

Asia: VN/18042/2023

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

Ennakkokysymykset lausunnonantajille

Arvioikaa esityksen vaikutuksia organisaationne näkökulmasta.

Yleistä

Ministeriö on pyytänyt lausuntoa ehdotuksesta uudeksi laiksi, laki eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta. Laki koskisi Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien takaisinperintämenettelyitä sekä valtiontuen tiettyjä avoimuus- ja ilmoitusmenettelyitä. Ehdotuksen mukaan valtionavustuslakiin, kuntalakiin ja hyvinvointialueista annettuun lakiin otettaisiin takaisinperintää koskevat viittaussäännökset uuteen lakiin.

Pääosa uuden lain säännöksistä koskisi valtiontukien takaisinperintää. Lakiin sisältyisi ainoastaan yksittäiset säännökset valtiontukien ilmoitusmenettelyjen kansallisesta järjestämisestä sekä yrityksissä tehtävistä tarkastuskäynneistä.

Helsingin kaupungin mielestä lain nimike ei ole riittävän kuvaava säädökselle, jonka pääasiallinen sisältö koskee valtiontukien takaisinperintämenettelyitä. Lakia soveltaisivat lähinnä viranomaiset, mutta takaisinperinnän kohteeksi voi joutua erityyppisiä tuensaajia pienistä yhdistyksistä suuriin yrityksiin. Selkeä ja kuvaava lain nimike lisää yleistä tietoisuutta sääntelystä ja sen oikeussuojakeinoista sekä edesauttaa sääntelyn noudattamista. Siten lain nimikkeen muuttamista tulisi harkita.

Yleiset säännökset

Lain ensimmäisessä luvussa säädettäisiin soveltamisalasta, määritelmistä ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön.

Laissa määriteltäisiin tuki, valtiontukisääntöjenvastainen tuki ja tuensaaja. Valtiontukisääntöjen vastaisen tuella tarkoitettaisiin tukea, joka on otettu käyttöön SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti

sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 2 artiklan mukaisesti annettujen komission asetusten vastaisesti myönnettyä vähämerkityksistä tukea.

Vaikka kyseisessä määritelmässä ei erikseen mainita komission antamia ryhmäpoikkeusasetuksia, hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, että valtioneuvoston vastainen tuki tarkoittaa myös ryhmäpoikkeusasetusten vastaisesti myönnettyä tukea. Selkeyden vuoksi voisi olla suotavaa mainita ryhmäpoikkeusasetukset lakitekstissä samankaltaisella viittauksella kuin de minimis –asetusten osalta on tehty. Säännöskohtaisissa perusteluissa myös rajataan määritelmän ulkopuolelle toimenpiteet, jotka on myönnetty vastoin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen valvontaa koskevan II luvun edellytyksiä. Olisi hyvä harkita, voidaanko kyseinen rajaus tuoda lakitekstin tasolle.

Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano

Lain toinen luku koskisi Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen kansallista täytäntöönpanoa ja ilmoitus- ja avoimuusmenettelyä. Luku vastaisi pitkälti voimassa olevaa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annettua lakia 300/2001. Helsingin kaupungilla ei ole lausuttavaa luvussa esitetyistä ehdotuksista.

Oma-aloitteinen takaisinperintä

Lakiehdotuksen kolmannessa luvussa annettaisiin viranomaiselle valtuudet ja myös velvoite ryhtyä takaisinperintään siinäkin tapauksessa, että kyseessä on EU:n valtioneuvoston vastainen tuki, mutta komissio ei ole antanut tuesta takaisinperintäpäätöstä. Taustalla on SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdasta johdettava periaate siitä, että EU:n valtioneuvoston vastaiset tuet tulee periä takaisin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen vuonna 2019 antama tuomio asiassa C-349/17, Eesti Pagar. Kyse olisi kokonaan uudesta kansallisesta sääntelystä.

Sääntelyehdotukset oma-aloitteisesta takaisinperinnästä on katsottu tarpeellisiksi, vaikka SEUT 108(3) artikla ja sen mukainen oikeuskäytäntö ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Tuen takaisinperinnästä vastaavalla viranomaisella ei olisi takaisinperintään ryhtymisen suhteen harkintavaltaa, vaan viranomaisen on määrättävä EU:n valtioneuvoston vastainen tuki perittäväksi takaisin. Takaisinperintää koskeva päätös on tehtävä viipymättä, kun tuki on viranomaisessa todettu EU:n valtioneuvoston vastaiseksi. Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.1 Vaikutukset valtion viranomaisille on todettu, että laissa ei kuitenkaan säädettäisi tarkemmin siitä, kuinka tarkasti tukea myöntävien viranomaisten tulisi seurata myöntämiensä tukien EU:n valtioneuvoston mukaisuutta. Tämä kirjaus on viranomaisvelvoitteiden osalta keskeinen ja tulisi sisällyttää pykäläkohtaiseen perustelutekstiin.

Poikkeukset

Kolmannessa luvussa säädettäisiin myös poikkeuksista oma-aloitteeseen takaisinperintävelvollisuuteen. Viranomaisen voisi ainoastaan erityisen painavasta syystä jättää EU:n

valtioneukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperimättä. Ehdotuksen mukaan erityisen painavana syynä tarkoitetaan tilannetta, jossa tukea on myönnetty luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten ja äkillisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseen sekä muihin näihin rinnastettaviin tilanteisiin. Viranomaisen voi myös jättää tuen takaisinperimättä, jos kyse on teknisestä tai vähämerkityksellisestä järjestelmävirheestä.

Lakiluonnoksen poikkeukset liittyvät siten tuen myöntämisen- tai sen ilmoitushetkellä vallinneisiin eritysluontoihin tilanteisiin. Helsingin kaupunki huomauttaa, että takaisinperintä voi osoittautua erittäin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi myös tuen myöntämishetken jälkeen sattuneiden tapahtumien vuoksi. Takaisinperiminen on käytännössä mahdotonta esimerkiksi silloin, kun tuensaaja on lakannut olemasta eikä sille ole tunnistettu oikeudellista ja taloudellista seuraajaa. Takaisinperiminen on mahdotonta myös silloin, kun yritys on konkurssissa ja pesä varaton. Näitä tilanteita varten tarvitaan lainsäädäntöön poikkeus.

Takaisinperintäkorko

Tuensaajan on maksettava takaisin perittäväälle tuen määrälle korkoa ajanhetkestä, jona Euroopan unionin valtioneukisääntöjenvastainen tuki ensimmäistä kertaa saatettiin tuensaajan käyttöön siihen päivään saakka, jona tuki tosiasiallisesti peritään takaisin. Tuensaajan tulee maksaa takaisinperittäväälle määrälle takaisinperintäkorkoa vähintään sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos tuensaajan olisi pitänyt lainata kyseessä olevan tuen määrä markkinoilta tuen myöntöhetkellä.

Sääntely jättää markkinaehtoisien koron määrittelyvastuun tukiviranomaiselle. Tämä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja lisää hallinnollista työtä.

Vanhentuminen

Luvussa olisi myös säännökset takaisinperinnän määräajasta ja vanhentumisesta. EU:n valtioneukisääntöjen vastaisen tuen tai sille maksettavan koron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut siitä päivästä, jona tuki on myönnetty tuensaajalle. Velvollisuus palauttaa takaisin valtioneukisääntöjen vastainen tuki raukeaa kymmenessä vuodessa siitä päivästä, jona tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmia.

Vanhentumista koskevan sääntelyehdotuksen suhde muuhun vanhentumista koskevaan lainsäädäntöön jää epäselväksi. Tähän tulisi laissa ottaa kantaa yksiselitteisesti.

Lisäksi lakiehdotuksessa ei oteta kantaa voiko vanhentumista katkaista ja mahdollisiin katkaisutoimiin. Siltä osin lakiehdotus ei ole vanhentumisaajan ja sen laskennan suhteen yhteneväinen neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 17 (2) artiklan kanssa.

Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin

Osiassa 4.2.2 Vaikutukset kunnille ja hyvinvointialueille tunnustetaan muun muassa, että ehdotettu lainsäädäntö parantaisi kuntien tietoisuutta EU:n valtioneuvoston vastaisen tukien oma-aloitteisesta takaisinperintävelvollisuudesta ja siten myös lisäisi kunnissa tehtävien takaisinperintäpäätösten määrää ja että takaisinperintäkoron tapauskohtainen määrittäminen voi hieman lisätä kuntien hallinnollista työtä nykytilaan verrattuna.

Joskus myös takaisinperittävän määrän ja tuensaajien määrittäminen voi osoittautua hankalaksi ja työlääksi prosessiksi. Tuen myöntämisen jälkeen tuensaajaan on voinut kohdistua yritysjärjestelyitä ja liiketoimintasiirtoja. Taloudellisen jatkuvuuden toteaminen vaatii aina tapauskohtaista arviointia, mikä on kaikkea muuta kuin yksinkertainen tehtävä etenkin, jos toteutettuja transaktioita on useampi. Tämä johtaa juridisen tuen tarpeen kasvuun kunnissa. Lisäksi, mikäli kuntakonserniin kuuluva yhteisö on myöntänyt valtioneuvoston vastaisen tuen, valuu takaisinperintään liittyvä työ emokuntaan.

Ehdotettu sääntely saattaa edellyttää muutoksia kuntien ja hyvinvointialueiden hallintosääntöihin koskien toimivaltaa tehdä takaisinperintäpäätöksiä.

Toimivaltainen viranomainen, kun joku muu kuin viranomainen on myöntänyt tuen

Takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisen tehtäväksi. Siksi lakiehdotuksessa määritellään se viranomaistaho, joka perii tuen takaisin kun tuen on myöntänyt sen määräysvallassa oleva yhteisö. Velvollisuus takaisinperinnän täytäntöönpanoon koskisi viranomaista, vaikka tällä ei olisi yksin määräysvaltaa tuen myöntäneeseen yhteisöön, vaan se käyttäisi määräysvaltaa yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi usean kunnan omistamasta yhtiöstä. Laissa täsmennettäisiin tältä osin, että tällaisessa tilanteessa viranomaisten tulee ensisijaisesti keskenään sopia takaisinperinnästä sekä siitä vastuullisesta viranomaisesta. Viimesijainen vastuu takaisinperinnästä olisi sillä viranomaisella, joka käyttää tuen myöntäneessä yhteisössä suurinta määräysvaltaa viranomaisten kesken.

Laissa ei suoraan oteta kantaa siihen, kenelle takaisinperityt varat näissä tilanteissa kuuluvat. Tietynlaisen kannanoton sisältää 9 §:n perusteluteksti, missä todetaan, että ”Tukiviranomaiset voivat päätöksillään myös sopia näin takaisinperityn tuen siirtämisestä tuen alun perin myöntäneelle yhteisölle”. Asia edellyttäneekin tapauskohtaista harkintaa. Kyseinen perustelukohta on ongelmallinen myös siinä suhteessa, että tuen ”siirto” tuen alun perin myöntäneelle yhteisölle voi muodostaa valtioneuvoston tukia.

Erinäiset säännökset

Luku neljä koskisi muutoksenhakua, takaisinperintää koskevien päätösten täytäntöönpanoa, virka-apua ja lain voimaantuloa.

Muutosta kunnan tekemään takaisinperintäpäätökseen haettaisiin hallintolain mukaisella oikaisuvaatimuksella ja hallintovalituksella kuntalain oikeussuojakeinojen sijaan. Takaisinperintäpäätökset olisivat suoraan ulosottokelpoisia.

Oma-aloitteisen takaisinperinnän suhde komission käynnistämään tutkintaan ei täysin selviä esitysluonnoksesta. Pykälän 16 säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että komission avaamalla valtioneuvoston menettelytapa-asetuksen 4 ja 12 artiklan mukaisella tutkinnalla ei ole takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen tilanteeseen, että päätöstä takaisinperinnästä ei ole vielä tehty, kun komissio aloittaa tutkinnan.

Muutosehdotus kuntalakiin ja hyvinvointialuelakiin

Kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 131 a pykälä ja hyvinvointialueista annettuun lakiin uusi 136 a pykälä, jotka molemmat sisältäisivät viittauksen uuteen lakiin eräiden valtioneuvoston koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta. Kyse olisi informatiivisista säännöksistä siitä, että valtioneuvoston säännösten vastaisten tukien takaisinperinnästä ja siihen liittyvästä muutoksenhausta säädetään muualla.

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotuksia. Säännös lisää kuntien ja hyvinvointialueiden tietoisuutta velvollisuudestaan ryhtyä takaisinperintätoimiin sekä takaisinperintään sovellettavasta menettelystä.

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.

-

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Kansliapäällikkö 23.4.2024 § 54