

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 lausuntoja hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmämietinnöstä, joka koskee Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa. Verohallinto kannattaa esitettyä lakimuutosta ja esittää asiasta seuraavat huomiot ja muutosehdotukset.

Yleistä

Työryhmän ehdotusta valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskeviksi säännöksiksi voidaan yleisesti pitää perusteltuna ja tarpeellisena erityisesti siksi, että kaikilla valtiontukia myöntävillä tahoilla ei tällä hetkellä ole riittäviä säännöksiä oma-aloitteiseen valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintään. Verohallinto kuitenkin toteaa, että verotuksessa valtiontukisäännösten vastaiset tuet on jo nykytilassa voitu periä takaisin tehokkaasti verotusta koskevien säännösten nojalla, kun on havaittu, että valtiontuen myöntämisen edellytykset eivät täyty. Verotuksessa on toimittu Eesti Pagar -tuomion mukaisesti jo vuosia. Tuki peritään takaisin verolainsäädännön mukaisin menettelyin, verolainsäädännön mukaisissa määräajoissa.

Verotukina myönnettyjä valtiontukia on runsaasti. Takaisinperintätilanteet ovat varsin yleisiä erityisesti valmisteverotuksessa. Esimerkiksi vuonna 2023 valmisteverotuksessa tehtiin lähes 100 valtiontukien takaisinperintää, joiden syynä oli tuensaajan taloudelliset vaikeudet tai yrityksen tukeen oikeuttamaton toimiala. Ehdotetun sääntelyn kannalta ongelmallisia ovat varsinkin tilanteet, joissa valtiontukia myönnetään veroilmoituksella ilmoitettavan alemman verokannan muodossa ja ilmoitusvelvollinen on muu kuin varsinainen tuensaaja. Verohallinnon lausunnossa on tämän vuoksi arvioitu sääntelyn vaikutuksia erityisesti näihin valtiontukiin.

Verohallinto toteaa myös, että lainsäädäntöhankkeen taustalla oleva Eesti Pagar -tapaus koski yhtiölle myönnettyä yksittäistä tuotantotukea. Tällainen tuki poikkeaa verotuksen kautta myönnettävistä ns. jatkuvista tuista. Ehdotetussa lainsäädännössä ei ole Verohallinnon käsityksen mukaan otettu riittävällä tavalla huomioon verotuksiin liittyviä erityispiirteitä eikä verotuksen luonnetta massamenettelynä, jossa ei voida soveltaa virkailijaharkintaa samassa määrin kuin yksittäisten tukien käsittelyssä. Esimerkiksi usean verokauden oikaisemiseen liittyvä tapauskohtainen markkinakorkoharkinta ei ole tehokkaasti sovellettavissa. Ehdotetut pakottavat säännökset esimerkiksi markkinakorosta ja takaisinperintävelvoitteen kohdistumisesta myös euromäärältään vähäisiin tukiin lisäisivät Verohallinnossa tehtävää virkailijatyötä ja hallinnollisia kustannuksia jäljempänä tässä lausunnossa tarkemmin kuvatulla tavalla.

Verotukina myönnettävät valtiontuet ja niiden takaisinperintä

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (Komission asetus 651/2014) soveltamisalaan kuuluvia valtiontukia myönnetään kyseisen asetuksen 44 artiklan perusteella. Valmisteverotuksessa valtiontukien myöntämisestä säädetään sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996, jäljempänä sähköverolaki) sekä nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994, jäljempänä polttoaineverolaki). Tuet myönnetään joko verokausittain veroilmoituksella ilmoitettavana alempana verokantana tai sitä haetaan jälkikäteen erillisellä palautushakemuksella. Sähköverossa säännöllisesti verovelvolliset yritykset ilmoittavat veronalennuksen suoraan veroilmoituksella. Esimerkiksi sähköverkkoyhtiö ilmoittaa veroilmoituksellaan sähkön suoraan alemmalla verolla, jos sähkön ostaja ja loppukäyttäjä on oikeutettu veroluokan II sähkөөn ja tämä on antanut sähköverkkoyhtiölle vakuutuksen, että sen toiminta on oikeutettu veronalennukseen. Veroilmoituksen antanut yritys on näissä tilanteissa lähes aina muu kuin varsinainen tuensaaja.

Lämpöpumpuissa, sähkökattiloissa ja geotermisen lämmön kiertovesipumpuissa käytetyn sähkön veronalennuksia ei myönnetä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella, vaan niihin on myönnetty erillinen valtiontukilupa. Sähköverolain 26 a ja b §:ssä on säädetty, että kyseisiin tukiin sovelletaan kansallisesti samoja menettelyjä kuin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen alaisiin valtiontukiin.

Valmisteverot ovat oma-aloitteisia veroja, joihin sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016, jäljempänä OVML) säännöksiä. Oma-aloitteinen verotus mahdollistaa sen, että verovelvolliset tai tuensaajat voivat korjata verotus- tai tukitietojaan oma-aloitteisesti (OVML 25 §), jolloin kyse ei Verohallinnon käsityksen mukaan ole viranomaisen suorittamasta takaisinperinnästä. Mahdollisuus oma-aloitteiseen korjaamiseen säästää Verohallinnon resursseja, koska takaisinperinnästä ei tarvitse tehdä erillistä päätöstä. Jos verovelvollinen ilmoittaa korvaavalla veroilmoituksella lisää veroa, Verohallinto määrää myöhästymismaksun OVML:n 35 ja 36 §:n mukaisesti. Jos takaisinperintä on jo vireillä, tuensaaja ei voi enää korjata ilmoitustaan oma-aloitteisesti, vaan tuki peritään takaisin viranomaisen päätöksellä.

Jos Verohallinto perii valtiontuen takaisin, Verohallinto määrää veron, joka on takaisinperittävän valtiontuen suuruinen. Määrättävälle verolle määrätään myös veronkorotusta OVML 37 ja 38 §:n mukaisesti. Riippumatta siitä, korjaako yritys virheen itse vai periikö Verohallinto tuen takaisin viranomaisaloitteisesti, yrityksen on maksettava viivästyskorkoa verokauden eräpäivää seuraavasta päivästä veron suorittamispäivään. Viivästyskoron määrä on kutakin kalenterivuotta edeltävän puolivuotiskauden korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä seitsemällä prosenttiyksiköllä. Verotuksen oma-aloitteisen korjaamisen ja viranomaisaloitteisen muuttamisen määräaika on kolme vuotta.

Takaisinperintöjä on tehty virkailijatyönä suurimmista perittävästä summista alkaen eikä pienimpiä summia nykytilassa resurssi- ja tarkoituksenmukaisuussyistä peritä takaisin. Esimerkiksi vuonna 2020 tehdyllä raportilla ”Sähkön luovutustietojen perusteella muodostuneet taloudellisten vaikeuksien tehtävät” oli yhteensä 823 riviä perintätehtäviä, joista pienimmät olivat alle 10 euron suuruisia. Yli puolessa tapauksista perittävä summa olisi alle 1 000 euroa eli yli puolet takaisinperinnöistä olisi suuruudeltaan suhteellisen pieniä.

Vuotta 2020 ja sitä seuraavia vuosia koskivat koronaepidemian johdosta annetut huojennukset valtiontukeen ja niiden takaisinperintöihin. Koronavuosien jälkeen valtiontukea alemman veroluokan sähkön muodossa saavien joukko on kasvanut uusilla alemman veroluokan sähkön oikeutetuilla toimijoilla. Lisäksi biokaasu on tullut uutena tuotteena valtiontuen piiriin, eli tuensaajien määrä on kasvanut entisestään.

Verkkoyhtiöt voivat myydä yrityksille alemman veroluokan sähköä, jos nämä harjoittavat po. sähkön kulutukseen oikeuttavaa toimintaa. Tällaisia yrityksiä on Suomessa arviolta n. 8 000. Hallituksen esityksen HE 225/1996 vp yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan yritysten tulisi toimittaa verkkoyhtiölle vakuutus siitä, että niiden harjoittama toiminta on oikeutettu alemman veroluokan sähkөөn. Siinä, miten verkkoyhtiöt valvovat tätä, on Verohallinnon käsityksen mukaan suurta hajontaa. Verkkoyhtiöille ei ole säädetty velvollisuutta valvoa alemman veroluokan sähköä ostavan yrityksen taloudellista tilannetta. Verohallinnon myöntämää valtiontukea kanavoituu sähköverkkoyhtiöiden kautta myös sellaisille yrityksille, jotka eivät ole siihen oikeutettuja toimialansa puolesta tai jotka ovat taloudellisissa vaikeuksissa. Tämä johtaa lukumäärällisesti suureen määrään perusteetta myönnettyjä valtiontukia, joiden rahallinen arvo on kuitenkin yksittäisen tuensaajan osalta vähäinen. Verohallinto valvoo sähköveroa koskevia valtiontukia jälkikäteisesti, verkkoyhtiöiltä vuosittain saamiensa alemman veroluokan sähkön luovutustietojen perusteella, ja perii takaisin perusteetta myönnettyjä tukia.

Yleislain ja erityislakien suhde

Esityksessä ehdotetaan, että muuhun lainsäädäntöön nähden ensisijaisia olisivat säännökset, jotka koskevat velvoitetta takaisinperintään, poikkeuksia takaisinperinnästä sekä takaisinperintäkorkoa. Näitä säännöksiä tulisi lain 3 §:n perustelujen mukaan soveltaa sen estämättä, mitä muualla

lainsäädännössä säädetään. Vaikka esityksen tavoite on perustellusti EU-oikeuden tehokas ja yhdenmukainen toteutuminen, Verohallinto katsoo, että ehdotettu sääntelytapa olisi turhan rajoittava, koska se ei mahdollistaisi kyseisistä asioista säätämistä joustavasti ja verotukien erityispiirteet huomioivasti verolainsäädännössä, vaikka erityissäännökset katsottaisiin EU-oikeuden mukaisiksi. Verohallinto esittää sääntelyn muuttamista siten, että valtiontukien takaisinperintää koskeva laki yleislakina ei rajoittaisi suoraan erityislaililla säätämistä. Koska verotukien takaisinperintä on nykytilassa tehokasta ja takaisinperintään on käytössä toimivat menettelyt, tulisi nyt ehdotettua sääntelyä Verohallinnon näkemyksen mukaan soveltaa yleislakina vain siltä osin, kun verotuksessa ei ole erillisiä säännöksiä, tai kun takaisinperinnästä on Komission takaisinperintäpäätös.

Esityksen perusteluiden mukaan muiden kuin edellä mainittujen ensisijaisten säännösten osalta valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään sovellettaisiin muuta erityislainsäädäntöä, kuten verolainsäädäntöä. Esimerkiksi ehdotetun lain 11, 12 ja 14 §:ää ei sovellettaisi, jos muussa erityislainsäädännössä säädettäisiin näissä mainituista seikoista. Verohallinto tulkitsee ehdotettua sääntelyä siten, että valtiontukisäännösten vastaisten verotukien takaisinperintään voidaan soveltaa jatkossakin kattavasti verotuksen menettelyjä, muun muassa valikointisäännöksiä, seuraamusmaksuja, verotuksen viranomaisaloitteisesta muuttamisesta säädettyjä menettelyjä, verotuksessa säädettyjä määräaikoja ja verotusta koskevaa muutoksenhakua. Verohallinto ei muuta verotusta viranomaisaloitteisesti, eikä siten myöskään peri takaisin valtiontukisäännösten vastaisia tukia verotuksen määräaikoja pidemmältä ajalta. Verohallinto ehdottaa, että selvyyden vuoksi esimerkiksi verotusmenettelyä koskeviin lakeihin lisättäisiin erityissäännökset, joiden nojalla verotukien takaisinperintään sovellettaisiin verotuksen menettelysäännöksiä.

Vähäiset tuet

Esitysluonnoksen 10 §:stä seuraa Verohallinnon käsityksen mukaan velvollisuus periä takaisin pienetkin säännöstenvastaiset tuet, jos kyse ei ole teknisestä tai vähämerkityksellisestä järjestelmävirheestä. Verohallinto arvioi, että se joutuisi vuosittain perimään valmisteverotuksessa takaisin useita satoja tukia, joiden periminen aiheuttaisi enemmän kustannuksia kuin tukea saadaan perittyä takaisin euromääräisesti.

Verohallinto katsoo, että takaisinperittävälle tuelle olisi perusteltua säätää hallinnollisen tehokkuuden vuoksi alaraja, jonka alle jäävien tukien ei katsottaisi vääristävän kilpailua ja jotka voisi jättää perimättä takaisin. Vaihtoehtoisesti tulisi varmistaa esimerkiksi erityissääntelyyn lisättävällä selventävällä säännöksellä, että Verohallinto voi jatkossakin soveltaa takaisinperintään verotuksen valikointisäännöksiä (OVML 9 §) sekä säännöksiä siitä, että vähäinen tuki voidaan jättää perimättä takaisin verolainsäädännön perusteella (OVML 50 §, vähäisyys määriteltäisiin Verohallinnon päätöksellä).

Takaisinperintäkorko

Esitysluonnoksessa todetaan, että takaisinperintäkoron tapauskohtaisen määrittämisen voidaan arvioida lisäävän hieman tukia myöntävien viranomaisten hallinnollista työtä. Ehdotuksen vaikutus viranomaisten työmäärään arvioidaan kuitenkin vähäiseksi, sillä koron tapauskohtainen määrittäminen rajautuu esityksen mukaan vain niihin todennäköisesti hyvin harvoihin tilanteisiin, joissa on toimittu EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesti. Luonnoksessa mainitaan, että takaisinperintäpäätöksiä on tehty alle 10 vuodessa. Kuten edellä on kuvattu, esimerkiksi valmisteverotuksessa takaisinperintöjä tehdään tällä hetkellä vajaat 100 kpl vuodessa ja jos kaikkein vähäisimmätkin määrät perittäisiin takaisin, tapausten määrä olisi huomattavasti suurempi.

Kun valtiontuki peritään takaisin verotusta koskevin säännöksin, määrälle lasketaan viivästyskorkoa veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain (1556/1995) mukaisesti. Viivästyskorko on korkolaissa tarkoitettu viitekorko + 7 %, ja se vahvistetaan vuosittain.

Ehdotetun 13 §:n perusteluissa todetaan, että korkoa tulisi periä vähintään markkinaehtoisena korkona, jollaisena voitaisiin pitää verotuksessakin sovellettua korkolain 12 §:n mukaista viitekorkoa lisättyinä 7 %:n marginaalilla. Jos tuensaajan taloudellinen tilanne on kuitenkin heikko ja yrityksen luottoluokituksen voidaan katsoa olevan huonoin mahdollinen (CCC tai huonompi), tulisi koron suuruus olla tätä suurempi. Käytännössä tämä johtaisi siihen, että Verohallinnon tulisi arvioida kaikissa takaisinperintätilanteissa, voidaanko viivästyskorkoa soveltaa ja määrittää mahdollinen tapauskohtainen markkinakorko.

Korkoa tulisi esityksen mukaan periä koko siltä ajanjaksolta, jona sääntöjen vastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä. Verotukien myöntöajankohtana on pidetty alennettuna verotasona ilmoitettujen valtiontukien osalta veron ilmoittamisen ja maksaminen eräpäivää (verokauden yleinen eräpäivä). Palautuksena haettujen tukien myöntöajankohtana on pidetty palautuksen maksupäivää. Viivästyskorko lasketaan näitä määräpäiviä seuraavasta päivästä takaisinperittävän määrän maksupäivään. Verohallinnon käsityksen mukaan verotuksessa sovellettu korkojakso vastaisi ehdotettua sääntelyä takaisinperintäkoron korkoajasta.

Verohallinnon käsityksen mukaan EU-oikeudesta ei ole johdettavissa selvää tulkintaohjetta sille, että kaikissa valtiontukien takaisinperintätilanteissa tulisi soveltaa markkinaehtoista korkoa. Esimerkiksi ehdotetussa 13 §:ssä säädetty vähimmäiskorkotaso johtaa jo itsessään siihen, etteivät kaikki tuensaajat ole samassa asemassa takaisinperinnän jälkeen. Esityksessä on kuvattu lyhyesti myös muiden maiden korkosääntelyä, mistä ilmenee, ettei takaisinperintäkorkoa koskeva sääntely ole yhtenäistä.

Takaisinperintäkoron viranomaisaloitteinen määrääminen ja tapauskohtainen määrittelemineen lisäisi Verohallinnon työtä ja hallinnollista taakkaa, koska se tehtäisiin virkailijatyönä. Muutos aiheuttaisi vähäisessä määrin myös järjestelmäkustannuksia. Verohallinto katsoo, että verotukien takaisinperinnässä tulisi jatkossakin voida aina soveltaa verotuksen viivästyskorkoa. Verotuksen viivästyskorkotason ei voida Verohallinnon käsityksen mukaan katsoa vaarantavan tuensaajien

yhdenmukaista kohtelua jatkuvaluonteisten verotukien takaisinperinnässä suhteessa yksittäisiin valtiontukiin mahdollisesti sovellettavaan markkinakorkoon.

Verohallinto katsoo, että lakiluonnoksessa jää osin epäselväksi, missä eri tilanteissa on kyse valtiontuen takaisinperinnästä siten, että tapaukseen soveltuisi takaisinperintälainsäädännön mukainen korko eikä verolainsäädännön mukainen viivästyskorko. Esimerkiksi valmisteverotuksen verotukiin liittyy monenlaisia tilanteita, joissa verovelvollisen tai viranomaisen virheitä korjataan verolainsäädännön menettelyin. Verohallinnon käsityksen mukaan takaisinperintälainsäädännön mukainen korko koskisi kaikkia verotuksen kautta myönnetyn valtiontuen takaisinperintätilanteita, riippumatta siitä, millä perusteella valtiontuki peritään takaisin.

Lisäksi Verohallinto huomauttaa, että valtiontukea verotuksen kautta saava toimija on jo nykyään eriarvoisessa asemassa muiden valtiontuensaajien kanssa, koska verotuen takaisinperinnän yhteydessä määrätään koron lisäksi verolainsäädännön mukainen veronkorotus. Ehdotetun lain nojalla takaisinperittävälle tuelle määrättäisiin takaisinperintäkorko, mutta verotuksen säännöksiä muilta osin soveltamalla myös veronkorotus. Verotuen saaja ei siten ole takaisinperinnän jälkeen tilanteessa, joka olisi vallinnut lainaa otettaessa.

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.

Määritelmät

Ehdotetun lain 2 §:n 2 kohdan mukaan laissa tarkoitettulla valtiontukisäännösten vastaisella tuella tarkoitetaan tukea, joka on otettu käyttöön SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sekä tukea, joka on myönnetty komission antamien vähämerkityksistä tukea koskevien de minimis -asetusten vastaisesti. Säännöksen perusteluissa on todettu, että nyt käsillä olevan lain merkityksessä sääntöjenvastaiseksi katsottaisiin myös tuet, jotka eivät täytä joko ryhmäpoikkeusasetuksen yleisiä tai tukimuotokohtaisia edellytyksiä.

Verohallinnon käsityksen mukaan jää epäselväksi, soveltuuko ehdotettu sääntely kaikkiin tilanteisiin, joissa valmisteverotuksen kautta myönnetty valtiontuki tulee periä takaisin, kun Verohallinto havaitsee verovalvonnassa tai verotarkastuksen yhteydessä, että tuen edellytykset eivät täyty. Verohallinto ehdottaa, että sääntelyä tarkennettaisiin siten, että valtiontukisäännösten vastaisella tuella tarkoitettaisiin kaikkea perusteetta myönnettyä tukea, riippumatta siitä, mistä syystä tukea on maksettu perusteettomasti.

Virka-apu

Ehdotuksen 17 §:n perusteluissa todetaan, että virka-apu voisi olla tuen valvonnassa tarpeellisten tietojen antamista. Verohallinto huomauttaa, että virka-apu koskee toimivallan lainaamista, eikä säännöksen perusteluissa mainittua tietojen vaihtamista. Tietojen saannista ja luovuttamisesta on erillinen säännös ehdotetun lain 11 §:ssä.

Muita muutosehdotuksia

Verohallinto ehdottaa, että jatkovalmistelussa yleissääntelyyn lisättäisiin oikeustilaa selventävät säännökset esimerkiksi takaisinperintävelan syntyhetkestä, joka Verohallinnon käsityksen mukaan olisi se ajankohta, jolloin tuki on muodostunut kielletyksi. Lisäksi olisi perusteltua säännellä yleislain tasolla siitä, miten takaisiperintävelkaa on käsiteltävä maksukyvyttömyysmenettelyissä, ennen kaikkea saneerauksessa.

Vigren Elena

Verohallinto - pääjohtaja Markku Heikura, johtava asiantuntija Elena Vigren