

Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (HE 67/2020).

1. Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä.

Kuten on yleisesti tiedossa, covid-19-pantemia johti talouden äkkipysähdykseen. Kriisin vaikutus on kohdistunut ravitsemisalaan erityisen voimakkaasti.

Ravitsemisliikkeiden sulkemisesta säädettiin laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020).¹ Kuten myös eduskunta-asiakirjoista ilmenee, lailla puututtiin elinkeinonvapauteen tavalla, joka edellyttäisi normaalisti perustuslain säätämisjärjestyssä. Laki kuitenkin säädettiin koronaepidemiatilanteessa poikkeuksellisesti perustuslain 23 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Valtioneuvoston asetuksella ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi (173/2020 ravitsemisliikkeet, henkilöstöruokaloita lukuun ottamatta, määrättiin pidettäväksi suljettuina 4.4.–31.5.2020.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 67/2000 on kyse ravitsemisyriyryille myönnettävästä taloudellisesta tuesta, jolla pyritään kompensoimaan ravitsemisyriyryille aiheutuneita taloudellisia menetyksiä. Esityksessä ehdotetun lain mukainen toimintamalli koostuu kahdesta toisiaan täydentävästä osasta: 1) tuesta uudelleentyöllistämislle ja 2) kohtuulliseksi arvioidusta hyvityksestä niistä kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet ravitsemisyriyrykselle toiminnan lakisääteisestä rajoittamisesta koronaepidemian vuoksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lain voimaantulo edellyttää, että Euroopan unionin komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvän valtioneuvoston. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian.

¹ Lain käsittelyn yhteydessä antamissaan kannanotoissa perustuslakivaliokunta katsoi rajoitusten oikeasuhtaisuuden varmistamisen edellyttävän kohtuullista kompensatiota ja asetti valtioneuvostolle oikeudellisen velvoitteen sen toteuttamiseksi säätämällä siitä lailla. Lakia koskevassa vastauksessaan (EV 14/2020 vp / TaVM 5/2020) eduskunta edellytti, että hallitus selvittää kuinka ravintolayriyryjen toimeentulon ja toimintaedellytysten kannalta kohtuulliset vahinkojen korvaukset toteutetaan niin, että taloudelliset menetykset jakautuvat oikeudenmukaisella, omaisuuden suojan huomioon ottavalla ja kohtuullisella tavalla julkisyhteisöjen, vuokranantajien, pankkien ja vakuutusyhtiöiden ja muiden talousyksiköiden kesken. Niin ikään edellytettiin hallituksen ryhtyvän viipymättä toimiin, joilla tarvittaessa tuetaan ravintolayriyryjen toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana.

Keskityn lausunnossani kilpailuoikeudellisiin, erityisesti valtiontukioikeudellisiin seikkoihin ja tuen kohdentamiseen. Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

2. Valtiontukioikeudellinen sääntelykehikko

2.1 EU:n primäärioikeus ja väliaikaiset valtiontukipuitteet

EU:n kilpailuoikeudessa on kielletty sellaiset valtiontuet, jotka vääristävät kilpailua yhteismarkkinoilla. Valtiontukia säännellään SEUT 107–109 artikloissa. EU:n perussopimuksen 107 artiklan mukaan valtion varoista suoraan tai välillisesti suoritettu tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin tiettyä yritystä tai tuotannonalaa, on kielletty, mikäli se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 107 artiklan soveltaminen edellyttää, että 1) tuki on muodossa tai toisessa suoritettu julkisista varoista, 2) tuki on valikoiva eli suosii jotakin tiettyä yritystä tai elinkeinonalaa, 3) tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja 4) tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

EU:n perussopimuksessa on kuitenkin varauduttu poikkeusolosuhteisiin, jotka vaativat normaalia järeämpiä toimenpiteitä. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan *jäsenmaat voivat korvata yrityksille luonnonmullistusten ja muiden vastaavien poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttavat vahingot*. Covid-19-pandemia täyttää ilmiselvästi tällaisen poikkeuksellisen tapahtuman tunnusmerkistön.

Euroopan komissio hyväksyi maaliskuussa 2020 tilapäiset muutokset valtiontukisääntöihin, joilla lievennettiin tilapäisesti valtiontukisääntöjä ja lisättiin joustovaraa, jotta voitaisiin torjua yritysten konkurssreja covid-19-epidemian takia. Tarkoituksena on, että EU:n jäsenmaat voivat näiden tilapäisten puitteiden avulla edesauttaa sitä, että yrityksille on saatavilla riittävästi likviditeettiä, ja säilyttää taloudellisen toiminnan jatkuvuuden covid-19-epidemian aikana ja sen jälkeen.²

Tilapäisillä puitteilla täydennetään jo olemassa olevia tukimuotoja, joilla voidaan lieventää covid-19-epidemian sosioekonomisia vaikutuksia EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti. Nämä mahdollisuudet esitetään komission 13. maaliskuuta 2020 antamassa tiedonannossa ”Koordinoidut taloudelliset toimet covid-19-epidemian vaikutusten lieventämiseksi”.³ Väliaikaisista valtiontukipuitteista voi olla hyötyä sellaisten alojen tukemisessa, joihin vaikutukset kohdistuvat erityisen raskaasti. Tällaisia aloja ovat muun muassa liikenne, matkailu, hotelli- ja ravintola-ala sekä erikoiskauppa.

Tilanteen korjaamiseksi tilapäisissä puitteissa määrätään viidestä tukimuodosta:

- 1) *Suorat avustukset, valikoivat veroetuudet ja ennakkomaksut*: Jäsenmaat voivat perustaa tukiohjelmia, joilla yritykselle myönnetään enintään 800 000 euroa sen kiireellisten likviditeettitarpeiden täyttämiseksi.
- 2) *Valtion takaukset yritysten ottamille pankkilainoille*: Jäsenmaat voivat myöntää valtiontakauksia varmistaakseen, että pankit jatkavat lainojen myöntämistä niitä tarvitseville asiakkaille.
- 3) *Tuetut julkiset lainat yrityksille*: Jäsenmaat voivat myöntää yrityksille lainoja edullisin

² Vertailukohtana mainittakoon, että komissio hyväksyi 2008 tilapäiset puitteet maailmanlaajuiseen finanssikriisiin puuttumiseksi, joita on sittemmin täydennetty tiedonannoilla. Ks. Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013 (Pankkitiedonanto) (2013/C 216/01)

³ Ks. covid-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus siihen linkitettyine muistioineen. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459

korkeahdoin. Näillä lainoilla voidaan auttaa yrityksiä kattamaan välittömät käyttöpääoma- ja investointitarpeet.

4) *Niiden pankkien suojaaminen, jotka kanavoivat valtiontukea reaalityaloudelle:* Jotkin jäsenmaat aikovat hyödyntää pankkien nykyistä lainanantokapasiteettia ja käyttää sitä kanavana yritysten – erityisesti pk-yritysten – tukemiseksi. Tilapäisissä puitteissa tehdään selväksi, että tällaista tukea pidetään suorana tukena pankkien asiakkaille, ei pankeille itselleen, ja annetaan ohjeita siitä, miten voidaan varmistaa, että pankkien välinen kilpailu vääristyy mahdollisimman vähän.

5) *Lyhytaikaiset vientiluottovakuutukset:* Tilapäisissä puitteissa lisätään joustavuutta markkinariskien arvioimiseen, jolloin valtio voi tarvittaessa myöntää lyhytaikaisia vientiluottovakuutuksia kriittisemmissäkin tilanteissa.

Valtaosa toteutettavista toimista rahoitetaan jäsenmaiden kansallisista talousarvioista. Jotta kilpailu yhteismarkkinoilla ei vääristyisi ainakaan enempää kuin on välttämätöntä, väliaikainen säännöstö sisältää lukuisia ehtoja. Niissä esimerkiksi sidotaan yrityksille myönnettävät tuetut lainat tai takaukset yritysten taloudellisen toiminnan laajuuteen niiden palkkamenojen, liikevaihdon tai likviditeettitarpeiden perusteella sekä otetaan huomioon käyttö- tai investointipääomaan tarkoitetun julkisen tuen käyttö. Tuella pitäisi näin ollen auttaa yrityksiä selviytymään taantumasta ja valmistautumaan kestäväan elpymiseen (”help to self help”).

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista tiedonannon mukaisista toimenpiteistä. Lisäksi komission on hyväksyttävä toimenpiteet ennen kuin ne voidaan ottaa käyttöön. Tilapäiset puitteet ovat voimassa joulukuun 2020 loppuun asti. Oikeusvarmuuden varmistamiseksi komissio arvioi ennen joulukuun loppua, onko tilapäisten puitteiden voimassaoloa tarpeen jatkaa.

Euroopan komissio hyväksyi 20.4.2020 Suomen osalta tukiohjelman, jonka nojalla Finnvera voi myöntää koronavirusepidemian aiheuttaman kriisin takia taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille yrityksille takauksia ja lainoja sekä käyttöpääomaan että investointeihin. Tukiohjelma helpottaa Finnveran osalta hallituksen asettamien yritysrahoituslinjausten toteuttamista Finnveran erikseen määrittämässä rahoituksissa. Ohjelma mahdollistaa koronaepidemian johdosta vaikeuksiin joutuneen yrityksen rahoittamisen sekä joustavamman hinnoittelun ja ehdot. Lisäksi tukiohjelma helpottaa yrityksille myönnettävien tukien kertymistä, sillä Finnveran tukiohjelman puitteissa myöntämä rahoitus ei kasaudu muiden viranomaisten myöntämien avustusten tai rahoituksen kanssa. Koronatukiohjelma ei myöskään kasvata yrityksen tai konsernin ns. *de minimis* -tukikiintiötä. *De minimis* -tuella tarkoitetaan niin sanottua vähämerkityksellistä tukea, jota yritys voi saada eri tuenmyöntäjiltä yhteensä enintään 200 000 euroa kolmen vuoden aikana. Muutamaa päivää myöhemmin 24.4. komissio hyväksyi Suomen osalta 3 miljardin suuruisen tukipaketin Toisessa Suomea koskevassa päätöksessä oli kyse 3 miljardin euron ohjelmasta koronavirusepidemiasta kärsivien yritysten tukemiseksi. Ohjelman puitteissa valtio voi myöntää julkista tukea suorina avustuksina, pääomasijoituksina, valikoivina veroetuuksina ja ennakkomaksuina, takaisinmaksettavina enakkoina, valtiontakauksina ja lainoina.⁴

Voidaan todeta, että EU-oikeudellisesti yritysten tukemiselle ”pahimman yli” on primäärioikeustason perusteet, joita on täydennetty väliaikaisilla valtiontukipuitteilla. Kyse on väliaikaisesta tuesta. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota, että tarkoituksena tulisi olla estää korjaamattomat taloudelliset

⁴ Ks. komission lehdistötiedote 24.4.2020 ,IP/20/692: ”This €3 billion Finnish scheme will enable Finland to support companies suffering from the economic consequences of the coronavirus outbreak. The public support will take various forms in the value of up to €800,000 per company, including direct grants, equity injections, tax and payment advances and State guarantees. It will ensure that companies can meet their liquidity needs and continue their activities during and after the crisis.”

vahingot terveille yrityksille, joskin selvää on, etteivät julkiset varat tule riittämään kaikkien tilanteiden pelastamiseen. Euroopan komission valtiontukipuitteissa tämä ongelma on pyritty taklaamaan toteamalla, että tukea voi saada vain yritys, joka ei ollut ”taloudellisissa vaikeuksissa” eli ilman tukitoimenpiteitä merkittävän konkurssiuhan alla 31.12.2019 mennessä.

2.2 Hallituksen esityksen arviointia

Hallituksen esityksessä on asianmukaisesti otettu huomioon edellä käsitelty väliaikaiset valtiontukipuitteet.

3 §. Uudelleentyöllistämisen tuki. Tuki myönnettäisiin komission tiedonannon C(2020) 1863 mukaisena väliaikaisena valtiontukena, jolloin tuki ei kasautuisi yritysten de minimis -kertymään ja tuen myöntäminen olisi muutoinkin normaalioloja joustavampaa. Kuten edellä on todettu, puitetiedonantoon perustuvan tuen määrä yksittäiselle yritykselle saa olla enintään 800 000 euroa. Ehdotettua tukea myönnettäessä tulee siten varmistaa, että tuen myöntäminen ei johda kertymän ylittymiseen. Komission tiedonanto edellyttää tukiohjelman notifiointia, joten tukea ei voida myöntää ennen kuin komissio on hyväksynyt tukiohjelman.

Ehdotetun 2 momentin nojalla tuki uudelleentyöllistämiseen perustetaan Euroopan komission tiedonantoon tilapäisiksi puitteiksi valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19 -epidemiassa (C(2020) 1863 final) sekä tiedonannon nojalla saatua komission päätökseen (SA.56995 (2020/N)), jolla komissio on hyväksynyt Suomen covid-19 -epidemiaan liittyvän puitetukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvaksi. Tiedonannon ja komission päätöksen mukaan suorina avustuksina myönnettävät tuet ovat yhteensopivia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kanssa edellyttäen, että yksittäiselle yritykselle myönnettävä tuki ei ylitä 800 000 euroa, tuki myönnetään sellaisen tukiohjelman perusteella, jolla on alustava budjetti eikä tukea myönnetä yrityksille, jotka olivat vaikeuksissa jo ennen epidemian puhkeamista (eli ennen 31.12.2019). Edellä mainitut ehdot on otettu huomioon ehdotetun lain 4 §:ssä, joten esityksen voidaan katsoa olevan linjassa komission edellä mainitun päätöksen (SA.56995(2020/N)) kanssa.

4 §. Tuen myöntämisen edellytykset ja määrä. Ehdotetun 4 §:n perusteluissa todetaan aivan oikein, että komission tiedonannossa C(2020) 1863 edellytetään, että tukea ei saa myöntää yritykselle, joka oli vaikeuksissa 31.12.2019. Edellä mainitusta johtuen pykälän 1 momentissa suljettaisiin tuen ulkopuolelle ne ravitsemisytykset, jotka olivat taloudellisissa vaikeuksissa ennen koronavirusepidemiaa. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettua yritystä.

Lakiesityksen 3 §:n 2 momentissa määriteltäisiin uudelleentyöllistämiseen myönnettävän tuen määrä. Tuen määrä olisi 1 000 euroa työntekijää kohden. Edellytyksenä tuen myöntämiselle olisi, että ravitsemisytytys maksaa työntekijälle rajoitusvelvoitteen päättymisen jälkeisen kolmen kuukauden ajalta palkkaa vähintään 2 500 euroa. Yksittäiselle yritykselle myönnettävän tuen enimmäismäärä on edellä todettu 800 000 euroa. Enimmäismäärää laskettaessa otetaan huomioon kaikki kyseisen yrityksen saamat tuet, joihin on sovellettu komission edellä mainittua päätöstä SA.56995(2020/N).

5 §. Kohtuullinen hyvitys rajoitusvelvoitteesta. Säännös oikeuttaisi ravitsemisytytyksen saamaan kompensatiota kohtuullisesti niistä kustannuksista, jotka ovat sille aiheutuneet rajoitusvelvoitteen aikana (1 momentti). Kyse olisi tilavuokrasta, lvis-maksuista ja muista samankaltaisista ”joustamattomista” juoksevista menoista aiheutuneesta rasitteesta, ei siis ainehankintojen tai palkkojen kustannuksista eikä investoinneista. Hyvitys suhteutettaisiin siihen muutokseen, mikä

yrittäjien myynnille on aiheutunut rajoitusvelvoitteesta. Tämän muutoksen mukaisesti hyvitetäisiin kohtuullinen osuus joustamattomista juoksevista kustannuksista.

SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan artiklan nojalla voidaan korvata covid-19 -epidemiasta aiheutuneet välittömät vahingot. Hallituksen esityksen mukaan kyseisen alakohdan tarkoittamaa tukea voivat saada kaikki yritykset, myös vaikeuksissa olevat, eikä merkitystä ole sillä, onko yritys ajautunut vaikeuksiin jo ennen covid-19 epidemiaa eli ennen kuluvan vuoden alkamista vai vasta sen aikana. Tämän kattavuuden vuoksi hyvitys perustettaisiin mainittuun artiklakohtaan 2 momentin nojalla. Tältä osin kannattaa pyytää komissiolta nimenomainen kannanotto siitä, että Suomen hallituksen tulkinta vastaa komission omaa tulkintaa.

Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että artiklakohtaan mukaan yksittäiselle yritykselle aiheutuneen vahingon määrä ja sen syy-yhteys covid-19 -epidemiaan on osoitettava eikä tuki saa olla ylikompensoiva. Artiklan mukaisista tukitoimenpiteistä on tehtävä ennakkoilmoitus (*notifiointi*) komissiolle eikä tukea saa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt sen sisämarkkinoille soveltuvaksi. Vielä kerrotaan, että alustavat keskustelut komission kanssa ovat tältä osin käynnissä. Niiden perusteella hallituksen käsitys on, että lakiesityksen 7 §:n 5 ja 6 momentin tarkoittamat toimet täyttävät komission asettamat edellytykset, mutta komissio ei ole vielä ottanut asiaan kantaa notifiointimenettelyn ollessa vielä kesken.

Lausunnonantajalla ei sinänsä ole huomautettavaa edellä olevan hallituksen analyysin osalta. Huomiota kiinnitetään kuitenkin siihen, että suhtautuminen ennen 1.1.2020 vaikeuksissa olevien yritysten tukemiseen on komission väliaikaisten valtioneuvostojen mukaan rajoitettua. Tarkoituksena on, ettei valtiontukea valuisi jo ennen koronakriisiä elinkelvottomien yritysten tukemiseen. Toisaalta yksittäistapauksessa sen määrittäminen, mistä alkaen tietyn yrityksen katsotaan olevan valtioneuvoston tarkoittama taloudellisissa vaikeuksissa oleva yritys, voi olla varsin tulkinnanvarainen asia. Tämän tuki-instrumentin soveltamisedellytyksiin saataneen hallituksen olettamalla tavalla lisävalaistusta notifiointiprosessin edetessä.

3. Tuen kohdentaminen

Hallituksen esityksen mukaan uudelleentyöllistämisen tuella tuettaisiin ravitsemisyriyten valmiutta ja kykyä työllistää työntekijöitä koronaepidemiaa edeltänyttä tilannetta vastaavalle tasolle toiminnan käynnistytessä rajoitusajan jälkeen. Tuen suuruudeksi ehdotetaan 1 000 euroa kutakin tuen piiriin luettavaa työntekijää kohden. Tukea maksettaisiin työntekijästä, jolle yritys maksaa palkkaa vähintään 2 500 euroa rajoitusvelvoitteen päättymistä seuraavan kolmen kuukauden ajalta. Tukea olisi mahdollista saada enintään siitä työntekijämäärästä, joka yrityksellä oli laskennallisesti kokoaikaisessa työsuhteessa helmikuussa 2020.

Ehdotettu kohtuullinen hyvitys ravitsemisyriykselle rajoitusvelvoitteen aikana kertyvistä vuokra- ja yms. joustamattomista juoksevista kustannuksista suhteutetaan asianomaisen ravitsemisyriyksen myynnin muutokseen. Hyvitystä saisivat vain ne yritykset, joiden huhtikuun 2020 myynti oli pienempi kuin tammi-helmikuun keskimyynti. Näiden erien mukaisessa suhteessa suoritettaisiin kohtuullisena hyvitysosuutena 15 prosenttia, jos tammi-helmikuun keskimyynti oli enintään miljoona euroa. Ehdotettu 15 prosentin hyvitys vastaisi keskimääräisesti noin puolta joustamattomista juoksevista kustannuksista ravitsemisyriyksissä. Yhden miljoonan ylittävän myynnin osalta hyvitys olisi kuitenkin viisi prosenttia perustuen suurien yritysten skaalaetuihin ja neuvotteluvoimaan. Enimmillään ravitsemisyriyksen voisi saada 500 000 euron määräisen hyvityksen.

Yrityksiä ei siis kompensoitaisi arvionvaraisesti. Lisäksi mahdolliset koronaepidemiaperusteiset tuet ELY-keskuksista tai Business Finlandilta vähennettäisiin hyvityksen määrästä.

Esitetyn ravitsemisliikkeitä koskevan yritystukisääntelyn osalta esitän seuraavat huomiot.

Pidän hyvänä periaatetta, jonka mukaan tukikriteerit olisivat yleisiä, eikä yrityksiä siis kompensoitaisi arvionvaraisesti. Nyt käsiteltävänä olevan kaltaisen väliaikaisen kriisituen kannalta olennaista on, että tukijärjestelmä on perusluonteeltaan *yleinen*, tuet voidaan myöntää yrityksille mahdollisimman *nopeasti* (luonnollisesti selvitysten vaatima virkatyö huolellisesti suorittaen) ja tämä tapahtuu mahdollisimman *kohtuullisin transaktiokustannuksin*. Lisäksi yleinen tukikehikko, jossa myöntämisperusteet ilmenevät laista todennäköisemmin kohtelee yrityksiä kilpailuneutraalilla tavalla kuin sellainen lainsäädäntö, joka sisältäisi tarveharkintaa.

Kuitenkin eräät hallituksen esityksessä ehdotetut periaatteet herättävät epäilyksiä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Edellä olevasta myönteisestä yleisarviosta huolimatta hallituksen esityksestä ilmenevät tuen myöntämis- ja laskentaperusteet vaatisivat täsmennyksiä.

Hyvityksen määrittäminen perustettaisiin ravitsemisyrittäjien arvonlisäveroilmoitusten tietoihin myynnistä vuoden 2020 tammi- ja helmikuulta sekä huhtikuulta. Ravintolaliiketoiminta on olennaisesti myös *kausiluonteista toimintaa* ja myyntimäärät voivat siksi vaihdella vuodenaikojen mukaan. Tästä syystä ei liene perusteltua tarkastella myynnin vähentymistä rajoituslainsäädännön ja covid-19-viruksen vaikutuksia ainakaan pelkästään vertailemalla vuoden 2020 huhtikuun myyntiä saman vuoden tammi- ja helmikuun myyntiin. Esimerkiksi terassiravintoloilla myyntiä ei liene myyntiä juuri ollenkaan talvella, jolloin liikevaihdon laskua ei saada selville nyt esitetyllä vertailulla. Parempi vertailutapa saattaisi olla esimerkiksi vertailu edellisen vuoden saman kuukauden liikevaihtoihin. Asia vaatii joka tapauksessa lisäselvittelyä.

Maksettavan kompensaation osalta tulee varmistaa se, että *tuki kohtelee eri kokoisia yrityksiä oikeudenmukaisella ja kilpailuneutraalilla tavalla*. Mikäli tuen määrä ja edellytys vaihtelee suuresti yrityksen koon perusteella, tästä voi aiheutua kilpailuneutraliteettia koskevia ongelmia.

Lisäharkintaa vaatii myös *Business Finlandin* myöntämien tukien vähentämistä koskeva lainkohta. Business Finland myöntää tukia sääntöjensä puitteissa⁵ ja sen myöntämät tuet myöntämä tuki palvelee erilaisia tarkoituksia kuin ravitsemisliikkeitä nyt esitetty tuki, jolla kompensoidaan elinkeinotoiminnan rajoittamisesta aiheutuneita vahinkoja ja luodaan mahdollisuuksia ja kannustimia ravintoloiden uudelleen avaamiseen. Tästä nousee kaksi eri perspektiiviä. Ensinnäkin Business Finlandin tukien vähentäminen ei liene perusteltua, mikäli tuki on myönnetty ennen korona-kriisin puhkeamista. Mikäli sen sijaan kyse on koronakriisin aikana myönnetystä tuesta, tuen vähentämiselle voi olla perusteita, joskin eri tukimuodot palvelevat eri tarkoituksia. Tässä yhteydessä tulee myös arvioitavaksi tukien oikeudenmukainen kohdentuminen yritysten välillä tilanteessa, jossa julkisen vallan taloudelliset resurssit tulevat jatkossa valitettavasti hupenemaan.

Kysymyksiä herättää myös lakiehdotuksen 10 §, jonka mukaan konkurssissa oleva ravitsemisyrittäjä ei ole oikeutettu 3 §:ssä tarkoitettuun tukeen eikä 5 §:ssä tarkoitettuun hyvitykseen. Mainittua

⁵ Business Finlandin myöntämien tuotekehitys- ja investointitukien osalta voidaan perustellusti kysyä, missä tilanteissa se soveltuu covid-19-viruksen aiheuttaman kriisin vaikutusten lieventämiseen. On nimittäin syytä kysyä, kuinka hyvin tämä tukimuoto ylipäättään kohdentuu kriisistä pahiten kärsineille yrityksille ja missä määrin esimerkiksi suora toimintatuki auttaa enemmän tässä tilanteessa. Business Finlandin tuesta voi toki olla merkittäväkin hyötyä tilanteissa, joissa tarvitaan tukea liiketoiminnan muutokseen ja uudelleen suuntaamiseen kriisin aiheuttaman taloudellisen toimintaympäristön mukaiseksi.

lainkohtaa ei ole hallituksen esityksessä sen tarkemmin perusteltu. On sinänsä ymmärrettävää, että jos yritys on tukea hakiessaan jo konkurssissa, tuen myöntämisen tavoite ei täyty, kun yritys on jo ehtinyt mennä konkurssiin. Epäselvempää on sen sijaan esimerkiksi se, miten tulisi suhtautua tilanteisiin, jossa yritys menee konkurssiin tuen hakemisen jälkeen, mutta ennen sen myöntämistä. Entä mikä merkitys tulisi antaa konkurssin syyille, tai onko sillä mitään merkitystä? Ravintolat saattavat joutua erilaiseen tilanteeseen esimerkiksi sen vuoksi, että tietty vuokranantaja on voinut antaa vuokria osin anteeksi ja tietty toinen vuokranantaja ei. Tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan väliaikaisella konkurssilainsäädännön muuttamisella, mutta silti erilaista kohtelua todennäköisesti esiintyy. Oma kysymyksensä kuuluu, miten arvioidaan taloudellisissa vaikeuksissa olevan yrityksen käsitettä tilanteessa, jossa yksittäiset ravintolayritykset ovat hyvin eri kokoisia ja toimivat hyvin erilaisilla liiketoimintamalleilla, tuottavat erilaisia palveluita ja ovat ehkä erilaisessa vaiheessa poistojen suhteen, esimerkiksi tietty yritys on investoinut remonttiin ennen koronakriisin puhkeamista ja toinen ei.

Ylipäätään tällaisessa tuki lainsäädännössä pitäisi välttää tilanteita, joissa tuen saaminen tai saamatta jääminen riippuu enemmän tai vähemmän sattumanvaraisista seikoista. Tämä ei liene kokonaan vältettävissä, mutta ainakin siihen suuntaan tulisi pyrkiä.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 67/2000 esitetyn tuen myöntämiselle on kaksi toisiinsa linkittyvää mutta juridisesti erilaista perustetta: 1) kompensatio elinkeinovapautta koskevan, nimenomaan ravintoloihin kohdistetun rajoituslainsäädännön aiheuttamista taloudellisista vahingoista ja 2) taloudellinen tuki, joka myönnetään siinä tarkoituksessa, että voitaisiin välttää ravitsemisalan yritysten konkurssseja ja tukea nyt lomautettujen/työnsä menettäneiden ravintola-alan työntekijöiden paluuta töihin.

Ensimmäisen perusteen osalta myynnin laskua tulisi verrata siihen, kuinka paljon liikevaihdon vähentymistä on aiheutunut nimenomaan ravintoloita koskeva erityislain seurauksena ja toisen perusteen nojalla tulisi arvioida eri tekijöiden vaikutusta laajemmasta perspektiivistä, jolloin tarkastelun kohteena on se, mitkä seikat yleisesti ovat vaikuttaneet liikevaihtoon negatiivisesti. Näin ollen ravintoloiden sulkemista koskevan erityislain vaikutukset ovat pienemmät kuin koronan vaikutukset, sillä ravintoloiden myynti olisi pudonnut joka tapauksessa covid-19-viruksen seurauksena myös ilman erityislakia. Toisaalta toisen perusteen mukaan voidaan myöntää tukea reaalisten vahinkojen korvaamiseksi ja yritystoiminnan uudelleen aloittamisen mahdollistamiseksi.

Edellä mainituin perustein voidaan laatia arvioita syntyneestä vahingosta ja konkurssien estämiseksi tarvittavasta tarvittavan tuen määrästä tähän mennessä.

4. Kokoavia huomioita

Hallituksen esityksessä ehdotettu tukijärjestelmä on lähtökohtaisesti valtiontukioikeudellisesti perusteltu SEUT 107 ja 108 artiklan ja Euroopan komission väliaikaisten valtiontukipuitteiden perusteella. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, tukea ei voida myöntää ennen kuin Euroopan komissio on hyväksynyt nyt kyseessä olevan valtiontukiohjelman sille tehtävän notifikaation perusteella.

EU:n valtiontukisäännöksissä suhtaudutaan kielteisesti sellaisiin valtiontukiin, jotka voivat vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla markkinoilla. Nyt eletään kuitenkin historiallisen kriisin aikaa, joka on heikentänyt yritysten toimintaedellytyksiä ilman niiden omaa syytä. Koronakriisissä olennaista on juuri se, että talouden äkkipysähdyksen vuoksi sinänsä kannattava toiminta on muuttunut hetkellisesti

kannattamattomaksi. Tässä tilanteessa väliaikaisesti hyväksyttävänä voidaan pitää tukimuotoja, joita normaaliaikoina ei pidettäisi sallittuina. Vakava kriisi vaatii erityisiä toimenpiteitä elinkeinotoiminnan edellytysten turvaamiseksi. Nyt käsillä olevien tukimuotojen perusteita on käsitelty edellä.

Keskeistä on kiinnittää erityistä huomiota siihen, että nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä luotava tukijärjestelmä on luonteeltaan väliaikainen eikä se muodostu pysyväksi.

Asiantuntijalausunnossa on edellä nostettu esille tiettyjä periaatteita, joita tulisi vielä harkita uudestaan. Erityisesti huomio kiinnittyy liikevaihdon vähenemisen todentamiseen ja eri kokoisten yritysten kohtelemiseen mahdollisimman kilpailuneutraalilla tavalla.

Nyt käsiteltävänä olevan kaltaisen *väliaikaisen kriisituen* kannalta olennaista on, että tukijärjestelmä on perusluonteeltaan *yleinen*, tuet voidaan myöntää yrityksille mahdollisimman *nopeasti* (luonnollisesti selvitysten vaatima virkatyö huolellisesti suorittaen) ja tämä tapahtuu mahdollisimman *kohtuullisin transaktiokustannuksin*. Eteen tulee tilanteita, joissa konkurssien välttäminen edellyttää viranomaisilta nopeita ratkaisuja. Lisäksi yleinen tukikehikko, jossa myöntämisperusteet ilmenevät laista, todennäköisemmin kohtelee yrityksiä kilpailuneutraalilla tavalla kuin sellainen lainsäädäntö, joka sisältäisi tarveharkintaa. Toisaalta pitäisi pystyä välttämään tilanteet, joissa satunnainen seikka tai kokonaisuuden kannalta tekninen yksityiskohta ratkaisee tuen saamisen tai epäämisen.

Ravitsemisliiketoiminnan tulevan elinkelpoisuuden osalta keskeinen merkitys on sillä, millaisiksi toimintaolosuhteet muodostuvat ravintoloiden avaamisen jälkeen. Vaikka tämä asia ei varsinaisesti tähän lausuntoon kuulu, on se argumentin reaalisuuden merkityksen vuoksi syytä lyhyesti mainita taustatietona tässä yhteydessä. Paljon tulee riippumaan siitä, miten avaaminen onnistuu ja millaisilla liiketoimintaan vaikuttavilla reunaehdoilla ravitsemistoimintaa voidaan loppuvuoden aikana harjoittaa.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa esille myös eri alojen yhdenmukainen kohtelu. Erityisesti palvelualoilla seurauksena on ollut kuluttajakäynnin romahtaminen, eivätkä negatiiviset vaikutukset toki rajoitu ravitsemisliiketoimintaan. Mahdollista on, että esimerkiksi majoitusalailla vaikutukset tulevat olemaan ravintoloita laajempia ja pitkäaikaisempia johtuen matkustushalukkuuden ja lentoliikenteen vähentymisestä. Ylipäätään kriisi on merkittävästi heikentänyt henkilökohtaiseen kohtaamiseen perustuvien palvelualojen toimintaedellytyksiä. Kriisi on iskenyt viiveellä myös teollisuuteen, jonka osalta ensimmäisiä heikkoja lukuja on saatu. Käräjöitä ovat myös edellisten yritysten alihankkijat.

Onkin syytä kysyä, missä määrin perusteltua on lainsäädäntö, jossa erityistä tukea annetaan vain *tietyille elinkeinonaloille*. Kysymystä voidaan tarkastella esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta (PevL 6 §). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Tämä ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Samalla lainsäädännöllä on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.⁶ Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on,

⁶ Ks. ”Lainkirjoittajan opas”, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-2/> ja esim. HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2.

voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.⁷

Ravitsemisliiketoiminnan osalta erottavana tekijänä on, että ravintoloiden aukipitäminen kiellettiin erityislainsäädännöllä 31.5.2020 asti. Perustuslakivaliokunta ja Eduskunta vastauksessaan edellyttivät kompensoivia toimenpiteitä. Toisaalta kuten edellä on todettu, ravintoloiden liikevaihto olisi tippunut joka tapauksessa ja empiirinen kysymys tässä yhteydessä kuuluu, kuinka suuri osa tappioista selittyy ravitsemisliikkeiden sulkemisesta lainsäädännöllä ja kuinka suuri osa romahduksesta selittyy muulla poikkeuslainsäädännöllä, julkisen vallan muilla toimenpiteillä, suosituksilla, pandemialla yleensä ja/tai kansalaisten omaehtoisella varovaisuudella virustartunnan välttämiseksi.

Helppoja vastauksia ei ole annettavissa; yksi kysymys kuuluu, onko nyt käsiteltävänä oleva esitys ravitsemisliikkeitä koskevasta tuesta ainutlaatuinen tapahtuma vaiko ensimmäinen vain tiettyä alaa koskeva tukipaketti.

Pandemian alku on nähty, mutta emme tiedä kauanko se kestää. Talouden pysähtyminen on nähty, mutta vaikutukset eivät vielä ole selvillä. Olemme uuden edessä. Näin ollen myös kilpailuoikeudellisten instrumenttien osalta asiaan on syytä palata tarpeen vaatiessa.

Tämä asiantuntijalausunto on kirjoitettu hyvin lyhyellä toimitusajalla, mutta toivottavasti se vastaa tarkoitustaan. Allekirjoittanut vastaa tarpeen vaatiessa suullisesti lisäkysymyksiin.

Emäsalossa 11. päivänä toukokuuta 2020

Petri Kuoppamäki
Yritysjuridiikan professori, OTT
Aalto-yliopisto

⁷ Edellinen alaviite ja siinä mainitut lausunnot PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp, PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2. Ks. PeVL 52/2016 vp koskien yhden elinkeinonharjoittajien ryhmän verotuksellista suositusta.