

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Samalla voimassa oleva valtiontukia sääntelevä yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki kumottaisiin. Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja tehostaa tukien käyttöä sekä varmistaa tukien Euroopan unionin valtiontukilainsäädännön mukaisuuden kansallinen ennakoarviointi. Niin sanotut hyvän tuen edellytykset lisättäisiin lainsäädäntöön. Edellytysten täytyminen olisi arvioitava ennen tukiohjelman tai yksittäisen tuen käyttöön ottoa.

Ehdotetun lain soveltamisala olisi laajempi kuin voimassa olevan lain ja sitä sovellettaisiin tukeen, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaiset valtiontuen edellytykset. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kuitenkin maa- ja metsätalouden alku- tuotanto sekä kalatalous sekä kuntien myöntämät tuet.

Ennakoarviointia varten olisi valtioneuvoston asettama yritystukineuvottelukunta, joka antaisi valtion tukiviranomaiselle lausunnon siitä, onko tuki Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettu valtion tuki ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen olisi noudatettava. Tukiviranomainen voisi pyytää yritystukineuvottelukunnalta myös lausunnon siitä, täyttääkö tuki hyvän tuen edellytykset. Yritystukineuvottelukunnan lausunnot eivät olisi sitovia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö, käytäntö ja kansainvälinen kehitys.....	4
2.1.1 Hyvän tuen edellytykset.....	4
2.1.2 EU:n valtiontukisääntely.....	7
2.1.3 Kansainvälinen kehitys.....	11
2.2 Nykytilan arviointi.....	13
2.2.1 Johdanto.....	13
2.2.2 Soveltamisala.....	14
2.2.3 Hyvän tuen edellytykset.....	15
2.2.4 Tutkimustulokset.....	15
2.2.5 EU:n valtiontukisääntely.....	17
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	18
3.1 Tavoitteet.....	18
3.1.1 Hyvän tuen edellytykset.....	18
3.1.2 EU-valtiontukilainsäädännön mukaisuuden ennakoarviointi.....	19
3.1.3 Yritystukineuvottelukunta.....	19
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi.....	20
3.2.1 Hyvän tuen edellytykset.....	20
3.2.2 Kansallinen ennakoarviointimenettely Euroopan unionin valtiontukisääntelyn noudattamisen varmistamiseksi.....	21
3.2.3 Lain soveltamisalan rajaaminen valtion tukiviranomaisiin.....	21
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	22
3.3.1 Soveltamisala.....	22
3.3.2 Hyvän tuen edellytykset.....	24
3.3.3 Kansallinen ennakoarviointimenettely Euroopan unionin valtiontukisääntöjen noudattamisen varmistamiseksi.....	26
3.3.4 Yritystukineuvottelukunta.....	27
3.3.5 Muut muutokset.....	28
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	29
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	29
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	29
4.3 Ympäristövaikutukset.....	30
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	30
5 ASIAN VALMISTELU.....	31
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	32
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	33
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	33
2 VOIMAANTULO.....	45
LAKIEHDOTUS.....	46
Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.....	46

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallituksen tavoitteena on kehittää kansallista tukijärjestelmää tukien vaikuttavuuden lisäämiseksi ja luoda kansallinen menettely Euroopan unionin (jäljempänä *EU*) valtiontukisäännösten noudattamisen varmistamiseksi.

Lakiin kirjattavien hyvän tuen edellytysten tarkoituksena olisi luoda suuntaviivat taloudellisen toiminnan tukien yhdenmukaiselle käyttämiselle kansantalouden kannalta mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Ennen tuen käyttöönottoa tulisi varmistaa, että tuki täyttää laissa määritellyt hyvän tuen edellytykset.

Hyvän tuen edellytyksiä olisivat tuen selkeä ja relevantti taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, sen tulisi kohdistua tarkoituksiin, joilla poistetaan puutteita markkinoiden toiminnassa. Tuen tulisi olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten tulisi olla mahdollisimman vähäiset myös silloin, kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen tulisi olla määräaikainen ja sillä tulisi olla kannustava vaikutus.

Hyvän tuen edellytysten lisäksi valtion tukiviranomaisen olisi yksittäistä tukea myönnettäessä selvitettävä hankkeeseen myönnettävän julkisen rahoituksen määrä sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset sekä varmistettava, että tuen saajalla on edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tuen vaikuttavuutta tulisi arvioida säännöllisesti.

Uudistuksen yhteydessä otettaisiin käyttöön Euroopan unionin valtiontukisääntöjen noudattamisen tehostamiseksi kansallinen ennakoarviointimenettely. Pääosin 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaantulleen Euroopan unionin valtiontukiudistuksen keskeinen tavoite on entistä useampien tukien vapauttaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta ennakoilmoitusvelvollisuudesta komissiolle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Suomessa taloudelliseen toimintaan myönnettävistä tuista suurin osa voidaan myöntää noudattamalla komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (jäljempänä *yleinen ryhmäpoikkeusasetus*) säännöksiä. EU:n valtiontukiudistus luo jäsenvaltioille myös tarpeen arvioida, millaisilla kansallisilla menettelyillä turvataan jatkossa riittävä laillisuusvalvonta, kun komission etukäteisvalvonta vähenee huomattavasti. Eduskuntaa on informoitu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen uudistamisesta sekä kansallisen ennakoarviointimenettelyn selvittämistarpeesta valtioneuvoston U-kirjelmällä U7/2014 vp.

Yritystukineuvottelukunnan tehtäviä täsmennettäisiin. Yritystukineuvottelukunta vastaisi jatkossa valtion tukiviranomaisen tukiohjelmien ja tukiohjelmien ulkopuolisten yksittäisten tukien EU:n valtiontukisääntöjen toteutumisen ja hyvän tuen edellytysten ennakoarvioinnista. EU:n valtiontukisääntelyn ennakoarvioinnin osalta lausuntopyyntömenettely olisi verotukia lukuun ottamatta pakollinen, hyvän tuen edellytysten ennakoarvioinnin osalta vapaaehtoinen. Yritystukineuvottelukunnan lausunnot eivät olisi sitovia. Yritystukineuvottelukunnan sihteeristö voisi tarvittaessa pyytää ulkopuolisen asiantuntijalausannon ennakoarvioinnin tueksi.

Esityksen mukaan laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) kumottaisiin ja sen tilalle annettaisiin laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Lain sovel-

tamisalaa laajennettaisiin. Lakia sovellettaisiin valtion tukiviranomaisiin silloin, kun tuki täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT -sopimus*) 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston edellytykset. Sopimuksen 107 artiklan soveltamisalaa on rajoitettu 42 artiklassa maatalouden ja kalatalouden osalta siten, että lakia ei sovellettaisi maa- ja metsätalouden alkutuotantoon eikä kalatalouteen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät varsinaiseen maa- ja metsätalouteen, kalatalouden sekä maataloustuotteiden jalostukseen sopimuksen 42 artiklan perusteella myönnettävät tuet sekä kuntien myöntämät tuet. Lain soveltamisalaa kuuluisivat kuitenkin 107 artiklan perusteella esimerkiksi matkailuun myönnettävät maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tuet.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö, käytäntö ja kansainvälinen kehitys

2.1.1 Hyvän tuen edellytykset

Laki yritystuen yleisistä ehdoista

Laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) on ollut voimassa vuodesta 1997 lähestulkoon muuttumattomana. Lakia sovelletaan myönnettäessä yritystukea muuhun elinkeinotoimintaan kuin varsinaiseen maa- ja metsätalouteen tai kalastukseen. Lakia ei sovelleta kulttuuriin, liikuntaan, muuhun yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan toimintaan myönnettävään tukeen eikä tietyiltä osin sanomalehdistön ja kulttuurilehtien tukeen, kun yritystukiohjelman tavoitteena on sananvapauden ja viestinnän monipuolisuuden turvaaminen. Lakia ei myöskään sovelleta erityislainsäädännön piiriin kuuluviin tukiin kuten eräisiin liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä valtioministeriön hallinnonalan tukiin. Myös osa energiatausta on myönnetty erityislainsäädännön perusteella. Lakia ei sovelleta kuntien myöntämiin tukiin.

Lain 2 §:n mukaan yritystuella tarkoitetaan valtion avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta tai muuta rahoitusta, johon sisältyy saajalle tukea. Yritystukena ei pidetä verojärjestelmän kautta myönnettävää tukea.

Lain 3 §:ssä määritellään yritystuen yleiset tavoitteet. Pykälän mukaan yritystukiohjelmalla on edistettävä kansantalouden kasvuedellytyksiä sekä lisättävä yritystoiminnan tehokkuutta. Yritystukiohjelma on kohdennettava ensisijaisesti sellaisiin tarkoituksiin, joilla poistetaan puutteita markkinoiden toiminnassa. Lisäksi se on laadittava siten, että yritystuen kilpailua vääristävät vaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä. Yritystukiohjelma on suunnattava ensi sijassa tutkimukseen, tuotekehitykseen, koulutukseen, kansainvälistymiseen tai muuhun yrityksen aineettomaan kehittämistoimintaan taikka pienten ja keskisuurten yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyyn parantamiseen. Suurten yritysten tavanomaisten investointien ja käyttöpääoman rahoitukseen voidaan yritystukea antaa vain erityisistä syistä. Lisäksi edellytetään lain 4 §:ssä, että yritystukiohjelma on määräaikainen ja että sen tavoitteiden toteutumista seurataan ja vaihtavuutta arvioidaan säännöllisesti. Lain 5 §:ssä määritellään vielä yritystuen myöntämisen yleiset edellytykset. Pykälän mukaan yritystukea voidaan antaa vain sellaiseen elinkeinotoimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tuenantajan on yritystukipäätöksen yhteydessä selvitettävä tuettavaan hankkeeseen annettavan julkisen rahoituksen suuruus sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset.

Lain 6 §:ssä säädetään yritystukineuvottelukunnasta. Pykälän mukaan asiaa valmistelevan viranomaisen on pyydettävä yritystukineuvottelukunnan lausunto ennen yritystukiohjelman hyväksymistä tai sen olennaista muuttamista taikka yksittäisen merkittävän yritystukipäätöksen

tekemistä. Jos asiaa valmisteleva viranomainen haluaa tehdä neuvottelukunnan kannasta poikkeavan ratkaisun, asia on siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Yritystuki-neuvottelukunnasta annetun asetuksen mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on antaa yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997) 6 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja lausuntoja, kun esitettävän yritystuen tai –avustuksen suuruus on vähintään kolme miljoonaa euroa. Lausunto voidaan pyytää myös, jos siihen on muu perusteltu syy. Lausuntomenettely kohdistuu tällä hetkellä lähinnä tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Lain 7—10 pykälissä säädetään valvonnasta, tarkastusoikeudesta, tiedonsaannista ja rangaistuksista. Pykälien sisältö vastaa pitkälti valtionavustuslain vastaavia säännöksiä, rangaistus-säännöstä lukuun ottamatta, jota ei valtionavustuslaissa ole.

Asetus yritystukineuvottelukunnasta

Yritystukineuvottelukunnasta annetun asetuksen (138/2012) 1 §:n mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on antaa lausuntoja uusista ja muutettavista tukiohjelmissa, merkittävistä yksittäisistä tukipäätöksistä ja Euroopan komissiolle tehtävistä valtioneuvoston ilmoituksista sekä tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle tarpeelliseksi katsomiaan esityksiä ja aloitteita lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämiseksi. Lisäksi neuvottelukunta seuraa toimialaansa koskevaa kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä, käytäntöä ja kehitystä.

Asetuksen 2 §:n mukaan neuvottelukunnalta on pyydettävä lausunto olemassa olevan yritystukiohjelman muuttamisesta, jos kyseessä on yritystukiohjelman soveltamisalaa tai yritystuen tasoa tai muotoa koskeva olennainen muutos. Yksittäisestä tukipäätöksestä on pyydettävä lausunto, kun esitettävän yritystuen tai avustuksen suuruus on vähintään kolme miljoonaa euroa. Lausunto voidaan pyytää myös, jos siihen on muu perusteltu syy. Neuvottelukunnalta on pääsääntöisesti pyydettävä lausunto Euroopan komissiolle tehtävistä uusista valtioneuvoston ilmoituksista tai olennaisista muutoksista voimassa oleviin tukiin ennen ilmoitusten lähettämistä komissioon. Lausuntoa ei tarvitse pyytää, jos muutos on luonteeltaan tekninen, tai jos asian käsittely on kiireellinen. Lausuntoa ei myöskään tarvitse pyytää maa- ja metsätaloutta tai riista- ja kalataloutta koskevista valtioneuvoston ilmoituksista. Lausuntoa ei tarvitse pyytää valtion talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston, Innovaatiokeskus Tekesin eikä yksityisoikeudellisen yhteisön tai säätiön yksittäisestä yritystukipäätöksestä. Asetuksessa ei nimenomaisesti mainita yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) 11 artiklan mukaisia komissiolle jälkikäteen toimitettavia vakiomuotoisia yhteenvetoilmoituksia.

Asetuksen 3 §:ssä säädetään yritystukineuvottelukunnan kokoonpanosta. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja ja enintään kuusi muuta jäsentä sekä kaikilla heistä henkilökohtainen varajäsen, jotka valtioneuvosto määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunta ja sen puheenjohtaja määrätään työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä. Neuvottelukunta valitsee yhden jäsenistä varapuheenjohtajaksi. Neuvottelukunnassa tulee työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi olla edustettuina valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Neuvottelukunnalla voi olla yksi tai useampi sivutoiminen sihteeri. Neuvottelukunta on nimennyt myös EU:n valtioneuvoston asiantuntijat.

Asetuksen 4 §:n mukaan neuvottelukunnan on annettava vuosittain kuuden kuukauden kuluessa kalenterivuoden päättymisestä työ- ja elinkeinoministeriölle kertomus toiminnastaan. Asetuksen 5 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa neuvottelukunnalle työjärjestyksen.

Neuvottelukunnalta pyydettävät tukiohjelmien lausuntopyynnöt ajoittuvat pääosin EU:n valtioneuvoston sääntöuudistuksen mukaisesti. Keskeiset EU:n valtioneuvoston säännöt uudistetaan kuuden

HE 22/2016 vp

vuoden välein. Esimerkiksi tällä hetkellä voimassa olevat, pääosin 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tulleet, yleiset EU:n valtiontukisäännöt ovat voimassa vuoteen 2020 saakka. Koska jäsenmaiden on pääsääntöisesti mukautettava taloudelliseen toimintaan myönnettävien tukien ehdot uusien EU:n valtiontukisääntöjen mukaiseksi, yritystukineuvottelukunnassa käsiteltävien asioiden määrä kasvoi vuonna 2014.

Yritystukineuvottelukunnan tuotosmittarit	2013	2014
Lausunnot tukiohjelmista ja valtiontuki-ilmoituksista	5	10
Lausunnot tukipäätöksistä	3	10
Aloitteet ja esitykset	2	1

Neuvottelukunta toimi vuonna 2014 seurantafoorumina hallituksen rakennepoliittisten yritystukilinjausten toimeenpanossa. Neuvottelukunta edellytti muun muassa, että lausuntopyyntöissä on esitettävä kuvaus hyvän tuen edellytysten toteutumisesta. Valmistelun laadun paraneminen ja valmistelun läpinäkyvyys heijastuvat vaikuttavuuden paranemiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön valtiontukiasiantuntijat ovat ministeriön EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvässä koordinoivassa roolissa konsultoineet valtion viranomaisia usein samassa tukijärjestelyssä ensin epävirallisesti virkatyönä ja tämän lisäksi antamalla suullisen asiantuntijarvion yritystukineuvottelukunnan kokouksessa.

Muu lainsäädäntö

Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997) lisäksi laina-, takuu- tai takausmuotoiseen yritystukeen sovelletaan valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annettua lakia ns. lainalaki (449/1988) ja avustusmuotoiseen yritystukeen valtionavustuslakia (688/2001). Verotuista ja oman pääoman ehtoisena sijoituksena myönnettävästä tuista ei ole yleislainsäädäntöä.

Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain suhde valtionavustuslakiin ja lainalakiin on epäselvä. Valtionavustuslaki ja lainalaki ovat yleislakeja, joita sovelletaan, jos muussa laissa ei toisin säädetä. Myös voimassa olevan yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 1 §:ssä todetaan, että lakia sovelletaan, jos muussa laissa ei toisin säädetä.

Valtionavustuslaki on yleinen menettelytapalaki. Lain 3 §:ssä säädetään, että lakia sovelletaan ainoastaan avustusmuotoisiin valtion tukiin. Lain 7 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos avustuksen tarkoitus on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä; jos myöntäminen on perusteltua avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta; jos avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä jos avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lain 7 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset koskevat sekä taloudelliseen että ei-taloudelliseen toimintaan myönnettävää valtiontukea.

Valtionavustuslaissa on yksittäisiä viittauksia Euroopan unionin lainsäädäntöön. Lain perusteissa viitataan myös yleisesti EU:n valtiontukisääntelyyn.

Valmistelun yhteydessä oli esillä myös muiden tuen myöntämisedellytysten kuten esimerkiksi EU:n valtioneuvoston päätöksäntekijien liittyvän niin sanotun deggendorf -säännön tai EU valtioneuvoston päätöksäntekijien määrätellyn vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajoitusten lisääminen ehdotettuun lakiin. Lakiin ei kuitenkaan tässä vaiheessa katsottu tarkoituksenmukaiseksi lisätä esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) perusteella suoraan sovellettavissa olevaa EU-oikeutta. Antaessaan ehdotuksen 7 §:n mukaista lausuntoa esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisesta yksittäisestä tuesta, yritystukineuvottelukunta joutuu tarkistamaan, että valmisteltavassa tukijärjestelyssä on suljettu pois tuen maksaminen yritykselle, jolle on annettu sellaiseen komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys (niin sanottu deggendorf -sääntö) sekä tuki vaikeuksissa olevalle yritykselle.

Taloudellisen toimintaan myönnettäviä tukiohjelmiä koskevat säädökset ovat säädöstasoltaan erilaisia. Osasta ohjelmia säädetään erillislaissa, osasta valtioneuvoston päätöksin tai muun lain nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella. Kaikkien tukiohjelmien osalta ei ole olemassa omaa säädöstä, vaan tuen antaminen perustuu valtion talousarvioon.

Kilpailulaki

Kilpailulakiin (948/2011) lisättiin 1.9.2013 voimaan tulleella muutoksella uusi 4 a luku (595/2013). Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettiin toimivaltuuksia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten eli niin sanotun kilpailuneutraliteetin valvonnan tehostamiseksi. Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai rakennetta, joka vääristää kilpailua tai estää kilpailun syntymistä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston on ensisijaisesti neuvottelee pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelut eivät johda tulokseen Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi kilpailuneutraliteetin varmistavia velvoitteita. Säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta, jos toiminta perustuu lainsäädäntöön. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi uhkasakon. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvonta ei koske yksityisille toimijoille myönnettyjä valtiontukia, vaan se keskittyy ainoastaan valtion kunnan, kuntayhtymän, valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön esimerkiksi valtion kokonaan omistaman yrityksen taloudellisessa toiminnassa harjoitettaviin menettelyyn tai rakenteeseen.

2.1.2 EU:n valtioneuvoston päätöksäntekijien

EU:n valtioneuvoston päätöksäntekijien on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Valtioneuvoston päätöksäntekijien sääntelyä koskevat SEUT -sopimuksessa (107—109 artikla). Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten sisämarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka eivät sovi sisämarkkinoille vaan vääristävät kilpailua. Pääsääntöisesti viranomaiset voivat myöntää taloudelliseen toimintaan vain sellaisia tukia, jotka komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuviksi. Komissiolle tehtävään ennakoilmoitusvelvollisuuteen on kuitenkin merkittäviä poikkeuksia.

SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovelleta sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtioneuvoston päätöksäntekijien edellyttää neljän kritee-

rin samanaikaista täyttymistä. Valtiontuen tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontukea pidetään valikoivana silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä. Valikoivina toimenpiteinä ei pidetä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, kuten yhteisöveroprosentin alen- tamista. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä. Valtiontukea voi olla esimerkiksi avustus, markkinahintaa edullisempi laina, takaus, markkinaehtoista edullisempi pääomasijoitus tai pääomitus, verovapaus, veronalennus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa- alueen vuokra tai myyntihinta. Valtiontukea eivät sen sijaan ole esimerkiksi kaikkiin yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet (mm. verotuksessa) tai julkisten varojen käyttö markkinaehtoisesti, esimerkiksi laina tai pääomasijoitus yksityisiin luotonantajiin/sijoittajiin verrattuna samankal- taisilla ehdoilla.

Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpai- lee. Käytännössä kilpailun katsotaan vääristyvän SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua. Riittää, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kil- pailuaseman kuin mikä sillä olisi ollut ilman tukea. Jotta tuen voidaan olettaa vääristävän kil- pailua, pidetään yleensä riittävänä, että tuki antaa tuensaajalle etua vapauttamalla sen kustan- nuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa. Kauppavai- kutuskriteerin täyttymisen kynnys on alhainen. Lähtökohtaisesti kauppavaikutuskriteeri täyt- ty, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsen- valtioiden välistä kauppaa. Jo tällöin tuki voi esimerkiksi vaikuttaa muihin jäsenvaltioihin si- joittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjon- ta. Valtion tuen määritelmä ei myöskään edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista.

SEUT -sopimuksen 107 artiklan määräykset rajoittavat myös verotukien käyttöä talouspoliti- kan välineenä. Valtiontukisääntöjen soveltamisesta esimerkiksi yritysten välittömään verotuk- seen käsitellään komission 11.11.1998 antamassa tiedonannossa (1998/C 384/03). Komissio on lisäksi 9.2.2004 antanut tiedonannon soveltamista koskevan kertomuksen C(2004)434.

SEUT -sopimuksessa ei ole määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsitteen sisältö on täsmenty- nyt oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan käsitteen kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomio- istuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudelli- sen voiton tavoitteesta. Valtiontukisääntelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Taloudellisen toiminnan käsite kehittyy jatkuvasti ja se voi vaihdella jäsenvaltioittain. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla (ser- vices of general economic interest, jäljempänä *SGEI*) tarkoitetaan yleishyödyllisiä palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomai- nen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Tällöin yrityksen on tarjotta- va viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vas- taan. Komission yleisessä tiedonannossa koskien Euroopan unionin valtiontukisääntöjen so- veltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettä- vään korvaukseen eli niin sanotussa *SGEI* -tiedonannossa (2012/C8/02) todetaan, että jäsen- valtiot voivat päättää siirtää yrityksille tehtäviä, jotka on perinteisesti katsottu valtiolle kuulu- viksi tehtäväksi. Valtioiden 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 tulee aina arvioida tapauskohtaisesti harjoittaako tuen saaja taloudellista toimintaa vai ei.

Komissio on antanut useita yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sisämarkkinoille hyväksytyjä. SEUT -sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus sisämarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän.

Ennakoilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin säädetty merkittäviä poikkeuksia. EU:n valtiontuki uudistuksen tavoitteena oli poikkeuksien lisääminen komissiolle tehtävään ennakoilmoitusvelvollisuuteen. Komission toimivaltaa antaa ryhmäpoikkeuksia sääntelee niin sanottu valtuusasetus (neuvoston asetus 994/1998). Asetuksella neuvosto on antanut komissiolle toimivallan vapauttaa tietyt tukiluokat ennakoilmoitusvelvollisuudesta. EU:n valtiontuki uudistuksen yhteydessä tehtyjen neuvoston asetuksen muutoksien myötä komissio laajensi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa (651/2014) merkittävästi. Jäsenvaltioiden kannalta tämä tarkoittaa sitä, että entistä suurempi osa valtiontuista voidaan ottaa käyttöön suoraan ryhmäpoikkeusten nojalla ilman komission ennakkohyväksyntää. Komissio valvoo ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia tukia jälkikäteen. Ilmoitusvelvollisuutta ei myöskään ole, jos tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena eli niin sanottuna de minimis-tukena (komission asetus 1407/2013) enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävänä vähämerkityksisenä tukena enintään 500 000 euroa kolmen verovuoden aikana tai SEUT -sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen eli niin sanotun SGEI -päätöksen (2012/21/EU) mukaisena tukena.

Jos ilmoitusvelvollisuutta koskevia poikkeuksia ei voida soveltaa ja tuesta on etukäteen ilmoitettava komissiolle, ilmoitusprosessiin sisältyy käytännössä ensin niin sanottu esilmoitusmenettely, jossa komission kanssa käytävillä epävirallisilla keskusteluilla ja kirjeenvaihdolla täsmennetään po. tukijärjestelyn hyväksyttävyyteen vaikuttavat asiat sekä varmistetaan, että varsinainen komissiolle tehtävä valtiontuki-ilmoitus sisältää asian nopean käsittelyn kannalta kaiken tarpeellisen tiedon. Vasta, kun komissiolle on tehty virallisesti varsinainen valtiontuki-ilmoitus, komissiota sitoo kahden kuukauden käsittelyaika, joka katkeaa, jos komissio tekee virallisen lisätietopyynnön. Komissiolle voidaan tehdä tukijärjestelyn valmisteluvaiheessa myös ns. oikeusvarmuusilmoitus, jos viranomaiset ovat ylipäänsä epävarmoja siitä, täyttääkö tukijärjestelmä SEUT -sopimuksen 107 1 kohdan valtiontuen edellytykset.

Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on arvioida, sisältääkö toimenpide EU:n valtiontukisääntöjen mukaista tukea. Jos kyse on valtiontuesta, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa selvitettävä mihin valtiontukisääntöön tukijärjestelyn hyväksyttävyyden perustuu ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa ilmoitusmenettelyä. Käytännössä erityisesti monimutkaisten tukiohjelmien ja suurten yksittäisten tukien tapauksessa, viranomaisen on tehtävä tuesta ennakoilmoitus komissiolle.

Huolimatta siitä, että tukea myöntävä viranomainen on velvollinen ottamaan huomioon EU:n valtiontukisäännöt, myös julkista tukea saavan yrityksen on syytä varmistaa, että tuki on valtiontukisääntöjen mukaista. Jos valtiontuki ei kuulu ryhmäpoikkeusten piiriin tai ole vähämerkityksistä, tuki voidaan ottaa käyttöön vasta, kun komissio on sen ennakoilmoitusmenettelyssä

hyväksynyt. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä.

Tukea saaneen yrityksen kilpailijat voivat kannalla laittomaksi oletetusta tuesta Euroopan komissiolle. Komission kilpailun pääosastolla on vireillä myös Suomea koskevia valtiontukikanteluja. Tutkintansa päätteeksi komissio voi todeta myönnetyn tuen sisämarkkinoilla hyväksyttäväksi tueksi tai jos hyväksyttävyyden periaatetta ei valtiontukisäännöistä löydy, vaatia Suomen viranomaisia perimään tuen takaisin yritykseltä korkoineen. Komissio voi myös ehdottaa tukiohjelmaa sääntelevän kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Kilpailijat voivat myös viedä asian kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Kansallisilla tuomioistuimilla on komission tavoin toimivalta arvioida, täyttääkö tukijärjestely valtiontuen neljä kriteeriä. Jos tuomioistuin on asiasta epävarma, se voi pyytää komissiolta lausunnon valtiontukisääntelyn soveltamisesta. Lausunnon pyytäminen ei rajoita tuomioistuimen mahdollisuutta tai velvollisuutta siirtää asia SEUT -sopimuksen 234 artiklan perusteella unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisua varten. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa todeta valtiontukitoimenpidettä SEUT -sopimuksen 107 artiklan mukaiseksi, vaan komissiolle on aina yksinomainen toimivalta arvioida toimenpiteen hyväksyttävyyttä sisämarkkinoille.

Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta

Laissa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001) säädetään komission takaisinperintäpäätöksen mukaisen tuen maksamisen keskeyttämisen ja takaisinperinnän täytäntöönpanosta Suomessa. Tuen myöntänyt viranomainen on velvollinen ryhtymään täytäntöönpanotoimiin. Jos tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, sen viranomaisen, joka käyttää määräysvaltaa yhteisössä on ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. Jos komission päätöksen perusteella ei ole mahdollista yksilöidä toimivaltaista viranomaista, työ- ja elinkeinoministeriö vastaa takaisinperinnän täytäntöönpanosta. Laissa säädetään myös asianosaisten tietojenantovelvollisuudesta sekä komission oikeudesta tehdä tarkastuskäyntejä. Tuen ilmoittamismenettelyn ja muun tiedonantovelvollisuuden järjestämisestä voidaan lain perusteella antaa tarvittaessa asetus.

Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisesta komissiolle noudatettavista menettelyistä

Valtioneuvoston asetuksessa valtiontukien ilmoittamisesta komissiolle noudatettavista menettelyistä (89/2011) säädetään SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvien tukiohjelmien ja yksittäisten tukien ilmoittamisesta sekä valtiontukien seurantaan ja valvontaan liittyvien tietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle. Asetusta ei sovelleta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tukiin lukuun ottamatta SGEI -palveluita.

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 menettelytapa-asetuksessa (659/1999) edellytetyt 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 kanteluista koskevat tietopyynnöt ja toimittaa ne vastausten antamista varten asianomaisille viranomaisille sekä toimittaa saadut vastaukset komissiolle.

Jos komissio aloittaa SEUT -sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn tietojen toimittaminen komissiolle ja asianosaisille siirtyy asetuksen 4 §:n 3 momentin perusteella ulkoasianministeriön tehtäväksi.

Asetuksen 7 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on antaa neuvontaa valtioneuvoston ja muiden komissiolle toimitettavien asiakirjojen laadinnassa. Asetus ei luo ministeriölle velvoitetta ohjeistaa kattavasti tehtävien valtioneuvoston ilmoitusten sisällöstä eikä kaikista yksityiskohdista. Vastuu tietojen sisällöstä ja oikeellisuudesta on asianomaisella viranomaisella. Ministeriön rooli on neuvoa-antava ja tietoa välittävä.

Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta

Avoimuusdirektiivi 2005/81/EY sekä siihen tehdyt muutokset 2006/111/EY on saatettu Suomessa voimaan lailla eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuudesta ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003, muut 1371/2009, jatkossa avoimuuslaki). Lain tavoitteena on turvata julkisten yritysten avoimuusvelvoite sekä taata komission ja kansallisten viranomaisten mahdollisuudet valvoa unionin valtioneuvoston ja kilpailusääntöjen noudattamista.

Avoimuuslaissa tarkoitetaan erilliskirjanpitovelvollisella yrityksellä kaikkia sellaisia yrityksiä, joille julkisyhteisö on myöntänyt SEUT -sopimuksen 106 (1) artiklan mukaisia erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia tai joille on annettu SEUT -sopimuksen 106 (2) artiklan perusteella velvoite SGEI -palveluiden tuottamiseksi. Yritysten, joiden liikevaihto on alle 40 miljoonaa euroa voivat kirjanpidon eriyttämisen sijasta tehdä eriyttämislaskelman. Avoimuuslakia ei sovelleta yrityksiin, joille SGEI -palveluvelvoitteen suorittamiseksi on myönnetty de minimis-tukea tai joille julkisen palvelun velvoite on annettu avointa ja syrjimätöntä menettelyä käyttäen esimerkiksi julkisia hankintoja koskevia menettelyjä noudattaen. Laissa säännellään julkisten yritysten avoimuusvelvoitetta koskevasta vuosittaisesta raportointivelvollisuudesta komissiolle sekä yritysten velvollisuudesta toimittaa raportointia varten tarvittavat tiedot asianomaiselle ministeriölle. Kukin ministeriö toimittaa tiedot työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettavaksi edelleen komissiolle.

2.1.3 Kansainvälinen kehitys

EU:n valtioneuvoston sääntelyn kansallinen ennakoarviointi

Useissa EU:n jäsenmaissa (esimerkiksi Bulgaria, Espanja, Kypros, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Portugali, Romania, Ruotsi, Tšekki, Tanska, Unkari ja Yhdistynyt Kuningaskunta) on eritasoisia EU:n valtioneuvoston sääntelyyn liittyviä kansallisia ennakoarviointimekanismeja. Ennakoarviointi tehdään usein ministeriötasolla, mutta jotkut maat ovat perustaneet myös erillisiä neuvontaorganisaatioita (esimerkiksi Alankomaat ja Unkari). Arvioinnin kohteena on pääsääntöisesti sen selvittäminen, täyttääkö tukijärjestely Euroopan unionin oikeuden valtioneuvoston SEUT -sopimus 107 artiklan 1 kohdan edellytykset ja voidaanko tukijärjestelyssä hyödyntää yleistä ryhmäpoikkeusasetusta vai täytyykö järjestelystä etukäteen ilmoittaa komissiolle.

Ajallisesti arvioinnin painopiste on tukijärjestelyjen valmisteluvaiheessa – mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Joissakin jäsenmaissa kuten Tanskassa arviointi on myös keskeinen osa maan lainvalmisteluprosessia. Arvioinnin lopputuloksena annettu lausunto tai konsultointi ei useimmiten ole sitovaa. Sitova ennakoarviointi tehdään esimerkiksi Latviassa, Kyproksel-

la, Kreikassa, Ruotsissa, Portugalissa, Slovakiassa ja Unkarissa. Kuten Suomessakin maa- ja metsätalouteen liittyvien EU:n valtiontukisääntöjen koordinointi - ja konsultointivastuu on jäsenmaissa usein eri viranomaisilla. Esimerkiksi Unkarissa on annettu myös omat säännökset maa- ja metsätalouden valtiontukisääntöjen noudattamisen turvaavasta kansallisesta ennakoarvioinnista.

Tanska

Tanskassa on laaja valtiontuen ennakoarviointiprosessi käsittäen kaikki valmisteltavat lait, asetukset, budjettikirjaukset, joissa on valtiontukiliityntä. Tarkastelu koskee sekä valtio- että kuntasektoria. Organisatorisesti tarkastelu tehdään ministeriössä ”Ministry of Business and Growth. Tarkastelussa hyödynnetään omaa tarkistuslistaa, jonka avulla arvioidaan, sisältääkö toimenpide valtiontukea ja löytyykö valtiontuelle hyväksyttävyyden peruste. Tarkastelu tehdään mahdollisimman aikaisessa valmisteluvaiheessa ja se on myös osa valtion lainvalmisteluohjelmaa. Organisatorisesti tarkastelun tekee vuonna 2006 toimintansa aloittanut neuvonantava valtiontukikomitea, jossa on jäsenenä oikeusministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön ja elinkeinoministeriön edustajat. Myös muut ministeriöt osallistuvat komitean työhön riippuen käsiteltävästä asiasta. Relevanteilla ministeriöillä ja viranomaisilla on velvollisuus pyytää neuvonantavan komitean lausunto, joka on luonteeltaan suositus. Komitean sihteeristö työskentelee Tanskan kilpailuvirastossa, joka toimii myös em. ministeriön alaisuudessa.

Ruotsi

Ruotsissa on keskitetty valtiontuen ennakoarviointimekanismi, joka toimii elinkeinoministeriön yhteydessä. Sama ministeriö toimii myös koordinoivana viranomaisena komission suuntaan valtiontukiasioissa. Ruotsissa kunnat eivät voi lain mukaan myöntää lainkaan valtiontukea, joten tarkastelu keskittyy valtion viranomaisten, usein keskusvirastojen myöntämien tukien EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuuden tarkasteluun. Em. viranomaisella on ns. veto eli kiello-oikeus, jos se katsoo, ettei tukijärjestely ole linjassa EU:n valtiontukisääntelyn kanssa, joten kannanotto on sitova. Tällöin järjestelyä ei voida toteuttaa suunnitelman mukaisesti.

Unkari

Unkarissa on oma keskitetty viranomainen (State Aid Monitoring Office eli SAMO), joka arvioi kaikkien valtion- ja kuntasektorin viranomaisten valtiontukea mahdollisesti sisältävät järjestelyt. Virasto perustettiin vuonna 1999. Viranomaiset ovat velvollisia pyytämään SAMOn kannanottoa harkitessaan valtiontuen myöntämistä. Myös maa- ja metsätalouden tuille on oma viranomainen, joka huolehtii valtiontuen ennakoarvioinnista. SAMO toimii myös Unkarin koordinoivana viranomaisena EU:n valtiontukiasioissa komission suuntaan. Ennakoarvioinnissa selvitetään ensin, täyttääkö toimenpide EU:n valtiontuen kriteerit ja mitä menettelytapaa järjestelyssä on noudatettava, jotta se täyttäisi EU:n valtiontuki sääntöjen vaatimukset. Jos virasto katsoo, ettei järjestely täytä EU:n valtiontukisääntelyn edellytyksiä, järjestelyä ei voida toteuttaa, ellei maan hallitus hyväksy toimenpiteen toteuttamista.

Hyvän tuen edellytykset

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yritystukien arvioinnista ja vaikuttavuudesta tekemän selvityksen (Rauhanen – Grönberg – Harju – Matikka, Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015) mukaan kattava verotukien arviointi on Euroopassa toteutettu Alankomaissa, Irlannissa ja Isossa-Britanniassa, joissa kaikissa pyrittiin tukien uudelleen organisointiin ja tarpeettomien tukien lakkauttamiseen. Yhdysvalloissa ja Kanadassa on luotu uusien verotukien yhteydessä sovellettava evaluointiohjeistus ja säännöllinen yksittäisten tukien toimivuuden arviointimalli. Saksassa 2009 valmistunut tutkimus verotuista on ilmeisesti tähän mennessä perusteellisin. Siinä evaluoitiin maan 20 merkittävintä verotukea. Tavoitteena oli varmistaa eri verotukien vertailtavuus ja arvioida suorien tukien ja verotukien roolia markkinataloudessa. Saksan tutkimuksen pohjalta luotiin verotukien arviointimalli, jossa arvioidaan tuen kohdentumista (relevantti tarkoitus), tukivälineen tarkoituksenmukaisuutta sekä tuen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Myös EU -tasolla on määritelty hyvän tuen kriteereitä, joiden täytyessä tuki on EU:n valtiontukisääntelyssä katsottu sisämarkkinoille hyväksyttäväksi. Komissio antoi valtiontuki uudistuksen yhteydessä yhteiset valtion tuen hyväksyttävyyttä koskevat arviointiperusteet (tiedonanto 8.5.2012 COM(2012/209) final). Arvioidessaan, voidaanko ilmoitetun tukitoimenpiteen katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, komissio analysoi, onko järjestelyssä varmistettu, että tuen myöntäminen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ylittää sen mahdolliset kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun.

EU:n valtiontuki uudistuksessa on määritelty esimerkiksi seuraavia yhteisiä periaatteita:

- 1) Tuella tulee olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite.
- 2) Tuen avulla tulee saada aikaan parannus, jota markkinat eivät saisi itsessään aikaan (markkinahäiriön/puutteen korjaaminen).
- 3) Tuen täytyy olla oikea toimenpide tavoitteen saavuttamiseksi ja sen täytyy olla läpinäkyvä.
- 4) Tuen täytyy muuttaa tuen saajan toimintaa siten, että tuen saaja tekee jotain, mitä se ei tekisi ilman tukea tai tekisi rajoitetummin tai eri tavalla.
- 5) Tuen määrän tulee rajoittua minimiin, jolla toivottu muutos saadaan aikaan.
- 6) Tuen negatiiviset vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan ovat rajalliset.

Lisäksi komissio säännönmukaisesti hyväksyy tuet määräaikaikaisina. Komissio voi myös edellyttää tukien vaikuttavuuden arviointia sille etukäteen ilmoitettavien tukiohjelmien osalta. Myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651 /2014) 1 artiklassa säädetään velvollisuudesta arvioida budjetiltaan yli 150 miljoonan euron tukiohjelmien vaikuttavuutta.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Johdanto

Tällä hetkellä valtiosektorilla myönnetään tukea taloudelliseen toimintaan hyvin erilaisissa prosesseissa. Esimerkiksi jotkut tuet myönnetään tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena perustuen suoraan valtion talousarviossa myönnettyyn rahoitukseen, joka menettelyllisesti myönnetään tuen saajalle soveltaen yleisen valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Osa tukiohjelmista perustuu yksityiskohtaiseen erityislainsäädäntöön tai asetukseen, johon sovelletaan täydentävästi yleisen valtionavustuslain säännöksiä. Myös se vaihtelee, miten voi-

massa olevassa laissa jo olevia tuen myöntämisen periaatteita ja yritystukineuvottelukuntakäsittelyä on sovellettu. Vastaavasti osa valtion tukiviranomaisista on hyvin perehtynyt oman hallinnonalansa EU:n valtiontukisääntelyyn ja on tottunut hyödyntämään EU:n valtiontukisääntelyn erilaisia menettelytapoja. Joillakin hallinnonaloilla on puolestaan ollut käytännössä hankaluuksia määrittellä, onko kyse ylipäänsä taloudellisen toiminnan tukemisesta ja täyttyvätkö järjestelyssä SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset. Valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsitellään kokonaistaloudellista kehitystä ja yleistä talouspolitiikkaa, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja muita pääministerin määrittämiä talouspoliittisia toimia vaativia asioita. Käytännössä talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee mainitussa viitekehyksessä ainoastaan isoja ja Suomen kannalta erittäin merkittäviä tukiohjelmia ja tukiohjelman ulkopuolisia yksittäisiä tukia.

2.2.2 Soveltamisala

Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan yritystuella tarkoitetaan lain soveltamisalan piiriin kuuluvaan toimintaan myönnettävää valtion avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta tai muuta rahoitusta, johon sisältyy saajalle tukea. Säännöksessä ei ole erikseen mainittu valtiontukea sisältäviä pääomasijoituksia.

Voimassa olevaa lakia sovelletaan, mikäli muualla laissa ei toisin säädetä annettaessa suoraan tai välillisesti valtion varoista yritystukea muuhun elinkeinotoimintaan kuin varsinaiseen maa- ja metsätalouteen tai kalastukseen. Lakia ei sovelleta kulttuuriin, liikuntaan eikä muuhun yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan toimintaan annettavaan tukeen. Sanomalehdistön ja kulttuurilehtien tukemiseen ei sovelleta lain 3 §:n, 5 §:n 1 momentin eikä lain 6 §:n säännöksiä, kun yritystukiohjelman tavoitteena on sananvapauden ja viestinnän monipuolisuuden turvaaminen.

Yritystukena ei ole pidetty verojärjestelmän kautta myönnettävää tukea, vaikka EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta voimassaolevan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissäkin tukijärjestelyissä on useimmiten ollut kyse EU:n kilpailuoikeuden mukaisesta taloudellisen toiminnan tukemisesta, joissa on kansallisten tukisäännösten lisäksi huomioitava myös EU:n valtiontukisääntelyn sisältö ja menettelytavat.

Vaikka suurinta osaa yritystukiohjelmissa hallinnoidaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, yritystukea myönnetään myös useiden muiden ministeriöiden toimialalla. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön, ulkoasiainministeriön sekä sisäasiainministeriön hallinnonalalla on tukiohjelmia, joiden kautta annettava rahoitus on kokonaan tai osittain elinkeinotoimintaan suunnattua. Monessa tapauksessa näiden tukiohjelmien painopiste on muualla kuin varsinaisessa yritystuessa, mutta ne voivat silti täyttää EU:n valtiontukisääntelyn tunnusmerkit. Tällaisia ovat esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön tuet elokuva-alalle.

Useisiin yritystukiohjelmiin saadaan lisäksi osarahoitusta Euroopan unionin rakennerahastoista. Pääsääntöisesti tukiohjelmien rahoituksesta vähintään puolet tulee kansallisista varoista ja tuet myönnetään kansallisten tukiohjelmien pohjalta.

Laki on lähtökohtaisesti tarkoitettu sovellettavaksi mahdollisimman laajasti yritystukena myönnettäviin tukiiin. Käytännössä tukiohjelmien ulkopuolisia taloudelliseen toimintaan myönnettyjä yksittäisiä, valtion talousarvioon perustuvia tukia ei ole kuitenkaan tuotu yritystukineuvottelukunnan käsittelyyn. Yritystuen määritelmä on ollut epätasallinen. Valtionavustuslakia (688/2001) ei sovelleta kaikkiin julkisiin tukiiin. Esimerkiksi lakia ei sovelleta valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotuksiin tai vapautuksiin. Valtionavustuslain

7 §:n avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset koskevat sekä taloudellista toimintaa että ei- taloudellista toimintaa. Yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki koskee puolestaan jo nyt laajemmin myös muussa muodossa kuin avustuksena myönnettyjä julkisia tukia. Taloudelliseen toimintaan myönnettäville tuille tarvittaisiin omat tuen myöntämisen edellytykset. Muun muassa tehokkuusnäkökulma puuttuu yleisestä valtionavustuslaista. Taloudelliseen toimintaan kohdistettua julkista tukijärjestelmää tulisi vaikuttavuusnäkökulmasta tarkastella kokonaisuutena.

2.2.3 Hyvän tuen edellytykset

Suomen yritystukijärjestelmä on rakentunut pala palalta muutaman viime vuosikymmenen aikana. Lähtökohdiana on ollut valtion puuttuminen markkinoihin silloin, kun ne eivät toimi yhteiskunnan kannalta toivotulla tavalla. Markkinoiden toimintapuutteita korjaavissa politiikka-toimissa on usein päädytty yritystukiin muiden politiikkatoimien sijaan. Tukitoimet on myös usein käynnistetty ilman tarkkaa analyysiä siitä, milloin ja millä edellytyksillä tukitoimista voidaan aikanaan luopua, jos ja kun markkinoiden toimintapuutteet aikanaan korjautuvat tai olennaisesti muuttuvat.

Eri aikoina käynnistetyt tukitoimet ovat perustuneet parhaaseen mahdolliseen arvioon tukitoimien sen hetkisestä tarpeesta ja tavoitelluista vaikutuksista. Vaikka yksittäisiä tukia ja niiden vaikutuksia onkin aika-ajoin selvitetty ja muokattu toimintaympäristön muuttuessa, on yritystukijärjestelmästä vuosien varrella kehittynyt laaja ja hajanainen kokonaisuus. Monien tukitoimien kohdalla keskeiset perustelut niiden nykymuotoiselle olemassaololle ovat jo saataneet vanhentua toimintaympäristön muutoksen myötä. Tämä on johtanut myös yritysten kannalta varsin vaikeasti lähestyttävään kokonaisuuteen, mikä on omiaan yhtäältä ylläpitämään tarpeettoman suuria hallinnointikustannuksia ja toisaalta heikentämään järjestelmän vaikuttavuutta.

Yritystukijärjestelmän kehittymistä ovat viime vuosina ohjanneet lähinnä EU-tason tavoitteet tukien vähentämiseksi ja paremmaksi kohdentamiseksi, sekä tarve vähentää julkisen sektorin menoja. Näiden tavoitteiden konkretisoiminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi kokonaisuutensa puolesta yritystukijärjestelmän kehittämisen poliittisten suuntaviivojen puuttuessa. Puutteelliset tiedot yksittäisten tukien luonteesta, tarpeesta osana laajempaa politiikkatoimien kokonaisuutta, tuelle vaihtoehtoisista politiikkatoimista tai tuen vaikutuksista ovat johtaneet siihen, että yritystukijärjestelmään liittyviä päätöksiä ei ole voitu tehdä riittävän kokonaisvaltaisella ja strategisella tasolla. Tukisäännöksiä koskevien esitysten määrälliset ja laadulliset tavoitteet ovat tyypillisesti riittämättömästi dokumentoitu.

2.2.4 Tutkimustulokset

Yritystukijärjestelmien tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta on viime vuosina tehty useita arvioita. Yritystuen vaikuttavuudesta on esitetty useampi kriittinen tutkimus. Esimerkiksi Heli Koski et al. arvioivat selvityksessään (Toimialan tuottavuuden kasvu, sen yritystason mekanismit ja yritystuet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 14/2013), ettei yritystuilla ole ollut merkittävää vaikutusta yritysten tuottavuuden kasvuun. Selvityksen mukaan yritystuet tukevat erityisesti matalan tuottavuuden yritysten säilymistä. Samantyyppisiä tuloksia esittävät myös Mika Maliranta ja Niku Määttänen, joiden mukaan yritystuet voivat vääristää tuotantotehokkuuden tehokasta kohdentumista tehokkaiden ja tehottomien tuotantoyksiköiden välillä (Innovointi, luova tuho ja tuottavuus, ETLA Muistio 25, 19.3.2014).

Matti Pietarisen Yritystukiselvityksen (TEM 7/2012) tarkoituksena oli selvittää yritystukien toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tarjota pohjaa mahdollisten muutosten ja tukisäästöjen valmistelulle. Selvityksen mukaan yritystukien arvosta vajaa puolet (566 miljoonaa euroa), arvioituista tukimuodoista viisi, arvioitiin tehokkaiksi eli hyvin tavoitteeseensa vaikuttavaksi ja usein myös elinkeinorakenteen muutosta edistäväksi. Tehottomiksi arvioitiin 15 % tukien arvosta (184 miljoonaa euroa). Selvityksen mukaan yritystukijärjestelmän vaikuttavuutta voidaan parantaa merkittävästi poistamalla tehottomat tuet ja kohdistamalla tukia elinkeinopolitiikan kannalta keskeisiin kohteisiin. Selvityksessä suositeltiin mm. että kaikkien teollisuuden ja elinkeinon verotukien (noin 7 miljardia) toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus selvitetään. Lisäksi suositellaan, että rakennemuutoksen edistämisen tulisi aina olla yritystuen yhtenä perusteluna ja sen soveltuvuuden arvioinnin kriteerinä. Tärkeää olisi kilpailun säilyminen ja tehostuminen ja kilpailussa selviämiseksi keskeisten tekijöiden, ennen kaikkea innovaatioiden kehittäminen. Selvityksessä määritellään tuen hyväksyttävyydelle kaksi edellytystä: rahoitusmarkkinoiden kykenemättömyys rahoittaa hanketta ja hankkeen ulkoisvaikutukset. Lisäksi kansainvälinen kilpailutilanne voi oikeuttaa tuen. Selvityksessä arvioituja tukia on tarkasteltu edellä mainitut edellytykset huomioon ottaen. Lisäksi on tarkasteltu tuen kustannus-hyöty-suhdetta. Yritystukien vaikuttavuutta voidaan lisätä kohdentamalla tuet tietyn markkinapuutteen korjaamiseen. Tällä tarkoitetaan julkisen rahoituksen kohdentamista tavanomaisen yritystoiminnan sijasta aloittavien, kansainvälistyvien ja uusilta markkinoilta kasvua hakevien yritysten rahoittamiseen. Lisäksi vaikuttavuutta voidaan parantaa kohdistamalla tuet rakennemuutoksen edistämiseen, jolloin kiinnitetään huomio siihen, että tuet edistävät kilpailua eivätkä estä sitä.

Myös Heli Kosken ja Pekka Yli-Anttilan yritystukien vaikuttavuudesta tekemän selvityksen (Yritystukien vaikuttavuus: tutkimushankkeen yhteenveto ja johtopäätökset, TEM -raportteja 7/2011) mukaan yritystuen tehtävänä on paikata markkinoiden puutteita. Tuen perusteena voi olla rahoitusmarkkinoiden toimimattomuus tai ulkoisvaikutukset. Selvityksessä todetaan, että rahoitusmarkkinoiden puutteita on enää varsin vähän, lukuun ottamatta varhaisen vaiheen innovatiivisten kasvuyritysten riskihankkeita. Markkinat kehittyvät jatkuvasti ja yritystukijärjestelmän pitäisi seurata kehitystä. Selvityksessä todetaan, että yritystuet on tarkoitettu väliaikaisiksi korjaamaan markkinapuutetta. Tuet pitäisi kohdistaa ennen kaikkea aineettomiin investointeihin, joihin usein liittyy markkinoiden toimimattomuutta ja ulkoisvaikutuksia. Tukien määrää ei tulisi lisätä, vaan kohdentaa tuet entistä paremmin.

Kasvuyritysselvityksessä (Nuorten kasvavien yritysten merkitys, menestystekijät ja yritystuki-en rooli kasvun ajurina, TEM:n julkaisuja 10/2015) todetaan, että rahoituksen saatavuus ei näyttäisi olevan erityisen suuri ongelma Suomessa, mutta oikean rahoituksen löytäminen oikeaan aikaan saattaa olla haasteellista. Näkökulma pitäisi ottaa huomioon myös yritystukien roolia ja vaikutuksia tarkasteltaessa. Keskeinen kysymys on tukien oikea kohdentaminen, jotta oikeanlaista tukea myönnetään oikeanlaiselle yritykselle oikeaan aikaan.

Selvityksessä Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus (Timo Rauhanen, Sami Grönberg, Jarkko Harju ja Tuomas Matikka, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015) arvioitiin hyvän tuen edellytyksiä ja tuen vaikuttavuuden arviointia sekä näiden sovellettavuutta erityisesti verotukiin.

Yritystoimintaan kohdistuviksi verotuksiksi on tyypillisesti katsottu useat elinkeinoverotuksen ja valmisteverotuksen tuet sekä energiaverotuksen tuet. Myös arvonlisäverotuksen hyödykeryhmittäiset verotuet voidaan katsoa yritystoimintaan vaikuttaviksi verotuksiksi. Näiden verotukien katsominen yritystuiksi ei kuitenkaan ole ollut yksiselitteistä.

Selvityksen mukaan Suomessa tunnistettiin vuonna 2014 yhteensä 187 verotukea. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 23,8 miljardia euroa, mikä oli noin 12 % bruttokansantuotteesta ja 27 % veroista ja veroluonteisista maksuista. Valtion osuus verotuista oli noin 70 %, loput 30 % jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle. Tutkimuksessa todetaan, että suora tuki on yleensä parempi vaihtoehto, koska se on läpinäkyvämpi ja helpommin kohdistettavissa kuin verotuki.

2.2.5 EU:n valtiontukisääntely

Suomessa ei ole tällä hetkellä systemaattista ennakoarviointimenettelyä tukijärjestelyjen EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuuden arvioimiseksi.

Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavissa menettelyistä annetun valtioneuvoston asetuksen (89/2011) velvoittamana valtiontukiin liittyviä yleiseen ilmoitusmenettelyyn ja tiedonkulkuun liittyviä tehtäviä lukuun ottamatta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala. Jokainen viranomainen on itse vastuussa toimenpiteen valtiontukiluonteen arvioinnista. Tuki-ilmoitukset toimitetaan komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä. Jokainen viranomainen vastaa itse tuki-ilmoitusten laadinnasta, mutta työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaa ja neuvoo ilmoitusmenettelyä ja toimii menettelyn aikana yhteystahona kansallisten viranomaisten ja EU:n komission välillä. Työ- ja elinkeinoministeriö myös koordinoi tuista komissiolle tehtävää vuosiraportointia, komission Suomen tukiohjelmia koskevaa jälkivalvontaa ja kanteluvastineiden laadintaa.

Yritystukineuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (138/2012) 2 §:n mukaan neuvottelukunnalta on pääsääntöisesti ja tietyin asetuksessa mainituin poikkeuksin pyydettävä lausunto komissiolle tehtävistä valtiontuki-ilmoituksista. Neuvottelukunnassa toimii EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvissä kysymyksissä asiantuntijoina työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehiä. Koska yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997) soveltamisala jättää tällä hetkellä soveltamisalan ulkopuolelle taloudelliseen toimintaan myönnettäviä tukia, jotka myös täyttävät EU:n valtiontuen kriteerit, neuvottelukunta ei nykyisin voi kattavasti etukäteen arvioida EU:n valtiontukisääntelyn noudattamista.

Ennen 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tullutta komission EU:n valtiontukiudistusta tukijärjestelystä tuli pääsääntöisesti etukäteen ilmoittaa komissiolle. Uudistuksen keskeinen tavoite oli, että entistä useampi valtiontuki vapautetaan uudella yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella (RPA 651/2014) etukäteen tehtävästä valtiontuki-ilmoituksesta. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset tuet voidaan siten ottaa heti käyttöön ilman komission ennakkotarkistusta ja hyväksyvää päätöstä. Komission tavoitteena on nostaa ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukien käytön osuus 60—90 %:iin tukiohjelmien ja toimenpiteiden määrystä.

Tällä hetkellä yritystukineuvottelukunnalta on pääsääntöisesti pyydettävä lausunto Euroopan komissiolle tehtävistä uusista valtiontuki-ilmoituksista tai olennaisista muutoksista voimassa oleviin tukiiin ennen ilmoitusten lähettämistä komissioon. Lausunnon pyytäminen ja siihen liittyvä asiantuntija-arviointi tehdään yritystukineuvottelukunnassa tällä hetkellä valmisteluprosessin ollessa jo hyvin pitkällä usein juuri ennen valtiontuki-ilmoituksen lähettämistä komissiolle. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että valtion tukiviranomainen toisi jatkossa lain soveltamisalaan kuuluvat tukijärjestelyt yritystukineuvottelukuntaan heti, kun tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen keskeiset ehdot ja rahoitus ovat tiedossa. Lausuntopyyntöön liitteenä voitaisiin toimittaa esimerkiksi jo luonnos komissiolle jälkikäteen tehtävästä yleistä ryhmäpoikkeusasetusta koskevasta ilmoituksesta

Kilpailulain 4 a luvun (595/2013) mukainen kilpailuneutraliteettivalvonta ei koske viranomaisten yksityisille toimijoille myöntämiä tukia, vaan valvonta keskittyy ainoastaan valtion, kunnan tai kuntayhtymän määräysvaltaan kuuluvan yksikön esimerkiksi valtion kokonaan omistaman yrityksen taloudellisessa toiminnassa harjoittamaan menettelyyn tai rakenteeseen. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei siis ole EU:n valtioneukisääntelyyn liittyvää toimivaltaa. Se ei voi puuttua unionin oikeuden mukaisesti ilmoitettuihin ja hyväksytyihin valtioneukisiin, eikä sen toimivaltaan kuulu valtioneukien myöntämisen valvonta. Virasto voi kuitenkin puuttua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellaiseen menettelyyn, kuten tukeen tai tukijärjestelyyn sekä toiminnan rakenteeseen, joka kansallisesti estäisi tai vääristäisi kilpailua kilpailulain 4 a luvussa määritellyin tavoin.

Koska komission valtioneukivalvonta perustuu jatkossa nykyistä enemmän jälkikäteisvalvontaan, jäsenvaltiot ja tukia myöntävät viranomaiset joutuvat jatkossa käytännössä entistä enemmän itse varmistamaan, että tehtävät tukitoimenpiteet ovat linjassa EU:n valtioneuki säännösten kanssa. Jäsenmaiden ja komission työryhmä valmisteli valtioneukiudistuksen toimeenpanon edistämiseksi 2014 raportin, joka hyväksyttiin 10.6.2014. Raportissa suositellaan valtioneukien oikeusvarmuuden takaavien menettelyjen ja laillisuusvalvonnan kansallista tehostamista. Uudistuksen toimeenpanoa käsittelevä työryhmä tulee seuraamaan raportin suositusten toimeenpanoa.

Useissa jäsenmaissa on jo tällä hetkellä käytössä kansallisia menettelyitä, joilla pystytään etukäteen kattavasti arvioimaan tukijärjestelyjen riittävä laillisuusvalvonta ja täten turvaamaan riittävä oikeusvarmuus sekä tuen myöntäjän että tuen saajan eli yrityksen näkökulmasta. Vaikka kyseessä on suositus, komissio on useissa yhteyksissä korostanut ennakoarvioinnin tärkeyttä. Komissio valvoo yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sekä etukäteen komission hyväksymien tukien EU:n valtioneukisääntöjen mukaisuutta tehostamalla jälkikäteen tapahtuvaa valvontaan. Se, että järjestelyssä on noudatettu asianmukaisesti EU:n valtioneukisääntöjä voi tulla komission tarkasteltavaksi myös tuen saajan kilpailijan komissioon tekemän kantelun perusteella.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja tehostaa tukien käyttöä sekä varmistaa Euroopan unionin valtioneukilainsäädännön mukaisuuden kansallinen ennakoarviointi. Tavoitteena on myös parantaa tukien arvioinnin laatua ja vaikuttavuutta.

3.1.1 Hyvän tuen edellytykset

Osana Kataisen hallituksen rakenneuudistusohjelmaa tarkasteltiin yritystukia. Yritystukien uudistamisen ministeriryhmän yhteenvedossa (28.4.2014) todetaan yhdeksi jatkotoimenpiteeksi hyvän tuen edellytysten ottaminen laajaan käyttöön. Hyvän tuen edellytyksiä tulisi soveltaa käytäntöön uusien tuki-instrumenttien valmistelussa ja yksittäisissä tukipäätöksissä yhteistyössä ministeriöiden, tukia hallinnoivien viranomaisten ja tutkimuslaitosten kanssa. Lisäksi tarkoituksena olisi luoda hyvän tuen edellytysten pohjalta arviointikehikko, jonka avulla tarkastellaan säännöllisesti (esimerkiksi joka toinen vuosi hallituskausittain) kaikki taloudellisen toiminnan tuet ja taloudellista toimintaa harjoittaviin kohdistuvat verotuet (mukaan lukien maa- ja metsätalous) yhteistyössä ministeriöiden kanssa.

Esitys liittyy hallitusohjelman (Ratkaisujen Suomi, Neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta 27.5.2015) kohtaan kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla. Esitys sisältyy hallituksen toimeenpanosuunnitelmaan 28.9.2015 kohtaan 1) Työllisyyden ja kilpailukyvyyn painopistealue toimenpidekohtaan 4 Kasvun voimistaminen ja kilpailun lisääminen ja se toteuttaa seuraavaa toimenpidettä: ”Yritystukijärjestelmän ja sitä koskevien periaatteiden ja kansallisten käytäntöjen uudistustyötä jatketaan”. Hallituksen tavoitteena on kehittää kansallista tukijärjestelmää tukien vaikuttavuuden lisäämiseksi ja luoda kansallinen menettely EU:n valtiontukisäännösten noudattamisen varmistamiseksi.

Ehdotetulla lailla annettaisiin yleiset säännökset hyvän tuen edellytyksistä. Näiden yhtenäisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa taloudellisen toiminnan tukien yhdenmukainen käyttö kansantalouden kannalta mahdollisimman tehokkaalla ja uudistavalla tavalla.

Vaikuttavuuden mittaamiseen on välttämätöntä kiinnittää keskeistä huomiota, kun pyritään tukien ja yleisemmin talouden voimavarojen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Valtiontalouden kannalta tukiohjelmien ajoittainen arviointi yhdistettynä niiden määräaikaaisuuteen parantaa verovarojen käytön tehokkuutta ja taloudellisuutta. Lisäksi se kannustaa tehostamaan tukiohjelmien hallinnointia.

3.1.2 EU-valtiontukilainsäädännön mukaisuuden ennakoarviointi

Ennakoarvioinnin tehostamisella pyrittäisiin varmistamaan valtion tukiviranomaisen EU:n valtiontukisäännösten noudattaminen taloudelliseen toimintaan myönnettävissä tukijärjestelyissä.

EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuuden ennakoarvioinnin nykyistä laajemmalla keskittämisellä yritystukineuvottelukuntaan pystytään varmistamaan valtion tukiviranomaisten päätösten oikeusvarmuus ja näin välttämään tukien takaisinperintätilanteita. Muutoksen tavoitteena on kansallisesti huomioida komission pääosin 1 heinäkuuta 2014 voimaantulleen EU:n valtiontukiudistuksen täytäntöönpanoa koskevat suositukset. Useissa muissa maissa on jo käytössä EU:n valtiontukea koskeva ennakoarviointimekanismi tukijärjestelyjen oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Uudistuksen toimeenpanoa käsittelevä komission työryhmä tulee seuraamaan myös antamiensa suositusten toimeenpanoa.

Asian vieminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa yritystukineuvottelukuntaan antaisi tukea myöntävälle viranomaiselle mahdollisuuden saada asiantuntijalausunto järjestelyn EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuudesta. Tukiviranomainen voisi näin lisätä harkintansa oikeusvarmuutta sekä ennaltaehkäistä komissiolle tukijärjestelystä tehtäviä valtiontukikanteluita. Menettely parantaa välillisesti myös tuen saajan oikeusturvaa.

Uudistuksen tavoitteena on myös keskittää ja tehostaa nykyisin epävirallisesti työ- ja elinkeinoministeriöstä annettavaa valtiontukineuvontaa. Valmisteilla olevaan tukiohjelmaan tai tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena myönnettävään tukeen liittyvät valtiontukikysymykset käsiteltäisiin jatkossa virallisesti ja avoimesti poikkihallinnollisessa yritystukineuvottelukunnassa.

3.1.3 Yritystukineuvottelukunta

Uudistetun yritystukineuvottelukunnan roolina olisi kansallisen tukijärjestelmän kehittäminen. Jatkossa se myös arvioisi kaikki valtion viranomaisen taloudelliseen toimintaan myönnettävät tuet silloin, kun tuki täyttäisi SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. Uudistus mahdollistaisi tukijärjestelmien kokonaisvaltaisen tarkastelun sekä lisäisi tukien

vaikuttavuutta ja tukiasioiden hoitamista tuloksellisesti. Hyötynä olisi, että nykyisenmuotoista pirstaleista järjestelmää katsottaisiin kokonaisuutena. Ehdotuksen tarkoituksena olisi tukien aiempaa tehokkaampi yhteensovittaminen. Tehokkaan yhteensovittamisen edellytyksenä on, että tukiohjelmien valmistelussa toimitaan riittävässä yhteistyössä hallinnonalojen välillä.

Yritystukineuvottelukunnan lausuntojen tueksi sihteeristössä laadittavat ennakoarvioinnit toimisivat yritystukineuvottelukunnan lausunnon tukena. Ennakoarvioinnit parantaisivat tukiohjelmien valmistelun laatua ja sitä kautta vaikuttavuutta. Ennakoarviointimenettely toimisi lausuntopyyntöä pyytävän viranomaisen apuna ja päätöksenteon tukena.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi

3.2.1 Hyvän tuen edellytykset

Hyvän tuen edellytykset esitetään säädettäväksi laissa. Lakitason sijaan hyvän tuen edellytykset voitaisiin kirjata osaksi hallituksen esityksen laatimisohteja. Koska kaikista tukiohjelmista ei kuitenkaan säädetä lailla, osa tukiohjelmista jäisi ohjeistuksen ulkopuolelle. Tästä syystä esitetään, että hyvän tuen edellytykset kirjattaisiin lakiin. Edellytysten täytyminen olisi arviotava tukiviranomaisen toimesta ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tapauskohtaisen tuen käyttöön ottoa ja tämä arviointi pitäisi lisätä tukisäädöksen valmisteluaiheeseen, hallituksen esitykseen tai perustelumuistioon.

Hallituksen esityksen laatimisohteet ovat luonteeltaan prosessinomaisia. Laatimisohteisiin sisältyvä yritysvaikutusten arviointi, josta työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöyksikkö vastaa, noudattaa oikeusministeriön tarkastusyksikön laintarkastajan roolia. Tässä roolissa ei ole mahdollisuuksia puuttua sisältökysymyksiin.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä 9/2014 esitettiin, että valtioneuvoston kanslian yhteyteen tulisi perustaa arviointitoiminto. Valtiovarainministeriön OHRA -valmistelutyöryhmän raportissa (Päätöksistä muutoksiin, VM142:00/2013, 1.12.2014) esitettiin, että ”Keskeisten säädösmuutosten ja muiden strategisten politiikkatoimien systemaattinen etukäteen ja vaihtoehtoja tuottava vaikutusarviointi nostetaan välttämättömäksi edellytykseksi erityisesti hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien valmistelussa. Valtioneuvostoon perustetaan asiantuntijayksikkö, jonka ydintehtävänä olisi varmistaa, että hallituksella ja eduskunnalla on käytössään kunnollinen arviointitieto päätettäessä keskeisistä rakenne- ja muista muutoksista. Vaikutusarvioinnin tukiyksikkö perustetaan aluksi määräaikaisena.” Valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavaksi suunniteltu toimielin arvioi, ovatko hallituksen esitykseen kirjatut taloudellisten vaikutusten arvioinnit riittäviä ja onko ne tehty vaikutusarviointiohjeiden mukaan. Toimielin ei tee itse arviointeja, ja korkeintaan vain hyvin poikkeuksellisesti arvioi vaikutusarviointien oikeellisuutta. Toimielin vastaa luonteeltaan oikeusministeriön tarkastusyksikköä, eikä sillä ole yhteyttä tähän hallituksen esitykseen.

Valmisteluvaiheessa arvioitiin myös hyvän tuen edellytysten sisällyttämistä valtioneuvustuslakiin (688/2001). Valtioneuvustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtioneuvustuksia. Valtioneuvustuslain (688/2001) 7 §:ssä säädetään valtioneuvustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja pykälään voitaisiin lisätä myös taloudelliseen toimintaan myönnettävien tukien erityiset edellytykset. Laissa valtioneuvustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen rahoittamiseksi. Koska lain soveltamisala kattaa vain avustusmuotoiset tuet ja taloudelliseen toimintaan myönnettävät tukimuotoja voivat olla esimerkiksi myös tukea sisältävät lainat ja takaukset sekä verotuet, ta-

loudelliseen toimintaan myönnettävien tukien yleisiä perusteita ei voida sisällyttää valtionavustuslain 7 §:ään.

3.2.2 Kansallinen ennakoarviointimenettely Euroopan unionin valtiontukisääntelyn noudattamisen varmistamiseksi

EU:n valtiontukiudistuksen, jota koskevat muutokset tulivat pääosin voimaan 1.7.2014, keskeinen tavoite on entistä useampien tukien vapauttaminen SEUT -sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta ennakoilmoitusvelvollisuudesta komissiolle. Komission tavoitteena on jatkossa keskittyä vain eniten kilpailua vääristävien tukien ennakkovalvontaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että nykyistä useampi viranomaisen taloudelliseen toimintaan myönnettävä tuki voidaan myöntää noudattamalla yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) säännöksiä. Vastapainona entistä useamman tuen vapauttamisesta ennakoilmoitusvelvollisuudesta komissio on uudistuksen täytäntöönpanoa käsittelevän jäsenvaltioiden työryhmän 10.6.2014 raportin mukaisesti suositellut jäsenvaltioille valtiontukien oikeusvarmuuden takaavien menettelyjen ja laillisuusvalvonnan tehostamista. Komissio on myös tehostanut valtiontukien jälkikäteisvalvontaa.

Periaatteellisen tason vaihtoehtoja kansallisen ennakoarvioinnin toteuttamiseksi olisi sitovan lausuntomenettelyn tai muun sitovan ennakoarviointimenettelyn käyttöönotto. Tämä poistaisi kuitenkin viranomaisille kuuluvan harkintavallan toimenpiteen EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuuden arvioinnista. Voimassa olevan yritystukilain yleisistä ehdoista annetun lain 6 §:ssä todetaan, että jos asiaa valmisteleva viranomainen haluaa tehdä yritystukineuvottelukunnan kannasta poikkeavan ratkaisun, asia on siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi. Käytännössä em. säännöstä ei ole koskaan sovellettu. Valtioneuvosto hyväksyy joka tapauksessa valtioneuvoston asetuksella säänneltävät tukijärjestelyt sekä päättää lailla säänneltävien tukijärjestelmien hallitusten esitysten antamisesta eduskunnalle.

Tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto on tehostaa valtiontukisääntelyn noudattamisen ennakoarviointia ja oikeusvarmuutta ei-sitovan lausuntomenettelyn avulla vahvistamalla jo käytössä olevan yritystukineuvottelukunnan asemaa. Riittävän ennakoarvioinnin turvaaminen edellyttäisi kuitenkin tällöin lain soveltamisalan laajentamista. Soveltamisalan laajentaminen valtion eri hallinnonaloilla edellyttäisi myös yritystukineuvottelukunnan toimintatapojen sekä sihteeristön toiminnan uudelleen organisointia. Työ- ja elinkeinoministeriön EU:n valtiontukiasiantuntijat antavat jo tällä hetkellä virkatyönä konsultointia EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvissä kysymyksissä ja osallistuvat yritystukineuvottelukunnan kokouksiin. Tukijärjestelyjen EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuuden arvioinnin keskittäminen uuteen neuvottelukuntaan lisäisi arvioinnin avoimuutta, poikkihallinnollisen asiantuntijuuden hyödyntämistä sekä vähentäisi saman tukijärjestelyn päällekkäistä arviointia sekä normaalina virkatyönä että neuvottelukunnan lausuntomenettelyssä.

Esityksen tavoitteena on varmistaa valtion viranomaisten myöntämien tukien EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuus. Tämä tapahtuisi ottamalla käyttöön jo toimivan yritystukineuvottelukunnan yhteyteen kansallinen ennakoarviointi ei -sitovan lausuntomenettelyn avulla.

3.2.3 Lain soveltamisalan rajaaminen valtion tukiviranomaisiin

Valmistelun yhteydessä on myös arvioitu uuden lain soveltamisalan laajentamista valtion tukiviranomaisten lisäksi kuntien myöntämiin SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttäviin valtiontukiin.

Kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuen hyvän tuen periaatteiden laajentamista kuntiin ei pidetä mahdollisena. Kuntien tietoisuus EU:n valtioneuvoston päätöksistä on lisääntynyt viime vuosina. Tällä hetkellä Kuntaliitto informoi ja kouluttaa kuntia valtioneuvoston päätöksien liittyvissä kysymyksissä. Uudistetussa kuntalaissa (410/2015) on rajoitettu kunnan mahdollisuuksia antaa takaus tai muu vakuus. Kuntalain mukaan kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Pääsäännöstä on säädetty kuitenkin poikkeuksia. Kunta voi edelleen myöntää yrityksille esimerkiksi suoria avustuksia. Kuntien myöntämät tuet ovat yksittäisiä tapauskohtaisia tukia, eivätkä kunnat ole vielä laatineet omia tukiohjelmiä.

Vaikka valtio koordinoi työ- ja elinkeinoministeriön sekä maatalouteen liittyvien tukien osalta maa- ja metsätalousministeriön kautta valtioneuvoston päätöksien liittyviä asioita kuten komissiolle tehtäviä valtioneuvoston ilmoituksia, komissiossa vireillä olevia kanteluprosesseja sekä valtioneuvoston päätösten uudistamiseen liittyvää yhteensovittamista, tukea myöntävä viranomainen eli myös kunta vastaa aina itsenäisesti, että kunnan tukijärjestely on EU:n valtioneuvoston päätösten mukainen. Vuonna 2015 Suomessa oli 317 kuntaa. Kuntien kannalta kansallinen keskitetty EU:n valtioneuvoston päätösten ennakoarviointimenettely olisi myös yksi keino varmistaa suunniteltavan tukitoimenpiteen valtioneuvoston päätösten mukaisuus. Valmistelun yhteydessä päädyttiin kuitenkin siihen, etteivät käytettävissä olevat tukineuvottelukunnan resurssit riitä yksittäisten kuntien tukijärjestelyiden arvioimiseen. Asiaa arvioidaan kuitenkin vielä uudelleen yhteistyössä Kuntaliiton kanssa, kun nyt ehdotettava uusi valtioneuvoston päätösten ennakoarviointimenettely on vakiintunut. Samassa yhteydessä arvioidaan myös tulevien itsehallintoalueiden asema lain soveltamisessa.

3.3 Keskeiset ehdotukset

3.3.1 Soveltamisala

Soveltamisala laajenisi nykyisestä koskemaan valtion tukiviranomaisen taloudelliseen toimintaan myöntämiä tukia, jotka täyttäisivät SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston edellytykset. 107 artiklan soveltamisalaa on rajoitettu siten, että lakia ei sovellettaisi maa- ja metsätalouden alkutuotantoon eikä kalatalouteen. SEUT -sopimuksen 107 artiklan perusteella esimerkiksi matkailuun myönnettävät maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan myönnettävät tuet kuuluisivat kuitenkin lain soveltamisalaan. Lakia sovellettaisiin vain valtion tukiviranomaisiin, joten kuntien tukijärjestelyt eivät kuuluisi lain soveltamisalaan. Lakia sovellettaisiin, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Taloudellisen toiminnan käsite olisi sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa. Sekä yrityksen että taloudellisen toiminnan käsite ovat EU-oikeudessa laajat. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Ratkaisevaa arvioinnissa on harjoitettavan toiminnan luonne. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on painoarvoa annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluita markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Pelkkää hyödykkeen ostamista tai hankintaa ei pidettäisi lähtökohtaisesti taloudellisena toimintana, jos hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa. Myös yksityinen ammatin- tai elinkeinonharjoittaja voi harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellisen toiminnan käsitteen määrit-

telistä seuraa, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi suoraan luonnollisille henkilöille maksettavat sosiaaliturvaetuudet.

Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä voitaisiin tulkintaväläneenä käyttää komission SGEI -tiedonantoa (2012/C8/02). Tiedonannon mukaan toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellista toimintaa, kuten armeija, poliisi, ilma- ja meriliikenteen turvallisuus ja valvonta, saastumisen estämisen valvonta, vankilarangaistusten organisointi eikä niin sanottuun solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai terveydenhuolto. Julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, ei myöskään pidetä taloudellisena toimintana. EU:n oikeuskäytännössä on vahvistettu, että julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää ei-taloudellisena toimintana. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan; yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta.

SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suuromalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen määrittelemisen valtiontueksi edellyttää siis edellä selostettujen neljän kriteerin samanaikaista täyttymistä. Valtiontuen tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tällä hetkellä yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997) lisäksi lainamuotoiseen yritystukeen sovelletaan valtion lainanannosta sekä valtioneuvostolta ja valtioneuvostolta annettua lakia (449/1998) ja avustusmuotoiseen yritystukeen valtioneuvostolain (688/2001). Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain suhde valtioneuvostolain ja lainalakiin on epäselvä. Valtioneuvostolain ja lainalaki ovat yleislakeja, joita sovelletaan, jos muussa laissa ei toisin säädetä (VAL 3 § 1 ja Lainalaki 2 § 1). Myös voimassa olevan yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 1 §:ssä todetaan, että lakia sovelletaan, jos muussa laissa ei toisin säädetä. Lakien soveltamisalat vaativat selkeytystä. Jatkossa taloudelliseen toimintaan myönnettävään tukeen sovellettaisiin lakia taloudellisen toiminnan tuen yleisistä edellytyksistä, jota kuitenkin täydentäisivät lainalain säännökset lainarahoituksen osalta ja valtioneuvostolain säännökset avustusmuotoisen rahoituksen sekä tiettyjen yleisten menettelytapasäännösten osalta.

Esimerkiksi verotukena myönnettävään taloudellisen toiminnan tukeen ei sovelleta mitään edellä mainituista laeista. Yhdenmukaisuuden vuoksi lakia taloudellisen toiminnan tuen yleisistä edellytyksistä tulisi jatkossa soveltaa myös verotuksen kautta taloudelliseen toimintaan myönnettäviin tukiin, silloin, kun SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvostolain edellytykset täyttyvät. Poikkeuksen voivat edelleen muodostaa sellaiset erillislait (mukaan lukien verolait tai budjettilait), joissa erikseen mainitaan, että lakia taloudellisen toiminnan tuen yleisistä edellytyksistä ei kyseisen lain kohdalla ole noudatettava. Tämä on kuitenkin mainittava kyseisessä laissa erikseen, mikä tekee päätöksestä tietoisesta ja läpinäkyvästä.

Esitys velvoittaisi valtion tukiviranomaisen pyytämään valmisteluvaiheessa lausunnon yritystukineuvottelukunnalta siitä, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena myönnettävä EU:n oikeuden valtioneuvostolain määritelmän ja mitä EU:n valtioneuvostolain mukaista menettelytapaa tukijärjestelyssä olisi noudatettava. Valtioneuvostolain ennakkoarviointia koskevaa lausunnotmenettelyä ei sovellettaisi kuitenkaan verotukiin.

3.3.2 Hyvän tuen edellytykset

Tuen yleiset tavoitteet ja kohdentuminen

Ehdotetulla lailla annettaisiin säännökset hyvän tuen edellytyksistä. Ennen tuen käyttöönottoa tulisi varmistaa, että tuki täyttää laissa määritellyt hyvän tuen edellytykset. Edellytysten täyttyminen kuvataan tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen tukipäätöksen perusteluissa. Hyvän tuen edellytykset on arvioitava aina ennen uuden tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen käyttöönottoa. Jokaisen tukiohjelmassa myönnetyn yksittäisen tuen katsotaan täyttävän edellytykset osana tukiohjelmää.

Hyvän tuen edellytykset koskisivat sekä suoria tukia että epäsuoria tukia, mukaan lukien verotuet. Yhtäläisten arviointikriteerien asettamista sekä suorille että epäsuorille tuille vaikeuttaa tukien ominaisuuksien ja myöntämisprosessien erilaisuus. Suoran tuen myöntäminen on tyyppillisesti harkinnanvaraista, kun taas verotuen saa jokainen siihen lain mukaan oikeutettu. Suoran tuen etuna on pidetty läpinäkyvyyttä, helpompaa kohdennettavuutta ja parempia edellytyksiä tuen vaikuttavuuden arviointiin, kun taas verotuen etuna on pidetty hallinnollista yksinkertaisuutta. Eroista huolimatta hyvän tuen edellytykset ovat määriteltävissä niin, että ne soveltuvat sekä suoralle että epäsuoralle tuelle.

Tuella tulisi olla selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Tuen tavoite tulisi esittää selkeästi tukiohjelmää koskevissa säännöksissä ja niiden perusteluissa. Tavoite ei saisi olla liian kapea tai yleinen. Tavoitteita voisi myös olla useita.

Taloudelliset tavoitteet kohdistuvat pitkällä aikavälillä pysyvään taloudellisen toiminnan vahvistumiseen, yritystoiminnan tehostumiseen ja uudistumiseen sekä kansainväliseen kilpailukykyyn. Näiden seurauksena kansantalous vahvistuu ja luo suotuisat taloudelliset edellytykset yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tuen tulee ensisijaisesti kohdistua taloudellisen toiminnan edellytysten vahvistumiseen ja vain yhteiskunnallisista syistä varsinaiseen taloudelliseen toimintaan. Yritystoiminnan pitkän aikavälin kehittämisen kannalta voidaan aineettoman kehittämistoiminnan tukea pitää tehokkaimmin käytettynä tukena. Tuki tulisikin suunnata ensisijaisesti juuri aineettomaan kehittämiseen sekä pienten ja keskisuurten yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyyn parantamiseen. Suurten yritysten tavanomaisiin investointeihin ja käyttöpääoman rahoitukseen liittyvä tuki olisi sitä vastoin mahdollista vain erityisistä syistä.

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen ensisijainen tavoite voi olla myös yhteiskunnallinen. Yhteiskunnalliset tavoitteet kohdistuvat yhteiskunnan kannalta myönteisten asioiden edistämiseen tai haitallisten vaikutusten ehkäisemiseen. Tällaisten tavoitteiden edistäminen ei välttämättä onnistu markkinaehtoisesti ilman julkisen vallan toimenpiteitä. Yhteiskunnallisia tavoitteita ovat mm. yhteiskunnallisen eriarvoistumisen ehkäiseminen, korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen, sekä kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistaminen. Voimakkaat nopeat muutokset taloudellisessa toiminnassa voivat synnyttää merkittäviä yhteiskunnallisia haittavaikutuksia. Taloudellisen toiminnan tukien kohdentaminen tällaisten haittavaikutusten lieventämiseen tulee aina olla määräaikaista ja osa laajempaa politiikkatoimien kokonaisuutta, jonka seurauksena kyseinen haittavaikutus lievenee tai poistuu pysyvästi.

Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuki tulisi suunnata ensisijaisesti sellaisiin tarkoituksiin, joilla poistetaan puutteita markkinoiden toiminnassa. Markkinoiden toimivuuden puutteella tarkoitetaan tilannetta, jossa markkinoiden kautta ei synny kansantalouden voimavarojen kohdentumisen kannalta optimaalista lopputulosta. Julkisen tuen puuttuessa tällaiseen toimintaan sijoitetaan vähemmän voimavaroja kuin olisi kansantalouden tehokkuuden kannalta perusteltua, mistä syystä oikein kohdennettu tuki voi tehostaa voimavarojen kohdentumista.

Myös tilanteessa, jossa tuensaajan toiminnasta syntyy positiivisia ulkoisvaikutuksia, voidaan tukea pitää perusteltuna. Positiivisista ulkoisvaikutuksista on kyse silloin kun toiminnan kansantaloudellinen hyöty on suurempi kuin yritykselle itselleen syntyvä hyöty. Ilman tukea yritys ei toteuttaisi hankettaan, koska kustannukset ylittävät sen yksityiset odotetut hyödyt. Myös verotuilla pitäisi olla kansantalouden tehokkuutta parantavia ulkoisvaikutuksia.

Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino tuen taloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen pitäisi olla välttämätön politiikkatoimi muiden politiikkatoimien sijaan tai niiden rinnalla. Valmisteluvaiheessa tulisi monipuolisesti arvioida eri vaihtoehtoja edistää markkinoiden toimivuutta. Tähän arviointiin kuuluu myös vaihtoehtoisten tuki-instrumenttien toimivuuden kartoittaminen ja sen arvioiminen, päästäänkö asetettuun tavoitteeseen parhaiten myöntämällä esimerkiksi suoraa vai palautuvaa tukea kuten lainoja tai takausta vai voisiko tavoitteeseen päästä lainsäädäntömuutoksin tai muilla ohjaus-toimilla

Tuki-instrumentti tulisi valikoida siten, että saavutetaan suuri hyöty pienillä kustannuksilla (kustannustehokkuus). Tuki voi olla vaikuttava, mutta hyvin kallis, jolloin se ei ole kustannustehokas. Kustannustehokkuuden tulee ohjata valintaa muiden politiikkakeinojen ja suorien/epäsuorien tukien välillä perustuen mahdollisimman tarkkaan arvioon kustannuksista ja hyödyistä. Osa kustannustehokkuutta on, että hallinnollinen rasitus tuen saajalle pieni. Tukivalikoiman sekä yksittäisiin tukiin liittyvien haku- ja seurantaprosessien tulee olla yksinkertaiset, läpinäkyvät ja yhdenmukaiset hakijoiden hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi. Samalla tämä vähentää tukiviranomaisten hallinnollista rasitusta. Suorilla tuilla tarkoitetaan tukia, jotka edellyttävät aina hankkeiden tai niiden toteuttajien tapauskohtaista arviointia. Epäsuorilla tuilla tarkoitetaan esimerkiksi verotukia.

Tuen mahdolliset haittavaikutukset tulee minimoida. Yritysten välinen toimiva kilpailu on keskeinen kansantalouden kokonaisedun ja taloudellisen toiminnan tehokkuuden kannalta. Tuki ei saa aiheuttaa kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun (esimerkiksi markkinoille pääsyn esteet, määräävän markkina-aseman väärinkäyttö) tai jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä muita yhteiskunnallisia kustannuksia. Keskeisenä tavoitteena onkin, että tuen kilpailua vääristävät vaikutukset jäävät mahdollisimman pieniksi myös silloin, kun tukea käytetään ohjauksena muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotetun lain säännökset velvoittavat ottamaan huomioon kilpailunäkökohdat sekä yritystukiohjelmiä valmisteltaessa että yksittäisiä tukipäätöksiä tehtäessä.

Tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tulee olla määräaikaaisia. Määräajan päättyessä tukien tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida ennen mahdollista jatkopäätöstä. Pitkäkestoisten tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida esim. viiden, kuuden vuoden välein. Määräaikaisuus parantaa viranomaisten edellytyksiä päästä niihin tavoitteisiin, joihin tukiohjelmalla pyritään, sekä lisää mahdollisuuksia suunnata voimavaroja elinkeinopolitiikan painopisteiden ja välineiden tehokkuuden mukaan. Tukiohjelmien säännöllisillä arvioinneilla ei ole merkitystä, ellei niiden tuloksia voida soveltaa käytäntöön uudistamalla tukiohjelmiä.

Erityisistä syistä voitaisiin myöntää toistaiseksi voimassa olevia tukia. Tuen vaikuttavuutta tulisi myös tällöin arvioida määräajoin. Toisin kuin suorat tuet, joita tyypillisesti tarkastellaan säännöllisesti valtion talousarvio- ja kehysprosesseissa, useimmat verotuet jatkuvat automaattisesti, ellei verolakia muuteta. Lisäksi verotuen määrä kasvaa yleensä, kun veroja korotetaan. Näistä syistä myös verotukien kohdalla on tärkeää huolehtia tuen vaikuttavuuden arvioinnista, jos tuki on voimassa toistaiseksi.

Tuella tulisi olla kannustava vaikutus ja se tulee mitoittaa oikein. Hyvä tuki luo juuri ja juuri riittävän kannusteen sen kohteena oleville taloudellista toimintaa harjoittaville toimia tuen perimmäisten tavoitteiden suuntaisesti.

Tuen myöntämisen edellytykset

Tukijärjestelmän yhtenäisyyden ja taloudelliselle tuelle asetettujen yleisten tavoitteiden kannalta olisi tärkeää aikaansaada yhtenäiset edellytykset myös yksittäisten tukien antamiseen tukiohjelmassa. Tässä tarkoituksessa toimivaltaisen viranomaisen tai yhteisön tulisi tuen antamisen yhteydessä selvittää tukikohteen kokonaisrahoitus ja julkinen rahoitus samoin kuin hankkeen kannattavuus ja kilpailuvaikutukset.

Kannattamattomille yrityksille tai kannattamattomiin hankkeisiin ei tulisi myöntää tukea.

Tuen vaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuuden arvioinnin hyödyt ilmenevät entistä parempina politiikkatoimina pitkällä aikavälillä. Tutkimukseen perustuva tieto vähentää valittuihin politiikkatoimiin kohdistuvaa painetta. Metodologiat ja tietoaineistot ovat kehittyneet, joten niitä kannattaa hyödyntää. Tullevaisuudessa tarvitaan parempia politiikkatoimia resurssien vähetessä. Hyvää tukea on tuki, joka on arvioitu tutkimustiedon perusteella vaikuttavaksi eikä syrjäytä yrityksen omaa rahoitusta.

Tukiohjelmien pitkäjänteinen ja samanaikainen kokonaisarviointi toisi kaivattua lisäarvoa tukijärjestelmän kokonaistarkasteluun. Vaikuttavuustutkimuksen lähtökohtana on selvittää, olisiko tuettava hanke/investointi toteutunut ilman tukea. Tällöin pyritään vertaamaan tilannetta tuen jälkeen vaihtoehtoiseen tilanteeseen ilman tukea. Pelkkä tilastollinen seuranta tai haastattelukyselyt eivät kerro, miten nimenomainen tuki on vaikuttanut esim. yrityksen kasvuun, tuottavuuteen ja työllisyyteen.

Vaikuttavuuden arviointi ulotettaisiin jatkossa myös verotukien arviointiin. Selvityksen Yritystukien arvioinnista ja vaikuttavuudesta (Rauhanen jne. 2015) mukaan verotukien säännöllinen evaluointi on jopa niiden säännöllistä laskentaa ja raportointia tärkeämpää. Evaluoinnin avulla voidaan päivittää verotuen perusteet ja tehdä päätös siitä, jatketaanko tukea, korjataanko sen puutteita vai lopetetaanko tuki kokonaan. Jos evaluointia ei toteuteta, verotuki saattaa olla voimassa yhtä kauan kuin sen taustalla oleva säännös. Selvityksessä korostetaan, että verotuet eivät suinkaan aina ole tehottomia tai vahingollisia. Hyödylliset ja talouden tehokkuutta parantavat verotuet voidaan kuitenkin tunnistaa vasta huolellisen evaluointiprosessin jälkeen. Verotuet on säännöllisesti luetteloitava ja niiden kohdistuminen, laillinen perusta, odotetut ja toteutuneet vaikutukset sekä toteutuneet ja ennakoitut kustannukset on määräajoin raportoitava. Verotukia tulisi käsitellä vuosittaisten talousarvioiden yhteydessä osana yleistä talouspoliittista linjaa. Tämä on helpointa, jos verotuen vaikutusarvio on tehty ja sen päättymisajankohta määriteltä säännöksen laatimisen yhteydessä.

3.3.3 Kansallinen ennakoarviointimenettely Euroopan unionin valtiontukisääntöjen noudattamisen varmistamiseksi

Esitys velvoittaisi Suomessa asianomaisen valtion tukiviranomaisen pyytämään yritystukineuvottelukunnalta asiantuntijalausunnon siitä, onko tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen

yksittäinen tuki EU:n lainsäädännön valtiontuen määritelmän (SEUT -sopimuksen 107 artikla 1 kohta) mukainen tuki ja mitä EU:n valtiontukisääntöjen mukaista menettelytapaa tuen myöntämisessä olisi noudatettava. Ennakkoarviointi kohdistuisi sekä etukäteen valtiontuki-ilmoitusta edellyttäviin tukiin että tukiin, joita ei ilmoiteta etukäteen komissiolle, kuten yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluviin tukiin ja vähämerkityksisiin eli de minimis -tukiin. Lausunto olisi lisäksi pyydettävä tukiohjelmasta myönnettävästä yksittäisestä tuesta, jos tuki ylittää EU:n valtiontukisääntelyssä määritellyn ennakkoilmoitusvelvollisuuden kynnsarvon. Tällaista erityissääntelyä on esimerkiksi yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (651/2014) sekä sektorikohtaisissa suuntaviivoissa esimerkiksi ympäristönsuojelua ja energiatuen valtiontukisuuntaviivoissa (2014/C 200/01). Esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) 4 artiklassa on määritelty ne euromääräiset kynnsarvot, joiden ylittäessä yleistä ryhmäpoikkeusasetusta ei voida soveltaa, vaan tuesta on etukäteen ilmoitettava komissiolle. Ennakkoarviointimenettelyn ulkopuolelle jäisivät verotuet.

Myös SGEI -palvelut, joiden tukeminen on mahdollista SEUT -sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan perusteella, kuuluisivat ennakkoarvioinnin piiriin, jos SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset täyttyisivät. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tukemisessa on kyse nimenomaan taloudellisen toiminnan tukemisesta. Esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalan tuet sosiaaliseen asuntotuotantoon täyttävät myös SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan EU:n valtiontuen edellytykset. Tukemisen hyväksyttävyyden perusteena on käytetty SEUT -sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU) (SGEI -päätös 2012/21/EU). Jos esimerkiksi sosiaalisen asuntotuotannon tukiohjelmaa muutettaisiin, myös niitä koskevat muutokset tulisi lähtökohtaisesti käsitellä yritystukineuvottelukunnassa. Komission SGEI -päätöksen (2012/21/EU) soveltamisalaan kuuluvista tuista toimitetaan joka toinen vuosi jälkikäteen maaraportti komissiolle. Edellä mainittu raportti olisi myös toimitettava jälkikäteen tiedoksi yritystukineuvottelukunnalle.

Yritystukineuvottelukunnan kanta tulisi pyytää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tukijärjestelyä valmisteltaessa. Lausuntoa ei tarvitsisi pyytää verotuista eikä, jos asia on kiireellinen, jos tukiohjelmaan tehtävä muutos on luonteeltaan tekninen tai jos muut erityiset syyt sitä edellyttävät. Lausunto ei olisi sitova.

Kyse olisi kansallisesta ennakkoarviointimenettelystä oikeusvarmuuden turvaamiseksi eikä esitys vaikuttaisi EU:n valtiontukisääntöjen soveltamiseen tai velvollisuuksiin niiden noudattamisessa eikä komission toimivaltaan niiden valvonnassa. Esityksellä ei myöskään puututtaisi kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan.

3.3.4 Yritystukineuvottelukunta

Yritystukineuvottelukunta kokoaisi kaikki taloudelliseen toimintaan myönnettävät, SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset täyttävät tukiasiat yhteen paikkaan. Esitetystä mallissa luotaisiin horisontaalisen kehittämisen perusta taloudelliseen toimintaan myönnettävien tukien hallinnoinnin ja vaikuttavuuden kehittämiseksi nykyistä yhtenäisemmäksi ja vaikuttavammaksi kokonaisuudeksi. Yritystukineuvottelukunta edistäisi hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja kehittäisi kansallista tukijärjestelmää kokonaisuutena. Yritystukineuvottelukunta voisi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle tarpeellisiksi katsomiaan esityksiä tai aloitteita lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämiseksi. Yritystukineuvottelukunta voisi tehdä julkisia kannanottoja tukijärjestelmän kehittämiseksi. Lisäksi yritystukineu-

vottelukunta seuraisi toimialaansa koskevaa kansallista ja kansainvälistä sääntelyä, käytäntöä ja kehitystä.

Valtion tukiviranomaisen olisi pyydettävä yritystukineuvottelukunnalta lausunto siitä, onko suunniteltava tuki EU:n valtiontukisäännösten mukaista valtiontukea ja onko valtiontuesta ilmoitettava etukäteen Euroopan komissiolle. Valtiontuen ennakoarvioinnin osalta lausuntomenettely olisi pakollinen. Velvoite pyytää valtiontuen ennakoarviointia koskeva lausunto, ei koskisi verotuksia. Lisäksi tukiviranomainen voisi pyytää yritystukineuvottelukunnalta lausunnon 3—5 §:ien toteutumisesta valmisteilla olevissa tukiohjelmissä tai yksittäisessä tukiohjelman ulkopuolisessa tukipäätöksessä, joka on vähintään kolme miljoonaa euroa. Lausuntomenettely muuttuisi 3—5 §:ien osalta vapaaehtoiseksi, mutta tukiohjelmien kuvaukset 3—5 §:ien toteutumisesta tulisi antaa yritystukineuvottelukunnalle tiedoksi. Yritystukineuvottelukunta voisi halutessaan pyytää tuesta sihteeristöltä ennakoarvioinnin 3—5 §:ien toteutumisesta. Lausuntoja ei enää tarvitsisi pyytää tukiohjelmaan kuuluvista yli 3 miljoonan euron tukipäätöksistä.

Valtioneuvosto asettaisi yritystukineuvottelukunnan sekä nimeäisi sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Yritystukineuvottelukunnan kokoonpano muodostuisi eri hallinnonalojen edustuksesta. Yritystukineuvottelukunnan kokoonpanon laajentamisen lisäksi perustettaisiin sihteeristö, jonka toimintaa koordinoisi pääsihteerä. Sihteeristön tehtävänä olisi valmistella lausunnot EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuudesta ja hyvän tuen edellytysten mukaisuudesta. Sihteeristö voisi pyytää ennakoarvioinnin tueksi esimerkiksi hyvän tuen periaatteiden osalta asiantuntijalausunnon tai selvityksen 3—5 §:ien toteutumisesta.

3.3.5 Muut muutokset

Voimassa olevan lain 7 §:n mukaan tuenantajan on valvottava yritystuen käyttöä, kustannuksia ja vaikuttavuutta sekä tukipäätöksen muiden ehtojen täyttymistä. Lain 8 §:ssä säädetään toimivaltaisen viranomaisen oikeudesta saada tuensaajalta tarkastettavakseen ja käyttöönsä kaikki valvonnan kannalta tarpeelliseksi katsomansa asiakirjat ja muut tallenteet. Uuteen lakiin ei ehdoteta enää otettavaksi vastaavia tuen valvontaa, tarkastusoikeutta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä, vaan menettelytapoja koskevat säännökset on johdonmukaista keskittää valtionavustuslakiin (688/2001). Valtionavustuslain 14—18 §:ssä säädetään jo valtion avustuksen saajan tietojenantovelvollisuudesta sekä valtionavustuksen myöntäjän valvontavelvollisuudesta sekä tarkastusoikeudesta. Myös valtion lainanannosta sekä valtioneuvostokausesta ja valtioneuvostokausen annettun lain (449/1988) 2 pykälässä viitataan valtionavustuslain 14—18 §:iin. Voimassa olevan lain 9 §:ssä säädetään yritystukea koskevien tietojen luovuttamisesta toisille viranomaisille. Vastaavanlainen säännös sisältyy valtionavustuslain 31 ja 32 §:iin. Valtion lainanannosta sekä valtion takuusta ja valtion takauksesta annettun lain 2 §:ssä viitataan valtionavustuslain pykäliin. Koska valtionavustuslakia voidaan yleislakina suoraan tai erityislain viittaussäännöllä soveltaa myös ehdotettavan lain perusteella myönnettäviin tukiin, ei erillisten viittaussäännösten lisäämistä valtionavustuslakiin pidetä tarpeellisena.

Voimassa olevan lain 10 §:ssä säädetään rangaistusseuraamuksesta, jos joku tahallaan kieltäytyy antamasta 8 §:ssä tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle tai tämän määräämälle virkamiehelle tämän pyytämiä tietoja tai asiakirjoja taikka antaa tälle virheellisiä tietoja. Samoin rangaistusseuraamus koskisi sitä, joka estää tuenantajaa tai tarkastukseen oikeutettua suorittamasta ehdotetun lain mukaista valvontaa. Vastaavaa säännöstä ei ole valtionavustuslaissa eikä valtion lainanannosta sekä valtioneuvostokausesta ja valtioneuvostokausen annettussa laissa (449/1988). Voimassa olevan lain 10 §:n mukaisia rangaistuksia ei tiettävästi ole koskaan tuomittu. Lisäksi

rikoslain 16 luvun 1—3 §:ssä (563/1998) säädetään virkamiehen vastustamisesta ja 29 luvun 5—8 §:ssä (769/1990) avustuspetoksesta, avustuksen väärinkäytöstä ja avustusrikkomuksesta. Pykälä esitetään poistettavaksi tarpeettomana.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliseen toimintaan myönnettävillä EU:n valtiontuen kriteerit täyttävillä tuilla on tällä hetkellä erilaiset säädöserustat. Osa tuista perustuu omaan erityislakiin, osa kohdealuetta koskevaan laajempaan lakiin, osa alemmanasteisiin säädöksiin ja osa pelkästään valtion talousarvioon. Puitelaki yhtenäistäisi ja selkeyttäisi tuen myöntämiskäytäntöä kansantalouden kannalta tehokkaalla tavalla. Tällä tavoin eduskunnan päätöksenteossa korostuisi nykyistä enemmän taloudelliseen toimintaan myönnetyn tuen yleinen suuntaaminen ja periaatteet.

Laki parantaisi taloudelliseen toimintaan myönnettävien tukien käyttöä koskevan valvonnan edellytyksiä ja tehostaisi valvonnan toteutumista asettamalla tukiviranomaisille yhtenäiset velvoitteet tukien ennakoarviointiin. Tukiohjelmien laatu paranisi ennakoarviointimenettelyn myötä.

Tuen vaikuttavuuden arviointia edellytetään jo voimassa olevassa laissa. Soveltamisalan laajentamisella ei katsota olevan tukiviranomaiselle merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ajanjaksolla 1.7.2014—31.12.2015 komissiolle on tehty jälkikäteen yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella ilmoituksia 24 sekä etukäteen tehtäviä valtiontuki-ilmoituksia 12. Yleisen de minimistukisääntelyn perusteella hyväksytyjä tukiohjelmiä oli 12 vuoden 2015 lopulla.

Uusista valtiontukijärjestelyistä noin 2/3 kuului yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan ja noin 1/3 on edellyttänyt ennakoilmoitusta komissiolle. Jatkossa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella tehtävien ilmoitusten sekä komissiolle etukäteen tehtävien valtiontuki-ilmoitusten määrissä ei arvioida tapahtuvan oleellisia muutoksia.

Lain soveltamisalan laajentaminen hyvän tuen periaatteiden osalta koskemaan myös taloudelliseen toimintaan myönnettäviä tukiohjelmien ulkopuolisia niin sanottuja tapauskohtaisia tukia ja lausuntopyyntömenettelyn soveltaminen tukiohjelman ulkopuolisiin yli kolmen miljoonan euron hankekohtaisiin tukiin, joita myönnetään esimerkiksi valtion talousarvion perusteella, ei käytännössä lisäisi yritystukineuvottelukunnassa käsiteltävien asioiden määrää. Lausuntopyyntömenettelyä ei jatkossa enää sovellettaisi tukiohjelman sisällä myönnettäviin yli kolmen miljoonan euron hankekohtaisiin tukiin, mikä vähentäisi yritystukineuvottelukunnassa käsiteltävien asioiden määrää.

Uudistuksessa yritystukineuvottelukunnan tehtävät laajenisivat. Uudistuksesta ei aiheudu uusia hallinnollisia kustannuksia. Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino- ja innovaatio-osasto toimii koordinoivana viranomaisena yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain soveltamisessa ja yritystukineuvottelukunnan koordinoivana viranomaisena. Yritystukineuvottelukunta on antanut lausuntoja tukiohjelmien lainmukaisuudesta ja EU-notifioinneista. Koska lausuntopyynnöt eivät olisi enää velvoittavia 3—5 §:ien osalta, se vähentäisi lausuntopyyntöjen määrää. Virkavastuulla toimiva yritystukineuvottelukunnan sihteeristö valmistelisi jatkossa ennakoarvioita 3—5 §:ien toteutumisesta. Ennakoarvioinnin tueksi voidaan pyytää julki-

sena hankintana asiantuntijalausunto tai selvitys. Kustannukset maksetaan työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoista. Uudistuksesta ei aiheudu merkittäviä uusia hallinnollisia kustannuksia ennakkoarviointien tueksi pyydettyjen asiantuntijalausuntojen vähäisen määrän vuoksi.

Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosasto toimii koordinoivana viranomaisena EU:n valtioneuvoston asioissa. Vaikka jokainen viranomainen vastaa itse siitä, että suunniteltavassa järjestelyssä on huomioitu EU:n valtioneuvoston sääntelyn vaatimukset, työelämä- ja markkinaosaston EU:n valtioneuvoston asiantuntijat ovat pyynnöstä antaneet, virallisten lausuntopyyntöjen, lisäksi myös epävirallista neuvontaa ja konsultointia virkatyönä. Ministeriön valtioneuvoston asiantuntijat osallistuvat jo nykyisin myös yritystukineuvottelukunnan kokouksiin asiantuntijoina, jossa he ovat antaneet käsiteltävistä asioista suullisen asiantuntija-arvion. Yritystukineuvottelukunnassa käsiteltävää tukijärjestelyä on usein myös aiemmin jo kommentoitu epävirallisesti suoraan valtion tukiviranomaiselle. Ehdotettu pakollinen lausuntopyyntövelvollisuus EU:n valtioneuvoston liittyvissä asioissa tekisi neuvontaprosessista avoimen ja tehokkaan sekä keskittäisi valtioneuvostoa koskevat kannanotot enemmän poikkihallinnolliseen neuvottelukuntaan. Koska ministeriön virkavastuulla toimivat EU:n valtioneuvoston asiantuntijat valmistelisivat jatkossa yritystukineuvottelukunnan sihteeristössä valtioneuvoston sääntelyä koskevan ennakkoarvion, henkilöstövaikutukset olisivat tältä osin vähäiset. Poikkihallinnollisen asiantunteumuksen lisäämiseksi sihteeristön työskentelyyn voisi tarvittaessa osallistua myös muiden ministeriöiden asiantuntijoita. Kannanottojen keskittäminen neuvottelukuntaan voi käytännössä hieman vähentää päällekkäistä työtä.

Viranomaisten tulee varata riittävät resurssit tukien vaikuttavuuden arviointiin. Koska arviointeja tehdään jo nykyisin voimassa olevan lain yritystuen yleisistä ehdoista nojalla, uudistuksen myötä ei arvioida aiheutuvan merkittäviä lisäkustannuksia.

4.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella ei ole ympäristövaikutuksia.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksella lisättäisiin päätöksenteon avoimuutta siten, että poliittisen päätöksenteon perusteet tehtäisiin läpinäkyviksi.

Tehokas ennakkoarviointimenettely parantaa yritysten oikeusturvaa. Jos viranomainen laiminlyö EU:n valtioneuvoston sääntöjen noudattamisen, eikä esimerkiksi käytä tukijärjestelyyn soveltuvaa menettelytapaa ja hyväksyttävyyden ehtoja, tuki on lähtökohtaisesti laitton ja se voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneelta yritykseltä.

Elinkeinoelämän rakenteellinen uudistuminen on välttämätöntä uuden kasvun aikaansaamiseksi. Taloudelliseen toimintaan myönnettyt tuet kohdennetaan lähtökohtaisesti taloudellisiin perusteisiin yritystoiminnan tehokkuuden edistämiseen ja uudistumisen edistämiseen, mikä luo uutta kasvua ja työllisyyttä. Ehdotuksella ei ole välittömiä vaikutuksia työllisyyteen.

Ehdotuksesta ei ole tehty yritysvaikutusarviointia, koska ehdotuksella ei ole suoria yritysvaikutuksia.

Ehdotuksella ei valtakunnallisena yleislakina ole suoranaisia aluekehitysvaikutuksia.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia eri sukupuolten kannalta.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Esitys perustuu työ- ja elinkeinoministeriön 31.10.2014 asettaman (TEM/2037/00.04.01/2014) eri hallinnonalojen edustajista koostuvan työryhmän työhön. Työryhmän tehtävänä oli 1) arvioida hyvän yritystuen periaatteiden pohjalta tarkistustarpeet nykyiseen yritystuen ehdoista annettuun lakiin (786/1997), arvioida kattavasti nykyisen yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain ja yritystukineuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (138/2012) soveltamisalan laajentamistarpeet, arvioida yritystukineuvottelukunnan rooli ja tehtävät suhteessa lain muutoksiin; 2) selvittää mahdollisuudet ja toteutusvaihtoehdot sellaisen kansallisen ennakoarviointimenettelyn käyttöönottamiseksi, jonka avulla voidaan edistää tukipäätösten EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuutta ja myös tuensaajien oikeussuojaa.

Työryhmä kuuli vero- ja valtionavustusasiantuntijoita valtiovarainministeriöstä, lainvalmistelun asiantuntijoita oikeusministeriöstä ja harmaan talouden ehkäisyn asiantuntijoita verohallinnosta. Työ- ja elinkeinoministeriö kuuli työryhmän perustamisvaiheessa yritystukiasiantuntijoita Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA:sta, Valtiontalouden tarkastusvirastosta, Valtiontalouden tutkimuskeskus VATT:sta, Innovaatorahoituskeskus Tekesistä sekä yritystukineuvottelukuntaa.

Työryhmän työskentelyssä on huomioitu liittymäkohdat valtiovarainministeriön työryhmän mietintöön (valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015) koskien yleistä valtionavustuslakia (688/2001) ja erityisesti sen suhdetta erityislainsäädäntöön ja EU:n valtiontukisäännöksen tarpeeseen. Valtionavustuslain uudistamista käsitellyt työryhmä katsoi, että erilaisten valtionavustusten asemaa ja kokonaisuutta voidaan tarvittaessa selkeyttää lisäämällä yleisiä viittaussäännöksiä valtionavustuslain 1 lukuun. Esimerkiksi valtionavustuslain suhdetta yritystukiin ja niitä koskeviin erityissäännöksiin voitaisiin selkeyttää. Koska laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) tullaan todennäköisesti korvaamaan uudella lailla, työryhmä ehdotti, että valtionavustuslakiin lisättävän viittauksen yksityiskohtainen muotoilu valmistellaan samassa yhteydessä.

Hallituksen esityksestä on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Viestintävirasto, Liikennevirasto, Innovaatorahoituskeskus Tekes, Maaseutuvirasto, Finnvera Oyj, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Verohallinto, työ- ja elinkeinoministeriön Alueosasto / Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto, MTK, Palta ry, SAK, STTK, Akava, Suomen Yrittäjät, Teknologiateollisuus ry ja Maakunnan liitot. Hallituksen esityksestä on järjestetty sidosryhmätilaisuus.

Saatujen lausuntojen mukaan esitystä pääasiassa kannatettiin ja sitä pidettiin perusteltuna. Huomiota kiinnitettiin erityisesti tarpeeseen soveltaa lakia myös kuntiin. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että myös kunnat myöntävät EU:n valtiontuen edellytykset täytäviä tukia. Lausunnoissa todettiin, että kansallinen keskitetty foorumi voisi antaa myös lausuntoja kuntien myöntämistä EU:n valtiontukisääntöjen mukaisista tuista. Saatujen lausuntojen perusteella esityksen perusteluista on selkeytetty.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös tulevan yritystukineuvottelukunnan kokoonpanon läpinäkyvyyteen ja laajuuteen siten, että siinä tulisi ottaa nykyistä paremmin huo-

mioon elinkeinoelämän ja alueiden edustus. Yritystukineuvottelukunnan työssä painottuu laillisuusvalvonta, vaikka yhtenä tehtävänä on myös tukijärjestelmän kehittäminen. Yritystukineuvottelukunta toimii virkavastuulla ja siinä on edustettuina ministeriöt tukipolitiikasta vastaavina tahoina. Yritystukineuvottelukunta antaa virkavastuuseen perustuvia lausuntoja tukiohjelmista ja yksittäisistä tukipäätöksistä niiden valmisteluvaiheessa. Yhteydenpitoa sidosryhmiin on kuitenkin tarkoituksenmukaista lisätä jatkossa säännöllisillä sidosryhmätapaamisilla.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys yleisen valtionavustuslain (688/2001) muuttamisesta annettaneen eduskunnalle kuluvalle hallituskaudella. Lain uudistamistarpeita kartoittaneessa työryhmässä on ehdotettu lisättäväksi valtionavustuslakiin viittaussäännös, jonka mukaan lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä sovelletaan erityislakina yleisen valtionavustuslain (688/2001) nojalla myönnettäviin valtionavustuksiin, jos tuki täyttää SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston edellytykset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin soveltamisalasta.

Pykälän mukaan lakia sovellettaisiin valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT -sopimus) 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston edellytykset, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Lakia sovellettaisiin, kun valtion viranomaisen tukiohjelma tai lain soveltamisalan piiriin kuuluva tukiohjelman ulkopuolinen tuki täyttäisi SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston edellytykset. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kuitenkin maa- ja metsätalouden alkutuotanto ja kalatalouden tukeminen. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan SEUT -sopimuksen 107 artiklan perusteella myönnettävät tuet, kuten tuki maatalouden ulkopuolista yritystoimintaa harjoittaville yrityksille esimerkiksi matkailualalle, tuki tiettyihin kehittämishankkeisiin ja kestävän metsätalouden tukiohjelma kuuluisivat lain soveltamisalaan. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan soveltamisalaan kuuluvaan tukeen eikä kehittämishankkeisiin, joihin ei sisälly valtioneuvoston tukea. Lakia sovellettaisiin vain valtion tukiviranomaisiin, joten kuntien myöntämät tuet eivät kuuluisi lain soveltamisalaan. Lakia sovellettaisiin, jollei muussa laissa ole toisin säädetty.

Voimassa olevaa lakia yritystuen yleisistä ehdoista ei sovelleta kulttuuriin, liikuntaan eikä muuhun yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan toimintaan myönnettävään tukeen. Myös verojärjestelmän kautta myönnettävä tuki on ollut voimassaolevan lain soveltamisalan ulkopuolella. Soveltamisala laajenisi tältä osin, koska uutta lakia sovellettaisiin aina, kun kyse on taloudelliseen toimintaan kohdistuvasta tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisesta yksittäisestä tuesta, joka täyttää SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt valtioneuvoston edellytykset.

Taloudellisen toiminnan käsite olisi sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa. Sekä yrityksen että taloudellisen toiminnan käsitteet ovat EU-oikeudessa laajat. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Ratkaisevaa arvioinnissa on harjoitettavan toiminnan luonne. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on painoarvoa annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluita markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Pelkkää hyödykkeen ostamista tai hankintaa ei pidettäisi lähtökohtaisesti taloudellisena toimintana, jos hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa. Myös yksityinen ammatin- tai elinkeinonharjoittaja voi harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellisen toiminnan käsitteen määrittelystä seuraa, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi suoraan luonnollisille henkilöille maksettavat sosiaaliturvaetudet.

Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä voidaan tulkintavälineenä käyttää komission tiedonantoa EU:n valtioneuvoston tukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02)

(SGEI -tiedonanto). SGEI -tiedonannon mukaan toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellista toimintaa, kuten armeija, poliisi, ilma- ja meriliikenteen turvallisuus ja valvonta, säästämisen estämisen valvonta, vankilarangaistusten organisointi eikä niin sanottuun solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai terveydenhuolto. Julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, ei myöskään pidetä taloudellisenä toimintana. Unionin oikeuskäytännössä on vahvistettu, että julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää ei-taloudellisenä toimintana. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan; yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta.

SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suuressa osassa jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtioneuoksi edellyttää neljän kriteerin täyttymistä. Valtiontuen tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtion varoista myönnettävällä tuella tarkoitettaisiin sellaista 2 §:ssä määriteltyä tukea, joka rahoitetaan valtion talousarvioon sisältyvällä määrärahalta tai valtion erillisistä talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Lain soveltamisalaan kuuluisi sekä suoraan että välillisesti valtion varoista myönnettävä tuki. Välillisesti valtion varoista myönnettävällä tuella tarkoitetaan valtion viranomaisten, valtion erityisrahoituslaitosten, kuntien taikka muiden julkisten tai yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden välittämää, valtion varoista peräisin olevaa taloudelliseen toimintaan tarkoitettua tukea. Kuntien omista varoistaan myöntämä tuki jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lakia sovellettaisiin Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin kuten esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR), jos tukeen kanavoitetaan EU rahoituksen lisäksi myös kansallista rahoitusta. Sen sijaan EU-rahoitus, joka ei suoraan tai välillisesti kuulu jäsenvaltion määräysvaltaan ja jonka myöntämisestä päättää keskitetysti komissio tai muu EU:n toimielin, ei kuulu valtioneuokisääntöjen, eikä tämän lain soveltamisalaan.

Valtioneuoketta pidetään valikoivana silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä. Valikoivina toimenpiteinä ei pidetä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, kuten yhteisöveroprosentin alentamista. Taloudellisen tuen muoto voi vaihdella paljon. Valtioneuoketta voi olla esimerkiksi avustus, markkinahintaa edullisempi laina, takaus, markkinaehtoista edullisempi pääomasijoitus tai pääomitus, verohelpotus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa-alueen vuokra tai myyntihinta. Valtioneuoketta eivät sen sijaan ole esimerkiksi kaikkiin yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet (muun muassa verotuksessa) tai julkisten varojen käyttö markkinaehtoisesti, esimerkiksi laina tai pääomasijoitus yksityisiin luotonantajiin/sijoittajiin verrattuna samankaltaisilla ehdoilla.

Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpaillee. Käytännössä kilpailun katsotaan vääristyvän SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle 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 kil-

pailua, 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 vaikuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa. Kauppavaikutuskriteeri täyttyy lähtökohtaisesti, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Valtion tuen määritelmä ei myöskään edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista. Komission on ainoastaan tutkittava, saattaako tuella olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Komissio on vuonna 2015 antanut myös ratkaisukäytäntöä (SA.37432, SA.37904, SA.33149, SA.38035, SA.39403, SA.37963), joissa on todettu, että erityisolosuhteiden vuoksi tietyillä toiminnoilla on puhtaasti paikallinen vaikutus (tuki ei johda kysynnän ja investointien houkuttelemiseen po. alueelle, tuensaajan tuottamat palvelut ja tavarat ovat paikallisia tai niillä on maantieteellisesti rajattu vaikutusalue, markkinoihin ja naapurijäsenvaltioiden kuluttajiin kohdistuva vaikutus on vähäinen). 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 houkuttele matkailijoita ulkomailta, tiedotus- ja kulttuurituotteet, joilla kielellisesti ja maantieteellisesti syistä rajoitettu yleisö, paikalliset kokouskeskukset, jonka osalta sijainti ja tuen mahdollinen vaikutus hintoihin ei todennäköisesti ohjaa käyttäjiä muiden jäsenvaltioiden keskuksista.

Komissio on osana valtioneuvoston tuen valmistellut tuen käsitettä koskevaa tiedonantoa, mutta sitä ei ole vielä hyväksytty.

SEUT -sopimuksen 107 artiklan määräykset rajoittavat myös verotukien käyttöä talouspolitiikan välineenä. Valtiontukisääntöjen soveltamisesta esimerkiksi yritysten välittömään verotukseen käsitellään komission 11.11.1998 antamassa tiedonannossa (1998/C 384/03). Komissio on lisäksi 9.2.2004 antanut tiedonannon soveltamista koskevan kertomuksen C(2004)434. Unionin viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on verotuksessa sovellettu valtioneuvoston valikoivuus eli selektiivisyyden arvioinnissa kolmivaiheista arviointia; ensin on määriteltävä, mikä on normaali, referenssi, verojärjestelmä. Seuraavaksi on tarkasteltava, onko verotoimenpide poikkeus ko. referenssijärjestelmästä, koska se suosii jotain toimijaa, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. Jos poikkeusta verojärjestelmästä ei ole havaittavissa, kyse ei ole selektiivisestä toimenpiteestä. Jos kyseessä on poikkeus verojärjestelmästä, toimenpide on lähtökohtaisesti selektiivinen.

2 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin laissa käytettävät käsitteet.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa määriteltäisiin tuen käsite. Tuen määritelmän piiriin kuuluisivat laajasti erityyppiset tuen saajan taloudelliseen toimintaan myönnettävät taloudelliset etuudet. Suorien avustusten ja korkotukien ohella tueksi voitaisiin katsoa lainat, takaukset ja takuut, oman pääoman ehtoinen rahoitus tai muut rahoitusvälineet silloin, kun niiden ehdot ovat rahoituksen saajan kannalta markkinaehtoista rahoitusta edullisempia. Myös epäsuorat tuet, kuten verotuet ja vapautukset erilaisista julkisista maksuista tai muut järjestelyt, jotka täyttävät EU:n valtioneuvoston SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytykset, ovat taloudelliseen toimintaan myönnettäviä etuuksia. Taloudelliseen etuun sisältyy määritelmällisesti tuen saajalle kohdistuva tukielementti. Jos rahoitus on kokonaisuudessaan vastikkeellista niin, ettei rahoitus

tuksen saajalle synny siitä etua verrattuna markkinaehtoiseen rahoitukseen, kyseessä ei ole lähtökohtaisesti tuki taloudelliseen toimintaan. Pitkäkestoisten rahoitusvälineiden, esimerkiksi takaus- ja takuujärjestelmien osalta on monissa tapauksissa hankalaa määritellä etukäteen, sisältyykö niihin etuelementti. Tästä syystä valtion rahoittamiin takaus- ja takuujärjestelmiin tulisiakin pääsääntöisesti soveltaa tämän lain säännöksiä, jollei muualla laissa ole toisin säädetty tai olosuhteista ole selvästi muuta pääteltävissä. Valtion taloudellisen toiminnan harjoittajaan kohdistamaan pääomasijoitukseen voi sisältyä etuutta esimerkiksi silloin, kun sijoitukselle odotettavissa olevat tuotot eivät vastaa markkinoilla toimivan sijoittajan vastaavassa tilanteessa edellyttämiä tuottoja pitkälläkään ajanjaksolla tai yritys on taloudellisissa vaikeuksissa. Avoimen ja syrjimättömän tarjouskilpailun perusteella tehtävät julkiset hankinnat toimivassa markkinatilanteessa eivät ole tukea taloudelliseen toimintaan.

Toimenpiteeseen ei lähtökohtaisesti sisälly valtiontukea, jos toimenpide toteutetaan esimerkiksi samanaikaisesti yksityisten kanssa ja/tai edellytyksin, jotka tavanomaisin markkinaehtoina toimiva yksityinen hyväksyisi toisiinsa verrattavissa tilanteissa. EU:n komissio on esimerkiksi takaustiedonannossaan (EUVL 2008/ C 155/10) määritellyt, seuraavat edellytykset, jolloin takaus katsotaan markkinaehtoiseksi; lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa, takauksen laajuus voidaan mitata myöntöhetkellä asianmukaisesti, takaus ei kata enempää kuin 80 % lainamäärästä, SGEI -järjestelyiden osalta takaus voi olla tietyin rajoituksin 100 %, takauksesta peritään markkinahintainen takausmaksu.

Taloudelliseen toimintaan myönnetään käytännössä tukia tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena. Tukiohjelmat perustuvat useimmiten erityislainsäädäntöön tai asetukseen, johon sovelletaan täydentävästi yleisen valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki perustuu yleensä valtion talousarvioon ja menettelyllisesti myönnetään tuen saajalle soveltaen yleisen valtionavustuslain säännöksiä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa määriteltäisiin tukiohjelma. Tukiohjelmalla tarkoitettaisiin tässä laissa järjestelmää, joka perustuu säädökseen tai viranomaisen päätökseen, jossa määritellään tuen tavoite, kohde, muoto ja määrä ja jonka nojalla tehdään yksittäiset tukipäätökset. Käytännössä tukiohjelmista on annettu kansalliset säädökset laki- tai asetustasolla. On myös mahdollista, että yhdessä säädöksessä on annettu useampaa kuin yhtä tukiohjelmaa koskevat säännökset. Esimerkkinä tästä voidaan mainita valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettu laki (9/2014), johon sisältyy tällä hetkellä erillisiä yritystukiohjelmiä. Monessa tapauksessa tukiohjelmaa koskevia säännöksiä on annettu lisäksi eri säädösten tasolla. Tällöin ylemmätasoisessa säädöksessä annettuja kyseessä olevan tuen tavoitetta, kohdetta, muotoa ja määrää koskevia yleisempiä ehtoja on täsmennetty alemmantisoina säännöksin.

Eräissä tapauksissa tukijärjestelmiin sisältyy yritystuen ohella myös muuta tukea tai rahoitusta esimerkiksi kunnille tai muille julkisille yhteisöille. Näiden järjestelmien osalta puitelain säännöksiä sovellettaisiin siltä osin kuin kyseessä on taloudelliseen toimintaan EU:n valtion tuen kriteerit täyttävästä tuesta.

Tukipäätös on tukiohjelman mukaisesti tai tukiohjelman ulkopuolella tehty tiettyyn kohteeseen tai tietylle taloudellista toimintaa harjoittavalle taholle kohdistettu sitoumus, jonka toteutuminen, esimerkiksi maksusuoritus, riippuu päätöksen ehtojen täyttymisestä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa määriteltäisiin tukiviranomaisen käsite. Tukiviranomaisella tarkoitettaisiin sitä valtion viranomaista, jonka tehtäviin tukea koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat tai sellaista yhteisöä taikka säätiötä, joka myöntää tuen tukiviranomaisen puolesta. Tukiviranomaisella tarkoitettaisiin sitä valtion viranomaista, joka muun lainsäädännön perusteella toimii kussakin valtionavustuksessa säädettyinä tukiviranomaisena. Ehdotetussa

laissa ei siis säädetä, mikä viranomaisen kulloinkin käyttää tukiviranomaisen toimivaltaa. Valtion hallinto-organisaatiosta ja siihen kuuluvien viranomaisten tehtävistä säädetään yksityiskohtaisesti kutakin viranomaista koskevassa laissa ja sen nojalla annetuissa asetukissa. Tämän lain mukaan tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen myöntämisen ja järjestelmän vaikuttavuuden arviointiin liittyvät asiat hoitaa se viranomaisen, jonka toimialaan ja tehtäviin kyseinen tuki luonteensa ja tarkoituksensa vuoksi kuuluu. Käytännössä esimerkiksi ministeriöt valmistelevat tukiohjelmat ja valtiontalousarvioon perustuvat tukiohjelman ulkopuoliset yksittäiset tuet. Ministeriöt vastaavat myös usein tukien vaikuttavuuden arvioinnista. Varsinainen tuen myöntäminen tapahtuu usein aluehallinnossa, esimerkiksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja verohallinnossa. Myös esimerkiksi Euroopan rakennerahasto-ohjelmassa maakuntien liitot myöntävät Euroopan aluekehitysrahaston ja niitä vastaavia kansallisia varoja ns. välittävinä toimitelminä hallintoviranomaisena toimivan valtion viranomaisen työ- ja elinkeinoministeriön puolesta. Maakuntien liitot kuuluisivat lain soveltamisalaan myöntäessään rakennerahasto-ohjelmien mukaista tukea työ- ja elinkeinoministeriön eli hallintoviranomaisen puolesta alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014) nojalla. Käytännössä asian yritystukineuvottelukuntaan tuo pääsääntöisesti tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen valmistelusta vastaava ministeriö.

3 §. Tuen yleiset tavoitteet ja kohdentuminen. Pykälässä säädettäisiin tuen yleisistä tavoitteista ja kohdentumisesta. Näiden edellytysten täytyminen olisi arvioitava ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen käyttöön ottoa.

Pykälän 1 momentin mukaan tuella tulisi olla selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen olisi lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla poistetaan puutteita markkinoiden toiminnassa. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauksena muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tukiohjelman tavoite tulee esittää selkeästi tukiohjelmaa koskevissa säännöksissä ja niiden perusteluissa.

Taloudelliset tavoitteet kohdistuvat pitkällä aikavälillä pysyvään taloudellisen toiminnan vahvistumiseen ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Näiden seurauksena kansantalous vahvistuu ja luo suotuisat taloudelliset edellytykset yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tuen tulee ensisijaisesti kohdistua taloudellisen toiminnan edellytysten vahvistumiseen ja vain yhteiskunnallisista syistä varsinaiseen taloudelliseen toimintaan.

Kun tuella on taloudellinen tavoite, tuen on edistettävä kansantalouden kasvuedellytyksiä ja rakenteellista uudistumista sekä lisättävä yritystoiminnan tehokkuutta. Tukiohjelma on suunnattava ensisijassa tutkimukseen, tuotekehitykseen, koulutukseen, kansainvälistymiseen tai muuhun yrityksen aineettomaan kehittämistoimintaan taikka pienten ja keskisuurten yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyyn parantamiseen tai muuhun hallitusohjelmassa selkeästi määriteltyyn tavoitteeseen. Yritystoiminnan aineettomalla kehittämisellä tarkoitetaan muun muassa tutkimukseen, tuotekehitykseen, työntekijöiden kouluttamiseen, kansainvälistymiseen sekä yritysten väliseen yhteistyöhön liittyviä panostuksia, joissa ei yleensä synny aineellista vakuutta ulkoiselle rahoittajalle. Aineettomaan kehittämiseen katsotaan tässä yhteydessä kuuluvan myös esimerkiksi välittömästi tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan liittyvät aineelliset investoinnit kuten tutkimuslaitteet ja prototyypit, joita ei voida suoraan hyödyntää tuotantotoiminnassa. Aineettomaan kehittämiseen suunnattavan tuen voidaan katsoa parantavan erityisesti pitkällä aikavälillä kansantalouden kasvuedellytyksiä. Suurten yritysten tavanomaisten investointien ja käyttöpääoman rahoitukseen tukea voidaan myöntää vain erityisistä syistä. Suuret yritykset kärsivät vain harvoin markkinatalouden toiminnan puutteista käyttöpääoman ja

investointien rahoituksen osalta. Sen sijaan pienet ja keskisuuret yritykset kohtaavat useammin erityisesti epäsymmetrisestä informaatiosta johtuvia ongelmia rahoitusmarkkinoilla. Pienellä ja keskisuurella yrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka täyttää EU:n komission pk-yritysmääritelmän edellytykset. Määritelmä on esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) liitteessä 1.

Tuotekehityksen ja muiden aineettomien investointien osalta kaiken kokoisten yritysten toiminnalla voi olla positiivisia ulkoisvaikutuksia. Usein esimerkiksi suurten yritysten tuotekehitystoiminnalla on myönteisiä ulkoisvaikutuksia pieneen ja keskisuureen yritystoimintaan. Toimintatukea eli tuen myöntämistä yritysten tavanomaisen liiketoiminnan menojen kattamiseen ei voida pitää perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta muuta kuin erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi tuissa, jotka parantavat yritysten toimintaympäristöä.

Yhteiskunnalliset tavoitteet kohdistuvat yhteiskunnan kannalta myönteisten asioiden edistämiseen tai haitallisten vaikutusten ehkäisemiseen. Tällaisten tavoitteiden edistäminen ei välttämättä onnistu markkinaehtoisesti, vaan vaaditaan julkisen vallan toimenpiteitä. Yhteiskunnallisia tavoitteita ovat muun muassa yhteiskunnallisen eriarvoistumisen ehkäiseminen, korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen, sekä kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistaminen. Voimakkaat nopeat muutokset taloudellisessa toiminnassa voivat synnyttää merkittäviä yhteiskunnallisia häirtävaikutuksia. Taloudellisen toiminnan tukien kohdentaminen tällaisten häirtävaikutusten lieventämiseen tulee aina olla määräaikaista ja osa laajempaa politiikkatoimien kokonaisuutta, jonka avulla kyseinen häirtävaikutus lievenee tai poistuu pysyvästi.

Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen tulisi olla luonteeltaan sellaista, että se poistaa ja korjaa markkinoiden toiminnan puutteita. Markkinoiden toiminnan puutteella tarkoitetaan tilannetta, jossa markkinoiden toiminnan kautta ei synny kansantalouden voimavarojen kohdentumisen kannalta optimaalista lopputulosta. Markkinoiden toiminnan puutteet voivat johtua talouden rakenteellisesta jäykkyydestä tai epäsymmetrisestä informaatiosta rahoitusmarkkinoilla. Julkisen tuen puuttuessa tällaiseen toimintaan sijoitetaan vähemmän voimavaroja kuin olisi kansantalouden tehokkuuden kannalta perusteltua, mistä syystä tuki voi tehostaa voimavarojen kohdentumista.

Taloustieteestä lähtevä oikeutus ympäristöalan tuille, esimerkiksi uusiutuvan energian tuille, on markkinapuutteeseen kohdistuminen. Ympäristötukien kohdalla markkinapuute on usein negatiivisten ulkoisvaikutusten välttäminen. Negatiivisia ulkoisvaikutuksia syntyy esimerkiksi teollisuustuotannon saasteista; yrityksillä ei ole välttämättä riittävää kannustinta huomioida aiheuttamaansa pilaantumista tai toteuttaa yksittäisiä toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi. Tämä johtuu siitä, että yrityksen kattamat tuotantokustannukset ovat pienemmät kuin kustannukset, jotka yhteiskunta kattaa. Lisäksi ympäristötuilla voi olla myös positiivisia ulkoisvaikutuksia kuten T&K -tuilla. Esimerkiksi jokin investointihanke todennäköisesti hyödyttää muitakin toimijoita (olettaen, että tietoa uudesta teknologiasta siirtyy muillekin kuin tuensaajalle).

Myös tilanteessa, jossa tuensaajan toiminnasta syntyy positiivisia ulkoisvaikutuksia, voidaan tukea pitää perusteltuna. Positiivisista ulkoisvaikutuksista on kyse silloin kun toiminnan kansantaloudellinen hyöty on suurempi kuin yritykselle itselleen syntyvä hyöty.

Tuen tulisi olla tarkoituksenmukainen keino tuen taloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnilla tarkoitetaan analyysia siitä, onko tuki välttämätön politiikkatoimi muiden politiikkatoimien sijaan tai niiden rinnalla. Viranomaisen tulee selvittää mikä on paras mahdollinen keino edistää markkinoiden toimivuutta;

suorat tuet, epäsuorat tuet vai muut ohjauskeinot esimerkiksi lainsäädäntö. Jos päädytään suoriin tukiin, tulee selvittää käytetäänkö palautuvia vai vastikkeettomia tukimuotoja. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon tuen kannustavuus. Vastaavasti ennen epäsuorien tukimuotojen käyttöönottoa pitäisi arvioida, voidaanko tavoite tehokkaammin saavuttaa suoran tuen avulla.

Tuki-instrumentti tulisi valikoida siten, että saavutetaan suuri hyöty pienillä kustannuksilla (kustannustehokkuus). Tuki voi olla vaikuttava, mutta hyvin kallis, jolloin se ei ole kustannustehokas. Kustannustehokkuuden tulee ohjata valintaa muiden politiikkakeinojen ja suorien/epäsuorien tukien välillä perustuen mahdollisimman tarkkaan arvioon kustannuksista ja hyödyistä.

Osa kustannustehokkuutta on, että hallinnollinen rasitus olisi tuen saajalle mahdollisimman vähäinen. Tukivalikoiman sekä yksittäisiin tukiin liittyvien haku- ja seurantaprosessien tulee olla yksinkertaiset, läpinäkyvät ja yhdenmukaiset hakijoiden hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi. Samalla tämä vähentää tukiviranomaisten hallinnollista rasitusta.

Tukiohjelma tulisi laatia siten, että tuen kilpailua vääristävät vaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä. Sekä tukiohjelmaa suunniteltaessa että niitä sovellettaessa olisi tarpeen ottaa huomioon tuen vaikutukset yritysten väliseen kilpailutilanteeseen. Toimiva kilpailu on keskeinen edellytys kansantalouden kokonaisuutena ja taloudellisen toiminnan tehokkuutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Taloudellisen toiminnan kannalta ihanteellisessa tapauksessa julkisten viranomaisten toiminta yleensä ja tuki erityisesti on sellaista, ettei se vääristä kilpailua. Käytännössä tukea myönnettäessä kilpailua vääristäviä vaikutuksia ei kyetä kuitenkaan täysin poistamaan.

Pykälän 2 momentin mukaan tuen voimassaolon olisi oltava ajallisesti rajattu eli tukiohjelman ja myönnettävän tuen on oltava määräaikainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Määräajan päättyessä tukien tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida ennen mahdollista jatkopäätöstä. Tällöin tulee arvioitavaksi myös tuen ja sen tavoitteiden yhteensopivuus politiikan yleisten tavoitteiden kanssa. Pitkäkestoisten tukiohjelmien ja yksittäisten tukipäätösten tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida esimerkiksi 5-6 vuoden välein. Määräaikaisuus parantaa viranomaisten edellytyksiä päästä niihin tavoitteisiin, joihin tukiohjelmalla pyritään, sekä lisää mahdollisuuksia suunnata voimavaroja elinkeinopolitiikan painopisteiden ja välineiden tehokkuuden mukaan. Tukiohjelmien säännöllisillä arvioinneilla ei ole merkitystä, ellei niiden tuloksia voida soveltaa käytäntöön uudistamalla tukiohjelmaa.

Määräaikaisuuden vaatimuksesta voitaisiin poiketa erityisistä syistä. Erityisenä syynä voitaisiin pitää tilanteita, joissa EU:n valtiontukisäännöt tai komission valtiontuki-ilmoitukseen antama erillinen päätös mahdollistaa toistaiseksi voimassa olevan tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen. Myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin SGEI palveluihin kuten sosiaalisen asuntotuotannon tukijärjestelyihin voi liittyä erityinen syy määräaikaisuudesta poikkeamiseen. Tällöin on kuitenkin noudatettava EU:n valtiontukisääntelyyn liittyviä mahdollisia rajoituksia yritykselle myönnettävän tuen keston osalta. Lain 5 §:n mukaisilla määräajoin tehtävillä arvioinneilla varmistettaisiin kuitenkin myös, että toistaiseksi voimassa olevaa tukiohjelmaa tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki muutetaan tarvittaessa tavoitteiden ja tarpeiden muuttuessa tai tarvittaessa lopetetaan.

Pykälän 2 momentissa vaadittaisiin tuelta kannustavaa vaikutusta. Tuella tulisi olla kannustava vaikutus yrityksen toimintaan. Hyvä tuki luo riittävän kannusteen sen kohteena oleville yrityksille muuttamalla toimintaansa tuen perimmäisten tavoitteiden suuntaisesti. Jos tuki ei muuta tuensaajan käyttäytymistä, kyseisellä tuella ei ole kannustavaa vaikutusta. Tukea ei pitäisi myöntää toimintaan, joka tuensaaja toteuttaisi joka tapauksessa myös ilman tukea. Kannustava

vaikutus toteutuu esimerkiksi silloin kun tuettava hanke tai toiminta aloitetaan vasta sen jälkeen, kun tuensaja on toimittanut kirjallisen tukihakemuksen tukiviranomaiselle. Tämä on myös EU:n valtiontukilainsäädännön vähimmäisvaatimus. Tukiviranomainen voi omassa käytännössään edellyttää lisäksi esimerkiksi, että tuen seurauksena hankkeen tai toiminnan soveltamisala on laajempi, tuensajan hankkeen tai toiminnan toteuttamiseen käyttämä rahoituksen tai resurssien kokonaismäärä kasvaa taikka hanke tai toiminta toteutetaan nopeammin. Verotukien osalta edellytetään, että tukiohjelma on otettu käyttöön ennen tuetun hankkeen tai toiminnan aloittamista. Esimerkiksi veroetuuksilla katsotaan olevan yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (651/2014) kannustava vaikutus, jos toimenpiteellä vahvistetaan oikeus tukeen objektiivisin perustein ja ilman viranomaisen harkintavaltaa ja toimenpide on hyväksytty ja tullut voimaan ennen tuetun hankkeen tai toiminnan toteutukseen liittyvien töiden aloittamista, lukuun ottamatta myöhemmin voimaan tulevia verojärjestelmiä, jos kyseinen toiminta kuului jo aikaisempien veroetuuksiin perustuvien järjestelmien soveltamiseen.

Pykälä koskisi tukiohjelmia tai tukiohjelman ulkopuolisia yksittäisiä tukia. Jos yritystuki-neuvottelukunta arvioisi tukiohjelman täyttävän pykälän edellytykset, tukiohjelmasta myönnettävien yksittäisten tukien katsottaisiin lähtökohtaisesti myös täyttävän myös säännöksessä asetetut edellytykset eli tukiohjelmasta myönnettäviä yksittäisiä tukipäätöksiä ei tuoda yritystuki-neuvottelukunnan arvioitavaksi hyvän tuen edellytysten osalta.

4 §. Yksittäisen tuen myöntämisen edellytykset. Pykälässä säädettäisiin yksittäisen tuen myöntämisen edellytyksistä.

Pykälän mukaan tukiviranomaisen tulisi ottaa aina tuen myöntämisen yleiset edellytykset huomioon yksittäisiä tukipäätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä. Tukipäätöksiä tehtäessä olisi selvitettävä tuettavan hankkeen saaman julkisen rahoituksen suuruus, hankkeen kokonaisrahoitus sekä hankkeen kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Julkiseksi rahoitukseksi katsotaan kaikki julkisista varoista kuten valtion, kuntien, valtion erityisrahoituslaitosten ja EU:n varoista saatava rahoitus. Mikäli samaan tukikohteeseen kohdistuu tukea useasta julkisesta lähteestä, on kyseessä tukien kasautuminen, jolloin on huomioitava EU:n valtiontukisääntelyn sekä mahdolliset kansalliset samaa tukiohjelmaa tai tukiohjelman ulkopuolista tukea koskevat kasautumista koskevat säännökset.

Kilpailuvaikutusten selvittämiseen kuuluu mahdollisuuksien mukaan sen arvioiminen, vaikuttaako taloudelliseen toimintaan myönnettävä tuki markkinaosuuksiin yrityksen toimialalla ja asianomaisilla markkinoilla. Pienehkölläkin tuella voi olla haitallisia vaikutuksia erityisesti paikallisilla markkinoilla. Tuen myöntämistä tuleekin välttää tilanteissa, joissa tuki vaikuttaisi keinotekoisesti yritysten markkinaosuuksiin tai vaikeuttaisi kilpailevien yritysten markkinoillepääsyä.

Hankkeen kannattavuuden ja erityisesti kilpailuvaikutusten selvittämiseen kuuluu myös sen arvioiminen, edistääkö tuki ylikapasiteetin syntymistä kyseessä olevalla toimialalla. Ylikapasiteettia synnyttävän toiminnan tukeminen on ristiriidassa kannattavan toiminnan edellytysten kanssa. Samalla se on vastoin yleistä tavoitetta, jonka mukaan taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen kilpailua vääristävien vaikutusten tulee olla mahdollisimman vähäisiä.

Tukea voitaisiin myöntää vain sellaiseen taloudelliseen toimintaan, jolla arvioitaisiin olevan edellytyksiä kannattavaan toimintaan. Kannattamattoman toiminnan tukeminen ei olisi perusteltua kansantalouden edun, yritystoiminnan tehokkuuden eikä toimivan kilpailun näkökulmasta. Viranomaisen tulisi tuen myöntämistä harkitessaan tarkistaa, ettei yrityksen tukeminen ole kiellettyä EU:n valtiontukisääntelyn perusteella, jos yritys täyttää vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmän. Vaikeuksissa oleva yritys on määritelty esimerkiksi yleisen ryhmäpoik-

keusasetuksen (651/2014) 2 artiklan kohdassa 18 ja komission suuntaviivoista valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (2014/C249/01) kohdassa 2.2.. Tukiviranomainen voi kuitenkin myöntää taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yritykselle esimerkiksi yleistä de minimis -tukea asetuksen (1407/2013) perusteella suorana avustuksena, ei siis kuitenkaan lainoina tai takauksina. Myös SGEI -palveluita sääntelevän komission päätöksen (2012/21/EU) soveltaminen on tällä hetkellä mahdollista, vaikka julkisen palveluvelvoitteen kohteena oleva yritys olisi taloudellisissa vaikeuksissa, silloin kun rahoitus kohdistuu nimenomaan SGEI -palveluiden tuottamiseen. SGEI -palveluiden tavoitteena on ainoastaan yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden toteuttaminen yrityksen taloudellisen toiminnan edistäminen sijasta. Tukiviranomainen voisi kuitenkin myös olla myöntämättä tukea tapauksissa, joissa yritys ei olisi EU-säännösten tarkoittama vaikeuksissa oleva yritys, mutta joissa tuki muuten ei olisi perusteltua yrityksen taloudellisen tilanteen vuoksi. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi, jos yritys on ryhtymässä projektiin, johon sen oma tulorahoitus tai ulkopuolinen rahoitus ei riitä tai jos yrityksellä ei ole kokonaisarvioinnin perusteella taloudellisia edellytyksiä hyödyntää projektin tuloksia. Jos tuki myönnetään lainana, takauksena tai takuuna ja valtion tai valtion erityisrahoituslaitosten aiemmin syntyneiden saatavien turvaamiseksi, lisärahoituksen myöntäminen saattaa olla tapauskohtaisen arvioinnin perusteella tarpeellista. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin myös kiinnitettävä huomiota taloudellisissa vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajallisuuteen EU:n valtiontukisäänteilyssä.

Vaativuudesta kannattavan toiminnan edellytyksistä ei sovellettaisi tukeen, jonka myöntämisessä tukiviranomaisella ei ole harkintavaltaa. Tällaisia tukia ovat usein esimerkiksi verotuet ja kauppamerenkulun tuet, jotka myönnetään meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantamisesta annetun lain (1277/2007) perusteella.

5 §. Vaikuttavuuden arviointi. Pykälässä säädettäisiin vaikuttavuuden arvioinnista.

Pykälän mukaan tukiviranomaisen olisi määräajoin, viimeistään ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Arvioinnin toteutuksesta tulisi kertoa lausuntopyynnössä.

Jälkikäteen tehtävässä ulkopuolisessa vaikuttavuusarvioinnissa arvioitaisiin, ovatko ennen käyttöönottoa tehdyt oletukset tuen vaikuttavuudesta edelleen voimassa. Arvioinnissa tulisi selvittää hyvän tuen edellytysten toteutuminen, muun muassa missä määrin tuki on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja mitkä ovat olleet tuen vaikutukset tuensaajiin, markkinoihin, kilpailuun ja laajemmin yhteiskuntaan. Merkityksellistä olisi mitata muutosta tuen saajissa verrattuna muutokseen niissä yrityksissä, jotka eivät saaneet tukea. Tällöin selviää mitä olisi tapahtunut muutoinkin ilman tukea. Kausaali vaikutusten todentamiseksi on tarpeellista luoda kontrafaktuaalinen skenaario vertailukelpoisimpien yritysten tai kontrolliryhmän perusteella. Seuraavassa esitetään muutamia arviointikysymyksiä hyvän tuen edellytysten arvioimiseksi: toteutuiko tuen kannustava vaikutus, toisin sanoen onko tuki vaikuttanut merkittävästi tuensaajien toimintatapaan, onko tuki vaikuttanut tuensaajien kilpailutilanteeseen, missä määrin tuella on ollut odotetut vaikutukset, onko tuki vaikuttanut tuen saajiin eri tavoin riippuen niiden koosta tai sijainnista tai alasta, valittiinko tuen myöntämiseen sopivimmat ja tehokkaimmat tuki-instrumentit, oliko tukiohjelma oikeassa suhteessa ratkaistaviin ongelmiin, olisiko sama vaikutus voitu saada aikaan vähemmällä tuella tai erilaisella tukimuodolla, onko tukiohjelmalla heijastusvaikutuksia muiden yritysten toimintaan tai voidaanko tukiohjelman kokonaisvaikutuksia kilpailuun mitata. Arvioinnin tuloksia käytetään parantamaan voimassa olevaa tukea sen vaikuttavuuden, kohdentumisen ja tehokkuuden parantamiseksi sekä kehittämään tulevia tukiohjelmiä ja yksittäisiä tukipäätöksiä.

Ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi olisi tehtävä vähintään tukiohjelmakausittain ennen tuen jatkamista, pääsääntöisesti viiden tai kuuden vuoden välein. Arviointi on tehtävä hyvissä ajoin ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen päättymistä, jotta arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon jatkosta päätettäessä ja uutta tukiohjelmatai tukiohjelman ulkopuolista tukea suunniteltaessa.

Ulkopuolisella arvioinnilla varmistettaisiin arvioinnin läpinäkyvyys ja puolueettomuus. Vaikuttavuusarvioinnit tulisi myös julkaista tuen läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Vaikuttavuuden arviointi kuuluu pääsääntöisesti ministeriöille, koska ne vastaavat oman hallinnonalansa tukipolitiikan kehittämistä. Tukien kustannuksista ja hyödyistä on tärkeää kertoa neutraalia tutkimukseen perustuvaa tietoa päätöksentekijöille, jotta he osaisivat valita parhaat keinot halluttujen tavoitteiden toteutumiseksi.

6 §. *Yritystukineuvottelukunta.* Pykälässä säädettäisiin yritystukineuvottelukunnan tehtävistä, asettamisesta ja kokoonpanosta.

Pykälän 1 momentin mukaan yritystukineuvottelukunta toimisi työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä. Yritystukineuvottelukunnan tehtävänä olisi antaa lausuntoja siitä, täyttääkö tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki EU:n lainsäädännössä määritellyn (SEUT 107 artiklan 1 kohta) valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen olisi noudatettava. Yritystukineuvottelukunta voisi lisäksi antaa lausuntoja siitä, täyttääkö tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki 3—5 §:ssä säädetyt edellytykset. Lausuntomenettely on kuvattu 7 §:ssä.

Yritystukineuvottelukunnan tehtävänä olisi lisäksi kansallisen tukijärjestelmän kehittäminen ja hallinnonalojen yhteistyön edistäminen. Yritystukineuvottelukunta voisi tehdä aloitteita tai esityksiä toimivaltaiselle viranomaiselle lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämiseksi. Lisäksi yritystukineuvottelukunta seuraisi taloudelliseen tarkoitukseen myönnettävien tukien kansallista ja kansainvälistä sääntelyä, käytäntöä ja kehitystä.

Yritystukineuvottelukunnassa levitetäisiin hyviä käytäntöjä ja tiedotettaisiin laajasti uusista valtiontukeen liittyvistä kansallisista ja EU-tason ratkaisuksista ja uudistuksista. Yritystukineuvottelukunta voisi toimia horisontaalisten vaikuttavuustutkimusten ja hallinnon kehittämishankkeiden ohjaus- ja seurantaryhmänä. Yritystukineuvottelukunnan aloitteet olisivat esimerkiksi julkisia kannanottoja tukien päällekkäisyyksistä tai hallinnon pirstaleisuuden purkamisesta. Kannanottojen toteutumista seurattaisiin yritystukineuvottelukunnassa. Tukijärjestelmän kokonaisvaltainen kehittäminen edellyttää tiivistä vuorovaikutusta hallinnonalojen välillä. Yritystukineuvottelukunnalla ei olisi päätösvaltaa edellä mainituissa asioissa vaan sillä olisi kehittävä rooli.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yritystukineuvottelukunnan asettamisesta. Esityksen mukaan valtioneuvosto asettaisi yritystukineuvottelukunnan sekä nimeäisi sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Yritystukineuvottelukunnassa olisi oltava riittävä edustus eri ministeriöistä. Yritystukineuvottelukunnassa olisivat ainakin ne ministeriöt, jotka myöntävät taloudelliseen toimintaan valtion tukia, tai joiden toimiala on kehittymässä siihen suuntaan. Ensinnä mainittuja ovat työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaisi yritystukineuvottelukunnan työjärjestyksen.

Työ- ja elinkeinoministeriö nimeäisi yritystukineuvottelukunnalle pääsihteerin ja sihteeristön. Pääsihteerin tehtävänä olisi koordinoita sihteeristön toimintaa sekä tehdä muut yritystukineu-

vottelukunnan määrämät asiat. Sihteeristön tehtävänä olisi valmistella asiat yritystukineuvottelukunnan käsittelyyn. Sihteeristö valmistelisi muun muassa neuvottelukunnan lausuntoja ja niihin liittyviä ennakoarviointeja Sihteeristö voisi tarvittaessa pyytää ennakoarvioinnin tueksi ulkopuolisen asiantuntijalausunnon tai selvityksen. Verkottamalla tutkijat yritystukineuvottelukuntaan ja ennakoarviointien laadintaan asiantuntijalausuntojen tai selvitysten avulla parannettaisiin tutkimustiedon hyödyntämistä ja tutkimukseen perustuvan asiantuntemuksen välittymistä yritystukineuvottelukunnan lausuntojen perustaksi. Systemaattinen tutkimustiedon hyödyntäminen parantaa yritystukineuvottelukunnan lausuntojen laatua. Asiantuntijalausuntoja pyydetäisiin tapauskohtaiseen harkintaan perustuen hankintalakia noudattaen tutkimuslaitoksilta kuten Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA:lta ja Valtiontalouden tutkimuslaitos VATT:lta, yliopistoilta tai valtiontalouden tarkastusvirastolta.

7 §. Lausuntomenettely. Pykälässä säädettäisiin lausuntomenettelystä.

Pykälän 1 momentin mukaan tukiviranomaisen olisi pyydettävä yritystukineuvottelukunnalta lausunto siitä, täyttääkö tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki EU:n lainsäädännössä määritellyn (SEUT 107 artiklan 1 kohta) valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen olisi noudatettava. Lausunto olisi pyydettävä valmisteltavana olevasta tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisesta yksittäisestä tuesta. Lausunto olisi lisäksi pyydettävä tukiohjelmasta myönnettävästä yksittäisestä tuesta, jos tuki täyttää EU:n lainsäädännön mukaisen ennakoilmoitusvelvollisuuden edellytykset. EU:n valtiontukisääntelyssä on määritelty ennakoilmoitusvelvollisuuden kynnysarvo. Tällaista erityissääntelyä on esimerkiksi yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (651/2014) sekä sektorikohtaisissa suuntaviivoissa kuten esimerkiksi ympäristönsuojelun ja energiatuen valtiontukisuuntaviivoissa (2014/C 200/01). Ministeriöt toisivat pääsääntöisesti tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen yritystukineuvottelukuntaan.

Pykälän 1 momentissa viitataan suunniteltuun tukeen eli tukiohjelmaan tai tukiohjelman ulkopuoliseen yksittäiseen tukeen ja sen tavoitteena on varmistaa, että valtion tukiviranomainen tuo jatkossa lain soveltamisalaan kuuluvat tukijärjestelyt yritystukineuvottelukuntaan heti, kun tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen keskeiset ehdot ja rahoitus ovat tiedossa. Lausuntopyynnön liitteenä voitaisiin toimittaa esimerkiksi luonnos komissiolle jälkikäteen tehtävästä yleisestä ryhmäpoikkeusasetusta koskevasta yhteenvedosta, tukiohjelmaa koskevan kansallisen säädöksen luonnos perustelumuistioineen tai, jos viranomainen on jo alustavasti arvioinut, että kyseessä olevasta tuesta on etukäteen ilmoitettava komissiolle, esivaiheen ilmoitusmenettelyä koskeva luonnos tai varsinainen valtiontuki-ilmoitus. Lausunto olisi siis pyydettävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen tukiohjelman hyväksymistä tai sen muuttamista tai ennen tukiohjelman ulkopuolisen tuen myöntämistä tai muuttamista.

Lausuntoa ei tarvitsisi pyytää verotuista, taikka jos asia on kiireellinen, jos tukiohjelmaan tai tukiohjelman ulkopuoliseen yksittäiseen tukeen tehtävä muutos on luonteeltaan tekninen tai jos siihen on muu erityinen syy. Kiireellisyysperuste olisi tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi silloin, jos asian viivästyminen voisi aiheuttaa merkittävää haittaa hankkeen toteuttamiselle. Käytännössä yritystukineuvottelukunta voi käsitellä kiireellisiä lausuntopyyntöjä myös kirjallisessa menettelyssä. Teknisellä muutoksella tarkoitettaisiin esimerkiksi tukiohjelman voimassaoloajan jatkamista ilman, että siihen tehdään sisällöllisiä muutoksia. Erityisillä syillä tarkoitetaan esimerkiksi tapauskohtaisesti tilanteita, joissa tuen hyväksyttävyydestä on etukäteen jo hyvin yksityiskohtaisesti neuvoteltu komission kilpailun pääosaston kanssa. Myös erityinen syy tulisi sovellettavaksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Tilanteissa, joissa lausuntopyyntövelvollisuudesta poikettaisiin, tukiviranomaisen on aina kuitenkin annettava asia jälkikäteen yritystukineuvottelukunnalle tiedoksi. Verotuet on jätetty valtiontuen ennakoarviointia koskevan lausuntomenettelyn ulkopuolelle,

koska verotukien valtiontuen kriteereiden täyttymisen ja hyväksyttävyyden arviointi vaativat jo hyvin varhaisessa valmisteluvaiheessa suoraan keskusteluja komission kilpailun pääosaston kanssa. Verotukia koskeva tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki sekä sitä koskeva EU:n valtiontukioikeudellinen arvio on kuitenkin tuotava jälkikäteen yritystuki-neuvottelukunnalle tiedoksi.

Vaikka tukiviranomainen käytännössä itse alustavasti arvioi, onko kyse SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset täyttävästä järjestelystä, EU:n valtiontukilainsäädännön mukaisuuden varmistaminen edellyttää, että yritystuki-neuvottelukunta arvioisi, täyttääkö suunniteltu tuki EU:n lainsäädännön tarkoittaman valtiontuen edellytykset. Koska lain tavoitteena on varmistaa taloudelliseen toimintaan myönnettävien tukien Euroopan unionin valtiontukilainsäädännön mukaisuus, valtion viranomaiset voisivat pyytää yritystuki-neuvottelukunnan lausunnon myös tilanteissa, joissa tukiviranomaisen mielestä on tulkinnanvaraista, täytyvätkö SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. Yritystuki-neuvottelukunta voi ehdottaa niin sanotun oikeusvarmuusilmoituksen tekemistä komissiolle tai epävirallisten keskustelujen käynnistämistä komission kanssa jatkovalmisteluprosessin aikana. Tällaisissa tilanteissa tukiviranomainen voi jälkikäteen antaa yritystuki-neuvottelukunnalle tiedoksi komissiolle tehdyn oikeusvarmuusilmoituksen ja komission asiassa antaman päätöksen.

Tukiviranomainen voisi lisäksi aina toimittaa tukineuvottelukunnalle tiedoksi sellaiset markkinaehtoiset tukijärjestelyt, jotka eivät viranomaisen arvioinnin mukaan täytä SEUT 107 artiklassa määriteltyjä valtiontuen edellytyksiä

Jos valtiontuen edellytykset täyttyisivät, yritystuki-neuvottelukunta lausuisi myös sovellettavasta menettelytavasta eli siitä, voidaanko tukijärjestelyyn soveltaa poikkeusta ennakoilmoitusvelvollisuudesta kuten esimerkiksi yleistä ryhmäpoikkeusasetusta (651/2014), yleistä de minimissäätelyä (komission asetus 1407/2013), yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevaa SGEI de minimis -tuki asetusta (360/2012) tai komission päätöstä EU:n SEUT -sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen eli niin sanottua komission SGEI -päätöstä (2012/21/EU) vai täytyykö tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisesta yksittäisestä tuesta tehdä etukäteen valtiontuki-ilmoitus komissiolle. Yritystuki-neuvottelukunta voisi lausunnossaan myös esittää toimenpiteitä, joilla tuki voitaisiin mukauttaa EU:n valtiontukilainsäädännön mukaiseksi tai todeta, että suunnitteilla olevaan tukeen ei löydy, yritystuki-neuvottelukunnan käsityksen mukaan, EU:n valtiontukilainsäädännöstä hyväksyttävyyden perustetta.

Jos yritystuki-neuvottelukunta päätyisi siihen, että tukijärjestelyyn liittyy kilpailulain (948/2011) 4 a luvun Kilpailu- ja kuluttajaviraston kansalliseen kilpailuneutraaliteettivalvontaan liittyviä tekijöitä, yritystuki-neuvottelukunta voisi ehdottaa valtion viranomaiselle keskustelujen aloittamista Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa neuvonnan saamiseksi tai itse informoida suunniteltavasta tukijärjestelystä virastoa.

Jotta menettelytapa ei lisäisi viranomaisten hallinnollista työtä, yritystuki-neuvottelukunnan arvioitavana olleesta tukijärjestelystä jälkikäteen laaditut esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella tehtävät ilmoitukset sekä etukäteen komissiolle tehtävät valtiontuki-ilmoitukset toimitettaisiin pääsääntöisesti yritystuki-neuvottelukunnalle jälkikäteen tiedoksi. Tukiviranomainen voisi kuitenkin harkintansa mukaan tuoda myös valtiontuki-ilmoitukset yritystuki-neuvottelukunnan arvioitavaksi, vaikka tukiohjelmaa tai tukiohjelman ulkopuolista yksittäistä tukea olisi jo aikaisemmin käsitelty yritystuki-neuvottelukunnassa. Tämä olisi tarkoituksenmukaista etenkin isoissa ja haastavissa tukijärjestelyissä. Yritystuki-neuvottelukunta

voisi myös valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa suositella valtiontuki-ilmoituksen tuomista yritystukineuvottelukuntaan lausunnolle.

Pykälän 2 momentin mukaan tukiviranomainen voisi pyytää lausunnon 3—5 §:ssä säädettyjen edellytysten toteutumisesta. Lausuntomenettely olisi vapaaehtoinen toisin kuin 1 momentissa säädetty EU:n valtiontuen ennakoarviointia koskeva lausuntomenettely. Tukiviranomainen voisi pyytää lausunnon tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisesta yksittäisestä tukipäättöksestä, joka on vähintään kolme miljoonaa euroa. Pykälän 2 momentin perusteella pyydetty lausunto voisi olla rinnakkainen 1 momentin lausuntomenettelylle. Tukiviranomaisen olisi lausuntopyynnössä kuvattava, miten lain 3—5 §:ien mukaiset hyvän tuen edellytykset toteutuvat suunnitellussa tukiohjelmassa tai tukiohjelman ulkopuolisessa yksittäisessä tuessa. Tukiohjelmassa olisi kuvattava yksilöidysti, mitä esimerkiksi 4 §:n edellytys kannattavasta toiminnasta konkreettisesti tarkoittaa eli miten se arvioidaan kyseisen tuen kohdalla. 5 §:n osalta tukiviranomaisen on lausuntopyynnössä kuvattava, miten se aikoo arvioida tukiohjelman vaikuttavuutta, milloin vaikuttavuusarviointi tehdään, tekeekö vaikuttavuusarvioinnin ulkopuolinen arvioija ja toisaalta esitettävä onko arviointi tehty ja miten tutkimustulokset on otettu huomioon tukiohjelmassa.

Tilanteissa, joissa 6 §:n 2 kohdan mukaista lausuntoa ei pyydetä, tukiviranomaisen on annettava asia yritystukineuvottelukunnalle tiedoksi esimerkiksi 6 §:n 1 kohdan mukaisen lausuntopyynnön yhteydessä. Tällöin tukiviranomaisen olisi kuvattava 3—5 §:ien toteutuminen, jotta yritystukineuvottelukunta voi seurata hyvän tuen edellytysten toteutumista tukiohjelmissa. Yritystukineuvottelukunta voi tehdä ennakoarvioinnin myös silloin kun tukiviranomainen ei pyydä 6 §:n 2 kohdan mukaista lausuntoa. Kuvaukset edellytysten toteutumisesta ovat julkisia tukien läpinäkyvyyden edistämiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että neuvottelukunnan lausunto ei olisi oikeudellisesti sitova.

8 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös. Lakia ei sovellettaisi tukeen ja tukiohjelmaan, josta päätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Lailta kumottaisiin yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki (786/1997).

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Lakia sovelletaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset, jollei muussa laissa toisin säädetä. Lakia ei sovelleta myönnettäessä maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta koskevaa tukea.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *tuella* taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta, oman pääoman ehtoista rahoitusta, verotukea ja muuta järjestelyä, johon sisältyy taloudellista etua ja joka myönnetään tukiohjelman mukaisesti tai tukiohjelman ulkopuolisena yksittäisenä tukena;

2) *tukiohjelmalla* säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella tukiviranomainen myöntää yksittäisiä tukia säädöksessä tai päätöksessä määriteltyihin tarkoituksiin erikseen määriteltyin ehdoin;

3) *tukiviranomaisella* sitä valtion viranomaista, jonka tehtäviin tukea tai tukiohjelmaa koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat tai sellaista yhteisöä taikka säätiötä, joka myöntää tuen viranomaisen puolesta.

3 §

Tuen yleiset tavoitteet ja kohdentuminen

Tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tuen on oltava määräaikainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tuella on oltava kannustava vaikutus.

4 §

Yksittäisen tuen myöntämisen edellytykset

Tukiviranomaisen on yksittäisen tukipäätöksen yhteydessä selvitettävä tuettavaan hankkeeseen myönnettävän julkisen rahoituksen määrä sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Tukea voidaan myöntää vain toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan lukuun ottamatta tukea, jossa tukiviranomaisella ei ole harkintavaltaa.

5 §

Vaikuttavuuden arviointi

Tukiviranomaisen on määräajoin, viimeistään ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi.

6 §

Yritystukineuvottelukunta

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii yritystukineuvottelukunta, jonka tehtävänä on:

- 1) antaa lausunto siitä, täyttääkö tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki Euroopan unionin lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava;
- 2) antaa lausunto siitä, täyttääkö tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki 3—5 §:ssä säädetyt edellytykset;
- 3) kehittää kansallista tukijärjestelmää kokonaisuutena ja edistää hallinnonalojen yhteistyötä;
- 4) tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä ja aloitteita lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämiseksi;
- 5) seurata toimialaansa koskevaa kansallista ja kansainvälistä sääntelyä, käytäntöä ja kehitystä.

Valtioneuvosto asettaa yritystukineuvottelukunnan sekä nimeää sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Yritystukineuvottelukunnassa on oltava riittävä edustus eri ministeriöistä. Työ- ja elinkeinoministeriö nimeää yritystukineuvottelukunnalle sihteeristön, jonka tehtävänä on valmistella ennakoarviointeja 1 momentin 1 ja 2 kohdan perusteella annettavien lausuntojen tueksi. Sihteeristö voi pyytää ennakoarvioinnin tueksi ulkopuolisen asiantuntijalausannon tai selvityksen.

7 §

Lausuntomenettely

Tukiviranomaisen on pyydettävä yritystukineuvottelukunnalta lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki Euroopan unionin lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Lausunto on lisäksi pyydettävä tukiohjelman mukaisesti myönnettävästä yksittäisestä tuesta, jos tuki täyttää Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset valtiontuen ennakoilmoitusvelvollisuuden edellytykset. Lausunto on pyydettävä

myös ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen muuttamista. Lausuntoa ei tarvitse pyytää verotuista taikka jos asia on kiireellinen, muutos on luonteeltaan tekninen tai jos siihen on muu erityinen syy. Jos lausuntoa ei pyydetä, asia on kuitenkin annettava jälkikäteen yritysneuvottelukunnalle tiedoksi.

Tukiviranomainen voi pyytää yritystukineuvottelukunnalta 1 momentissa tarkoitetun lausunnon lisäksi lausunnon 3—5 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisestä. Lausunto voidaan pyytää tukiohjelmasta tai tukiohjelman ulkopuolisesta yksittäisestä tukipäätöksestä, joka on vähintään kolme miljoonaa euroa. Jos lausuntoa ei pyydetä, asia on kuitenkin annettava neuvottelukunnalle tiedoksi.

Yritystukineuvottelukunnan lausunto ei ole sitova.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki 786/1997.

Tukeen, jota koskeva päätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström