

Asia: VN/179/2024

## Lausuntopyyntö Finnfund-lain muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Yleiset huomionne arviomuistiosta ja Finnfund-lain uudistamistarpeista?

Kilpailuneutraliteetin kannalta on keskeistä, harjoitetaanko julkisyhteisön toimintaa taloudellisena toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla. Arviomuistion perusteella vaikuttaa, että Finnfund-konsernilla olisi muun toiminnan, kuten julkisen hallintotehtävän ohella myös kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa taloudellista toimintaa, johon kilpailulain 4 a luku soveltuisi.

Arviomuistiossa on esitettyjä muutoksia arvioitu pääosin ulkoministeriön resurssien näkökulmasta sekä toiminnan vaihtoehtoisten järjestämistapojen, kuten toimintojen eriyttämisen kannalta. Arviomuistiossa ei kuitenkaan ole laajemmin arvioitu Finnfundin ja julkista hallintotehtävää varten perustettavan yhtiön harjoittamaa toimintaa tai kilpailuvaikutuksia kilpailuneutraliteetti- ja valtioneuvostonkäsittelyn kannalta. Jatkovalmistelussa tulisikin kiinnittää huomiota Finnfund-konsernin toiminnan kilpailu- ja valtioneuvostonkäsittelyyn erityisesti suunniteltavien muutoksien kannalta.

#### 2. Mitä mieltä olette ehdotuksesta, että Finnfundin nykyistä toimialaa laajennettaisiin siten, että Finnfund voisi jatkossa rahoittaa myös muualle kuin kehittyvään maahan perustettua yritystä, siinä tapauksessa, että rahoitus käytetään kehittyvässä maassa toteutettavaan investointiin? Millaisia vaikutuksia arvioitte tällä olevan?

Toimialan laajentamisen vaikutukset tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin riippuvat olennaisesti siitä, minkälainen rooli Finnfundille lainsäädännössä annetaan. Mikäli toimintaa harjoitetaan kokonaan tai osittain myös kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvana taloudellisena toimintana, mikä arviomuistion perusteella näyttää mahdolliselta, Finnfundin toimialan laajentamisella voi olla kilpailuvaikutuksia eri toimialoille.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pitää mahdollisena, että vaikutuksia voisi syntyä erilaisten rahoitusmahdollisuuksien lisäksi myös siitä, että Finnfund tarjoaa sijoituskohteilleen myös muuta osaamistaan. Lisäksi vaikutukset voivat myös vaihdella sen mukaan, millaisesta Finnfundin myöntämästä rahoitusinstrumentista on kysymys. Vaikutukset voivat ulottua Finnfundin palveluja

saavien yritysten väliseen, mutta myös Finnfundin ja muiden vastaavia palveluja tarjoavien yritysten keskinäiseen kilpailuun.

Esitetyn toimialan laajentamisen potentiaalisia vaikutuksia kilpailuun tulisi arvioida huolellisesti jatkovalmistelussa. KKV kiinnittää huomiota siihen, että mikäli rahoitusta myönnetään sellaiseen toimintaan, jolle olisi saatavissa rahoitusta myös markkinaehtoisesti, riskit mahdollisista kilpailua vääristävistä vaikutuksista kasvavat. Muualle kuin kehittyviin maihin perustetuille yrityksille on luultavasti helpommin tarjolla yksityistä rahoitusta. Siten toimialan laajennus kasvattaa riskiä kielteisistä kilpailuvaikutuksista. Lisäksi KKV toteaa, että mikäli rahoitus myönnetään välillisesti, eli muille tahoille kuin hankkeiden toteuttamiseen osallistuville yrityksille, rahoituksen käytön/kohdistumisen valvonta vaikeutuu, mikä on myös omiaan lisäämään riskiä kielteisten kilpailuvaikutuksien syntymisestä.

Kielteisten kilpailuvaikutuksien minimoiseksi KKV pitää tärkeänä, ettei julkinen rahoitus syrjäytä yksityistä rahoitusta. Siten Finnfundin toiminnan olisi tärkeää suuntautua markkinapuutetilanteisiin eli tilanteisiin, joissa markkinaehtoinen rahoitus ei olisi riittävää tai sitä olisi saatavilla vain olennaisesti epäedullisin ehdoin tai ei ollenkaan.

KKV viittaa tältä osin komission päätöksiin asioissa SA.55465 (2020/N) – The Netherlands Invest International ja SA.105087 (2022/N) – Denmark Establishment of Denmark's Export and Investment Fund. Komissio katsoi, että kyseessä olevan rahaston tehtävät rajoittuvat todettujen markkinahäiriöiden korjaamiseen eikä myönnetty rahoitus vääristä markkinoita. Rahaston sijoitukset täydentävät yksityisiä markkinoita tilanteissa, joissa markkinarahoitus ei ole riittävää tai saatavilla vain olennaisen epäedullisin ehdoin.

### **3. Pidättekö tarkoituksenmukaisena ehdotusta Finnfundin uudesta rakenteesta eli emo-tytäryhtiö – mallista, jossa julkiset hallintotehtävät keskitettäisiin tytäryhtiöön ja liiketoiminta emoyhtiöön? Muut huomionne emo-tytäryhtiö –malliin? Muut huomionne ”yhden yhtiön malliin” tai ”virasto-yhtiö” –malliin?**

KKV pitää tärkeänä varmistaa, että Finnfund-konsernissa mahdollisesti kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa harjoittava emoyhtiö ei saa tytäryhtiölle esitetyn julkisen hallintotehtävän johdosta markkinoilla parempaa asemaa kuin Finnfundin yksityiset kilpailijat.

Lähtökohtaisesti KKV pitää myönteisenä julkisen hallintotehtävän ja sijoitusliiketoiminnan eriyttämistä kahteen eri yhtiöön. KKV kuitenkin huomauttaa, että vastaava oikeudellinen, toiminnallinen ja taloudellinen eriyttäminen on mahdollista toteuttaa myös erillisyyhtiönä siten, ettei Finnfundin sijoitusliiketoimintaa hoitavan yhtiön ja julkista hallintotehtävää hoitavan yhtiön välille muodostu emoyhtiö-tytär-yhteyttä. KKV katsookin, että kilpailuneutraliteetin turvaamisen ja ristisubvention eston näkökulmasta jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisuutta toteuttaa suunniteltu muutos konsernimallin sijaan kahden erillisyyhtiön ratkaisuna.

KKV huomauttaa, että yleisesti konsernirakenne sallii lähtökohtaisesti erilaisia tuloksensiirto- ja tasausjärjestelyjä, joihin voi liittyä riskejä esimerkiksi ristisubvention eston näkökulmasta. KKV katsoo, ettei arviomuistiossa ole esitetty keinoja, joilla varmistetaan, ettei Finnfund-konsernissa mahdollisesti kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa harjoittava emoyhtiö saa tytäryhtiölle esitetyn julkisen hallintotehtävän takia markkinoilla parempaa asemaa kuin Finnfundin yksityiset kilpailijat. Arviomuistion perusteella ei myöskään ole selvää, miten konsernirakenteeseen

olennaisesti kuuluva määräysvalta toteutuisi sijoitusliiketoimintaa harjoittavan emoyhtiön ja julkista hallintotehtävää hoitavan tytäryhtiön välillä ja voisiko tähän liittyä kannustimia, joilla voisi olla myös kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Esimerkiksi tilanteet, joissa julkista hallintotehtävää hoitava tytäryhtiö myöntäisi valtionavustuksia yritykselle, jolla on suora taloudellinen suhde konsernin emoyhtiöön, voisivat muodostaa ongelmallisia tilanteita toimintaan liittyvien kannustimien näkökulmasta. KKV pitää tärkeänä, että edellä mainitut seikat huomioidaan asian jatkovalmistelussa. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi arvioida, miten kilpailun tasapuolisuutta vääristäviä vaikutuksia ehkäistään omistajaohjauksen keinoin, ja olisiko yhtiön hallintoa ja ohjausta tarpeen selventää myös lainsäädännöllä tältä osin.

KKV pitää mahdollisena, että tytäryhtiölle suunniteltu julkisen hallintotehtävän hoitaminen olisi luonteeltaan ei-taloudellista viranomaistoimintaa, johon ei sovellettaisi kilpailuneutraaliteettisäännöksiä. Arviomuistion perusteella ei kuitenkaan voida täysin poissulkea, etteikö myös tytäryhtiön toimintaan voisi liittyä viranomaistoiminnasta erotettavaa taloudellista toimintaa, johon kilpailulain 4 a luku soveltuisi. Taloudellisen toiminnan käsite on EU-oikeudessa laaja ja vaikka kansallisen lainsäädännön perusteella kysymys olisi julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, se ei vielä tarkoita, etteikö toiminta voisi olla taloudellista. Mikäli tytäryhtiö harjoittaisi muun toimintansa lisäksi taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, tulee tällainen toiminta joka tapauksessa kilpailulain 30 d §:n mukaan kirjanpidollisesti eriyttää yhtiön muusta toiminnasta.

**4. Huomionne ehdotukseen siitä, että Finnfundin tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus myöntää valtionavustuksia? Huomionne siihen, että Finnfundin tytäryhtiöllä olisi oikeus myöntää avustuksia myös yli ns. de minimis –rajan (300 000 e, ks. komission asetus (EU) N:o 1407/2013) ja oikeus käsitellä myöntö-, maksatus- ja muutospäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset?**

KKV toteaa, että de minimis –rajan ylittävät valtiontuet/-avustukset saattavat aiheuttaa merkittäviä vääristymiä kilpailuun. Niiden myöntäminen edellyttää yksityiskohtaista taloudellista ja oikeudellista arviointia sekä EU:n valtiontukisääntelyn noudattamista. EU:n valtiontukisääntöjen noudattamatta jättäminen voi johtaa avustuksen katsomiseen laittomaksi ja sen palauttamisen vaatimiseen.

Yksityiskohtainen valtiontuen myöntämiseen oikeuttava analyysi edellyttää lisäksi tuen tavoitteiden selkeää määrittelyä. Tuen tavoitteiden olisi puolestaan hyvä olla linjassa Finnfundin toiminnan tavoitteiden kanssa. Lisäksi valtiontukia myönnettäessä prosessin kannalta tärkeää on varmistaa prosessin läpinäkyvyys, arvioinnin ja dokumentoinnin systemaattisuus ja tilastollinen luotettavuus.

Mikäli yhtiölle annetaan oikeus myöntää de minimis- rajan ylittäviä valtiontukia, KKV pitää tärkeänä, että valtioneuvoston asetuksella säädetään yhtiön myöntämän valtiontuen enimmäismääristä, kuten arviomuistion mukaan ilmeisesti olisi myös tarkoitus tehdä. Lisäksi KKV toteaa, että myönnettäessä vähämerkityksistä tukea suurempia tukia, on aina erikseen varmistettava, että tuki on EU:n valtiontukisääntelyn mukaista.

**5. Mitkä arviomuistiossa mainituista Finnpartnership- ja PIF-tehtävistä (arviomuistion jaksot 2.2 ja 2.5) ovat mielestänne julkisia hallintotehtäviä?**

-

**6. Miten laissa tulisi säätää julkisten hallintotehtävien siirrosta Finnfundin tytäryhtiölle ostopalvelusopimuksella siten että tehtävät määritellään laissa riittävällä tarkkuudella, mutta samalla huomioiden se, että tehtävien kaikkia yksityiskohtia ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista säätää lakiin sekä huomioiden, että tulevaisuudessa julkiset hallintotehtävät voivat muuttua rahoitusmuotojen muuttuessa nopeasti?**

KKV huomauttaa, että julkisen hallintotehtävän antaminen tytäryhtiön hoidettavaksi saattaa edellyttää myös tiettyjen hankintalain (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) asettamien reunaehtojen toteutumista. KKV pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioinnissa otetaan huomioon myös hankintalain säännökset.

**7. PeVL 35/2008 vp lausunnon valossa, onko tarpeen säätää tarkemmin siitä, että Business Finlandin rahoituskeskus (virasto) hoitaa ulkoministeriön puolesta vain sopimuksen nojalla julkista hallintotehtävää DevPlat-alustan osalta (jakso 2.4.)?**

KKV pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan ja otetaan huomioon hankintalain mahdolliset edellytykset myös tältä osin.

**8. Voidaanko tulkita jatkossakin, että (emo)Finnfund ei hoida julkista hallintotehtävää rahoitusliiketoimintaansa harjoittaessa, koska rahoitusta ei myönnetä hallintopäätökseen rinnastuvassa (haku)menettelyssä (ks. prof. Mäenpään lausunnosta jakso 2.8.1)?**

-

**9. Voisiko Finnfundin tytäryhtiö myöntää valtionavustusta samalle yritykselle, joka on Finnfundin emoyhtiön sijoitusportfoliossa tai johon Finnfund suunnittelee mahdollista sijoitusta, eli on osa Finnfundin emoyhtiön rahoitusliiketoimintaa (markkina-/kilpailuneutraliteetti, ks. jakso 2.3.3.)? Muut huomionne markkina-/kilpailuneutraliteettiin liittyen?**

KKV pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena Finnfundin sijoitusliiketoiminnan ja tytäryhtiölle suunnitellun julkisen hallintotehtävän kytkemistä toisiinsa siten kuin arviomuistiossa esitetään.

KKV pitää välttämättömänä varmistaa, että emoyhtiön rahoitusliiketoiminta ei saa kilpailuetua tai vastaavaa hyötyä tytäryhtiölle esitetystä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tytäryhtiölle säädetyistä tehtävistä myöntää valtionavustusta ei siten saa seurata emoyhtiölle sellaista kilpailuetua, jota sen kanssa samoilla markkinoilla kilpailevat yksityiset yritykset eivät voi saada. Kilpailuneutraliteettia voivat vaarantaa esimerkiksi tilanteet, joissa kunnalla tai valtiolla taikka niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja (HE 40/2013 vp).

Arviomuistiossa ei ole tuotu tarkemmin esiin, voiko valtionavustuksen saaminen tytäryhtiöltä ohjata tai kannustaa hakemaan rahoitusta Finnfundin emoyhtiöltä muiden toimijoiden sijasta. KKV:n arvion mukaan vaikuttaa siltä, että ehdotetun kaltainen menettely, jossa tytäryhtiön myöntämän valtionavustuspäätöksen edellytyksenä olisi Finnfund-konsernin emoyhtiön tekemä sijoituspäätös, voi muodostaa Finnfundille perusteettoman edun suhteessa kilpaileviin rahoituksiin tarjoajiin. KKV toteaa, että edellä mainitun kaltainen etu ei myöskään poistu rakenteellisilla järjestetyillä. Siten

jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko muun kehitysrahoitukseen liittyvän sääntelyn ja valtioneuvoston sääntelyn nojalla mahdollista myöntää tukipäätös mille tahansa yritykselle, joka on jo saanut markkinoilta rahoituspäätöksen. KKV huomauttaa, että tytäryhtiön tulee julkista hallintotehtävää hoitaessaan erityisesti varmistaa, että sen tuensaajalle myöntämä valtionavustus ei kanavoidu emoyhtiön taloudelliseen toimintaan.

**10. Huomionne julkisuuslain soveltumisesta, tietojenvaihdosta ja salassa pidettävien tietojen luovutuksesta Finnfundin toimintaan liittyen (huomioiden eri yksityisten ja julkisten tahojen kanssa tehtävä yhteistyö)? Onko arviomuistiossa tunnistettu riittäväällä tavalla tahot joille voi olla tarvetta siirtää tietoja? Muita huomioitanne?**

KKV huomauttaa, että kilpailijoiden välinen tietojenvaihto voi olla kilpailulaissa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Kuten edellä on todettu, vaikuttaa siltä, että Finnfundilla on myös kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Kielletyn tietojenvaihdon välttämiseksi on tärkeää, että Finnfundissa tunnistetaan ja eriytetään tällainen toiminta sen muusta toiminnasta. KKV pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota kilpailuoikeudelliseen arviointiin.

**11. Mikä on julkisen hallintotehtävän korvausmekanismi tilanteessa, jossa kilpailua ei ole (ks. jakso 2.7.1.3)?**

KKV pitää tärkeänä, että korvausmekanismi määritellään siten, että julkisen hallintotehtävän rahoitus ei ole ylikompensoivaa eikä kanavoidu muuhun Finnfundin harjoittamaan, mahdollisesti kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan.

KKV pitää myönteisenä arviomuistion kirjausta, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän korvausperuste on määriteltävä objektiivisesti siten, ettei korvauksesta synny kiellettyä valtiontukea. KKV kuitenkin toteaa, että myös kilpailuneutraliteettisääntely on tältä osin huomioitava. Kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettua kiellettyä menettelyä voivat olla esimerkiksi sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka johtuvat julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta.

Ristisubventioriskin mahdollisuutta vähentää julkisen hallintotehtävän erottaminen omaan yhtiönsä, joskin kilpailuneutraliteetin kannalta jatkovalmistelussa tulisi KKV:n näkemyksen mukaan myös selvittää konsernimallin sijaan erillisyyhtiömallia (ks. KKV:n vastaus kysymykseen 3).

Mikäli julkinen hallintotehtävä asetettaisiin SGEI-palveluna tai vastaavana julkisen palvelun velvoitteen ehdoilla, niin korvauksen tulee täyttää ns. Altmark-kriteerit, kuten ylikompensaation kieltö.

**12. Huomionne liittyen Finnfundin hallintoneuvoston rooliin tulevaisuudessa? Millaiseksi arvioitte sen merkitykseen sidosryhmien ja eduskunnan tiedonsaantiin?**

-

**13. Lakimuutosten myötä Finnfundin tytäryhtiö voisi tukea yrityksiä joustavammin teknisellä tuella yritysten hankkeiden saattamisessa investointirahoituskelpoiseksi. Lisäksi Finnfundin investointien minimikokoa olisi mahdollista alentaa. Miten arvioitte näiden seikkojen vaikuttavan yritysten mahdollisuuksiin kehittää liiketoimintaa kehittyvissä maissa?**

-

**14. Miten arvioitte muutosten vaikutuksia? Tulisiko vielä jokin näkökulma erityisesti ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa?**

-

**15. Muut mahdolliset huomionne?**

KKV yhtyy arviomuistion kirjaukseen, jonka mukaan Finnfundin itsekannattavuuden perusteita saattaa olla tarpeen selventää myös lakitasolla. Mikäli Finnfund harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, KKV pitää tärkeänä, että Finnfundin itsekannattavuustavoitetta arvioidaan myös kilpailuneutraalisääntöjen kannalta.

Karlsson Peter  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto