiminnan vähimmäistasoa kyseisellä alueella, mutta kyseinen taso ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia kokonaistuotantobudjetista.”

Kun 54 artiklan 4 kohdassa on nimenomaisesti sallittu aluesidonnaisuus kohdassa kuvattujen edellytysten täyttyessä, artiklan säännös on arviomme mukaan 1 artiklaan nähden ensisijainen. Aluesidonnaisuuden vaatimukset ovat ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan mukaista tukea myönnettäessä siten sallittuja.²⁰

Tuotantokannustimen ehdoissa on määrätty aluesidonnaisuuksista seuraavasti:

Tuotannossa tulee:

i) hyödyntää Tampereen seutua lokaationa

(kuten: maisema tai arkkitehtuuri); tai

ii) käyttää Tampereen seudulta hankittua taiteellista tai muuta luovaa erityisosaamista (kuten: kerronta, ohjaus, näyttelijän työ, tuotantosuunnittelu, kuvakäsikirjoittaminen, efektit, värimääritys, animaatio-suunnittelu, säveltäminen/musiikki/äänisuunnittelu, tuotemuotoilu/puvustus,

²⁰ Taustaksi todettakoon, että aluesidonnaisuuksien asettaminen tukien kriteeriksi on EU:n sisämarkkinoiden peruseriaatteiden eli tarvoitoiden, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden näkökulmasta ongelmallista. Aluesidonnaisuuksien sallittavuudesta audiovisuaalisten tukiohjelmien yhteydessä onkin käyty paljon keskustelua (Ks. Alkio – Hyvärinen, Valtiontuet, 2016, s. 427–428). Elokuvatiedonannossa todetaan, että elokuvateollisuuden erityispiirteet, erityisesti sen äärimmäisen suuri liikkuvuus, sekä kulttuurisen monimuotoisuuden, kansallisen kulttuurin ja kielen edistäminen voivat muodostaa yleistä etua koskevan pakottavan syyn, jolla perusvapauksien rajoittaminen voidaan perustella. Komission näkemyksen mukaan tukien aluesidonnaisuutta koskevia ehtoja saatetaan jossain määrin tarvita pitämään yllä elokuvatuotannon infrastruktuurin kriittistä massaa tuen myöntäneessä jäsenvaltiossa tai myöntäneellä alueella (Elokuvatiedonanto, kohta 20). Ryhmäpoikkeusasetuksessa aluesidonnaisuutta koskevia sääntöjä onkin tiukennettu verrattuna ryhmäpoikkeusasetusta edeltäneeseen oikeustilaan. (Ks. Alkio – Hyvärinen, Valtiontuet, 2016, s. 427–428. Aiemmin laajojakin aluesidonnaisuuden vaatimuksia voitiin asettaa, vaikka myönnetty tuki oli pieni.)

14.2.2023

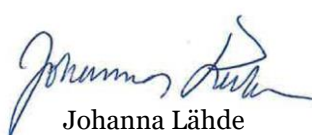
AR/VR elementit tai esi- ja jälkituotannon kokonaisuuksien hankinta).

*Tuotantokannustimen suuruus on **10 % tuotannon kokonaisbudjetin siitä osasta, joka käytetään yllä tarkoitusti Tampereen seudun audiovisuaalista tuotantoa kehittäviin ja Tampereen seudulla syntyneisiin ja toteutuneisiin kustannuksiin** (kuten: Tampereen seudulta ostetut palvelut). Lisäksi **tuotannolle voidaan myöntää lisätukea Tampereen seudun saamasta julkisuudesta ja näkyvyydestä 0–5 %**.*

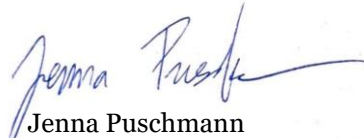
Tuotantokannustimen osalta relevanttia on 54 artiklan 4 kohdan b alakohta,²¹ koska tuen määrä on sidottu Tampereen seudun audiovisuaalista tuotantoa kehittäviin ja Tampereen seudulla syntyneisiin ja toteutuneisiin kustannuksiin. Tuotantokannustin täyttää arviomme mukaan kyseisen kohdan vaatimukset. Lisäksi on arvioitava kyseisen artiklan 2 kohdan mukaisesti, onko niiden menojen enimmäismäärä, joihin varojen käytön aluesidonnaisuutta voidaan soveltaa, enintään 80 prosenttia kokonaistuotantobudjetista. Ottaen huomioon matala tuki-intensiteetti vaikuttaa siltä, että Tuotantokannustin tuskin voisi olla vastoin 80 prosentin enimmäismäärää koskevaa säännöstä.

Näin ollen Tuotantokannustimen aluesidonnaisuutta koskevat vaatimukset ovat arviomme mukaan Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan mukaisia.

Laatinut



Johanna Lähde



Jenna Puschmann

²¹ Vaikka kyseisessä alakohdassa mainitaan, että sitä sovelletaan tavallisesti verokannustimiin perustuvien tukiohjelmien tapauksessa, ei sanamuoto ole arviomme mukaan esteenä sen soveltamiseen muunkaan muotoisissa tuissa. Teoksessa Alkio – Hyvärinen, Valtiontuet, 2016, s. 429 kyseistä kohtaa kuvataan kyseistä kohtaa seuraavasti ” verokannustimien tapauksessa tuki lasketaan osuutena tuotantotoimien menoista tuen myöntävässä jäsenvaltiossa”. Arviomme mukaan säännöstä ei sen sanamuotokin huomioiden kuitenkaan tulisi tulkita pelkästään verokannustimiin soveltuvana. Myös Business Finlandin av-alan tuotantokannustin on määritelty 25 %:n maksuhyvitykseksi Suomessa toteutetun tuotannon kuluista. Tämä osoittaa, että on tulkittavissa, että tuki voidaan Ryhmäpoikkeusasetuksen alla myöntää prosentiosuutena tietyssä jäsenvaltiossa aiheutuneista toimenpiteistä.