

Tämän menettelytapaohjeistuksen tarkoituksena on auttaa valmistelijoita **valtiontukisääntelyn huomioimisessa päätöksenteossa.**

Valtiontukisääntely tulee huomioida mm. seuraavissa tilanteissa: kaupunki antaa avustusta tai muuta rahallista tukea, kaupunki antaa lainaa tai myöntää takauksen, kaupunki ostaa tai myy kiinteistöjä tai tekee muita merkittäviä vastikkeellisia oikeustoimia. Mikäli hankinta tehdään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista tehdyn lain nojalla kilpailuttaen, voidaan pääsääntöisesti olettaa, että kilpailutuksen tuloksena syntyvän hankinnan hinta on käypä, eikä valtiontukiarviointia tarvitse tehdä.

Jokainen avustushakemus täytyy käytännössä arvioida erikseen valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Avustushakemuksia arvioitaessa on aina mietittävä ensin, onko kyse valtiontukisääntelyn tarkoittamasta tuesta. Jos näin on, tulee arvioida, onko tuen myöntämiselle olemassa kuitenkin hyväksyttävyyden peruste. Ellei perustetta ole, ilman komission lupaa myönnetyt avustukset ovat laittomia ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Hallinto-oikeus myös katsoo yleensä tukipäätökset, joissa ei ole lainkaan arvioitu valtiontukiasioita, lainvastaisiksi ja kumoaa ne.

Arviointia varten on laadittu tämä menettelytapaohje, jota valmistelija voi käyttää apuna arvioidessaan päätöksen hyväksyttävyyden perustetta ja valmistellessaan päätöstä. Tarkempaa lisätietoa lopullisen arvioinnin tueksi on saatavissa tässä asiakirjassa viitatuista dokumenteista.

Ohjeen laatimisen taustalla on ollut Vantaan kaupungin sisäisen tarkastuksen raportti ”Valtiontukisäädösten noudattaminen” (10.5.2024), jossa on toivottu asiasta kaupunkitasoista ohjeistusta.

1 Mitä on valtiontuki?

1.1 Yleistä

Valtiontuki on määritelty Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107–109 artiklassa. 107 artiklan 1 kohdan mukaan:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on määritelty neljä kriteeriä valtiontuille, joiden on kaikkien täyttyttävä, jotta kyseessä olisi kielletty valtiontuki. Kriteerit ovat:

1. Julkisia varoja kanavoidaan suoraan tai välillisesti yrityksille / taloudelliseen toimintaan
2. Taloudellinen etu on valikoiva, eli tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai tiettyihin yrityksiin
3. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (kilpailuvaikutuskriteeri)

4. Toimenpide on omiaan vääristämään jäsenvaltioiden välistä kauppaa (kauppavaikutuskriteeri).

Alla on tarkasteltu lyhyesti kutakin kriteeriä.

1.2 Julkisia varoja kanavoidaan suoraan tai välillisesti yrityksille / taloudelliseen toimintaan

”Valtiolla” tarkoitetaan SEUT 107 artiklassa keskushallinnon lisäksi myös paikallishallinnon yksiköitä.¹ Siispä myös kaupungin myöntämään tukeen sovelletaan valtiontukisäännöksiä. Myös ”yritys” on määritelty varsin laajasti ja yrityksenä voidaan pitää mm. säätiötä², rekisteröityä yhdistystä³ tai julkisyhteisön liikelaitosta⁴. Olennaista on ainoastaan se, että yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa, eli tarjoaa palveluita tietyillä markkinoilla⁵. Jos tämä kriteeri täyttyy, on kyseessä yritys. Mikäli vain osa harjoitetusta toiminnasta on luonteeltaan taloudellista, katsotaan tuensaaja yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta. Näin voi olla esimerkiksi sellaisen säätiön tai aatteellisen yhdistyksen osalta, joka harjoittaa varsinaisen toimintansa ohessa elinkeinotoimintaa.

Komission tiedonannossa valtiontuen käsitteestä⁶ komissio selventää taloudellisen toiminnan käsitettä ja tarkentaa käsitteen tulkintaa. Taloudelliseksi toiminnaksi ei katsota solidaarisuuden periaatteille perustuvia sosiaaliturva-alan järjestelmiä. Tällöin niille on tyypillistä seuraavat ominaisuudet:

- järjestelmään liittyminen on pakollista
- järjestelmän tavoitteena on yksinomaan sosiaalisen tehtävän täyttäminen
- järjestelmä on voittoa tavoittelematon
- maksettavat etuudet ovat riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä
- etuuksien määrää ei ole välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin
- valtio valvoo järjestelmää

Yhtä lailla kansalliseen terveydenhuoltoon kuuluvat julkiset sairaalat on unionin tuomioistuimissa katsottu ei-taloudelliseksi toiminnaksi, mikäli ne rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla ja muilla valtion varoilla, ja ne tarjoavat yleisesti kattavia palveluja ilmaiseksi. Samoin julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää muuna kuin taloudellisena toimintana.

Lisäksi komission tiedonannossa kulttuurilla nähdään olevan erityisluonne. Se nähdään ”unionin alueella olevia yhteiskuntia heijastavien ja muokkaavien identiteettien, arvojen ja merkitysten välittäjä[nä]”. Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen alaan kuuluvat monenlaiset toiminnot, kuten museot, arkistot, kirjastot, taide- ja kulttuurikeskukset tai -tilat, teatterit, oopperatalot, konserttitalot, arkeologiset kohteet, monumentit, historialliset kohteet

¹ ks. Tuomio 14.10.1987, Saksa v. Komissio, C-248/84, EU:C:1987:437, kohta 17

² ks. Tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym., C-222/04, EU:C:2006:8, kohdat 122–123

³ ks. Tuomio 1.7.2008, MOTOE (2008), C-49/07, EU:C:2008:376, kohdat 27–28

⁴ ks. Komission päätös 2008/765/EY, Suomi – Tieliikelaitos/Destia

⁵ ks. Tuomio 12.9.2000, Pavel Pavlov ym., C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, kohdat 74–75

⁶ Komission tiedonanto C/2016/2946, EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1–50

ja rakennukset, kansanperinne ja käsityöperinne, festivaalit ja näyttelyt sekä kulttuuri- ja taidekasvatustoiminnot. Kulttuurin lisäksi luonnonperinnön (ml. biologisen monimuotoisuuden, luontotyyppien ja lajien säilyttäminen) katsotaan tuovan unionin yhteiskunnille arvokkaita hyötyjä. Täten kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja luonnonsuojeluun liittyviä toimintoja voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta eikä niiden julkinen rahoitus tämän vuoksi ole välttämättä valtiontukea. Sen sijaan kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvä toiminta (mukaan lukien luonnonsuojelu), joka rahoitetaan pääasiassa kävijä- tai käyttäjämaksuilla tai muunlaisin kaupallisin keinoin (esimerkiksi kaupalliset näyttelyt, elokuvateatterit, kaupalliset musiikkiesitykset ja festivaalit sekä opintomaksuin rahoitettavat taidekoulut), katsotaan luonteeltaan taloudelliseksi.

Varojen kanavointi on käsitteenä varsin laaja ja se kattaa suoran avustuksen lisäksi myös mm. perimättä jätetyt asiakasmaksut tai hinnaneron toteutuneen kauppahinnan ja markkinahinnan välillä. Yleinen kantava periaate valtiontuen määrän laskemisessa on verrata, kuinka paljon tuensaaja hyötyi julkisen sektorin toimenpiteistä suhteessa siihen, että toimenpidettä ei olisi toteutettu, vaan tuensaajan olisi tullut hankkia vastaava rahoitus markkinaehtoisesti. Tästä myös seuraa, että jos julkinen toimija on osapuolena normaalissa, markkinaehtoisessa ja -hintaissa kaupassa tai muussa liiketoimessa, ei kaupan toiselle osapuolelle synny lainkaan taloudellista etua. Toisen osapuolen ei tällöin nimittäin katsota hyötynneen vastapuolen julkisesta asemasta, sillä tuensaaja olisi voinut saada lähtökohtaisesti saman edun pelkästään markkinoiden toiminnasta.⁷

1.3 Taloudellinen etu on valikoiva

Toimenpide katsotaan tyypillisesti valikoivaksi, jos tuen myöntävällä viranomaisella on tuen suhteen harkintavaltaa. Sen sijaan yleisiä toimenpiteitä ei pidetä valtiontukena. Yleisiksi toimenpiteiksi katsotaan mm. yleinen verokannan lasku tai maksuhelpotukset kaikille yrityksille niiden koosta, sijainnista tai alasta riippumatta. Huomionarvoista kuitenkin on, että myös näennäisesti yhdenvertainen tukitoimenpide voidaan katsoa valikoivaksi, jos kriteerit ovat sellaiset, että tuki tosiasiaassa kohdistuu vain pieneen joukkoon yrityksiä.⁸

1.4 Kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerit

Valtiontukea arvioitaessa kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteereitä tarkastellaan yleensä yhdessä, vaikka ne ovat kaksi erillistä osatekijää tuen käsitteessä. Julkisen toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuen saajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Konkreettista vaikutusta kilpailuun ei siis tarvitse olla.

Kauppavaikutuskriteeri puolestaan täyttyy, jos toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Konkreettista vaikutusta ei siis tämänkään kriteerin osalta

⁷ Tätä kutsutaan nimellä markkinataloustoimijaperiaate. Ks. esim. Raitio – Miettinen 2021, s. 31 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö. Markkinaehtojen mukaisuuden arvioinnista ks. Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 4.2.3

⁸ ks. esim. Komission päätös 92/389/ETY, OJ L 207, 23.7.1992, s. 47–52. Tapauksessa Italian hallitus aikoi antaa verohelpotuksia tukeakseen teollisuusalan rakennemuutosta. Komissio kuitenkin katsoi, että helpotukset kohdistuisivat tosiasiaassa ainoastaan muutamaa yritykseen, jolloin ne olivat SEUT 107 artiklan tarkoittamaa valtiontukea.

tarvitse olla ja kriteeri voi täten täyttyä, vaikka tuensaaja ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Tuki voi esimerkiksi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sitoutuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa ja vaikuttaa tätä kautta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Komissio on kuitenkin myöhemmissä päätöksissään korottanut kriteerien täyttymisen rimaa ja todennut, että kauppavaikutuksen pitäisi täytyäkseen yleensä olla enemmän kuin marginaalinen. Näistä päätöksistä saadaankin tulkinta-apua sen arvioimiseen, milloin toiminnalla on korostuneen paikallinen luonne eikä sillä ole marginaalista suurempaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai investointeihin.⁹ Esimerkiksi erilaisten sote-palveluiden on useassa tapauksessa todettu olevan luonteeltaan niin paikallisia, että toimenpiteillä on puhtaasti alueellinen vaikutus. Näissä tapauksissa komissio on varmistanut erityisesti, että tuensaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkutelut asiakkaita muista jäsenvaltioista (eikä myöskään ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin olisi enemmän kuin marginaalinen).

Urheilun osalta komission ratkaisukäytännöissä on katsottu, että tuki amatööriurheilulle ja puhtaasti paikalliseen toimintaan voi jäädä valtioneuvoston ulkopuolelle. Sitä vastoin ammattiurheilulle myönnetyn tuen on katsottu täyttävän valtioneuvoston kriteerit. Valtioneuvostonkäytännöissä ei kuitenkaan ole tarkkaa ammattiurheilun määritelmää.

Muita esimerkkejä paikallisista palveluista ovat mm. sairaalat ja muut terveydenhuoltolaitokset, jotka tarjoavat tavanomaisia sairaanhoitopalveluja paikalliselle väestölle ja jotka eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita tai investointeja muista jäsenvaltioista, urheilu- ja vapaa-ajan tilat, jotka palvelevat ensi sijassa paikallisia asukkaita eivätkä todennäköisesti houkuttele asiakkaita tai investointeja muista jäsenvaltioista ja tiedotusvälineet ja/tai kulttuurituotteet, joilla on kielellisistä ja maantieteellisistä syistä paikallisesti rajoitettu yleisö. Isoja urheiluareenoja kuten Nokia Areenaa Tampereella ovat eri asiat. Näissä areenoissa on paljon taloudellista toimintaa, niissä harjoitettava urheilukin on usein ammattilaisurheilua ja toiminta houkuttelee yleisöä myös muualtakin kuin paikallisesti. Isojen urheiluareenojen tukemisessa on otettava huomioon valtioneuvostonkäytännöistä.

Kulttuurin tukien hyväksyttävyyden tarkastelussa, suuntaviivoja sille, mitkä kustannukset eivät olisi hyväksyttäviä, voi hakea myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus (EU) N:o 651/2014) 53 artiklasta. Artiklassa mainitsematta jäävien kustannusten osalta on suuri riski, etteivät ne ole hyväksyttäviä valtioneuvostonkäytännön näkökulmasta. Yleisestä ryhmäpoikkeusasetuksesta enemmän kohdassa 2.2.

2 Hyväksyttävät valtioneuvostot

Kaikki SEUT 107 artiklan valtioneuvostonkäytännön täyttävät toimenpiteet eivät kuitenkaan ole kiellettyjä. Valtioneuvoston tuki voi 107 artiklan estämättä olla sallittu, jos:

⁹ ks. esim. komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä C/2016/2946, EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1—50

1. komissiolle on etukäteen ilmoitettu tukitoimenpiteestä SEUT 108 artiklan mukaisesti ja komissio on hyväksynyt tukitoimenpiteen,
2. tukitoimenpide alittaa komission määrittelemät vähämerkityksisyyden rajat (de minimis -tuki),
3. tuki on perusteltavissa palveluvelvoitemenettelyssä (SGEI) tai
4. komissio on määritellyt kyseisen kaltaiset tuet sisämarkkinoille sopivaksi (ryhmäpoikkeus).

Yleisesti ottaen tuen myöntäjän kannalta on helpointa, jos kyseessä on de minimis -tuki. Toiseksi helpointa on tuen myöntäminen ryhmäpoikkeuksen perusteella, taas SEUT 108 artiklan mukainen menettely on raskain. Alla on tarkasteltu lyhyesti eri hyväksyttävyyden perusteita.

2.1 De minimis -tuki

Hallinnollisesti kevyin tapa huomioda EU:n valtiontukisäännöt, on myöntää tuki vähämerkityksistä eli ns. de minimis -tukea koskevan asetuksen perusteella (Komission asetus (EU) 2023/2831 (yleinen de minimis -asetus)). Asetuksen mukaan alle 300 000 euron (muuttunut 1.1.2024, aiemmin 200 000 euroa) tuki, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa, on merkitykseltään niin vähäistä, ettei siitä tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle. De minimis -tuista ei tarvitse myöskään jälkikäteen raportoida komissiolle tai kansallisille viranomaisille vuoden 2025 loppuun asti. Tämän jälkeen kaikki de minimis -tuet tulee raportoida keskusrekisteriin 20 työpäivän kuluessa tuen myöntämisestä. Loppuvuodesta 2025 tulee tietoa siitä, kuinka de minimis -tuista jatkossa ilmoitetaan.

Huomattava on se, että kaikki julkisen sektorin myöntämät tuet huomioidaan tuen kokonaismäärää tarkasteltaessa, ei siis pelkästään esim. Vantaan kaupungin myöntämä tuki. De minimis -tukea myönnettäessä tukiviranomaisen tärkein hallinnollinen toimenpide liittyykin juuri tuen kasautumisen valvontaan eli sen varmistamiseen, ettei tukea myönnetä yli maksimimäärää. Avustusta tai muuta tukea annettaessa tulee avustettavalta tiedustella, onko se saanut de minimis -tukea viimeisten kolmen verovuoden kuluessa. Kaupungilla on oikeus luottaa avustettavan tekemään ilmoitukseen. Mikäli avustettava ei vastaa tähän tiedusteluun, de minimis -tukea ei voida myöntää.

Poikkeukset yleisen de minimis -asetuksen soveltamisalasta koskevat pääosin toimialoja, joilla toimii paljon pieniä yrityksiä ja joilla vähäinenkin julkinen tuki voi vääristää kilpailua. Tämän takia niillä sovelletaan matalampaa de minimis -enimmäismäärää ja erillisiä de minimis -asetuksia. Lisäksi rajoituksia de minimis -tuen myöntämiseen on asetettu sisämarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Poikkeusaloja ovat mm. kalastus ja maataloustuotteiden alkutuotanto.

Tuen enimmäismäärässä huomioidaan de minimis -tuet eri muodoissa. Siten suoran avustuksen lisäksi esimerkiksi markkinahintaa alempi hinnoittelu (esimerkiksi alihintainen kiinteistön vuokra tai myyntihinta), ehdoiltaan edulliset lainat tai takaukset, valikoivat verohelpotukset tai vaikkapa vapautus sosiaaliturvamaksuista kuuluvat tuen käsitteen piiriin.

De minimis -asetusta sovelletaan vain ns. läpinäkyviin tukimuotoihin. Tuki on läpinäkyvää silloin, kun sille on mahdollista laskea tarkka tukimäärä.

Tärkeää on myös, että de minimis -tuen ehdoksi ei saa asettaa kotimaisten tavaroiden ja palveluiden käyttöä tuontitavaroiden ja -palvelujen sijaan. Mikäli näin toimitaan, ei de minimis -asetus sovellu.

2.2 Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettävä tuki

Komissio on määritellyt yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (Komission asetus (EU) N:o 651/2014) tietyt tukimuotoja, jotka katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi. Yleisenä edellytyksenä on tällöin, että tukimuoto on läpinäkyvä, samoin kuin de minimis -tuen kohdalla. Tuella on myös oltava kannustava vaikutus, lukuun ottamatta mm. kulttuurin tukia, jotka on erikseen vapautettu tästä vaatimuksesta. Tuen kannustava vaikutus tarkoittaa sitä, että tuen saaja ei saa olla niin iso taloudellinen toimija, ettei annettavalla tuella ole sen toiminnalle käytännössä mitään merkitystä. Yleensä voi arvioida, että tukea ei voi myöntää isolle monikansalliselle yhtiölle, jolla on merkittävä markkina-asema.

Tukea voidaan myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella seuraaviin tarkoituksiin:

- ympäristönsuojeluun myönnettävä tuki,
- alueellinen tuki,
- pk-yrityksille myönnettävä investointituki, toimintatuki ja tuki pk-yritysten rahoituksensaantiin,
- tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävä tuki,
- koulutustuki,
- epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen myönnettävä tuki,
- tuki tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi,
- sosiaalinen kuljetustuki syrjäisten seutujen asukkaiden hyväksi,
- tuki laajakaistainfrastruktuureille,
- **tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen,**
- **tuki urheiluinfrastruktuurille ja monikäyttöiselle vapaa-ajan infrastruktuurille,**
- tuki paikallisille infrastruktuureille,
- tuki alueellisille lentoasemille (Helsinki-Vantaa ei ole alueellinen lentoasema),
- tuki satamille,
- tuki Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeille, ja
- InvestEU-rahastosta tuettuihin rahoitustuotteisiin liittyvä tuki.

Kullekin tukimuodolle on määritelty enimmäismäärä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklassa. Mikäli tämä enimmäismäärä ylittyy, on noudatettava SEUT 108 artiklan mukaista ilmoitusmenettelyä. Asetuksen III luvussa on lisäksi liuta erityisiä edellytyksiä kullekin eri tukimuodolle, joiden on täyttyttävä, jotta tuki olisi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella sallittua.

Kaikki yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettävät tuet on raportoitava EU-komissiolle 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Raportointi tapahtuu TEM:n kautta.

Kun myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla tukea, on päätökseen kirjattava perustelut sille, että yleinen ryhmäpoikkeusasetus soveltuu kyseiseen tapaukseen.

Tällä hetkellä kaupunginlakimiehellä on tunnukset, joilla voidaan tehdä jälki-ilmoitus komissiolle. Tunnuksia voidaan hakea myös muille, jotka haluavat hoitaa ilmoituksen tekemisen.

2.3 Palveluvelvoitemenettely (SGEI)

Ennakoilmoitusta komissiolle ei yleensä vaadita myöskään palveluvelvoitemenettelyiltä. Termiä palveluvelvoite käytetään suomenkielisenä vastineena englanninkieliselle lyhenteelle SGEI. Yleisesti käytetty SGEI- lyhenne tulee sanoista **Services of General Economic Interest** (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut). Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa valtiontukisääntelyä voidaan tietyin ehdoin soveltaa, kun viranomainen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille välttämättömän peruspalvelun saatavuuden eikä se toteudu ilman julkista tukea. Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevat keskeiset oikeusohjeet ovat komission vuosina 2011–2012 hyväksymässä ns. SGEI-paketissa, joka sisältää komission tiedonannon, päätöksen, puitteet ja SGEI de minimis -asetuksen (komission asetus (EU) 2023/2832, korvannut alkuperäisen SGEI de minimis -asetuksen (EU) N:o 360/2012).¹⁰

Yleistä SGEI-sääntelyä on hyödynnetty Suomessa vielä hyvin vähän, käytännössä vain valtion tasolla erityislainsäädäntöön perustuen. SGEI-sääntelyä voidaan kuitenkin käyttää niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla. Esimerkiksi, kun:

- alalla ei ole eikä voi realistisesti syntyäkään (ei-tuettua) kaupallista tarjontaa,

¹⁰ **Tiedonannossa** selvennetään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kannalta merkityksellisiä valtiontuen peruskäsitteitä, kuten tuen, yleishyödyllisen taloudellisen palvelun ja taloudellisen toiminnan käsitteet sekä julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien sääntöjen välinen suhde.

Päätöksessä vapautetaan jäsenvaltiot velvollisuudesta ilmoittaa julkisen palvelun korvauksesta komissiolle, jos päätöksessä vahvistetut soveltuvuusedellytykset täyttyvät. Päätöstä sovelletaan julkisen palvelun korvaukseen, joka on enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa. Sairaaloille ja tietyistä sosiaalipalveluista vastaaville yrityksille suoritettavat korvaukset on kuitenkin vapautettu tästä ilmoitusvelvollisuudesta korvausten määrästä riippumatta.

Puitteissa vahvistetaan säännöt yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta suoritettavan korvauksen arvioimiseksi silloin, kun korvaus on valtiontukea eikä päätöksessä vapauteta sitä ilmoitusvelvollisuudesta (ts. jos muista kuin sairaala- ja sosiaalipalveluista maksettu korvaus ylittää 15 miljoonan euron rajan vuodessa, siitä on tehtävä ennakoilmoitus komissiolle). Ilmoittaminen ei merkitse sitä, että korvaus olisi automaattisesti perussopimuksen vastainen, vaan kyseisen tuen määrän ja kilpailun vääristymistä koskevan suuren riskin vuoksi komission on tarkasteltava tukea varmistaakseen, että kaikki soveltuvuusedellytykset on täytetty.

- alalla/alueella toimii vain yksi yritys (luonnollinen monopoli tai de facto monopoli), jonka toiminta ei ole ilman tukea kannattavaa taikka
- huoltovarmuus tai palvelun saatavuus, yhdenvertainen kohtelu, laatu, turvallisuus tai kohtuullinen hinta edellyttävät tukitoimia

Vaikka SGEI-säännösten nojalla myönnettyjen tukien osalta ei (pääsääntöisesti) ole ennakoilmoitusvelvollisuutta, tulee ne sisällyttää joka toinen vuosi komissiolle koottavaan SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaiseen maaraan, jota työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi. Komissiolla on yksinomainen toimivalta EU:n valtiontukisääntelyn hyväksyttävyyden tarkastelussa ja komissio voi SGEI-järjestelyissä puuttua ns. ilmeisiin virheisiin eli siihen, täyttääkö turvattu palvelu luonteeltaan SGEI-palvelun kriteerit tai onko maksettava korvaus ollut ylikompensaiva.

SGEI-palvelun kriteerit määritellään EU:n tuomioistuimen antamassa Altmark-ratkaisussa. Mikäli seuraavat neljä kriteeriä täyttyvät, ei yritykselle maksetussa kompensaatiossa ole kyse SEUT 107 artiklan tarkoittamasta valtiontuesta:

- Tuensaajana olevan yrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja velvoitteet on määriteltävä selkeästi.
- Korvauksen laskennassa käytetyt laskentaperusteet (parametrit) on etukäteen vahvistettu objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
- Maksettava korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä, jotta voidaan kattaa kokonaan tai osittain ne kustannukset, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
- Jos palveluntuottajan valinta ei ole tapahtunut julkisessa hankintamenettelyssä, on tehtävä ns. ”tehokkuustesti”, jossa vertaillaan valitun palveluntuottajan kustannuksia alan keskivertoyrityksen kustannuksiin tuottaa vastaavanlaista palvelua.

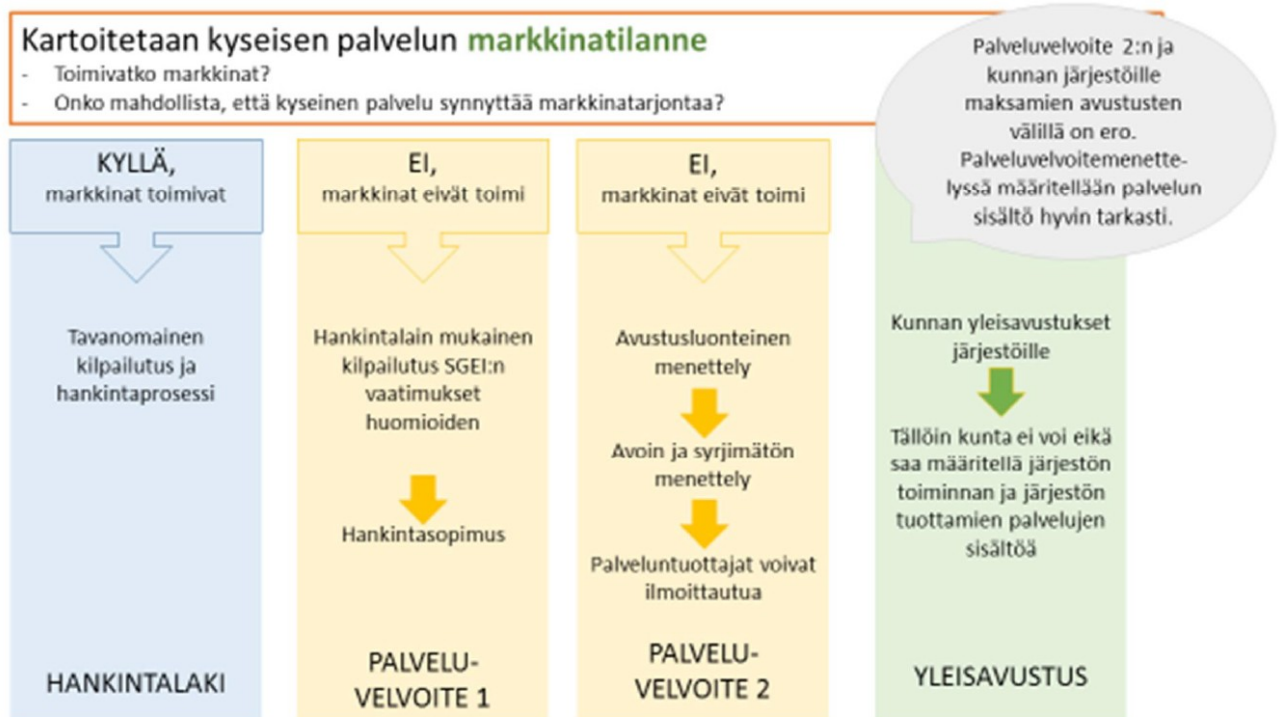
Palveluvelvoitemenettelyssä tulee myös ottaa huomioon hankintalain säännökset. Se, että kyseessä on SGEI-palvelu, ei automaattisesti vapauta hankintayksikköä hankintalain mukaisten velvollisuuksiensa noudattamisesta.

Tapauksessa KHO 2013:53 Helsingin kaupunki oli julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) mukaisena hankintayksikkönä päättänyt hankkia kolmansilta osapuolilta pitkäaikaisasunnottomien asumispalveluita julkisena palveluvelvoitteena (SGEI) kilpailuttamatta sitä mainitun lain mukaisesti.

Hankintalaki ei sisältänyt erityistä poikkeussäännöstä, jonka nojalla esillä olleessa asiassa tarkoitettu hankinta olisi voinut jäädä hankintalaissa säädettyjen kilpailuttamista koskevien menettelytapojen soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että kysymys oli julkisesta palveluvelvoitteesta (SGEI-palvelu).

Kaupungin sosiaalivirasto oli menetellyt hankintalain vastaisesti, kun se ei ollut kilpailuttanut pitkäaikaisasunnottomien asumispalveluja hankintalain mukaisesti. Sosiaalilautakunnan päätös kumottiin.

Hankintalakikyktykentöjen ja SGEI-sääntelyn monimutkaisuuden vuoksi **kaupungin juristit tulee ottaa mukaan varhaisessa vaiheessa mihinkään aiottuun SGEI-sääntelyn perusteella toteutettavaan toimenpiteeseen.**



2.4 SEUT 108 artiklan mukainen ennakoilmoitusmenettely

SEUT 108 artiklan mukainen ennakoilmoitusmenettely tulee noudatettavaksi, jos mikään edellä mainituista poikkeuksista siihen ei sovellu. Menettelyssä aiotusta tuesta on ilmoitettava ennakkoon komissiolle, joka tutkii, onko tuki sallittua. Hyväksyttävyyden yleisiä edellytyksiä ovat:

- vaikutus yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen,
- tarve tukitoimenpiteisiin,
- tuen kannustava vaikutus,
- tuen oikeasuhtaisuus,
- kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen sekä
- tuen läpinäkyvyys.

Tukitoimenpidettä ei saa toteuttaa, ennen kuin komissio on antanut lopullisen päätöksen tuen sallittavuudesta. Tässä kestää todennäköisesti 9–12 kk. **Jos tuki on myönnetty ennen komission hyväksyntää, se voidaan määrätä perittäväksi takaisin korkoineen.** Juuri tämän raskaan prosessin ja takaisinperintäriskin takia on aina parempi, jos tuen saa oikeutettua jollain muulla perusteella.

3 Vantaan kaupungin myöntämät tuet

Tässä osassa on arvioitu Vantaan kaupungin nykyisellään myöntämiä tukia valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Tärkeää on huomata, että tämä ohje ei merkitse sitä, etteikö tukia voitaisi tulevaisuudessa muokata. Ohje ei myöskään vapauta valmistelijoita ja päätöksentekijöitä velvollisuudesta arvioida tukia valtiontukisääntelyn näkökulmasta, vaan ohje on tarkoitettu käytettäväksi arvioinnin yhteydessä ja tukemaan tätä arviointia.

3.1 Tonttien myyminen ja vuokraaminen

Yritystonttien myyminen tai vuokraaminen käypää hintaa alemmalla hinnalla on ollut perinteisesti yksi kuntien elinkeinopoliittisista keinoista. Tämä ei enää ole lähtökohtaisesti sallittua, koska se täyttää SEUT 107 artiklan mukaiset valtiontuen kriteerit. Tarkkana kannattaa lisäksi olla myytessä rakennettuja kiinteistöjä. Ennen kiinteistön kauppaa tai muuta järjestelyä on mm. selvítettävä, onko kyse kaupasta sellaisen valtiontukisäännösten tarkoittaman taloudellisen toimijan kanssa, joka toimii sellaisella toimialalla, jossa on jäsenvaltioiden väliset markkinat.

Jos ostaja tai myyjä on valtiontukisäännösten tarkoittama taloudellinen toimija, kyse ei ole kielletystä valtiontuesta, jos kiinteistön kauppa ja kauppahinta ovat luovutushetkellä markkinaehtoisia. Myytävän kiinteistön markkinaehtoinen kauppahinta voi määräytyä julkisen tarjouskilpailun kautta. Kunta voi myös ennalta hankkia käyvästä arvosta selvityksen ulkopuoliselta riippumattomalta ja tapauskohtaisesti riittävän kokemuksen omaavalta kiinteistön arvioitsijalta.

EU:n komissio on antanut tiedonannon julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvästä tuesta. Tiedonannon mukaan myynti riittävästi julkistetulla ja avoimella tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja ja jossa hyväksytään paras tai ainoa tarjous, tapahtuu jo määritelmällisesti markkinahintaan. Tiedonannossa on asetettu tarkempia edellytyksiä sekä tarjouskilpailulle että riippumattomalle asiantuntijalle ja suoritettavalle arviolle.

3.2 Takaukset ja lainat

3.2.1 Takaukset

Komissio on antanut tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (nykyisin SEUT 107 ja 108 artikla) soveltamisesta valtiontukiin takauksina.¹¹ Tiedonannon mukaan yksittäinen valtiontakausta ei ole valtiontukea, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa
- takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti
- takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä. Tätä rajoitusta ei sovelleta, kun takaus on annettu velkapapereille

¹¹ komission tiedonanto 2008/C 155/02, EUVL C 155, 20.6.2008, s. 10—22

- takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta (komission tiedonannon kohdassa 3.3 on vahvistettu ns. ”safe harbour” -maksut pk-yrityksille annettaville valtiontakauksille riippuen luottoluokituksesta)

Jos edellytykset eivät täyty, lasketaan valtiontuen määrä vertaamalla, kuinka paljon taloudellista hyötyä tuensaja saa verrattuna siihen tilanteeseen, että se olisi hankkinut takauksen markkinoilta.

Tämä vaihtoehtoinen hinta voidaan saada pyytämällä pankilta tarjous lainasta sekä ilman takausta että takauksen kanssa ja vertaamalla näitä kahta tarjousta keskenään. Niiden korkotasojen ero = valtiontuen määrä takauksessa.

Kun halutaan myöntää takauksia ja muita vakuuksia kuntakonsernin ulkopuolelle, tulee myös ottaa huomioon kuntalain kansalliset säännökset. **Kuntalain 129 §:n mukaan kunta ei saa myöntää takausta tai muuta vakuutta kuntakonsernin ulkopuoliselle yhteisölle** (paitsi, jos se on kuntien tai valtion ja kuntien yhteisessä määräysvallassa), **joka toimii kilpailutilanteessa markkinoilla**. Poikkeuksena tästä, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain, museolain, esittävän taiteen edistämisestä annetun lain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.

Tämän kansallisen sääntelyn takia vakuuksien myöntämistä kuntakonsernin ulkopuolelle tulee välttää.

Voimassa olevan konserniohjeen mukaan Vantaan kaupunki myöntää takauksia ainoastaan tytä- ja osakkuusyhteisöilleen sekä kuntayhtymille, joiden jäsen se on. Lisäksi kaupunki voi myöntää kuntalain 129 §:n mukaisesti riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla takauksia yhtiöille, joissa kaupunki on alle 20 %:n omistusosuudella osakkaana, mutta kaupunki on erikseen yhtiön perustamis- tai osakassopimuksessa sitoutunut järjestämään omistustaan vastaavasti yhtiölle rahoitusta tai antamaan takauksen.

Ainoastaan poikkeustapauksessa ja vahvoilla perusteilla takaus voidaan myöntää sellaisen yhteisön hyväksi, jossa kaupungilla ei ole merkittävää omistusta, jossa se ei ole sitoutunut omistustaan vastaavasti järjestämään yhtiölle rahoitusta tai jossa se ei ole osakkaana. Tällöin takaus ei saa olla ristiriidassa EU:n valtion-tukisäännösten tai soveltuvien kansallisten säännösten kanssa.

Takauksen myöntämistä harkittaessa tulee huomioida kuntalain 129 § mukaiset rajoitukset ja niiden sallitut poikkeukset. Takauksen myöntämisen ehtona on mm. seuraavien ehtojen täyttyminen:

- takauksen myöntäminen tukee kaupungin strategiaa ja palvelutavoitteita tai takauksen myöntäminen on välttämätöntä esimerkiksi uuden palvelutuotannon syntymiseksi, eikä myöntäminen vaaranna markkinoiden toimivuutta tai vääristä kilpailua

- kaupunki vaatii panttauskielto- eli ns. negative pledge –sitoumuksen
- kaupunki vaatii takaukselle turvaavan vastavakuuden
- kaupunki perii takauksesta takausprovision

Yhteisön, jonka lainan vakuudeksi kaupunki on myöntänyt takauksen, on toimitettava ilman eri pyyntöä lainan noston jälkeen tilintarkastajan lausunto siitä, että laina on käytetty takausta haettaessa hyväksytyyn kohteeseen. Lausunto toimitetaan Vantaan kaupungin talouden ja strategian palvelualueelle. Kaupunki edellyttää tilinpäätöstietojen toimittamista takauksen voimassaoloaikana sekä tilintarkastajan lausuntoa projektin toteutuksen yhteydessä tarvittavan lainan määrästä ja sen käyttämisestä takauksen yhteydessä määriteltyyn toimintaan.

3.2.2 Lainat

Lainaa myöntäessä on myös otettava huomioon valtiontukisääntely. Jos laina myönnetään markkinaehtoisena ja sen saaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa, ei lainaan sisälly valtiontukea. Jos laina myönnetään alhaisemmalla korolla tai muutoin lievemmillä maksuehdoilla, kuin mitä markkinoilta saisi, on kyseessä valtiontuki. Lainan markkinakorko voidaan selvittää pyytämällä pankista tarjousta.

3.3 Avustukset ja ilmaiset käyttövuorot

3.3.1 Avustukset liikuntatoimintaan

Urheilun osalta komission ratkaisukäytännöissä on katsottu, että tuki amatööriurheilulle ja puhtaasti paikalliseen toimintaan voi jäädä valtiontukisääntelyn ulkopuolelle. Sitä vastoin ammattiurheilulle myönnetyn tuen on katsottu täyttävän valtiontuen kriteerit.¹²

Urheiluseurojen toiminta voidaan ensinnäkin katsoa ei-taloudelliseksi, jos ne eivät myy lippuja otteluihinsa, myy mediasoikeuksia eivätkä tee sponsorisopimuksia, jolloin ne eivät ole SEUT 107 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä.¹³ Olennaista on arvioida, onko tuettavassa toiminnassa kyse palvelun tarjoamisesta vastiketta vastaan.¹⁴

Kilpailuvaikutuskriteerin kannalta olennaista puolestaan on, kilpaileeko tuettava toiminta esim. muiden urheiluseurojen kanssa katsojista tai sponsoreista. Kauppavaikutuskriteerin täyttymiseksi tämän kilpailun pitäisi ainakin teoriassa olla mahdollista myös kansainvälisellä tasolla.¹⁵ SM-tason urheilu tulee varsin lähelle tätä rajaa myös pienempien lajien osalta.

¹² ks. esim. Komission päätöksessä SA.33952, Saksa – *Kletteranlagen des Deutschen Alpenvereins* EUVL C 21, 24.1.2013, s. 1, kohdassa 60 viitattu käytäntö.

¹³ Ks. komission päätös asiassa SA.31722, Unkari – *Supporting the Hungarian sport sector via tax benefit scheme* EUVL C 364, 14.12.2011, s. 1, kohta 74.

¹⁴ ks. tuomio 14.7.1976, Donà, C-13/76, EU:C:1976:115, kohta 12

¹⁵ Komissio on arvioinut tätä tapauksessa SA.33584, Alankomaat – *State aid to Dutch football clubs* EUVL C 116 23.4.2013, s. 19–32, kohta 40. Komissio katsoi, että kauppavaikutuskriteeri täyttyi, vaikka seura ei pelannut Euroopan laajuudessa sarjassa. Se riitti, että seura kilpaili ulkomaisten seurojen kanssa pelaajista, sponsoreista, fanituotteiden myynnistä, mediamarkkinoista ym.

Vantaan myöntämät liikunnan tuet kuitenkin kohdistuvat lähtökohtaisesti yksinomaan amatööriurheiluun, jolloin kauppavaikutuskriteeri ei täyty, eikä kyseessä ole valtiontuki. Tätä on kuitenkin syytä arvioida tukia myönnettäessä, sillä jos tuet kohdistuisivat ammattilaisiin, tulisi valtiontukisääntely arvioitavaksi.

Suomessa ammattilaisseuroja on ennen kaikkea jääkiekossa ja jalkapallossa, mutta myös pienemmissä lajeissa toiminta voi olla taloudelliseksi toiminnaksi katsottavaa toimintaa.

Ammattilaisurheilua ei saa tukea muutoin kuin, jos tukemiselle asetutut de minimis-asetuksen tai ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset edellytykset täyttyvät.

Usein ammattilaisurheilutoiminta on yhtiöitetty omaksi yhtiökseen ja seuran muu toiminta tapahtuu yhdistysmuodossa tai erillisenä yhtiönä. Tällöin muuta kuin ammattilaisurheilua tuettaessa on huomioitava, että tuki ei valu ammattilaisurheilun hyväksi.

3.3.2 Avustukset kulttuuritoimintaan

Kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen liittyviä toimintoja voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta eikä niiden julkinen rahoitus tämän vuoksi ole välttämättä valtiontukea. Sen sijaan kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvä toiminta, joka rahoitetaan pääasiassa kävijä- tai käyttäjämaksuilla tai muunlaisin kaupallisin keinoin (esimerkiksi kaupalliset näyttelyt, elokuvateatterit, kaupalliset musiikkiesitykset ja festivaalit sekä opintomaksuin rahoitettavat taidekoulut), katsotaan luonteeltaan taloudelliseksi. Kulttuurin erityisluonne on huomioitu myös yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa, jonka mukaan tukea voidaan myöntää kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen.

Kulttuuritoiminnan avustuksia valmisteltaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, onko toiminta edellä kuvatulla tavalla kaupallista ja onko sillä kilpailu- ja kauppavaikutusta. Näin todennäköisesti on lähinnä suurten tapahtumien / museoiden osalta. Jos nämä kriteerit täyttyvät, on valvottava, miten tuki kasautuu ja voidaanko tuki myöntää de minimis -tukena. De minimis -rajojen ylittyessä, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen rajat riittänevät, koska ne on kulttuurin suhteen asetettu hyvin korkealle. Kulttuuria koskevat erityiset ehdot asetuksen III luvussa ovat myös huomattavasti väljempiä kuin monen muun tukimuodon suhteen. Tämän vuoksi kulttuurin tukeminen on hyvin suurissa osissa tapauksista sallittua.

3.3.3 Avustukset nuorisotoimintaan

Myönnetty avustukset nuorisotoimintaan ovat olleet pieniä, eivätkä avustuksia saaneet yhdistykset harjoita taloudellista toimintaa, jolloin ne eivät ole yrityksiä eivätkä täten kuulu valtiontukisääntelyn piiriin. Siinäkin tapauksessa, että kyseessä olisi yritys, tuet tuskin paikallisen luonteensa vuoksi täyttävät kauppavaikutuskriteeriä, eivätkä täten kuulu SEUT 107 artiklan soveltamisalaan.

3.3.4 Avustukset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen

Kaupunkikulttuurin ja hyvinvoinnin lautakunta myöntää harkinnan mukaan avustuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Avustuksilla tuetaan ensisijaisesti hyvinvointierojen

kaventamista Vantaalla. Avustettavan toiminnan tulee kohdistua haavoittuviin ryhmiin, kuten lapsiin ja nuoriin, ikääntyneisiin, pitkäaikaissairaisiin ja vammaisiin, päihdepalveluja, mielenterveyspalveluja tai kriisiapua tarvitseviin, asunnottomiin, toimeentulovaikeuksissa oleviin, maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin tai vähemmistökieli- ja kulttuuriryhmiin. Avustusta voidaan myöntää mm. kansanterveysjärjestölle, potilasjärjestölle ja vammaisjärjestölle.

Näille myönnetty avustukset ovat olleet varsin suuria, ja ne ovat joidenkin tuensaajien kohdalla yrittäneet de minimis -rajat. Palvelut ovat kuitenkin luonteeltaan niin paikallisia, että ne eivät täytä ainakaan kauppavaikutuskriteeriä.

3.3.5 Avustukset paikalliseen kansalaistoimintaan

Kaupunkikulttuurin ja hyvinvoinnin lautakunta myöntää harkinnan mukaan avustuksia myös paikalliseen kansalaistoimintaan. Avustuksilla tuetaan asukkaiden, toimintaryhmien tai järjestöjen järjestämää toimintaa, joka edistää yhteisöllisyyttä ja osallisuutta paikallisesti tai alueellisesti. Avustukset voidaan myöntää toiminta-avustuksena tai kohdeavustuksena.

Kohdeavustuksilla tuetaan mm. asukastapahtumien ja kyläjuhlien toteutusta sekä hankkeita, jotka edistävät yhteisöllisyyttä. Avustusten saajien toiminta on puhtaasti paikallista toimintaa, joten tuki ei täytä kauppavaikutuskriteeriä.

4 Käytännön ohjeita valmistelijoille

4.1 Ennen päätöksentekoa

Valmisteluun on varattava riittävästi aikaa. Avustusta tarkasteltaessa on ensiksi mietittävä, kuuluuko toimenpide kunnan toimialaan¹⁶ ja selvitettävä täyttyvätkö SEUT 107 artiklan tarkoittamat valtiontuen kriteerit, joita käsiteltiin osassa 1.

Mikäli yksikin valtiontuen kriteereistä jää täyttymättä, ei kyseessä ole valtiontuki ja avustus voidaan myöntää sellaisenaan. Jos taas kaikki valtiontuen kriteerit täyttyvät, on lisäksi selvitettävä:

- Onko tuensaaja vaikeuksissa oleva yritys
- huomioitava vaikeuksissa olevien yritysten tukemista koskevat erityissäännöt (ks. kohta 4.1.2)
- Minkä valtiontukisäännön mukaan tukea voidaan myöntää (hyväksyttävyyden peruste, käsitelty osassa 2)

4.1.1 Kasautumissääntöjen huomioiminen

Avustussummaa määriteltäessä, tulee ottaa huomioon myös valtiontukien kasautumissäännöt. Valtiontukisäännöissä määrätään tuen enimmäismäärästä (euroa) tai enimmäisintensiteetistä

¹⁶ Kuntalaki (410/2015) 7 §: Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä

(tuen määrä suhteessa tukikelpoihin kustannuksiin, %). Eri tukien ja tukimuotojen kasautumisen (tukikumulaatio) laskennassa noudatetaan seuraavia peruseriaatteita:

- Hankekohtainen kasautumissääntö
 - o Komission hyväksymät ja ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset tuet kasautuvat keskenään. Tuki-intensiteetin laskennassa tulee siis ottaa huomioon kaikki yrityksen saamat valtiontuet kyseiseen hankkeeseen. Yksittäisellä yrityksellä voi kuitenkin olla useita hankkeita, joiden osalta tukikumulaatiota tarkastellaan erikseen. Jos yritykselle myönnetään lisäksi de minimis -tukea samoihin tukikelpoihin kustannuksiin kuin muuta valtiontukea, tämä ei saa johtaa hankkeen enimmäistukitason ylitykseen.
- Yrityskohtainen kasautumissääntö
 - o De minimis -tuet ovat yrityskohtaisia, ja ne kasautuvat vain yrityksen saamien muiden de minimis -tukien kanssa. Muunlaiset yrityksen saamat valtiontuet eivät siten vaikuta de minimis -enimmäismäärän seurantaan. Enimmäisrajan valvonta yhden yrityksen tasolla edellyttää tuen myöntäjältä kuitenkin tuen saajan omistussuhteiden ja yritysmuodon selvittämistä, että välttämään tilanteelta, jossa tiiviissä sidossuhteessa oleville yrityksille myönnetty de minimis -tuki valuisi esimerkiksi emoyrityksen hyväksi ja vääristäisi kilpailua. Lähtökohta täten on, että jos yritys on esimerkiksi enemmistöomistuksen tai muunlaisen määräysvallan kautta sidossuhteessa toiseen yritykseen, tarkastellaan yrityksiä ”yhtenä yrityksenä”.

4.1.2 Vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen

Taloudellisesti vaikeuksissa olevan yrityksen tukeminen on EU:n valtiontukisääntelyssä mahdollista vain erittäin rajatusti. **Vaikeuksissa olevalle yritykselle voi**

lähtökohtaisesti myöntää valtiontukea ainoastaan yleisen de minimis -asetuksen perusteella (pl. lainoina tai takauksina myönnetty tuki, jota ei voida myöntää) ja muutamissa muissa poikkeustapauksissa. Myönnettäessä Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista tukea asetuksen 1 artiklan 4 kohdan c alakohdassa on kielletty tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle, lukuun ottamatta tukiohjelmia tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Vaikeuksissa olevan yrityksenmääritelmä on esitetty pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoissa sekä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa.

Tarkasteltaessa, onko yritys vaikeuksissa, tulee tarkastelu ulottaa koko yhden yrityksen määritelmään. Ohjeet vaikeuksissa olon tarkasteluun löytyvät TEM:n kilpailutiimin laatimasta vaikeuksissa oleva yritys -ohjeesta.

4.2 Päätöksenteko

Pääsääntönä on, että valmistelutekstissä tai valmisteluasiakirjoissa on ilmoitettava tuen määrä ja kuvattava menettely, jolla on selvitetty tuen määrä ja sen hyväksyttävyyden peruste tai jolla todetaan, että päätös ei sisällä valtiontukea. Valtiontukisääntely edellyttää myös tiettyjen muotovaatimusten huomioimista päätöksissä.

Esim. de minimis -tuki:

”Toimenpiteeseen sisältyvä tuki, joka on määrältään X euroa, myönnetään vähämerkityksisenä eli ns. de minimis -tukena. Tuen myöntämisessä noudatetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettua komission asetusta (EU) 2023/2831.”

tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tuki:

”Toimenpiteeseen sisältyvä tuki, joka on määrältään X euroa, myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena. Tuen myöntämisessä noudatetaan tiettyjen tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annettua komission asetusta (EU) N:o 651/2014.”

Jos päätös ei sisällä valtiontukea, sekin voi olla hyvä todeta, jotta hallinto-oikeus näkee tarvittaessa, että asiaa on arvioitu. Esimerkiksi:

”Päätös ei sisällä valtiontukea, sillä tukitoimenpide ei täytä kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerejä, eikä täten kuulu SEUT 107 artiklan soveltamisalaan.”

4.3 Päätöksenteon jälkeen

Tukipäätöksen jälkeen tukea myöntäneen viranomaisen on koottava yhteen, tallennettava ja säilytettävä kaikki tuen myöntämisessä käytetyt ja sitä koskevat tiedot ja asiakirjat kymmenen vuoden ajalta tuen myöntämispäivästä. Mahdollisen jälkivalvonnan takia, säilytettävien asiakirjojen tulee sisältää kaikki tiedot sen osoittamiseksi, että sääntelyn vaatimuksia on noudatettu. Lisäksi kantelun tekeminen komissiolle on mahdollista kymmenen vuotta avustuspäätöksestä. Kantelu tms. tilanteessa on toimittava ripeästi, jos komissio on yhteydessä.

Yleisen tai SGEI de minimis -asetuksen mukaisista tuista ei tehdä raportointia komissiolle, ennen kuin vasta vuoden 2026 alusta. Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvasta tukiohjelmasta tai tapauskohtaisesta tuesta on sen sijaan toimitettava komissiolle yhteenveto 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Suomessa ilmoitukset toimitetaan työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä. Komissio julkaisee yhteenvedot verkkosivuillaan, ja jäsenvaltion viranomaisten on julkaistava tukitoimenpidettä koskeva teksti internetissä.

Lisäksi SGEI-päätöksessä asetetut edellytykset täyttävät ”pienet ja keskiuuret SGEI järjestelyt” on raportoitava kahden vuoden välein komissiolle. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi raportointia. Palveluvelvoitteen toteutumista on myös valvottava samalla tavoin kuin muitakin ostopalveluita tai ulkoistettuja toimintoja. Palveluvelvoitteen kyseessä ollessa viranomaisen on lisäksi tehtävä tarkastuksia mahdollisen liiallisen korvauksen varalta vähintään kolmen vuoden välein ja toimeksiannon päätyttyä. SGEI de minimis -asetuksessa ei sen sijaan edellytetä palvelun tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten todentamista, minkä vuoksi liiallisten korvausten tarkastamista ei näissä tapauksissa tarvita.

4.3.1 Avustustoiminnan huomioiminen julkisissa hankinnoissa

Hankintalain (1397/2016) 97 §:n mukaan avustukset on otettava huomioon hankintayksikön saamien tarjousten vertailussa. Jos tarjoajana on hankintayksikön omaan organisaatioon kuuluva yksikkö taikka, jos tarjoaja on saanut tai on saamassa hankintayksiköltä tarjoushintaan vaikuttavaa taloudellista tukea, hankintayksikön tulee tarjousten vertailussa ottaa huomioon edellä mainittu taloudellinen tuki ja muut sille aiheutuvat todelliset tarjoushintaan vaikuttavat seikat.

4.4 Neuvonta ja tuki valmistelijoille

Vantaan kaupungin juristit neuvovat valmistelijoita valtiontukisääntelyyn liittyvissä kysymyksissä. He ovat ensisijainen taho antamaan neuvontaa. Tukea valmisteluun saa myös kuntaliitosta. Kuntaliiton juristit neuvovat ja avustavat kuntia oikeudellisissa kysymyksissä.

Myös työ- ja elinkeinoministeriöltä voi pyytää neuvontaa valtiontukisääntelyn tulkintaan. Työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi ja koordinoi kansallisen lainsäädännön perusteella EU:n valtiontukisääntöihin liittyviä tehtäviä Suomessa sekä ohjeistaa viranomaisia komissiolle toimitettavien valtiontuki-ilmoitusten tekemisessä. Tukiohjelmaa tai tapauskohtaista tukea valmistelevan viranomaisen tulisikin tarvittaessa olla yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, erityisesti kun kyse on tuen ennakoilmoittamisesta komissiolle tai ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta jälki-ilmoituksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö neuvoo ilmoitusmenettelyssä sekä toimii yhteystahona tukiviranomaisen ja komission välillä. Ministeriö osallistuu myös valtiontukisääntöjen kehittämiseen EU-toimielimissä. Maa- ja metsätaloutta sekä kalataloutta koskevia valtiontukiasioita hallinnoi maa- ja metsätalousministeriö

Mikäli valtiontukiasiat arveluttavat, on aina parempi kysyä apua kaupungin juristilta, kuin jättää kysymättä. Valtiontukiasioden arvioimatta jättäminen saattaa aiheuttaa päätöksen kumoutumisen hallinto-oikeudessa puutteellisen selvityksen perusteella tai arvioinnin ollessa virheellinen, lainvastaisuuden perusteella. Komissio saattaa myös pahimmassa tapauksessa määrätä tuet takaisinperittäväksi pitkänkin ajan kuluttua. Etenkin **myönnettäessä muita kuin de minimis -tukia** (Eli ryhmäpoikkeuksen, SGEI-sääntelyn tai SEUT 108 artiklan mukaisen ennakoilmoitusmenettelyn perusteella) **tulee kaupungin juristeja konsultoida aina.**

4.5 Avustusten myöntäminen ei-taloudelliseen toimintaan, kun tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa

Vaikka tuensaaja täyttäisi yrityksen määritelmän ja osa sen toiminnasta olisi taloudellista, voi kaupunki silti tukea sen ei-taloudellista toimintaa ilman, että kyseessä olisi välttämättä valtiontuki. Tällöin tukipäätökseen tulee liittää sellaisia ehtoja, joilla varmistetaan, että tuki ei kanavoidu taloudelliseen toimintaan. Jos taloudellista toimintaa harjoitetaan tuensaajan tytäryhtiössä, joka muodostaa valtiontukisääntelyn näkökulmasta yhden yrityksen, mahdollista on esimerkiksi kieltää tuen kanavointi tähän tytäryhtiölle takaisinperinnän uhalla ja valvoa tätä käyttöselvitysten yhteydessä. Muutenkin ehdot siitä, mihin rahaa saa käyttää,

joita valvotaan käyttöselvitysten yhteydessä takaisinperinnän uhalla, ovat mahdollisia keinoja turvaamaan tukirahan käyttöä ei-taloudellisiin tarkoituksiin. Toinen vaihtoehto on myöntää tuki de minimis -tukena (tai muulla perusteella).

5 Lopuksi

Tätä ohjetta on syytä tarkistaa vuoden 2025 aikana, kun tiedetään, miten yleisen de minimis -asetuksen ja SGEI de minimis asetuksen mukainen raportointi tulee käytännössä toimimaan. Tarkistus olisi tehtävä ennen vuotta 2026, koska raportointivelvollisuus astuu voimaan 1.1.2026. Samassa yhteydessä olisi syytä luoda kaupungin sisäinen prosessi, jotta raportointivelvollisuus käytännössä toteutuu.

EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen päättyy vuoden 2026 lopussa, ellei asetuksen voimassaoloa jatketa. Tässä vaiheessa komissio todennäköisesti laatii uuden ryhmäpoikkeusasetuksen. Ohje on siis syytä tarkistaa vuonna 2026 tai 2027, kun tiedetään, millainen uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus tulee olemaan.

6 Kirjallisuutta ja ohjeita

Suomenkielisiä ohjeita

Opas de minimis -tuista, TEM oppaat ja muut julkaisut 2023:1

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-673-4>

HUOM!!! Ohje on vanhentunut ja perustuu kumottuun vuoden 2013 de minimis -asetukseen.

EU:n valtioneuvoston asetukset - Muistio yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisesta, TEM oppaat ja muut julkaisut 2023:3

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-681-9>

TEM:n ohje yleisestä ryhmäpoikkeusasetuksesta ja sen soveltamisesta.

Kuntaliitto, EU:n valtioneuvoston kiinteistönkaupassa. 2020

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/sopimukset-ja-vahingonkorvaus/kunnan-kiinteistönkauppa/eun-valtioneuvoston-kiinteistönkaupassa>

Kuntaliiton ohje valtioneuvoston asetusten ottamisesta huomioon kiinteistönkaupoissa.

Kuntaliitto, Takauksen antamisen edellytykset kunnissa. 2017

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/takauksen-antamisen-edellytykset-kunnissa>

Kuntaliiton ohje, jossa selitetään auki kuntien antamia takauksia koskevaa lainsäädäntöä.

SGEI-opas

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin (SWD(2013) 53 final/2)

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_fi.pdf

Komission opas SGEI-palveluista

Kirjallisuutta

Nicolaides 2015

Phedon Nicolaides, A Critical Analysis of the Application of State Aid Rules to Sport. Maastricht journal of European and comparative law 22(2) 2015, s. 209–223

Englanninkielinen tieteellinen artikkeli urheilun suhteesta valtiontukisäännöksiin

Raitio – Miettinen 2021

Raitio, Juha – Miettinen, Samuli, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Alma Talent 2021

Oikeustieteellinen teos koskien valtiontukia

Komission tiedonantoja

Komission tiedonannot eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne ovat ns. pehmeää oikeutta (soft law) ja niillä on tärkeä tulkintaa ohjaava vaikutus.

Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä (C/2016/2946, EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1—50, CELEX: 52016XC0719(05))

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719(05))

Tiedonanto, jossa komissio kertoo näkemyksensä valtiontuesta. Tiedonannosta saa tulkinnallista apua moniin hankaliin kysymyksiin.

Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C 155/02, EUVL C 155, 20.6.2008, s. 10—22, CELEX: 52008XC0620(02))

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%253A52008XC0620\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%253A52008XC0620(02))

Otsikko viittaa SEUT 107–108:n vanhoihin numeroihin, mutta tiedonannon sisältö on yhä relevanttia.

SGEI-puitteet

Komission tiedonanto – Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2011) (2012/C 8/03, EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15—22, CELEX: 52012XC0111(03))

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0111%2803%29>

Tiedonanto, joka määrittää SGEI-palveluiden arviointia silloin, kun SGEI-päätös ei vapauta niitä ilmoitusvelvollisuudesta.

SGEI-tiedonanto

Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02, EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4—14, CELEX: 52012XC0111(02))

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0111%2802%29>

Tiedonanto, jossa määritellään keskeisiä SGEI-palveluihin liittyviä käsitteitä.

Lainsäädäntöä

EU:n yleinen de minimis -asetus

Komission asetus (EU) 2023/2831, annettu 13 päivänä joulukuuta 2023, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

<http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2831/oj>

Asetus, jonka nojalla kaupungin tuet tulee lähtökohtaisesti pyrkiä myöntämään. Voimassa 31.12.2030 asti.

EU:n yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti

<http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/2023-07-01>

Asetus, jonka nojalla suuremmat tuet voidaan myöntää. Voimassa 31.12.2026 asti.

Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT), artikkelit 107–109 (kolmas osa, VII osasto, 1 luku, 2 jakso – Valtion tuki)

http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj

Kaiken EU:n valtiontukisääntelyn perusta.

Kuntalaki (410/2015) 15 luku – Kunnan toiminta markkinoilla

<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O7L15>

Luku sisältää runsaasti huomioon otettavia säännöksiä etenkin koskien kunnan myöntämiä takauksia ja lainoja (129 §). 131 § on myös otettava huomioon SGEI-palveluiden yhteydessä.

EU:n SGEI de minimis -asetus

Komission asetus (EU) 2023/2832, annettu 13 päivänä joulukuuta 2023, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen

<http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2832/oj>

Asetus, jossa määritellään de minimis -rajat SGEI-palveluille.

EU:n SGEI-päätös

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

[http://data.europa.eu/eli/dec/2012/21\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/21(1)/oj)

Päätös, jossa vapautetaan eräät SGEI-palvelut ilmoitusvelvollisuuden piiristä.

EU:n menettelytapa-asetus

Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodifikaatio)

<http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>

Neuvoston asetus, jossa säädetään valtiontukia koskevasta menettelystä.

EU:n valtuutusasetus

Neuvoston asetus (EU) 2015/1588, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015,
Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan
soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (kodifikaatio)

<http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1588/oj>

Neuvoston asetus, jonka nojalla komissio on antanut valtioneuvoston asetuksensa.