



22.11.2019

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Avustus ARA-vuokra-asuntojen korjaamiseen

1 Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ympäristöministeriö on 25.10.2019 pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *Avustus ARA-vuokratalojen korjaamiseen* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukiohjelman osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Valtion varoista myönnetään lainoja sosiaalisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista varten. Näiden ns. aravalainojen tarkoituksena on ollut kohtuuhintaisten ja hyvätasoisten asuntojen järjestäminen sellaisille ihmisille, jotka eivät voi markkinaehtoisesti löytää itselleen sopivaa asuntoa vähäisen maksukykynsä vuoksi. Viimeiset aravalainat myönnettiin vuonna 2007, ja ne on nykyisin korvattu korkotukilainoilla. Koska aravalainojen laina-ajat ovat noin 40 vuotta, niitä koskeva lainakanta ja niillä rahoitettu asuntokanta ovat kuitenkin edelleen suurelta osin olemassa. Valtiolla on käytössään useita tukimuotoja, joilla pyritään säilyttämään aravalainoilla rahoitettuja asuntoja omistavien vuokrataloyhteisöjen elinkelpoisuus, ennaltaehkäisemään niiden taloudellisia vaikeuksien ja pienentämään valtion luottotappioriskejä (esim. lainaehdot, tervehdyttämisavustus, rajoitus- ja purkuakordit sekä purkuavustus). Näitä tukia myönnetään taloudellisissa vaikeuksissa oleville, lähinnä väestöltään vähenevillä alueilla sijaitseville vuokrataloyhteisöille. Ilman näitä tukia aravalainojen myöntöhetkeen perustuvat lainaehdot voisivat käydä vuokrataloyhteisöille kohtuuttoman raskaiksi ja vuokrat muodostua asuntojen vajaakäytöstä johtuen liian korkeiksi asukkaille. Aravalainoitettujen asuntojen omistaminen ja ylläpitäminen on katsottu yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi. Siksi aravalainat ja niihin liittyvät täydentävät tuet on määritelty yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuiksi, ns. SGEI-tuiksi.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman (2019) mukaan kuntia ja yhteisöjä autetaan sopeuttamaan kiinteistökantaansa vähenevään kysyntään ja korjaamaan olemassa olevaa ARA-asuntokantaa ikääntyville sopivaksi. Hallitusohjelman mukaan otetaan käyttöön uusi avustus ARA-asuntojen korjaamiseen ikääntyneille sopiviksi väestöltään vähenevillä alueilla. Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi säädettäisiin valtioneuvoston asetus, jolla avustus otettaisiin käyttöön.

Avustuksen tarkoituksena olisi tukea väestöltään vähenevillä alueilla sijaitsevien ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen mahdollisuuksia korjata olemassa olevaa ARA-asuntokantaansa esteettömäksi ja paremmin erityisesti ikääntyneille soveltuvaksi. Avustusta voitaisiin myöntää liikkumisen esteen tai toimimisen esteen poistamiseen asuinrakennuksessa, sen yhteistiloissa tai piha-alueilla tai sisällä asunnossa.

Tuen määrä ja myöntäminen

Valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen mukaan valtion asuntorahaston varoista saa valtionavustustulain (688/2011) nojalla myöntää hankekohtaisia avustuksia yhteensä enintään 5 milj. euroa arava- ja korkotukivuokra-asuntojen kunnostamiseen ikääntyneille sopivaksi väestöltään vähenevillä alueilla. Avustuksen suuruus olisi enintään 50 prosenttia toteutuneista kohtuullisista kustannuksista ja avustus voisi olla enintään 10 000 euroa asuinrakennuksessa sijaitsevaa asuntoa kohden.

Valtiontalouden piiriin kuuluva avustus myönnettäisiin valtion budjettitaloudesta ulkopuolisen valtion asuntorahaston varoista. Avustusten myöntövaltuudesta päätetään vuosittain valtion talousarvion yhteydessä (mom. 35.20.60) ja tukea voitaisiin myöntää vuosille 2020-2022. Tuen myöntäisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.

1. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

ARA-vuokratalojen korjaamiseen myönnettävän avustuksen voidaan täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit.

Tuki myönnetään valtiontalouteen kuuluvan valtion asuntorahaston varoista valtiontalousarviossa vahvistetun valtuuden puitteissa. Lausuntopyynnön mukaan tuki myönnetään taloudelliseen toimintaan kun se kohdentuu vuokra- tai omistusasuntojen omistamiseen, ylläpitämiseen ja tarjoamiseen asukkaiden käyttöön. Pääasiassa tuen saajat ovat kuntia tai ARA:n nimeämiä yleishyödyllisiä asuntoyhteisöjä sekä niiden välittömässä määräysvallassa olevia osakeyhtiöitä tai asunto-osakeyhtiöitä. Tuensaajayhteisön toimintaa koskeva lainsäädäntö asuntojen käyttö- ja luovutusrajoitukset varmistavat asuntojen pysymisen vuokra- ja asumisoikeuskäytössä, asukkaiden valinnan sosiaalisin perustein sekä omakustanneperusteisen vuokran tai käyttövastikkeen määrittämisen. Valtion tuki ei suoraan hyödytä vuokrataloyhteisöä tai niiden omistajia muutoin kuin omistajille tuloutettavan kohtuullisen tuoton verran. Tuki on korvausta vuokrataloyhteisölle asetetun julkisen palveluvelvoitteen toteutumisesta.

Lausuntopyynnön mukaan tuki on myös valikoiva. Valtion tuella rahoitetut vuokrataloyhteisöt hakevat avustuksia ja hakemuksiin liittyy valikoivuutta, koska kaikki vuokrataloyhteisöt eivät täytä avustuksen saamiselle asetettuja ehtoja.

Lausuntopyynnössä kuvataan, että vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotannossa markkina on kilpailtu, tosin avustuksensaajayhteisöjä koskeva lainsäädäntö asettaa vaatimuksia mm. tuettavan toiminnan luonteeseen ja yhteisöjen voitonjakoon. Avustukset kohdennetaan vuokrataloyhtiöille, jotka toimivat väestöltään vähenevillä alueilla, joilla vuokratarjoanta on muutoinkin rajattua ja toiminta paikallista. Kilpailu- ja kauppavaikutuksia ei kuitenkaan voida täysin sulkea pois, joten oikeusvarmuussyistä niiden voidaan katsoa täyttyvän.

2.2. Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnössä on arvioitu, että suunniteltu tukitoimenpiteeseen soveltuisi de minimis –asetuksen (*komission asetus (EU) N:o 1407/2013*) mukainen tuki, mutta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (*komission asetus EU 651/2014 muutoksineen*) mukainen tuki ei soveltuisi. Avustusta saavat vuokrayhteisöt tuottavat sosiaalista asuntotarjontaa, jolloin tuki kohdistuu luonteeltaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (*Services of General Economic Interest, SGEI*) tuottamiseen, jolloin tuki ja sen hyväksyttävyyden tulisi de minimis –sääntelyn sijaan yhteensovittaa SGEI-päätöksen (*komission päätös 2012/21/EU*)¹ ja SEUT 106 (2) artiklan kanssa.

EU:n valtiontukisäännöt mahdollistavat jäsenvaltioille tietyin edellytyksin ja ehdoin valtiontuen myöntämisen yrityksille korvauksena ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisesta. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluita, joita markkinat eivät tuottaisi tai jotka tuotettaisiin muunlaisin/riittämättömin ehdoin ja joiden saataavuuden kansalaisille viranomaiset siten haluavat turvata kaikissa olosuhteissa. Kyseessä tulee olla viranomaisten arvion mukaan kansalaisille tärkeä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävä palvelu. Palvelun turvaaminen tapahtuu käytännössä antamalla yritykselle nimenomainen velvoite yksilöidyn palvelun tuottamiseksi.

Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Komissio voi kyseenalaistaa jäsenvaltion tulkin, jos kyse on ilmeisestä virheestä SGEI-palveluiden määrittelyssä. Ympäristöministeriön arvioinut lausuntopyynnössään, että lausuntopyynnön kohteena oleva avustus rinnastuisi monelta osin muihin aravalainojen täydentäviin tukiin, myös se olisi perusteltua katsoa SGEI-päätöksen mukaiseksi tueksi. Avustus täyttäisi kaikki SGEI-päätöksessä valtion tuelle asetetut vaatimukset esim. tuen oikeasta kohdentumisesta, ylikompensaation kiellosta, enintään kohtuullisesta voitosta tuensaajille sekä tuensaajien tehokkaasta valvonnasta. Ympäristöministeriö perustelee asiaa myös sillä, että aravalainat ja niitä täydentävät tuet täyttävät komission SGEI-päätöksessä valtion tuelle asetetut vaatimukset ja ne on raportoitu komissiolle vuodesta 2008 lähtien, viimeksi kesäkuussa 2018. Lausuntopyynnön liitteenä olevassa valtioneuvoston asetuksen muistioluonnoksessa ei ole kuitenkaan mainittu SGEI-päätöstä tuen hyväksyttävyyssperusteena. Jatkovalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista lisätä kyseinen maininta vastaavasti kun uusimpien ARA:n myöntämien SGEI-tukia koskevan lainsäädännön osalta on menetelty.

Komission SGEI-päätöksen soveltaminen ARA-vuokratalojen korjaamiseen myönnettävän avustukseen edellyttää palveluvelvoitetta koskevan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA:n toimeksiannon tekemistä SGEI-palveluiden tuottajien kanssa. Toimeksiannossa on määriteltävä julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto; kyseessä oleva yritys ja tarvittaessa alue; toimeksiantavan viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksin- tai erityisoikeuksien luonne; korvausmekanismi ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit sekä järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin. Toimeksiannossa on myös nimenomaisesti viitattava komission SGEI-päätökseen. Palveluiden tuottamisesta maksettavan korvauksen määrä ei SGEI-päätöksen mukaisesti saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto. Lisäksi on huomattava muun muassa, että jos yritys harjoittaa toimintaa sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen alalla että kyseisen alan ulkopuolella, yrityksen sisäisessä kirjanpidossa on eriteltävä ja erotettava toisistaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja

¹ Komission päätös, annettu 20 päivänä joulukuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU).

muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot sekä menojen ja tulojen kohdentamisessa käytettävät parametrit.

ARA-vuokratalojen korjaamiseen myönnettävän avustuksen käyttöönotto ei edellytä komissiolle etu- tai jälkikäteen tehtävää ilmoitusta. Sen sijaan SGEI-päätöksen soveltaminen edellyttää kahden vuoden välein tapahtuvaa raportointia komissiolle.

3. Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja ARA-vuokratalojen korjaamiseen myönnettävien avustusten myöntämistä komission SGEI-päätöksen (komission päätös 2012/21/EU) mukaisena. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota, että valmisteilla olevaan korjausavustusta koskevan valtioneuvoston asetuksen esitöihin olisi tarkoituksenmukaista mainita SGEI-päätöksen soveltaminen ja se että, ARA-vuokratalojen korjaamiseen myönnettävän avustuksen käyttö edellyttää palveluvelvoitetta koskevan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA:n toimeksiannon tekemistä SGEI-palveluiden tuottajien kanssa.

Esittelijä: Johtava asiantuntija Niina Puolusmäki

LIITTEET

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 25.10.2019 ja valtioneuvoston asetusluonnos