

Asia: VN/18042/2023

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

### **Ennakkokysymykset lausunnonantajille**

#### **Arvioikaa esityksen vaikutuksia organisaationne näkökulmasta.**

Esityksellä olisi suoraa vaikutusta Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toimivaltaa selkeyttävänä lakina, koska Business Finlandin yksi keskeisistä tehtävistä on tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen. Valtiontukea myönnetään sekä avustuksina että lainoina. Business Finlandin toiminnan kannalta työryhmämietintö on perusajatukseltaan erittäin tervetullut. Business Finland on päätöksiä tehdessään joutunut pohtimaan toimivaltaansa esimerkiksi vähämerkityksisen tuen (de minimis) takaisinperinnän osalta tilanteissa, joissa Euroopan unionin oikeuden tehokas toteutuminen ja rahoituskeskuksen valtionavustuslain 22 §:n harkinnanvarainen takaisinperintä ovat olleet ristiriidassa. Business Finland haluaisi kuitenkin kyseenalaistaa sen, että onko laadukkaan lainsäädännön näkökulmasta paras ratkaisu säätää erillisessä laissa siten kuin esityksen 3 §:ssä esitetään. Olisiko syvällisellä lainvalmistelutyöllä löydettävissä ratkaisu, jossa kansallisen tukiviranomaisen itsenäinen toimivalta EU-lainsäädännön vastaisten tukien takaisinperinnälle sijoitettaisiin tarvittaviin yleislakeihin?

**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.**

Laki valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta (449/1988) on yleislaki, joka työryhmämietinnön jatkovalmistelussa tulisi huomioida. Lain 2 §:n soveltamisalan osalta tulisi huomioida, että esimerkiksi valtionavustuslain 20-22 §:ä ei sovelleta valtion lainoihin. Näin ollen esimerkiksi esityksessä ehdotettu valtionavustuslain 21 §:n 2 momentin lisäys ei tulisi sovellettavaksi Business Finlandin myöntämien lainojen osalta.

Jatkovalmistelussa kaipaisi, että sekä perustelujen että pykälien osalta tulisi selkeämmin esille, milloin kyse on viranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta liittyen tuki-instrumenttiin kokonaisuutena ja milloin velvoitettu tai oikeutettu on yksittäinen tuen saaja.

Mietinnön lakiehdotuksen 2 §:n määritelmien 1 ja 2 kohdissa mainittujen säännösten osalta saattaisi olla tarve tarkennuksille. Pykälän 3 kohdan määritelmän mukaisesti tuensaajalla tarkoitetaan sitä tahoa (yritystä), joka on tuen lopullinen saaja. Perusteluissa huomioidaan, että tuensaajaksi katsottaisiin myös se tai ne yritykset, jotka saavat epäsuoraa etua. Tältä osin jää epäselväksi, kenellä kansallisella viranomaisella on toimivalta määritellä epäsuoran ja kielletyn valtiontuen määrä ja tehdä lopulliselle tuen saajalle takaisinperintäpäätös. Esityksen 8 § asettaa ehdottoman takaisinperintäveloitteen tuensaajalta, joka siis voi olla myös epäsuoran valtiontuen saaja. Esimerkkinä voidaan tuoda esille tilanne, jossa tutkimusorganisaatiolle on myönnetty valtionavustusta ja tuetun tutkimuksen tulokset siirtyvät yhden tai useamman yrityksen käyttöön vastoin Euroopan komission tutkimus- ja kehitysohjon sekä innovaatio toimintaan myönnettävälle valtiontuelle annetun puitteen (2022/C 414/01) kohta 2.2.

Mietinnön lakiehdotuksen 5 §:n perusteluissa mainitaan, että tietopyynnöt koskevat tuen myöntäjiä ja saajia, mutta mahdollisesti myös epäiltyjä tuensaajayrityksiä. Tarkoitetaanko tällä ilmaisulla sitä, että ministeriö voi vaatia tarvittavia välttämättömiä tietoja yrityksiltä itseltään vai vain tukea myöntäneeltä viranomaiselta?

Ehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin, että viranomaisen on päätöksellään viipymättä määrättävä tuen maksaminen keskeytettäväksi sekä jo maksettu tuki takaisin perittäväksi. Perusteluissa asia ilmaistaan siten, että valtionapuviranomaisen tulisi tehdä maksatuksen keskeyttämistä sekä takaisinperintää koskeva päätös viipymättä. Valtionavustuslain 19 §:n mukaan ”maksatuksen keskeytys” on tarkoitettu olemaan väliaikainen ja määräaikainen toimi, jonka jälkeen tehdään toinen asian ratkaiseva päätös. Neuvoston asetuksessa (EU) 2015/1589 (ns. menettelytapa-asetus) käytetään termiä maksamisen keskeyttäminen, mutta kansallisen lainsäädännön ja erityisesti valtionavustuslain kanssa yhtenäinen termistö olisi selkeämpi. Valtionavustuslain 21 §:n nojalla valtionavustuksen maksaminen määrätään lopetettavaksi ja jo maksettu avustus peritään takaisin kokonaan ja 22 §:n nojalla maksaminen määrätään lopettavaksi ja jo maksettu avustus määrätään perittäväksi takaisin kokonaan tai osittain. Selvyyden vuoksi olisi tarpeen mainita, keskeytetäänkö vai lopetetaanko maksaminen sekä onko osittainen takaisinperintä mahdollinen. Vrt. 10 §, jossa poikkeustilanteessa voidaan jättää takaisin perimättä myös osa tuesta. Maininta luottamuksensuojaan vetoamisen tehottomuudesta on tarpeellinen ja hyvä, sillä Business Finlandkin on käytännössä joutunut tästä asiasta hallinto-oikeudessa argumentoimaan.

Mietinnön esitetystä 8 §:ssä veloitetaan kansallinen viranomainen perimään takaisin valtiontukisääntöjen vastainen tuki. Innovaatorahoituksessa kohdataan haaste tuki-intensiteettien osalta erityisesti juuri takaisinperintätilanteissa, mutta myös tukiin liittyvissä muutostilanteissa. Kansallisesti määritelty tukitaso ei välttämättä vastaa komission enimmäisintensiteettiä (maksimituki-intensiteetti). Lainan muutostilanteissa esimerkiksi lainan perimättä jättötilanteessa tulee vastaan käytännössä tilanteita, että enimmäistuki-intensiteetin vuoksi koko lainaa ei voi

päättää jättää perimättä, vaikka siihen olisi projektin epäonnistumiseen liittyviä perusteita. Jos laina muuttuu osittain avustukseksi, enimmäistuki-intensiteetti voi estää sen, että laina voidaan antaa kokonaan anteeksi.

Mietinnön esityksen 9 § määrittelee toimivaltaisen viranomaisen tilanteissa, joissa tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen. Lienee tarpeen huomioida tähän pykälään tai toisaalle tilanteet, joissa lainsäädäntö on jo ennalta jakanut valtiontukeen liittyvän toimivallan. Valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetun lain 3 §:n nojalla toimivalta on jaettu lainan myöntävän viranomaisen ja lainaa hoitavan viranomaisen kesken. Esityksen mukaisen uuden lain mukaiset toimet jakaantuisivat toimivallan osalta mainittujen viranomaisten kesken, jolloin esityksen 9 §:ssä esitetty keskinäinen sopiminen olisi ristiriidassa olemassa olevan lain kanssa.

Valtionavustuslain 14 § koskee tuensaajan tiedonantovelvollisuutta, ei viranomaisen tiedonsaantioikeutta tai tietojen luovuttamista.

Mietinnössä 13 § ja sen säännöskohtaiset perustelut liittyen korkoon tulisi harkita kokonaan uudelleen. Esimerkiksi nykyiset korkolakiin viittaavat säädökset (VAL 24 §, 25 §, LainaL 8 §) tai asetuksella erikseen säädetyt, kuten lisäkorko LainaL 7 § 3 momentin mukaan takaavat näkemyksemme mukaan riittävästi markkinaehtoisuuden. Yksilöllisesti selvittävät markkinaehtoisuuden periaatteita noudattavat ja luottoluokituksia hyödyntävät korkokannat uuden lain velvoittamina eivät olisi asianmukaisia, aiheuttaisivat merkittävää tarpeetonta lisätyötä ja heikentäisivät oikeusvarmuutta ennakoitavuuden puuttuessa. Pohdintaan olisi hyvä myös ottaa termi takaisinperintäkorko, koska valtiontukilainsäädännössä on jo käytössä ainakin termit korko, viivästyskorko ja lisäkorko. Myöskään Neuvoston asetuksessa (EU) 2015/1589 ei käytetä virallisessa käännöksessä termiä takaisinperintäkorko, vaan korko (Art. 16 kohta 2).

Jatkovalmistelussa olisi tarpeen myös pohtia, sallitaanko ja mahdollisesti millä perusteella valtionavustuslain 26 §:n kohtuullistamista koskevat säännöt tai periaatteet korkojen tai pääomien osalta. Ottaen huomioon Neuvoston asetuksen 2015/1589 artiklan 16 kohta 3, voitaisiin katsoa, että kansalliset oikeudelliset toimet liittyen takaisinperintään voisivat olla sovellettavissa. Mietinnön kappaleen 2 viimeisessä virkkeessä todetaan, että sekä valtionavustuslaissa että joissain erityislaeissa on myös säädetty takaisinperinnän kohtuullistamisesta, jota ei voida pitää yhteensopivana menettelynä EU:n valtiontukisääntöjen kanssa. Kansallisten lakien soveltamista ei liene tarkoitus kokonaan sivuuttaa liittyen erilaisiin oikeussuojoihin, joten voisi olla tarkoituksenmukaista jättää päätöksentekijälle tietynlaista harkintavaltaa. Tässä kynnyksen tulee luonnollisesti olla korkealla, mutta esimerkiksi valtionavustuslain hallituksen esityksessä on sallittu viranomaisen tekemä kohtuullistaminen, kun viranomaisen menettelyssä tai toiminnassa on ollut virheitä tai aiheettomia viivästyksiä. Tämä mahdollisuus tulisi säilyttää.

Esityksen 13 §:n 3 momentin säännöksen osalta tilanne on se, että 13 § olisi 3 §:n perusteella ensisijainen suhteessa muuhun lainsäädäntöön, mutta 13 §:n 3 momentin mukaan, jos kyse on

Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamasta tuesta tai sen kansallisesta vastinrahoituksesta, voidaan soveltaa 3 §:stä poiketen muun lain säännöstä koron määräytymisestä. Säännöskohtaisissa perusteluissa asia ilmaistaan, että tämä olennainen poikkeus koskisi EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien tukien ja niiden vastinrahoituksia. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen saada täsmennystä siihen, mitä EU:n rahoittamia tukia ja niiden vastinrahoituksia tämä 3 momentin mukainen poikkeus koskee ja koskeeko se vain kansallisen rahoituksen osalta vain vastinrahoitusta. Onko työryhmä mahdollisesti pohtinut, olisiko aiheellista laajentaa poikkeusmahdollisuutta kansallisesta vastinrahoituksesta myös EU:n ja jäsenvaltioiden yhteisrahoitteisiin hankkeisiin ja kumppanuushankkeisiin? Innovaatorahoituksen kontekstissa on yleistynyt ja tulee yleistymään EU:n ja kansallisen toimijan yhteisrahoitteiset innovaatioaloitteet ja -ohjelmat. Viimeisimmästä esimerkkinä voidaan mainita EDF (European Defense Fund/Euroopan puolustusrahasto).

Muutoksenhakua koskevan 15 §:n perusteella valmisteltavassa laissa tarkoitettuun päätökseen saava oikaisu hallintolaisissa säädetyn mukaan. Oikaisuvaatimuksen mahdollisuus on säännöskohtaisissa perusteluissa kohdistettu 4 §:n ja 8 §n mukaisiin päätöksiin. Valmistelun jatkokäsittelyssä saattaisi olla hyvä tarkentaa erityisesti mietinnön 4 §:n osalta, että mihin päätökseen oikaisu- ja valitusoikeus kohdistuu. Mietinnössä esitetyn 4 §:n 1 momentti koskee komission päätöstä ja 2 momentti komission päätökseen tehtävää kansallisen viranomaisen päätöstä komission päätöksen täytäntöönpanosta.

Mietinnössä esitetty 16 §:n täytäntöönpanoa koskeva perustelu tulisi harkita uudelleen. Perusteluissa on viitattu komission ns. menettelytapa-asetuksen 4 ja 12 artikloihin, joiden on katsottu tarkoittavan, että näillä ei ole takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta. Neuvoston asetus (EU) 2015/1589 SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä artikla 4 sisältää pääasiassa menettelytapasäännöksiä komissiolle koskien ilmoituksen alustavaa tutkintaa, tietojensaantipyyntöä ja määräaikoja, jonka kuluessa komission on tehtävä välipäätöksensä.

Oletettavasti mietinnössä on ollut tarkoitus viitata artiklan 12 sijaan uudistetun asetuksen artiklaan 14, joka koskee välipäätöksen noudattamatta jättämistä. Tämä artikla kohdistuu jäsenvaltioihin, joiden voidaan katsoa rikkovan komission välipäätöstä, jollei se noudata tuen keskeyttämistä koskevaa välipäätöstä. Lisäksi olisi hyvä pohtia 16 artiklan määräyksiä tuen takaisinperimisestä. Artiklan 16 kohdan 1 mukaan asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta ja lisäksi kohdan 3 mukaan takaisinperiminen on toteutettava viipymättä ja asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti, jos ne mahdollistavat komission päätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon.

Edelleen 16 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos asia on jonkin kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä, asianomaisten jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki oikeudellisissa järjestelmissään käytettävissä olevat tarpeelliset toimenpiteet, mukaan lukien tilapäiset toimet, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin lainsäädännön soveltamista. Tältä pohjalta ajateltuna esitetyn lain 4 §:n ja 16 §:n ehdottomat ja välittömät täytäntöönpanosäännöt tulisi ehkä kirjoittaa muotoon, että päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Merkittävää on huomata myös, mitä hallintotuomioistuimet lausuvat täytäntöönpanosta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön vuosikirjapäätöksessä KHO:2015:7. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yrityssaneerausmenettely sinänsä ei ole este komission päätöksen täytäntöönpanolle, mutta saneerausmenettely saattaa vaikuttaa siten, että täytäntöönpanossa saatavalle ei kertyisi täyttä suoritusta. Ajallinen ulottuvuus erityisesti erilaisissa insolvenssitilanteissa tulisi pohtia huolellisesti. Esimerkiksi innovaatorahoituksessa jälkikäteiskontrollin perusteella havaittujen kiellettyjen valtiontukien takaisinperinnän osalta lainsäädännössä on selkeä puute sen osalta, koska julkisen saatavan on katsottava syntyneen, onko kansallisella tukiviranomaisella toimivaltaa periä saatavaa ja minkä määräisenä sen jälkeen, kun konkurssimenettelyssä tai yrityssaneerausmenettelyssä kansallisen lain nojalla velat olisi tullut ilmoittaa sen uhalla, että ne prekludoituvat. Mietinnön kappaleessa 4.2.3 huomioidaan se selkeä tilanne, että tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle on kiellettyä, mutta kappale kaipaisi lisäpohdintaa pitkäaikaisen rahoitussitoumuksen aikana tapahtuviin muutostilanteisiin sekä edellä mainittuihin insolvenssitilanteisiin.

Ewart Liisa

Innovaatorahoituskeskus Business Finland - Support and enablement/Legal