

HE 95/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta ja samalla kumottavaksi nykyinen samanniminen laki. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi valtionavustuslakia, kuntalakeja ja hyvinvointialueesta annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on saattaa EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien takaisinperintää koskeva sääntely EU-oikeuden vaatimusten mukaiseksi.

Esityksen mukaan EU-oikeudesta suoraan johdettavat säännökset, jotka koskevat takaisinperintää koskevaa velvoitetta, poikkeuksia takaisinperinnästä ja takaisinperintäkorkoa, olisivat muuhun lainsäädäntöön nähden ensisijaisia. Laissa määriteltäisiin tilanteet, joissa kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesta tuesta. Lisäksi nykyisen lain säännökset siirtyisivät eräin täsmennyksin uuteen lakiin.

Muihin lakeihin tehtäisiin uudesta laista johtuvat tekniset muutokset.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ | 1 |
| PERUSTELUT | 4 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 4 |
| 1.1 Tausta | 4 |
| 1.2 Valmistelu | 4 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi | 5 |
| 2.1 Yleistä | 5 |
| 2.2 Euroopan unionin valtiontukisääntely | 5 |
| 2.3 Komission toimivalta ja valtiontukisääntelyn menettelytavat | 7 |
| 2.4 Kansallinen menettelytapasääntely | 9 |
| 2.5 EU-valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä EU-oikeuden mukaan ja takaisinperinnässä sovellettava korko | 10 |
| 2.6 Valtionavustuslaki | 12 |
| 2.7 Nykytilan arviointi | 14 |
| 2.7.1 Johdanto | 14 |
| 2.7.2 Rahoituslaitosten myöntämät valtiontuet | 15 |
| 2.7.2.1 Johdanto | 15 |
| 2.7.2.2 European Guarantee Fund | 16 |
| 2.7.2.3 Pk-yritysaloite (The SME Initiative Finland) | 16 |
| 2.7.3 Kuntien ja hyvinvointialueiden myöntämät valtiontuet | 17 |
| 2.7.4 Valtionavustuslain ja muun yritystukilainsäädännön nojalla tehtävän takaisinperinnän suhde EU:n valtiontukisääntöihin | 18 |
| 3 Tavoitteet | 19 |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 20 |
| 4.1 Keskeiset ehdotukset | 20 |
| 4.2 Pääasialliset vaikutukset | 21 |
| 4.2.1 Johdanto | 21 |
| 4.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisille | 21 |
| 4.2.3 Vaikutukset kunnille ja hyvinvointialueille | 22 |
| 4.2.4 Vaikutukset yrityksille | 23 |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot | 24 |
| 6 Ulkomainen lainsäädäntö | 25 |
| 7 Lausuntopalaute | 26 |
| 7.1 Johdanto | 26 |
| 7.2 Ehdotetun lain suhde muuhun lainsäädäntöön | 26 |
| 7.3 Ehdotetussa laissa käytetty termi muu kuin viranomainen | 26 |
| 7.4 Ehdotetussa laissa määritellyt poikkeukset takaisinperintävelvollisuuteen | 27 |
| 7.5 Ehdotetun lain mukainen korko takaisinperittävälle tuelle | 27 |
| 7.6 Ehdotetun lain mukainen muutoksenhaku | 28 |
| 8 Säännöskohtaiset perustelut | 28 |
| 8.1 Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta | 28 |
| 8.2 Valtionavustuslaki | 44 |
| 8.3 Kuntalaki | 44 |

| | |
|---|----|
| 8.4 Laki hyvinvointialueesta..... | 44 |
| 9 Lakia alemman asteinen sääntely | 45 |
| 10 Voimaantulo | 45 |
| 11 Suhde talousarvioesitykseen..... | 45 |
| 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys..... | 45 |
| LAKIEHDOTUKSET | 46 |
| 1. Laki eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta.... | 46 |
| 2. Laki valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta..... | 52 |
| 3. Laki kuntalain muuttamisesta | 53 |
| 4. Laki hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta..... | 54 |
| ASETUSLUONNOS..... | 55 |
| Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä..... | 55 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen taustalla on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdasta johdettava periaate, jonka mukaan Euroopan unionin (EU) valtiontukisääntöjen vastaiset tuet tulee periä takaisin tuensaajalta. Euroopan unionin tuomioistuimen Eesti Pagar -tuomion (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 95) mukaan kansallisen viranomaisen on perittävä oma-aloitteisesti sääntöjenvastainen tuki takaisin myös silloin, kun Euroopan komissio ei ole tehnyt takaisinperintäpäätöstä sisämarkkinoille soveltumattomasta tuesta. Vaikka SEUT 108 artiklan 3 kohta ja sen mukainen oikeuskäytäntö ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, edellyttävät näiden soveltaminen takaisinperintätilanteissa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen tarkoituksena on korvata voimassa oleva laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001) uudella lailla ja antaa viranomaiselle valtuudet ryhtyä takaisinperintään myös niissä tapauksissa, joissa kyseessä on EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki, mutta joissa komissio ei ole antanut tuesta takaisinperintäpäätöstä.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 28.8.2023 työryhmän arvioimaan EU-oikeudesta johtuvan kansallisen lainsäädännön muutostarpeet sekä valmistelemaan asiaan liittyvät ehdotukset. Työryhmän tehtävänä oli valmistella muutoksia eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annettuun lakiin 300/2001. EU-oikeuden täytäntöönpanon lisäksi työryhmän tehtäviin kuului arvioida yleisesti lain 300/2001 ajantasaisuutta sekä teknisluonteisia ja muita mahdollisia muutostarpeita.

Työryhmän jäseninä olivat liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö (alueet ja kasvupalvelut -osasto), työ- ja elinkeinoministeriö (innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto), työ- ja elinkeinoministeriö (työllisyys- ja toimivat markkinat -osasto), valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Suomen Kuntaliitto ry. Työryhmässä kuultavina ovat olleet Finanssiala ry, Suomen Yrittäjät, valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto sekä valtiovarainministeriön budjettiosasto. Asian valmistelun yhteydessä oltiin työryhmän jäsenten lisäksi yhteydessä oikeusministeriön, valtiovarainministeriön sekä verohallinnon asiantuntijoihin sekä Euroopan komission virkamiehiin.

Asian valmistelun yhteydessä työryhmä totesi, että tavoiteltu muutos merkitsee laajaa ja merkittävää muutosta lakiin 300/2001. Tämän vuoksi työryhmä ehdotti, että asiasta säädetään kokonaan uusi laki, jotta sääntely olisi selkeämpää ja johdonmukaisempaa. Työryhmän työn pohjalta laadittiin hallituksen esityksen muodossa oleva mietintö. Kyseessä olisi uusi laki, mutta voimassa olevan lain (300/2001) säännökset siirtyisivät uuteen lakiin. Työryhmä ehdotti, että siirtyvien säännösten sisältöä täsmennetään ja päivitetään vastaamaan nykyisiä tarpeita.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapauksessa Eesti Pagar (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172) vahvistettiin EU-oikeudellinen periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on perittävä takaisin valtiontukisääntöjen vastaiset tuet oma-aloitteisesti, vaikka Euroopan komissio ei olisi tehnyt asiassa takaisinperintäpäätöstä. Tuomio perustuu SEUT 108 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa toteuttaa tukitoimenpiteitä ennen kuin komissio on ne hyväksynyt. Tuomion kohdassa 95 todetaan, että kansallisten viranomaisten on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sääntöjenvastaisen tuen takaisinperimiseksi.

Suomessa ei ole tällä hetkellä yleistä lakia, joka mahdollistaisi kaikkien EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnän. Voimassa oleva laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001) soveltuu vain tilanteisiin, joissa komissio on tehnyt takaisinperintäpäätöksen. Valtionavustuslaki (688/2001) sisältää säännöksiä valtionavustusten takaisinperinnästä, mutta kyseessä ei ole yleissäädos, joka kattaisi kaiken EU:n valtiontukisääntelyn mukaisen toiminnan. On tunnistettu tilanteita, joissa takaisinperintää ei voida toteuttaa valtionavustuslain tai muun kansallisen lainsäädännön nojalla.

Erityisesti kuntien myöntämien tukien osalta on oikeudellisesti epäselvää, miten sääntöjenvastaiseksi todetut tuet tulisi periä takaisin tuensaajalta. Lisäksi on tunnistettu tilanteita, joissa myös muut kuin viranomaiset ovat myöntäneet tukia. Näitä tilanteita ovat olleet esimerkiksi rahoituslaitoksien myöntämät valtiontuet. Eesti Pagar -tapauksen perusteella myös nämä muiden kuin viranomaisten myöntämät tuet tulisi voida periä takaisin, mikäli ne ovat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisia. Kansallisessa lainsäädännössä ei kuitenkaan ole näiden tukien takaisinperintää mahdollistavaa oikeusperustaa. Edellä mainituissa tapauksissa takaisinperintätoimivalta tulisi säätää viranomaiselle, mutta voimassa olevasta lainsäädännöstä puuttuu sekä toimivalta että velvollisuus toteuttaa takaisinperintä.

Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjauksen mukaan tukien takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka tulee kuulua viranomaiselle. Toimivalta takaisinperintään on perustuttava aina lakiin (PeVL 45/2006 vp, s. 2; PeVL 50/2017 vp, s. 3–4).

2.2 Euroopan unionin valtiontukisääntely

Euroopan unionin valtiontukisääntely muodostaa osan unionin kilpailuoikeudellista sääntelyä, jonka keskeisenä tavoitteena on varmistaa yhtäläiset kilpailuedellytykset sisämarkkina-alueella. Valtiontukea koskevat säännökset sisältyvät SEUT 107–109 artikloihin. Sääntelyllä pyritään estämään jäsenvaltioiden viranomaisten toimenpiteet, jotka suosivat yksittäisiä yrityksiä tai toimialoja ja siten vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla. Lisäksi sääntelyn tavoitteena on rajoittaa jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua.

Valtiontukien käsitettä on tarkennettu Euroopan komission tiedonannossa (2016/C 262/01; käsitetiedonanto), jossa määritellään SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen valtiontukien tunnusmerkit. Käsitetiedonanto tarjoaa jäsenvaltioiden viranomaisille oikeusvarmuutta valtiontukisääntöjen soveltamisesta ja se perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä komission ratkaisukäytäntöön. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää artiklassa mainitun neljän kriteerin samanaikaista täyttymistä: tuki on myönnetty julkisista varoista, tuki on valikoiva, tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontuessa on kyse julkisten varojen kanavoimisesta yrityksiin. Valtion varojen käsite on laaja ja mikä tahansa julkinen taho voi olla tuen myöntäjä eli tukiviranomainen. Tukiviranomaisen käsite sisältää siten valtion lisäksi muun muassa julkisen sektorin paikallisia ja alueviranomaisia, valtion perustamat tai nimeämät yksityiset elimet, jotka on perustettu jonkin tietyn tuen hallinnoimiseksi; sekä julkiset yritykset. Julkisella yrityksellä tarkoitetaan sellaista yritystä, jossa julkisyhteisöt käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoituksen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella, kun niillä on enemmistö yrityksen osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta; valvonnassaan yrityksen osakkeiden tai osuuksien äänimäärän enemmistö; tai mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Valtiontukea pidetään valikoivana silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä, esimerkiksi tiettyyn yritykseen tai toimialaan. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä. Valtiontukea voi siten olla esimerkiksi avustus, markkinahintaa edullisempi laina, takaus, markkinaehtoista edullisempi pääomasijoitus tai pääomitus, verovapaus, veronalennus, veronpalautus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa-alueen vuokra tai myyntihinta. Valtiontukea eivät sen sijaan ole esimerkiksi kaikkiin yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet (muun muassa verotuksessa yhteisöveron alentaminen) tai julkisten varojen käyttö markkinaehtoisesti, esimerkiksi laina tai pääomasijoitus samankaltaisilla ehtoilla, joita yksityinen luotonantaja tai sijoittaja käyttäisi.

Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käytännössä kilpailun katsotaan vääristyvän SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos yritys saa taloudellista etua kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua. Riittää, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman kuin mikä sillä olisi ollut ilman tukea. Jotta tuen voidaan olettaa vääristävän kilpailua, pidetään yleensä riittävänä, että tuki antaa tuensaajalle etua vapauttamalla sen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa.

Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on alhainen. Lähtökohtaisesti kauppavaikutuskriteeri täyttyy, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Jo tällöin tuki voi esimerkiksi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa. Komissio on kuitenkin käsitetiedonannossa todennut, että erityisolosuhteiden vuoksi tietyillä toiminnoilla on puhtaasti paikallinen vaikutus. Näitä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa tuki ei johda kysynnän ja investointien houkuttelemiseen alueelle, tuensaajan tuottamat palvelut ja tavarat ovat paikallisia tai niillä on maantieteellisesti

rajattu vaikutusalue tai markkinoihin, ja naapurijäsenvaltioiden kuluttajiin kohdistuva vaikutus on vähäinen. Käsitiedonannon mukaan käytännössä tällaisia esimerkkejä ovat erilaisten paikallisten kohteiden tukeminen, kuten paikalliset uimahallit ja muut paikalliset vapaa-aikaan liittyvät tilat, paikalliset museot ja muu kulttuuri-infrastruktuuri, jotka eivät todennäköisesti houkuttele matkailijoita ulkomailta; tiedotusvälineet- ja/tai kulttuurituotteet, joilla on kielellisesti ja maantieteellisesti rajoitettu yleisö; paikalliset kokouskeskukset, jonka osalta sijainti ja tuen mahdollinen vaikutus hintoihin ei hyvin todennäköisesti ohjaa käyttäjiä pois muiden jäsenvaltioiden keskuksista. Valtiontuen määritelmä ei kuitenkaan edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista.

SEUT-sopimuksessa ei ole erikseen määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsitteen sisältö on täsmentynyt oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan käsitteen kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Valtiontukisääntelyn kannalta ei siten ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteen tulkinta on laaja. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt, kuten esimerkiksi kolmannella sektorilla toimivat yhdistykset, voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan: yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei- taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi vain taloudellisen toiminnan osalta.

Taloudellisen toiminnan käsite kehittyy jatkuvasti ja se voi myös vaihdella jäsenvaltioittain. Komission yleisessä tiedonannossa Euroopan unionin valtioneuvoston soveltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (englanniksi Services of General Economic Interest, jäljempänä *SGEI*) tuottamisesta myönnettävään korvaukseen eli niin sanotussa SGEI-tiedonannossa (2012/C8/02) todetaan, että jäsenvaltiot voivat päättää siirtää yrityksille tehtäviä, jotka on perinteisesti katsottu valtiolle kuuluviksi tehtäviksi. Valtiot voivat myös luoda edellytykset markkinoiden syntymiselle sellaiselle tuotteelle tai palvelulle, jota ei muutoin olisi olemassa. Tällaisista valtion toimista seuraa, että kyseisestä toiminnasta tulee taloudellista ja että se kuuluu kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Käytännössä se, harjoittaako tuensaaja taloudellista toimintaa vai ei, tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.

2.3 Komission toimivalta ja valtioneuvoston sääntelyn menettelytavat

Valtioneuvoston tavoitteena on varmistaa, että tukea myöntävät viranomaiset soveltavat tukiohjelmaa ja yksittäisiä tukiohjelman ulkopuolisia tukia myöntäessään oikeaa menettelytapaa sekä varmistavat tuen hyväksyttävyyttä koskevien edellytysten täyttymisen. EU:n valtioneuvoston sääntely kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komissiolla taas on yksinomainen toimivalta EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Perusperiaate on, että valtioneuvoston tulee tehdä SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti etukäteen ilmoitus Euroopan komissiolle. Viranomaiset voivat lähtökohtaisesti myöntää taloudelliseen toimintaan vain sellaisia tukia, jotka komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuviksi.

Komissio on antanut useita yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sisämarkkinoille hyväksytyjä. Jäsenvaltioiden viranomaiset joutuvat tukijärjestelyjä suunnitellessaan huomioimaan näiden sääntöjen ehdot, jotta tuki olisi hyväksyttävissä sisämarkkinoille. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen

myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Tämän ennakkoilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus sisämarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Ilman komission ennakkohyväksyntää käyttöönotettuja tukitoimenpiteitä pidetään lähtökohtaisina sääntöjenvastaisina. Ennakkoilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin säädetty merkittäviä poikkeuksia, joita on asteittain laajennettu.

Jos tukijärjestelyyn voidaan soveltaa komission antaman ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 (jäljempänä *yleinen ryhmäpoikkeusasetus*) säännöksiä, tuesta ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisista tuista on kuitenkin tehtävä 20 työpäivän kuluessa toimenpiteen voimaantulosta vakiomuotoinen yhteenvetoilmoitus. Komissio valvoo yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia tukia jälkikäteen vuosiraportoinnin ja jälkikäteisvalvonnan avulla.

Myös maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eräiden toimialojen osalta on säädetty poikkeuksia valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Niitä ovat:

- komission asetus (EU) N:o 2472/2022 tiettyjen maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (jäljempänä *maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus*). Asetuksen mukaisista tuista on tehtävä komission vaatima vakiomuotoinen yhteenvetoilmoitus 20 työpäivän kuluessa toimenpiteen voimaantulosta;
- komission asetus (EU) N:o 2473/2022 kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukien tiettyjen muotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (jäljempänä *kalastuksen ja vesiviljelyn ryhmäpoikkeusasetus*).

Ryhmäpoikkeusasetusten mukaiset tuet voidaan näin ollen ottaa käyttöön ilman komission ennakkohyväksyntää edellyttäen, että ryhmäpoikkeusasetusten yleisiä ja erityisiä soveltamisedellytyksiä noudatetaan. Ryhmäpoikkeusasetusten mukaista tukea ei voida pääsääntöisesti myöntää esimerkiksi taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille. Tämä tarkoittaa sitä, että tukea myöntävän viranomaisen on tukea myöntäessään tarkistettava, ettei yritys täytä vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmää. Tuen on oltava läpinäkyvää ja sillä on yleisesti ottaen oltava kannustava vaikutus, millä tarkoitetaan tuen hakemista ennen tuettavan toimenpiteen aloittamista.

Ennakkoilmoitusvelvollisuutta ei lisäksi ole, jos tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena (komission asetus (EU) N:o 2023/2831, enintään 300 000 euroa kolmen vuoden aikana), yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävänä vähämerkityksisenä tukena (komission asetus (EU) 2023/2832, enintään 750 000 euroa kolmen vuoden aikana) tai komission Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI) tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, eli niin sanotun komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaisena tukena.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on myös erityissäädöksiä vähämerkityksisestä tuesta. Niitä ovat:

- komission asetus (EU) N:o 1408/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla ja
- komission asetus (EU) N:o 717/2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla.

Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on arvioida, sisältääkö toimenpide EU:n valtiontukisääntöjen mukaista tukea. Jos kyse on valtiontuesta, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa selvítettävä, löytyykö tuelle hyväksyttävyyssperuste ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa menettelyä.

Kansallisilla tuomioistuimilla on viranomaisten lisäksi keskeinen rooli EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisessa, mukaan lukien sääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnässä. Komissio on antanut komission tiedonannon valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa (2021/C 305/01). Tiedonannossa annetaan kansallisille tuomioistuimille käytännön tietoja valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisella tasolla. Tiedonannossa todetaan, että valtiontukien valvontajärjestelmän täytäntöönpano on sekä komission että kansallisten tuomioistuinten vastuulla, ja niiden tehtävät ovat toisiaan täydentävät mutta erilliset. Komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida tukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille, kun taas kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on suojata yksityisten oikeudet siinä tapauksessa, että SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa on mahdollisesti rikottu.

2.4 Kansallinen menettelytapasääntely

Eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (300/2001) säädetään nykyisin komission takaisinperintäpäätöksen mukaisen tuen maksamisen keskeyttämisen ja takaisinperinnän täytäntöönpanosta Suomessa. Kyse on siten tilanteista, joissa komissio on arvioinut Suomen viranomaisen myöntämän tuen sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja tehnyt asiassa päätöksen. Päätöksessään komissio tyypillisesti tunnistaa tuensaajat ja takaisinperittävän tuen määrän, mutta takaisinperinnän käytännön täytäntöönpano perustuu jäsenvaltion kansallisiin lakeihin ja menettelyihin, jotka Suomen osalta on täsmennetty laissa 300/2001.

Voimassa olevan lain 300/2001 1 §:n mukaan tuen myöntänyt viranomainen on velvollinen ryhtymään täytäntöönpanotoimiin tilanteessa, jossa komissio on määrännyt sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperittäväksi. Jos tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, täytäntöönpanotoimiin on velvollinen ryhtymään se viranomainen, joka yksin tai yhdessä muun viranomaisen kanssa käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä. Jos komission päätöksen perusteella ei ole mahdollista yksilöidä toimivaltaista viranomaista, työ- ja elinkeinoministeriö vastaa takaisinperinnän täytäntöönpanosta. Suomessa on ollut EU-jäsenyyden aikana toistaiseksi neljä komission päätöstä tuen takaisinperinnästä (C-37/2004, Tuki Componentalle, EUVL 2011 L 230/69; C-6/2008, Tuki Ålands industrihus Ab:n hyväksi, EUVL 2012 L 125/33; SA.27420, Tuki osuuskunta Karjaportille, EUVL 2013, L 12/1; SA.23324 ja SA.33846, Tuki Helsingin Bussiliikenne Oy:lle, EUVL 2020, L 404, s. 10).

Laissa 300/2001 säädetään myös valtiontukien ilmoitusmenettelystä ja siihen liittyvästä työ- ja elinkeinoministeriön tiedonsaantioikeudesta, valtiontukien julkaisu- ja avoimuusvelvoitteista, sekä komission oikeudesta tehdä tarkastuskäyntejä yrityksiin. Lain 300/2001 mukaan työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa ilmoitukset ja tiedot komissiolle sekä ottaa vastaan ilmoituksiin ja tietoihin liittyvät lisätietopyynnöt, välipäätökset ja päätökset. Ministeriö toimittaa komissiolle myös hyväksytyjä tukiohjelmiä koskevat seurantatiedot ja muut voimassa olevia tukia koskevat komission edellyttämät tiedot. Viranomaisten ja yhteisöjen on toimitettava kertomusten tekemistä varten tarvittavat tiedot ministeriölle. Ministeriö vastaanottaa myös komission kanteluita koskevat tietopyynnöt ja toimittaa ne vastausten antamista varten asianomaisille viranomaisille sekä toimittaa saadut vastaukset komissiolle.

2.5 EU-valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä EU-oikeuden mukaan ja takaisinperinnässä sovellettava korko

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on paitsi ilmoitettava Euroopan komissiolle valtiontukitoimenpiteistä ennen niiden täytäntöönpanoa, myös odotettava komission valtiontukiarvioinnin lopputulosta ennen ilmoitettujen toimenpiteiden toteuttamista. Mikäli komissio muodollisen tutkintamenettelyn jälkeen katsoo valtiontukitoimenpiteen sisämarkkinoille soveltumattomaksi, se edellyttää, että jäsenvaltio perii tuen takaisin tuensaajalta (komission takaisinperintäpäätös). Jäsenvaltion on pantava päätös täytäntöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mutta jätettävä kansalliset säännökset soveltamatta, jos ne estävät komission takaisinperintäpäätöksen tehokkaan ja välittömän täytäntöönpanon.

Takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa sisämarkkinoille tukea edeltänyt tilanne. Maksettuaan sääntöjenvastaisen tuen takaisin korkoineen tuensaaja menettää edun, joka sillä on ollut kilpailijoihinsa nähden sinä aikana, kun tuki on ollut sen käytössä. Unionin tuomioistuimessa nostetulla takaisinperintäpäätöksen kumoamiskanteella ei ole lykkäävää vaikutusta (SEUT 278 artikla). Unionin tuomioistuin voi kuitenkin asianosaisen hakemuksesta päättää täytäntöönpanon lykkäämisestä oikeudenkäynnin ollessa vireillä. Unionin tuomioistuin on useassa tapauksessa todennut, että takaisinperinnällä pyritään palauttamaan ennen tuen myöntämistä markkinoilla ollut tilanne (esimerkiksi tuomio Residex Capital IV, C 275/10, EU:C:2011:814, 33 ja 34 kohdat ja tuomio SNCF Mobilités v. komissio, C-127/16, ECLI:EU:C:2018:165, 104 kohta). Tämä on välttämätöntä, jotta sisämarkkinoiden tasapuoliset toimintaedellytykset säilyvät.

EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä on ollut komission takaisinperintäpäätösten osalta oikeudellisesti vakiintunut ja jäsenvaltioilla on olemassa menettelytavat takaisinperintäpäätösten edellyttämien takaisinperintöjen toteuttamiseen. Suomessa komission takaisinperintäpäätösten täytäntöönpano perustuu lakiin eräiden valtiontukia koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta. SEUT 108 artiklan 3 kohdan tulkintaa koskeva oikeudellinen tilanne kehittyi kuitenkin vuonna 2019 koskien tukia, jotka ovat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisia, mutta joista ei ole ollut olemassa komission takaisinperintäpäätöstä. Unionin tuomioistuin antoi tuolloin tuomion tapauksesta Eesti Pagar (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172). Unionin tuomioistuin totesi kyseisessä ratkaisussaan ensimmäistä kertaa, että SEUT 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan kansalliset viranomaiset perimään myöntämänsä tuki oma-aloitteisesti takaisin, kun ne havaitsevat, että valtiontuen myöntämisen edellytykset eivät ole täyttyneet.

Unionin tuomioistuin totesi Eesti Pagar -tapauksessa, että kaikki unionin oikeuden säännökset, jotka täyttävät edellytykset välittömän oikeusvaikutuksen aikaansaamiseksi, velvoittavat

jäsenvaltioiden kaikkia viranomaisia (tuomio Amia, C-97/11, ECLI:EU:C:2012:306). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä kansalliset hallintoviranomaiset että kansalliset tuomioistuimet, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä, ovat velvollisia varmistamaan säännösten täyden vaikutuksen (tuomio The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, ECLI:EU:C:2017:687). Unionin tuomioistuin totesi Eesti Pagar -ratkaisunsa yhteenvetona, että SEUT 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan kansalliset viranomaiset (myös muut kuin tuomioistuimet) perimään oma-aloitteisesti takaisin tuki, kun ne havaitsevat jälkikäteen, että tuen myöntämisestä säädetty edellytykset eivät ole täyttyneet. Unionin tuomioistuin katsoi myös, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kansalliset viranomaiset, jotka myöntävät tuen, eivät voi synnyttää tuensaajassa tuen sääntöjenmukaisuutta koskevaa perusteltua luottamusta (luottamuksensuojaa).

Unionin tuomioistuin otti ratkaisussaan kantaa myös maksettavaan korkoon tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta. Tuensaajan katsotaan saaneen perusteetonta etua sekä myönnetyn tuen osalta että niiden korkojen maksamatta jäämisestä, jotka tuensaaja olisi suorittanut, jos sen olisi pitänyt lainata markkinoilta tuen määrä tuen sääntöjenvastaisuuden keston ajalta. Tuomioistuimen perustelun mukaan tuensaajan kilpailuaseman voidaan katsoa parantuneen markkinoiden muihin toimijoihin nähden mainitun keston ajan (kts. vastaavasti tuomio CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C 199/06, EU:C:2008:79, 51 kohta) ja toimenpide, joka muodostuisi yksinomaan velvollisuudesta periä tuki takaisin ilman korkoja, ei yksin korjaisi sääntöjenvastaisuuden vaikutuksia, koska sillä ei palautettaisi aiemmin vallinnutta tilannetta eikä poistettaisi kokonaan kilpailun vääristymistä (kts. vastaavasti tuomio CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 52—54 kohdat ja tuomio Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, 33 ja 34 kohdat). Tuomioistuimen mukaan SEUT 108 artiklan 3 kohta näin ollen edellyttää, että tuensaaja velvoitetaan takaisinperintätilanteessa maksamaan korkoa koko siltä ajanjaksolta, jolta se on vastaanottanut tukea, sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos sen olisi pitänyt lainata kyseessä oleva tuen määrä markkinoilta.

Työryhmän työskentelyn yhteydessä päätettiin varmistaa korkoa koskeva oikeustila Euroopan komissiolta. Työ- ja elinkeinoministeriö oli epävirallisesti yhteydessä komissioon syksyllä 2023 ja sai vahvistuksen siitä, että takaisinperintäkorkoa ei voida määrittää kaavamaisella laskentaperusteella. Komission mukaan takaisinperinnässä sovellettavan koron tulee vastata tuen myöntöhetkellä vallinnutta markkinakorkotasoa. Samassa yhteydessä komissio vahvisti myös, että EU:n osittain tai kokonaan rahoittamiin tukitoimenpiteisiin voidaan soveltaa kiinteää korkoa.

Käytännössä takaisinperintäkoron markkinaehtoisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi komission antaman ohjeistuksen valossa, joka koskee lainojen markkinaehtoisuuden määrittelyä (Komission tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (2008/C 14/02)). Komission antamassa ohjeistuksessa lainan markkinaehtoisuus voidaan määrittää lisäämällä tuen myöntöhetkellä vallinneeseen valtiontukien referenssikorkoon yrityksen luottoluokituksesta ja lainojen vakuuksista riippuva marginaali (ks. taulukko alla). Valtiontukien referenssikorko lasketaan 12 kuukauden rahoitusmarkkinakorkojen (IBOR) perusteella ja komissio päivittää korkoa tasaisin väliajoin korkotason muutosten perusteella. Korkoa päivitetään aina kun kolmen edellisen kuukauden ajan keskimarkkinakorko poikkeaa voimassa olevasta korosta 15 %. Tiedot referenssikoroista löytyvät Euroopan komission verkkosivuilta <https://competition-policy.ec.europa.eu/state->

[aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_en](https://eur-lex.europa.eu/aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_en).

Taulukko 1. Komission ns. referenssikorkotiedonannon mukainen safe-harbour preemio lainan markkinaehtoisuuden määrittämiseksi (Lähde: komission tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (2008/C 14/02))

| Luottoluokitus | Lainojen marginaalit peruspisteinä (100 = 1 %), Vakuudet, tappio-osuus | | |
|--|---|-------------------------|---------------|
| | Hyvät 30 % | Tavanomaiset 31–59 % | Heikot > 60 % |
| Erittäin hyvä (AAA-A) | 60 | 75 | 100 |
| Hyvä (BBB) | 75 | 100 | 220 |
| Tyydyttävä (BB) | 100 | 220 | 400 |
| Heikko (B) | 220 | 400 | 650 |
| Huono/Yritys taloudellisissa vaikeuksissa (CCC tai huonompi) | 400 | 650 | 1000 |

Esimerkiksi joulukuussa 2023 valtiontukien referenssikorko oli 3,64 %. Huonon luottoluokituksen ja keskinkertaiset vakuudet omaavalle yritykselle myönnetty markkinaehtoinen lainan korko on mahdollista määrittää lisäämällä referenssikorkoon 6,5 %:n marginaali. Markkinaehtoiseksi koron suuruudeksi muodostuu näin ollen 10,14 %. On syytä huomioda, että komission antaman ohjeistuksen mukainen markkinakorko on markkinakoron oletusarvo. Komissio kuitenkin korostaa tuen käsitettä koskevassa tiedonannossaan (2016/C 262/01, kohta 176), että edelle selostetulla tavalla määritetty viitekorko on vain oletusarvo.

2.6 Valtionavustuslaki

Valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä. Valtionavustuslaissa on myös säännökset valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta, valtionavustuksen käytöstä ja sen valvonnasta, valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta.

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuksena ei valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan pidetä esimerkiksi lainan, takauksen, takuun tai

verohelpotuksen muodossa myönnettävää taloudellista etuutta. Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvion otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen.

Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään valtionavustuslain 7 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta, 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja jos 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustus saadaan valtionavustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Valtionavustuksen saajan on noudatettava valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustuksen saajan tulee lain 14 §:n 1 momentin mukaan antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä ilmoittaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta.

Valtionavustuksen saajalla on yleinen velvoite palauttaa perusteetta, virheellisesti tai liikaa saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan velvollisuutena on lisäksi valtionavustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan palauttaa valtionavustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaisesti. Jos palautettava määrä on enintään sata euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomaisella on velvollisuus periä takaisin maksettu valtionavustus ja lopettaa valtionavustuksen maksaminen, jos valtionavustuksen saaja on toiminut valtionavustusta hakiessaan tai sitä käyttäessään olennaisesti virheellisellä tai vilpillisellä tavalla. Valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä puolestaan säädetään valtionavustuslain 22 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomainen voi päättää valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä valtionavustuksen oikean käyttötarkoituksen toteuttamisen kannalta olennaisissa virheissä. Harkinnanvarainen takaisinperintä on mahdollista lisäksi silloin, kun valtionavustuksella tuettu toiminta lopetetaan tai siirretään toiselle taikka valtionavustuksella tuettu omaisuus myydään tai se tuhoutuu. Harkinnanvarainen takaisinperintä tulee kyseeseen myös eräissä muutostilanteissa, jotka horjuttavat valtionavustuksen saajan mahdollisuuksia täyttää valtionavustuksen asianmukaista käyttöä koskevat edellytykset.

Takaisinperittäväälle avustukselle määritettävästä korosta säädetään lain 24 §:ssä, jonka mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittäväälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättyinä kolmella prosenttiyksiköllä. Valtionavustuslain 25 §:ssä säädetään viivästyskorosta. Sen mukaan takaisin perittäväälle määrälle on maksettava vuotuista

viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuna korkokannan mukaan, jos takaisin perittävää määrää ei makseta viimeistään valtionapuviranomaisen asettamana eräpäivänä.

Valtionapuviranomaisen oikeuteen saada tietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan valtionavustuslain 31 §:n mukaan mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), säädetään. Valtionapuviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja: 1) valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta; 2) valtionavustuksen hakijan ja saajan julkisista tuista; 3) valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä valtionavustuslain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

2.7 Nykytilan arviointi

2.7.1 Johdanto

Takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa sisämarkkinoille tukea edeltänyt tilanne, jotta varmistetaan tasapuoliset kilpailuolosuhteet sisämarkkinoilla. Kansallisen lainsäädännön tulee taas mahdollistaa takaisinperinnän tehokas toteutuminen, jotta taataan EU-oikeuden tehokas toteutuminen. SEUT 108 artiklan 3 kohta ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö – erityisesti unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa *Eesti Pagar* – ovat suoraan sovellettavaa ja jäsenvaltioita velvoittavaa EU-oikeutta. Kansallisen lainsäädännön tulisi näin ollen olla yhdenmukaista EU-oikeuden kanssa. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan varmistaa, että viranomaisilla on selkeä toimivalta ja velvollisuus periä takaisin perusteettomasti myönnetty tuki, ja että takaisinperinnän edellytykset on määriteltävä tarkasti kansallisessa lainsäädännössä.

SEUT 108 artiklan 3 kohta tai *Eesti Pagar* -tuomio eivät määrittele, millä tavoin takaisinperintämenettely tulisi kansallisesti järjestää. Tämän vuoksi on tarpeen säätää kansallisesti menettelyt, joilla voidaan toteuttaa EU:n valtiontukisääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä tilanteissa, joissa komissio ei ole tehnyt erillistä takaisinperintäpäätöstä.

Kansallisesti on tunnistettu useita tukimuotoja, joiden osalta takaisinperintävelvoitteesta ei ole säädetty yksiselitteisesti. Näitä ovat muun muassa rahoituslaitosten myöntämät rahoitustuotteet, jotka sisältävät valtiontukielementtejä, kuntien myöntämät tuet sekä valtion myöntämät lainat ja takaukset. Lisäksi on tunnistettu, että kansallinen sääntely takaisinperintään sovellettavien säännösten osalta ei kaikilta osin ole yhdenmukainen *Eesti Pagar* -oikeuskäytännön kanssa, esimerkiksi sääntöjenvastaisen tuen määritelmän, takaisinperintävelvoitteen ja sovellettavan takaisinperintäkoron osalta. Esimerkiksi *Eesti Pagar* -tuomion mukaan kansallisissa takaisinperintätilanteissa takaisinperintäkoron tulee määräytyä sääntöjenvastaisen tuen myöntöhetkellä vallinneen markkinakoron perusteella. Tämän vuoksi kansallisessa lainsäädännössä olevat ratkaisut, joissa takaisinperintäkorko määritetään kaavamaisesti ilman tuensaajakohtaista tarkastelua eivät lähtökohtaisesti ole yhdenmukaisia *Eesti Pagar* -oikeuskäytännön kanssa. Takaisinperintäkoron määrääminen kaavamaisesti esimerkiksi tietyn viitekoron ja kiinteän marginaalin perusteella voi johtaa tilanteisiin, joissa takaisinperintää pannaan täytäntöön EU-oikeuden näkökulmasta liian alhaisella korkotasolla — tavalla, joka ei ole omiaan palauttamaan ennen tuen myöntämistä vallinnutta kilpailutilannetta.

2.7.2 Rahoituslaitosten myöntämät valtiontuet

2.7.2.1 Johdanto

Lähtökohtaisesti EU:n myöntämiin rahoitusinstrumentteihin ei sovelleta EU:n valtiontukisääntöjä, sillä rahoitusinstrumenttien ei katsota täyttävän valtiontuen määritelmään kuuluvaa valtion varat -kriteeriä. Sama lähtökohta soveltuu myös Euroopan investointipankkiryhmän (EIP, sisältää Euroopan investointirahaston) rahoitukseen. On kuitenkin tunnustettu, että Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) mahdollistamien rahoitusohjelmien kautta osassa rahoitusinstrumentteja valtion varat -kriteeri saattaa täytyä. Tulkinta valtion varat -kriteeristä vakiintui ESIR:n seuraajan InvestEU-ohjelman myötä. Kun yleistä ryhmäpoikkeusasetusta (EU) N:o 651/2014 uudistettiin vuonna 2021 (Komission asetus (EU) 2021/1237), hyväksyttävien tukien kategoriaan lisättiin uudet artikkelit 56 d, e ja f, jotka mahdollistivat InvestEU-rahastosta tuettuihin rahoitus tuotteisiin liittyvän valtiontuen myöntämisen. Ryhmäpoikkeusasetuksen esitöiden mukaan rahaston rahoitus tuotteisiin voi liittyä jäsenvaltioiden valvomia varoja, yhteistyössä unionin kanssa hallinnoitavia varoja, elpymis- ja palautumistukivälineeseen perustuvia osuuksia tai muita jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia. Jäsenvaltioilla oli myös mahdollisuus myöntää osa yhteistyössä EU:n kanssa hallinnoitavista varoista tai elpymis- ja palautumistukivälineen resursseista InvestEU-rahastoon sisältyvän EU:n takuun jäsenvaltioiden osioon.

Valtiontuen kriteerit täyttävän tuen mahdollisuus ei rajoitu InvestEU-ohjelmaan, vaan oletus valtiontuesta voi syntyä minkä tahansa EU:n kautta kanavoituvan rahoituksen tapauksessa, kun rahoituskokonaisuuteen sisältyy kansallisten viranomaisten hallinnoimia varoja (kuten Euroopan aluekehitysrahaston varoja). InvestEU-ohjelman ulkopuolella tuki tulee ennakoilmoittaa komissiolle SEUT 108(3) artiklan mukaisesti tai noudattaa ns. vähämerkityksistä tukea koskevia periaatteita (komission asetus 2023/2831).

Mahdollisuus rahoitusohjelmien sisältämästä valtiontuesta saattaa realisoitua, kun EU:n rahoitusinstrumentteja (mm. InvestEU) koskevissa rahoitussopimuksissa käytetään kansallisia tai EU:n rakennerahastojen varoja osana rahoituspakettia. Esimerkiksi tästä voidaan nostaa pk-yritysaloite, joka on Euroopan unionin ja Euroopan investointipankkiryhmän (EIP-ryhmä) yhteinen rahoitusväline, jonka tavoitteena on parantaa pk-yritysten rahoituksen saatavuutta ja edistää talouskasvua sekä työllisyyttä. Suomessa aloite oli käytössä vuosina 2016–2023 osana rakennerahasto-ohjelmaa. Pk-yritysaloitteessa käytettiin EU:n aluekehitysrahaston varoja takaamaan Euroopan investointirahastolle (EIR) mahdollisesti syntyviä luottotappioita ("first loss peace"), jotka saattoivat realisoitua suomalaisten pankkien pk-yrityksille myöntämistä lainoista. Komission näkemyksen mukaan ohjelman takausjärjestely mahdollisti pankkien pk-yrityksille myöntämät lainat markkinahintaa edullisemmin, jolloin kyseessä on tuki SEUT 107(1) artiklan merkityksessä. EIR:n takaus kattoi pankkien lainojen realisoituvasta riskistä 50 %.

Suomessa on tällä hetkellä voimassa yksi EIP:n hallinnoima rahoitusohjelma, joihin arvioidaan sisältyvän tukea SEUT 107(1) artiklan merkityksessä. Tukiohjelma on European Guarantee Fund. Tuen myöntäjänä toimii tässä ohjelmassa yksityinen rahoitusta välittävä taho (esimerkiksi luottolaitos). Tukiohjelmaan ei sovelleta valtionavustuslakia, eikä muuta avustustoimintaa säätelevää kansallista lainsäädäntöä. Nykyisen lainsäädännön nojalla ei ole tunnistettavissa takaisinperintäsääntelyä ohjelman mukaisille tuille, eikä takaisinperinnän suorittavaa toimivaltaista viranomaista.

2.7.2.2 European Guarantee Fund

EIP:n luoma ja hallinnoima väliaikainen kriisinhallintaväline EU Covid-19 -takuurahasto (Pan-European Guarantee Fund, EGF) on keväällä 2020 luotu rahasto, jossa on yhteensä 24,4 miljardia euroa EU:n jäsenvaltioiden vastatakauksia. Covid-19-takuurahasto on luotu ensi sijassa pk-yrityksille koronapandemian taloudellisista seurauksista palautumiseen ja se on osa EU:n ensimmäistä 540 miljardin euron koronaelvytyspakettia.

Takuurahaston tuella EIP voi myöntää takauksia ja vastatakauksia pankeille ja kansallisille erityisrahoituslaitoksille, jotta ne voivat lisätä luotonantoaan. Rahoitusjärjestelyn tavoitteena on vivuttaa rahaston varoja ja luoda jäsenvaltioiden markkinoille jopa 200 miljardia euroa lisärahoitusta. Takuurahaston kautta myönnetty rahoitus on varattu ainoastaan siihen osallistuvien jäsenvaltioiden yrityksille. EIP ja rahoituslaitos allekirjoittavat takaussopimuksen ja käytännössä rahoitusjärjestely loppuasiakkaalle toteutetaan kansallisen rahoituslaitoksen kautta.

Takuurahaston jäsenvaltiokohtaisten takuiden kautta korvataan EIP:lle syntyviä mahdollisia luottotappioita. Takuurahasto myöntäisi omavelkaisia, peruuttamattomia ja ehdottomia takauksia EIP-ryhmälle sen myöntämien takuun piirissä olevien transaktioiden aiheuttamien tappioiden varalta. Jäsenvaltiot vastaavat viime kädessä kaikista rahastoon realisoituvista tappioista osuksiensa mukaisesti. Suomen osuus on maksimissaan noin 370 miljoonaa euroa, sillä se määräytyy Suomen pääomaosuudesta EIP:ssä.

2.7.2.3 Pk-yritysaloite (The SME Initiative Finland)

Pk-yritysaloite oli EIP:n rahoitusinstrumentti, jonka tarkoitus oli edistää pk-yritysten rahoitusta kattamalla osittain luottolaitosten riskiä lainatakauksilla. Jäsenvaltioiden rahoittamien Euroopan rakenne - ja investointirahastojen ("ERI-rahastot") varojen lisäksi pk-yritysaloitetta rahoitti Euroopan unioni COSME - ja/tai Horisontti 2020 - rahastojen sekä EIP:n resurssien kautta. Pk-yritysaloite oli toiminnassa Bulgariassa, Suomessa, Italiassa, Maltalla, Romaniassa ja Espanjassa.

Pk-yritysaloitteen mukaisen Suomen kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi suunnatun takausohjelman päätavoitteena oli parantaa yritysten rahoituksen saatavuutta. Tavoite oli lisätä pk-yrityksille myönnettyjä pankkilainoja annettujen takausten avulla. Rahoitusta suunnattiin ohjelman avulla erityisesti yrityksille, jotka olivat uusia, voimakkaasti kasvavia, kansainvälistyviä tai innovatiivisia, ja joiden olisi muuten ollut vaikea saada rahoitusta. Pankki tarjosi yritysasiakkaille oman lainapolitiikkansa mukaan ja ohjelmassa määritellyin painotuksin lainarahoitusta ohjelman takauksen avulla. Tuote jakoi takauriskiiä ja sen ehdot olivat asiakkaalle edullisemmat esimerkiksi pidemmän laina-ajan muodossa.

Syyskuussa 2016 käynnistettyä ohjelmaa rahoittavat Suomen tasavalta, Euroopan komissio ja EIP-ryhmä (eli Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto). EIR hallinnoi ohjelmaa eri rahoittajien puolesta. Pk-yritysaloitteen mukainen Suomen takausohjelma oli osa Suomen ja Euroopan komission kumppanuussopimusta vuosille 2014–2020. Euroopan aluekehitysrahaston ja Suomen valtion rahoitus ohjelmalle oli 40 miljoonaa euroa vuosina 2016–2023. Ohjelman rahoituksen lisäksi lainantakauksiin suunnattiin 35 miljoonaa euroa valtion lisärahoitusta vuodesta 2020 alkaen ja päättyen vuoden 2023 lopussa. Tätä rahoitusta käytettiin kattamaan pankeille mahdollisesti syntyviä luottotappioita, joista takaus kattoi 50 %

(minkä lisäksi Finnvera on myöntänyt osalle lainoista 30 % täytetakauksen, joka nostaa pankin saaman takauksen enintään 80 %:in lainasummasta).

2.7.3 Kuntien ja hyvinvointialueiden myöntämät valtiontuet

Kunta voi tietyin edellytyksin tukea yritystoimintaa kuntalain (410/2015) nojalla ja kuntalain 7 §:ssä tarkoitetun kunnan yleisen toimialan puitteissa. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on katsottu, että yritystoiminnan tukeminen kuuluu kunnan tehtäviin vain poikkeustilanteissa ja perustelluista syistä. EU:n valtiontukisäännöt eivät muuta tai rajoita kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Sen sijaan ne rajoittavat sitä, millä ehdoilla ja missä muodossa kunnat voivat myöntää yrityksille tukea. Kunta on tukea myöntäessään valtiontukiviranomainen, jonka on varmistettava valtiontukisääntöjen noudattaminen eli se, sisältääkö kunnan suunnittelema toimenpide valtiontukea ja jos sisältää, millä edellytyksin tuki voidaan valtiontukisääntöjen puitteissa myöntää. Kuntalain 129 §:n 4 momentissa ja 130 §:n 3 momentissa on erikseen todettu, että kunnan on lainan, takauksen tai muun vakuuden antaessaan sekä omistamansa kiinteistön luovutuksen tai vuokraamisen yhteydessä otettava huomioon EU:n valtiontukisäännöt. Kuntien myöntämien, valtiontuen edellytykset täyttävien yritystukien määriä ja kohdentumista on selvitetty vuosien 2019–2021 tarkastelujaksolla selvityksessä ”Kuntien myöntämät yritystuet Suomessa” (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:5).

Valtiontuen olemassaolon arviointi ja tuen toteaminen valtiontukisääntöjen vastaiseksi voi tapahtua kunnassa ennen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä, tuomioistuimen kumottua kunnan tekemän tukipäätöksen tai kunnan itse jälkikäteen havaittua myöntämänsä tuen sääntöjenvastaisuuden. Jos kunnan päätöksestä tehdään kunnallisvalitus, jossa väitetään päätöksen olevan EU:n valtiontukisääntöjen vastainen, hallintotuomioistuimen on ratkaistava, onko kunta asianmukaisesti selvittänyt, sisältyykö kyseessä olevaan toimenpiteeseen valtiontukea ja onko tuki myönnetty valtiontukisääntöjen mukaisesti. Tuomioistuin on sidottu valittajan asiassa esittämiin valitusperusteisiin eikä se voi tutkia asiaa laajemmin kuin mitä valituksessa on esitetty. Useimmissa tapauksissa, joissa tuomioistuin on kumonnut kunnan tekemän tukipäätöksen, syynä kumoamiselle on tuomioistuimen mukaan ollut kunnan puutteellinen tai riittämätön selvitys siitä, onko toimenpiteeseen voinut sisältyä valtiontukea. Siksi tällaiset päätökset ovat syntyneet kuntalain 135 §:n mukaisesti virheellisessä järjestyksessä.

Jos tuomioistuin kumoo kunnan tekemän tukipäätöksen eikä tukea ole vielä maksettu, tuensaaja ei saa kyseiseen päätökseen perustuva tukea eikä tukea näin ollen tarvitse periä takaisin. Tuen takaisinperintä ei ole tarpeen myöskään silloin, jos kunta asian uudessa käsittelyssä varmistaa, että kyseessä oleva toimenpide joko ei sisällä lainkaan valtiontukea tai tuki on valtiontukisääntöjen mukaista. Tuen takaisinperintä voi sen sijaan olla tarpeen esimerkiksi silloin, jos kunta on jo ryhtynyt tukitoimenpiteen täytäntöönpanoon. On jossain määrin epäselvää, miltä osin kuntalain voidaan katsoa velvoittavan valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään ja voidaanko takaisinperintää ylipäätään suorittaa kuntalain nojalla, sillä kuntalaki ei sisällä erillisiä säännöksiä tuen takaisinperinnästä. Kuntalaki ei myöskään sisällä säännöksiä esimerkiksi takaisinperintään liittyvästä korosta tai takaisinperintämenettelystä.

Myös hyvinvointialueiden tulee toiminnassaan noudattaa valtiontukisääntöjä, ja hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021, jäljempänä *hyvinvointialuelaki*) on vastaavanlaiset viittaukset valtiontukisääntöihin kuin kuntalaissa (hyvinvointialuelain 134—

135 §). Verrattuna kuntien toimintaan, on käytännössä kuitenkin epätodennäköisempää, että hyvinvointialueiden katsottaisiin omassa toiminnassaan myöntävän valtiontukea, sillä niiden tehtäviin kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi eivät lähtökohtaisesti ole EU-oikeudessa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Lisäksi hyvinvointialueilla ei hyvinvointialuelain 6 §:n mukaisesti ole kuntien tapaan rajoittamatonta yleistä toimialaa, vaan ne voivat ottaa hoitaakseen vain lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Tästä huolimatta hyvinvointialueiden toimenpiteet voivat joissakin tilanteissa täyttää valtiontuen kriteerit, varsinkin niiden vuokratessa kiinteistöjä tai muuten toimiessa markkinoilla. Täten edellä kunnista todettu pätee myös hyvinvointialueisiin, niiden tekemiin tukipäätöksiin ja valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään.

2.7.4 Valtionavustuslain ja muun yritystukilainsäädännön nojalla tehtävän takaisinperinnän suhde EU:n valtiontukisääntöihin

Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomaisella on velvollisuus periä takaisin maksettu valtionavustus ja lopettaa valtionavustuksen maksaminen, jos valtionavustuksen saaja on toiminut valtionavustusta hakiessaan tai sitä käyttäessään olennaisesti virheellisellä tai vilpillisellä tavalla. Valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslain 22 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomainen voi päättää valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä valtionavustuksen oikean käyttötarkoituksen toteuttamisen kannalta olennaisissa virheissä. Harkinnanvarainen takaisinperintä on mahdollista lisäksi silloin, kun valtionavustuksella tuettu toiminta lopetetaan tai siirretään toiselle taikka valtionavustuksella tuettu omaisuus myydään tai se tuhoutuu. Harkinnanvarainen takaisinperintä tulee kyseeseen myös, jos Euroopan unionin lainsäädännössä sitä edellytetään. Valtionavustuslain 24 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittäväälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä.

Valtionavustuslaissa EU-oikeuden mukaiset takaisinperintätilanteet ovat listattuna lain 22 §:ssä, jossa säädetään valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä. Valtionavustuslain hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin todettu, että valtionapuviranomaisella on EU:n lainsäädännön perusteella velvollisuus lopettaa valtionavustuksen maksaminen ja periä maksettu valtionavustus takaisin (HE 63/2001 vp, s. 60). EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset tilanteet ovat kansallisia viranomaisia velvoittavia, eivätkä kansalliset viranomaiset voi käyttää harkintavaltaa takaisinperinnän suorittamisessa. Näin ollen valtionavustuslain 22 §:n mukaista takaisinperinnän harkinnanvaraisuutta ei voida lähtökohtaisesti pitää yhdenmukaisena EU-oikeudesta tulevan ehdottoman takaisinperintävelvoitteen kanssa.

Nykyisen valtionavustuslain (688/2001) 24 §:n säännös takaisinperintään sovellettavasta korosta on myös EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallinen. Säännöksen mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisinperittäväälle määrälle korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa, lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä, valtionavustuksen maksupäivästä lukien.

Euroopan unionin tuomioistuimen Eesti Pagar -tuomion (C-349/17) mukaan SEUT 108 artiklan 3 kohta edellyttää, että sääntöjenvastaisen tuen saaja veloitetaan maksamaan korkoa koko siltä ajanjaksolta, jona tuki on ollut käytössä. Korkokannan tulee vastata sitä markkinakorkoa, jota kyseinen tuensaaja olisi joutunut maksamaan, mikäli se olisi rahoittanut tuen määrän markkinaehtoisesti kyseisenä ajankohtana.

Valtionavustuslain 24 §:n mukainen korkokanta määräytyy kaavamaisesti, eikä se ota huomioon tuensaajan yksilöllistä taloudellista tilannetta tai markkinakorkojen vaihtelua. Esimerkiksi joulukuussa 2023 takaisinperintäkorko oli yhteensä 7 % (4 % viitekorko + 3 prosenttiyksikköä), kun taas joulukuussa 2022 korko oli 3 % (0 % viitekorko + 3 prosenttiyksikköä). Tällainen yhdenmukainen korkokanta ei kaikissa tilanteissa täytä Eesti Pagar -tuomion mukaista vähimmäiskorkotasoa, erityisesti silloin, kun tuensaajan taloudellinen tilanne on heikko ja markkinaehtoinen rahoitus olisi ollut selvästi kalliimpaa. Näin ollen valtionavustuslain 24 §:n mukainen korkokanta ei todennäköisesti täytä kaikissa tilanteissa Eesti Pagar -tuomion mukaista vähimmäiskorkotasoa, eikä varsinkaan tilanteissa, joissa yrityksen taloudellinen tilanne on heikko.

Sovellettava korkolain mukainen viitekorko puolestaan ei ole yhteneväinen EU-oikeuden markkinaehtoisuuden vaatimuksen kanssa siksi, että se ei huomioi korkotason äkkinäisiä ja merkittäviä vaihteluita, vaan seuraa markkinakorkoja huomattavalla viiveellä. Korkolain mukaista viitekorkoa sovelletaan käytännössä aina kuusi kuukautta kerrallaan.

Valtionavustuslain kanssa samankaltainen tilanne on havaittavissa myös muussa kansallisessa lainsäädännössä, jonka perusteella EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia tukia voidaan myöntää. Yleisesti on havaittu, että erityislaeissa ei ole pääsääntöisesti tarkemmin kuvattu sitä, missä tilanteissa tuki on myönnetty EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesti, eikä lainsäädäntö sisällä velvollisuutta EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperimiseen. Lisäksi laeissa takaisinperintäkorko saatetaan määritellä kiinteän kaikille sovellettavan ratkaisun kautta (esimerkiksi korkolaki lisätynä tietyllä preemiolla). Yllä mainitun mukaisesti tämä korkotaso ei todennäköisesti kaikissa tilanteissa täytä Eesti Pagar -tuomion mukaista vähimmäiskorkotasoa, varsinkaan tilanteissa, joissa yrityksen taloudellinen tilanne on heikko.

Nykyisessä valtionavustuslaissa sekä eräissä erityislaeissa on myös säädetty mahdollisuudesta kohtuullistaa takaisinperintää. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen voi tietyissä olosuhteissa päättää olla perimättä tukia takaisin kokonaan tai osittain.

EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta tällainen kansallinen menettely ei ole yhteensopiva SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja sitä koskevan oikeuskäytännön, erityisesti Eesti Pagar -tuomion (C-349/17), kanssa. Unionin oikeuden mukaan sääntöjenvastainen tuki on perittävä takaisin täysimääräisesti, eikä jäsenvaltioilla ole harkintavaltaa luopua takaisinperinnästä, ellei kyse ole tilanteesta, jossa takaisinperintä olisi selvästi unionin oikeuden yleisten periaatteiden vastaista.

Tämän vuoksi kansallisen lainsäädännön kohtuullistamissäännöksiä on tarpeen arvioida, jotta ne eivät estä EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa ja sääntöjenvastaisten tukien takaisinperintää tilanteissa, joissa komissio ei ole tehnyt erillistä takaisinperintäpäätöstä.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on säätää täsmällisesti velvoitteesta ja menettelyistä, jotka koskevat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen valtiontuen takaisinperintää. Tavoitteena on näin varmistaa, että kansalliset viranomaiset voivat panna täytäntöön EU-oikeuden vaatimuksen sääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnästä. Hallituksen esityksen mukainen ehdotus takaisinperintävelvollisuudesta ja siihen liittyvistä edellytyksistä ovat tarpeen EU-oikeudesta tulevien velvollisuuksien selventämiseksi ja toimivaltaisten viranomaisten nimeämiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä säädettäisiin yksityiskohtaisesti EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien takaisinperinnästä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, joka vastaa unionin oikeuden vaatimuksia EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä. Ehdotuksen taustalla on SEUT 108 artiklan 3 kohta ja unionin tuomioistuimen Eesti Pagar -tuomio sen tulkinnasta.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan soveltamisessa jäsenvaltioilla on rajallinen kansallinen liikkumavara, joka koskee ensisijaisesti sitä, kuinka aktiivisesti tukiviranomaisten tulee valvoa tuensaajien toimia ja varmistaa sääntöjen noudattaminen. Eesti Pagar -tuomio nojalla jäsenvaltioilla on harkintavaltaa sen suhteen, miten ne kansallisesti järjestävät sääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnän. Tämä harkintavaltaa ei kuitenkaan ole rajaton, vaan jäsenvaltioiden on noudatettava tuomioissa asetettuja reunaehtoja, jotka varmistavat EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon.

Kansallisen lainsäädännön tulee siis mahdollistaa oma-aloitteinen takaisinperintä myös tilanteissa, joissa komissio ei ole tehnyt erillistä takaisinperintäpäätöstä. Tämä edellyttää selkeitä ja täsmällisiä säännöksiä viranomaisten toimivallasta ja menettelytavoista sääntöjenvastaisten tukien käsittelyssä.

Hallituksen esityksessä säädettäisiin, että EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti unionin oikeudesta tulevia ehtoja takaisinperinnälle tulisi soveltaa, kun kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä. Ensisijaisia muuhun kansalliseen lainsäädäntöön nähden olisivat pykälät, jotka koskevat velvoitetta takaisinperintään, poikkeuksia takaisinperinnästä sekä takaisinperintäkorkoa. Lisäksi laissa olisi määritelty tarkemmin tilanteet, joissa kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesta tuesta. Kyseessä olisi uusi laki, mutta voimassa olevan lain 300/2001 säännökset siirtyisivät sellaisenaan uuteen lakiin. Voimassa olevien pykälien osalta kyseessä olisi ainoastaan tekninen muutos, eikä lain 300/2001 voimassa olevien pykälien muutoksella katsota olevan vaikutuksia säännösten soveltamisen kannalta.

EU-oikeudesta tulevien takaisinperintää koskevista edellytyksistä säätäminen olisi tarpeellista, jotta varmistetaan EU-oikeuden tehokas toteutuminen. Nykyisin takaisinperinnästä saattaa kansallisesti olla EU-oikeudesta poikkeavia säännöksiä. Säätämällä ehdotettu takaisinperintämenettely velvoittavaksi mainituin osin, varmistettaisiin, että tukiviranomaiset soveltaisivat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnässä yhdenmukaisesti EU-oikeuden mukaisia ehtoja. Mainittujen kohtien soveltaminen ensisijaisena olisi siten perusteltua myös tuensaajien ja tukiviranomaisten yhdenmukaisen kohtelun varmistamisen näkökulmasta. Muilta kuin esityksessä säädettäväksi ehdotetuin osin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään voitaisiin soveltaa muuta lainsäädäntöä. Esimerkiksi valtionavustusten osalta sovellettaisiin edelleen pääsääntöisesti valtionavustuslakia ja valtionavustuslaista poikettaisiin vain esityksessä säädetyin osin. Lailla ei esimerkiksi puututtaisi valtionavustuslain 20 §:n mukaiseen palautusoikeuteen. Hallituksen esityksessä ehdotettu takaisinperintävelvollisuus täydentäisi näin muussa lainsäädännössä olevia takaisinperintätilanteita ja muilta kuin säädetyin osin sovellettaisiin jatkossakin muussa lainsäädännössä olevaa menettelyä.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi myös valtionavustuslain 21 §:än uusi 2 momentti, jonka mukaan Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnettyjen valtionavustusten takaisinperinnästä säädetään ehdotetussa laissa. Myös kuntalakiin ja hyvinvointialuelakiin lisättäisiin viittaussäännökset ehdotettuun uuteen lakiin ja siihen, että valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä säädettäisiin ehdotetussa laissa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Johdanto

Valtiontukia voivat SEUT 107 artiklan 1 kohdan merkityksessä myöntää Suomessa valtion viranomaiset, paikallisviranomaiset sekä tietyissä erityistilanteissa myös rahoituslaitokset ja julkisyhteisön omistamat ja niiden kontrolloimat yhtiöt. Tarkkaa tietoa Suomessa eri tahojen myöntämästä valtiontuen kokonaismäärästä ei ole saatavilla, sillä Suomessa ei ole olemassa yleistä valtiontukien raportointivelvoitetta.

4.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisille

Julkinen tietopalvelu ”yritystukirekisteri” sisältää tiedot valtion tukiviranomaisten ja niiden puolesta tukia myöntävien yhteisöjen ja säätiöiden myöntämistä ja maksamista tuista. Se sisältää tiedot suorista tuista, palautuvista tuista ja verotuista, jotka täyttävät EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset edellytykset. Näitä ovat myös komission asetusten mukaiset vähämerkityksiset tuet ja SGEI-tuet. Rekisteri ei kuitenkaan sisällä kuntien ja rahoituslaitosten myöntämiä tukia eikä maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden tukia. Tilastokeskus käyttää yritystukirekisterin mukaisia tietoja, ja tilastokeskuksen mukaan vuonna 2024 suoraa yritystukea maksettiin 908 miljoonaa euroa ja myönnettiin 1,1 miljardia euroa. Samana vuonna lainoja myönnettiin 295 miljoonan euron verran ja takauksia 2,9 miljardia euroa. Yritystukea sai vuonna 2024 14 624 yritystä. (Yritystukitilasto 2024).

Komission valtiontukien tulostaulu sisältää tiedot jäsenvaltioiden myöntämistä tuista eri toimialoilla. Tulostaulun perusteella voidaan arvioida tukimääriä myös maa- ja metsätalouden alalla, jonka tietoja ei ole saatavissa yritystukirekisteristä. Keväällä 2022 julkaistun tulostaulun mukaan Suomi on vuosina 2011–2021 myöntänyt maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella valtiontukea 400 miljoonaa euroa (Euroopan komissio, State aid Scoreboard 2022).

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä työryhmän jäseniltä selvitettiin eri hallinnonaloilta EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien vuosittaisia takaisinperintöjen määriä. Yleisesti voidaan todeta, että tiedot takaisinperintätapausten määristä ovat Suomessa melko vajavaisia eikä kattavaa tilastotietoa ole olemassa, sillä takaisinperintöjä ei koske tukien myöntämistä ja maksatusta koskeva rekisteröintivelvoite.

Työryhmän edustajille suunnatun kyselyn perusteella havaittiin, että valtaosa valtion myöntämien tukien takaisinperinnöistä perustui kansallisiin takaisinperintäperusteisiin. Toisin sanoen tuen takaisinperinnän syynä ei ollut näissä tilanteissa EU:n valtiontukisääntöjen vastaisuus. Tyypillinen tilanne oli esimerkiksi se, että tuensaaja oli antanut virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja tukihakemuksessaan.

Saatujen tietojen mukaan valtion viranomaiset perivät vuosittain vain hyvin rajallisen määrän tukia takaisin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisuuden perusteella – alle kymmenessä

tapauksessa vuodessa. Tämän perusteella voidaan arvioida, että ehdotettujen muutosten vaikutukset valtion viranomaisten työmäärään jäisivät vähäisiksi, ja uuden lain mukaista takaisinperintävelvollisuutta sovellettaisiin todennäköisesti vain muutamissa tapauksissa vuosittain.

Ehdotetut muutokset edellyttävät, että tukea myöntävä viranomainen pystyy tunnistamaan tilanteet, joissa myönnetty tuki rikkoo EU:n valtiontukisääntöjä, ja ryhtyy tarvittaviin toimiin tuen takaisinperimiseksi. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi tarkemmin siitä, kuinka aktiivisesti viranomaisen tulisi seurata tukien EU-oikeuden mukaisuutta. Koska SEUT 108 artiklan 3 kohdan takaisinperintävelvoitteen valvomisen soveltamisessa jäsenvaltioilla on kansallinen harkintavalta, viranomaisilta ei edellytetä jatkuvaa tai yksityiskohtaista valvontaa, vaan ne voivat itse määritellä, kuinka aktiivisesti ne seuraavat tuensaajien toimintaa ja varmistavat sääntöjen noudattamisen.

Nykytilanteessa valtionavustuslain 15 § velvoittaa valtionapuviranomaisen huolehtimaan siitä, että avustuksen valvonta on asianmukaista ja riittävää. Lisäksi perustuslain 21 §:n 2 momentti sekä hallintolain 44 § edellyttävät, että viranomaisen päätöksestä ilmenevät sen perustelut ja keskeiset oikeusperiaatteet, kuten kuulluksi tuleminen ja muutoksenhakuoikeus. Tämän vuoksi viranomaisen on jo nykyisin yksilöitävä takaisinperintäpäätöksessään, perustuuko se kansallisiin takaisinperintäperusteisiin vai EU:n valtiontukisääntöjen rikkomiseen. Näin ollen ehdotettujen muutosten ei arvioida aiheuttavan merkittävää lisätyötä viranomaisille, jotka myöntävät EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia tukia.

Hallituksen esityksessä määritettävän tukien takaisinperintäkoron tapauskohtaisen määrittämisen voidaan arvioida lisäävän hieman tukia myöntävien viranomaisten hallinnollista taakkaa. Tapauskohtainen määrittäminen voi muodostua hallinnollisesti raskaammaksi vaihtoehdoksi kaavamaiselle, esimerkiksi korkolakiin perustuvalla koron määrittämiselle. EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö eivät kuitenkaan edellytä takaisinperintäkoron määrittämistä etukäteen ennen tuen myöntämistä. Tämän takia kokonaisuutena tarkasteltuna ehdotuksen vaikutus viranomaisten työmäärään voidaan arvioida vähäiseksi, sillä koron tapauskohtainen määrittäminen rajautuu vain niihin todennäköisesti hyvin harvoihin tilanteisiin, joissa on toimittu EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesti. Hallinnollista taakkaa vähentäisi myös se seikka, että takaisinperintäkorko olisi mahdollista määrittää helpotetusti noudattamalla esimerkiksi etukäteen määriteltyä vähimmäiskorkotasoa.

Ehdotuksesta hallintotuomioistuimille mahdollisesti aiheutuva työmäärä voidaan arvioida vähäiseksi. Arvion mukaan takaisinperintäpäätöksiä tehtäisiin vain muutamia vuosittain, minkä perusteella myös tuomioistuimiin ohjautuvien valitusten määrä jäisi todennäköisesti vähäiseksi. On kuitenkin huomioitava, että takaisinperintäpäätöksiä tehdään eri viranomaisissa, joilla voi olla vaihteleva taustaosaaminen EU:n valtiontukisääntelystä. Tämän vuoksi tuomioistuimille saapuvat asiat voivat olla sisällöltään moniulotteisia ja edellyttää perusteellista perehtymistä valtiontukioikeuden periaatteisiin ja soveltamiskäytäntöön.

Takaisinperintäkorkoa koskevat muutokset saattavat aiheuttaa tarpeen mukauttaa tietojärjestelmiä joiltain osin.

4.2.3 Vaikutukset kunnille ja hyvinvointialueille

Kuntien myöntämien, EU:n valtiontukisääntöjen edellytykset täyttävien tukien kokonaismäärästä ei ole saatavilla tarkkaa tilastotietoa, sillä kansallinen raportointi- tai

tilastointivelvoite ei koske kuntia. Esityksen ei katsota varsinaisesti lisäävän kuntien tehtäviä nykytilanteeseen verrattuna, koska kunnat ovat jo velvollisia noudattamaan EU:n valtiontukisääntöjä myöntäessään tukia, ja tähän kuuluu lähtökohtaisesti myös velvollisuus periä takaisin sääntöjenvastaisesti myönnettyt tuet.

Koska kuntalaki ei kuitenkaan sisällä erillistä säännöstä, joka velvoittaisi takaisinperintään EU:n valtiontukisääntöjen vastaisissa tilanteissa, ehdotettu laki selkeyttäisi kuntien velvollisuuksia ja lisäisi tietoisuutta takaisinperintävelvollisuudesta. Tämä voisi johtaa siihen, että kunnissa tehtäisiin nykyistä enemmän takaisinperintäpäätöksiä. Tietoisuutta lisäisi myös se, että kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen viittaussäännös uuteen lakiin, jossa säädettäisiin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä.

Lisäksi, kuten edellä on todettu, takaisinperintäkoron tapauskohtainen määrittäminen voi jonkin verran lisätä kuntien hallinnollista työtä nykytilaan verrattuna. Tämäkin velvollisuus perustuu kuitenkin viime kädessä EU-oikeuteen.

Esitys selkeyttäisi kuntien toimintaa siltä osin, että ehdotettu uusi laki sisältäisi nimenomaiset säännökset EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen valtiontuen takaisinperinnästä. Tällöin tuen takaisinperintä tapahtuisi ehdotetun lain nojalla ja muutoksenhaku takaisinperintää koskevaan kunnan päätökseen tapahtuisi kunnallisvalituksen sijaan hallintovalituksena. Tällöin valituksen voisivat tehdä vain asianomaiset. Jos kyse olisi tilanteesta, jossa hallintotuomioistuin kumoaa kunnan tekemän päätöksen sen vuoksi, että kunta ei ole ennen päätöksentekoa riittävällä tavalla selvittänyt toimenpiteeseen mahdollisesti sisältyvän valtiontuen olemassaoloa, kumoamisen syynä on lähtökohtaisesti menettelyvirhe eikä sääntöjenvastaisen valtiontuen myöntäminen. Tällöin mahdollisen sääntöjenvastaisen valtiontuen olemassaolo jäisi kunnan selvitettäväksi. Ehdotettu laki voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, jos kunnan on tosiasiallisesti todettu myöntäneen sääntöjenvastaista valtiontukea ja kunta on jo ryhtynyt tukitoimenpiteen täytäntöönpanoon. Kuntalain nojalla tehtäviin päätöksiin haettaisiin jatkossakin muutosta kuntalaissa säädetyin muutoksenhakumenettelyin.

Edellä kuntien osalta todettu koskee myös hyvinvointialueita, jotka voivat kuntien tavoin myöntää valtiontuen kriteerit täyttäviä valtiontukia ja joiden on tällöin noudattava EU:n valtiontukisääntöjä ja myös perittävä EU:n valtiontukisääntöjen vastaiset tuet takaisin niiden saajilta. Hyvinvointialueiden kunnista poikkeavan tehtäväalan takia voidaan kuitenkin arvioida, että hyvinvointialueet myöntävät EU:n valtiontuen kriteerit täyttäviä tukia kuntia harvemmin. Siksi ehdotettu laki tulisi todennäköisesti sovellettavaksi niiden toiminnassa kuntia harvemmissä tapauksissa.

4.2.4 Vaikutukset yrityksille

Hallituksen esityksen mukainen EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä edistää markkinoiden toimivuutta niin Suomessa kuin laajemmin sisämarkkinoilla. EU:n valtiontukisääntöjen vastaisilla tuilla voi olla huomattavia kielteisiä vaikutuksia markkinoilla: ne voivat esimerkiksi lisätä alalle tulon esteitä sekä vaikuttaa investointien ja kilpailun kannustimiin. Esimerkiksi tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle on EU:n valtiontukisäännöissä lähtökohtaisesti kielletty, sillä tuki kannattamattomille yrityksille on erittäin kilpailua vääristävää ja heikentää myös talouden tuottavuuskasvua. Takaisinperintää ei edellä mainitusti pidetä EU-oikeudessa sanktiona sääntöjenvastaista tukea saanutta yritystä kohtaan, vaan tuen takaisinperinnällä korkoineen pyritään palauttamaan ennen tuen myöntämistä markkinoilla vallinnut markkinatilanne. Tämän voidaan katsoa olevan

välttämätöntä, jotta sisämarkkinoiden tasapuoliset toimintaedellytykset säilyvät. Sääntöjenvastaisten tukien takaisinperintä edistää vastaavista syistä myös kotimarkkinoiden kilpailullisuutta ja markkinoiden toimivuutta.

Yksittäisen yrityksen kannalta vaikutukset voivat sen sijaan olla hyvinkin merkittäviä. Mikäli jälkikäteen havahdutaan myönnetyn tuen EU:n valtiontukisääntöjen vastaisuudesta ja tuki korkoineen peritään takaisin EU-oikeuden mukaisesti, voi yrityksen taloudellinen tilanne muuttua hyvinkin merkittävästi. Suomessa myönnetty suurimmat yksittäiset yritystuet ovat kooltaan kymmeniä miljoonia euroja ja poikkeuksellisissa tapauksissa jopa satoja miljoonia euroja. Tämän vuoksi tuen takaisinperintä voi olla erittäin merkityksellinen asia yrityksen toimintaedellytysten kannalta.

Ehdotus mahdollistaisi myös luottolaitosten myöntämien EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnän. Lähtökohtaisesti luottolaitosten myöntämien tukien takaisinperintätilanteita arvioidaan olevan hyvin vähän. Arvio on, että niitä ei tapahtuisi vuosittain, vaan enintään muutaman vuoden välein yksittäisinä tapauksina. Vaikutukset jäisivät näin vähäisiksi ja arvion mukaan mahdolliset vaikutukset kohdistuisivat tuen takaisinperintäviranomaisen työmäärän lisääntymiseen. Arvion mukaan luottolaitosten työmäärään mahdollisella takaisinperinnällä ei tulisi olla merkittävää vaikutusta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valtiontukien takaisinperintä merkitsee merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslain 124 §:n tarkoittamassa mielessä. Tällainen toimivalta ei ole siirrettävissä viranomaistoiminnan ulkopuolelle. Lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin. Näistä syistä takaisinperinnästä on säädettävä nimenomaisesti lailla. Pelkkä alemmanasteinen sääntely tai hallinnollinen ohjeistus ei tarjoa riittävää oikeudellista perustaa takaisinperintätoimien toteuttamiselle.

Koska esitettävän kansallisen sääntelyn taustalla on suoraan sovellettava SEUT 108 artiklan 3 kohta, työryhmässä tarkasteltiin yhtenä vaihtoehtona Eesti Pagar -tuomion reunaehtoisten sisällyttämistä kansalliseen yritystukilainsäädäntöön. Suomessa yritystukien myöntäminen perustuu useisiin valtioneuvoston nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin ja erityislakeihin, kun taas kunnissa tukia myönnetään kuntalain nojalla.

Tässä vaihtoehtodossa olemassa oleva lainsäädäntö päivitetäisiin vastaamaan EU-oikeuden reunaehtoja. Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan poistaisi sitä ongelmaa, että osa takaisinperintätilanteista – esimerkiksi rahoituslaitosten osalta – jäisi edelleen ilman kansallista oikeusperustaa. Lisäksi vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi kaikkien taloudellista toimintaa sääntelevien lakien ja asetusten tunnistamista, tarkistamista ja päivittämistä, mikä tarkoittaisi todennäköisesti kymmenien lakien ja asetusten uudistamista.

Nykytilanteessa on viitteitä siitä, ettei Eesti Pagar -tuomion mukainen oikeuskäytäntö ole kaikilta osin huomioitu valtioneuvoston lisäksi myöskään muussa EU:n valtiontukilainsäädännössä. Tämän vaihtoehdon haasteena olisi myös lainsäädännön ajantasaisena pitäminen, mikäli EU-oikeudessa tapahtuisi muutoksia. Lisäksi arvioidaan, ettei tämä vaihtoehto lähtökohtaisesti turvaa EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa eikä takaa tuensaajien ja tukiviranomaisten tasapuolista kohtelua.

Toisena toteuttamisvaihtoehtona työryhmässä arvioitiin myös mahdollisuutta, että EU-oikeuden keskeisten reunaehtojen lisäksi itse takaisinperintämenettelyistä ja siihen liittyvästä tietojensaanti- sekä tarkastusoikeuksista säädettäisiin horisontaalisesti ehdotetussa laissa niiden tilanteiden osalta, joissa on kyse EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä. Tässä vaihtoehdossa EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä perustuisi kaikilta osin yhteen lakiin ilman pykäläkohtaisia poikkeuksia. Kyseinen vaihtoehto ei kuitenkaan huomioisi muussa erityislainsäädännössä olevia tukikohtaisia erityispiirteitä, esimerkiksi tavallista laajempia takaisinperintä-, tiedonsaanti- ja tarkastusmenettelyitä. Eesti Pagar -tuomio ei myöskään ota kantaa itse menettelyyn prosessina, joten EU-oikeudesta ei tule velvoitteita takaisinperinnän järjestelyn osalta.

Ehdotuksessa on näistä syistä päädytty edellä todetusti siihen ratkaisuun, että EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnässä sovelletaan ehdotettua lakia ensisijaisesti vain EU:n valtiontukisääntöjen keskeisten reunaehtojen osalta. Ensisijaisia muuhun erityislainsäädäntöön nähden olisivat pykälät, jotka koskevat velvoitetta takaisinperintään, poikkeuksia takaisinperinnästä sekä takaisinperintäkorkoa. Lisäksi ehdotuksessa määriteltäisiin tilanteet, joissa kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesta tuesta. Muilta osin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään voitaisiin soveltaa muuta erityislainsäädäntöä. Ehdotetulla lainsäädäntöratkaisulla varmistetaan, että tukiviranomaiset soveltavat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnässä yhdenmukaisesti EU-oikeuden mukaisia edellytyksiä. Ehdotettu ratkaisuvaihtoehto turvaisi lisäksi myös riittävän liikkumatilan tukia myöntäville viranomaisille niiden takaisinperintään liittyvien tekijöiden osalta, jotka eivät ole EU-oikeuden ehdottomia vaatimuksia. Ehdotuksella ei kaikilta osin täysin varmistettaisi Suomen yritystukilainsäädännön EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuutta takaisinperinnän osalta. Esimerkiksi takaisinperinnän kohtuullistamiseen liittyvä kysymyksenasettelu jäisi edelleen avoimeksi.

6 Ulkomainen lainsäädäntö

SEUT-sopimus ja unionin oikeuskäytäntö Eesti Pagar -tuomiossa on kaikissa jäsenvaltioissa yhtäläisesti velvoittavaa oikeutta. Näin ollen kysymys EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä koskee koko unionia. Osa jäsenvaltioista on säätänyt tai säätämässä vastaavanlaisen EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskevaa lainsäädäntöä kuin ehdotuksen mukainen esitys. EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien oma-aloitteinen takaisinperintä on mahdollista kansallisen lainsäädännön perusteella ainakin Saksassa, Ruotsissa, Latviassa, Liettuaassa, Virossa, Alankomaissa ja Slovakiassa. Norja on EFTA-maana säätänyt myös Eesti Pagar -tuomion mukaisen kansallisen lain.

Lähtökohtaisesti laeissa on määritelty velvollisuus EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään sekä jossain laeissa myös takaisinperintäkorko että vanhentumisaika. Viron, Latvian ja Liettuan lait ovat tulleet voimaan Eesti Pagar -tuomion jälkeen ja ne on säädetty Eesti Pagar -oikeuskäytännön mukaiseksi.

Takaisinperintäkoron osalta on menettely eri maissa ollut vaihtelevaa. Saksassa takaisinperintäkorko on viisi prosenttiyksikköä lisätynä vuotuisen referenssikorkoon; Virossa, Latviassa ja Liettuaassa käytetään komission määrittelemää takaisinperintäkorkoa, kun taas Ruotsissa ja Norjassa takaisinperintään sovellettavasta korosta ei ole säädetty lainsäädännössä.

7 Lausuntopalaute

7.1 Johdanto

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja ajalla 12.3.-23.4.2024. Lausuntopyyntö lähetettiin tietyille nimetyille organisaatioille. Lisäksi lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi -sivulla, jossa kenen tahansa oli mahdollista antaa lausunto esitysluonnoksesta. Lausuntoja saatiin yhteensä 35 kappaletta.

Lausuntopalautteesta on laadittu lausuntoyhteenvedo, jossa on kuvattu lausuntojen keskeisin sisältö ja merkitykselliset näkökohdat. Lausunnot ja lausuntoyhteenvedo on saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM065:00/2023>. Lausuntopalautteissa käsiteltiin monipuolisesti hallituksen esitykseen ja EU:n valtioneuvoston vastaisen valtioneuvoston takaisinperintään liittyviä yleisiä ja erityisiä näkökohtia. Esitykseen on tehty asiallisia muutoksia, täydennyksiä ja tarkennuksia sekä teknistä korjausta lausuntopalautteen perusteella.

Lausuntopalautteen perusteella luonnoksen tavoitteita on yleisesti pidetty tärkeinä ja myönteisinä; on nähty tärkeäksi selkeyttää nykyistä kansallista oikeustilaa. Lausuntopalautteessa lausuntopyyntöön saatuja huomioita on kuvattu asiaryhmittäin tarkemmin alla.

7.2 Ehdotetun lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin epäselvyyksiä ehdotetun lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Lausuntopalautteessa toivottiin selkeytettävän itse säännöstä ja säännöskohtaisia perusteluita. Lausuntopalautteessa korostettiin, että viranomaisten tulisi olla tietoisia siitä, että ehdotettua lakia sovelletaan vain niissä tilanteissa, jotka on erikseen mainittu säännöksessä.

Lausuntopalautteen perusteella ehdotettavaan lakiin on päädytty lisäämään säännökset, jotka selkeyttävät erityislakien ja yleislakien suhdetta ehdotettuun lakiin. Perusteluteksttiin on lausuntopalautteen perusteella myös lisätty kuvausta koskien soveltamisalaa sekä takaisinperinnän suhdetta muuhun kansalliseen sääntelyyn. Näiden lisäysten on katsottu edesauttavan ehdotetun lain soveltamisalan ja suhteen muuhun lainsäädäntöön parempaa hahmottamista.

7.3 Ehdotetussa laissa käytetty termi muu kuin viranomainen

Lausuntopalautteessa nostettiin esille, että takaisinperinnästä vastuussa olevan viranomaisen määrittäminen saattaa olla epäselvää joissain tilanteissa. Näitä tilanteita varten nostettiin esille tarve määrittellä viimesijainen vastuutaho takaisinperinnälle. Erityisesti haasteellisena koettiin sen tulkitseminen, että kenellä viranomaisella on määräysvalta yhteisössä. Vastuukysymyksestä nostettiin uudelleen harkittavaksi tilanne, jossa viranomaisilla on yhteisössä yhtä suuri määräysvalta ja viranomaisten välille ei syntyisi yksimielisyyttä toimeenpanevasta viranomaisesta.

Lausuntopalautteissa nostettiin esille tarve myös viimesijaisesta tahosta, jotta aina olisi löydettävissä takaisinperinnästä ja sen toimeenpanosta vastaava viranomainen. Lisäksi

nostettiin esille takaisinperityn tuen palauttamismahdollisuus tuen myöntäneelle yhteisölle ja siihen liittyvät erityishuomiot.

Lausuntopalautteessa esille nostettuja huomioita käsiteltiin työryhmätyön aikana. Työryhmän näkemys oli, että koska kyse on voimakkaan tilanne- ja tapauskohtaisesta harkinnasta, ei hallituksen esityksen perusteluissa voida antaa tähän seikkaperäisiä soveltamisohjeita.

7.4 Ehdotetussa laissa määritellyt poikkeukset takaisinperintävelvollisuuteen

Lausuntopalautteessa nostettiin esille takaisinperinnän poikkeustilanteita laajentava tilanne, jossa tuki olisi otettu käyttöön ilman komissiolle tehtävää ennakoilmoitusta, mutta jossa komissio kuitenkin voisi hyväksyä tuen jälkikäteen. Lausuntopalautteessa esitettiin, että viranomaiselle annettaisiin mahdollisuus lykätä takaisinperinnän täytäntöönpanoa, jos komissiossa on vireillä kyseisen tuen hyväksyttävyyden arviointia koskeva menettely.

Lausuntopalautteen perusteella ehdotettavan lain perusteluihin on päädytty lisäämään esimerkkinä erityisen painavasta syystä tilanne, jossa takaisinperintää voi lykätä, mikäli komissiossa olisi meneillään oleva arviointi tuen hyväksyttävyydestä.

7.5 Ehdotetun lain mukainen korko takaisinperittävälle tuelle

Lausuntokierroksella esitettiin useita huomioita ehdotetusta säännöksestä, joka koskee takaisinperittävälle tuelle maksettavaa korkoa. Palaute osoitti, että säännöksen sisältöä pidettiin monin osin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. Erityisesti tuotiin esiin, että säännös ei yksiselitteisesti määrittele, minkälaista korkoa takaisinperinnässä sovelletaan eri tilanteissa. Tämän katsottiin lisäävän oikeudellista epävarmuutta ja hallinnollista taakkaa. Useat lausunnonantajat katsoivat, että säännöksen avoimuus voi johtaa tuensaajien eriarvoiseen kohteluun. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin huoli viranomaisten osaamisesta markkinaehtoisien koron määrittämisessä. Kaikilla viranomaisilla ei välttämättä ole riittäviä valmiuksia soveltaa perusteluissa esitettyjä ohjeita käytännössä. Myös useiden vaihtoehtoisten laskentatapojen mahdollisuus nähtiin ongelmallisena, sillä se voi johtaa epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön ja edelleen lisätä oikeudellista epävarmuutta.

Huoli korkosäännöksen monimutkaisuudesta nousi esiin työryhmävaiheessa, ja säännöstä pyrittiin selkeyttämään mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden asettamissa rajoissa. Valmistelun aikana käytiin epävirallista vuoropuhelua komission kanssa. Komissio vahvisti, että takaisinperintäkorkoa ei voida määrittää kaavamaisella tai kiinteällä laskentaperusteella, vaan kyseessä on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta. Komission näkemyksen mukaan takaisinperinnässä sovellettavan koron tulee vastata tuen myöntöhetkellä vallinnutta markkinakorkotasoa. Tämä tulkinta perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tapauksessa Eesti Pagar (C-349/17), jossa korostettiin markkinaehtoisuuden merkitystä takaisinperintätilanteissa. Lisäksi unionin tuomioistuimen varhaisessa oikeuskäytännössä, kuten asiassa Costa v. ENEL (C-6/64), on todettu, että EU-oikeuden ensisijaisuus estää kansallista lainsäätäjää säätämästä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa suoraan sovellettavan unionin oikeuden kanssa. Näin ollen ehdotetussa laissa ei voida poiketa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, vaan kansallisen sääntelyn on oltava sen kanssa yhdenmukaista.

7.6 Ehdotetun lain mukainen muutoksenhaku

Lausuntopalautteessa nostettiin esille muutoksenhakua koskeva oikaisuvaatimus. Ehdotettu muutoksenhakusäännös on muutos suhteessa voimassa olevaan lakiin (300/2001), jonka 1 §:n muutosäännöksen (1016/2015) esitöissä (HE 230/2014 vp) on nimenomaisesti todettu, että ”oikaisuvaatimusmenettelyä ei oteta käyttöön, koska se saattaisi tarpeettomasti hidastaa oikeusturvan antamista asioissa, jotka on perusteltua voida saattaa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi”. Osassa palautteissa kyseenalaistettiin tarve oikaisuvaatimusmenettelylle ja pyydettiin perusteluissa tarkentamaan, että miksi oikaisuvaatimusmenettely otetaan käyttöön ja mitkä ovat sen hyödyt.

Lausuntopalautteen perusteella ehdotettavasta laista on poistettu oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva säännös. Sovellettava kansallinen lainsäädäntö ei saa SEUT 108 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa tehdä unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, ns. tehokkuusperiaate. Ehdotetussa laissa ei siis otettaisi käyttöön voimassa olevan lain mukaisesti oikaisuvaatimusmenettelyä, koska se saattaisi tarpeettomasti hidastaa oikeusturvan antamista asioissa, jotka on perusteltua voida saattaa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi.

8 Säännöskohtaiset perustelut

8.1 Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lain suhteesta muihin säädöksiin ehdotetaan säädettäväksi sen sijaan lain 3 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin menettelytapa-asetuksen ((EU) 2015/1589) ja valtuusasetuksen ((EU) 2015/1588) perusteella annettuihin asetuksiin liittyvään avoimuus-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyyn. Menettelytapa-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on toimitettava komissiolle kaikki tarvittavat tiedot, jotta komissio voi tehdä päätöksen asetuksen 4 ja 7 artiklan nojalla. Lisäksi 17 artiklan mukaan komission on saatava jäsenvaltiolta tarvittavat tiedot tukiohjelmien tarkistamiseksi.

Vastaavat ilmoitus- ja avoimuusveloitteet sisältyvät valtuusasetuksen nojalla annettuihin ryhmäpoikkeusasetuksiin. Näistä velvoitteista säädettäisiin tarkemmin ehdotetun lain 5 §:ssä.

Vähämerkityksisen tuen asetuksissa ((EU) 2023/2831 ja (EU) 2023/2832) edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat tuen seurannan ja raportoinnin keskitettyyn rekisteriin sekä tietojen säilyttämisen. Kansallisesta rekisteröintivelvoitteesta säädettäisiin tarkemmin lain 6 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen kansalliseen täytäntöönpanoon. Ehdotetulla lailla annettaisiin kansallinen toimivalta toteuttaa menettelytapa-asetuksen 15 artiklan mukainen päätös.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle valtiontukitoimenpiteistä ennen niiden täytäntöönpanoa ja odotettava komission arvioinnin lopputulosta. Jos komissio muodollisen tutkintamenettelyn jälkeen katsoo, että toimenpide ei sovellu sisämarkkinoille, jäsenvaltion on perittävä tuki takaisin tuensaajalta. Tällöin komission päätös on pantava täytäntöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mutta kansallisia

säännöksiä ei saa soveltaa, jos ne estävät päätöksen tehokkaan ja välittömän toimeenpanon. Tuen takaisinperinnän tarkemmat ehdot säädettäisiin ehdotetun lain 7 §:ssä.

Pykälän 3 momentti laajentaisi lain soveltamisalaa verrattuna voimassa olevaan lakiin. Lisäys perustuu SEUT 108 artiklan 3 kohdan periaatteeseen, jonka mukaan valtiontukisääntöjen vastaiset tuet on perittävä takaisin. Euroopan unionin tuomioistuimen Eesti Pagar -tuomion (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 95) mukaan kansallisen viranomaisen on perittävä sääntöjenvastainen tuki oma-aloitteisesti myös silloin, kun komissio ei ole tehnyt takaisinperintäpäätöstä. Tuen takaisinperinnän tarkemmat ehdot säädettäisiin ehdotetun lain 9 §:ssä.

2 §. Määritelmät. Pykälässä olisivat sellaiset laissa käytettävät määritelmät, joita ei olisi esitetty lain asianomaisen pykälän yhteydessä. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin tuen käsite. Tuella tarkoitettaisiin SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista tukea. Valtiontukea ovat toimenpiteet, jotka täyttävät SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä kumulatiivista kriteeriä: 1) tuki myönnetään julkisista varoista taloudelliseen toimintaan eli yrityksille, 2) toimenpide on valikoiva eli se kohdentuu vain tiettyihin yrityksiin tai tuotannonaloihin, 3) tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä 4) toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kaikkien neljän kriteerin tulee täytyä tuen myöntöhetkellä, jotta toimenpide katsotaan valtiontueksi.

Valtiontuen tunnusmerkkejä on kuvattu lähemmin hallituksen esityksen yleisperusteluissa sekä komission antamassa valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01). Yleisesti voidaan todeta, että EU-oikeuden mukaisen valtion varat -käsitteen piiriin tulevat laajasti julkisyhteisön (kuntien, hyvinvointialueiden, valtion ja tietyin edellytyksin julkisomisteisten yhtiöiden) toteuttamat toimenpiteet. Julkisomisteisten yhtiöiden toteuttamat toimenpiteet katsotaan valtion varoiksi, jos valtio voi määräysvaltaansa yrityksessä käyttämällä ohjata niiden varojen käyttöä. Tuomioistuin on selventänyt asiassa Stardust Marine (C-482/99) tarkempia kriteerejä sille, milloin julkisten yritysten toiminta johtuu valtiosta. Ratkaisun mukaan seuraavat seikat ovat merkityksellisiä arvioinnissa: julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen; yrityksen toiminnan luonne ja toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa; yrityksen oikeudellinen asema (se, sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä) sekä viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä. Myös myöhemmässä oikeuskäytännössä on painotettu tuenmyöntäneen yrityksen ja valtion organisatoristen yhteyksien arviointia. Organisatoriset yhteydet – esimerkiksi hallituspaikka yhtiön hallituksessa – eivät kuitenkaan yksinomaan riitä osoittamaan tuen johtumista valtiosta, vaan tilanne tulee arvioida tapauskohtaisesti (T-525/20, ITD ym. v. Komissio).

SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukainen tuki ymmärretään EU-oikeudessa laajemmin kuin vain yritykselle maksettuna rahallisena avustuksena. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena pidetään ”sellaisia toimenpiteitä, joilla alennetaan yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan” (T-157/01, Danske Busvognmænd v. komissio). Valtiontukisääntöjen piiriin tulevat siten esimerkiksi markkinahintaa alhaisemmat lainat ja takaukset, alennukset lakisääteisistä maksuista tai veroista sekä ei-markkinaehtoiset pääomitus.

Tuen määrä perustuisi ehdotettua lakia sovellettaessa EU:n valtiontukisääntöjen yleisiin periaatteisiin, joita on käsitelty komission tiedonannossa valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). Esimerkiksi lainojen osalta tuen määrä määritettäisiin yrityksen lainasta maksaman koron ja markkinaehtoisen lainan koron erotuksena ja diskonttaamalla näin lasketut erät tuen myöntämishetken arvoon. Vastaavasti takausten osalta tuen määrä laskettaisiin markkinaehtoisen takausmaksun ja yritykseltä perityn takausmaksun erotuksena ja diskonttaamalla tämä summa takauksen myöntöhetken arvoon. Ehdotetun lain 9 §:ää sovellettaessa lainaa tai takausta ei siten tarvitsisi periä takaisin yritykseltä kokonaan, vaan riittävää olisi periä takaisin laskennallinen tukielementti. Laskennallisen tukielementin takaisinperinnän jälkeen voimaan voisi jäädä markkinaehtoiseksi muutettu laina tai takaus. Esimerkiksi tilanteessa, jossa alkuperäisen lainasopimuksen mukaista laina-aikaa on tuen takaisinperintähetkellä jäljellä ja laina jää takaisinperinnän jälkeen voimaan, tulisi se hinnoitella markkinaehtoisesti loppumaturiteetin ajaksi. Pääomasijoituksen kohdalla koko pääomituksen määrä katsottaisiin tueksi. Kun kyse olisi verohuojennuksena myönnettävästä valtiontuesta, tuen määrä laskettaisiin huomioimalla veron asianmukainen määrä, joka yrityksen olisi pitänyt maksaa ilman sääntöjenvastaista tukitoimenpidettä. Tämä määrittäminen perustuisi ainoastaan menneisyydessä tosiasiallisesti tehtyihin valintoihin, joten huomioon ei voida ottaa vaihtoehtoisia, tarjolla olleita oletettuja valintoja (C-148/04, Unicredito Italiano).

Kääntäen voidaan todeta, että tuen käsitteen piiriin ja siten ehdotetun 9 §:n takaisinperintävelvoitteen piiriin eivät tule toimenpiteet, jotka eivät täytä valtiontuen kriteerejä. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi 1) toimenpiteet, jotka kohdistuvat yritysten sijaan kuluttajille, 2) markkinaehtoiset toimenpiteet, jotka eivät anna taloudellista etua yrityksille ja 3) ei-valikoivat toimenpiteet, jotka kohtelevat samalla tavoin kaikkia yrityksiä (esimerkiksi ei-selektiiviset verotoimenpiteet).

Tämän lisäksi tuella tarkoitettaisiin ehdotetun lain merkityksessä tukitoimenpiteitä, joihin sovelletaan vähämerkityksistä tukea koskevia asetuksia, jotka komissio on antanut valtiontukien valtuusasetuksen (Neuvoston EU) 2015/1588) 2 artiklan nojalla. Vähämerkityksellisiä tukia koskevien asetusten soveltamisalaan kuuluvat tuet katsotaan määrältään niin vähäisiksi, ettei niillä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, eikä niihin näin ollen tarvitse soveltaa valtiontukien ilmoitusmenettelyä. Asetuksissa on säädetty yksityiskohtaisista kriteereistä sekä yrityskohtaisesta enimmäisrajasta, jota seurataan tukea myönnettäessä kolmen vuoden jaksolla. Ns. yleisen de minimis -asetuksen (komission asetus (EU) 2023/2831) kohdalla enimmäisraja on 300 000 euroa kolmen vuoden aikana; SGEI de minimis -asetuksen (komission asetus (EU) 2023/2832) 750 000 euroa, kalastus- ja vesiviljelyalalla (komission asetuksen (EU) N:o 717/2014) 30 000 euroa, ja maatalouden alkutuotannon alalla (komission asetus (EU) N:o 1408/2013) 50 000 euroa. Komission antamat de minimis -asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin tarkemmin, mitä tarkoitetaan valtiontukisääntöjen vastaisella tuella. Sääntöjenvastaisuudella tarkoitettaisiin valtiontukien niin kutsutun menettelytapa-asetuksen (neuvoston asetus 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä) 1 artiklan f alakohdan mukaisesti tilanteita, joissa yksittäinen tuki tai tukiohjelma on otettu käyttöön SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa tuki tai tukiohjelma on otettu käyttöön ilman komission antamaa ennakkohyväksyntää. Sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan myös menettelytapa-asetuksen 1 artiklan g alakohdan mukaisesti tuen väärinkäyttöä.

Valtiontukien valvontamenettely pohjautuu ennakoilmoitusvelvollisuuteen, johon on kuitenkin useita merkittäviä poikkeuksia. Keskeisimmät poikkeukset perustuvat ns. ryhmäpoikkeusasetuksiin, jotka komissio on antanut SEUT 108 artiklan 4 kohdan nojalla. Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (komission asetus (EU) N:o 651/2014), maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetuksessa (komission asetus (EU) N:o 2472/2022), kalastus- ja vesiviljelyalan ryhmäpoikkeusasetuksessa (komission asetus (EU) N:o 2473/2022) on määritelty yksityiskohtaiset kriteerit tuille, jotka voidaan ottaa käyttöön jäsenvaltioiden viranomaisten toimesta ilman komission ennakkohyväksyntää. Asetusten soveltaminen edellyttää, että sekä asetusten I luvun yleisiä soveltamisedellytyksiä että III luvun tukimuotoja koskevia erityissäännöksiä noudatetaan. EU-oikeuden ja siten myös nyt käsillä olevan lain merkityksessä sääntöjenvastaiseksi katsottaisiin siten tuet, jotka eivät täytä joko ryhmäpoikkeusasetuksen yleisiä tai tukimuotokohtaisia edellytyksiä.

Sääntöjenvastaisena tukena ehdotetun lain merkityksessä ei sen sijaan pidettäisi toimenpidettä, joka on myönnetty vastoin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen valvontaa koskevan II luvun edellytyksiä. Sääntöjenvastaisena ei siten pidettäisi tukiohjelmaa tai yksittäistä tukitoimenpidettä, josta ei esimerkiksi ole toimitettu komissiolle asetuksen mukaista jälkikäteisilmoitusta 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta.

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen I luvun yleiset soveltamisedellytykset koskevat muun muassa asetuksen soveltamisalaa (artikla 1), tuen kannustavaa vaikutusta (artikla 6), tuen ennakoilmoituskynnysarvoja (artikla 4), tuen kasautumisen valvontaa (artikla 8), tuen läpinäkyvyyttä (artikla 5), tukikelpoisia kustannuksia (artikla 7) sekä tuen avoimuusvelvoitetta (artikla 9). Sääntöjenvastaiseksi tueksi katsottaisiin siten esimerkiksi toimenpide, joka on myönnetty yritykselle ilman, että varmistetaan kannustavaa vaikutusta koskevan edellytyksen täyttyminen. Vastaavasti sääntöjenvastaisena tukena pidettäisiin toimenpidettä, joka on myönnetty sellaiselle toimialalle, joka ei ole asetuksen soveltamisalan piirissä.

Ryhmäpoikkeusasetuksien tukimuotokohtaisissa artikloissa on tyypillisesti määritelty kunkin tukityypin osalta sallitut tukikelpoiset kustannukset sekä enimmäistukitasot. Lisäksi tukikohtaisiin artikloihin sisältyy tyypillisesti tarkempia ehtoja siitä, mihin tarkoitukseen tukea saa myöntää. Mikäli tukea olisi myönnetty esimerkiksi enemmän kuin ryhmäpoikkeusasetuksen säännöissä on sallittu, toimenpide katsottaisiin sääntöjenvastaiseksi.

Sääntöjenvastaisena pidettäisiin myös tukia, jotka on myönnetty komission antamien vähämerkityksistä tukia koskevien de minimis -asetusten (EU) 2023/2831, 2023/2832, 1408/2013 ja 717/2014 vastaisesti. Esimerkiksi yleisessä de minimis -asetuksessa (EU) 2023/2831 säädetään soveltamisalakohtaisista rajoituksista (artikla 1), tuen kasautumisesta (artikla 5) ja tuen seurannasta (artikla 6) siten, että uutta de minimis -tukea myönnettäessä ei ylitetä asetuksessa määritettyä enimmäismäärää. Sääntöjenvastaiseksi tueksi katsottaisiin siten esimerkiksi tilanteet, joissa tukea olisi myönnetty enemmän, kuin mitä asetuksen enimmäisraja sallisi. Vastaavasti sääntöjenvastaiseksi katsottaisiin tilanteet, jossa tukea on myönnetty 1 artiklassa poissuljetuille toimialoille.

Pykälän 3 kohta sisältäisi määritelmän tuensaajasta. Tuensaajaksi katsottaisiin se taho, joka on saanut taloudellista etua tuen avulla. Kyse on tyypillisesti tahosta, jolle tukipäätös on osoitettu. Tietyissä poikkeustilanteissa voi muodostua etua paitsi tukea suoraan vastaanottavalle taholle myös muille tahoille, esimerkiksi yrityksille, jotka toimivat myöhemmillä tasoilla. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa alkuperäinen tuensaaja välittää saamansa edun eteenpäin kokonaan

tai osittain. Tällaisissa tilanteissa tuensaajaksi katsottaisiin myös se tai ne yritykset, jotka saavat epäsuoraa etua.

3 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lain säännösten suhteesta muualla lainsäädännössä säädettyyn.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lain 3 luvussa säädettyjä suoraan jäsenvaltioita velvoittavaan SEUT 108 artiklan 3 kohtaan perustuvia edellytyksiä takaisinperinnälle tulisi soveltaa sen estämättä, mitä muualla lainsäädännössä säädetään. Ensisijaiseksi säädettäisiin ehdotetun lain 9 §:n mukainen velvoite takaisinperintään, 11 §:n mukaiset poikkeukset takaisinperinnästä sekä 14 §:n mukainen takaisinperintäkorko. Sääntelyn ensisijaisuuden perusteena olisi EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen. Ehdotettu momentti on tarpeen tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö sisältää EU-oikeudesta poikkeavia säännöksiä. Säättämällä ehdotetun lain mukainen takaisinperintävelvoite velvoittavaksi mainituin osin, varmistettaisiin, että viranomaiset soveltaisivat sääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnässä yhdenmukaisesti SEUT 108 artiklan 3 kohdan edellytyksiä. Mainittujen pykälien soveltaminen ensisijaisena olisi myös perusteltua tuensaajien ja tukiviranomaisten yhdenmukaisen kohtelun varmistamisen näkökulmasta.

Pykälän 2 momentin mukaan sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään voitaisiin muilta kuin 1 momentissa säädetyiltä osin soveltaa olemassa olevaa erityislainsäädäntöä, esimerkiksi voimassa olevaa verolainsäädäntöä. Tämän seurauksena ehdotetun lain 12, 13 ja 15 §:ää ei sovellettaisi, mikäli vastaavista seikoista säädetään muussa erityislainsäädännössä. Koska kyse ei olisi muiden kuin 1 momentin mukaisten säännösten kohdalla EU-oikeudesta suoraan johtuvista ehdottomista vaatimuksista, voitaisiin näistä säätää kansallisen harkintavallan puitteissa.

Pykälän 3 momentissa tarkoituksena olisi selvittää oikeustilaa ehdotetun lain ja siihen suhteessa yleislakeina toimiviin valtionavustuslakiin, kuntalakiin ja hyvinvointialuelakiin. Näihin yleislakeihin nähden ehdotettu laki olisi erityislain asemassa. Yleislakien säännökset syrjäytyisivät siltä osin kuin ehdotetussa laissa olisi asiaa koskeva nimenomainen säännös (*lex specialis derogat legi generali*). Lisäksi ehdotetun lain säännöksiä olisi sovellettava myös, mikäli yleislaissa ei olisi asiasta nimenomaisesti säädetty. Yleislakien säännöksiä olisi kuitenkin sovellettava ehdotetun lain rinnalla täydentävästi siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei nimenomaisesti toisin säädettäisi. Esimerkiksi valtionavustusten osalta sovellettaisiin jatkossakin yleislakina toimivaa valtionavustuslakia niiltä osin kuin ehdotetussa laissa ei olisi asiasta toisin säädetty. Ehdotettavalla lailla ei esimerkiksi olisi vaikutusta valtionavustuslain 20 §:n mukaisen palautusoikeuden soveltamiseen, sillä ehdotetussa laissa ei olisi tästä erikseen säädetty.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin kuntien ja hyvinvointialueiden myöntämiin valtiontukiin esimerkiksi silloin, kun on todettu, että kunta tai hyvinvointialue on myöntänyt sääntöjenvastaista valtiontukea ja tuki on jo pantu täytäntöön. Sen sijaan, jos kyse on tilanteesta, jossa tukea ei ole pantu täytäntöön ja hallintotuomioistuimien kumoaa kunnan tai hyvinvointialueen päätöksen sillä perusteella, että ennen päätöksentekoa ei ole riittävästi selvitetty päätöksen mukaiseen toimenpiteeseen mahdollisesti sisältyvän valtiontuen olemassaoloa, kumoamisen syynä olisi lähtökohtaisesti menettelyvirhe. Tällöin sääntöjenvastaista tukea ei tarvitsisi periä takaisin lain nojalla.

4 §. Ilmoitusmenettely ja tietojen antaminen komissiolle. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi ilmoitusmenettelyssä ja valtiontukivalvonnassa komissiolle annettavista tiedoista. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 2 §:ä muilta osin, mutta pykälän 1 momentissa ehdotetaan tarkennettavaksi, että työ- ja elinkeinoministeriö välittää valtiontukien valvonta- ja ilmoitusmenettelyssä vastaanottamansa tiedot Euroopan unionin viranomaisten sijaan Euroopan komissiolle. Komissiolle on yksinomainen toimivalta EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Tämän etukäteen tehtävän ilmoituksen tarkoituksena on varmistaa tuen soveltuvuus sisämarkkinoille. Jäsenvaltio ei saa toteuttaa tukitoimenpidettä ennen kuin komissio on tehnyt asiassa lopullisen päätöksen. Menettelytapa-asetuksen (neuvoston asetus (EU) 2015/1589) II luvussa annetaan tarkempia ohjeita SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoitettua tukea koskevasta jäsenvaltioiden ja komission menettelyistä. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion on toimitettava uudesta tuesta tekemässään ilmoituksessa kaikki tarvittavat tiedot, jotta komissio pystyy tekemään asetuksen 4 ja 9 artiklojen mukaisen päätöksen. Kaikkia myönnettäviä valtiontukia ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa komissiolle etukäteen, vaan komissio on säätänyt valtuusasetuksen (neuvoston asetus (EU) 2015/1588) 1 artiklan nojalla merkittäviä poikkeuksia ennakoilmoitusvelvollisuuteen. Tukitoimenpiteen täyttäessä poikkeuksiin oikeuttavien sääntöjen edellytykset tukitoimenpiteestä ilmoitetaan komissiolle joko tuen myöntämisen jälkeen tai tuen lakisääteisen raportoinnin yhteydessä. Komissio valvoo ilmoitettuja tukia vuosiraportoinnin ja jälkikäteisvalvonnan avulla. Voimassa olevia tukiohjelmia tarkistaakseen komission on lisäksi menettelytapa-asetuksen 21 artiklan mukaan saatava asianomaiselta jäsenvaltiolta kaikki tarvittavat tiedot.

Ehdotetun pykälän taustalla on tarve määrittää lain tasolla työ- ja elinkeinoministeriön oikeus saada ja välittää tietoja valtiontukien valvontaa ja ilmoitusmenettelyä varten. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 26 §:ssä ilmaistun pääsäännön mukaan salassa pidettävän tiedon saa luovuttaa vain, jos niin lailla säädetään. Koska valtiontukien valvonta- ja ilmoitusmenettely voi edellyttää salassa pidettävien tietojen välittämistä komissiolle, ehdotetaan pykälässä säädettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön toimivallasta, jotta ministeriö voisi salassapitosäännösten estämättä täyttää SEUT 108 artiklasta ja menettelytapa-asetuksesta johtuvan tiedonantovelvollisuuden. Tiedonantovelvollisuutta rajattaessa on otettu huomioon Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 37/2005 vp, jonka mukaisesti ministeriön tietojensaantioikeus on rajattu koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja.

Tiedonantovelvollisuutta ei voida tarkasti rajata koskemaan tiettyjä tahoja tai yrityksiä, koska tietojensaantioikeus on menettelytapa-asetuksessakin ilmaistu sanoilla ”kaikki tarvittavat tiedot”. Komissiolle tulee siten välittää mikä tahansa tieto, joka on menettelytapa-asetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi komissiolle tarpeen. Samoin komissio voi tarvittaessa pyytää lisätietoja, ja pyyntö voi koskea myös liikesalaisuuksia sisältävää tietoa ja muuta ei julkista tietoa. Tietopyynnöt voivat koskea ensinnäkin tuen myöntäviä viranomaisia, joiden tulee viranomaisten välistä yhteistyötä koskevan hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Toiseksi tietopyynnöt voivat koskea tuen saajia sekä mahdollisesti sellaisia yrityksiä, joiden epäillään saaneen tukea. Tietopyynnöt voivat myös koskea sellaisia tietoja, joita tarvitaan sen osoittamiseen, että toimenpiteessä ei ole ollut kysymys SEUT 107 artiklan mukaisesta valtiontuesta. Lisäksi yhteisön säännöstö (acquis communautaire) elää jatkuvasti

uusien säädösten sekä komission ja yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöjen kautta. Menettelytapa-asetus on suoraan jäsenvaltiota velvoittava eikä ministeriön oikeutta saada tietoja voida rajata suppeammaksi kuin mikä on ministeriön velvollisuus antaa tietoja komissiolle. Täten ministeriön tiedonsaantioikeus ehdotetaan rajattavaksi välttämättömyyskriteerin, tietojen käyttötarkoituksen ja menettelytapa-asetuksen vaatimusten mukaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta tuen ilmoitusmenettelyn ja muun tiedonantovelvollisuuden kansallista järjestämisistä varten. Momentti kattaisi voimassa olevan lain mukaisesti ilmoitusmenettelyn lisäksi muun SEUT 108 artiklasta ja menettelytapa-asetuksesta mahdollisesti johtuvan tiedonantovelvollisuuden.

5 §. Tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoite. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 2 a §:ää. Pykälässä säädettäisiin tukea myöntävän valtion, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai muun julkisyhteisön taikka julkisoikeudellisen laitoksen, yhtiön, säätiön, yhdistyksen tai valtion erityisrahoitusyhtiön velvollisuudesta ilmoittaa yksittäistä valtiontukea koskevat tiedot julkaistavaksi siten kuin komissio on valtuusasetuksen (neuvoston asetus (EU) 2015/1588) 1 artiklan perusteella antamissa ryhmäpoikkeusasetuksissa säätänyt. Koska komissio voi myöhemmin antaa valtuusasetuksen perusteella uusia ryhmäpoikkeusasetuksia, säännöksessä ei yksilöitäisi tällä hetkellä voimassa olevia ryhmäpoikkeusasetuksia. Jos yksittäisen valtiontuen myöntäminen perustuu SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoitusmenettelyssä tehtyyn komission päätökseen, noudatetaan komission päätöksessä mainittuja julkaisu- ja avoimuusvelvoitteita. Kysessä on informatiivinen säännös, jonka tavoitteena on varmistaa EU:n valtiontukisääntöjen Suomea velvoittavien julkaisu- ja avoimuusvelvoitteiden täytäntöönpano.

Velvoite koskisi laajasti kaikkia julkisia varoja myöntäviä tahoja, jotka vastaisivat tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämisestä. Täten esimerkiksi, jos tuen myöntäisi valtion viranomaisena elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus), se myös huolehtisi tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämisestä. Julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämisestä vastuussa olevan viranomaisen täytyisi siis huolehtia siitä, että ryhmäpoikkeusasetusten mukaiset ja vastaavat muihin valtiontukisääntöihin perustuvat julkaistavat tiedot syötetään joko manuaalisesti tai kansallisen tietojärjestelmän ja automaattisen rajapinnan kautta komission tietojärjestelmään julkaisua varten. Julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämisestä säädetään joidenkin valtion viranomaisten osalta yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) 10 a §:ssä.

Tukitietojen julkaisuvelvoitetta ei ole tällä hetkellä meriliikenteen valtiontukisuuntaviivoihin (2004/C 13/03) perustuvissa merenkulun tuissa. Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 perusteella rahoitettavat tukijärjestelyt eivät kuuluisi tukitietojen julkaisuvelvoitteen piiriin. Julkaisuvelvoitetta ei ole myöskään perussopimuksen perusteella hyväksytyissä tukiohjelmassa, joita ei ole mukautettu uudistuneiden valtiontukisääntöjen mukaisiksi.

6 §. Vähämerkityksisten tukien ehtojen noudattamista koskevat velvollisuudet. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 2 b §:ää. Tukiviranomaisen velvoite varmistaa valtiontukisääntöjen noudattaminen voidaan johtaa suoraan sovellettavista ja tukiviranomaisia velvoittavista SEUT 107 ja SEUT 108 artikloista. Noudattamalla vähämerkityksisen tuen EU-asetuksissa säädettyjä edellytyksiä, mukaan lukien seuranta- ja raportointivelvoitteita, viranomainen voi varmistaa,

ettei sen myöntämä tuki täytä valtiontuen kriteereitä ja näin ollen edellytä ennakoilmoitusta komissiolle.

1 momentti viittaisi vähämerkityksisiä tukia koskeviin valtuutusasetuksen sääntöihin ja asettaisi tuen myöntäjälle lähtökohtaisen veloitteen noudattaa ilmoitusvelvollisuudesta vapauttamisen ehtoja. Lain viittaus valtuutusasetukseen kattaisi myös ne tilanteet, joissa komissio laajentaisi muiden vähämerkityksisten tukien seuranta- ja raportointivelvoitteita.

Pykälän 1 momentin mukaan tuen myöntäjä on se taho, jonka toimenpide rasittaa julkisia varoja siten, että taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö ("yritys") saa etua konkreettisesti yksittäisessä tapauksessa. Useimmiten tuen myöntäjä on oikeushenkilö kuten virasto, ministeriö, kunta tai julkinen yritys, jonka päätöksellä jollekin yritykselle syntyy oikeus etuun. Kyseessä voi myös olla esimerkiksi laki, jolla yritys vapautuu sille kuuluvista tavanomaisista kustannuksista, tai julkisen tahon suorittama toimenpide, joka ei ole markkinaehtoinen. On tarkoituksenmukaista, että tuen myöntäjä vastaa asetusten ehtojen täyttymisestä ja näin ollen myös seuranta-, raportointi- ja tietojensäilytysvelvoitteista. Velvoitteita olisi kuitenkin mahdollista asettaa muulle kuin tuen myöntäjälle säätämällä tästä erikseen. Tämä voi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi tilanteissa, joissa tukea kanavoidaan useamman tason kautta loppukäyttäjälle, kuten tilanteessa, jossa rahoituslaitos toimii tukiohjelman puitteissa yksittäisen tuen myöntäjänä. Erillinen säädös voi myös olla tarkoituksenmukainen, jos oikeus tukeen vahvistetaan erillisessä menettelyssä, jota tukiohjelman suunnittelija ei hallinnoi itse suoraan. Pykälässä olisi viittaus lakiin elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta (531/2025), jossa säädetään Työllisyys- kehittämis- ja hallintokeskukselle annetuista unionin tason keskusrekisterin pääkäyttäjähallintoon liittyvästä tehtävästä. Lisäksi pykälässä tarkennetaan, ettei salassapitosäätely estä asetusten edellyttämien tietojen toimittamista rekisteriin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seuranta- ja raportointivelvoitetta koskevasta asetuksenantovaltuutuksesta. Momentin mukaan valtioneuvosto voisi asetuksella antaa tarkempaa sääntelyä jäsenvaltion velvoitteiden kansallisesta toteuttamisesta.

7 §. *Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano.* Pykälässä säädettäisiin komission tekemän menettelytapa-asetuksen 15 artiklan mukaisen päätöksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Menettelytapa-asetuksen 16 artiklan perusteella jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta. Menettelytapa-asetuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaan takaisinperimistä koskevan päätöksen nojalla takaisin perittävään tukeen lisätään korko, jonka suuruuden komissio vahvistaa. Korkoa maksetaan siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti. Menettelytapa-asetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaan takaisinperiminen on toteutettava viipymättä ja asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti, jos ne mahdollistavat komission päätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon, sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan unionin tuomioistuimen SEUT-sopimuksen 278 artiklan nojalla antamien määräysten soveltamista. Tämän toteuttamiseksi, ja 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.

1 momentin mukaan kansallisen viranomaisen olisi pantava komission päätös täytäntöön viipymättä menettelytapa-asetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tuen myöntänyt

viranomainen olisi näin velvollinen ryhtymään välittömästi täytäntöönpanotoimiin. 2 momentin mukaan, jos tuen olisi myöntänyt muu kuin viranomainen, sen viranomaisen, joka käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. 3 momentin mukaan, jos valtiontukisääntöjen vastaisen tuen olisi myöntänyt muu kuin viranomainen, jonka suhteen viranomaisen määräysvaltaa ei olisi, tuen määräisi takaisinperittäväksi kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava viranomainen. 4 momentin mukaan, jos komission päätöksen perusteella taas ei olisi mahdollista yksilöidä toimivaltaista viranomaista, työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi takaisinperinnän täytäntöönpanosta.

Viranomaisella tarkoitettaisiin pykälän yhteydessä julkisuuslain eli lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 4 §:ssä tarkoitettua viranomaista.

Valtiontukien menettelytapa-asetuksesta ja unionin tuomioistuimen käytännöstä (C-232/05 komissio v. Ranska, kohta 50) seuraa välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus. Jos takaisinperinnän toteuttamisessa on vakavia ongelmia, voivat kansalliset viranomaiset neuvotella komission kanssa määräajan pidentämisestä lojalin yhteistyön periaatteen mukaisesti. Sovellettavat määräajat tulevat kuitenkin suoraan sovellettavasta EU-oikeudesta (menettelytapa-asetus). Komission päätöksessä määrätään takaisinmaksettavan tuen määrästä ja sille maksettavasta korosta. Korkoa maksetaan menettelytapa-asetuksen mukaan siitä päivästä alkaen, jolloin tuki on ollut tuensaajan käytössä. Takaisinperinnästä vastaavan viranomaisen olisi todettava kyseinen päivämäärä päätöksessään. Menettelytapa-asetuksen mukaan komissio voi määrätä tuen takaisinperittäväksi enintään kymmenen vuoden ajalta. Viranomaisen tekemässä päätöksessä olisi yksilöitävä tuen takaisinmaksuun velvolliset yritykset, takaisinperittävä määrä ja sille maksettava korko sekä muut tarpeelliset seikat siten kuin komission päätöksessä määrätään.

8 §. *Komission tarkastuskäynnit yrityksissä.* Pykälä vastaisi voimassa olevan lakia. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi komission oikeudesta tehdä tarkastuskäyntejä yrityksissä. Menettelytapa-asetuksen (neuvoston asetus (EU) 2015/1589) 27 artiklan mukaan, jos komissiolla on vakavia epäilyjä siitä, noudatetaanko vastustamatta jättämistä koskevia päätöksiä, myönteisiä päätöksiä tai ehdollisia päätöksiä yksittäisten tukien osalta, jäsenvaltion on sen jälkeen, kun sille on annettu mahdollisuus esittää huomautuksensa, sallittava komission tehdä paikalla tapahtuvia tarkastuskäyntejä. Menettelytapa-asetuksen 27 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion virkamiehet voivat olla läsnä tarkastuskäynnillä. Menettelytapa-asetuksen mukaan, mikäli yritys vastustaa komission päätöksellä määrättyä tarkastuskäyntiä, jäsenvaltion on annettava komission valtuuttamille virkamiehille ja asiantuntijoille heidän tarkastuskäyntinsä toteuttamiseksi tarvitsemaansa apua. Menettelytapa-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä menettelytapa-asetuksen mukaista tarkastuskäyntiä voida säätää suppeammaksi kuin mitä siitä on säädetty menettelytapa-asetuksessa. Pykälässä säädettäisiin niistä menettelytapa-asetuksen 27 artiklan mukaisista velvoitteista, joissa kansallisena yhteydenpitoviranomaisena olevana työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi lupa olla läsnä. Virkaavun osalta sovellettaisiin 18 §:n mukaista menettelyä.

9 §. *Velvollisuus tuen takaisinperintään.* Pykälässä säädettäisiin sääntöjenvastaisen tuen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, kun komissio ei olisi tehnyt tuen takaisinperinnästä menettelytapa-asetuksen (neuvoston asetus (EU) 2015/1589) 15 artiklan mukaista päätöstä. SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella sääntöjenvastainen tuki tulee periä takaisin tuensaajalta. Euroopan unionin tuomioistuimen Eesti Pagar -tuomion (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 95) mukaan kansallisen viranomaisen on perittävä oma-

aloitteisesti sääntöjenvastainen tuki takaisin myös silloin, kun Euroopan komissio ei ole tehnyt päätöstä sisämarkkinoille soveltumattomasta tuesta. SEUT 108 artiklan 3 kohdan soveltamisessa jäsenvaltioilla on rajallinen kansallinen liikkumavara, joka koskee ensisijaisesti sitä, kuinka aktiivisesti tukiviranomaisten tulee valvoa valtiontukisääntöjen noudattamista. Ehdotetussa laissa ei olisi mainintaa viranomaisten harjoittaman valvonnan aktiivisuudesta, vaan viranomaisten tulisi siten itse arvioida, miten sääntöjenmukaisuutta valvotaan.

Pykälässä säädettäisiin, että viranomaisen tulisi tehdä maksatuksen keskeyttämistä sekä takaisinperintää koskeva päätös viipymättä, kun tuki on todettu valtiontukisääntöjen vastaiseksi. Pykälässä säädetty velvoite koskisi SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ehdotonta takaisinperintäperustetta. Tämän velvoitteen lisäksi muussa kansallisessa lainsäädännössä voi olla muita kuin SEUT 108 artiklan 3 kohtaan pohjautuvia valtiontukien takaisinperintäperusteita, näiden osalta sovellettaisiin jatkossakin muuta kansallista lainsäädäntöä.

Yleislakeina toimivien kuntalain, hyvinvointialuelain ja valtionavustuslain osalta ehdotettu laki toimisi erityislain asemassa ja syrjäyttäisi yleislait siten siltä osin kuin ehdotetussa laissa on asiaa koskeva nimenomainen säännös (*lex specialis derogat legi generali*). Ehdotettu 3 § ilmaisisi lain 9, 11 ja 14 §:n suhteen muuhun erityislainsäädäntöön. Säännöksen mukaan riippumatta siitä, mitä muussa lainsäädännössä EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä säädetään, sovellettaisiin ehdotettuja 9, 11 ja 14 §:iä. Muilta osin sovellettaisiin mainittua muuta takaisinperintää koskevaa erityislainsäädäntöä. Lisäksi lakia sovellettaisiin tilanteissa, joissa kansallisesti ei ole säädetty EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä.

Takaisinperinnästä vastaava viranomaislainen olisi lähtökohtaisesti tuen myöntänyt viranomaislainen. Viranomaisella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä julkisuuslain eli lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 4 §:ssä tarkoitettua viranomaista. Kuitenkin erityisissä tilanteissa vastaava viranomaislainen voi olla myös 10 §:ssä määritetty viranomaislainen, jos muussa lainsäädännössä ei olisi toisin säädetty. Tuen takaisinperinnästä vastaavalla viranomaisella ei olisi takaisinperintään ryhtymisen suhteen harkintavaltaa, vaan viranomaisen olisi määrättävä EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki perittäväksi takaisin. Pykälässä ehdotettu velvoite tulee suoraan EU-oikeudesta. Unionin tuomioistuin totesi Eesti Pagar -tapauksessa (C-349/17), että kaikki unionin oikeuden säännökset, jotka täyttävät edellytykset välittömän oikeusvaikutuksen aikaansaamiseksi, velvoittavat jäsenvaltioiden kaikkia viranomaisia (tuomio Amia, C 97/11). Unionin tuomioistuin totesi ratkaisunsa yhteenvedona, että SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä veloitetaan kansalliset viranomaiset perimään oma-aloitteisesti takaisin sääntöjenvastainen tuki. Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan myös, että EU-oikeutta on tulkittava siten, että kansalliset viranomaiset, jotka myöntävät tuen, eivät voi synnyttää tuensaajassa tuen sääntöjenmukaisuutta koskevaa perusteltua luottamusta (luottamuksensuojaa). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota unionin oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua (tuomio Agroferm, C 568/11, kohta 52 oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Ministru kabinets, C 120/17, kohta 52).

Pykälä antaisi toimivallan määrätä viranomaisen päätöksellä tuen takaisinperinnästä. Viranomaisen päätökseen on käytettävissä ehdotetun lain 16 §:n mukaiset

muutoksenhakukeinot. Tuen takaisinperintää koskeva asia käsitellään siten hallintomenettelyssä soveltaen yleislakina hallintolakia, ellei toisin ole säädetty.

10 §. Toimivaltainen viranomainen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin toimivaltaisesta viranomaisesta. Takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisen tehtäväksi. Takaisinperintää koskevan toimivallan määrittelyä koskeva erityinen laintasoinen säännös olisi siten välttämätön, kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja vaatimus, jonka mukaan toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 50/2017 vp, s. 3).

1 momentin mukaan takaisinperinnän ja sen täytäntöönpanon olisi velvollinen suorittamaan se viranomainen, joka on myöntänyt EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen.

Julkisia varoja EU:n valtiontukisääntöjen merkityksessä voivat kuitenkin hallinnoida myös muut kuin viranomaiset, minkä vuoksi 2 momentissa ehdotetaan, että takaisinperinnästä ja sen täytäntöönpanosta näissä tilanteissa vastaisi se viranomainen, joka käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä. Unionin tuomioistuimen mukaan (asia C-482/99, Ranska v. komissio, kohta 34) määräysvaltaa arvioidaan niiden kriteerien valossa, jotka on esitetty komission direktiivin 2006/111/EY, annettu 16 päivänä marraskuuta 2006, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 2 artiklan b alakohdassa. Kyseinen direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetulla lailla (19/2003, jäljempänä *avoimuuslaki*). Määräysvaltaa arvioidaan siis avoimuuslain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan kriteerien nojalla.

2 momentin mukainen velvollisuus takaisinperintään ja sen täytäntöönpanoon koskisi viranomaista myös tilanteessa, jossa viranomaisella ei olisi yksinomaista määräysvaltaa tuen myöntäneeseen yhteisöön, vaan määräysvaltaa käytettäisiin yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Tällainen tilanne voi ilmetä esimerkiksi usean kunnan omistamassa yhtiössä. Pykälässä täsmennettäisiin, että tällaisessa yhteisötilanteessa ensi sijassa vastuu takaisinperinnästä ja sen täytäntöönpanosta kuuluisi sille viranomaiselle, jolla on suurin määräysvalta tuen myöntäneessä yhteisössä. Viimesijassa viranomaisten tulisi sopia keskenään takaisinperinnän toteuttamisesta sekä siitä, kellä viranomaisella on vastuu takaisinperinnästä ja sen täytäntöönpanosta. Viranomaisilla tarkoitettaisiin tässä esimerkiksi sellaisia valtion virastoja tai kunnan toimielimiä, jotka käyttävät tuen myöntäneessä yhteisössä sen valtio- tai kuntaomistajan päätös- tai puhevaltaa. Viranomaiset voivat päätöksillään myös sopia näin takaisinperityn tuen siirtämisestä tuen alun perin myöntäneelle yhteisölle.

3 momentin mukaan, jos sääntöjenvastaisen tuen olisi myöntänyt muu kuin viranomainen, jonka suhteen 2 momentissa mainittua viranomaisen määräysvaltaa ei olisi, tuen määräisi takaisinperittäväksi kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava tukiviranomainen. Esimerkkinä tästä olisi Euroopan investointipankkirahaston ja yksityisen rahoituksen välittäjän hallinnoima rahoitusohjelma, joihin sisältyy valtiontukea. Tuen myöntäjänä toimii näissä tapauksissa yksityinen rahoitusta välittävä taho (esimerkiksi luottolaitos), jolloin tuen on käytännössä myöntänyt muu kuin viranomainen eikä viranomaisella ole 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräysvaltaa tuen myöntäneeseen luottolaitokseen. Näissä tilanteissa rahoitusta välittävä taho tekee itsenäiset päätökset tukea sisältävästä rahoituksesta. Esimerkiksi pk-yritysaliohjelmassa käytettiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimia EU:n aluekehitysrahaston varoja takaamaan Euroopan

investointirahastolle mahdollisesti syntyviä luottotappioita, jotka saattoivat realisoitua suomalaisten pankkien pk-yrityksille myöntämistä lainoista. Näissä tilanteissa takaisinperintäpäätöksen tekemisestä vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö, jonka hallinnoimilla rakennerahastovaroilla mahdollistettiin ohjelman käyttöönotto. Takaisinperinnästä ja sen täytäntöönpanosta vastaisi kulloinkin se kansallinen viranomainen, jonka hallinnoimilla varoilla on mahdollistettu edellisen esimerkin kaltainen tukea sisältävä rahoitusohjelma.

11 §. Poikkeukset takaisinperintävelvollisuudesta. Pykälässä säädettäisiin poikkeuksista takaisinperintävelvollisuuteen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että viranomainen voisi jättää sääntöjenvastaisen tuen takaisinperittämättä vain erityisen painavasta syystä. Erityisen painavan syyn edellytystä olisi tulkittava suppeasti. Momentin mukaisena erityisen painavana syynä tarkoitettaisiin tilannetta, jossa tukea on myönnetty luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten ja äkillisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseen sekä muihin näihin rinnastettaviin tilanteisiin.

Perusteen erityistä painavuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon yhteiskuntapoliittinen tilanne tuen myöntämisen aikana. Valtiontukisääntöjen vastaisen tuen voisi jättää poikkeuksellisesti takaisinperimättä esimerkiksi tilanteessa, jossa tukea on myönnetty luonnonmullistuksen tai muun poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttaman vahingon korvaamiseen. Poikkeuksellisenä tapahtumana pidettäisiin esimerkiksi terrori-iskua, valtion sisäistä levottomuutta, sotaa tai sodan uhkaa tai suuronnettomuutta. Tällaisessa tai näihin rinnasteisessa tilanteessa saattaa ilmetä perusteita kohdentaa valtiontuen tunnusmerkit täyttäviä toimenpiteitä erittäin nopeasti yrityksille ilman, että tukia on mahdollisuutta hyväksyttävä komissiossa ennalta. Poikkeusta voitaisiin soveltaa valmiuslain (1552/2011) poikkeusolojen tai niihin verrattavissa olevien normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden aikana. Kriteeriä arvioitaessa otettaisiin huomioon tilanteen ennakoimattomuus, taloudellisten vaikutusten laajuus sekä tarve turvata väestön toimeentulon, maan elinkeinoelämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät toiminnot ja niihin liittyvät järjestelmät.

Tällaisissa ja tähän rinnasteisissa tilanteissa komissio on tyypillisesti joustavoittanut nopeasti valtiontukisääntöjä ja antanut ohjeistusta siitä, millä kriteereillä ja minkälaisilla menettelyillä tuille voidaan saada hyväksyntä komissiosta. Kriisitilanteissa myönnettyjä tukia jälkikäteen tutkiessaan komissio ei ole omassa päätöskäytännössään kuitenkaan tyypillisesti edellyttänyt tuen takaisinperintää, jos jäsenvaltio on varmistanut, että tuki on yhteensovitettu komission myöhemmin antamaan ohjeistukseen tai valtiontukisääntöihin. Näistä syistä takaisinperintävelvollisuuden ei tulisi koskea edellä käsiteltyjä tilanteita.

Erityisen painavana syynä voitaisiin pitää myös tilannetta, jossa Euroopan komissiossa on vireillä menettely, jossa arvioidaan valtiontueksi katsottavan toimenpiteen hyväksyttävyyttä sisämarkkinoille. Takaisinperinnästä vastaava viranomainen voisi tässä tapauksessa lykätä takaisinperinnän täytäntöönpanoa siihen saakka, kunnes komissio olisi tehnyt asiassa lopullisen päätöksen.

1 momentin mukaiseen poikkeuksen takaisinperintävelvollisuudesta muodostaisivat myös tilanteet, jossa toimenpide ei ole tuen käyttöönottohetkellä muodostanut valtiontukea SEUT 107 artiklan 1 kohdan merkityksessä, mutta EU-oikeuskäytännön tai sisämarkkinoiden kehityksen takia toimenpide on muuttunut valtiontueksi. EU-oikeuskäytännössä tällaisia tukia pidetään ”voimassa olevina tukina” (neuvoston asetus 2015/1589, 1 artiklan b kohta), eikä komissio voi

tehdä takaisinperimistä koskevaa päätöstä. Tämän vuoksi myöskään kansallisessa lainsäädännössä ei olisi perusteltua ulottaa takaisinperintävelvoitetta näihin tilanteisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan poikkeuksen takaisinperintävelvollisuuteen muodostaisivat myös tilanteet, joissa on kyse teknisestä ja vähämerkityksellisestä järjestelmävirheestä. 2 momentin mukaisena teknisenä ja vähämerkityksellisenä järjestelmävirheenä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa ei olla noudatettu valtiontukien avoimuusvelvoitetta koskevia määräaikoja. Komissio ei ole omassa käytännössään tyypillisesti edellyttänyt tuen takaisinperintää näissä tilanteissa, jos jäsenvaltio on varmistanut, että havaitut puutteet on korjattu kohtuullisessa aikataulussa.

12 §. Tietojen saanti ja luovuttaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viittaus valtionavustuslakiin tietojen luovuttamisen ja saannin osalta siten, että valtionavustuslain tietojen luovuttamista ja tietojen saantia koskevat säännökset soveltuisivat viranomaisen tehdessä takaisinperintää tämän lain nojalla. Tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännökset koskisivat ainoastaan niitä tilanteita, kun ei voitaisi yksilöidä muusta lainsäädännöstä tulevia tiedonsaantia ja tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Näin ollen esimerkiksi kuntien toteuttamien EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintöjen osalta kunnat soveltaisivat valtionavustuslakia tietojen luovuttamisen osalta, mikäli muusta lainsäädännöstä ei muuta johtuisi. Viranomaisella tarkoitettaisiin pykälän yhteydessä julkisuuslain eli lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 4 §:ssä tarkoitettua viranomaista.

13 §. Tarkastusoikeus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viittaus valtionavustuslakiin tarkastusoikeuden osalta siten, että valtionavustuslain tarkastusoikeutta koskevat säännökset soveltuisivat viranomaisen tehdessä takaisinperintää tämän lain nojalla. Tarkastusoikeutta koskevat säännökset koskisivat ainoastaan niitä tilanteita, kun ei voitaisi yksilöidä muusta lainsäädännöstä tulevia tarkastusoikeutta koskevia säännöksiä. Näin ollen esimerkiksi kuntien toteuttamien EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintöjen kohdalla sovellettaisiin valtionavustuslakia tarkastusoikeuden osalta, mikäli muusta lainsäädännöstä ei muuta johtuisi. Viranomaisella tarkoitettaisiin pykälän yhteydessä julkisuuslain eli lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 4 §:ssä tarkoitettua viranomaista.

14 §. Korko. Pykälässä täsmennettäisiin takaisinperintäkoron määräytyminen sekä ajanjakso, jolta korkoa peritään.

1 momentin mukaan korkoa tulisi periä koko siltä ajalta, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä. Tuensaajan olisi siten maksettava korkoa ajankohdasta, jolloin sääntöjenvastainen tuki ensimmäisen kerran annettiin käyttöön, siihen päivään saakka, jolloin tuki tosiasiallisesti peritään takaisin.

2 momentissa säädettäisiin takaisinperintäkoron määrästä niiden yritysten osalta, joiden taloudellinen tilanne on hyvä tai tyydyttävä. EU-oikeuden mukaan takaisinperintäkoron tulee olla vähintään markkinaehtoinen. Unionin tuomioistuin on Eesti Pagar -ratkaisussa (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 141) todennut, että korko on määritettävä sen tason mukaan, jota yritykseltä olisi edellytetty, jos se olisi joutunut lainaamaan vastaavan määrän markkinoilta kyseisenä aikana.

Momentin mukaan takaisinperintäkoron enimmäismäärä olisi korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukainen korko lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä. Tätä korkotasoa voidaan pitää vähintään markkinaehtoisena yrityksille, joiden taloudellinen tilanne on hyvä tai tyydyttävä.

Perustana tälle on komission viitekorkoa koskeva tiedonanto (2008/C 14/02), jonka mukaan markkinaehtoinen korko voidaan määrittää lisäämällä viitekorkoon yrityksen luottokelpoisuutta ja vakuuksia vastaava marginaali. Hyvässä tai tyydyttävässä taloudellisessa tilanteessa olevan yrityksen osalta korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen korko lisätynä kolmella prosenttiyksiköllä varmistaa vähintään markkinaehtoisen koron, eikä viranomaisen tarvitse määrittää korkoa tarkemman markkinaehtoisuuden arvioinnin perusteella.

Momentti ei kuitenkaan estä viranomaista soveltamasta alempaa takaisinperintäkorkoa kuin korkolain 3 §:n 2 momentin mukaista korkoa lisätynä kolmella prosenttiyksiköllä, jos yrityksen taloudellista tilannetta koskeva arvio osoittaa, että arvioitu alempi korko olisi markkinaehtoinen. Markkinaehtoisuutta voidaan arvioida esimerkiksi komission viitekorkotiedonannon periaatteiden mukaisesti. Jos yrityksen luottoluokitus on esimerkiksi BBB ja vakuudet tavanomaiset, markkinaehtoinen korko olisi tiedonannon mukaan yksi prosenttiyksikkö viitekoron lisäksi. Arvio voidaan tehdä myös muilla yleisesti hyväksytyillä menetelmillä.

3 momentissa säädettäisiin takaisinperintäkoron määräytymisestä vaikeuksissa olevien yritysten sekä niiden yritysten osalta, joiden taloudellinen asema on heikko. Tällaisilta yrityksiltä edellytettävä korkotaso tulee EU-oikeuden mukaan olla selvästi korkeampi kuin hyväkuntoisilta yrityksiltä, koska niiden markkinaehtoinen lainakorko on tavanomaisesti suurempi.

Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka täyttää komission pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoissa (2014/C 249/01, jakso 2.2) sekä yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (EU) N:o 651/2014, 2 artiklan 18 kohdassa esitetyt kriteerit. Heikossa taloudellisessa tilanteessa olevana voidaan vastaavasti pitää yritystä, jonka luottoluokitus on matala (esimerkiksi B tai sitä alempi).

Näissäkin tilanteissa markkinaehtoinen korko voidaan määrittää komission viitekorkotiedonannon periaatteita käyttäen. Tiedonannon mukaan luottoluokitukselle B ja heikoille vakuuksille soveltuva marginaali on 6,5 prosenttiyksikköä, ja hyvillä tai tavanomaisilla vakuuksilla marginaali on 4 prosenttiyksikköä. Luottoluokituksella CCC ja heikoilla vakuuksilla marginaali on 10 prosenttiyksikköä, mikä on tiedonannon mukaan suurin mahdollinen lisäys viitekorkoon markkinaehtoisen koron määrittämiseksi.

Komission tiedonannon mukainen menetelmä antaa oletusarvoisen markkinaehtoisen korkotason, mutta se ei ole ainoa hyväksyttävä tapa arvioida markkinaehtoisuutta. Markkinaehtoisuuden voidaan tarvittaessa todentaa myös muilla arviointimenetelmillä, kuten vertailuanalyysillä, riippumattoman asiantuntijan lausunnolla tai tuen myöntävän viranomaisen tekemällä yritystutkimuksella.

4 momentissa täsmennettäisiin, että Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamien tukien takaisinperintään voitaisiin soveltaa kiinteää korkokantaa silloin, kun EU-oikeus ei edellytä markkinaehtoisen koron käyttöä. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2988/95 4 artiklan 2 kohdan mukaan tällainen kiinteä korko on mahdollinen. Suomessa voidaan tällöin soveltaa esimerkiksi valtionavustuslain (688/2001) 24 §:n mukaista korkoa, joka perustuu korkolain 3 §:n 2 momentin korkoon lisätynä kolmen prosenttiyksikön korotuksella.

15 §. *Takaisinperinnän määräaika ja vanhentuminen* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnän määräajasta, jonka jälkeen

viranomainen ei saisi enää ryhtyä takaisinperintään. Takaisinperintään ei saisi ryhtyä, kun olisi kulunut 10 vuotta siitä päivästä, jona EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa. Vanhentumisaika ja sen laskenta olisi yhteneväinen neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 17 artiklan kanssa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen palautusvelvollisuuden vanhenemisesta. Tuensaajan velvollisuus palauttaa Euroopan unionin sääntöjenvastainen tuki raukeaa, kun on kulunut 10 vuotta siitä päivästä, jona EU:n sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa. Vanhentumisaika ja sen laskenta olisi yhteneväinen neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 17 artiklan kanssa.

16 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta 7 ja 9 §:n mukaisiin viranomaisten tekemiin päätöksiin. Voimassa olevan lain mukaan komission tekemän päätöksen kansallinen täytäntöönpanoa koskeva päätös voidaan panna täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetyssä järjestyksessä. Päätös on pantava täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Voimassa olevassa laissa ei ole otettu käyttöön oikaisuvaatimusmenettelyä, koska se saattaisi tarpeettomasti hidastaa oikeusturvan antamista asioissa, jotka on perusteltua voida saattaa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Unionin tuomioistuin on todennut, että SEUT 108 artiklan 3 kohdalla on välitön oikeusvaikutus ja että toteuttamiskieltoa sovelletaan välittömästi jokaiseen sellaiseen tukeen, joka on toteutettu siitä ilmoittamatta (tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). SEUT 108 artiklan 3 kohdan välitön oikeusvaikutus merkitsee sitä, että kansallisten tuomioistuinten on toteutettava kaikki aiheelliset toimet kansallisen oikeutensa mukaisesti kyseisen määräyksen rikkomisen seurauksiin puuttumiseksi (Eesti Pagar, C-349/17, 88 ja 89 kohta, Vodafone Magyarország, C-75/18, 22 ja 23 kohta).

Sovellettava kansallinen lainsäädäntö ei saa SEUT 108 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa tehdä unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, ns. tehokkuusperiaate. Ehdotetussa laissa ei siis otettaisi käyttöön voimassa olevan lain mukaisesti oikaisuvaatimusmenettelyä, koska se saattaisi tarpeettomasti hidastaa oikeusturvan antamista asioissa, jotka on perusteltua voida saattaa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi.

7 ja 9 §:n mukaiset päätökset koskevat poikkeuksellisia ja harvinaisia tilanteita, joissa on kyse merkittävistä oikeudellisista ja taloudellisista vaikutuksista. Päätökset valmistellaan viranomaisissa erityisen huolellisesti ja perustuvat yksityiskohtaiseen selvitykseen sekä 7 §:n mukaisissa tilanteissa komission päätökseen. Tämän vuoksi on erittäin epätodennäköistä, että toimivaltainen viranomainen muuttaisi päätöstä oikaisuvaatimuksen perusteella. Oikaisumenettely ei siten lisäisi oikeusturvaa, vaan voisi päinvastoin viivästyttää asian saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi, mikä on unionin oikeuden tehokkuusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Ehdotetun pykälän mukaista muutoksenhakumenettelyä ei lain 3 §:n nojalla sovellettaisi, mikäli erityislaissa olisi tästä poikkeavat säännökset. Kuitenkin mikäli asiasta olisi säädetty ainoastaan yleislaissa, esimerkiksi kuntalaissa, sovellettaisiin 16 §:n mukaista muutoksenhakua (lex specialis derogat legi generali). Esimerkiksi kunnan viranomaisen 9 §:n mukaista päätöstä koskevaan muutoksenhakuun ei siten sovellettaisi kuntalain ja hyvinvointialuelain säännöksiä

muutoksenhausta, vaan ehdotetun lain 16 §:n mukaista muutoksenhakumenettelyä. Lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön kuvataan tarkemmin 3 §:n perusteluissa.

17 §. Täytäntöönpano. Pykälässä säädettäisiin, että valtioneuvoston päätösten vastaisen tuen takaisinperintää koskevassa asiassa viranomaisen tekemä päätös tulisi panna täytäntöön viipymättä. Unionin tuomioistuin on todennut, että SEUT 108 artiklan 3 kohdalla on välitön oikeusvaikutus ja että toteuttamiskieltoa sovelletaan välittömästi jokaiseen sellaiseen tukeen, joka on toteutettu siitä ilmoittamatta (tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). SEUT 108 artiklan 3 kohdan välitön oikeusvaikutus merkitsee yhtäältä sitä, että kansallisten tuomioistuinten on toteutettava kaikki aiheelliset toimet kansallisen oikeutensa mukaisesti kyseisen määräyksen rikkomisen seurauksiin puuttumiseksi (Eesti Pagar, C-349/17, 88 ja 89 kohta, Vodafone Magyarországn, C-75/18, 22 ja 23 kohta). Sovellettava kansallinen lainsäädäntö ei saa SEUT 108 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa tehdä unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, ns. tehokkuusperiaate. Ehdotetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi sen vuoksi, että viranomaisen päätös tulisi panna täytäntöön viipymättä. Ehdotetun lain nojalla tehty viranomaisen päätös pantaisiin täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyssä järjestyksessä. Viranomaisen päätös kelpaisi sellaisenaan ulosottoperusteeksi. Ehdotetun lain mukaiseen sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään ei voisi soveltaa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyä lain 12 §:n mukaista täytäntöönpanon keskeyttämistä unionin oikeudesta johtuvan tehokkuusperiaatteen takia.

18 §. Virka-apu. Pykälä sisältäisi tavanomaisen virka-apua koskevan säännöksen. Viranomaisella olisi pykälän nojalla oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta tarpeellista virka-apua laissa tarkoitettujen tarkastustehtävien suorittamiseen. Poliisiviranomaisen virka-apua tarvitaan erityisesti silloin, kun tarkastuksen kohteena oleva tuensaaja vastustaa tarkastuksen toteuttamista. Viranomaisen virkamiehellä tai valtuuttamalla tilintarkastajalla ei ole lain nojalla oikeutta käyttää voimakeinoja tarkastusoikeuksiensa ja niihin liittyvien tietojensaantia, tiloihin pääsyä ja aineiston haltuunottoa koskevien oikeuksiensa turvaamiseksi. Voimakeinoja tarvittaessa viranomaisen olisi pyydettävä virka-apua poliisiviranomaisilta. Virka-apua koskevan pyynnön tekisi työ- ja elinkeinoministeriö 8 §:n mukaisissa tilanteissa ja muissa tilanteissa tuen takaisinperinnästä vastaava viranomainen. Menettelytapa-asetuksen 27 artikla edellyttää, että 8 §:n mukaisissa tilanteissa, jos yritys vastustaa komission päätöksellä määrättyä tarkastuskäyntiä, asianomaisen jäsenvaltion on annettava komission valtuuttamille virkamiehille ja asiantuntijoille heidän tarkastuskäyntinsä toteuttamiseksi tarvitsemaansa apua.

19 §. Voimaantulo. Pykälässä olisi lain voimaantulosäännös sekä lisäksi tarpeelliset siirtymäsäännökset.

Pykälän 1 momentin mukaan laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027. Laki olisi näin tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se olisi vahvistettu ja julkaistu säädöskokoelmassa.

Pykälän 2 momentissa ehdotettaisiin kumottavaksi eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annettu laki (300/2001). Kyseinen laki tulee ehdotetun lain voimaantulon myötä tarpeettomaksi, minkä vuoksi sen kumoaminen on asianmukaista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kumotun lain viittausten korvaamisesta ehdotetun lain viittauksilla. Säännös on tarpeen oikeusjärjestyksen selkeyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi, koska voimassa olevassa lainsäädännössä on edelleen viittauksia kumottavaan lakiin. Viittausten tekninen korjaaminen erillisellä muutoslalla ei ole tarkoituksenmukaista, minkä vuoksi asia ratkaistaan ehdotetulla säännöksellä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin menettelystä tuen takaisinperinnässä tilanteissa, joissa tuki olisi myönnetty ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Momentin mukaan takaisinperintää koskevat säännökset määräytyvät tuen myöntämisaikana voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Säännös olisi tarpeen oikeusvarmuuden ja taannehtivuuskiellon periaatteiden vuoksi sekä sen varmistamiseksi, että tuen ehtojen ja siihen sovellettavan sääntelyn sisältö ei muutu jälkikäteen lain voimaantulon takia.

8.2 Valtionavustuslaki

21 §. *Velvollisuus valtionavustuslain takaisinperintään.* Pykälään lisättäisiin selkeyden vuoksi uusi 2 momentti. Momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen, jonka mukaan Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnettyjen valtionavustusten takaisinperinnästä säädettäisiin ehdotetussa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa. Myös valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä tehtyä valtionapuviranomaisen päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin valtionavustuslain asemesta nyt ehdotettua uutta lakia.

8.3 Kuntalaki

131 a §. *Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä.* Kuntalakiin lisättäisiin uusi pykälä, joka koskisi EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperintää. Pykälä sisältäisi informatiivisen viittauksen, jonka mukaan tällaisten tukien takaisinperinnästä säädetään nyt ehdotetussa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa. Kyseisen lain 3 §:n mukaisesti se olisi kuntalakiin nähden erityislain asemassa ja sen säännöksiä sovellettaisiin esimerkiksi kunnan viranomaisten myöntämien, valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintään, koska kuntalakiin ei sisälly asiaa koskevia säännöksiä. Myös valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä tehtyä kunnan päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin kuntalain muutoksenhakusäännösten sijaan nyt ehdotettua lakia eli hallintovalitusta kunnallisvalituksen sijaan. Ehdotetun lain soveltuminen asiaan kuitenkin edellyttäisi, että kyseessä olevan tukitoimenpiteen on todettu olevan valtiontukisääntöjen vastainen ja kyse on tuen takaisinperimisestä nimenomaan tällä eikä jollakin muulla perusteella. Vastaavanlaisia informatiivisia viittauksia valtiontukisääntöjen noudattamiseen kunnan toiminnassa sisältyy myös kuntalain 129, 130 ja 131 §:ään.

8.4 Laki hyvinvointialueesta

136 a §. *Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä.* Hyvinvointialuelakiin lisättäisiin vastaavanlainen uusi viittaussäännös nyt ehdotettuun eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annettuun lakiin kuin mitä ehdotetaan kuntalain 131 a §:ään. Säännöksen perustelut vastaisivat kuntalakiin ehdotetun säännöksen perusteluita.

9 Lakia alemman asteinen sääntely

Lain 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset tuen ilmoitusmenettelyn ja muun tiedonantovelvollisuuden kansallisesta järjestämisestä.

Voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin nojalla annettu asetus valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä (89/2911) kumoutuisi voimassa olevan lain kumoutuessa. Uuden lain perusteella valtioneuvosto voisi antaa asetuksen, joka sisältäisi säännökset tuen ilmoitusmenettelyn ja muun tiedonantovelvollisuuden kansallisesta järjestämisestä.

10 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2027.

11 Suhde talousarvioesitykseen

Ehdotuksella ei ole suoria budjettivaikutuksia.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tukien takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja sen tulee perustua lakiin (PeVL 45/2006 vp; ks. myös PeVL 50/2017 vp). Tässä esityksessä takaisinperintää koskevat 7 ja 9 §:n mukaiset velvoitteet on säädetty tarkkarajaiseksi viranomaistehtäväksi, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista kansallisiin säännöksiin nähden. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2019 vp ja PeVL 6/2019 vp). Tässä esityksessä 12 ja 13 §:ssä ei ehdoteta poikkeuksia valtioneuvoston tietojensaanti- ja tarkastusoikeuksiin, joten sääntely on perustuslain mukaista.

Esitys ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia ehdotuksia. Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään avoimuus-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyistä, joka perustuu neuvoston asetukseen (EU) 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jäljempänä *menettelytapa-asetus*, sekä neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin, jäljempänä *valtuutusasetus*, nojalla annettuihin asetuksiin.

Tätä lakia sovelletaan menettelytapa-asetuksen 16 artiklassa tarkoitettuun Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen valtiontuen takaisinperinnän kansalliseen täytäntöönpanoon, jos Euroopan komissio on tehnyt mainitun asetuksen 15 artiklassa tarkoitetun päätöksen.

Tätä lakia sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti myönnetyn valtiontuen kansalliseen takaisinperintään, jos Euroopan komissio ei ole tehnyt menettelytapa-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettua päätöstä.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *tuella* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea sekä valtuutusasetuksen 2 artiklan nojalla annettujen asetusten mukaista vähämerkityksistä tukea;

2) *valtiontukisääntöjen vastaisella tuella* tukea, joka on otettu käyttöön Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti;

3) *tuensaajalla* sitä tahoa, joka on tuen lopullinen saaja.

3 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, tämän lain 9, 11 ja 14 §:ä sovelletaan, jos kyse on valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä.

Muiden säännöksiä osalta, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.

Valtionavustuslakia (688/2001), kuntalakea (410/2015) ja lakia hyvinvointialueesta (611/2021) sovelletaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

2 luku

Ilmoitus- ja avoimuusmenettely sekä Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano

4 §

Ilmoitusmenettely ja tietojen antaminen komissiolle

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tai muussa laissa säädetään salassapidosta, työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada asianomaisilta tahoilta ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä menettelytapa-asetuksessa säädetyn tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö välittää tiedot edelleen Euroopan komissiolle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuen ilmoitusmenettelystä ja tietojen antamisesta.

5 §

Tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoite

Tuen myöntäjän velvollisuudesta ilmoittaa tukea koskevat tiedot julkaistaviksi säädetään valtuutusasetuksen 1 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa.

Jos yksittäisen tuen myöntäminen perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoitusmenettelyssä tehtyyn komission päätökseen, noudatetaan päätöksessä mainittuja julkaisu- ja avoimuusvelvoitteita.

6 §

Vähämerkityksisten tukien ehtojen noudattamista koskevat velvollisuudet

Euroopan unionin jäsenvaltion velvollisuudesta varmistaa vähämerkityksisen tuen seuranta, raportointi ja tietojen säilyttäminen säädetään valtuutusasetuksen 2 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa. Jollei muualla toisin säädetä, vähämerkityksisen tuen myöntäjä vastaa yksittäistä vähämerkityksistä tukea koskevien edellytysten täyttymisestä sekä tietojen säilyttämisestä ja toimittamisesta unionin keskusrekisteriin. Tiedot välitetään unionin keskusrekisteriin salassapitosäännösten estämättä. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä keskusrekisterin pääkäyttäjähallinnassa säädetään elinvoimakeskuksesta sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetussa laissa (531/2025).

Vähämerkityksistä tukea koskevista 1 momentissa säädettyistä velvollisuuksista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano

Euroopan komission tekemä päätös tuen maksamisen keskeyttämisestä tai takaisinperimisestä on pantava viipymättä täytäntöön.

Päätöksen panee täytäntöön se viranomainen, joka on myöntänyt kyseisen tuen. Jos tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen eikä toimivaltainen viranomainen käy lainsäädännöstä ilmi, päätöksen panee täytäntöön se viranomainen, joka yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä, jos asiasta ei ole erikseen säädetty toisin.

Jos yksikään viranomainen ei käytä 2 momentin mukaista määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä, päätöksen panee täytäntöön kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava viranomainen.

Jos komission päätöksen sekä 2 ja 3 momentin perusteella ei ole mahdollista yksilöidä toimivaltaista viranomaista, päätöksen panee täytäntöön työ- ja elinkeinoministeriö.

8 §

Komission tarkastuskäynnit yrityksissä

Komissiolla on oikeus tehdä menettelytapa-asetuksen 27 artiklassa säädettyjä paikalla tapahtuvia tarkastuskäyntejä, jos sillä on vakavia epäilyjä siitä, noudatetaanko sen yksittäisten tukien osalta tekemiä päätöksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö ottaa vastaan komission ilmoituksen paikalla tehtävästä tarkastuskäynnistä, toimittaa tarvittaessa sitä koskevat huomautukset komissiolle ja ilmoittaa tarkastuskäynnistä yritykselle.

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet sekä asianomaisesta tuesta vastaavat virkamiehet voivat olla läsnä tarkastuskäynnin aikana.

3 luku

Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä

9 §

Velvollisuus tuen takaisinperintään

Viranomaisen on viipymättä määrättävä tuen maksaminen keskeytettäväksi sekä jo maksettu tuki takaisin perittäväksi tuensaajalta, jos tuki on Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjenvastainen.

10 §

Toimivaltainen viranomainen

Takaisinperinnästä ja sen täytäntöönpanosta vastaa se viranomainen, joka on myöntänyt Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjenvastaisen tuen.

Jos Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjenvastaisen tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, takaisinperinnästä ja sen täytäntöönpanosta vastaa se viranomainen, joka yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä. Jos viranomaiset käyttävät yhdessä määräysvaltaa yhteisöön, vastuu takaisinperinnästä ja sen täytäntöönpanosta on ensisijaisesti sillä viranomaisella, joka käyttää tuen myöntäneessä

yhteisössä suurinta määräysvaltaa. Viimesijaisesti viranomaisten tulee keskenään sopia takaisinperinnästä sekä sen täytäntöönpanosta.

Jos yksikään viranomainen ei käytä 2 momentin mukaista määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä, tuen määrää takaisinperittäväksi kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava viranomainen.

11 §

Poikkeukset takaisinperintävelvollisuudesta

Viranomainen voi jättää Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjenvastaisen tuen tai sen osan takaisinperimättä vain erityisen painavasta syystä.

Viranomainen voi jättää Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjenvastaisen tuen takaisinperimättä, jos kyse on teknisestä tai vähämerkityksellisestä järjestelmävirheestä.

12 §

Tietojen saanti ja luovuttaminen

Viranomaisen tietojen saantiin ja luovuttamiseen sovelletaan mitä valtionavustuslain 14, 31 ja 32 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen tiedonsaannista ja tietojen luovuttamisesta.

13 §

Tarkastusoikeus

Viranomaisen tarkastusoikeuteen sovelletaan, mitä valtionavustuslain 16 ja 17 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta ja tarkastusten suorittamisesta.

14 §

Korko

Tuensaajan on maksettava takaisin perittäväälle tuen määrälle korkoa siitä päivästä, kun Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastainen tuki ensimmäistä kertaa saatettiin tuensaajan käyttöön siihen päivään, kun tuki tosiasiallisesti peritään takaisin.

Tuensaajan on maksettava takaisin perittäväälle määrälle vähintään markkinaehtoista ja enintään korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä.

Jos tuensaajana on vaikeuksissa oleva yritys tai muuten heikossa taloudellisessa asemassa oleva yritys, 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.

Jos kyse on Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamasta tuesta tai sen kansallisesta vastinrahoituksesta, voidaan soveltaa 3 §:ssä säädetystä poiketen muun lain säännöstä koron määräytymisestä.

15 §

Takaisinperinnän määräaika ja vanhentuminen

Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjenvastaisen tuen tai sille maksettavan koron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut siitä päivästä, kun sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa.

Velvollisuus palauttaa takaisin sääntöjenvastainen tuki raukeaa kymmenessä vuodessa siitä päivästä, kun sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa.

Vanhentumisaika ei koske 7 §:ssä tarkoitettuja Euroopan komission päätöksellä takaisinperittäviä tukia.

4 luku

Erinäiset säännökset

16 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Mitä mainitussa laissa säädetään, sovelletaan myös muutoksenhaussa kuntalaissa ja hyvinvointialueista annetussa laissa tarkoitettuun kunnallisen tai hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen.

17 §

Täytäntöönpano

Tässä laissa tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanoon sovelletaan verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia (706/2007). Päätöksen täytäntöönpanoon ei kuitenkaan sovelleta mainitun lain 12 §:ää keskeytysmääräyksestä. Päätös on pantava täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

18 §

Virka-apu

Viranomaisella on oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta tarpeellista virka-apua tässä laissa tarkoitettujen valvonta- ja tarkastustehtävien suorittamisessa. Virka-apua koskevan pyynnön tekee työ- ja elinkeinoministeriö 8 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ja muissa tilanteissa vastaava viranomainen.

19 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annettu laki (300/2001).

Jos muualla lainsäädännössä viitataan kumottuun lakiin, sen asemasta sovelletaan tätä lakia. Ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyn sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnässä noudatetaan tuen myöntämisajankohtana voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtionavustuslain (688/2001) 21 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

21 §

Velvollisuus valtionavustuksen takaisinperintään

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntalakiin (410/2015) uusi 131 a § seuraavasti:

131 a §

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021) uusi 136 a § seuraavasti:

136 a §

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 21.5.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Matias Marttinen

Valtioneuvoston asetus

valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain 4 §:n 2 momentin nojalla

1 §

Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvien tukiohjelmien ja yksittäisten tukien ilmoittamisesta sekä valtiontukien seurantaan ja valvontaan liittyvien tietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle.

Käsitteitä ”tuki”, ”tukiohjelma” ja ”yksittäinen tuki” on tässä asetuksessa tulkittava siten kuin ne määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa neuvoston asetuksessa (EU) 2015/1589, jäljempänä menettelytapa-asetus.

Valtiontukiin, joiden toimeenpano kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle, tätä asetusta sovelletaan vain, jos tuki myönnetään korvauksena Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun suorittamisesta.

2 §

Ilmoitusvelvollisuus

Ilmoitusvelvollisuudella tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista velvollisuutta ilmoittaa komissiolle ennakkoon tukiohjelmasta, tukiohjelman muutoksesta tai yksittäisen tuen myöntämisestä siten kuin menettelytapa-asetuksessa tarkemmin säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus toimitetaan sähköisessä muodossa työ- ja elinkeinoministeriölle, joka välittää sen eteenpäin komissiolle. Ilmoitus on toimitettava niin ajoissa, että ilmoitukseen liittyvät neuvottelut komission kanssa voidaan käydä ennen suunniteltua tukiohjelman voimaantulopäivää tai yksittäisen tuen myöntämispäivää.

3 §

Ilmoitusvelvollisuuden raja

Edellä 2 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaisia tukiohjelmiä ja yksittäisiä tukia, jotka perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588, jäljempänä valtuutusasetus, 1 artiklan perusteella annettuihin komission ryhmäpoikkeusasetuksiin tai 2 artiklan perusteella annettuihin vähämerkityksistä tukea (*de minimis* -tuki) koskeviin asetuksiin. Ryhmäpoikkeusasetusten mukaisista tukiohjelmista tai yksittäisistä tuista tulee kuitenkin toimittaa komissiolle valtuutusasetuksen ja kulloinkin kyseessä olevan ryhmäpoikkeusasetuksen edellyttämät tiedot.

Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään koske tukia, jotka on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta seuraavissa unionin säädöksissä:

1) rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1370/2007; ja

2) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annettu komission päätös (EU) 2025/2630.

4 §

Muu tiedonantovelvollisuus

Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa komissiolle hyväksytyjä tukiohjelmaa koskevat menettelytapa-asetuksessa edellytetyt seurantatiedot ja muut voimassa olevia tukia koskevat komission edellyttämät tiedot.

Siinä tapauksessa, että komissio edellyttää tietoja sellaisesta tuesta tai muusta julkisesta rahoituksesta, jota ei ole ilmoitettu komissiolle, työ- ja elinkeinoministeriö ottaa vastaan komission tietopyynnöt ja toimittaa ne vastausten antamista varten asianomaisille tahoille. Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa saadut vastaukset komissiolle.

5 §

Ilmoitus- ja tiedonantovelvolliset

Edellä 2 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen on velvollinen tekemään ja 3 §:ssä tarkoitetut tiedot antamaan se viranomainen tai muu yhteisö, joka valmistelee tukiohjelmaa tai yksittäisen tuen myöntämistä.

Edellä 4 §:ssä tarkoitettu tiedonantovelvollisuus koskee kaikkia valtiontukea tai muuta julkista rahoitusta myöntäneitä ja vastaanottaneita julkis- ja yksityisoikeudellisia yhteisöjä.

6 §

Tukiohjelmien ja valtiontukien seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valtiontukea koskevien kertomusten toimittamisesta komissiolle unionin valtiontukisääntöjen ja komission päätösten mukaisesti. Edellä 5 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten ja yhteisöjen on toimitettava kertomusten tekemistä varten tarvittavat tiedot työ- ja elinkeinoministeriölle.

Tuen myöntäneen viranomaisen tai yhteisön on huolehdittava myöntämiinsä valtiontukiin ja de minimis -tukiin liittyvien asiakirjojen säilyttämisestä vähintään 10 vuoden ajan yksittäisen tuen myöntämisestä. Tukiohjelmaa koskevat asiakirjat on säilytettävä 10 vuoden ajan tukiohjelman päättymisestä.

7 §

Ilmoitusten ja tietojen toimittaminen komissiolle

Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuja tilanteita lukuun ottamatta tässä asetuksessa tarkoitetut ilmoitukset ja tiedot komissiolle sekä ottaa vastaan ilmoituksiin ja tietoihin liittyvät lisätietopyynnöt, välipäätökset ja päätökset. Ministeriön tehtävänä on antaa neuvontaa valtioneuvoston ilmoitusten ja muiden komissiolle toimitettavien asiakirjojen laadinnassa.

8 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.
