



26.9.2025

1/4

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon / opiskelija-asunnot

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ympäristöministeriö on pyytänyt 18.8.2025 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide *korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon / opiskelija-asunnot* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Opiskelija-asuntojen tuotantoa koskeva perustuu vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korotuesta annettuun lakiin 604/2001 sekä avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lakiin, 1281/2004. Korkotukijärjestelmän tavoitteena on edistää kohtuuhintaisten, sosiaalisten perustein valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoa ja parantaa siten asuntoa tarvitsevien kotitalouksien asemaa ja edistää kasvukeskuksissa asuvien ja niihin muuttavien kotitalouksien mahdollisuuksia löytää tuloihinsa nähden sopivia asumisratkaisuja. Lisäksi kohtuuhintaisilla vuokra- ja asumisoikeusasunnoilla voidaan vähentää segregaatiota osoittamalla näitä asuntoja alueille, joilla on tarve kiinnittää huomiota asukasrakenteen monipuolisuuteen. Asukasvalintaperusteina ovat hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot niin, että etusijalle on asetettava kaikkein kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, pienituloisimmat ja vähävaraisimmat hakijat. Vuosina 2020–2024 opiskelija-asuntohankkeille myönnetyt korkotukilainat ovat olleet keskimäärin 140 miljoonaa euroa vuodessa ja 8,2 prosenttia kaikista korkotukilainoista. Lainan osuus on ollut pääsääntöisesti 85 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista.

Korkotukijärjestelmä toimii siten, että sosiaalisiin perustein valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra- tai asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista varten luottolaitoksesta otettu laina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi, jos lainansaaaja ja lainoitettava kohde täyttävät korkotukilaissa säädetyt edellytykset. Tällöin Valtion tukema asuntorakentamisen keskus voi hyväksyä lainan korkotukilainaksi, jolle maksetaan valtion korkotukea ja myönnetään valtion täytetäkaus. Korkotukea maksetaan

perusomavastuun ylittävältä osalta. Perusomavastuu on 1.4.2024 lukien hyväksytyissä lainoissa 2,3 prosenttia. Asuntoa, jonka rakentamista, hankkimista tai perusparantamista varten korkotukilaina on myönnetty, on käytettävä vuokra-asuntona pääsääntöisesti 40 vuoden ajan lainan hyväksymisestä lukien.

Erityistä tukea tarvitsevien ryhmien asumista edistetään korkotukilainoituksen lisäksi valtion varoista investointiavustuslain nojalla myönnettävillä investointiavustuksilla. Erityisryhmillä tarkoitetaan myös opiskelijoita. Opiskelija-asuntojen osalta avustus on katsottu tarpeelliseksi, koska asunnot ovat tyypillisesti pieniä ja niiden rakentamiskustannukset siksi keskimääräistä korkeammat ja asukkaiden vaihtuvuus on merkittävästi suurempi kuin muissa vuokra-asunnoissa. Opiskelija-asuntoja rakennuttavat pääasiassa säätiötaustaiset yleishyödylliset yhteisöt, joiden oman pääoman kerääminen on rajattua.

Avustuksia voidaan myöntää vain hankkeille, joita varten otettu laina on hyväksytty korkotukilain mukaiseksi korkotukilainaksi. Enimmäismäärät on porrastettu kunkin kohderyhmän tarpeiden mukaan. Opiskelijat kuuluvat ensimmäiseen tukiluokkaan, jossa enimmäismäärä on 15 prosenttia hankkeen hyväksytyistä kustannuksista. Valtiontuen kokonaisuus on siten pääsääntöisesti muodostunut 85 prosentin osuudella korkotukilainasta ja 15 prosentin osuudella avustuksesta. Investointiavustuksia ei riitä opiskelija-asuntotuotantoon, joka on muodostanut merkittävän osan avustetuista hankkeista, esim. vuonna 2024 vielä 12 prosenttia avustusmäärärahasta kohdentui opiskelija-asuntoihin. Jotta opiskelija-asuntojen rakentaminen ja perusparantaminen ei pysähtyisi, vaihtoehdoksi valmistellaan korkotukilainan enimmäismäärän korotusta. Jatkossa lainan osuutta opiskelija-asuntohankkeisiin kasvatettaisiin siten, että se korvaa aiemmin myönnettyjä investointiavustuksia. Tämä ei vaikuta tuen valtioneuvostokäyttöön olennaisella tavalla.

Opiskelija-asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen hyväksyttävän korkotukilainan enimmäismäärää korotettaisiin siten, että lainan suuruus olisi enintään 100 prosenttia kohteen hyväksytyistä kustannuksista. Muutoin korkotukilainan myöntämisessä opiskelija-asuntojen tuotantoon noudatettaisiin korkotukilain voimassa olevia edellytyksiä. Muiden kuin opiskelija-asuntojen osalta korkotukilainan voimassa oleva enimmäissuuruus 95 prosenttia jäisi ennalleen.

Opiskelija-asuntojen korkotukilaina olisi mahdollista hyväksyä korotetulla enimmäismäärällä silloin, kun kustannusten omarahoitusosuuteen ei myönnetä erityisryhmien investointiavustusta. Saman omistajan omistamien opiskelija-asuntojen vuokrat voitaisiin tasata riippumatta siitä, onko niiden tuotantoa tuettu pelkällä korkotukilainalla vai korkotukilainalla ja investointiavustuksella. Asuntoja olisi käytettävä opiskelijoiden vuokra-asuntoina vähintään 20 vuoden ajan. Asunnoilta edellytettäisiin soveltumista opiskelijoiden käyttöön ja opiskelija-asunnoille tulisi olla pitkäaikaista asunnontarvetta paikkakunnalla. Käyttörajoitus ja asuntoja sekä niiden tarvetta koskevat edellytykset olisivat samat kuin investointiavustuslaissa, joten käytännössä sääntely ei muuttuisi näiltä osin.

Opiskelija-asunnot ovat vuokra-asuntoja. Vuokrasopimukseen sovelletaan asuinhuoneistojen vuokrauksesta annettua lakia (481/1995), mutta asukasvalintaan sovelletaan korkotukilakia. Lisäksi asumisoikeus on sopimuksessa sidottu opiskeluun.

Korkotukilainaksi hyväksymisen yleisten edellytysten sääntelyä ja säädöstasoa tarkistettaisiin lisäämällä lakiin korkotukilainan hakijan taloudellisen aseman ja maksukyvyn arvioimista koskeva perussäännös ja täsmentämällä asetuksenantovaltuutta. Hakijan taloudellinen asema ja maksukyky arvioidaan nykyisin, mutta asiaa koskeva sääntely on valtioneuvoston asetuksessa. Tämä sääntely koskee kaikkia korkotukilainoja, ei pelkästään opiskelija-asuntojen korkotukilainoja.

2. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Tukitoimenpiteen voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Tuki myönnetään yrityksille valtion varoista. Tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan. Järjestelmässä etua voi saada sekä lainanottaja että lainanantaja. Tuki myönnetään valtion budjettivaroista ja sen myöntää valtio (Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus). Tuki vähintään mahdollistaa sen, että kilpailu vääristyy. Tuki saattaa myös vaikuttaa jäsenvaltion väliseen kauppaan. Näin ollen koska valtiontuen kriteerit täyttyvät, tuki on myönnettävä EU:n valtiontukisääntöjen mukaisella menettelytavalla.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Valtion yhdellekin yritykselle myöntämä tuen määrä ylittää selvästi vähämerkityksistä tukea koskevaa asetusten kynnysarvot ja voi olla mahdoton laskea bruttoavustusekvivalentin mukaiseksi ilman riskiarvioita. Sosiaalista asuntotuotantoa ei ole myöskään sisällytetty komission ryhmäpoikkeusasetuksiin vaikka ne soveltuvat tiettyihin muihin infrastruktuuri- ja rakennusinvestointeihin. Tukia on aiemmin myönnetty Euroopan komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaisesti, eivätkä esitetyt muutokset muuta tuen luonnetta olennaisella tavalla siten, ettei SGEI-päätöstä voitaisi jatkossa soveltaa ohjelmaan.

Soveltuvimmaksi menettelytavaksi valikoituu näin ollen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden velvoitemenettely. Tuki voidaan myöntää Euroopan komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaisesti. Sosiaalinen asuntotarjonta kuuluu päätöksen 2 c artiklan alaan, eikä sille ole säädetty enimmäismäärää kunhan asetuksen muut ehdot täyttyvät.

SGEI –velvoite edellyttää, että markkinat eivät tarjoaisi palveluvelvoitteen alaista palvelua samoin ehdoin. Lakimuutoksen yhteydessä on arvioitu, ettei markkinoilla tarjottaisi riittävää määrää asuntoja vastaavin ehdoin ilman suunniteltua tukiohjelmaa. Voidaan pitää todennäköisenä, ettei arvioon sisälly sellaista 'ilmeistä virhettä', jonka johdosta Euroopan komissio voisi kyseenalaistaa esitetyn tukimallin mukaista SGEI –velvoitteen asettamista. Toimeksiannon kesto ylittää 10 vuotta, mutta päätöstä sovelletaan tästä huolimatta, jos palveluntarjoajan on tehtävä suuria investointeja, joiden kuolettaminen yleisesti hyväksytyjen kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti kestää pidemmän aikaa.

Sosiaalista asuntotuotantoa hallinnoivat yhteisöt tarjoavat palveluja markkinoilla ja ovat siten "yrityksiä". Vaikka SGEI –päätös ei suoraan sulje pois tukea vaikeuksissa oleville yrityksille, EU:n yleinen tuomioistuim on todennut mm. asiassa T-219/14 *Regione autonoma della Sardegna v. komissio*, että tukia saavan yrityksen taloudellinen tilanne ja rahoitusasema on oltava sellainen tukien myöntämisen ajankohtana, että yritys on tosiasiaa kykenevä täyttämään sille SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaan uskotut julkisen palvelun tehtävät.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti ohjelmassa varmistetaan SGEI-päätöksen ehtojen toteutuminen yksittäisen palveluvelvoitteen ja siitä maksettavan korvauksen osalta: Tuki edellyttää ehtojen noudattamista ja näin ollen SGEI-palvelun tarjoamista. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottaminen annetaan yritykselle yhdellä tai useammalla asiakirjalla, jonka muodon jokainen jäsenvaltio voi itse määrittää. Tällaisessa asiakirjassa tai tällaisissa asiakirjoissa on mainittava erityisesti SGEI-päätöksen 4 artiklan tiedot (julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto; kyseessä oleva yritys ja tarvittaessa alue; toimeksiantavan viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksin- tai erityisoikeuksien luonne; korvausmekanismi ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit; järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin; ja viittaus komission SGEI-päätökseen. Komission päätöksen mukaan SGEI-palvelun tuottaminen annetaan yritykselle yhdellä tai useammalla asiakirjalla, jonka muodon jokainen jäsenvaltio voi itse määrittää. Korvauksen määrä ei saa

ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että korvaus täyttää komission päätöksessä vahvistetut vaatimukset ja erityisesti, että yrityksen saama korvaus ei ylitä edellä mainittua enimmäistasoa. Jäsenvaltioiden on myös tehtävä säännöllisiä tarkastuksia ja vaadittava liiallisten korvausten takaisinmaksua. Mikäli SGEI – palveluvelvoitteen piirin ulkopuolelle jätettäisiin osa tuensaajan toiminnasta, tulisi tuensaajan erotella kirjanpitoinsa tältä osin.

SGEI-päätöksen soveltaminen myönnettävä tukeen ei edellytä komissiolle etu- tai jälkikäteen tehtävää ilmoitusta. SGEI-päätöksen soveltaminen edellyttää kuitenkin kahden vuoden välein tapahtuvaa raportointia komissiolle. SGEI-päätöksen mukaisia sosiaalisen asuntotarjonnan ehtoja todennäköisesti muutetaan lähivuosina osana komission valtioneuvoston sääntöjen määräajoin tehtäviä tarkistuksia. Nämä muutokset tulee huomioida ja tarvittaessa sääntelyä on myös tarkennettava soveltuvien osin.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Toimenpide korkotukilainat sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoon / opiskelija-asunnot täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit.

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja tuen toteuttamista komission antaman ns. SGEI-päätöksen 2012/21/EU mukaisena valtiontukena.

Esittelijä: Johtava asiantuntija Samuli Miettinen

LIITTEET

Korkotukilainat opiskelijat YM Lausuntopyyntö EU valtiontuki
Korkotukilainat opiskelijat YM_HE luonnos (17.8.2025)
Korkotukilainat opiskelijat YM Tiedoksi Hyvä tuki