

Valtiontukisääntelyn huomioiminen lainan, **takauksen tai** **vakuuden** antamisessa

Asianajaja, VT Jussi-Pekka Jutila

26.11.2021

Taustaa

- Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä.
- Yritystoimintaa voidaan tukea EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa (esimerkiksi vähämerkityksisiä eli de minimis -tukia koskevan asetuksen ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella).
- Valtiontukisäännökset koskevat myös kunnan myöntämää tukea.
- Myös laina, takaus ja vakuus voivat sisältää valtiontukea.

Miksi takaus on valtiontukea?

- Julkisen tahon lainalle tai muulle rahoitussitoumukselle myöntämä takaus voi olla tuki sekä lainanottajalle että lainanantajalle.
- Tuensaaja on yleensä lainanottaja.

”Joissain tapauksissa lainanottaja ei ilman valtiontakausta löytäisi rahoituslaitosta, joka olisi valmis antamaan sille lainaa millään ehdoilla.”

- Tuensaaja voi olla myös lainanantaja.

”Jos valtiontakaus myönnetään sen jälkeen kun lainaa tai muuta rahoitussitoumusta koskeva sopimus on jo tehty, lainanantaja voi hyötyä lainan vakuuksien paranemisesta.”

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO 8.12.2011

Residex Capital IV CV / Gemeente Rotterdam

- *”Palauttamista varten on keskeistä, että kansalliset tuomioistuimet yksilöivät tuensaajan tai tuensaajat. Kun tuki on myönnetty takauksen muodossa, tämän tuen saaja voivat olla joko lainanottaja tai lainanantaja tai tietyissä tapauksissa molemmat”*
- *”Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen ratkaistavana olevassa asiassa kyseessä olevan tuen saaja on Aerospace (lainanottaja). tietyistä tosiseikkoja koskevista toteamuksista voidaan kuitenkin päätellä, että myös Residex saattoi pääasiassa saada taloudellista hyötyä kyseessä olevasta takauksesta.”*
- *”ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi pääasiassa lievempien prosessuaalisten toimenpiteiden puuttuessa kumota Gemeente Rotterdamin Residexille myöntämän takauksen”*

Pandemia ja valtiontuet

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) sallii valtiontuen antamisen esimerkiksi tilanteissa, joissa sitä käytetään

- i) poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseen (SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohta) tai
- ii) jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen (SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohta).

Esim. Suomen covid-19-pandemian yhteydessä lentoyhtiö Finnairin hyväksi antama takaus, jonka tarkoituksena on auttaa Finnairia saamaan eläkerahastolta 600 miljoonan euron suuruinen laina, jolla on tarkoitus kattaa sen tarvitsema käyttöpääoma, on unionin oikeuden mukainen. (Euroopan yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa T-388/20 Ryanair DAC v. komissio).

Komissio on julkaissut pandemian aikana tilapäisiä puitteita, joiden mukaisia valtiontukia se on hyväksynyt nopeassa tahdissa.

Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen (kuntalaki 129 §)

Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus **ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.** Kunta **ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.** Kunnan edut **tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.** Mitä edellä tässä momentissa säädetään vakuuksista, ei koske osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvussa eikä osuuskuntalain (421/2013) 12 luvussa tarkoitettua pääomalainaa. (21.5.2021/419)

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.

Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019), museolain (314/2019), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen. (21.5.2021/419)

Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

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.*

Kuntalain 6 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin.

Kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys), jos:

- 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrittäjien kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen;
- 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrittäjien hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö; tai
- 3) kirjanpitovelvollinen muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrittäjässä.



Vaasan HAO 15.5.2019 nro 19/0165/1

"Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Kiinteistö Oy Vaasan Yrittäjänkatu 17 Fastighets Ab on Oy Vaasa Parks Ab:n kokonaan omistama tytäryhtiö. Oy Vaasa Parks Ab on puolestaan Vaasan kaupungin osakkuusyhtiö, jossa Vaasan kaupungin suora omistusosuus on 33,3 %. Välilliset omistukset huomioiden kaupungin omistusosuus on 48,3 %. Kuntien ja valtion sekä välillinen omistus huomioiden kaupungin omistusosuus Oy Vaasa Parks Ab:ssä on 64,3 %."

"Hallinto-oikeus katsoo, että Vaasan kaupungin oikeus nimittää enemmistö jäsenistä Kiinteistö Oy Vaasan Yrittäjänkatu 17 Fastighets Ab:n hallituksessa perustuu yhtiötä perustettaessa tehtyyn suulliseen sopimukseen. Vaasan kaupungilla on näin ollen katsottava olevan kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen määräysvalta Kiinteistö Oy Vaasan Yrittäjänkatu 17 Fastighets Ab:ssä. Vaasan kaupungilla on siten kuntalain 129 §:n 2 momentin perusteella ollut mahdollisuus takauksen myöntämiseen Kiinteistö Oy Vaasan Yrittäjänkatu Fastighets Ab:lle."

...ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla (1 mom.).

KHO 19.2 2018 T 721 (Panda-talo): Kyseessä oli taloudellisesti merkittävä sitoumus Ähtärin kaupungin taloudellisiin voimavaroihin nähden. Kun valtuusto on myöntänyt omavelkaisen takauksen ilman riittävän kattavia vastavakuuksia, hallinto-oikeus katsoi, että takauksen myöntämiseen valtuuston päättämällä tavalla sisältyy kuntalain 129.1 §:ssä tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski. Valituksenalainen valtuuston päätös oli tämän vuoksi lainvastainen. KHO: Ei muutosta.



KHO 15.6.2020 T 2061: Ähtärin kaupunginvaltuusto oli 22.5.2017 päättänyt myöntää Hotelli Mesikämmen Oy:n kiinteistöleasingrahoituksen vakuudeksi kaupungin omavelkaisen takauksen. Päätöksen mukaan kaupungin tulee saada takauksen vakuudeksi pääomaltaan 6,7 miljoonan euron arvoinen etuoikeudeltaan ensisijainen yrityskiinnitys yhtiön omaisuuteen.

Hallinto-oikeus toteaa, että yrityskiinnitykseen vakuusmuotona sisältyy huomattavia epävarmuustekijöitä eikä yrityskiinnityksen käyttö yksinomaisena vakuutena ole useinkaan vakuudensaajan kannalta perusteltua. Yrityskiinnitystä käytetäänkin tyypillisesti lähinnä täytevakuutena. Yleisten vakuusarvoon vaikuttavien tekijöiden lisäksi yrityskiinnityksen alainen varallisuusmassa voi vaihdella, joten vakuusarvomutokset voivat olla merkittäviä ja tapahtua hyvinkin lyhyellä aikavälillä. Valtuuston myöntämän takauksen vastavakuudeksi esitetystä yrityskiinnityksen alaisesta omaisuudesta ja sen arvosta ei ole päätöstä tehtäessä, tai myöhemminkään, esitetty mitään selvitystä. Vastavakuuden kattavuus ei siten ole tiedossa.

Koska valtuusto on myöntänyt huomattavan suuren omavelkaisen takauksen ilman tietoa vastavakuuden arvosta, hallinto-oikeus katsoo, että takauksen myöntämiseen valtuuston päättämällä tavalla sisältyy kuntalain 129.1 §:ssä tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski. Valtuuston päätös on tämän vuoksi lainvastainen.

KHO: Hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

- Kaikissa tilanteissa otettava huomioon (myös 2 ja 3 mom. tilanteissa)
- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 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.** (valtiontuen käsite ja sääntelyn perusperiaate).
- Saman sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös. (komission toimivallasta ja jäsenvaltion velvollisuudesta etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta).

Takauksia koskeva komission tiedonanto (2008/C/155/02)

- Komissio on pyrkinyt selventämään valtiontukisäännöksiä antamalla tiedonantoja.
- Valtiontakaus voi olla valtiontukea tai sitten ei. Jos se ei ole valtiontukea, sen ei katsota vääristävän kilpailua. Tiedonannossa luetellaan edellytykset, joiden täytyessä takauksen ei katsota olevan tukea.
- Tiedonannon kohdan 3.2. mukaan **kaikkien seuraavien edellytysten täyttyminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtiontakaus ole valtiontukea:**
 - a) lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa,
 - b) takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti (kiinteä enimmäismäärä ja rajattu voimassaoloaika) ,
 - c) takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä ja
 - d) takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta
- Tiedonannossa on todettu edelleen, että jos jokin edellytyksistä ei täyty, se ei tarkoita, että takaus katsottaisiin automaattisesti valtiontueksi.

Takauksina myönnetyn de minimis-tuen laskeminen

- Takauksina myönnetyn de minimis-tuen tukimäärän laskemiseksi on olemassa 3 vaihtoehtoista tapaa (TEM-opas)
 - Takaukset pk-yritykselle: Tuen määrä lasketaan markkinahintaisen takausmaksun (ns. safe harbour maksu) ja alennetun takausmaksun erotuksena
 - Takaukset suurille ja pk-yrityksille: Tuen määrä lasketaan markkinahintaisen lainan ja takauksen avulla saadun lainan korkoerotuksena
 - Takaukset suurille ja pienille yrityksille: komission määrittelemän laskentamenetelmän avulla. Takauksen tukielementin laskeminen takauksen enimmäiskeston ja lainamäärän avulla. Esim. jos tuen määrän katsotaan olevan de minimis-tuen enimmäismäärä 200.000 euroa, jos takauksen kesto on 5 vuotta ja taattu määrä on 750.000 euroa.
- Kaikkien laskutapojen hyödyntämisen edellytyksenä on, ettei laina saa olla täysin riskitön myöskään luotonantajalle – julkisen sektorin takaus saa kattaa enintään 80 prosenttia lainan kokonaismäärästä.
- De minimis-asetuksessa määritellyille vaikeuksissa oleville yrityksille ei voida de minimis-tukena myöntää lainoina tai takauksina, sen sijaan suorat tuet ovat mahdollisia.

KIITOS!

www.iopartners.fi

+358 40 483 8582

jussi-pekka.jutila@iopartners.fi