

Asia: VN/18042/2023

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä: Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskevien sääntöjen täytäntöönpano

Ennakkokysymykset lausunnonantajille

Arvioikaa esityksen vaikutuksia organisaationne näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa työryhmämietinnöstä koskien Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa.

Mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityiskohtaisesti Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien takaisinperinnästä, mikä vastaisi Euroopan unionin oikeuden vaatimuksia valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä.

Ehdotuksen mukaisesti kyseessä olisi uusi laki, mutta voimassa olevan lain eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta 300/2001 säännökset siirtyisivät uuteen lakiin.

Ehdotuksen mukaisesti säännöksissä tarkemmin määritellyillä tukiviranomaisella olisi toimivaltuudet ryhtyä takaisinperintään myös siinä tapauksessa, että kyseessä on EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki, mutta komissio ei ole antanut tuesta takaisinperintäpäätöstä. Esimerkiksi kunnan tai kuntien yhteisessä määräysvallassa olevan yhteisön myöntämien tukien osalta on ollut oikeudellisesti epäselvää, miten valtiontukisääntöjen vastaiseksi todetut tuet tulisi periä takaisin tuensaajalta, koska siitä ei ole säädetty kansallisessa laissa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjausten mukaan tukien takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka on kuuluttava viranomaiselle. Toimivalta takaisinperintään on perustuttava aina lakiin (PeVL 45/2006 vp, s. 2; PeVL 50/2017 vp, s. 3 - 4).

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtionavustuslakia siten, että lain 21 §:n lisättäisiin viittaus ehdotettuun lakiin. Myös kuntalakiin ja hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättäisiin viittaussäännökset, joiden mukaan valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä säädettäisiin ehdotetussa laissa.

Kuntaliitto pitää ehdotettuja muutoksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja välttämättöminä kansallisen sääntelyn yhteensovittamiseksi EU oikeuden kanssa.

Esityksellä selkeytetään valtiontukiviranomaisten vastuita ja korjataan kansallisessa sääntelyssä ollut puute koskien valtiontukien oma-aloitteista takaisinperintää tuensaajalta tilanteessa, jossa ei ole olemassa komission takaisinperintäpäätöstä, mutta takaisinperintävelvoite perustuu riidattomasti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdasta johdettavaan periaatteeseen, että Euroopan unionin valtiontukisäännösten vastaiset tuet tulee periä takaisin tuensaajalta ja siihen perustuvaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Kuntaliiton käsityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien tietoisuus EU:n valtiontukisäännösten merkityksestä kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta on merkittävästi lisääntynyt viimeisen 10 vuoden aikana muun muassa Korkeimman hallinto-oikeuden antamien useiden ennakkopäätösten myötä. Lisäksi kuntalain lainan tai takauksen tai muun vakuuden antamista koskevassa 129 §:ssä ja kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelyssä koskevassa 130 §:ssä olevat informatiiviset säännökset EU:n valtiontukisäännösten huomioon ottamisesta ovat omalta osaltaan entisestään parantaneet edellytyksiä, että kunnat ja kuntayhtymät päätöksenteon valmistelussa ja itse päätöksenteossa pyrkivät kykyjensä mukaisesti ottamaan huomioon asianmukaisella tavalla veloitteen noudattaa EU:n valtiontukisäännöksiä.

Kuntien ja kuntayhtymien tulee omassa toiminnassaan ottaa varsin laajasti huomioon EU:n valtiontukisäännösten merkitys, koska säännökset tulee huomioida aina, kun kunta tai kuntayhtymä tekee oikeustoimen EU:n valtiontukisäännösten tarkoittaman taloudellisen toimijan kanssa. Yleisemmin EU:n valtiontukisäännöksiä soveltaminen tulee arvioitavaksi silloin kun kunta harkitsee tuen antamista vastikkeettomana rahana EU:n tarkoittamalle taloudelliselle toimijalle tai harkitsee tekevänsä kyseisen toimijan kanssa kiinteistökaupan tai vuokrasopimuksen tai on antamassa kyseiselle toimijalla lainaa tai takausta tai tekemässä yhteisöön pääomasijoituksen.

Kuntaliitolla ei ole tarkemmin tiedossa, missä laajuudessa kunnat tai kuntayhtymät antavat eri toimijoille EU:n valtiontukisäännösten tarkoittamaa valtiontukea.

Kuntaliiton käsityksen mukaan on joka tapauksessa selvää, että nyt ehdotetulla sääntelyllä voi olla merkittäviä vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien toimintaan, koska niiden tulee entistä tarkemmin

ottaa huomioon EU:n valtiontukisäännösten merkitys päätöksenteon valmistelussa ja itse päätöksenteossa, jotta vältettäisiin huolellisella valmistelulla vältettävissä olevat mahdolliset menettely- ja muut virheet EU:n valtiontukisäännösten asianmukaisessa huomioon ottamisessa, mitkä voisivat nyt esitetyn sääntelyn johdosta mahdollisesti johtaa kuntien tai kuntayhtymien ja tuensaajien välillä raskaisiin takaisinperintätoimenpiteisiin.

Sama tilanne voi myös syntyä kuntien määräysvallassa olevan yhteisön ja mahdollisen tuen saajan kesken, mikäli EU:n sääntelyn näkökulmasta kuntien määräysvallassa olevaa yhteisöä itseään voitaisiin pitää valtiontuen myöntäjänä EU:n valtiontukisäännösten ja siihen perustuvan oikeuskäytännön perusteella. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että nyt ehdotetun sääntelyn yhteydessä pyrittäisiin vielä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin määrittelemään Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, milloin muu kuin viranomainen voi olla säännöksen tarkoittama valtiontuen myöntäjä. Tämä omalta osaltaan helpottaisi eri tilanteiden arviointia käytännössä viranomaisten määräysvallassa olevien yhteisöjen osalta.

Pyydämme eri ministeriöitä käymään läpi oman hallinnonalansa säädökset, joissa on viitattu voimassa olevaan lakiin 300/2001, ja ilmoittamaan näistä lausuntopalautteessa. Pyydämme tarkistamaan myös, miten lakiin 300/2001 on viitattu, ja ilmoittamaan tästä lausuntopalautteessa.

-

Muut huomiot.

Kuntaliitto pitää ehdotettuja muutoksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja välttämättöminä kansallisen sääntelyn yhteensovittamiseksi EU oikeuden kanssa.

Esityksellä selkeytetään valtiontukiviranomaisten vastuita ja korjataan kansallisessa sääntelyssä ollut puute koskien valtiontukien oma-aloitteista takaisinperintää tuensaajalta tilanteessa, jossa ei ole olemassa komission takaisinperintäpäätöstä, mutta takaisinperintävelvoite perustuu riidattomasti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdasta johdettavaan periaatteeseen, että Euroopan unionin valtiontukisäännösten vastaiset tuet tulee periä takaisin tuensaajalta ja siihen perustuvaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Kenelle säännöksen perusteella takaisin perittävät varat kuuluvat tilanteessa, missä tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen omista varoistaan (9 §)?

Kuntaliitto lainvalmistelun tässä vaiheessa esittää, että lainvalmistelun jatkuessa tarkemmin arvioitaisiin tilannetta, missä EU:n valtiontuen säännösten vastaisen tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen esim. kunnan, kuntien tai kuntien ja muiden viranomaisten yhteisessä määräysvallassa oleva yhteisö sen omista varoistaan.

Kuntaliiton käsityksen mukaan takaisin perittävä yhtiön omista varoista myönnetty tuki tulee periä takaisin nimenomaan yhtiölle eikä takaisinperintävelvolliselle viranomaiselle, koska kysymyksessä ovat olleet yhtiön varat. Asian arviointiin ei saa määräävästi vaikuttaa se, että takaisinperinnän joutuu käytännössä yhtiön puolesta hoitamaan siinä määräysvaltaa käyttävä viranomainen, koska perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjausten mukaan takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka on kuuluttava viranomaiselle. Toimivalta takaisinperintään on aina perustuttava lakiin (PeVL 45/2006 vp.s.2, PeVL 50/2017 vp. s.3–4).

Asiaa on käsitelty 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, missä todetaan ainoastaan, että kyseisessä tilanteessa tukiviranomaiset voivat päätöksellään myös sopia näin takaisinperityn tuen siirtämisestä tuen alun perin myöntäneelle yhteisölle. Kuntaliiton käsityksen mukaan asiaa ei voida jättää tukiviranomaisten vapaaseen harkintaan vaan velvollisuudesta tuen siirtämisestä tuen alun perin myöntäneelle yhteisölle on erikseen säädettävä ellei takaisinperintää hoideta sen puolesta ja lukuun edunsaajana.

Kielletyn valtiontuen takaisinperinnän nimenomaisena tarkoituksena on palauttaa tilanne sellaiseksi, mikä se olisi ollut, mikäli kiellettyä valtiontukea ei olisi annettu. Tilanne ei palaudu sellaiseksi, ellei kielletyn tuen myöntänyt muu kuin viranomainen saa itselleen takaisin antamaansa tukea korkoineen.

Takaisin perityn kielletyn valtiontuen palauttaminen sen antaneelle yhtiölle ei voi jäädä takaisinperintävelvollisen viranomaisen vapaaseen harkintaan eikä sen palauttaminen yhtiölle ilman erillistä sääntelyä ole välttämättä täysin yksiselitteistä eikä yksinkertaista.

Kuntaliitto esittääkin, että lainvalmistelun jatkuessa asiassa säädettäisiin erikseen, jotta voitaisiin välttää lopputulos, joka olisi selvästi kohtuuton kielletyn valtiontuen myöntäneen muun kuin viranomaisen, kuten esim. kunnan, kuntayhtymän, kuntien tai eri viranomaisten yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen kannalta eikä vastaisi myöskään kielletyn valtiontuen takaisinperinnän tavoitetta olosuhteiden palauttamisesta ennalleen.

Takaisinperinnän määräaika ja vanhentuminen (14 §)

Kuntaliiton käsityksen mukaan takaisinperinnän määräaikaa ja vanhentumista koskevaa sääntelyä tulee tarkemmin arvioida, jotta se vastaisi tarkoitustaan. Kyseinen säännös vaikuttaa varsin sekavalta eikä se vastaa välttämättä kielletyn valtiontuen takaisinperinnän tehokkaan perinnän tavoitteita eikä edellytyksiä.

Kuntaliitto pitää perusteltuna sitä, että EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen tai sille maksettavan koron takaisinperintää ei saa enää ryhtyä, kun 10 vuotta on kulunut siitä päivästä, jona valtiontukisääntösten vastainen tuki on myönnetty tuen saajalle, jos tällä tarkoitetaan sitä, että kyseisen ajan jälkeen tukiviranomainen ei voi enää tehdä takaisinperintäpäätöstä, koska se oikeus on menetetty ajankulumisen vuoksi.

Säännös ei tule koskea sen sijaan tilannetta missä valtiontuen takaisinperintäpäätös on tehty hyvissä ajoin ennen 10 vuoden määräaikaa ja takaisinperintäpäätös on toimitettu ulosottoviranomaiselle täytäntöönpanoa varten, mutta hallinto- tai ulosottovalituksen johdosta ulosottoviranomainen ei ole suorittanut täytäntöönpanoa ja kyseinen 10 vuoden määrä-aika on kulunut umpeutua ennen kuin ulosottoviranomainen on suorittanut ulosmittauksen tai ennen kuin ulosmitattu omaisuus on ulosottoviranomaisen toimesta muutettu rahaksi ja tilitetty takaisinperintäpäätöksen mukaisesti ulosmittauksen hakijalle. Jos säännöksen tarkoitus on, että ulosotossa olevaa takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoa ei voida jatkaa sen jälkeen, kun kielletyn valtiontuen myöntämisestä on kulunut yli 10 vuotta, niin tuolloin sääntelyn yhteydessä on yksityiskohtaisemmin käsiteltävä, mihin se perustuu ja onko sen osalta olemassa kansallista liikkumavaraa säätää asiasta toisin, koska tilanne vaikuttaa kestävämmältä tuen takaisinperijän kannalta ja voi kannustaa ulosottoerusteen kiistämiseen tavoitteena saada saatava vanhentumaan vanhentumisajan kuluessa, mikäli vanhentumista ei voida lainkaan viranomaistoimin katkaista.

Myllymäki Juha
Suomen Kuntaliitto ry

Lebedeff Pirkka-Petri
Suomen Kuntaliitto ry - Lakiyksikkö