

26.10.2021

EOAK/6493/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **YRITYSTUET - BUSINESS FINLANDIN TUKI TURKISTARHAAJILLE**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland Oy:n menettelyä yhtiön myönnettyä turkistarhausalan yrityksille koronapandemiaan liittyvää häiriörahoitusta.

Kantelija toteaa, että Business Finlandin mukaan edellä mainitut turkistarhat eivät toimi maatalouden alkutuotannon alalla, koska ne eivät myy maatalouden alkutuotannon alaan kuuluvia tuotteita. Tämä tulkinta perustuu siihen, että turkikset eivät kuulu perussopimuksen I liitteeseen, vaan ne kuuluvat CN-nimikkeistön ryhmään 43. Business Finlandin tulkinta on ristiriidassa sekä maatalouden alkutuotannon väliaikaista tukea jakavan ELY-keskuksen että kustannustukea myöntävän Valtiokonttorin tulkinnan kanssa. ELY-keskuksen mukaan turkistuotanto katsotaan maatalouden alkutuotannoksi, sillä siinä on kyse alkutuotannon määrittelevässä EU:n perussopimuksen I liitteessä mainitusta elävien eläinten tarhaamisesta (liitteen ryhmä 1) tai kuolleiden eläinten tuottamisesta (liitteen kohta 5.15). Samoin Valtiokonttorin mukaan turkisten tuottaminen on maatalouden alkutuotannon alaan kuuluvaa yritystoimintaa, eikä sen vuoksi sovellu kustannustukilain soveltamisen piiriin.

Kantelija kummeksuu sitä, että maatalouden alkutuotantoa koskevat ristiriitaiset tulkinnat ovat johtaneet siihen, että turkistarhaajat voivat hakea sekä Business Finlandin liiketoiminnan häiriötilannerahoitusta sillä perusteella, että turkisten tuottaminen ei kuulu maatalouden alkutuotannon alaan, että ELY-keskuksen maatalouden alkutuotannon väliaikaista tukea sillä perusteella, että turkisten tuottaminen kuuluu maatalouden alkutuotannon alaan.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Innovaatorahoituskeskus Business Finland toimitti tänne selvityksensä sekä työ- ja elinkeinoministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö lausuntonsa.

**Business Finlandin** selvityksen mukaan Maataloustuotteet määritellään perussopimuksen liitteessä 1 ns. CN-nimikkeistön (Combined Nomenclature) avulla. CN-nimikkeistö on Euroopan yhteisön yhdistetty nimikkeistö, jonka 8-numeroisia nimikkeitä käytetään vienti-ilmoituksissa ja sisäkaupan tilastoilmoituksissa. Vuonna 2020 sovellettava nimikkeistö on julkaistu mm. Tullin www-sivuilla. Liitteessä 1 on mainittu mm. elävät eläimet jaksossa 1, joka kokonaisuudessaan katsotaan siis maataloustuotteeksi.

Turkistarha, joka myy siis eläviä turkiseläimiä, toimii maatalouden alkutuotannon alalla eikä sen toimintaan voi soveltaa de minimis -asetusta. Jos sen sijaan turkistarha myy kaiken tuotantonsa turkisinahkoina, ne kuuluvat CN-nimikkeistön ryhmään VIII Raakavuodat ja -nahat, muokattu nahka, turkisinahat ja niistä valmistetut tavarat, satula- ja valjasteokset, matkatarvikkeet, käsilaukut ja niiden kaltaiset säilytysesineet, suolesta valmistetut tavarat. Perussopimuksen liitteen 1 mukaan CN-nimikkeistön ryhmä VIII ei ole maataloustuote. Turkistarhat, jotka eivät myy eläviä turkiseläimiä vaan myyvät turkisinahkoja, eivät siten toimi maatalouden alkutuotannon alalla.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** totesi, että Business Finlandin myöntämää häiriörahoitusta koskee de minimis -asetuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen soveltamisalan rajausta siitä, että asetuksen perusteella ei voida myöntää tukea maataloustuotteiden alkutuotannon alalla toimiville yrityksille. Maataloustuotteilla asetuksessa tarkoitetaan perussopimuksen liitteessä I lueteltuja tuotteita, lukuun ottamatta asetuksen (EY) N:o 104/2000 soveltamisalaan kuuluvia kalastus- ja vesiviljelytuotteita. De minimis -asetuksen 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti asetuksen perusteella tukea voidaan kuitenkin myöntää maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille tietyin edellytyksin.

Kantelun kohteena olevan asian tarkastelussa oli työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan otettava huomioon myös de minimis -asetuksen 1 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”Jos yritys toimii 1 kohdan a, b tai c alakohdan aloilla ja myös yhdellä tai useammalla tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alalla tai harjoittaa muita toimintoja, jotka kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan, tätä asetusta sovelletaan jälkimmäisiä aloja tai toimintoja varten myönnettyyn tukeen edellyttäen, että asianomainen jäsenvaltio varmistaa tarkoituksenmukaisin keinoin, kuten eriyttämällä toiminnot tai kustannukset, että soveltamisalan ulkopuolelle jätetyillä aloilla harjoitettaviin toimintoihin ei myönnetä vähämerkityksistä tukea tämän asetuksen mukaisesti.”

Turkistarhausalan yritysten toimintoihin voidaan työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan siten myöntää de minimis -asetukseen perustuvaa häiriörahoitusta edellä todettujen asetuksen soveltamisalan rajausten ja muiden sovellettavien säännösten puitteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole ohjeistanut Business Finlandia maatalouden alkutuotannon määrittelyssä häiriörahoituksen myöntämisessä turkistarhausalan yrityksille.

**Maa- ja metsätalousministeriön** lausunnon mukaan turkiseläimet kuuluvat maatalouden alkutuotantoon SEUT (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta) liitteen I mukaisesti siten, että ne kuuluvat luokkaan "elävät eläimet". Turkiskasvatus, jossa on eläviä tai ihmisravinnoksi soveltumattomia kuolleita eläimiä, kuuluu maatalouden alkutuotantoon. Turkistarhausalan kuulumisesta maatalouden alkutuotantoon on kyse vakiintuneesta käytännöstä. Tämä tulkinta on todettu esimerkiksi Euroopan komission valtiontukipäätöksessä SA.62816 (kohta 52), jossa turkiskasvatus on todettu maatalouden alkutuotannoksi.

Turkistarhauselinkeinon harjoittamisessa voi kuitenkin olla osa-alueita, jotka ovat muuta kuin maatalouden alkutuotantoa. Ministeriö katsoo, että osa-alueet ovat erotettavissa toisistaan yleisen de minimis -tuen asetuksen artiklan 1(2) edellyttämällä tavalla.

### 3 RATKAISU

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 38 artiklan mukaan:

1. Unioni määrittelee yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan ja toteuttaa sitä. Sisämarkkinat käsittävät myös maatalouden, kalastuksen ja maataloustuotteiden kaupan. Maataloustuotteilla tarkoitetaan maanpinnan kasvutuotteita, kotieläintalouden tuotteita ja kalataloustuotteita sekä sellaisia ensimmäisen jalostusasteen tuotteita, jotka suoraan liittyvät näihin tuotteisiin. Viittauksilla yhteiseen maatalouspolitiikkaan tai maatalouteen ja ilmauksella "maatalous" tarkoitetaan myös kalastusta tämän alan erityispiirteet huomioon ottaen. 2. Sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia määräyksiä sovelletaan maataloustuotteisiin, jollei 39–44 artiklassa toisin määrätä. 3. Tuotteet, joihin sovelletaan 39–44 artiklan määräyksiä, mainitaan liitteessä I olevassa luettelossa. 4. Maataloustuotteiden sisämarkkinoiden toiminnan ja kehittämisen yhteydessä on toteutettava yhteinen maatalouspolitiikka.

Edellä mainitussa sopimuksen liitteen I luettelossa mainitaan 1. ryhmänä "Elävät eläimet" ja ryhmässä 5 muun muassa "ihmisravinnoksi soveltumattomat kuolleet 1. tai 3. ryhmän eläimet" (5.15).

Ryhmät on määritelty Euroopan unionin CN-nimikkeistön mukaisesti. Ryhmät 1–5 ”Elävät eläimet ja eläintuotteet” kuuluvat jaksoon I. Business Finland on vedonnut turkistarhauksen osalta, jossa eläimet myydään muutoin kuin elävinä, nimikkeistön jaksoon VIII ”Raakavuodat ja -nahat, muokattu nahka, turkisnahat ja niistä valmistetut tavarat; Satula- ja valjasteokset; Matkatarvikkeet, käsilaukut ja niiden kaltaiset säilytysesineet; Suolesta valmistetut tavarat”. Nimikkeet on määritelty tuotteiden vienti-ilmoituksia ja kaupan tilastointi-ilmoituksia varten.

Häiriörahoituksessa on kysymys ns. de minimis -ehtoisesta sallitusta vähämerkityksisestä tuesta, josta säädetään komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 soveltamisesta vähämerkitykselliseen tukeen (jäljempänä de minimis -asetus).

Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta maataloustuotteiden alkutuotannon alalla toimiville yrityksille myönnettävään tukeen, jota varten on oma de minimis -asetus (1408/2014). Tämän tuen myöntäminen ei kuulu Business Finlandin toimivaltaan.

De minimis -asetuksen 2 artiklan määritelmäsäännöksen mukaan ”maataloustuotteilla” tarkoitetaan perussopimuksen liitteessä 1 lueteltuja tuotteita, lukuun ottamatta kalastus- ja vesiviljelytuotteita (1 kohta, a alakohta).

Turkiskasvatuksen kuulumisesta maatalouden alkutuotannon piiriin on Euroopan komissio ottanut kantaa esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön mainitsemassa valtioneuvoston päätöksessä. Turkistuotannon luokittelussa vakiintunutta käytäntöä on kuvattu maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa valtiovarainvaliokunnan maatalousjaostolle käsiteltäessä vuoden 2020 viidettä lisätalousarviota. Ministeriö totesi: ”Alkutuotannolle osoitettuja valtiontukia säädellään EU:ssa eri säädöksillä kuin muita toimialoja. Valtiontukisäännöistä johtuen esimerkiksi nahkojen jalostuksen tai turkiksiin liittyvän kaupan tukeminen rajautuu alkutuotannon tuesta pois. Jalostukseen ja myyntiin puolestaan on voinut hakea tukea työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tukivälineistä, joita kuvataan laajasti ko. ministeriön asiantuntijalausunnossa.”

Kansallisessa sääntelyssä häiriörahoituksen myöntäminen ja maksaminen perustuvat valtioneuvostolakiin (688/2001) ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (1444/2014, jäljempänä rahoitusasetus). Rahoitusasetukseen ei häiriörahoitusta koskien tehty muutoksia.

Valtionavustuslain 7 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

- 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;
- 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;
- 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä
- 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp) ao. pykälän perusteluissa käsitellään myöntämismenettelyn suhdetta valtion talousarviossa määriteltyyn käyttötarkoitukseen muun muassa seuraavasti:

”Lisäksi vaaditaan, että tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on valtion talousarvion taikka talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävissä valtionavustuksissa kyseisen rahaston varojen käyttösuunnitelman mukainen. Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arvioinnin perustana ovat eduskunnan lainsäätäjänä tai talousarvion yhteydessä esittämät kannanotot ja niihin sisältyvät arvoarvostelmat. Valtionapuviranomaisella ei ole ehdotetun momentin perusteella toimivaltaa arvioida eduskunnan talousarviopäätöksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Valtionapuviranomaisen asiana on huolehtia siitä, että valtionavustusta myönnetään vain talousarviossa hyväksytyyn käyttötarkoitukseen. Talousarviokäytännössä kuitenkin usein eduskunnan päätös valtionavustukseen käytettävissä olevan määrärahan käyttötarkoituksesta on hyvin lyhyt ja sisältää ainoastaan määrärahana ja sen puitteissa myönnettävien valtionavustusten yleisen tarkoituksen. Talousarviossa voidaan tällöin myöntää määrärahaa esimerkiksi jonkin nimeltä mainitun järjestön taikka jonkin alan nimeltä mainitsemattomien järjestöjen toiminnan kuluihin taikka yleensä jonkin tavoitteen (energiansäästö, ympäristön suojeleminen, jätehuollon kehittäminen yms.) edistämiseen. Valtionavustus voidaan tällöin myöntää hyvin erilaisiin hankkeisiin ja toimintoihin, jotka kaikki ovat talousarviossa esitetyn yleisen tarkoituserittelyn mukaisia. Valtionavustuksen myöntämistä harkittaessa valtionapuviranomaisen on aina otettava huomioon kyseistä hanketta tai toimintaa koskevat lain ja alemmanasteisten säädösten vaatimukset.

Valtionavustusta ei saa myöntää hankkeeseen tai toimintaan, joka sinänsä edistää talousarviossa päätettyä tarkoitusta, mutta joka toteuttamistavaltaan on ristiriidassa lainsäädännön kanssa.”

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017) 1 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ja valvoo Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toimintaa. Lain 14 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa.

Arvioin menettelyn lainmukaisuutta seuraavasti.

Saadun selvityksen mukaan tässä asiassa viranomaiset ovat soveltaneet SEUT 38 artiklassa mainittua maatalouden alkutuotannon määrittävää liitettä 1 eri tavoin. Business Finland on katsonut, että turkistarhausta ei mainita ko. liitteessä, kun taas maa- ja metsätalousministeriön alaiset viranomaiset sekä ELY-keskus ja Valtiokonttori katsoivat, että ainakin turkistarhaus sinänsä on lähtökohtaisesti maatalouden alkutuotantoa. Sitä, missä määrin tukea saavien elinkeinonharjoittajien toiminnassa on osa-alueita, joita voitaisiin erottaa maatalouden alkutuotannosta, ei tässä yhteydessä ole voitu tarkemmin selvittää.

Sekä työ- ja elinkeinoministeriö että maa- ja metsätalousministeriö ovat lausunnoissaan korostaneet, että tuen myöntäjän tulee arvioidessaan tuen myöntämisen edellytyksiä harkita de minimis -asetuksen 1 artiklan 2 kohdan nojalla, onko toiminnassa osa-alueita, jotka määritelmällisesti kuuluisivat tuen piiriin. Säännöksen mukaan tuolloin on varmistauduttava tarkoituksenmukaisin keinoin, kuten eriyttämällä toiminnot tai kustannukset, että soveltamisalan ulkopuolelle jätetyillä aloilla harjoitettaviin toimintoihin ei myönnetä vähämerkityksellistä tukea kyseisen asetuksen mukaisesti.

Edellä lausutun valossa Business Finlandin tulkinta, että eläinten myyminen elävänä tai kuolleena on ratkaiseva kriteeri sen suhteen, voidaanko turkistarhauselinkeinoa tukea, on mielestäni kapea-alainen ja jättää huomioon ottamatta tuettavan toiminnan kokonaisluonteen ja sen, miten maatalouden alkutuotannon käsitettä on vakiintuneesti tulkittu. Kun liitteen 1 luokittelussa eläinten myymistä elävänä tai kuolleena ei ole asetettu eri asemaan (vrt. ryhmä 1 ja 5), on Business Finlandin tulkinta mielestäni virheellinen. Näin ollen katson, että tukea myönnettäessä olisi vaadittava tuen kohteena olevien toimintojen eriyttämistä de minimis -asetuksen mukaisesti. Saadun selvityksen valossa tuen kohteena oleva elinkeinon kehittäminen on ollut vain yleisellä tasolla yksilöity. Mahdollista on, että kehittäminen ei ole koskenutkaan itse turkistarhausta vaan muunlaista elinkeinotoimintaa. Ainakaan selvityksen perusteella ei toimintojen eriyttämistä ole tehty.

Valtiontuen sallittavuus on viime kädessä komission arvioitava, mutta edellä lausutun mukaisesti katson, että Business Finland Oy:n ja sen toimintaa ohjaavan Innovaatiokeskus Business Finlandin olisi tullut arvioida valtiontuen maksamisen edellytyksiä toisin kuin se on arvioinut. Saatan tämän käsityksen myös Business Finlandin toimintaa ohjaavan ja valvovan työ- ja elinkeinoministeriön tietoon.