

Asia: VN/14150/2021

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi tuesta Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisille energiainvestoinneille vuosina 2022–2026

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikkoasiassa. Euroopan parlamentin ja neuvoston elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta antaman asetuksen EU 2021/241 (RRF-asetus) tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden elpymistä Covid-19-kriisistä. Saadakseen rahoitustukea jäsenvaltioiden tulee esittää kansallinen elpymis- ja palautussuunnitelma. Valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla annettaisiin uusi valtioneuvoston asetus tuesta Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisille energiainvestoinneille vuosina 2022–2026. Asetus vastaisi sisällöltään hyvin pitkälti energiatuen myöntämiseen sovellettavaa voimassa olevaa energiatukiasetusta (VNA 1098/2017). Tuen myöntämisistä päättäisivät työ- ja elinkeinoministeriö sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finland asetuksessa asetettujen raja-arvojen perusteella. Lisäksi Business Finland päättäisi tuen myöntämisestä Euroopan yhteistä etua koskeville tärkeille (Important Projects of Common European Interest) vetyhankkeille. Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2022.

Asetusluonnos vaikuttaa pysyvän asetuksenantovaltuuden puitteissa. Oikeusministeriö esittää ehdotuksesta seuraavat huomiot.

Yleisinä huomioina oikeusministeriö pitää puutteena sitä, että lausuntopyyynnön materiaaleissa ei ole ollut lausuntopyyynnön julkaisuhetkellä mitään ruotsin kielellä; pykälät on sittemmin lisätty lausuntopalveluun. Oikeusministeriö viittaa tältä osin Säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen (luku 4).

Toisena yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että perustelumuistiossa tyydytään joiltain osin vain toistamaan säännöksen sanamuodot. Niiden tarkoitus jää epäselväksi.

Kolmantena yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että muissakin ministeriöissä on valmisteilla vastaavia asetusehdotuksia elpymis- ja palautumistukivälineen käytöstä (esim. VN/22611/2021, STM). Asetusehdotukset poikkeavat toisistaan esimerkiksi siltä osin, minkä kustannusten suuruisena ja määräisenä tuki voitaisiin myöntää. Oikeusministeriö kannustaa yhteistyöhön, jotta perusteettomilta eroavaisuuksilta vältyttäisiin.

Yksityiskohtaisempina huomioina oikeusministeriö nostaa esiin muutaman seikan pykäläjärjestyksessä.

Joissakin kohdin on vaikeaa arvioida, onko yhteys valtionavustuslain sääntelyyn tiedostettu. Esimerkiksi tuen käyttöön, maksamiseen ja kirjanpitovelvollisuuteen liittyen olisi informatiivista perusteluissa todeta valmistelussa havaittu tarkempien oikeusnormien tarve suhteessa jo olemassa olevaan valtionavustuslain sääntelyyn ja ohjeistukseen. Valtioneuvoston asetuksen antaminen ei ole tarpeen silloin, kun valtionavustusta ja sen käyttöä voidaan muutoinkin ohjata riittävällä tarkkuudella. Joitakin yksittäisiä nostoja tähän liittyen on tehty jäljempänä.

Asetusluonnoksen 3 §:ssä ehdotettua toimivallanjakoa työ- ja elinkeinoministeriön ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin välillä ei ole perusteltu.

Asetusluonnoksen 4 §:n osalta oikeusministeriö esittää harkittavaksi, onko säännös tarpeen tukien ollessa sellaista Euroopan unionin myöntämää elpymisrahoitusta, jota myönnettäisiin komission nimenomaisesti hyväksymän elpymissuunnitelman mukaisesti. Toisekseen perusteluissa on eritelty runsaasti voimassa olevia säännöksiä, joiden katsotaan tulevan asiassa sovellettavaksi. Oikeusministeriöllä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida asiaa tarkemmin, mutta lähinnä se tässä yhteydessä muistuttaa päällekkäisyyksien välttämisen tärkeydestä, informatiivisten viittausten mahdollisuudesta tarvittaessa sekä myös muunlaisen ohjeistuksen mahdollisuuksista ja tarkoituksenmukaisuudesta joissakin tilanteissa.

Asetusluonnoksen 8 §:n perusteluista ei ilmene, mihin perustuu se, että eri säännöksiin perustuvien hankkeiden tuen osuus hyväksyttävistä kustannuksista olisi erilainen. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa todetaan, että yksittäisen tuen tuki-intensiteetti perustuisi aina tapauskohtaiseen harkintaan. Valtionavustuksen hakijoiden tasapuolisesta kohtelusta tulee toki varmistua.

Ehdotetussa 16 §:ssä säädettäisiin omaisuuden käyttö- ja luovutusrajoituksista. Ehdotettua 16 §:ää olisi syytä arvioida suhteessa valtionavustuslain 13 §:ään – tätä ei ole tehty myöskään ehdotuksen esikuvana käytetyn asetuksen 1098/2017 yhteydessä. Lain mukaan, jos valtionavustus on myönnetty tiettyä valtionavustuspäätöksessä määriteltyä käyttötarkoitusta varten käytettävän omaisuuden hankintaan tai perusparannukseen, omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muuhun kuin valtionavustuspäätöksessä määriteltyyn käyttötarkoitukseen eikä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta luovuttaa toiselle valtionavustuspäätöksessä määrättyinä valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaikana (ks. myös valtionavustuslain esityöt HE 63/2001 vp, s. 50). Lisäksi, koska asetuksella jossain määrin poikettaisiin tuossa pykälässä säädetyistä käyttöajasta, käyttöaikaa tulisi perustella valtionavustuksen käyttötarkoituksen kannalta (lain 13.4 §). Vielä 2 momentissa ehdotettu poikkeuspäätösten mahdollisuus herättää kysymyksiä. Esityksestä ei ilmene, mikä tällainen poikkeuksen perusteeksi ehdotettu erityinen syy voisi olla. Harkintavalta jää hyvin avoimeksi ja sen suhde valtionavustuslain säännöksiin epäselväksi. Ehdotusta tulisi näiltä osin pyrkiä täsmentämään.

Poikkeuspäätöksen mahdollisuuteen liittyisi myös ehdotettu 17 §:n 3 momentti, jonka mukaan tuen myöntäjä voisi erityisestä syystä tuen saajan hakemuksesta antaa ennakkotiedon siitä, edellyttääkö olosuhteiden muutos valtionavustuslaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymistä ja onko mahdollista myöntää poikkeus 16 §:n 2 momentin nojalla. Tätäkään erityistä syytä tai sitä, minkälaisesta olosuhteiden muutoksesta avustuksen käytössä voisi olla kyse, ei ole mitenkään avattu esityksessä. Valtionavustuslain 13 §:n 1 momentissa säädetty pääsääntö on, että valtionavustus

saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Ehdotettua sääntelyä tulisiikin myöskin näiltä osin pyrkiä täsmentämään.

Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Lähtökohtaisesti asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa "täydentäviä" säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista (PeVL 39/2005 vp, s. 3–4, PeVL 20/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, s. 6, PeVL 40/2002 vp, s. 5). Vakiintuneessa käytännössään perustuslakivaliokunta on pitänyt lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena mahdollisuutta valtuuksien nojalla poiketa valtioneuvoston asetuksella lain säännöksistä. Toisaalta valiokunta on tietyissä rajatuissa tilanteissa mahdollistanut poikkeuksen tähän pääsääntöön, mikäli ehdotetun lain valtuussäännöksissä kuitenkin oli sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä oli tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (PeVL 20/2004 vp, s. 4, PeVL 35/2005 vp, s. 4).

Oikeusministeriö toteaa, että yllä avatut säännösehdotukset omaisuuden käyttö- ja luovutusrajoituksista poikkeavat siitä, mitä valtionavustuslaissa on säädetty. Käytetty asetuksenantovaltuus (8 §) mahdollistaa tarkempien säännösten antamisen (omaisuuden käyttöajasta toisin 13.4 §). Ehdotuksen suhde valtionavustuslain perussäännöksiin jää epäselväksi. Lisäksi on huomattava, että säännöksillä puututtaisiin omaisuudensuojaan, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia säännösehdotuksien perusteluille. Perustuslain 80 §:n 1 momentti rajaa sitä, mistä voidaan säätää asetuksin. Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Epäselväksi vielä jää, millä perusteella ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan hyväksyttävää.

Valtionavustuslain 37 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi antaa tarkempia ohjeita tekniluonteisista yksityiskohdista, jotka koskevat mm. valtionavustuksen saajan kirjanpitovelvollisuutta ja valvonnan toteuttamista. Jatkovalmistelussa voisi siksi vielä harkita ehdotetun 18 §:n tarpeellisuutta.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Tarkka Anna-Stiina
Oikeusministeriö