

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statens helägda aktiebolag som placerar riskfinansiering i kapitalfonder för tidig fas

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statens helägda aktiebolag som placerar riskfinansiering i kapitalfonder för tidig fas (RP 239/2020 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 18/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industriråd Mikko Huuskonen, arbets- och näringsministeriet
- placeringsdirektör Petri Serenius, Business Finland Venture Capital Ab
- Managing Director Amel Gaily, Finnish Business Angels Network ry
- verkställande direktör Pia Santavirta, Pääomasijoittajat ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Business Finland Oy
- professor Olli Mäenpää.

Inget yttrande av

- Finansinspektionen
- Finanssiala ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om statens helägda aktiebolag som placerar riskfinansiering i kapitalfonder för tidig fas ändras. Genom ändringen får lagen bestämmelser om återkrav av statliga stöd som hänför sig till Business Finland Venture Capital Ab:s investeringsverksamhet. Det föreslås att uppgiften att hantera återkrav anförtros Innovationsfinansieringsverket Business Fin-

Betänkande EkUB 20/2021 rd

land. I lagstiftningen finns för närvarande inga bestämmelser om återkrav av statliga stöd som hänför sig till Business Finland Venture Capital Ab:s investeringsverksamhet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Det viktigaste innehållet i och syftena med propositionen. I propositionen föreslås bestämmelser om avbrytande och återkrav av felaktigt utbetalt statligt stöd som hänför sig till Business Finland Venture Capital Ab:s investeringsverksamhet. Uppgiften att hantera återkrav anförtros Innovationsfinansieringsverket Business Finland.

Business Finland Venture Capital Ab:s investeringar som innefattar statligt stöd för investeringar baserar sig på bolagets investeringspolitik och riskfinansieringsordning. Den i sin tur grundar sig på Europeiska kommissionens allmänna gruppundantagsförordning och dess artikel 21. I lagen om Business Finland Venture Capital Ab (967/2013) föreskrivs det för närvarande inte vem som kan fatta beslut om återkrav i fråga om en investering som inte anses uppfylla kraven i den allmänna gruppundantagsförordningen.

Återkrav kan ske i situationer där målföretaget vid tidpunkten för investeringen hade en alltför lång ekonomisk verksamhetshistoria eller där målföretaget var ett så kallat företag i svårigheter. Sättet att genomföra investeringen kan ha stridit mot den allmänna gruppundantagsförordningen, även om det företag som är föremål för investeringen uppfyller kraven i den allmänna gruppundantagsförordningen och dess artikel 21.

Ekonomiutskottet anser att den föreslagna lagstiftningen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagstiftningen, men med följande anmärkningar.

Grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 18/2021 rd — RP 239/2020 rd). Enligt 124 § i grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges endast myndigheter. Återkrav har av hävd ansetts vara sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen. Den behörighet som gäller återkrav har i den nu föreslagna regleringen på behörigt sätt anvisats Innovationsfinansieringsverket, som är ett ämbetsverk som hör till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och som således är en myndighet som avses i 124 § i grundlagen.

Retroaktivitet. Förslaget möjliggör ett återkravsförfarande, även retroaktivt. I motiveringen till lagstiftningsordningen analyseras den retroaktiva tillämpningen med avseende på grundlagens 8 § om förbud mot retroaktiv strafflag och 15 § om egendomsskydd. Enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 18/2021 rd) att återkrav av statligt stöd inte är ett sådant straff som avses i 8 § i grundlagen och att det inte heller innebär att en administrativ straffpåföljd påförs. Den föreslagna tillämpningen av återkravsbestämmelserna innebär således inte ett sådant retroaktivt straff som är

Betänkande EkUB 20/2021 rd

förbjudet enligt 8 § i grundlagen, och den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen är inte problematisk med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Egendomsskydd. I motiveringen till lagstiftningsordningen har lagförslaget granskats också med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd. Grundlagsskyddet för egendom gäller också kontinuiteten i avtalsförhållanden, trots att förbudet mot att retroaktivt göra ingrepp i avtalsförhållanden inte enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis är någon absolut regel. Skyddet för kontinuiteten i rättshandlingar bottnar i tanken om att skydda berättigade förväntningar. Grundlagsutskottet har ansett att den föreslagna regleringen inte heller är problematisk med avseende på kontinuiteten i avtalsförhållanden.

Vid bedömningen av återkravets tidsmässiga tillämpningsområde är det av särskild betydelse att den skyldighet att återkräva förbjudet stöd som ingår i bestämmelserna om statligt stöd i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) gällde redan när investeringarna gjordes. Den allmänna gruppundantagsförordningen, som anger de tillåtna ramarna för statligt stöd, och 21 och 22 § i statsunderstödslagen, vilka fastställer grunderna för återkrav, var likaså i kraft och förpliktande rätt redan när mottagarfonden gjorde investeringen före lagens ikraftträdande. Detsamma gäller bestämmelserna om beräkning av räntesatsen för återkrav av olagligt stöd i förordning 794/2004/EG.

I den mån investeringar som gjorts innan bestämmelserna i den nu aktuella propositionen träder i kraft har innehållit olagligt statligt stöd, har stödet i fråga varit olagligt redan när investeringen gjordes. Ett sådant olagligt stöd har också från det att det beviljades omfattats av en återkravsskyldighet enligt EU:s grundfördrag och således enligt medlemsstaternas gällande rätt.

Ekonomiutskottets slutsatser. En medlemsstat får själv välja hur den fullgör sin återkravsskyldighet, förutsatt att principerna om effektivitet och likvärdighet iakttas. Med beaktande av att 2 § 3 mom. i grundlagen föreskriver att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag, måste det i lagen finnas en särskild och explicit rättslig grund för avbrytande och återkrav av förbjudet statligt stöd. Till detta hänvisar också bestämmelsen i 4 a § 2 mom. i den föreslagna lagen. Enligt bestämmelsen ska bolaget göra en anmälan hos finansieringsverket om det finns en grund för återkrav. Grunderna för återkrav bestäms enligt den lagstiftning som nämns i 4 a § 3 och 4 mom. En sådan grund för återkrav fastställs i de föreslagna 4 a § 3 och 4 mom. Enligt de bestämmelserna är Innovationsfinansieringsverket skyldigt att fatta beslut om avbrytande eller återkrav av statligt stöd, om stödet strider mot EU:s allmänna gruppundantagsförordning eller om mottagaren av stödet har förfarit på ett sätt som anges i 21 eller 22 § i statsunderstödslagen.

Allt som allt kan regleringen anses vara tämligen vag i fråga om fastställandet av de rättsliga grunderna för återkrav. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att bestämmelserna behöver preciseras.

Ekonomiutskottet konstaterar att de problematiska delar av bestämmelsen som grundlagsutskottet pekar på (4 a §) utgör hänvisningar: grunderna för återkrav kan härledas ur antingen gruppundantagsförordningen (förordning (EU) nr 651/2014) eller statsunderstödslagen (688/2001).

Betänkande EkUB 20/2021 rd

Att hänvisa till gruppundantagsförordningen är inte ett helt problemfritt sätt att beskriva de situationer där återkrav sker. Ekonomiutskottet håller med om denna ståndpunkt, men påpekar att EU-regleringen uttryckligen kräver att bestämmelsen i fråga är vag. Med beaktande av detta kan problemet med att 4 a § 3 mom. delvis är inexakt inte undanröjas genom preciseringar i den nationella lagen, eftersom man då skulle avvika från den EU-lagstiftning som normen i fråga bygger på.

Också 4 a § 4 mom. behöver preciseras. Enligt momentet ska återkrav ske om stödmottagaren har förfarit i strid med statsunderstödslagen. Bestämmelsen anger inte exakt vilken bestämmelse i den lagen som kan åberopas som grund för återkrav. Ekonomiutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att regleringen är otillfredsställande. Utskottet anser dock att det i mer omfattande grad finns inexakta och otidsenliga bestämmelser i anknytning till statsunderstödslagstiftningen. Dessa har att göra med systematiken i normerna för statsunderstöd, och det är inte möjligt att skapa klarhet i dem enbart genom att ändra bestämmelsen i den nu aktuella lagen. Ekonomiutskottet vill uppmärksamma statsrådet på att det är nödvändigt att göra en sammantagen bedömning av behoven av att uppdatera statsunderstödslagstiftningen.

Eftersom återkrav är ett förvaltningsförfarande ska Innovationsfinansieringsverket i enlighet med 31 § i förvaltningslagen se till att grunderna för återkravet utreds tillräckligt och på behörigt sätt innan beslut om återkrav fattas. Verket ska således lägga fram en utredning om att det beviljade statliga stödet är förbjudet och att det finns tillräckliga grunder för återkrav av stödet. Den som är föremål för återkrav ska i enlighet med 34 § i förvaltningslagen också höras om yrkandet på återkrav och de utredningar som hänför sig till det. Beslutet ska dessutom motiveras i enlighet med 45 § i förvaltningslagen.

Frågan om lagligheten i ett beslut om återkrav får föras till förvaltningsdomstolen för prövning. Procedurbestämmelserna kan anses stärka rättsskyddet för den som är föremål för återkrav med avseende på den vida definitionen av återkravsbehörigheten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 239/2020 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 20/2021 rd

Helsingfors 10.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Veikko Vallin saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.