Jukka Snell

29.11.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 175/2022 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

Minulta on pyydetty lausuntoa asiaan liittyvistä valtiontukikysymyksistä ja erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön vastineessaan 23.11.2022 VN/1258/2021-TEM-138 esittämään. Keskeistä tässä yhteydessä on 100 prosentin palkkatuki (7 luvun 8 §).

Selvitän alla ensin relevantin kontekstin. Sen jälkeen käsittelen tarkemmin valtiontukien kieltoa ja sen kolmea tässä yhteydessä relevanttia elementtiä.

Konteksti

Oikeudellinen peruslähtökohta on seuraava: EU:n kilpailusääntöihin kuuluva SEUT 107 artikla lähtökohtaisesti kieltää valtiontuen, jollei komissio ole sitä notifikaation seurauksena hyväksynyt. Kiellon rikkomisesta seuraa erityisesti, että jäsenvaltion tulee periä jo maksettu valtiontuki takaisin.[1] Tämä saattaa olla erittäin ankara seuraamus yhteisöille, jotka voivat joutua palauttamaan useiden vuosien aikana saamiaan tukia takaisin korkoineen. Kiellon noudattamista valvoo EU:n komissio. Lisäksi yksityiset toimijat, kuten kilpailevat yritykset, voivat nostaa kanteita kansallisessa tuomioistuimessa, mikäli katsovat, että kieltoa on rikottu. Lopullinen ratkaisuvalta EU-oikeuden tulkinnasta on EU:n tuomioistuimella. Sen oikeuskäytännöllä, joka koostuu sadoista tuomioista, on olennainen merkitys kiellon ymmärtämisessä.

EU:n jäsenvaltiona Suomen tulee tietenkin noudattaa tarkoin EU-oikeuden vaatimuksia. Lisäksi on tarkoituksenmukaisuussyistä tärkeä varmistaa, että JTYPL:n perusteella ei makseta valtiontukisääntöjen vastaista tukea, jotta suomalaiset yhteisöt eivät tulevaisuudessa joudu

[1] Ks. esim. komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa [2009] EUVL C85/1, kohta 30.

vaikeasti ennakoitavien ja seurauksiltaan potentiaalisesti katastrofaalisten takaisinperintöjen kohteeksi. Se, miten tämä toteutetaan, on tietenkin Suomen harkinnassa.

Valtiontuen kielto EU:ssa

SEU 107 artiklan valtiontukisääntö lähtökohtaisesti kieltää valtion varoista yrityksille annetut selektiiviset edut, jotka voivat vääristää kilpailua ja vaikuttaa valtioiden väliseen kauppaan. Nyt käsittelyn alla olevan asian osalta on selvää, että palkkatuessa on yleisesti kysymys selektiivisestä edusta, joka voi vääristää kilpailua ja joka maksetaan valtion varoista. Palkkatuki voi kuitenkin olla sallittua, jos jokin kolmesta edellytyksestä täyttyy: 1) tuen saaja ei ole yritys, koska se ei harjoita taloudellista toimintaa, 2) tuki ei voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai 3) tuki on sallittua erityisen poikkeuksen vuoksi.

1. Elinkeinotoiminnan harjoittaja vai taloudellinen toiminta

Nyt voimassa oleva lainsäädäntö perustuu elinkeinotoiminnan harjoittajan käsitteeseen. Hallitus ehdottaa tätä muutettavaksi. Tämä on nähdäkseni perusteltua. Elinkeinotoiminnan harjoittajan käsite on eri asia kuin SEUT 107 artiklan yrityksen käsite. Vaarana on, että tukea päädytään antamaan yhteisöille, jotka eivät ole Suomen oikeuden mukaan elinkeinotoiminnan harjoittajia, mutta ovat kuitenkin yrityksiä SEUT 107 artiklan merkityksessä. Tällöin tuki on lähtökohtaisesti kiellettyä.

Mitä sitten on yritystoimintaa, joka siis on EU:n kilpailusääntöjen keskeinen sovellutusedellytys? Yritystoiminnan käsitettä ei ole määritelty perussopimuksissa, vaan se on muotoutunut EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Peruslähtökohta on, että käsite ei riipu organisaation oikeudellisesta muodosta tai rahoituksesta vaan toiminnan luonteesta.[2] Niinpä esimerkiksi yleishyödyllinen yhteisö voi olla yritys EU-oikeuden merkityksessä, jos se harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellisen toiminnan käsite puolestaan on määritelty oikeuskäytännössä kaikeksi toiminnaksi, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.[3] Sillä, tavoitellaanko toiminnalla voittoa, ei ole merkitystä.[4] On myös huomattava, että vain osa yhteisön toiminnasta voi olla taloudellista,[5] olettaen että eri toimintamuodot ovat erotettavissa.[6] Esimerkiksi voittoa tavoittelemattoman yhdistyksen pääasiallinen toiminta saattaa olla ei-taloudellista, mutta saman yhdistyksen järjestämät urheilutapahtumat voivat olla taloudellista toimintaa, koska kyseessä on

[2] Ks. esim. yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98 *Pavlov* EU:C:2000:428.
[3] Ks. esim. asia 118/85 *komissio v. Italia* EU:C:1987:283.
[4] Ks. esim. asia C-49/07 *MOTOE* EU:C:2008:376, kohta 28.
[5] Ks. esim. komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen [2012] EUVL C8/02, kohta 9.
[6] Ks. asia T-155/04 *SELEX* EU:T:2006:387, kohta 55.

tavaroiden tai palvelujen tarjoaminen markkinoilla.[7] Samoin esimerkiksi uskonnollisen yhteisön varsinainen toiminta tuskin on taloudellista, mutta sen ylläpitämä kirjakauppa todennäköisesti tällaista on.

Eli, jos suomalainen yhteisö tarjoaa tavaroita tai palveluja markkinoilla, sille maksettava palkkatuki on lähtökohtaisesti kiellettyä valtiontukea, vaikka yhteisö putoaisi nykylainsäädännön mukaisen elinkeinotoiminnan harjoittajan käsitteen ulkopuolelle. Tässä suhteessa ei EU-oikeudessa ole merkitystä sillä, onko yhteisö oikeudelliselta muodoltaan yhtiö, yhdistys, säätiö tai uskonnollinen yhdyskunta. Ratkaisevaa on toiminnan taloudellinen luonne. Tästä syystä on nähdäkseni asianmukaista käyttää EU-oikeuden kanssa yhtenevää taloudellisen toiminnan käsitettä.

Tältä osin en kuitenkaan täysin ymmärtänyt työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa sivuilla 9-10 esitettyä väitettä, että palkkatukea myönnettäessä voitaisiin ottaa huomioon, kohdentuuko työllistettävän työpanos taloudelliseen toimintaan vai muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Tämä on kyllä EU-oikeuden näkökulmasta sallittua – kyseessä on kielletty valtiontuki vain, jos sillä tuetaan yritystä eli taloudellista toimintaa – mutta ainakaan 7 luvun 8 §:n teksti ei mielestäni täysin tätä ajatusta heijastele. Nyt se näyttää sallivan ainoastaan *de minimis* -tuen pykälässä määriteltyjen yhteisöjen toiminnalle (olettaen että kauppakriteeri täyttyy). Nähdäkseni pykälän viimeistä momentin ensimmäistä lausetta voisi olla syytä muuttaa siten, että siihen lisätään sana ”taloudellinen”. Eli: ”Jos 100 prosentin tuki myönnetään *taloudelliseen* toimintaan, jolla on…” Tällöin ei kansallisella lailla näytettäisi rajoitettavan ei-taloudelliseen toimintaan annettua EU-oikeuden sallimaa tukea.

2. Vaikutus kauppaan

Valtion yrityksille myöntämä selektiivinen tuki on sallittua, jos se ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Hallituksen alkuperäisessä esityksessä oli ehdotettu, että asiasta säädettäisiin asetuksella. Työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa 23.11.2022 hallitus sen sijaan esittää, että luotaisiin asiaa koskeva soveltamisohje.

EU-oikeus edellyttää, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavia kiellettyjä valtiontukia ei myönnetä. On Suomen oma asia, miten se haluaa varmistaa, että kieltoa ei maassa rikota. Niin asetus kuin soveltamisohjeet ovat EU-oikeuden näkökulmasta sallittuja. Olisi myös mahdollista jättää asia täysin yksittäisten viranomaisten harkittavaksi EU:n soveltamiskäytännön valossa.

On huomattava, että vaikutus kauppaan on hyvin laaja kriteeri, joka täyttyy erittäin helposti. Suomella on siis syytä varovaisuuteen. Niinpä EU-tuomioistuimen mukaan riittää, että ’tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna’.[8] Lisäksi riittää, että tuet ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen

[7] Ks. asia C-49/07 *MOTOE* EU:C:2008:376. Ratkaisussa Kreikan auto- ja matkailuliitto, jolla oli ei-taloudellisia julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, katsottiin yritykseksi sen järjestäessä moottoripyöräkilpailuja.
[8] Asia 730/79 *Philip Morris* EU:C:1980:209, kohta 11.

kauppaan; ei ole tarvetta osoittaa, että näin on todella käynyt.[9] Lisäksi tuki voi vaikuttaa kauppaan, vaikka se olisi suhteellisen vähäistä tai vaikka tukea saavan yrityksen koko olisi suhteellisen vaatimaton.[10]

3. Poikkeukset valtiontuen kiellosta

Valtiontukien kiellosta voidaan tietyissä tilanteissa poiketa. Nyt esillä olevan asian kannalta tärkeitä ovat komission ryhmäpoikkeusasetus[11] ja komission asetus vähämerkityksellisestä tuesta.[12]

Ryhmäpoikkeusasetus antaa mahdollisuuden epäedullisessa asemassa olevien ja alentuneesti työkykyisten työntekijöiden tukemiseen. Tämä asetus mahdollistaa korkeimmillaankin kuitenkin vain 75 %:n palkkatuen. Niinpä sitä ei voi soveltaa esitetyn JTYPL:n 8 §:n kaltaiseen tilanteeseen, jossa esitetään 100 % palkkatukea.

Vähämerkityksellistä tukea koskevan asetuksen 3 artiklan pääsääntö on, että jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. (Maantiekuljetusyritysten osalta raja on alhaisempi.) Tuki, joka ei perustu ryhmäpoikkeukseen ja joka annetaan yritykselle tilanteessa, jossa kauppaan voisi olla vaikutuksia, on siis kuitenkin sallittua, kunhan se pysyy komission asetuksen asettamien rajojen puitteissa. Esitetyn JTYPL:n 8 §:n 3 momentin viittaus *de minimis* -tukeen pohjautuu tähän sääntöön ja heijastelee sitä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen mukainen siirtyminen elinkeinotoiminnan käsitteestä taloudellisen toiminnan käsitteeseen on perusteltua. Nykyinen lainsäädäntö ei täysin heijastele EU:n valtiontukisääntöjä. On yhteisöjä, jotka eivät ole elinkeinoharjoittajia, mutta kuitenkin harjoittavat taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja markkinoilla. Jos tällaisen yhteisön taloudelliseen toimintaan myönnetään tukea, saatetaan valtiontukisääntöjä rikkoa, mikä voi puolestaan johtaa vaikeasti ennakoitaviin takaisinperintätilanteisiin.

Nähdäkseni esityksen 8 §:n 3 momentin tekstiä voisi täsmentää siten, että se kohdistuu vain pykälässä mainittujen yhteisöjen *taloudelliseen* toimintaan. Muutoin voi olla vaarana, että kansallisella lainsäädännöllä näytetään kieltävän palkkatuki, joka olisi EU-sääntöjen mukaista.

[9] Asia C-148/04 *Unicredito Italiano* EU:C:2005:774, kohta 54.
[10] Asia C-71/04 *Xunta de Galicia* EU:C:2005:493, kohta 41.
[11] Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti [2014] OJ L187/1.
[12] Komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen [2013] EUVL L352/1.

Vaikutus kauppaan -kriteerin osalta Suomi voi vapaasti valita, miten se haluaa varmistaa, että kriteeri otetaan oikealla tavalla huomioon, kun palkkatukia myönnetään. Asetus oli mahdollinen keino, mutta soveltamisohje käy yhtä hyvin päinsä.

Turussa, 29. marraskuuta 2022,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto