

Eelis Paukku

# **Euroopan unionin politiikan ja tukikilpailun vaikutus valtiontukisääntelyyn**



EELIS PAUKKU

**Euroopan unionin politiikan ja tukikilpailun  
vaikutus valtiontukisääntelyyn**

Akateeminen väitöskirja,  
joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella  
esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston luentosalissa 3 (LS3)  
tammikuun 24. päivänä 2020 klo 12



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

Rovaniemi 2020

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta

Väitöskirjan ohjaaja:  
Dosentti Kalle Määttä, Lapin yliopisto

Väitöskirjan esitarkastajat:  
Professori Juha Lindgren, Vaasan yliopisto  
Dosentti Kristian Siikavirta, Vaasan yliopisto

Vastaväittäjä:  
Dosentti Kristian Siikavirta, Vaasan yliopisto

Copyright: Eelis Paukku  
Taitto: Taittotoalo PrintOne  
Kansi: Lapin yliopiston viestintäpalvelut

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 274  
ISBN 978-952-337-190-3  
ISSN 1796-6310

Elektronisen väitöskirjan pysyvä osoite:  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-190-3>

# Sisällys

<b>Esipuhe</b> .....	vi
<b>Tiivistelmä</b> .....	viii
<b>English abstract</b> .....	x
<b>Lyhenteet:</b> .....	xii
<b>Lähteet:</b> .....	xii
<b>1. Johdanto</b> .....	1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta.....	3
1.3 Metodi.....	6
1.4 Valtiontuet ja Euroopan unionin politiikka.....	14
1.5 Valtiontukien historia osana Euroopan unionin kehitystä.....	38
1.5.1 Eurooppalaisen yhteistyön ja tavoitteiden synty.....	38
1.5.2 Integraation syveneminen ja valtiontukien rooli siinä.....	45
1.5.3 Valtiontukipolitiikka Euroopan unionin aikana.....	48
1.5.4 Valtiontuet Euroopan unionissa viime aikoina.....	54
<b>2. Tukikilpailu</b> .....	62
<b>3. Euroopan unionin valtiontukisäännöt</b> .....	71
3.1 Lainsäädäntö.....	71
3.2 Valtiontukikriteerit.....	76
3.2.1 Valikoiva etu.....	77
3.2.2 Vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.....	91
3.2.3 Valtion varoista.....	94
3.2.4 Vääristää kilpailua.....	102
3.2.4.1 Kriteerin kaksoisluonne.....	106
3.2.4.2 Kilpailun vääristymisen estäminen valtiontukien perimmäisenä tavoitteena.....	109
3.2.5 Johtopäätöksiä.....	113
3.3 Rajanvetoja ja poikkeuksia valtiontuen kiellostaa.....	115
3.3.1 Tuki ei luonteensa vuoksi ole valtiontukea.....	120
3.3.2 SEUT 107(2) -artiklan mukaiset poikkeukset.....	122

3.3.3	SEUT 107 (3) mukaiset poikkeukset.....	126
3.3.3.1	Elintasopoikkeus.....	126
3.3.3.2	Hanke tai vakava häiriö -poikkeus.....	127
3.3.3.3	Taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen.....	129
3.3.3.4	Kulttuuri ja kulttuuriperintö –poikkeus.....	132
3.3.3.5	Muut tuet –poikkeus.....	132
3.4	Valtiontukiprosessi.....	133
3.4.1	Prosessin kulku.....	133
3.4.2	Takaisinperintä.....	138
3.4.3	Valtiontukien kansallinen käsittely.....	143
3.4.4	Prosessissa noudatettavat periaatteet.....	145
<b>4.</b>	<b>Uusiutuvan energian ja ympäristön tukimuodot.....</b>	<b>154</b>
4.1	Unionin ympäristö- ja ilmastopolitiikasta ja valtiontuen roolista siinä.....	154
4.1.1	Päästökauppadirektiivi ja valtiontuet.....	160
4.1.2	Ympäristöveroista ja muista saastuttamismaksuista.....	162
4.1.3	Ympäristönsuojelun kustannusten kompensoinnista.....	166
4.2	Yleisiä kriteereitä ja periaatteita valtiontuesta energia- ja ympäristöaloille.....	170
4.2.1	Komission käyttämistä kriteereistä.....	170
4.2.2	Periaatteiden soveltaminen valtiontukipäätöksissä.....	175
4.2.2.1	Komission hyväksymiä yhteisen edun mukaisia seikkoja.....	176
4.2.2.2	Suhteellisuusvaatimus.....	182
4.2.2.3	Avoimuus.....	186
4.2.2.4	Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö.....	189
4.2.2.5	Tarkoituksenmukaisuusvaatimus.....	194
4.2.2.6	Välttämättömyys.....	196
4.2.2.7	Kannustava vaikutus.....	201
4.2.2.8	Markkinahäiriön poistaminen.....	203
4.2.2.9	Saastuttaja maksaa -periaate eli aiheuttamisperiaate.....	209
4.2.2.10	Vahvistamiskriteeri.....	214
4.2.3	Yhteinen etu.....	215
4.2.4	Julkisten varojen tehokas käyttö.....	217
4.2.5	Peliteoria Unionin valtiontukipolitiikan perustana.....	223
4.2.6	Aiheuttamisperiaatteen suhde tarkoituksenmukaisuusperiaatteeseen.....	237
<b>5.</b>	<b>Periaatteiden ja kriteerien soveltamiskehikko.....</b>	<b>239</b>
5.1	SEUT 107(3) -artiklan soveltamisessa käytettyjen periaatteiden ja kriteerien muodostama soveltamiskehikko.....	239
5.2	Kilpailun vääristymisen asema arviointiperusteena.....	249
5.3	Tukiin sovellettavien kriteereiden ja periaatteiden faktorianalyysi.....	252
5.4	Periaatteiden ja kriteerien joustavuus, politiikkaa vai teleologiaa.....	262
<b>6.</b>	<b>Johtopäätökset.....</b>	<b>276</b>

*”Valtiontuki ei ole ilmaista”* – Euroopan komissio 2005

## Esipuhe

Elämää kuvataan usein matkana. Väitöskirjaa pidetään usein yhtenä elämän merkittävimmistä saavutuksista. Itselleni väitöskirjan tekeminen tuntui pitkään eräänlaiselta pääteypysäkiltä, huippukohdalta elämässä. Tie opintojen alusta väitöspäivään on ollut täynnä nousuja ja laskuja ja usein olen halunnut poistua siltä polulta. Usein minua on motivoinut ainoastaan tien päässä oleva maali, väitöskirjan valmistuminen ja jonkin suuremman saaminen valmiiksi. Mitä lähemmäksi väitöspäivä etenee, sitä enemmän elämä tuntuu jatkuvan myös väitöskirjan jälkeen. Onneksi samalla vahvistuu myös tunne siitä, että väitöspäivä ei ole huippukohta, vaan vasta tienavaus johonkin paljon suurempaan. Väitöskirjan valmistuminen ja väitöspäivä tulevat silti jäämään mieleeni huippukohtina, ei vähiten tavoittelemieni ennätysten vuoksi. Vuoden kestänyt väitöskirjan kirjoittaminen itsessään ei ole ollut pitkä ja kirjoittamisen arvoinen prosessi. Koko aikuisikäni on kuitenkin vienyt minua tähän pisteeseen, missä tehty työ alkaa viimein palkita ja väitöskirjani valmistuminen ja sitä seuraava tohtorintutkiminto on yksi merkittävimpiä palkkioita vuosien kovasta työstä.

Väitöskirjani valmistumisessa on jotain ainutlaatuista. Sen lisäksi, että se on ainutkertainen kokemus minulle, se on jollain tavalla ainutkertaista myös lakimieskunnalle ja tiedeyhteisölle. Väitöspäivänäni olen historian nuorin oikeustieteellistä väitöskirjaa puolustanut henkilö Suomessa, mikä on valtava palkinto tehdystä työstä. Väitöskirja ja sitä edeltävät opinnot eivät siitä huolimatta ole vieneet kaikkea elämästäni viimeisten vuosien ajan, vaan olen voinut tehdä monta muutakin asiaa. Ja tavallaan nämä muut asiat ovat olleet edellytyksenä sille, että olen tänään kirjoittamassa tätä. Olen liikkunut päivittäin. Olen harrastanut kamppailulajeja. Olen opiskellut tekniikkaa. Olen opiskellut kauppatieteitä. Olen käynyt töissä. Olen toiminut yrittäjänä. Olen tavannut ihmisiä. Olen elänyt. Tämä kaikki on mahdollistanut sen, että olen pitänyt tutkimista ja kirjoittamista mielekkäänä.

Väitöskirja edustaa aina aikansa tieteellistä tutkimusta. Vaikka väitöskirjani käsittelee pitkän aikavälin teemoja ja laajoja kehityskulkuja, on se kuitenkin vain oman aikansa tuote, joka tutkii ihmisen luomia järjestelmiä. Mikään ei takaa, että nämä järjestelmät ovat voimassa vielä huomenna. Tämän vuoksi tutkimustyötä on jatkettava, jotta tieto pysyy ajan tasalla. Väitöskirja ei ole huippu, se on vain yksi etappi jatkuvalla matkalla. Tästä huolimatta toivon, että väitöskirjani tulokset hyödyttävät tiedeyhteisöä ja muuta yhteiskuntaa. Tämän vuoksi valitsin väitöskirjani aiheeksi laajemman kokonaisuuden, josta tuottamani tieto saattaa hyödyttää yhteiskunnallista keskustelua sen tieteellisen arvon lisäksi. Aika näyttää, mikä väitöksen koko-

naisvaikutukseksi jää. Tätä en kuitenkaan jää odottamaan vaan siirryn eteenpäin tutkimaan ja tekemään uutta.

Väitöskirja on aina ponnistus. Riippumatta väitöskirjan laadintaan käytetystä ajasta, on se yksi elämän suurimmista töistä, jotka vaativat kirjoittajaltaan suuria panostuksia. Oma väitöskirjaprosessini on ollut todella intensiivinen ja se on vaatinut todella pitkälle menevää elämän rytmittämistä. Olen väitöskirjan lisäksi tehnyt todella paljon asioita tähän mennessä, ja nämä ovat vaatineet veronsa. Olen ehkä saanut tämän kaiken näyttämään helpommalta kuin mitä se on, mutta kyseessä on valtavia uhrauksia yksityiselämältä vaatinut puserrus. Kaikkea ei kuitenkaan voi laittaa pelkästään työmäärän ansioksi. Olen erittäin kiitollinen siitä, että olen saanut elämäni aikana sellaiset kyvyt, että tällaisen tekeminen on ylipäättään mahdollista. Todella monen asian on tullut onnistua, jotta kirjoitan tätä tänään.

Väitöskirja ei ole kuitenkaan täysin itse tehty työ. Väitöskirjan laatiminen on prosessi, johon osallistuu työn kirjoittajan lisäksi ohjaaja, esitarkastajat, muut tutkijat ympärillä sekä asiasta kuulemaan joutuva lähipiiri. Tämän lisäksi työn laatijan ympärillä olevat ihmiset ovat tärkeässä roolissa työn valmistumisessa. Itselläni väitöskirjaan johtanut prosessi on kestänyt koko aikuisikäni, vaikka väitöskirjan kirjoittaminen itsessään veikin vain vuoden. Tässä prosessissa on ollut mukana useita ihmisiä, joista monet ovat olleet tärkeässä roolissa tähän pisteeseen pääsyssä. Silti vain harva on nähnyt kaiken tähän vaadittavan työn ja kasvamisen koko prosessin ajalta. Haluan kiittää läheisimpiä ystäviäni, jotka ovat nähneet tämän kaiken ja kestäneet kasvun ja kipuilun. Haluan kiittää muita läheisiä ihmisiä siitä, että he ovat olleet mahdollistamassa sen, että olen tänään kirjoittamassa tätä. Haluan kiittää harrastuskavereitani, koska heidän kanssaan vietän suurimman osan vapaa-ajastani. Haluan kiittää kaikkia väitöskirjaprosessiin osallistuneita henkilöitä heidän panoksestaan tämän työn loppuun saattamisessa.

Myöhempinä vuosina voin muistella, mitä kaikkea olen ehtinyt tehdä väitöspäivääni mennessä. Olen 24 vuoden ikään mennessä saavuttanut kaiken, mitä jossain kohtaa unelmoin saavuttavani ja vielä enemmänkin. Näiden vuosien saavutukset ja kokemukset tulevat osoittamaan koko loppuelämäni suunnan. Näinä vuosina olen myös viettänyt elämäni hienoimpia hetkiä mahtavien ihmisten kanssa. Siitä huolimatta nämä vuodet ovat kadonneet siihen, mitä olen halunnut saavuttaa ja tehdä. Elämä on matka, joka kuljetaan vain kerran. Mennyt ei voi katua. Olen edelleen nuori. Vaikka näitä vuosia ei saa mitenkään takaisin, katson jo eteenpäin. Eteenpäin tulevaisuuteen, jossa näen jotain vielä suurempaa tulevaisuudessa.



## Tiivistelmä

Väitöskirjan tavoitteena on selvittää valtioneukisääntelyn ja sen tulkinnan yhteyttä EU:n politiikkaan sekä käytettyihin taloudellisiin ajattelutapoihin. Poliitiikan lisäksi väitöskirjassa tarkastellaan erityisesti tukikilpailuun liittyvän taloustieteellisen keskustelun vaikutusta valtioneukisääntelyyn. Lisäksi tavoitteena on selvittää, miten tavoitteet tosiasiaassa ohjaavat valtioneukisääntelyn kehitystä ja miten nämä tavoitteet mahdollisesti kehittävät valtioneukisääntelyä tulevaisuudessa. Valtioneukipolitiikkaa harjoitetaan pääasiassa SEUT 170(3)(c) -artiklan nojalla. Artikla on poikkeus SEUT 107(1) -artiklan sisältämään laajaan valtioneukikieltoon. SEUT 107(3)(c) -artikla mahdollistaa sellaisten tukien myöntämisen, jotka tuottavat enemmän yhteistä etua kuin haittaavat kilpailua sisämarkkinoilla. EU:n tuomioistuim on vahvistanut, että Euroopan komissiolla on laaja harkintavalta arvioidessa, mitkä tuet täyttävät tämän artiklan edellytykset. Komissio onkin toteuttanut valtioneukipolitiikkaa pitkälti tämän artiklan soveltamisella.

Väitöskirjassa on kolme tutkimuskysymystä. Ensimmäinen tutkimuskysymys on ”Mitkä ovat olleet merkittävimmät valtioneukisääntelyyn vaikuttavat taustaolettamat ja tavoitteet?” Tutkimuskysymykseen vastataan tutkimuksen luvuissa 2, 3 ja 4, joissa käsitellään valtioneukisääntelyn taustalla vaikuttanutta politiikkaa, sääntelyn historiallista kehitystä sekä tukikilpailuun liittyvää tutkimusta. Merkittävin valtioneukisääntelyn tavoite on ollut estää jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua, jonka on katsottu haittaavan kaikkia jäsenvaltioita. Taustaolettamana on ollut, että tukikilpailussa kaikki sisämarkkinoilla toimivat jäsenvaltiot häviävät, ja jos valtioneukipolitiikkaa ei säännellä, jäsenvaltiot tukevat yrityksiään, mikä johtaa tukikilpailuun. Toiseksi tavoitteeksi tukikilpailun estämisen rinnalle on 2000-luvun taitteessa noussut tavoite poistaa markkinahäiriöitä valtioneuilla. Näitä markkinahäiriöitä ovat olleet mm. kasvihuonekaasupäästöihin liittyvät ulkoisvaikutukset ja finanssikriisi. 2010-luvulla valtioneukisääntelyn tavoitteena on ollut myös lisätä talouskasvua ja parantaa ympäristön tilaa. Näiden lisäksi valtioneukisääntelyä ja komission julkaisuja tarkastelemalla voidaan havaita yksi EU:n toimivaltaan kuulumaton valtioneukisääntelyn tavoite: jäsenvaltioiden varojen säästäminen.

Toinen tutkimuskysymys on ”Miten nämä [tavoitteet ja taustaolettamat] ovat historian saatossa näkyneet valtioneukisääntelyssä ja komission toiminnassa?”. Tutkimuskysymykseen vastataan luvuissa 1.5, 3 ja 4, joissa käsitellään valtioneukisääntelyn historiaa osana EU:n historiaa sekä nykyisen sääntelyn tavoitteita ja muutoksia. Historiallisesti tukikilpailun estäminen on ollut voimakkaimmin näkyvä tavoite,

sillä valtiontukipolitiikka ja sääntelyn tulkinta ovat kiristyneet koko EU:n historian ajan, ja Unionin tuomioistuin on katsonut yhä useampia tukia kielletyksi valtiontueksi. Myös komissio on jatkuvasti kiristänyt linjaansa katsoen yhä useampia tukia sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi. Viimeisin merkittävä kehitys on ollut erilaisiin verotukiin puuttuminen 2010-luvulla. Tämän lisäksi myös tavoitteet markkinahäiriön poistamisesta ja talouskasvun lisäämisestä ovat näkyneet sääntelyssä. Markkinahäiriön poistamisen nojalla komissio on sallinut valtavasti ympäristö- ja erityisesti energiatukia. Nämä tuet ovat nykyään suurin tukiryhmä EU:ssa. Talouskasvua taas on pyritty lisäämään sallimalla yhä useampien erilaisten talouskasvulle hyväksi katsottujen tukien myöntäminen, osittain jopa luopuen tavoitteesta estää tukikilpailua.

Kolmas tutkimuskysymys on ”Miten nykyiset ympäristö- ja energiatuet sopivat tähän kehitykseen ja voidaanko tukipolitiikan katsoa muuttuneen näiden vuoksi?”. Tutkimustulosten perusteella ympäristö- ja energiatukiin liittyvä komission sääntely on pyrkinyt lisäämään näitä tukia. Tuot sopivat teoriassa hyvin valtiontukien systematiikkaan, koska sallitut tuet eivät väärinä kilpailua voimakkaasti, mutta ne lisäävät yhteistä etua ja samalla säästävät jäsenvaltioiden varoja turhalta tukemiselta. Tämä perustuu tosin pitkälti komission asettamaan teoreettiseen viitekehukseen ja ennalta määrättyihin päätöksentekosääntöihin ilman empiiristä tarkastelua.

Loppulauseena voidaankin todeta, että valtiontukipolitiikka perustuu pitkälti ajatukseen, että jäsenvaltiot tukevat yrityksiään, jos se vain sallitaan. EU-tasolla tapahtuvien päätösten rahankäytöstä katsotaan olevan järkevämpiä kuin jäsenvaltioiden tasolla tapahtuvien päätösten. Tämän vuoksi valtiontukipolitiikka on perustunut siihen, että yhteisen hyvän mukaiset tuet sallitaan, ja jäsenvaltiot tukevat halutessaan. Tähän mennessä politiikka on ollut tehokasta, koska jäsenvaltiot käyttävät merkittävästi varoja sellaisten kohteiden tukemiseen, jotka on erikseen sallittu SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla.

## English abstract

The goal of this thesis was to find out how state aid regulation and interpretation of the regulation are connected to EU policies and economic theories used to form said policies. In addition to studying the policies, the effects of economic theory related to subsidy competition is studied. The goal of this thesis is to find out how these policy goals affect state aid regulation and how these goals will affect state aid regulation in the future. The state aid policy is mostly based on TFEU article 107(3) (c). The article contains an exception to the broad state aid prohibition in TFEU article 107(1). TFEU article 107(3)(c) enables granting aids that facilitate economic development and common good more than it adversely affects trading conditions within the internal market. CJEU has stated that the European Commission has broad discretion when evaluating which aids meet the criteria set in TFEU article 107(3)(c). The commission has used this article to execute state aid policy in the EU.

The thesis contains three research questions. The first research question is “What are the most significant presumptions and goals affecting state aid regulation?”. This research question is answered in chapters 2, 3 and 4, which study the policies behind state aid regulation, the historical development of state aid regulation and the research related to the subsidy competition. The most significant goal for state aid regulation has been to prevent subsidy competition between member states, which has been seen to harm all member states. The presumption behind state aid regulation has been that in subsidy competition everybody loses, and that if national state aid policies are left unregulated, all member states will subsidize their companies, which will lead to subsidy competition. In the 2000s, another goal of the state aid regulation has been to use the state aids to prevent market failures. Market failures referred to in this goal are e.g. externalities related to greenhouse gases and financial crisis. In addition to these goals, one other goal of state aid regulation in the 2010s has been promoting economic growth and improving the environment. Additionally, one other state aid policy goal that is not within the EU jurisdiction can be derived from state aid regulation and the commission’s publications: saving member states’ public funds.

The second research question is “How these [goals and presumptions] have affected state aid regulation and the commission’s actions in history”. This research question is answered in chapters 1.5, 3, and 4, which study state aid history within the EU history and the current regulation’s goals, as well as changes in current legislation. Historically, the most significant goal has been preventing subsidy

competition; the state aid policy and the interpretation of the regulation have become more and more strict during the whole history of the EU. In addition to this, CJEU has deemed more and more aids incompatible with the internal market. The commission has continuously tightened its decisions and deemed more and more aids incompatible with the internal market, the last significant change being the state aid decisions regarding different tax measures in the 2010s. In addition to this, goals to remove market failure and to promote growth have influenced the regulation and its interpretation. In order to remove market failures, the commission has allowed significant subsidy programs for environment and renewable energy. These subsidies are currently the largest subsidy group in the EU. Economic growth has been promoted by allowing more and more different aids that are seen beneficial to growth, even partially abandoning the goal to prevent subsidy competition.

The third research question is “How are the current environmental and energy aids suited for this development and is the subsidy policy changed due to this development”. Results show that the commission regulation related to environmental and energy aids is designed to increase the amount of these aids. These aids are theoretically aligned with the state aid system, because the allowed aids do not significantly disturb competition, but they promote common good and simultaneously save public funds from useless subsidizing. This conclusion is mostly based on theoretical framework and predetermined decision-making rules without any empirical evaluation.

As a conclusion, it can be stated that the state aid policy is mostly based on the idea that member states will grant aids if it is allowed. Additionally, it is also based on the idea that the financial decision-making is better on the EU level than on the national level. In result, the basis of the state aid policy has been that aids beneficial to common good are allowed, and it is up to the member states to grant the aids if they want to. This policy has been effective because member states have been using significant amounts of funding to the goals allowed in TFEU article 107(3)(c).

## **Lyhenteet:**

BKT – Bruttokansantuote

EU – Euroopan unioni

EY – Euroopan yhteisö

PK -yritykset – pienet ja keskisuuret yritykset

SGEI-palvelu – Service of general economic interest

T&K – tutkimus- ja kehitystoiminta

T&K&I – tutkimus-, kehitys- ja investointitoiminta

## **Lähteet:**

### **Sopimukset:**

WTO:n maataloussopimus 15.4.1994

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien sopimusten muuttamisesta 1997 EYVL 1997/C 340

Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers 1989

Euroopan sosiaalinen peruskirja 1961

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364

Euroopan yhteisön perustamissopimus EYVL C 325

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007

Rooman sopimus Euroopan atomienergiayhteisöstä 25.3.1957

Sopimus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamisesta 18.4.1951

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta EYVL 2012/C 326

Sopimus Euroopan unionista EYVL 2012/C 326

Unesco, Rion julistus 1992

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) – Sopimus saksojen yhdistymisestä.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950

### **Sääntely:**

#### ***Direktiivit ja asetukset***

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset 715/2007, 20.6.2007, moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/77/EY, 27.11.2001, sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY, 15.1.2008, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY, 20.11.2013, metsäkadon pysäyttämisestä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, 19.11.2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, 24.11.2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, 25.11.2012, energiatahokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/94/EU, 22.10.2014, vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”

Komission asetus 1388/2014, 16.12.2014, tiettyjen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti

Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

Komission asetus 1535/2007, 20.12.2017, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla.

Komission asetus 1998/2006, 15.12.2006, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti

Komission asetus 69/2001, 12.1.2001, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

Komission asetus 702/2014, 25.6.2014, tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti

Komission asetus 800/2008, 6.8.2008, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus)

Komission direktiivi 2006/111/EY, 16.11.2006, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta

Komission direktiivi 80/723/ETY, 25.6.1980, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta

Neuvoston asetus 2015/1589, 13.7.2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä

Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, 12.7.2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta

Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, 27.10. 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehysten uudistamisesta

Neuvoston direktiivi 92/81/ETY, 19.10.1992 Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta  
Neuvoston direktiivi 96/61/EY, 24.9.1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi  
Neuvoston päätös 2010/787/EU, 10.12.2010, kilpailukyvyttömiä kivihiilikaivosten sulkemisen helpottamiseksi annettavasta valtiontuesta

### **Suuntaviivat**

Komission tiedonanto Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014-2020 (2013/C 209/01)  
Komission tiedonanto EU:n suuntaviivat valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä (2013/C 25/01)  
Komission tiedonanto Suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01)  
Komission tiedonanto Suuntaviivat tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen (2012/C 158/04)  
Komission tiedonanto Suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (2014/C 99/03)  
Komission tiedonanto Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (2014/C 200/01)  
Komission tiedonanto Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03)  
Komission tiedonanto Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojeluun (94/C 72/03)

### **Kansallinen lainsäädäntö:**

Laki verotusmenettelystä 1558/1995 14 a §  
Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta 300/2001  
Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007  
Laki tuulivoiman kompensatioalueista 490/2013

### **Komission päätökset:**

Komission päätös 2002/937/EY tukiohjelmasta, jonka Suomi on toteuttanut Ahvenanmaalla toimivien captive-vakuutusyhtiöiden tukemiseksi  
Komission päätös C 41/06 Modification of the CO<sup>2</sup> tax for quota-regulated fuel consumption in the industry  
Komission päätös C 9/08 Restructuring aid to Sachsen LB  
Komission päätös N671a/2009 Switch-over to digital TV broadcasting in Slovakia - Terminal equipment for socially vulnerable persons  
Komission päätös SA.32163 Remediation of damage to airlines and airports caused by seismic activity in Iceland and the volcanic ash in April 2010  
Komission päätös SA.33149 Alleged unlawful State aid for the Städtische Projekt "Wirtschaftsbüro Gaarden" - Kiel  
Komission päätös SA.33243 Jornal da Madeira  
Komission päätös SA.33995 DE - Support of renewable electricity and reduced EEG surcharge for energy-intensive users  
Komission päätös SA.37030 Sale of State Assets  
Komission päätös SA.37433 Alleged State aid through discounts on waste water charges  
Komission päätös SA.37667 Excess Profit exemption in Belgium

Komission päätös SA.38035 Alleged aid to a specialised rehabilitation clinic for orthopaedic medicine and trauma surgery.

Komission päätös SA.38373 Aid to Apple

Komission päätös SA.38374 State aid implemented by the Netherlands to Starbucks

Komission päätös SA.38375 State aid which Luxembourg granted to Fiat

Komission päätös SA.38441 Isles of Scilly

Komission päätös SA.39403 Investment in the port of Lauwersoog

Komission päätös SA.40250 Operational aid to wind power in Åland in 2013-2015

Komission päätös SA.42219 Refurbishment of the Schuhmacher-quay in the port of Maasholm

Komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppakorvauksista

Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme

Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme

Komission päätös SA.44863 State aid for electricity-intensive undertakings

Komission päätös SA.45182 State aid scheme in supporting the construction of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in Czech Republic

Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas

Komission päätös SA.45768 Czech CHP support as of 2016

Komission päätös SA.45861 Support to energy intensive users in Bulgaria

Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand

Komission päätös SA.46003 Individual aid to CHP installation München

Komission päätös SA.46004 Individual aid to CHP installation Köln-Niehl

Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany

Komission päätös SA.46659 Saxony-Anhalt: Guidelines on grants to promote the new planting of hedges and field trees and the conversion of hedges

Komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme SA.43564 “Scottish Green Bus Fund”

Komission päätös SA.47354 Amendments to the Estonian RES and CHP support scheme

Komission päätös SA.47429 Incentives for combined transport in Croatia

Komission päätös SA.47912 Environmental incentive for coal-fired power plants

Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels

Komission päätös SA.48184 Prolongation of biofuel support scheme

Komission päätös SA.48816 Environmental protection through residual CO2 delivery to greenhouse horticulture

Komission päätös SA.49318 Support for wind energy on remote islands

Komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels

Komission päätös SA.49630 Belgian compensation scheme for EU ETS indirect emission costs

Komission päätös SA.50776 Amendment of Support scheme for the acquisition of electric buses for urban public transport

Komission päätös SA.50940 Reduction of the energy tax for agricultural use biofuels in Germany

## **Oikeustapaukset: Kotimaiset tuomioistuimet:**

KHO:2015:72  
KHO 2015:180  
KHO:2018:28  
KHO:2018:29



## EU-tuomioistuim:

- 120/73, Gebrüder Lorenz GmbH v. Saksan liittotasavalta ja Land de Rhénanie-Palatinat, ECLI:EU:C:1973:152
- 121/73, Markmann KG v. Saksan liittotasavalta ja Land Schleswig-Holstein, ECLI:EU:C:1973:153
- 122/73, Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH v. Saksan liittotasavalta, ECLI:EU:C:1973:118
- 141/73, Lohrey v. Saksan liittotasavalta ym., ECLI:EU:C:1973:155
- 17/57, De gezamenlijke Steenkolemijnen in Limburg v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1959:3
- 26/62, Van Gend en Loos, ECLI:EU:C:1963:1
- 30/59, De gezamenlijke Steenkolemijnen in Limburg v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1961:2
- 67/85, 68/85 ja 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV ja muut v. komissio, ECLI:EU:C:1988:38
- 8/57, Nold v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1959:6
- C-102/87, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1988:391
- C-103/84, komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1986:229
- C-106/87, Asteris ym. v. Kreikka ja ETY, ECLI:EU:C:1988:457
- C-114/15, Audace ym., ECLI:EU:C:2016:813
- C-118/85, komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1987:283
- C-124/10 P, komissio v. EDF, ECLI:EU:C:2012:318
- C-126/01, GEMO SA, ECLI:EU:C:2003:622
- C-128/15, Espanja v. neuvosto, ECLI:EU:C:2017:3
- C-134/15, Lidl, ECLI:EU:C:2016:498
- C-142/87, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:125
- C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598
- C-148/04, Unicredito Italiano, ECLI:EU:C:2005:774
- C-150/16, Fondul Proprietatea, ECLI:EU:C:2017:388
- C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467
- C-157/14 Neptune Distribution, ECLI:EU:C:2015:823
- C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, ECLI:EU:C:1993:63
- C-164/15 P, komissio v. Aer Lingus, ECLI:EU:C:2016:990
- C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130
- C-173/73, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71
- C-177/78, Pigs and Bacon v. komissio, ECLI:EU:C:1979:164
- C-18/84, komissio v. Ranska, ECLI:EU:C:1985:175
- C-182/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, ECLI:EU:C:2006:416
- C-183/91, komissio v. Kreikka, ECLI:EU:C:1993:233
- C-189/02 P, Dansk Rørindustri ja muut v. komissio, ECLI:EU:C:2005:408
- C-189/91, Petra Kirsammer-Hack ja Nurhan, ECLI:EU:C:1993:907
- C-190/16, Fries, ECLI:EU:C:2017:513
- C-193/15 P, Akhras v. neuvosto, ECLI:EU:C:2016:219
- C-197/11, Libert ym., ECLI:EU:C:2013:288
- C-20/15 P ja C-21/15 P, komissio v. World Duty Free Group SA ym., ECLI:EU:C:2016:981
- C-200/97, Ecotrade v. komissio, ECLI:EU:C:1998:579
- C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972
- C-204/97, Portugali v. komissio, ECLI:EU:C:2001:233
- C-205/82-215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, ECLI:EU:C:1983:233
- C-206/06, Essent Netwerk Noord ym., ECLI:EU:C:2008:413

C-214/12, C-215/12 P ja C-223/12 P Land Burgenland ym. v. komissio, ECLI:EU:C:2013:682  
C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze ja muut, ECLI:EU:C:2006:8  
C-223/85, RSV v. komissio, ECLI:EU:C:1987:502  
C-24/95, Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1997:163  
C-241/94, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1996:353  
C-242/00, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2002:380  
C-244/94, Federation française des sociétés d'assurance ym., ECLI:EU:C:1995:392  
C-248/84, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:1987:437  
C-259/85, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1987:478  
C-262/12, Vent De Colère ym., ECLI:EU:C:2013:851  
C-266/15 P, Central Bank of Iran v. neuvosto, ECLI:EU:C:2016:208  
C-271/13 P, Rousse Industry v. komissio, ECLI:EU:C:2014:175  
C-277/16, Polkomtel, ECLI:EU:C:2017:989  
C-278/00, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:C:2004:239  
C-278/92, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1994:325  
C-279/08 P, komissio v. Alankomaat, ECLI:EU:C:2011:551  
C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft,  
ECLI:EU:C:2003:415  
C-284/12, Deutsche Lufthansa, ECLI:EU:C:2013:755  
C-295/97, Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA, ECLI:EU:C:1999:313  
C-301/87, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1990:67  
C-301/96, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2003:509  
C-305/89, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1991:142  
C-308/01, GIL Insurance ja muut, ECLI:EU:C:2004:252  
C-314/08, Filipiak, ECLI:EU:C:2009:719  
C-323/00 P, DSG v. komissio, ECLI:EU:C:2002:260  
C-323/82, Intermills v. komissio, ECLI:EU:C:1984:345  
C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:1996:394  
C-334/99, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2003:55  
C 345/02, Pearle ym., ECLI:EU:C:2004:448  
C-346/03, Atzeni ym., ECLI:EU:C:2006:130  
C-35/96, komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1998:303  
C-351/98, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2002:530  
C-354/14, Capoda Import-Export, ECLI:EU:C:2015:658  
C-354/16, Kleinsteuber, ECLI:EU:C:2017:539  
C-354/90, FNCEPA v. Ranska, ECLI:EU:C:1991:440  
C-363/16, komissio v. Kreikka, ECLI:EU:C:2018:12  
C-369/07, komissio v. Kreikka, ECLI:EU:C:2009:428  
C-372/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2004:234  
C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160  
C-387/92, Banco Exterior de España v. Ayuntamiento de Valencia, ECLI:EU:C:1994:100  
C-39/14, BVVG, ECLI:EU:C:2015:470  
C-39/94, SFEI ym. v. La Poste ym., ECLI:EU:C:1996:285  
C-390/98, Banks, ECLI:EU:C:2001:456  
C-40/85, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1986:305  
C-409/00, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92  
C-41/90, Höfner ja Elser, ECLI:EU:C:1991:161

C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl ja muut v. komissio, ECLI:EU:C:2000:643  
C-442/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) v. komissio, ECLI:EU:C:2006:356  
C-475/99, Ambulanz Glöckner, ECLI:EU:C:2001:577  
C-482/99, Ranska v. komissio (Stardust), ECLI:EU:C:2002:294  
C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, ECLI:EU:C:2008:757  
C-494/06 P, komissio v. Italia ja Wam, ECLI:EU:C:2009:272  
C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems, ECLI:EU:C:2015:354  
C-5/89, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1990:320  
C-518/13, Eventech v. The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9  
C-518/16, ZPT, ECLI:EU:C:2018:126  
C-52/97, C-53/97 ja C-54/97, Epifanio Viscido, Mauro Scandella ym. ja Massimiliano Terragnolo ym. v. Ente poste italiano, ECLI:EU:C:1998:209  
C-524/14 P, komissio v. Hansestadt Lübeck, ECLI:EU:C:2016:971  
C-53/00, Ferring, ECLI:EU:C:2001:627  
C-531/15, Otero Ramos, ECLI:EU:C:2017:789  
C-534/16, BB construct, ECLI:EU:C:2017:820  
C-539/10 P, Al-Aqsa v. neuvosto, ECLI:EU:C:2012:711  
C-544/10, Deutsches Weintor, ECLI:EU:C:2012:526  
C-547/14, Philip Morris Brands ym., ECLI:EU:C:2016:325  
C-556/13, Litaksa, ECLI:EU:C:2015:202  
C-56/93, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1996:64  
C-57/86, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:C:1988:284  
C-6/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1999:251  
C-62/87, Walloon regional executive v. komissio, ECLI:EU:C:1988:132  
C-63/14, komissio v. Ranska, ECLI:EU:C:2015:458  
C-656/15 P, komissio v. TV2/Danmark, ECLI:EU:C:2017:404  
C-66/02, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2005:768  
C-660/15 P, Viasat Broadcasting UK v. komissio, ECLI:EU:C:2017:178  
C-672/13, OTP Nyrt v. Unkari, ECLI:EU:C:2015:185  
C-690/13, Trapeza Eurobank Ergasias, ECLI:EU:C:2015:235  
C-70/72, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1973:87  
C-706/17, Achema ym., ECLI:EU:C:2019:407  
C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236  
C-72/91, Sloman Neptun v. komissio, ECLI:EU:C:1993:97  
C-730/79, Philip Morris, ECLI:EU:C:1980:209  
C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, ECLI:EU:C:2017:135  
C-74/76, Ianelli v. Meroni, ECLI:EU:C:1977:51  
C-75/97, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1999:311  
C-76/15, Vervloet ym. v. komissio, ECLI:EU:C:2016:975  
C-77/69, komissio v. Belgia, ECLI:EU:C:1970:34  
C-78/76, Steinike und Weinlig v. Saksa, ECLI:EU:C:1977:52  
C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 ja C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest v. Receveur principal des douanes de La Pallice-Port, ECLI:EU:C:1992:118  
C-82/77, Van Tiggele v. komissio, ECLI:EU:C:1978:10  
C-83/98 P, Ranska v. Ladbrooke Racing ja komissio, ECLI:EU:C:2000:248  
C-86/89, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:373  
C-88/03, Portugali v. komissio, ECLI:EU:C:2006:511  
C-91/78, Hansen, ECLI:EU:C:1979:65

C-94/87, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1989:46  
C-99/98, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:C:2001:94  
T-109/01, Fleuren Compost v. komissio, ECLI:EU:T:2004:4  
T-150/12, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:T:2014:191  
T-123/97, Salomon v. komissio, ECLI:EU:T:1999:245  
T-132/96, Freistaat Sachsen ja muut v. komissio, ECLI:EU:T:1999:326  
T-136/05, Salvat Pere, ECLI:EU:T:2007:295  
T-15/12, Provincie Groningen v. komissio, ECLI:EU:T:2013:74  
T-154/10, Ranska v. komissio, ECLI:EU:T:2012:452  
T-155/98, SIDE v. komissio, ECLI:EU:T:2002:53  
T-198/01, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, ECLI:EU:T:2004:222  
T-210/02, British Aggregates v. komissio, ECLI:EU:T:2012:110  
T-229/94, Deutsche Bahn v. komissio, ECLI:EU:T:1997:155  
T-233/04, Alankomaat v. komissio, ECLI:EU:T:2008:102  
T-234/95, DSG v. komissio, ECLI:EU:T:2000:174  
T-244/93 ja T-486/93, TWD ja Saksan liittotasavalta v. komissio, ECLI:EU:T:1995:160  
T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060  
T-268/06, Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. komissio, ECLI:EU:T:2008:222  
T-277/94, AITEC v. komissio, ECLI:EU:T:1996:66  
T-295/12, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2014:675  
T-351/02, Deutsche Bahn v. komissio, ECLI:EU:T:2006:104  
T-358/94, Air France v. komissio, ECLI:EU:T:1996:194  
T-396/08, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, ECLI:EU:T:2010:297  
T-422/07, Djebel – SGPS v. komissio, ECLI:EU:T:2012:11  
T-425/11, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:T:2014:768  
T-455/05, Componenta v. komissio, ECLI:EU:T:2008:597  
T-459/93, Siemens v. komissio, ECLI:EU:T:1995:100  
T-461/13, Espanja v. komissio, ECLI:EU:T:2015:891  
T-47/15, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2016:281  
T-473/12, Aer Lingus v. komissio, ECLI:EU:T:2015:78  
T-55/99, CETM v. komissio, ECLI:EU:T:2000:223  
T-57/15, Trajektina luka Split v. komissio, ECLI:EU:T:2016:470  
T-86/96, Aero Lloy Flugreisen GmbH & Co. Ja muut v. komissio, ECLI:EU:T:1999:25

## Hallituksen esitykset:

HE 244/2009 Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistojen verotusta koskevaksi lainsäädännöksi  
HE 129/2011 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 a §:n muuttamisesta  
HE 55/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuulivoiman kompensatioalueista ja laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 54 §:n muuttamisesta  
HE 140/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle voimalaitosverolaiksi sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta ja verotilistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta  
HE 128/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi  
HE 147/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimiseksi

HE 175/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain ja tuulivoiman kompensatioalueista annetun lain 6 §:n muuttamisesta

## **Komission tiedonannot, lausumat ja työpaperit:**

Euroopan komissio SEC (1999) 470, 13.4.1999, Commission working document. Electricity from renewable sources and the internal electricity market

Komission lausuma (KOM(2008)0016 – C6-0043/2008 – 2008/0013(COD)), 17.12.2008, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi

Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen

Komission tiedonanto KOM(2011) 112 Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050

Komission tiedonanto COM (2007) 272/05 sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien Komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Komission tiedonanto COM(1998) 384/03 valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen

Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009

Komission tiedonanto COM(2009) 136/04 Valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä

Komission tiedonanto COM(2009) 136/6 yksinkertaistetusta menettelystä tietyn tyyppisten valtiontukien käsittelemiseksi

Komission tiedonanto COM(2009) 83/01 Tilapäiset unionin puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä

Komission tiedonanto COM(2009) 85/1 valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa

Komission tiedonanto COM(2010) 2020 EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia

Komission tiedonanto COM(2011) 6/05 Tilapäiset unionin puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä

Komission tiedonanto COM(2012) 209 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n valtiontuki uudistus

Komission tiedonanto COM(2013) 918 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelma

Komission tiedonanto COM(2014) 15 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030

Komission tiedonanto COM(2014) 188/02 Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet

Komission tiedonanto COM(2014) 198/01 Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatio toimintaan myönnettävälle valtiontuelle

Komission tiedonanto COM(2014) 453 Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla: Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät

Komission tiedonanto COM(2016) 2946 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä  
Valkoinen kirja COM(2011) 144 Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää  
Vihreä kirja COM(2000) 87 Kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa  
Vihreä kirja. COM(2006) 105 Euroopan strategia kestävä, kilpailukykyisen ja varman energiahuollon turvaamiseksi

## **Muut virallislähteet:**

Climate Change 2013 ”The Physical Science Basis, hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin työryhmä I, yhteenveto poliittisille päättäjille”, lokakuu 2013.  
Euroopan komissio 13.7.2017 ” Hungary: Commission takes second step in infringement procedure on Higher Education Law”, saatavilla [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1952\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1952_en.htm) viitattu 12.7.2019  
Euroopan komissio 2018 ”The common agricultural policy at a glance”, saatavilla <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance> viitattu 12.7.2019  
Euroopan komissio 2018 ”EU Emission Trading System (EU ETS)”, saatavilla [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en) viitattu 12.7.2019  
Euroopan komissio 2018, Komission takaisinperintää koskevat tilastot, saatavilla [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/recovery.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html) viitattu 12.7.2019  
Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard. Saatavilla [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html). Viitattu 12.7.2019  
Euroopan komissio 2018, valtiontukipäätösten arkisto. Saatavilla [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy\\_area\\_id=3](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3) viitattu 12.7.2019  
Euroopan komissio. 30.8.2016. Lehdistötiedote: State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion. Saatavilla: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm)  
Euroopan Unionin budjetti 2018  
Eurooppa-Neuvoston päätelmät 22.5.2013  
Eurostat 2016. ”GDP at current market price”. saatavilla [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP\\_at\\_current\\_market\\_prices,\\_2006\\_and\\_2014-2016\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP_at_current_market_prices,_2006_and_2014-2016_YB17.png)  
Eurostat 2017 ”General government deficit/surplus”. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=1>  
Valtioneuvoston kanslia 2018 ”Valtion omistuksen arvo ja avainluvut” saatavilla <http://vnk.fi/omistajaohjaus/omistuksen-arvo> viitattu 12.7.2019  
VATT 2016. Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia.

## **Komission kertomukset:**

Ensimmäinen Euroopan yhteisöä koskeva kertomus 1967  
Komission ensimmäinen kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 1971  
Komission kahdeksas kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 1978  
Komission kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 1972  
Komission kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 1980  
Komission kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 1989

Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1997  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1999  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2006  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015  
Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016  
Korkean viranomaisen kahdeksas kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1959  
Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2015  
Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2016  
XXXI kilpailupolitiikkaa koskeva komission kertomus

## **Kirjallisuus:**

- Ackermann, T. *Wind Power in Power Systems*. Royal Institute of Technology, Stockholm, Sweden 2005.
- Adelina, Venig. "The European union state aid: an overview." *Annals of the University of Oradea: Economic Science* 25.1 2015: 343-349.
- Albornoz, Facundo. "Subsidy competition and the mode of FDI." *Regional Science and Urban Economics*, 39(4) 2009, ss. 489-501.
- Albornoz, Facundo. "Regional Integration, Subsidy Competition and the Relocation Choice of MNCs." *Contributions to Economic Analysis & Policy* 7.1, 2007: 1.
- Aldestam, Mona. *EC State Aid Rules Applied to Taxes – An Analysis of the Selectivity Criterion*. Ph. D. Uppsala: Uppsala Universitetet, Juridiska institutionen 2005.
- Alkio, Mikko & Hyvärinen, Olli. *Valtiontuet. 2., uudistettu painos*. Helsinki: Talentum Pro 2016.
- Alkio, Mikko. "Kilpailuneutraliteetti, yhtiöittämisvaatimus ja taloudellinen toiminta EU:n valtiontukioikeudessa." *Defensor Legis* N:o 4/2017.
- Anderson, Peter; Wiessala, Peter J. Anderson, Georg Wiessala, and George Wiessala. *European Union and Asia*. 2007.
- Atieh, Ahmad. "Case Study On the Return On Investment (ROI) for Using Renewable Energy to Power-up Typical House in Saudi Arabia." *Sustainable Cities and Society* 17 2015: 56-60.
- Aydin, U. "Issue framing in the European Commission: State aid policy and the single market." *Comparative European Politics*, 12(2) 2014, s. 141-159.
- Bache, Ian. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub 2008.

- Bacon, Kelyn. *European union law of state aid*. Third edition. Oxford: Oxford university press 2017.
- Bartniczak, B. State aid as a tool encouraging production of energy from renewable sources. *Copernican Journal of Finance & Accounting*, 3(1) 2014, s. 19-32.
- Bartosch, Andreas. Relationship between Public Procurement and State Aid Surveillance-The Toughest Standard Applies, *The. Common Market L. Rev.* 39, 2002.
- Baybeck, Brady, Berry, William D., Siegel, David A. A Strategic Theory of Policy Diffusion Via Intergovernmental Competition. *The Journal of Politics* 73.1 2011: 232-247.
- Becker, Johannes. Transfer Pricing Policy and the Intensity of Tax Rate Competition. *Economics Letters* 117.1 (2012): 146-148.
- Bodie, Zvi. *Investments*. 10th ed. New York: McGraw Hill Higher Education 2014.
- Borck, Rainald, Koh, Hyun-Ju, Pflüger, Michael. Inefficient lock-in and subsidy competition. *International Economic Review* 53.4 2012: 1179-1204.
- Boscheck, R. State aid, national energy policy and EU governance. *Intereconomics*, 49(5) 2014, s. 256-262.
- Bovis, Christopher H. 2005. Financing Services of General Interest in the EU: How do Public Procurement and State Aids Interact to Demarcate between Market Forces and Protection?" *European Law Journal*, Vol. 11, No. 1, January 2005, ss. 79–109.
- Carraro, Carlo, and Gilbert E. Metcalf. *Behavioral and Distributional Effects of Environmental Policy*. Chicago: University of Chicago Press 2001
- Chapters of European Economic History*. First edition. [Prague, Czech Republic]: Karolinum 2014.
- Cheben, J. The Necessity of Implementation of Diversity Management Caused by the Actual Development of Cross-border Labour Mobility in EU. *Studia Commercialia Bratislaviensia*, 4(13) 2011.
- Chen, W. Using evolutionary game theory to study governments and manufacturers' behavioral strategies under various carbon taxes and subsidies. *Journal of Cleaner Production*, 201, 2018, ss. 123-141.
- Choi, Yo Sop. EU Competition Policy Via Controlling State Aid. *International Area Studies Review* 13.2, 2010: 303-322.
- Conant, M. *Access to energy, 2000 and after*. Lexington: The University Press of Kentucky 2015.
- Conconi, P., C. Perroni, and R. Riezman, Is partial tax harmonization desirable?, *Journal of Public Economics* 92(1-2) 2008:254–267.
- Conrad, Christian A. Taking Stock: The History of European Steel Crisis Policy. *Journal of European Economic History* 34.1, 2005: 283.
- Cooter, R & Ulen, T. *The law and economics*. 6th edition. Berkley law books 2016.
- Craig, P. P., and G. De Búrca. *The Evolution of EU Law*. Second edition. Oxford ; New York: Oxford University Press 2011.
- Craig, Pauk Grainee de Burca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* 5th edn Oxford University Press 2011 s.1088.
- Davies, W. When Is a Market Not a Market?: 'Exemption', 'Externality' and 'Exception' in the Case of European State Aid Rules. *Theory, Culture & Society*, 30(2) 2013, s. 32-59.
- de Ugarte, S. Beyond Preussen-Elektra? - EU State Aid and the Promotion of Renewable Energy. *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR)*, 2(3) 2014, s. 253-259.
- Derenne, Jacques, Blockx, Jan, Doudountsaki, Sofia, Rodriguez & Toquero, Jaime . Key Developments in State Aid Law. *Journal of European Competition Law & Practice* 6.3 2015: 210-217.
- Dewiselaere, J. Belgium: When a Regressive Tax Regime Becomes a Selective Aid Measure - Some Practical Lessons from the Belgian Energy Sector on How (Not) to Act. *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR)*, 3(1) 2015, s. 60-63.



- Dunn, R. M. & Mutti, J. H.. International economics (6th ed.). London; New York: Routledge 2004.
- Elitzur, Ramy & Mintz, Jack. "Transfer Pricing Rules and Corporate Tax Competition." *Journal of Public Economics* 60.3 1996: 401-422.
- Eyland, Terry, Zaccour, Georges. Carbon Tariffs and Cooperative Outcomes. *Energy Policy* 65 2014: 718-728.
- Ezcurra, M. V. EU State Aid and Energy Policies as an Instrument of Environmental Protection: Current Stage and New Trends. *EStAL - European State Aid Law Quarterly*, 4, 2014 s. 665-674.
- Feenstra, Robert C., and Alan M. Taylor. *International Economics*. 2. ed. New York: Worth Publishers 2012.
- Friederiszick, Hans W.; Röller, Lars-Hendrik; Verouden, Vincent. European state aid control: an economic framework. *Handbook of antitrust economics* 2006, 625-669.
- Gaal, Norbert; Papadias, Lambros; RIEDL, Alexander. Citynet Amsterdam: an application of the market economy investor principle in the electronic communications sector. *Competition Policy Newsletter* 2008, 1: 82-85.
- Gauthier, Stéphane. Efficient Tax Competition Under the Origin Principle. *Journal of Public Economic Theory* 20.1 2018: 85-99.
- Giacomarra, M. European Union commitment towards RES market penetration: From the first legislative acts to the publication of the recent guidelines on State aid 2014/2020. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 47(C) 2015, s. 218-232.
- Gregoriou, Greg N., and Vikash Ramiah. *Handbook of Environmental and Sustainable Finance*. Amsterdam: Academic Press 2016.
- Grossman, S. I. *Multivariable calculus, linear algebra, and differential equations* (3rd ed.). Fort Worth: Saunders College Publishing 1995.
- Hauffer, Andreas. Competition for Firms in an Oligopolistic Industry: The Impact of Economic Integration. *Journal of International Economics* 80.2 2010: 239-248.
- Hauffer, Andreas. The Effects of Regional Tax and Subsidy Coordination On Foreign Direct Investment. *European Economic Review* 50.2 2006: 285-305.
- Haugen, Ingrid N., and Anna S. Nilsen. *Game Theory*. Nova Science Publishers 2009.
- Havránek, T. On the Intensity of International Subsidy Competition for FDI. *Theoretical and Applied Economics* 2, 2010.
- Heine, Dirk, John Norregaard, and Ian W.H Parry. *Environmental Tax Reform: Principles From Theory and Practice to Date*. International monetary fund 2012.
- Heizer, Jay. *Operations Management: Sustainability and Supply Chain Management*. Eleventh edition, global edition. Harlow: Pearson Education 2014.
- Hlaváček, J. *Generalized Microeconomics*. Karolinum Press 2013.
- Horspool, Margot; Humphreys, Matthew. *European Union Law*. Oxford University Press 2012.
- Hurt, Stephenr. Understanding EU Development Policy: History, Global Context and Self-interest? *Third World Quarterly* 31, no. 1 2010: 159-168.
- Iire, Tero. Suorat Markkinatukijärjestelmät Uusiutuviasta Energialähteistä Peräisin Olevan Sähkön Käytön Edistäjänä EU-alueella. *Ympäristöpolitiikan Ja -oikeuden vuosikirja* 2010: 237-286.
- Jones, Alison, and Brenda Sufirin. *EU competition law: text, cases, and materials*. oxford university Press 2016.
- Joutsamo, K., Aalto, P., Kaila, H., Maunu, A.: *Eurooppaoikeus, Kolmas uudistettu painos*, Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Kaisto, Janne. *Lainoppi Ja Oikeusteoria*. [Helsinki]: Edita 2005.

- Kamensky, J. M. & Morales, A. *Competition, Choice, and Incentives in Government Programs*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2006.
- Kassim, H. The New Political Economy of EU State Aid Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13(1) 2013, s. 1-21.
- Kavcic, S., Erjavec, E., & Mergos, G. EU enlargement and the Common Agricultural Policy: The case of Slovenia. *Agricultural and Food Science*, 12(1) 2008, 3-19.
- Keen, Michael & Konrad, Kai. *International Tax Competition and Coordination*. IDEAS Working Paper Series From RePEc 2012.
- Kiviluoma, J. *Managing Wind Power Variability and Uncertainty Through Increased Power System Flexibility*. Espoo: VTT 2013.
- Klami, H.: *Methodological Problems in European and Comparative Law*, Helsinki: Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 14, 1997.
- Knade-Plaskacz, Agnieszka. The role of national courts in enforcing unlawful state aid. *Contemporary Legal and Economic Issues* 4 2013: 135-144.
- Kociubiński, J. Selectivity Criterion in State Aid Control. *Wroclaw Review of Law*, 2(1) 2012, ss. 1-15.
- Koenig Christian, Sandra Dennis ja Kristina Schreiber. *European Competition Law in a Nutshell: A Concise Guide*. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH 2011.
- Kohler-Kohh, Beate. Changing patterns of interest intermediation in the European Union. *Government and Opposition* 1994, 29.2: 166-180.
- Koivisto, Ida, and Anni Tuomela. Lainoppineita Vai Oikeustieteilijöitä?: Näkökulmia Perustutkinnon Metodiopetuksen Kehittämiseen Helsingin Yliopiston Oikeustieteellisessä Tiedekunnassa. *Oikeus* 41, no. 3 2012: 410-432.
- Kondo, H. International R&D subsidy competition, industrial agglomeration and growth. *Journal of International Economics*, 89(1) 2013, s. 233.
- Kurkela, Matti S. Laki Ja Oikeus; Lainoppi Ja Oikeustiede. *Defensor Legis : Suomen Asianajaliiton äänenkannattaja* 90, no. 3 2009: 461-469.
- Leigh Hancher, Tom Ottervanger, Pieter J. Slot *EU State Aids*. Sweet & Maxwell 2012.
- Lenz, Christine. *Die Verknüpfung Von Emissionshandelssystemen - Sozial Gerech Und ökologisch Effektiv*. Kassel, Germany: Kassel University Press, 2014.
- Liesegang, C. Tax competition and fiscal equalization under corporate income taxation. *International Tax and Public Finance*, 25(2) 2018 ss. 311-324.
- Lübbig, T. The German Renewable Energy Act (EEG) - Unlawful State Aid?: A legal Assessment of the State Aid Proceedings by the European Commission against Germany. *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR)*, 2(2) 2014, s. 121-130.
- Maillo, Jerónimo. Balancing Environmental Protection, Competitiveness and Competition A Critical Assessment of the GBER and the EEAG. *European State Aid Law Quarterly* 16.1 2017: 4-10.
- Majone, Giandomenico. *Europe As the Would-be World Power: The EU At Fifty*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press 2009.
- Määttä, Kalle. *Oikeustaloustieteen aakkoset*. 1999.
- Määttä, Kalle. *Oikeustaloustieteen Perusteet. 2., uudistettu laitos*. [Helsinki]: Edita 2016.
- Mäenpää, Olli. *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Sanoma Pro 2013.
- Markusen, A. R. *Reining in the competition for capital*. Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research 2007.
- McGovern, Edmond. *EU Anti-dumping and trade defence law and practice*. Globefield Press 2017.
- Mihaela, I. S. The macroeconomic impact of legislative regulations in the renewable energy sector. *Annals of the University of Oradea: Economic Science*, 25(1) 2015, s. 202-213.

- Monti, Giorgio. *EC Competition Law*. Cambridge: Cambridge University Press 2007.
- Mortelmans, Kamiel. Compensatory Justification Criterion in the Practice of the Commission in Decisions on State Aids, *The. Common Market L. Rev.* 21, 1984: 405.
- Nicolaides, P. A Critical Analysis of Reductions from Environmental Taxes in the New Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy, 2014–2020. *Energy & Environment*, 26(4) 2015, s. 573-586. Nicolaides 2015a
- Nicolaides, P. *Essays on law and economics of state aid* (Doctoral dissertation, Maastricht University) 2008.
- Nicolaides, P. *State Aid Uncovered - Critical Analysis of Developments in State Aid 2014*. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH 2015. Nicolaides 2015b
- Niemi, Matti Ilmari. Lainoppi - Analyysiä Vai Oikeuttamista? *Lakimies : Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Aikakauskirja* 100, no. 5 2002.
- Ogawa, Hikaru, Wang, Wenming. Asymmetric Tax Competition and Fiscal Equalization in a Repeated Game Setting, *International Review of Economics & Finance* 41 2016: 1.
- Owen, Guillermo. *Game Theory*. Emerald Group Publishing Limited 2013.
- Parcerro, O.J. Inter-jurisdiction Subsidy Competition for a New Production Plant: What Is the Central Government Optimal Policy? *Regional Science and Urban Economics* 37.6, 2007: 688-702.
- Parikka, Julius, and Kristian Siikavirta. *EU: n valtiontukisäännöt*. Helsinki: Edita 2012.
- Pesaresi, Nicola, Christina Siaterli, Koen Van de Castele & Leo Flynn. *EU Competition Law: V. 4, State Aid*. Second edition. Leuven: Claeys & Casteels 2016.
- Pflüger, Michael. Subsidizing Firm Entry in Open Economies. *Journal of Public Economics* 97.C 2013: 258-271.
- Piketty, Thomas. *Capital in the 21st Century* 2014.
- Pollack, Mark A. The New EU Legal History: What's New, What's Missing?(Toward a New History of EU Law). *American University International Law Review* 28, no. 5 2013: 1257-1310.
- Quigley C., *European State Aid Law and Policy*, Oxford 2015.
- Quigley, C. Collins. *EC state aid law and policy*. Oregon 2003.
- Raitio, Juha. *Eurooppaoikeus Ja Sisämarkkinat*. 2. uud. p. Helsinki: Talentum, 2010.
- Raitio, Juha. *Euroopan Unionin Oikeus*. Helsinki, 2016.
- Ramlogan, Rajendra. *Sustainable Development: Towards a Judicial Interpretation*. Leiden ; Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2011.
- Rauhanen, Timo. *Verotuet Valtion Poliittikkavälineenä Ja Ohjauksena*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2017.
- Richelle, Isabelle, Wolfgang, Schön, Edoardo, Traversa. *State Aid Law and Business Taxation* 2016.
- Robins, N. Ex Post Assessment of the Impact of State Aid On Competition. *European State Aid Law Quarterly* 17.4 2018: 494-508.
- Rollings, Neil. *British Business in the Formative Years of European Integration: 1945-1973*. New York: Cambridge University Press 2007.
- Sadorsky, Perry. Modeling Renewable Energy Company Risk.(Strategic Choices for Renewable Energy Investment)(Report). *Energy Policy* 40 2012: 39-48.
- Sanden, Joachim. The EEAG 2014-2020 and the Remediation of Contaminated Sites. *European State Aid Law Quarterly* 13, no. 4 2014: 650-664.
- Sayde, Alexandre. *Abuse of EU law and regulation of the internal market*. Bloomsbury Publishing 2014.
- Sheu, Jih-Biing, Chen, Yenming J. Impact of Government Financial Intervention On Competition Among Green Supply Chains. *International Journal of Production Economics* 138.1 2012: 201-213.

- Schön, Wolfgang. Taxation and State Aid Law in the European Union. *Common Market Law Review* 36, no. 5 1999: 911-936.
- Sciskalová, Marie. Definition and Characteristics of State Aid. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 110.C 2014: 223-230.
- Scitovsky, Tibor. *Economic Theory and Western European Integration*. London: Routledge 2003.
- Shaw, Josephine, and Marise Cremona. *Law of the European Union*. London: Macmillan 1996.
- Siikavirta, Kristian. *Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristönsuojelu*. Helsingin yliopisto 2007
- Skovgaard Ølykke, Grith & Fanøe Andersen, Cecilie : A state aid perspective on certain elements of Article 12 of the new Public Sector Directive on in-house provision, *Public Procurement Law Review* 2015, 1, 1-15
- Smith, M. P. Single market, global competition: Regulating the European market in a global economy. *Journal of European Public Policy*, 17(7), 2010 ss. 936-953.
- Sokol, Tomislav. Legal Status of the Catholic Church As an Economic Entity in EU and Croatian Law. *Zbornik Pravnog Fakulteta U Zagrebu* 68.1, 2018: 31-60.
- Stevens, Stan. Tax Aid and Non-profit Organizations. *EC Tax Review* 19.4, 2010: 156-169.
- Swingland, Ian R. (Ian Richard). *Capturing Carbon and Conserving Biodiversity: The Market Approach*. London: Earthscan Publications 2003.
- Switzer, Stephanie. *European Law*. Dundee: Dundee University Press, 2009.
- Syrpis, Philip. *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*. Cambridge: Cambridge University Press 2012.
- Szmagalska-Follis, Karolina. Are the European Union's New Boundaries Like the Iron Curtain? 1989, Borders and Freedom of Movement in Poland and Ukraine. *International Journal of Politics, Culture, and Society IJPS* 22.3 2009: 385-400.
- Szwajdler, P. Boundaries between Fair and Harmful Tax Competition. *Journal of Education*, 6(13), 2016 ss. 470-480.
- Szyszczyk, E. State aid for energy infrastructure and nuclear power projects. *ERA Forum*, 16(1) 2015, s. 25-38.
- Talus, Kim: *EU-energiäoikeuden perusteet*. Edilex 2015.
- Taugourdeau, E. On the existence of Nash equilibria in an asymmetric tax competition game. *Regional science & urban economics*, 41(5) 2011, ss. 439-445.
- Thieffry, Patrick. State Aid Modernisation in Action: Regional Airports and Renewable Energies. *ERA Forum* 15.2 2014: 283-302.
- Troitino, David Ramiro. *European Integration: Building Europe*. Hauppauge, N.Y.: Nova Science Publishers, Inc, 2013.
- Tunali, Ç. B., & Fidrmuc, J. State aid policy in the European union. *Journal of Common Market Studies*, 53(5) 2015, 1143-1162
- Ubbels, Barry. *Unfare Solutions: Local Earmarked Charges to Fund Public Transport*. London ; New York: Spon Press 2004.
- Van Larebeke N, Hens L, Schepens P, et al. The Belgian PCB and dioxin incident of January-June 1999: exposure data and potential impact on health. *Environmental Health Perspectives* 2001;109(3):265-273.
- Velasco Caballero, F. & Pastor-Merchante, F. *The public administration of the internal market*. Groningen: Europa Law Publishing 2015.
- Viljanen, Veli-Pekka, Kaarlo Tuori, Martin Scheinin, Tuomas Ojanen, Heikki Karapuu, and Pekka Hallberg. *Perusoikeudet*. Helsinki: Sanoma Pro 2005.
- Von Martin Greive, *Die Welt* 2014, Deutsche Einheit kostet 2.000.000.000.000 Euro.

- Von Rosenstiel, Dirk Peters; Heuermann, Daniel F.; HÜSIG, Stefan. Why has the introduction of natural gas vehicles failed in Germany?—Lessons on the role of market failure in markets for alternative fuel vehicles. *Energy Policy* 2015, 78: 91-101.
- Von Unger, M. Germany's renewable energy law, state aid and the internal market. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 11(2) 2014, s. 116-136.
- Wagener, A. Double Bertrand tax competition: A fiscal game with governments acting as middlemen. *Regional Science and Urban Economics*, 31(2) 2001, ss. 273-297.
- Wagener, Andreas. Tax competition, relative performance, and policy imitation. *International Economic Review* 54.4 2013: 1251-1264.
- Wakeman, R. Themes in modern European history since 1945. London: Routledge 2003.
- Wang, C. Green insurance subsidy for promoting clean production innovation. *Journal of Cleaner Production*, 148(C) 2017, s. 111-117.
- Wang, Yu - Ter. Export Subsidy Competition and the WTO Agreement. *Journal of Economic Development* 28.1 2003: 23-34.
- Warlouzet, Laurent. When Germany Accepted a European Industrial Policy: Managing the Decline of Steel From 1977 to 1984. *Jahrbuch Für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook* 58.1. 2017: 137-162.
- Weatherill, Stephen. Cases and materials on EU law. Oxford University Press, USA 2014.
- Willigers, B.J.A, Hausken, K The Strategic Interaction between the Government and International Oil Companies in the UK: An Example of a Country With Dwindling Hydrocarbon Reserves. *Energy Policy* 57.C 2013: 276-286.
- Wisblade. 1997. When are tax advantages state aids and when are they general measures?, European policies research centre, University of Strathclyde, Glasgow 1997.
- Wishlade, Fiona. When Policy Worlds Collide: Tax Competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU. *Journal of European Integration* 34.6, 2012: 585-602.
- Woerdman, E., Arcuri, A., & Clò, S. Emissions trading and the polluter-pays principle: do polluters pay under grandfathering?. *Review of Law & Economics*, 4(2) 2008, 565-590.
- Woerdman, Edwin. Developing a european carbon trading market: will permit allocation distort competition and lead to state aid?. 2001.
- Wyatt, Dashwood, Arnall ja Ross. European Union Law. Neljäs painos. Lontoo 2000.
- Ye, Guangliang. Environmental Regulation in a Mixed Economy. *Environmental and Resource Economics* 65, no. 1 2016: 273-295.
- Yu, B. Ecological compensation for inundated habitats in hydropower developments based on carbon stock balance. *Journal of Cleaner Production*, 114 2016, s. 334-342.
- Zhou, Wenhui, Huang, Weixiang. Contract Designs for Energy-saving Product Development in a Monopoly. *European Journal of Operational Research* 250.3 2016: 902.
- Zhou, Wf. A dynamic model of export subsidy competition” *Actual Problems Of Economics* 122 2011: 369-378.
- Zhu, Xiaoxi, Wang, Miaomiao ; Chen, Guofu ; Chen, Xiaoshan. The Effect of Implementing Trade-in Strategy On Duopoly Competition. *European Journal of Operational Research* 248.3 2016: 856.

# 1. Johdanto

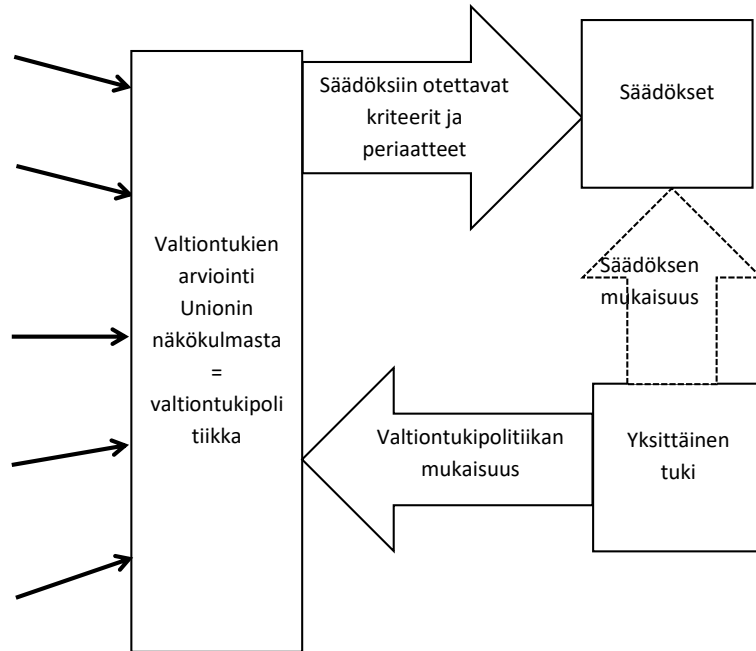
## 1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella tukikilpailun ja Unionin tavoitteiden vaikutusta valtioneukisääntelyyn ja Unionin eli käytännössä komission harjoittamaan valtioneukipolitiikkaan. Tutkimuksen painopisteenä on komission toiminta tukipolitiikkaa ohjaavana tahona, sekä perussopimusten ja oikeuskäytännön komissiolle antamat työkalut valtioneukien käytön ohjaamiseen eri tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkimus painottuu ympäristönsuojelun- ja energia-alan tukiin, koska näiden merkitys on kasvanut kuluvan vuosituhannen aikana merkittävästi.

Tutkimuksen tärkein tavoite on selvittää, mitkä periaatteet ja tavoitteet ovat ohjanneet Unionin valtioneukipolitiikkaa ja miten niiden vaikutus näkyy valtioneukisääntelyssä. Tämän lisäksi pyritään tunnistamaan Unionin kulloisienkin tavoitteiden ja niiden painotusten vaikutusta valtioneukisääntelyyn ja sitä kautta luomaan kokonaiskuva siitä, miksi valtioneukisääntely on kehittynyt sellaiseksi kuin se on tänä päivänä ja miten se mahdollisesti kehittyy tulevaisuudessa. Tutkimukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi joudutaan myös tarkastelemaan, minkä verran EU:n perussopimukseen sisältyvää sääntelyä käytetään tosiasiasa komission määrittämän politiikan työkaluna. Poliitiikan ja lain erottaminen on tässä kontekstissa merkityksellistä, koska sääntelyn ovat luoneet jäsenvaltiot eli eri taho, kuin joka soveltaa sääntelyä ja käyttää sitä politiikkansa soveltamisvälineenä eli komissio.

Tutkimus toteutetaan perehtymällä taloustieteelliseen tutkimukseen tukikilpailuista ja valtioneukisääntelyyn systematiikkaan sekä ympäristö- ja energiasääntelyn sisältöön, kuten myös valtioneukipolitiikan tavoitteisiin. Tutkimuksessa pääasiallisena oikeussääntönä toimii valtioneukista säätävä SEUT 107 -artikla sekä erityisesti SEUT 107(3)(c) -artiklan tulkinnasta annetut komission suuntaviivat ja näitä koskeva oikeuskäytäntö. Seuraava kuva havainnollistaa sitä, miten erilaiset tavoitteet ja taustaolettamat muodostuvat sääntelyksi ja millaiseksi sääntelyn ja käytännön välinen vuorovaikutus hahmotetaan tässä tutkimuksessa. Tutkimuksessa vertaillaan myös eri aikakausilla toteutettua valtioneukipolitiikkaa ja sen taustaolettamia sekä eri tavoitteiden painotuksia. Tässä keskeisessä roolissa ovat kilpailupolitiikkaa koskevat asiakirjat, komission päätökset ja tuomioistuinnratkaisut.

## Tavoitteet ja taustaolettamat



*Kuva 1. Periaatteista ja malleista säännöksiksi ja päätöksiksi  
Tavoitteet ja taustaolettamat*

Tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaisesti kuvan suurimman pystypalkin eli valtiontukipolitiikan vuorovaikutusta muiden osien kanssa. Tutkimus tarkastelee valtiontukipolitiikkaa kahdesta näkökulmasta: mitkä seikat ovat muodostaneet valtiontukipolitiikan ja miten nämä seikat ovat lopulta vaikuttaneet sääntelyyn. Yksittäisiä tukiohjelmiä ja tuista annettuja päätöksiä ei tarkastella muutoin kuin osana laajempaa kokonaiskuvaa.

Valtiontukia on tutkittu laajalti Euroopassa pitkiä aikoja ja kirjallisuutta on olemassa, viimeisenä merkittävän kehityssuuntana on valtiontukia ja energia-alaa koskeva tutkimus. Kansallisesti lainvalmistelussa on pohdittu erityisesti valtiontukien liityntää vero-oikeuteen.<sup>1</sup> Nykyinen kansallinen oikeudellinen tutkimus valtiontuista on melko vähäistä. Taloustieteellistä tutkimusta valtiontuista on olemassa melko paljon. Valtiontukipolitiikkaa on kuitenkin tutkittu sekä kansallisesti että

<sup>1</sup> Ks. valtiontukien arvioinnista lainvalmistelussa esim. HE 140/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle voimalaitosverolaiksi sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta ja verotilistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta sekä HE 244/2009 Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistojen verotusta koskeväksi lainsäädännöksi

kansainvälisestä melko vähän.<sup>2</sup> Valtiontukipolitiikan tutkimus on kuitenkin tärkeää, koska valtiontukipolitiikassa on kyse tiettyjen tavoitteiden toteuttamista käyttämällä hyväksi sääntely- ja valvontavaltaa.<sup>3</sup> Unionin oikeudessa politiikat toimivat myös jossain määrin oikeuslähteenä, jolloin on olennaista tunnistaa sovelletut politiikat jo Unionin oikeuden sisällön ymmärtämisen vuoksi.<sup>4</sup>

Verotukien tutkimus on tällä hetkellä aktiivista sekä taloustieteissä että oikeustieteissä, koska EU:n tuomioistuin ja komissio ovat tiukentaneet linjaansa valtiontukiin, mikä on vaikuttanut erityisesti verotukiin.<sup>5</sup> Komissio on myös 2000-luvun alkupuolelta asti tiukentanut valtiontukien valvontaa yleisesti.<sup>6</sup> Tähän aiempaan tutkimukseen uutena tietona voidaan tuottaa erityisesti tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat valtiontukisääntelyn taustalla, mikä voi sekä auttaa tulkitsemaan sääntelyä että sääntelyn pohjalta annettavia päätöksiä.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitkä ovat olleet merkittävimmät valtiontukisääntelyyn vaikuttavat taustaolettamat ja tavoitteet?
2. Miten nämä ovat historian saatossa näkyneet valtiontukisääntelyssä ja komission toiminnassa?
3. Miten nykyiset ympäristö- ja energiatuet sopivat tähän kehitykseen ja voidaan tukipolitiikan katsoa muuttuneen näiden vuoksi?

Ensimmäinen tutkimuskysymys tutkii valtiontukisääntelyyn vaikuttavia taustaolettamia ja tavoitteita. Taustaolettamia tarkastellaan taloustieteen avulla, jossa on käsitelty erilaisia valtiontukiin liittyviä malleja laajalti. Komission politiikan sisältöä muuttaneet mallit pyritään tunnistamaan sääntelyn sisällön ja komission lausumien kautta. Tavoitteita taas selvitetään erilaisista Unionin virallisasiakirjoista ja kertomuksista, kuten myös eri säädösten perusteluista.

Toinen tutkimuskysymys pyrkii vastaamaan siihen, miten nämä tavoitteet ja taustaolettamat ovat vaikuttaneet valtiontukisääntelyn sisältöön eri aikakausina. Valtiontukia on koko niiden historian ajan leimannut voimakas politisoituminen,<sup>7</sup>

---

2 Kassim 2013.

3 Kassim 2013.

4 Raitio 2016 s. 196-198.

5 Rauhanen 2017 s. 7, tuomioistuimen linja ei tosin tuomioistuimen oman käsityksen mukaan ole välttämättä tiukentunut, vaan tuomioistuin tulkitsee uusien tapauksien tosiseikkoja aina itsenäisesti ks. tapaukset C-262/12, Vent De Colère ym., ECLI:EU:C:2013:851 kohdat 35-36 ja T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 58.

6 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 95

7 Siikavirta 2007.



minkä vuoksi valtioneuvoston historiaan ja sen liitännäisen osana Euroopan integraation historiaa on olennaista perehtyä, jotta voidaan ymmärtää politiikan kehitys ja miten valtioneuvoston tulkintaperiaatteet ovat muuttuneet nykypäivään mennessä. Toiseen tutkimuskysymykseen vastatessa keskeisessä roolissa ovat erilaiset Unionin viralliset lähteet, kuten komission kilpailupolitiikkaa koskevat kertomukset ja yleisemmät valtioneuvoston linjat koskevat tutkimukset. Kolmas tutkimuskysymys painottuu ympäristö- ja energiatalouteen, koska ne ovat kuluneen vuosikymmenen aikana muuttaneet voimakkaasti valtioneuvoston sisällön ja kasvaneet huomattavasti todella merkittäväksi tukiryhmäksi, jolloin niiden tarkastelu itsenäisesti on perusteltua.

Tutkimuksessa käsiteltävien tukisääntelyiden painopiste on ympäristö- ja energiatalouksessa johtuen näiden erityislaatuista roolia valtioneuvoston politiikassa. Erityiset toimialat on niihin liittyvien voimakkaiden muiden intressien ja alojen erityislaatuisuuden vuoksi rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, kuten ne myös rajataan usein komission antamien suuntaviivojen ja asetusten ulkopuolelle. Näistä erityisistä aloista näkyvämmät ovat kalastus, vesiviljely ja maatalouden alkutuotanto, johtuen pääsääntöisesti näiden alojen herkkyydestä kilpailulle.<sup>8</sup> Sama rajanveto sisältyy myös SEUT 42 artiklaan, jossa todetaan, että kilpailusääntöjä eli myös valtioneuvoston tukea, sovelletaan näillä aloilla vain siltä osin, kun Euroopan neuvosto, parlamentti ja komissio ovat ne hyväksyneet. Useissa valtioneuvoston tukea koskeissa suuntaviivoissa maatalous ja kalantutkimus on rajattu pois määräysten soveltamisalasta,<sup>9</sup> ja niitä koskien on annettu omia erityisasetuksiaan.<sup>10</sup>

Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät prosessikysymykset valtioneuvoston arviointi- ja hyväksymismenettelystä, vaikka suuri osa tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä koskee nimenomaan näitä. Prosessitapausten määrää havainnollistaa seuraava taulukko:

---

8 Ks tarkemmin seuraavien asetusten perusteluista: Komission asetus 702/2014, 25.6.2014, tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti ja Komission asetus 1388/2014, 16.12.2014, tiettyjen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

9 Erityisten valtioneuvoston tukisääntöjen soveltamisalasta ks. esim. komission tiedonanto Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (2014/C 200/01), jatkossa suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 13.

10 Ks. esim. Komission asetus 1535/2007, 20.12.2017, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla sekä Komission asetus 702/2014, 25.6.2014, tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

Taulukko 1 Muita kuin valtiontuen substanssia koskevien tapausten määrä maittain vuosilta 1956-2018. Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.

Valtio	Tapauksia yhteensä	Joista prosessitapauksia	Prosessitapaus %
Italia	186	112	60 %
Saksa	132	91	69 %
Ranska	131	72	55 %
Espanja	103	57	55 %
Kreikka	56	36	64 %
Belgia	52	31	60 %
Alankomaat	48	31	65 %
Itävalta	29	20	69 %
Britannia	21	9	43 %
Irlanti	17	5	29 %
Portugali	18	10	56 %
Tanska	19	12	63 %
Unkari	14	3	21 %
Puola	9	8	89 %
Slovakia	6	6	100 %
Luxemburg	3	3	100 %
Ruotsi	3	3	100 %
Romania	2	1	50 %
Liettua	2	2	100 %
Bulgaria	3	1	33 %
Kroatia	1	0	0 %
Suomi	1	1	100 %
<b>Yhteensä</b>	<b>856</b>	<b>514</b>	<b>60 %</b>

Menettelysäännöt kuvataan kuitenkin lyhyesti tutkimuksessa, koska suuntaviivojen mukaisten tukien ilmoitusmenettelyyn liittyy tiettyjä erityispiirteitä, jotka on hyvä käsitellä ympäristö- ja energia-alojen tukia koskevassa tutkimuksessa. Tutkimuksessa käsitellään valtiontukiin liittyviä tulkintaperiaatteita ja tukien yleisiä myöntämisedellytyksiä. Esimerkiksi vaikutusperiaate on keskeinen ympäristötukien arvioinnissa, koska tuet arvioidaan ”niiden vaikutusten eikä tavoitteiden perusteella”<sup>11</sup>. Erilaisista tulkintaperiaatteista on tärkeä erottaa Unionin tuomioistuimen

11 Ks. ennakkotapaus 173/73, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71.

luomat periaatteet, jotka liittyvät erityisesti SEUT 107(1) -artiklan soveltamiseen ja komission luomat arviointikriteerit tai -periaatteet joita käytetään arvioitaessa tuen soveltuvuutta SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla.

### 1.3 Metodi

Tutkittava ongelma koskee sääntelyn tavoitteita ja sen vaikutuksia. Tämän vuoksi joudutaan valitsemaan sovelias metodi sääntelyn vaikutusten arviointiin. Sääntelyn ja sen tavoitteiden arviointiin taas joudutaan soveltamaan perinteistä lainopillista metodia ja erityisesti teleologista tulkintaa, jossa arvioidaan sääntelyä sen tavoitteiden valossa. Sääntelyn kehitystä tarkastellaan myös pitkällä aikavälillä, joten historiallinen metodi tulee toimimaan jonkinlaisessa roolissa tutkimuksessa, kuten myös tukipolitiikan analyyttinen tarkastelu. Kysymys ei siis ole pelkästään lain nykytilaa selvittävä, mutta ei myöskään pelkkä vaikutusanalyysi, vaan jotain siltä väliltä. Tämä edellyttää useiden metodien käyttöä. Vaikka oikeudellista analyysiä ei huomioitaisi, valtioneukia ei siltikään voitaisi tutkia pelkästään taloudellisesta näkökulmasta. Myös taloustieteellinen kirjallisuus tunnustaa, että valtioneukiin liittyy merkittävässä määrin muitakin kuin taloudellisia seikkoja.<sup>12</sup> Tämän vuoksi oikeudellisen ja taloudellisen metodin lisäksi joudutaan arvioimaan valtioneukisääntelyn nykytilaa ja historiaa Unionissa. Historiakatsaukseen soveltuu oikeushistoriallinen metodi. Nykytilaa taas selvitetään arvioimalla valtioneukien, valtioneukitapausten ja valtioneukipäätösten kehitystä sekä vertaamalla tukia ja tukiin liittyviä päätöksiä Unionin eri jäsenmaissa. Tässä metodi on pitkälti lainopillinen, mutta myös oikeuden ja yhteiskunnan vuorovaikutusta tarkasteleva.

Tutkimuksen ensimmäinen osa perehtyy valtioneukipolitiikan ja Unionin historiaan. Tässä osassa tarkastellaan oikeushistoriallisella metodilla Euroopan unionin ja sen edeltäjien valtioneukipolitiikkaa. Aineistossa avainasemassa ovat komission antamat vuosittaiset kilpailupoliittiset kertomukset. Tämä perustuu siihen, että tutkimuksen tavoitteena on tarkastella valtioneukipolitiikkaan liittyviä taustatekijöitä ja niiden kehitystä Unionin historian ajalta. Komission kertomukset ovat alkupe-  
räislähteinä paras aineisto arvioimaan sitä, mitä komissio on tavoitellut minäkin aikakautena. Komission kertomuksista ei kuitenkaan voida saada täysin objektiivista selvyyttä siitä, ovatko komission ilmoittamat tavoitteet tosiasiaa komission käytännössä harjoittamassa valtioneukipolitiikassa. Tämän selvittämiseen käytetään tukevana aineistona komission päätöksistä ja tuomioistuintapauksista koottua aineistoa sekä aiempaa kirjallisuutta, joka käsittelee valtioneukien ja Euroopan unionin/yhteisön historiaa.

---

<sup>12</sup> Markusen 2007 s. 1.

Toinen metodi valtiontukien arviointiin on perinteinen lainoppi. Lainoppi on voimassa olevan oikeuden tuntemista ja sen hyväksikäyttöä.<sup>13</sup> Lainopillisen tiedon kohteena on oikeusjärjestys. Oikeusjärjestyksen tutkimuskohde on perimmiltään se, onko oikeusjärjestyksessä voimassa normi, jonka mukaan on toimittava tietyllä tavalla.<sup>14</sup> Lainopillisen arvioinnin kohteena olevaan oikeusjärjestykseen kuuluvat lain lisäksi oikeustapaukset, tuomioistuinkäytäntö, lainlaatijan esityöt, lainsoveltamisohjeet ja näitä koskevat oikeudelliset julkaisut ja muu tutkimus. Lainopin ulkopuolelle jäävät syvemmät oikeusperiaatteet ja niihin liittyvä tutkimus.<sup>15</sup> Lainopin tavoitteina voivat olla ratkaisujen määrittäminen tiettyihin tapauksiin tai oikeusjärjestelmän systematisointi.<sup>16</sup> Tässä tutkimuksessa pyritään sekä systematisoimaan valtiontukiin liittyvää EU-oikeusjärjestelmää. Lainopillisen osion tehtävänä on myös tuottaa uutta tietoa, vaikka siinä tulkitaankin vain olemassa olevaa oikeusjärjestystä. Lainopillisessa tutkimuksessa saadaan uutta tietoa siitä, miten oikeusjärjestys toimii, ja miten se toimisi tietyissä tilanteissa.<sup>17</sup>

EU-oikeutta tulkittaessa hierarkiassa ylimmät oikeuslähteet ovat sopimus Euroopan unionin toiminnasta eli SEUT ja sopimus Euroopan unionista (jatkossa SEU). Valtiontukia koskeva säännöstö on SEUT 107-109 artikloissa, menettelysäännöt ja prosessissa noudatettavat periaatteet taas ovat tarkemmin valtiontukien menettelyasetuksessa<sup>18</sup> ja näiden lisäksi sovelletaan useita periaatteita, jotka johdetaan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. SEUT 101-109 -artiklat ovat sanamuodoltaan melko laajoja, mikä tarkoittaa, että niiden tulkinta on keskeisessä roolissa oikeudenkäytössä.<sup>19</sup> Osa periaatteista liittyy nimenomaan valtiontukiin, osa taas Unionin oikeuteen ylipäätään. Nämä ovat pääasiallisia oikeuslähteitä valtiontukia tutkittaessa. Toissijaista normistoa ovat komission antamat säännöt. Komissio on antanut tulkintaohjeita, suuntaviivoja, huomautuksia, ilmoituksia ja direktiivejä koskien valtiontukia. Näillä kaikilla on erilainen painoarvo laintulkinnassa, mutta EU-tuomioistuinten ratkaisukäytännössä tuomioita on pohjustettu kaikkiin näihin, ja komissio tekee ensi vaiheen päätöksen näiden perusteella. Kaikkia näitä joudutaan tutkimaan arvioitaessa relevantteja sääntöjä valtiontukiin liittyen. Koska artiklan 107 sanamuoto on hyvin laaja ja se perustuu paljolti taloudellisiin vaikutuksiin, ei pelkästään lain sanamuodon arviointi riitä. Tämän vuoksi tutkimuksessa käytetty lainopillinen menetelmä on lakipositivistisen lisäksi analyttistä, koska lakipositivistisessä metodissa arvioidaan vain lakia annettuna asiana ilman tavoit-

---

13 Kurkela 2009 s. 466.

14 Kaisto 2005 s. 162.

15 Kurkela 2009 s. 467.

16 Kaisto 2005 s. 344.

17 Koivsto & Tuomela 2012 s. 414.

18 Neuvoston asetus 2015/1589, 13.7.2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jatkossa valtiontukien menettelyasetus.

19 Koenig, Dennis & Schreiber 2011 s. 11-13.

teita tai lain ja yhteiskunnan vuorovaikutusta tai lakia ilman laajempaa kontekstia.<sup>20</sup> Analyyttinen lainoppi taas menee tätä pidemmälle vuorovaikutuksien ja kontekstin ymmärtämiseen.

Tässä tutkimuksessa analyysin kohteena ovat SEUT 107(1) -artiklan valtioneuvosten yleinen kielto ja SEUT 107(3)(c) -artiklan poikkeus, jolla valtioneuvoksia voidaan sallia. Koska yhtenä painopisteenä on komission ratkaisuharkinta valtioneuvoksissa, merkittävä osa aineistoa on myös komission antama sääntely, jolla se rajoittaa omaa harkintavaltaansa soveltaessaan SEUT 107(1) ja SEUT 107(3)(c) -artikloita.<sup>21</sup> Tällaisia ovat komission päätöksinä annettavat suuntaviivat, joita komissio joutuu itse noudattamaan ratkaisuharkinnassaan.

Eurooppaoikeuden tulkinta eroaa jossain määrin kansallisen lain tulkinnasta. Yhtenä merkittävimpana syynä tähän on pidetty useista virallisista kielistä johtuvien käännösten aiheuttamia tulkintaeroja, koska käännökset eivät useinkaan pysty välittämään lainsäätäjän tahtoa muuttamatta sitä.<sup>22</sup> Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa joudutaan useissa tapauksissa vertailemaan eri käännöksiä tiedoksiannoista ja jopa perustamissopimuksista, jotta voitaisiin ymmärtää, missä tapauksissa eri asiakirjoissa olevat termit tarkoittavat samaa asiaa ja milloin eivät.

Euroopan unionin oikeus jaetaan ensisijaisiin ja toissijaisiin oikeuslähteisiin. Ensisijaiset oikeuslähteet sisältävät pääasiassa Euroopan unionin perustavat sopimukset. SEU-sopimuksen merkitys oikeuslähteenä on kuitenkin heikentynyt, koska se sisältää lähinnä perusasiat ja yhteistyön syvimmän ytimen, mutta tämän sisältöä on tarkennettu niin voimakkaasti muilla oikeuslähteillä, että SEU-sopimusta sovelletaan nykyään harvoin oikeuslähteenä.<sup>23</sup> Ensisijaiset oikeuslähteet sisältävät Euroopan Unionin perustavat sopimukset, merkittävät Euroopan unioniin vaikuttaneet jäsenvaltioiden väliset sopimukset kuten Lissabonin sopimus, sopimukseen liitetyt protokollat, Euroopan Yhteisön ja sen edeltäjien perustamissopimukset sekä eri jäsenvaltioiden liittymissopimukset. Toissijaisia oikeuslähteitä ovat kaikki muut Unionin säädökset, jotka määrittävät SEUT 288 artiklassa: asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä suosituksia ja lausuntoja.<sup>24</sup> Toissijaiset oikeuslähteet, joita SEUT 288 ei mainitse, ovat muita lähteitä, joita Unionin tuomioistuimet soveltavat ratkaisussaan. Näitä ovat mm. tiedotteet ja niin sanotut vihreät paperit. Nämä ovat enemminkin edellä mainittujen ensi- ja toissijaisten oikeuslähteiden soveltamisohjeita.<sup>25</sup> Näiden lisäksi merkittäviä oikeuslähteitä ovat Unionin tuomioistuimen oikeus-

20 Niemi 2010 s. 775

21 Ks. komission omaa harkintavaltaa rajoittavasta sääntelystä ennakkotapaus C-351/98, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2002:530 kohdat 52-53

22 Ks. esim. Klami 1997 s. 20-21

23 Switzer 2009.

24 Shaw 1996 p. 240

25 Weatherill 2014. s. 68

käytännössä kehittyneet oikeusperiaatteet, joita ovat mm. suhteellisuus, oikeusvarmuus, syrjimättömyys ja tasa-arvo.<sup>26</sup>

Muut toissijaiset oikeuslähteet, joita EU-tuomioistuimet voivat huomioida, ovat Euroopan unionin allekirjoittamat kansainväliset sopimukset,<sup>27</sup> sekä jäsenvaltioiden ja Unionin instituutioiden väliset sopimukset. Tukevat oikeuslähteet eivät ole oikeudellisesti sitovia tuomioistuimen tehdessä ratkaisujaan, mutta ne voidaan ottaa huomioon EU-tuomioistuinten antaessa päätöksiään. Nämä sisältävät yleiset oikeusperiaatteet ja tuomioistuinten oikeuskäytännön.<sup>28</sup> Nämä oikeuslähteet ovat peräisin SEUT viidennestä jaksosta, jossa määritellään Euroopan unionin tuomioistuimet, niiden toimivalta ja tehtävät. Primääristen ja sekundääristen oikeuslähteiden ero ilmenee lähinnä siitä, että tuomioistuin voi julistaa primäärisen oikeuslähteen kanssa ristiriidassa olevan sekundäärisen oikeuslähteen mitättömäksi.<sup>29</sup>

Eurooppaoikeuden tulkintaperiaatteet eroavat myös muutoin kansallisen oikeuden tulkinnasta. Yhtenä merkittävänä erona on EU-tuomioistuinten ennakkotapausten sitovuus, joka on vahvempaa kuin kansallisessa oikeudessa.<sup>30</sup> Toisaalta oikeuskäytäntö ei sido nimellisesti kuin ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta, mutta tosiasiaa Unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat muodostuneet jäsenvaltioita sitoviksi oikeusohjeiksi muuttaen jopa perussopimusten tulkintaa.<sup>31</sup> Eurooppaoikeudessa myös teleologisen tulkinnan rooli on merkittävämpi kuin kansallisessa oikeudessa: eurooppaoikeudessa teleologista tulkintaa käytetään yhtenä tapana perustella ratkaisuja. Yksi merkittävimpiä teleologisen tulkinnan tulkintakonteksteja eurooppaoikeudessa ovat EU:n tavoitteet.<sup>32</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että normia tulkitaan ottaen huomioon, miksi EU on perustettu ja mihin sillä pyritään. Tästä käytetään kirjallisuudessa esimerkkinä usein *Van Gend en Loos* -tapausta, jossa tuomioistuin astui teleologisin argumentein lain sanamuodon yli.<sup>33</sup> Teleologinen argumentointi myös tarkoittanut, että tuomioistuin on tehnyt useista Yhteisön/Unionin tavoitteista jopa oikeusperiaatteen taseisia, joita sovelletaan valittaessa sopivaa ratkaisua käsillä olevaan ongelmaan, yksi tällainen tavoite on tavaroiden vapaa liikkuvuus.<sup>34</sup> Myös erilaiset taloudelliset argumentit ovat olennaisessa roolissa arvioitaessa valtioon tukiin liittyvää sääntelyä ja sen sisältöä.<sup>35</sup>

26 Switzer 2009.

27 Tämän toimivallan Unioni sai Lissabonin sopimuksen myötä, Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007.

28 Weatherill 2014 s. 68.

29 Horspool 2012 s. 93-99.

30 Ennakkotapausten sitovuudesta oikeuslähteenä säädetään SEUT 267 artiklassa.

31 Raitio 2016 s. 199-200.

32 Ks. esim. Raitio 2013 kpl 3.2.2.

33 Ks. esim. Raitio 2013 kpl 3.2.2.

34 Syrpi 2012.

35 Koenig, Dennis & Schreiber 2011 s. 16-18.

Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan unionin yleinen tuomioistuin ovat antaneet yli 1700 valtiontukia koskevaa ratkaisua vuoden 1992 jälkeen. Useat näistä koskevat vain menettelykysymyksiä, mutta arvioitu substanssimäärä näissä on valtava. Jotkut tapaukset ovat oikeudellisesti muita tärkeämpiä, koska niissä on ratkaistu jokin merkittävä oikeudellinen kysymys ja niihin on viitattu usein myöhemmissä ratkaisukäytännössä. Yksi tunnetuimmista oikeustapauksista koskien valtiontukia on tapaus C-280/00, *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg v. komissio*.<sup>36</sup> Tässä tapauksessa määriteltiin, millä edellytyksin julkisesta palvelusta maksettu korvaus ei ole valtiontukea. Tätä tullaan sivuamaan tutkimuksessa jonkin verran. Tutkimuksessa tullaan myös mainitsemaan tapaukset, joista johdetaan jokin valtiontukiin liittyvä periaate tai joissa periaatetta on sovellettu.

Valtiontukisääntely on erikoisessa asemassa lainsäätäjän dilemman tai EU:n lainsäädäntötrilemman näkökulmasta.<sup>37</sup> Valtiontukisääntely lisää integraatiota poistamalla kilpailun vääristymiä sisämarkkinoilla, parantaa kansainvälistä kilpailukykyä pitkällä aikavälillä poistamalla tukia ja sääntelyn tavoite saavutetaan kilpailukyvyyn kasvaessa. Trilemmaa ei näin lausuttuna vaikuttaisi olevan. Toisaalta tukisääntelyn täytäntöönpano voi heikentää yksittäisten yritysten lyhyen aikavälin kilpailukykyä EU:n sisällä tai globaalisti joidenkin tukien jäädessä pois, jolloin trilemma kilpailukyvyyn, integraation ja sääntelyn tavoitteen välillä onkin olemassa jonkun toimijan näkökulmasta.

Oikeustieteellinen metodi ei kuitenkaan ole riittävä pelkässä valtiontukien sallittavuuden analysoinnissa. Myös komissio on useaan otteeseen todennut, että valtiontukiasioissa vaaditaan sekä oikeudellista että taloudellista osaamista sekä näiden lisäksi toimialasidonnaista tietoa ja osaamista.<sup>38</sup> Valtiontukien analysointiin tarvitaan usein matemaattisia ja taloustieteellisiä malleja. Erityisesti investointitukien arvojen määrittäminen voi olla haastavaa nykyarvojen määrittämisen vuoksi.

Tutkimuksen toinen osio toteutetaan oikeustaloustieteellisellä metodilla. Oikeustaloustieteellinen arviointi laista perustuu pohjimmiltaan siihen, että lain säätäminen ja lainkäyttö ilman minkäänlaista arviointia siitä, millaisia seurauksia lain soveltamisesta on, ei ole mielekäästä.<sup>39</sup> Valtiontukisäännöt kieltävät tuet, jotka eivät sovellu sisämarkkinoille. Sisämarkkinoille soveltumattomuus perustuu pääasiassa EU-tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön. Kolme neljästä kriteeristä, joilla valtiontuen soveltuvuutta arvioidaan vaativat taloudellista arviointia. Tämän vuoksi oikeustaloustieteellistä arviointia tarvitaan sen näyttämiseen, täyttyvätkö nämä kriteerit jossain tilanteessa. Kriteerit ovat: häiritseekö tuki kilpailua, vaikuttaako

36 C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft*, ECLI:EU:C:2003:415.

37 Ks. näiden sisällöstä Smith 2010.

38 Ks. esim. State aid action plan 2017-2018 s. 3.

39 Kaisto 2010 s. 346.

kilpailu Euroopan talousalueiden jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sekä antaako tuki valikoivaa etua yritykselle. Neljäs kriteeri, jonka taloudellisia vaikutuksia ei tarvitse arvioida samoissa määrin on, annetaanko tuki valtion varoista. Suurin osa valtiontukia koskevista oikeustapauksista, joissa ei tutkita vain menettelysäännöksiä koskevat näiden tulkintaa.<sup>40</sup>

Valtiontukilpailusta on kirjoitettu jonkin verran taloustieteellistä kirjallisuutta. Tämän lisäksi verokilpailusta on kirjoitettu merkittävästi enemmän taloustieteellistä kirjallisuutta. Näitä tullaan käyttämään tukevinä lähteinä selvitetessä valtiontukisääntelyn vaikuttavuutta ja komission toiminnan tehokkuutta taloudellisesta näkökulmasta.

Valtiontukien arviointi perustuu pitkälti myös sääntelyn tavoitteen arviointiin. Sääntelyn tavoitteesta on tosin huomioitava, että sääntelyllä voi olla kahdenlaisia tavoitteita: eksplisiittisiä ja tosiasiallisia. Eksplisiittiset tavoitteet ovat tavoitteita, joka käyvät ilmi lakien ja asetusten perusteluista. Tosiasialliset tavoitteet ovat tavoitteita, joita ei lausuta, mutta jotka ovat syynä lain tai asetuksen säätämiseksi.<sup>41</sup> Nämä ovat erityisen tärkeitä komission suuntaviivoja tulkittaessa, koska suuntaviivojen perusteluissa kerrotaan paljon verrattuna itse suuntaviivojen säädäntöosaan. Valtiontukia analysoitaessa ei tavoitteiden tulkintaa voida perustaa pelkästään sääntelyn sisältämään aineistoon, vaan on tarvetta tulkita myös Unionin tavoitteita kuvaavaa aineistoa laajemmin. Tässä merkittävässä roolissa ovat komission tuottamat aineistot poikkeuksien soveltamisesta ja tuomioistuimen oikeuskäytäntö pääsäännön soveltamisesta. Arvioitaessa EU-tuomioistuimen ratkaisujen perusteluja ja niissä käytettyjä teleologisia tulkintoja, voidaan löytää tavoitteita, joiden mukaan valtiontukisääntelyä on tulkittu tuomioistuinkäytännössä. Teleologinen tulkinta valtiontuissa juontaa juurensa jo Pariisin sopimuksen aikaiseen oikeuskäytäntöön, jossa ensimmäisessä valtiontukien substanssia koskevassa ratkaisussaan Yhteisön tuomioistuin toteaa:

*”Tuen käsitettä pidetään hyvin samankaltaisena käsitteenä [Kuin avustuksen käsite], jossa kuitenkin korostuu avustuksen teleologinen luonne, ja tuki vaikuttaa erityisesti olevan tarkoitettu määritellyn tavoitteen saavuttamista varten silloin, kun tavoitetta ei yleensä voisi saavuttaa ilman ulkopuolista apua.”<sup>42</sup>*

*”Nämä perustamissopimukseen sisällyttömät määritelmät [Tuki ja avustus] voidaan hyväksyä ainoastaan, jos perustamissopimuksen määräykset tai perustamissopimuksen päämäärät vahvistavat määritelmien sisällön.”<sup>43</sup>*

40 Ks. taulukko 1.

41 Määttä 2016 s. 52.

42 30/59, De gezamenlijke Steenkolemijnen in Limburg v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1961:2 perustelut kysymykseen 1.

43 30/59, De gezamenlijke Steenkolemijnen in Limburg v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1961:2 perustelut kysymykseen 1.



Oikeustaloustieteellisellä arvioinnilla takaisinmallinnetaan sitä, millaiset seikat ovat tukipäätösten ja tukisääntöjen takana. Oikeustaloustieteellisellä analyysillä pyritään myös tutkimaan, millaiset taloudelliset mallit ja ajattelutavat ovat olleet ohjaamassa valtiontukisääntelyn kehitystä. Malleina käytetään sekä klassisempia talousteorian mukaisia määrä-vaikutus –kaavioita että erilaisia peliteorian sovelluksia. Kaavioilla pyritään kuvaamaan yksittäisiin tukiin käytettävää arviointikehikkoa, peliteorialla taas valtiontukipolitiikkaa yleisemmällä tasolla. Peliteoria on taloustieteissä melko tyypillinen työkalu tukikilpailun vaikutusten ja sen lopputulosten arviointiin.<sup>44</sup>

Tutkimuksessa tullaan käyttämään myös tilastollista analyysiä EU-tuomioistuimen antamista valtiontukiratkaisuista ja komission päätöksistä. Tilastollista analyysiä käytetään sen selvittämiseksi, ovatko tavoitteiden ja politiikan selvittämisessä käytetyt lähteet vastanneet todellisuutta tukipolitiikassa. Tutkimus toteutetaan käyttämällä tuomioistuimen päätösarkistosta löytyvien tuomioiden englanninkielisiä kieliversioita. Ainoastaan sellaiset tapaukset otetaan mukaan, joissa on annettu käsittelyn päättävä pääasiantarkaisu, eikä esimerkiksi tuomiota asian keskeyttämisestä. Englanninkielisiin versioihin käytetään sanantunnistusta, joka tunnistaa avainsanojen perusteella käsittelyn asian. Avainsanat ovat tuomioistuimen otsikoinnissaan käyttämiä termejä, jotka liittyvät valtiontukiasioissa käsiteltävään ongelmaan. Avainsanat ja niillä käsiteltävät asiat ovat:

Valtion varoista ”*state resources*”

- Etu ”*Advantage*”
- Kauppavaikutus ”*trade between member states*”
- Vaikuttaa kilpailuun ”*distort competition*”
- Selektiivinen ”*selectivity*”

Tämän lisäksi kerätään seuraavat tiedot manuaalisesti lukemalla:

- Vuosiluku
- Jäsenvaltio
- Tapauksen numero
- Asian käsitellyt tuomioistuim
- Tapauksen lopputulos

Tämän lisäksi on käytetty perussopimusten artiklanumerointiin perustuvaa hakua selvittämään, käsitelläänkö tapauksessa substanssia vai prosessikysymyksiä, esimerkiksi SEUT aikana artiklan 107 mukaiset käsitellyt koskivat valtiontuen substanssia ja artiklan 108 mukaiset tapaukset prosessia. Avainsanojen toimivuutta testattiin satunnaisotannalla, jossa katsottiin, oliko menetelmä tunnistanut tapauk-

---

44 Markusen 2007 s. 1

sen olennaiset kysymykset. Satunnaisotanta kattoi 100 tapaista koko joukosta. Satunnaisotannan mukaan automatisoitu tekstintunnistus pääsi yli 95 % -tarkkuuteen, mitä voidaan pitää riittävän hyvänä johtopäätösten tekemiseen. Menetelmä myös otti herkemmin muita kriteereitä mukaan, kuin jätti pois. Laadullisten kriteerien täytyessä oikeustapauksiin merkittiin aineiston tallennusohjelmaan (Excel) joko ”1”, jos asiaa käsiteltiin tapauksessa tai muu ehto täyttyi ja ”0” jos asiaa ei käsitelty tai ehto ei täyttynyt. Näiden lisäksi tapauksista kerättiin valtioiden nimi tekstimuodossa, asiaa käsitellyt tuomioistuin tekstimuodossa ”EU” tai ”Yleinen”. Näiden lisäksi tapauksista eriteltiin vuosiluku numeroilla.

Vuosilukuja ei käsitelty dummy-muuttujana, koska suhteellisen vähäisen vuosittaisen tapausmäärän, vuosittaisen tapausmäärän merkittävän muutoksen johtuen uusien jäsenvaltioiden liittymisestä ja kaksiportaisen tuomioistuinkäsittelyn ottamisesta käyttöön vasta 1990-luvulla, vuosikohtaisia tuloksia ei voida pitää keskenään vertailukelpoisena siten, että niitä vertaamalla voitaisiin saada uutta käyttökelpoista empiiristä tietoa. Tapauksen numerot merkittiin poikkeuksellisesti tekstimuodossa, koska tapausnumeroinnissa käytetty ”/” aiheutti haasteita Excelin numerotunnistuksen kanssa, jonka vuoksi tekstimuodossa tallentaminen oli käytännöllisin ratkaisu ottaen huomioon, että osan tapausnumerosta muodostava vuosiluku oli toisessa kohtaa numeromuodossa. Myös tiettyjä lisätietoja kerättiin manuaalisesti muuta käyttöä varten. Komission päätökset ladattiin komission sivuilta Excel-tiedostomuodossa, jonka jälkeen niitä käsiteltiin Excelin tilastotyökaluilla ao. taulukoista ilmenemällä tavalla.

Kerätystä datasta määritellään ensin perustilastoja, kuten minkä verran tapauksia on mistäkin valtioista, minkä verran suoria ja epäsuoria tapauksia on ja millaisia ratkaisuja tapauksista on annettu. Tämän jälkeen näitä aletaan yhdistellä eli määritellään, onko tulkinnanvaraisella kriteerillä tai kriteereillä ollut väliä tapauksen ratkaisuun eli mitkä ovat kaikkein tulkinnanvaraisimmat kriteerit. Näiden tuloksien merkittävyys tutkitaan arvioimalla luottamusvälit kaikista saaduista tuloksista. Myös eri ratkaisujen hajonnat määritetään määrittämällä keskihajonta, jotta selvitetään, ovatko jotkin kriteerit tulkinnanvaraisempia ratkaisun kannalta kuin toiset. Tilastoissa käytetty BKT-arvo on Eurostatin antama viimeisin BKT-arvo kullekin jäsenvaltiolle. Tilastoa voi vääristää jäsenvaltion muusta Unionista voimakkaasti poikkeava talouskasvu 2000-luvulla, mutta BKT-korjaukselle en näe tarvetta tästä huolimatta ottaen huomioon aineiston vähäisen selittävyuden merkittäviin tutkimustuloksiin.

## 1.4 Valtiontuet ja Euroopan unionin politiikka

Valtiontukien valvonta on yksi kolmesta Euroopan unionin kilpailupolitiikan alasta, joita ovat kilpailunrajoitukset, yrityskeskittymien valvonta ja valtiontuet.<sup>45</sup> Toisaalta valtiontuet ovat myös hyvin lähellä sisämarkkinoiden toimintaa koskevaa sääntelyä, koska ne liittyvät läheisesti määrällisten rajoitusten kieltoon,<sup>46</sup> ja valtiontukisääntelyn alkuperäinen tavoite on ollut nimenomaan sisämarkkinoiden toiminnan varmistaminen.<sup>47</sup> Komissio itse pitää valtiontukia kilpailupolitiikan tärkeimpänä osa-alueena sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.<sup>48</sup> Tähän on päädytty myös kirjallisuudessa, jossa valtiontukipolitiikka nähdään merkittävimpana vaikuttajana kansalliseen ja kansainväliseen teollisuuspolitiikkaan sekä merkittävänä jäsenvaltioiden ja Unionin suhteisiin vaikuttavana tekijänä.<sup>49</sup> Useissa tapauksissa voimakkaat poliittiset intressit vaikuttavat myös valtiontukipolitiikkaan, esimerkiksi ydinvoimaan liittyvät voimakkaat poliittiset näkemykset ovat heijastuneet myös ydinvoimaan liittyvään valtiontukipolitiikkaan.<sup>50</sup> Samalla tavoin energiapolitiikka ja valtiontukipolitiikka ovat vaikuttaneet toisiinsa jo 1980-luvulta, jolloin energiapolitiikka tuli osaksi integraatiota.<sup>51</sup>

Sisämarkkinoita tutkineessa taloustieteellisessä kirjallisuudessa sisämarkkinoiden suurimmiksi hyödyiksi on nähty nimenomaan lisääntynyt kilpailu ja vaihdannan lisääntyminen kaupan esteiden poistuessa sekä suuruuden ekonomian<sup>52</sup> lisääntyessä.<sup>53</sup> Nämä kaikki ovat asioita, joiden saavuttamiseksi valtiontukien estäminen on hyödyllistä. Myös taloustieteellinen kirjallisuus näkee kaupan esteiden poistamisen ja valtiontukisääntelyn kulkevan käsi kädessä, muutoin toinen voisi pilata toisen tavoitteet.<sup>54</sup> Kilpailupolitiikka perustuu aina oikeudelliselle ja taloudelliselle arvioinnille.<sup>55</sup> Euroopan unionin valtiontukisääntelyn perussääntö on sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta<sup>56</sup> artiklassa 107:

45 Ks. esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001 s. 3.

46 Ks. rajanvedosta määrällisten rajoitusten ja valtiontukisääntelyn välillä esim. ennakkotapaus tuomio yhdistetyissä asioissa C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 ja C-83/90, *Compagnie commerciale de l'Ouest v. Receveur principal des douanes de La Pallice-Port*, ECLI:EU:C:1992:118 kohdat 33-35.

47 Ks. tarkemmin luku 1.5.1 Eurooppalaisen yhteistyön ja tavoitteiden synty.

48 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7.

49 Kassim 2013.

50 Szyszczak 2015.

51 Talus 2015.

52 Suuruuden ekonomialla tarkoitetaan kirjallisuudessa sitä, että tietyt taloudelliset toiminnot keskittyvät sellaisille toimijoille, jotka voivat tuottaa tiettyjä hyödykkeitä muita tehokkaammin. Tällöin tuotantomäärät kasvavat, mikä taas laskee yksikkökustannuksia.

53 Ks. Velasco & Pastor-Merchante 2015 s. 5.

54 Markusen 2007 s. 88.

55 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 3.

56 Jäljempänä SEUT.

*”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.”*

Koska kyseessä on perustamissopimuksen määräys, on sääntely suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioiden ja EU-toimielinten välisissä suhteissa. Valtiontukisääntelyn pääsääntönä on estää jäsenvaltioita tukemasta heidän omaa talouttaan ja teollisuudenalojaan, jotka eivät pärjäisi vapaassa kilpailussa tai edistää oman alueensa kilpailukykyä muiden alueiden kustannuksella. SEUT 119 artikla toteaa peruseriaatteen Euroopan unionin talouspolitiikalle:

*”Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 -artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden ja unionin toimintaan sisältyy tässä sopimuksessa määrättyin edellytyksin sellaisen talouspolitiikan käyttöön ottaminen, joka perustuu jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviiseen yhteensovittamiseen, sisämarkkinoihin ja yhteisten tavoitteiden määrittelemiseen ja jota harjoitetaan vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti.”*

SEUT sisältää muitakin sääntöjä vapaasta kilpailuista ja rajoituksista toimenpiteisiin, joilla jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata kilpailua. Esimerkiksi artikla 28 säätelee tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, artikla 45 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, artikla 101 tietyistä yhteismarkkinoille soveltumattomista käytännöistä ja 126 jäsenvaltioiden taloudellisesta tilanteesta, kuten alijäämän välttämisestä. Kuten nämä artikkelit ja Euroopan unionin harjoittamat käytännöt osoittavat, on selvää, että ja Euroopan unioni perustuu pitkälti markkinatalousideologialle ja vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden tavoitteelle.

Unionin tasolla on huomioitu myös valtion rooli taloudellisena toimijana. Valtion ei kannata tuottaa kaikkea itse, joten valtio joutuu käymään tavaroista ja palveluista kauppaa yksityisten toimijoiden kanssa. Jotta tämä ei aiheuttaisi resurssien haaskausta, EU on säännellyt myös julkisia hankintoja, joilla on useita yhtymäkohtia valtioneukisääntelyyn. Yhtymäkohtia on esimerkiksi näiden tavoitteissa. Joskus samoihin transaktioihin sovelletaan julkisten hankintojen ja valtioneukisääntöjen sääntelyä samanaikaisesti.<sup>57</sup> Näiden yhteinen tavoite on julkisten varojen tehokkaampi käyttö poistamalla varojen turhaa käyttöä ja sitä kautta kilpailun vääristymiä.<sup>58</sup>

57 Julkisten hankintojen ja valtioneukisääntöjen välisestä problematiikasta ks. Skovgaard & Fanø 2015 s. 1-15.

58 ks. varojen tehokkaammasta käytöstä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 28.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta sääntelevät säännöt ja valtiontukia sääntelevät säännöt jakavat samat tavoitteet. Molemmat pyrkivät siihen, että tavarat voivat liikkua jäsenvaltioiden välillä tavallisissa kilpailuolosuhteissa.<sup>59</sup> Tämän vuoksi valtiontukien poikkeusartiklojen käyttöä ei sallittu tarkoitukseen, joka rajoittaisi tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Tämä on ollut tuomioistuimen vakiintunut kanta jo pitkään: Valtiontukisääntöjä ei voida soveltaa niin, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoitettaisiin tai verotuksellista syrjintää harjoitettaisiin.<sup>60</sup> Verotukselliset toimenpiteet, joilla asetetaan kotimaiset ja muiden jäsenvaltioiden tuotteet eriarvoiseen asemaan, voivat olla EU-tuomioistuimen mukaan tulleeihin rinnastettava toimenpide, jolla rajoitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta.<sup>61</sup> Tällöin tavaroihin ja palveluihin kohdistuvat erilaiset verokohtelut voivat tulla käsitellyksi sekä valtiontukena että tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden kiellettyinä rajoituksena SEUT 34 artiklan mukaisesti. Joissain tapauksissa tietyt verotukselliset toimenpiteet tai maksujen kerääminen on katsottu samanaikaisesti tulleeja vastaavaksi eli tuontia rajoittavaksi toimenpiteeksi ja valtiontueksi. Rajanveto tehtiin näiden välillä ainoastaan sillä perusteella, kattoiko etu kokonaan kotimaisista tuotteita perittävän maksun, jolloin kyseessä oli tuonnin määrällinen rajoitus. Jos maksu katettiin vain osittain, oli kyseessä valtiontuki.<sup>62</sup>

Valtiontuet eivät kuitenkaan yksinään ole tavaroiden vapaan liikkuvuuden tasoinen toimenpide, kuten tuomioistuin toteaa tuomiossa C-74/76 *Ianelli v. Meroni*, jossa katsotaan, että valtion tukijärjestelmä, joka asettaa kotimaiset yritykset parempaan kilpailuasemaan, ei ole vaikutuksiltaan määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide.<sup>63</sup> Tämän vuoksi valtiontukisäännöt ovat eri kohdassa sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta kuin erilaiset tavaravientiin kohdistuvat rajoitukset. Valtiontukea koskevat säännöt ovat kilpailua koskevassa osassa VII kilpailusääntöjä koskevassa luvussa ja määrällisten rajoitusten kiellosta on oma lukunsa 3 politiikkaa ja sisämarkkinoita koskevassa osassa 3, joka sisältää artikkelit 34–37 erilaisten määrällisten rajoitusten kielloista ja niiden poikkeuksista. Kuitenkin näiden tavoite on yhtenäinen sisämarkkinoiden tavoitteen kanssa: tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus, jonka yhtenä edellytyksenä on myös vääristymätön kilpailu.<sup>64</sup>

Sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta lisättiin joitain muutoksia verrattuna aiempiin valtiontukisääntöihin, erityisesti sosiaaliset ja alueelliset näkökannat

59 ks. esim. C-103/84, komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1986:229 kohta 19.

60 ks. esim. C-18/84, komissio v. Ranska, ECLI:EU:C:1985:175 kohta 13.

61 C-91/78, Hansen, ECLI:EU:C:1979:65 perustelut kysymykseen 2 d.

62 Ks. esim. tuomio Yhdistetyissä asioissa C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 ja C-83/90, *Compagnie commerciale de l'Ouest v. Receveur principal des douanes de La Pallice-Port*, ECLI:EU:C:1992:118.

63 Ks. esim. C-74/76, *Ianelli v. Meroni*, ECLI:EU:C:1977:51 kohta 10.

64 Ks. sisämarkkinoiden tavoitteista kilpailulainsäädännön alalla esim. Raitio 2013 s. 373.

huomioitiin perustamissopimusta uudistettaessa. SEUT:sta artikla 14 toteaa yhden Euroopan unionin tavoitteen olevan edistää sosiaalista ja alueellista koheesiota. Artiklassa 9 taas todetaan, että Euroopan unionin tavoitteena on edistää sosiaalista suojaa ja pyrkiä estämään syrjäytymistä.

Sosiaaliset näkökulmat on huomioitu artiklassa 107(2), jossa todetaan, että sosiaalinen tuki, joka myönnetään kuluttajille syrjimättä niiden alkuperän perusteella, soveltuu sisämarkkinoille. Tämä tarkoittaa, että erilaiset tulonsiirrot kuluttajille ovat lähtökohtaisesti sallittuja EU-säädösten valossa. Tämän lisäksi SEUT sallii valtiontukien myöntämisen tilanteissa, joissa negatiivisia vaikutuksia taloudelle koko valtiossa tai tietyillä alueilla pyritään kompensoimaan. Valtion varojen käyttäminen ns. SGEI-palveluihin<sup>65</sup> on komission mukaan Euroopan sosiaalisen ja taloudellisen mallin tukemista.<sup>66</sup> SGEI-palveluita koskeva oikeustila oli pitkään epäselvä. Niihin liittyviä rajoituksia ja sääntelyä tarkennettiin vasta 2000-luvun alkupuolella.<sup>67</sup>

Näistä sosiaalisista ja alueellisista tekijöistä huolimatta lähtökohtana valtiontukisäännöissä on silti tehokkaan kilpailun toteutuminen ja tukikilpailun estäminen. Nämä poikkeukset eivät koske tilanteita, jossa alueet eivät pärjää kilpailussa niiden kilpailukykyongelmien takia, vaan talouteen vaikuttavien tekijöiden tulee johtua ulkoisista tekijöistä. Yhtenä hyvänä esimerkkinä tällaisesta ulkoisesta tekijästä on luonnonmullistus. SEUT 107(2) -artiklan mukaan luonnonmullistuksen aiheuttamien vahinkojen korjaamiseen tarkoitettu tuki on sisämarkkinoille soveltuva tuki. Toinen osa tätä poikkeusta on muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi tarkoitettu tuki. Pykälän toisen osan tulkinnanvaraisuudesta huolimatta sitä on sovellettu hyvin harvoin EU-tuomioistuimessa.<sup>68</sup> Tämä voi olla seurausta harvoista soveltamistilanteista tai artiklan epäselvyydestä.

Kolmas poikkeus SEUT 107(2) -artiklassa on historiallinen ja liittyy vuonna 1949 tapahtuneeseen Saksojen jakoon. Tämä otettiin huomioon jo vuonna 1957, jolloin artiklaa sovellettiin Saksojen jaosta kärsiviin alueisiin, jotka sijaitsivat FDR:n puolella.<sup>69</sup> Kun Saksan demokraattinen tasavalta (*Deutsche demokratische republik*, DDR) ja Saksan liittotasavalta (Bundesrepublik Deutschland) yhdistyivät 1990, DDR oli alikehittynyt verrattuna liittotasavaltaan. Saksan liittotasavalta oli varautunut käyttämään valtavia summia varoja<sup>70</sup> parantamaan entisen DDR:n taloudellista ja sosiaalista tilannetta.<sup>71</sup> Tätä artiklaa on sovellettu todella suppeasti 1990-luvun

65 *Services of general economic interest* – Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut.

66 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012.

67 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001 s. 144.

68 Tehdyssä oikeustapaustutkimuksessa havaittiin niin vähän tätä poikkeusta koskevia tilanteita, että niiden listausta ei katsottu tarpeelliseksi.

69 Ks. Rooman sopimus artikla 82.

70 Ks varojen käytöstä tarkemmin GDHI, 2017. Saatavilla [http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage\\_id=118](http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage_id=118) viitattu 14.6.2017.

71 Sopimus saksan demokraattisen tasavallan ja saksan liittotasavallan yhdistysmisestä.

loppupuolelta asti.<sup>72</sup> Joitain komission päätöksiä koskien tätä artiklaa tosin löytyy vielä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolelta, mutta nämä ovat lähinnä kirjaamisvirheitä.<sup>73</sup> SEUT 107(3)- artikla sisältää luettelon muista tukityypeistä, jotka soveltuvat sisämarkkinoille. Ensimmäinen poikkeus koskee alueellisia tukia. Tämän artiklan mukaan, seuraavat tuet soveltuvat sisämarkkinoille:

*”Tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä 349 artiklassa tarkoitetuilla alueilla, niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen;”*

Pääasiassa aluetuet hyväksytään komission ja parlamentin toimesta, ja rahoitetaan EU:n koheesiorahastosta. Alueellisiin perustein myönnettävät tuet ovat rahallisesti merkittävin osa Unionissa myönnettyistä tuista.<sup>74</sup> Toinen poikkeus koskee suuria infrastruktuurihankkeita, tutkimusta, kehitystä ja taloudellista elvytystä. Kolmas poikkeus SEUT 107(3)- artiklassa on taloudellisen toiminnan edistämiseen myönnettävä tuki, mikä on soveltamisalaltaan huomattavasti laajempi.

Neljäs poikkeus koskee kulttuurin kehitystä ja kulttuuriperinnön säilytystä. Tuki näille voisi muutoinkin olla soveltuvaa sisämarkkinoille, jos se ei vääristäisi kilpailua. Viimeinen poikkeus sisältää kaikki myöhemmin EU:n päättämät tuet. Tämä artikla antaa Euroopan unionin neuvostolle mahdollisuuden hyväksyä tietyt tuet sisämarkkinoille soveltuvaksi komission esityksestä. Tämä on yleissäännös, joka mahdollistaa uusien tukiohjelmien hyväksymisen muuttamatta SEUT:sta.

Melkein kaikki poikkeukset ovat tarkkaan määriteltyjä. Epäselvästi määritellyn poikkeuksen kohdalla ratkaisijana toimii viime kädessä tuomioistuin, joka ratkaisee asian usein teleologista tulkintaa käyttäen.<sup>75</sup> Tämän vuoksi epäselviä poikkeuksia on syytä tarkastella kyseisen artiklan ja jopa Unionin tavoitteiden näkökulmasta. Lähtökohtana on, että poikkeuksia tulkitaan suppeasti.<sup>76</sup> Tuomioistuin on joissain tapauksissa ottanut sanamuodosta poikkeavan tulkinnan Unionin tavoitteiden to-

---

72 Jo vuonna 1996 myönnettyjen tukien kohdalla katsottiin, että taloudellisen jälkeenjääneisyyden aiheuttama haitta ei välttämättä ole aiheutunut Saksojen jaosta. Ks. tapaus C-301/96, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2003:509 kohdat 68-70.

73 Esim. komission päätöksessä N79/2007 Ayudas a Proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación dirigidos al uso y gestión de los recursos naturales y la conservación de los hábitats y ecosistemas. Tuki käsitteli Espanjan myöntämiä T&K tukia, mutta se kirjattiin arkistoon SEUT 107 (2) c -kohdan mukaisena ratkaisuna.

74 Ks. tukimäärästä Unionin budjetti 2018 ja tukiartiklan käytön selityksestä nykyisen sopimuksen aikaan soveltuva selitys komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 99.

75 Raitio 2010 kpl. II 3.2.2.

76 Suppean tulkinnan periaatteesta ks. esim. C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467 kohta 49 ja C-334/99, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2003:55 kohta 117.

teuttamiseksi.<sup>77</sup> SEUT 107 -artikla sisältää tulkinnanvaraisuuksia, mutta komission julkaisemat suuntaviivat ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat antaneet useita tulkintaohjeita SEUT 107 tulkintaan. Suurin osa Euroopan unionin tuomioistuimen valtioneutukia käsittelevästä oikeuskäytännöstä koskee ensimmäisen momentin eli yleisen kiellon tulkintaa tai komission prosessuaalista menettelyä sen julistaessa valtioneutuet sisämarkkinoille soveltumattomaksi.<sup>78</sup>

Kun tarkastellaan perussopimusten sisältöä kokonaisuutena, voidaan hahmottaa kokonaiskuva sääntelystä. Lopullinen tarkoitus valtioneutuille on jotakuinkin seuraavanlainen: ”*estää jäsenvaltioiden toimenpiteistä aiheutuvaa vapaan kilpailun vääristymistä Euroopassa ja edistää tilannetta, jossa yksityiset yritykset toimivat pääasiassa taloudellisen rationaalisuuden varassa markkinoilla, jotka ovat vapaita julkisen tahon puuttumisesta*”.<sup>79</sup> Valtioneutuet toimivat osana Unionin kilpailupolitiikkaa ja välineenä Unionin tavoitteiden saavuttamiseen. Komissio on antanut kertomuksia siitä, mitkä valtioneutukisäännöt edistävät minkäkin EU 2020-tavoitteen saavuttamista.<sup>80</sup> Valtioneutukisääntöjen tosiasiallinen sisältö vaihtelee tämän vuoksi jatkuvasti, koska niitä käytetään välineenä kulloistenkin tavoitteiden saavuttamiseen sekä Unionin että jäsenvaltioiden tasolla.

Valtioneutukisäännöt eroavat useista muista SEUT kilpailuun liittyvistä määräyksistä yhdessä asiassa: ne sääntelevät valtioiden toimintaa yritysten toiminnan sijasta. Toinen vastaava raja koskee julkisia hankintoja. Molemmat rajoittavat nimenomaisesti valtioiden valtaa tehdä oikeustoimia ja käyttää budjettiaan. Muut markkinoita koskevat tuet vaativat valtioita ottamaan tietyn sääntelyn omaan lainsäädäntöönsä ja valvomaan niiden noudattamista.

Valtioneutuet eivät ole vähämerkityksellinen asia Euroopan unionissa. Vuonna 2015 EU:n jäsenvaltiot käyttivät 98 miljardia euroa valtioneutukiin. Tämä vastasi 0,67 % jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKT:stä.<sup>81</sup> Tämä on melko vähäinen määrä verrattuna 1990-lukuun, jonka alussa tuet olivat 1,9 % BKT:stä.<sup>82</sup> Valtioneutukien kokonaismäärä Euroopan unionissa on laskenut merkittävästi vuodesta 1992 asti.<sup>83</sup> Valtioneutuet, pois lukien ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnetty tuet, ovat laskeneet vuodesta 2009 alkaen. Kuitenkin ympäristötukien ja energiatukien määrän voimakas kasvu on lisännyt yhteenlaskettujen valtioneutukien kokonaismäärää. Ennen vuoden 2008 talouskriisiä valtioneutuet olivat laskeneet jo 1980-luvulta asti, tosin Saksojen yhdistämisestä aiheutuneet korkeat kustannukset hidastivat tätä

77 Ks. esim. tapaus 26/62, Van Gend en Loos, ECLI:EU:C:1963:1 B-osa.

78 Katso tarkemmin taulukko 1.

79 Schön 1999 s. 913.

80 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 10.

81 Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

82 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 71.

83 Tunali 2015 s. 1150.



kehitystä.<sup>84</sup> Vuoden 2008 talous- ja rahoituskriisissä valtiotukien määrä suhteessa BKT:hen nelinkertaistui väliaikaisesti johtuen pankeille ja muille finanssimarkkinoiden toimijoille myönnettyistä pelastustuista.<sup>85</sup>

Vuonna 2015 noin 46 % kaikista valtiontuista käytettiin energia- ja ympäristötuikiin.<sup>86</sup> Valtiontukien yhtenä kärkitavoitteena Euroopan unionin tasolla onkin tällä hetkellä uusiutuvan energian käytön lisääminen mahdollisimman markkinaehtoisesti.<sup>87</sup> Unionin budjetista myönnettyt tuet taas on pitkälti tarkoitettu maatalouden suojelemiseen ulkopuoliselta kilpailulta.<sup>88</sup> Tämä on ollut eurooppalaisen yhteistyön keskeinen osa jo Euroopan yhteisön perustamisesta.<sup>89</sup>

Valtiot myöntävät tukia useilla eri perusteilla. Valtiontukisääntelyllä joudutaan puuttumaan hyvinkin erilaisiin toimiin, joilla valtiot pyrkivät parantamaan oman alueensa yritysten kilpailukykyä ja houkuttelemaan yrityksiä alueelleen. Valtiontuikiin liittyvät tulkintaongelmat eivät ole missään vaiheessa painottuneet tiettyihin tukiryhmiin tai oikeudellisiin ongelmiin, vaan tapaukset ovat koskeneet useita erilaisia tukityyppejä koko Yhteisön/Unionin historian ajan. Myöskään tietyt oikeudelliset kriteerit eivät ole nousseet merkittävästi muita tulkinnanvaraisemmaksi, vaan erilaisia valtiontukioikeudellisia kysymyksiä on tarkasteltu oikeuskäytännössä laajasti.

*Taulukko 2. Tukiin liittyvät oikeustapaukset niiden perusteiden mukaisesti jaoteltuna 1956-2018. Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.*

Tuen peruste	Tapauksia
Valtion toiminta sijoittajana	24
Sosiaalinen tuki	77
Ympäristötuki	11
Alueellinen tuki	71
Pelastustuki/rakenneuudistustuki	84

84 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 71.

85 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 20.

86 Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

87 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 kpl. IV.

88 EU:n budjetista 2017 noin 30% eli 54 mrd euroa käytettiin maataloustukiin.

89 Chapters of European Economic History 2014 s. 92.

Taulukko 3. Tukitapaukset niissä käsitellyn ongelman mukaan. Aineiston keruusta ks. luku 1.3  
Metodi.

Kriteeri	Määrä	Valtiontukea	Ei valtiontukea	Valtiontukea prosenttia	Luottamusväli
Taloudellinen etu	209	139	70	66,51 %	4,90 %
Häiritsee kilpailua	141	82	59	58,16 %	5,16 %
Valtion varojen käyttö	109	71	37	65,14 %	5,28 %
Jäsenvaltioiden välinen kauppa	115	77	38	66,96 %	5,26 %
Varat + kauppavaikutus	35	25	10	71,43 %	10,17 %
Kilpailu + valtion varat	31	21	10	67,74 %	10,84 %
Kilpailu+ kauppavaikutus	77	46	31	59,74 %	6,75 %
Etu + kauppavaikutus	55	39	16	70,91 %	9,08 %
Etu + valtion varat	57	41	16	71,93 %	8,92 %
Etu + kilpailun vääristyminen	62	38	24	61,29 %	8,54 %
Kaikki neljä	18	13	5	72,22 %	15,28 %

Taulukosta voidaan todeta, että kriteerien tulkinnassa ei ole kovin merkittäviä eroja, vaikka toisten kriteerien tulkinta voidaan todeta helpommaksi kuin toisten. Pienempi prosenttiluku kertoo siitä, että tällaisen ongelman ollessa kyseessä Unionin tuomioistuimeen viedään enemmän tulkinnanvaraisia tapauksia. Erityisen tulkinnanvaraisia näyttäisivät olevan kilpailun vääristymiseen liittyvät tapaukset, joten sitä voidaan pitää tulkinnaltaan haastavana kriteerinä. Kyseinen kriteeri on keskeisessä roolissa myös tässä tutkimuksessa.

Ympäristönsuojelun ja uusiutuvan energian edistäminen on useimpien kilpailupolitiikan perussääntöjen mukaista, sillä nämä tuet puuttuvat yhteen markkinahäiriöistä eli ulkoisvaikutuksiin<sup>90</sup> ja ne edistävät koko Unionille hyödyllistä tavoitetta. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan tässä tapauksessa ympäristölle haitallisia vaikutuksia, joista vaikutusten aiheuttaja (taloudellisen toiminnan harjoittaja) ei joudu maksamaan.<sup>91</sup> Ulkoisvaikutusten lisääminen kustannuksiin ja ympäristölle haitallisen toiminnan tukemisen vähentäminen ovat kaksi painopistettä Unionin valtiontukipolitiikassa ympäristöasioiden osalta.<sup>92</sup> Toinen valtiontukipolitiikan merkittävä painopiste on digitaalisten sisämarkkinoiden luominen.<sup>93</sup>

90 Katso ulkoisvaikutuksista ympäristölle haitallisessa toiminnassa esim. Määttä 1999 s 29.

91 Ulkoisvaikutuksista lisää Gregoriou 2016 kpl. 4.4.3.

92 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 75.

93 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 kpl. I.

Komissio on käyttänyt resursseja erityisesti Euroopan unionin talous- ja rahoitusohjelmaan kuuluvien maiden (Kreikka, Kypros ja Portugali) sekä rahoitustukea saaneiden maiden (Irlanti ja Espanja) valvontaan.<sup>94</sup> Tukitilastoista voidaan havaita, että eri valtioiden käytännöt ja tukipolitiikat eroavat merkittävästi, mikä voi joissain tapauksissa lisätä tarvetta harmonisoida valtiontukisääntöjä tukimäärien yhtenäistämiseksi ja siten tukikilpailun vähentämiseksi. Toisaalta tukimäärät voivat kertoa myös erilaisista tuen tarpeista.

*Taulukko 4. Eniten ja vähiten valtiontukea vuonna 2016 maksaneet valtiot.<sup>95</sup> Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.*

<b>Valtio</b>	<b>Valtiontuet prosenttia BKT:stä</b>
Unkari	1,94 %
Latvia	1,45 %
Tšekki	1,30 %
Suomi	0,76 %
Irlanti	0,14 %
Italia	0,18 %
Espanja	0,20 %
Alankomaat	0,25 %

Näiden lukujen perusteella valtiontuet ovat rahallisesti erittäin merkittävä asia Euroopan unionissa. Vuoden 1993 jälkeen Euroopan unionin tuomioistuimessa ja Unionin yleisestä tuomioistuimesta on yhteensä yli 1700 ratkaisua koskien valtiontukia. Komissio on antanut useita suuntaviivoja ja sääntelyitä valtiontukia koskien. Mielenkiintoinen yksityiskohta valtiontuista on se, että eräs yhtiö on ollut tuensaa-jana erittäin monessa EU-tuomioistuinten käsittelemässä oikeustapauksessa. Kyseinen yhtiö on Irlantilainen Ryanair. Ryanair mainitaan 113 valtiontukitapauksessa. Ryanairia tukeneita valtioita ovat mm. Irlanti, Saksa, Iso-Britannia, Ranska, Belgia ja Italia. Kyseessä saattaa olla yhtiön aktiivinen toiminta erilaisten tukien hakemiseksi.

94 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 kpl. 4.

95 Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

Usein tuet koskivat yhtiön saamaa tukea lentokenttäkuluihin, alennettuja käyttömaksuja tai reittikohtaisia tukia.

Erityisesti huomioitavaa on myös, että valtiontukien käyttömäärä ei korreloi millään tavalla sen kanssa, minkä verran oikeustapauksia kyseisen valtion tukitoimista viedään Euroopan Unionin tuomioistuimeen. Esimerkiksi Suomesta on EU-tuomioistuimeen päätynyt vain yksi valtiontukitapaus, sen sijaan Luxemburgista ja Alankomaista on huomattavasti enemmän oikeustapauksia eri aikaväleiltä.<sup>96</sup>

Arvioitaessa komissiolle ilmoitettujen ja komission oma-aloitteisesti käsitteelyyn ottamien valtiontukien määrää, saadaan suuntaa siitä, minkä verran tukia eri valtioissa käytetään määrällisesti. Tukien euromääräinen koko BKT:hen nähden<sup>97</sup> kertoo puolestaan tukien suuruudesta. Tukien määrä BKT:stä ei korreloi lainkaan ilmoitettujen tuki-instrumenttien määrän kanssa, korrelaatiokeroin on -0,1, mikä tällä otoskoolla kertoo lähinnä korrelaation puuttumisesta kokonaan. Tämä taas kertoo siitä, että vaikka tukia käytettäisiin euromääräisesti paljon, voi tuki-instrumentteja silti olla vähän, ja päinvastoin.

---

96 Ks. taulukko 1.

97 Eurostat 2016, "GDP at current market price".

Taulukko 5 komission valtiontukipäätösten määrästä maittain.<sup>98</sup> Aineiston keruusta ks. luku 1.3  
Metodi.

Valtio	Päätöksiä vuoden 2000 jälkeen, kpl	Lisähuomio
Saksa	4845	
Italia	4241	
Espanja	3065	
Alankomaat	1933	
Yhdistynyt kuningaskunta	1834	
Ranska	1547	
Tseki	1126	Jäsen vuodesta 2004
Belgia	1066	
Puola	996	Jäsen vuodesta 2004
Itävalta	932	
Kreikka	607	
Slovenia	599	Jäsen vuodesta 2004
Unkari	579	Jäsen vuodesta 2004
Tanska	534	
Irlanti	427	
Suomi	376	
Portugali	373	
Latvia	333	Jäsen vuodesta 2004
Liettua	329	Jäsen vuodesta 2004
Ruotsi	318	
Viro	298	Jäsen vuodesta 2004
Slovakia	298	Jäsen vuodesta 2004
Kypros	219	Jäsen vuodesta 2004
Bulgaria	185	Jäsen vuodesta 2007
Romania	184	Jäsen vuodesta 2007
Kroatia	126	Jäsen vuodesta 2013
Luxemburg	106	
Malta	103	Jäsen vuodesta 2004

Taulukosta voidaan huomata, että eniten tapauksia on suurista jäsenvaltioista. Tämä voidaan todeta myös laskennallisesti. Korrelaatiokerroin tapausten määrän ja BKT:n välillä on 0,87, mikä tarkoittaa hyvin vahvaa korrelaatiota tapausten määrän ja BKT:n välillä. Tämä kertoo puolestaan siitä, että suurempi BKT, joka tarkoittaa käytännössä enemmän taloudellista toimintaa, tarkoittaa myös enemmän tukia, jotka tulee hyväksyttävä komissiolla. Jos tapausten määrä suhteutetaan BKT:hen,

98 Ks. tarkemmin Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

saadaan BKT:n aiheuttamat kokoluokkaerot pois ja saadaan tietoa jäsenvaltiokohtaisista tavoista ottaa käyttöön uusia tukia. Tällöin suuruusjärjestykseen laitettu lista on hyvin erilainen.

*Taulukko 6, komission käsittelemien valtiontukitapausten määrä BKT:hen suhteutettuna.<sup>99</sup> Aineiston keruusta ks. luku 1.5 Metodi.*

Valtio	Päätöksiä vuoden 2000 jälkeen, kpl	BKT (MRD €), 2016 arvo	Päätöstä MRD€ kohden
Slovenia	599	50	11,98
Kypros	219	20	10,95
Viro	298	28	10,64
Latvia	333	37	9,00
Malta	103	12	8,58
Liettua	329	63	5,22
Tsekki	1126	268	4,20
Alankomaat	1933	634	3,05
Unkari	579	192	3,02
Itävalta	932	320	2,91
Kreikka	607	211	2,88
Belgia	1066	385	2,77
Tanska	534	208	2,57
Italia	4241	1692	2,51
Espanja	3065	1233	2,49
Slovakia	298	122	2,44
Luxemburg	106	45	2,36
Suomi	376	173	2,17
Bulgaria	185	100	1,85
Irlanti	427	240	1,78
Kroatia	126	72	1,75
Saksa	4845	2947	1,64
Portugali	373	231	1,61
Puola	996	772	1,29
Yhdistynyt kuningaskunta	1834	2045	0,90
Ruotsi	318	356	0,89
Ranska	1547	2029	0,76
Romania	184	339	0,54

<sup>99</sup> Ks. käytetystä BKT:stä luku 1.3 Metodi.

Tässä huomataan, että Euroopan unionin 2004 tapahtuneen itälaajentumisen myötä Unioniin liittyneet jäsenmaat ovat ylläpidettyinä tukitilastoissa. Jo ennen näiden maiden liittymistä Unioniin komissio oli huolissaan näiden maiden puutteellisesta lainsäädännöstä ja hallinnollisista rakenteista, jotka eivät soveltuneet valtiontukien valvontaan. Toisena ongelmana oli myös suuri aukko oikeudellisten puitteiden ja tosiasiallisen täytäntöönpanon välillä.<sup>100</sup> Ongelman syynä nähtiin näiden valtioiden aiemman talousjärjestelmän melko avokätinen suhtautuminen valtiontukiin.<sup>101</sup> Useat entisen Neuvostoliiton valtiot olivatkin tarjonneet Neuvostoliiton hajoamisen ja Euroopan unioniin liittymisen välillä erilaisia ”sijoittautumispaketteja” yhtiöille, jotka sijoittaisivat toimintojaan näiden alueelle.<sup>102</sup>

Komission päätöksistä ja tuomioistuintapauksista laaditut tilastot kertovat melko selkeästi valtiontukipolitiikasta. Tapausmäärän kehitys kuvaa Unionin historiassa tapahtuneita kehitysvaiheita, joissa valtiontukipolitiikka on muuttunut tai joihin valtiontukipolitiikka on vaikuttanut. Tapausmäärien kehityksestä voidaan myös muita lähteitä käyttämällä havaita erilaisia historiallisia tapahtumia, jotka ovat edellyttäneet Unionin valtiontukipolitiikalta muutosta. Tilastot kuvaavat myös sitä, miten valtiontukipolitiikka eroaa eri jäsenvaltiossa, mikä taas voi myös vaikuttaa valtiontukipolitiikan muotoutumiseen, koska kaikki valtiot toimivat samoilla sisämarkkinoilla.

Vaikka merkittävä osa uusien jäsenvaltioiden tukiohjelmista katsottiin voimassa oleviksi tuiksi eli tuiksi, joita ei tarvitse ilmoittaa, aiheuttivat tukitoimenpiteet merkittävän piikin komission käsittelemien asioiden määrässä.<sup>103</sup> Itälaajentumisen myötä Unioniin syntyi voimakkaita eroja myönnettyjen tukien rakenteissa. Pitkään Unionissa olleissa jäsenvaltioissa tukia keskitettiin yhä enemmän horisontaalisiin ja yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin eli komission suuntaviivoissa käsiteltyihin asioihin, uusissa jäsenvaltioissa taas toimialakohtaiset tuet olivat yhä yleisiä. Tämä eriytyminen näkyi pitkälle 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun asti.<sup>104</sup>

Tilastoissa näkyviä eroja voivat selittää valtion toiminnan aktiivisuuden lisäksi myös jäseneksi liittymisestä johtuvat syyt. Vanhemmilla jäsenvaltioilla saattoi olla käytössään pitkäaikaisempia tukiohjelmiä, jotka on hyväksytty jo ennen laskentakauden alkua. Koska tilastointi alkaa vuodesta 2000, mutta osa jäsenvaltioista on liittynyt myöhemmin, saadaan tukipolitiikkaa mahdollisesti paremmin kuvaava kokonaiskuva, jos tapausmäärää BKT:tä kohden korjataan liittymisvuoden mukaan.

---

100 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 11.

101 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 99.

102 Markusen 2007 s. 7.

103 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 129

104 Uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden eroista tukipolitiikassa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14

Taulukko 7. Valtiontukitapauksia per BKT, korjattu jäsenyyssajan kestolla.<sup>105</sup>

Valtio	Tapauksia vuoden 2000 jälkeen, kpl	BKT (MRD €), 2016 arvo	Tapausta MRD€ kohden	Tapausta MRD€ kohden, vuosikorjattu	Lisähuomio
Slovenia	599	50	11,98	15,40	Jäsen vuodesta 2004
Kypros	219	20	10,95	14,08	Jäsen vuodesta 2004
Viro	298	28	10,64	13,68	Jäsen vuodesta 2004
Latvia	333	37	9,00	11,57	Jäsen vuodesta 2004
Malta	103	12	8,58	11,04	Jäsen vuodesta 2004
Liettua	329	63	5,22	6,71	Jäsen vuodesta 2004
Kroatia	126	72	1,75	6,30	Jäsen vuodesta 2013
Tsekki	1126	268	4,20	5,40	Jäsen vuodesta 2004
Unkari	579	192	3,02	3,88	Jäsen vuodesta 2004
Slovakia	298	122	2,44	3,14	Jäsen vuodesta 2004
Alankomaat	1933	634	3,05	3,05	
Bulgaria	185	100	1,85	3,03	Jäsen vuodesta 2007
Itävalta	932	320	2,91	2,91	
Kreikka	607	211	2,88	2,88	
Belgia	1066	385	2,77	2,77	
Tanska	534	208	2,57	2,57	
Italia	4241	1692	2,51	2,51	
Espanja	3065	1233	2,49	2,49	
Luxemburg	106	45	2,36	2,36	
Suomi	376	173	2,17	2,17	
Irlanti	427	240	1,78	1,78	
Puola	996	772	1,29	1,66	Jäsen vuodesta 2004
Saksa	4845	2947	1,64	1,64	
Portugali	373	231	1,61	1,61	
Yhdistynyt kuningaskunta	1834	2045	0,90	0,90	
Ruotsi	318	356	0,89	0,89	
Romania	184	339	0,54	0,89	Jäsen vuodesta 2007
Ranska	1547	2029	0,76	0,76	

Tässä kohtaa voidaan huomata vuoden 2004 itälaajentumisen olevan vielä enemmän yliedustettuna tilastoissa. Valtion liittyminen jäseneksi selittää vain osan tapauksista, koska Romania on toiseksi viimeisenä tapausten määrissä tällä mittarilla, ja Puolakin on taulukon viimeisessä neljänneksessä. Vuonna 2007 liittynyt Bulgariakin pääsee vain taulukon puoleenväliin, tosin kaikkien vanhojen jäsenvaltioiden edelle Alankomaita lukuun ottamatta. Tämän perusteella voidaan antaa lisää painoarvoa väittämälle, jonka mukaan erot tapausmäärissä johtuvat valtioiden välisistä eroista toimintakulttuurissa.

<sup>105</sup> Ks. käytetystä BKT:stä luku 1.3 Metodi.



Valtiontukitapausten ja valtiontukien määrän suhteessa BKT:hen välillä havaittiin melko merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. Koska korrelaatio tukien osuuden BKT:stä ja tukitapausten määrän välillä on hyvin heikko, kertovat nämä luvut enemmänkin jäsenvaltioiden tuki-instrumenttien rakenteista.

Taulukko 8. Tukitapausten määrä suhteutettuna tukien osuuteen BKT:stä.<sup>106</sup>

Valtio	Tapauksia vuoden 2000 jälkeen, kpl	Tuet prosenttia BKT:stä	Tapausmäärät suhteutettuna tukien osuuteen	Tapausmäärät suhteutettuna tukien osuuteen, vuosikorjattu
Italia	4241	0,17	24947,06	24947,06
Espanja	3065	0,20	15325,00	15325,00
Alankomaat	1933	0,26	7434,62	7434,62
Yhdistynyt kuningaskunta	1834	0,35	5240,00	5240,00
Saksa	4845	1,31	3698,47	3698,47
Irlanti	427	0,14	3050,00	3050,00
Ranska	1547	0,63	2455,56	2455,56
Belgia	1066	0,57	1870,18	1870,18
Itävalta	932	0,52	1792,31	1792,31
Kreikka	607	0,36	1686,11	1686,11
Puola	996	1,01	986,14	1267,89
Portugali	373	0,33	1130,30	1130,30
Tsekki	1126	1,30	866,15	1113,63
Slovenia	599	0,74	809,46	1040,73
Slovakia	298	0,44	677,27	870,78
Liettua	329	0,84	391,67	503,57
Bulgaria	185	0,61	303,28	496,27
Suomi	376	0,76	494,74	494,74
Romania	184	0,61	301,64	493,59
Kroatia	126	0,95	132,63	477,47
Viro	298	0,81	367,90	473,02
Kypros	219	0,66	331,82	426,62
Ruotsi	318	0,78	407,69	407,69
Luxemburg	106	0,27	392,59	392,59
Unkari	579	1,95	296,92	381,76
Tanska	534	1,63	327,61	327,61
Latvia	333	1,46	228,08	293,25
Malta	103	0,55	187,27	240,78

106 Käytetystä BKT:stä ks. luku 1.3 Metodi

Näillä mittareilla mitattuna vanhat jäsenvaltiot ovat yliedustettuina. Toinen huomioitava seikka on suurien jäsenvaltioiden yliedustus. Korrelaatio BKT:n suuruuden ja tapauksia per tukien osuus BKT:stä on 0,51, millä on vielä jonkinlaista selitysarvoa. Selittävä tekijä voi olla esimerkiksi se, että jos BKT on suuri, tukimääräkin voi olla suuri, vaikka tukien osuus BKT:stä voi olla pieni. Koska tämä selittää noin puolet korrelaatiosta, tulee toiselle puolikkaalle etsiä selitystä. Tunnusluku kuvaa käytännössä sitä, miten paljon eri tuki-instrumentteja on ilmoitettu komissiolle ottaen huomioon tukien euromääräinen osuus BKT:stä. Tämän tunnusluvun merkittävät erot selittyvät sillä, että jakaja on lähellä nolaa oleva luku, joka korostaa tunnusluvun arvoja. Tunnusluku voi kertoa jossain määrin siitä, kuinka halukas valtio on käyttämään erilaisia pieniä tuki-instrumentteja, jotka eivät kuitenkaan sovellu ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan tai alita *de minimis*- rajoja. Jonkinlaista selittävyttä on myös sillä, kuinka paljon valtiot ovat ottaneet käyttöön erilaisia alueellisia tuki-instrumentteja.

*Taulukko 9. Unionin tuomioistuimeen päätyneet aluetukitapaukset valtioittain. Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.*

Valtio	Aluetukitapauksia valtioittain
Espanja	28
Italia	19
Saksa	11
Alankomaat	3
Ranska	1
Kreikka	1
Belgia	1
Itävalta	1
Britannia	1
Portugali	1
Puola	1
Irlanti	0
Tanska	0
Unkari	0
Slovakia	0
Luxemburg	0
Ruotsi	0
Romania	0
Liettua	0
Bulgaria	0
Kroatia	0
Suomi	0
Yhteensä	68

Vaikka taulukon selittävyys onkin melko huono pienestä otosmäärästä ja valikoitumisesta johtuen, voidaan havaita kärjessä olevien valtioiden olevan samoja ja melko selkeillä eroilla muihin. Erilaiset alueelliset tuet, jotka ovat suuruudeltaan melko pieniä, saattavat siis osaltaan selittää eroja siinä, paljonko tukia ilmoitetaan komissiolle huomioiden niiden osuus BKT:stä. Ilmoittamatta jäävät tuet johtavat usein tuomioistuintapauksiin, mikä lisää niiden määrää ja vähentää ilmoitettujen tukien määrää. Alueellisin perustein on ennen vuosituhannen alkua myönnetty merkittävä osa tuista, joten tapausmäärä on tähän nähden todella pieni.<sup>107</sup>

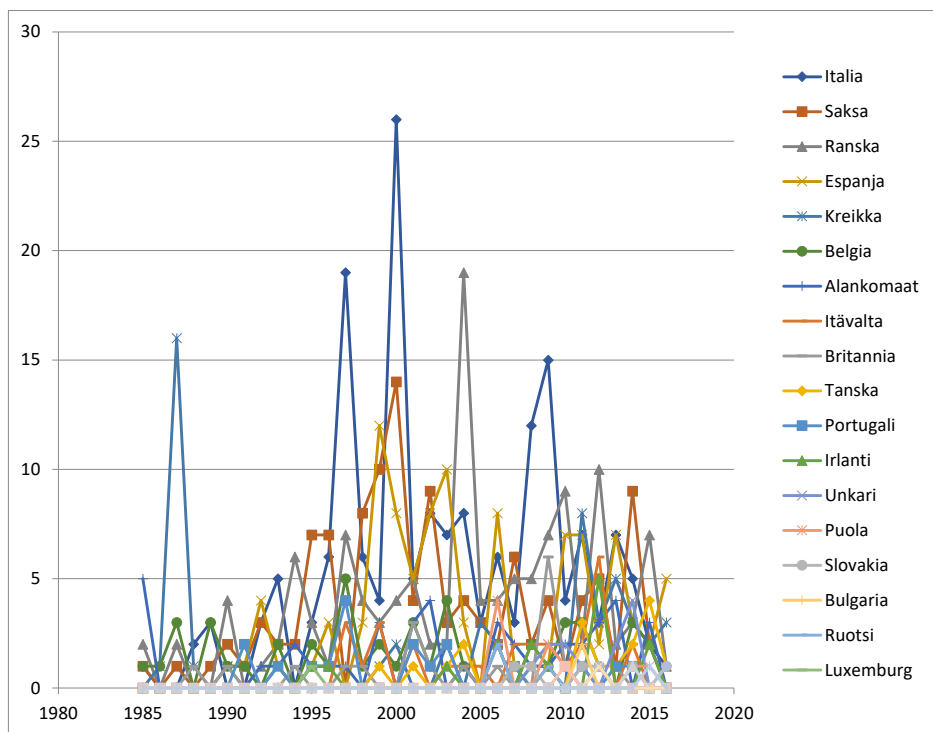
Yksi tuomioistuintapausten määrässä olevaa eroa selittävä seikka on valtioiden halukkuus ilmoittaa tukia. Joissain valtioissa tukia ilmoitetaan harvemmin, jolloin niitä päätyy myös enemmän EU-tuomioistuimeen.

*Taulukko 10. Unionin tuomioistuimeen päätyneet valtiontukitapaukset maittain vuosilta 1956-2018 ilman yleisen tuomioistuimen ratkaisuja. Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.*

Valtio	Tuomioistuintapausten määrä
Italia	186
Saksa	132
Ranska	131
Espanja	103
Kreikka	56
Belgia	52
Alankomaat	50
Itävalta	29
Britannia	21
Tanska	19
Portugali	18
Irlanti	17
Unkari	14
Puola	9
Slovakia	6
Bulgaria	3
Ruotsi	3
Luxemburg	3
Romania	2
Liettua	2
Slovenia	1
Suomi	1
Kroatia	1
Yhteensä	859

<sup>107</sup> Ks. esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 99.

Taulukosta voidaan havaita, että myös tuomioistuinpäätöksien määrässä suuret ja vanhat jäsenvaltiot ovat ylliedustettuina. Pääosin tuomioistuintapauksissa ja komission päätöksissä valtioiden väliset erot tapausmäärissä olivat samaa suuruusluokkaa, ja samoilla valtioilla oli paljon sekä komission päätöksiä että tuomioistuinratkaisuja. Kiinnostavaa kuitenkin on, miten osalla valtioista on enemmän tuomioistuinratkaisuja suhteessa komission päätöksiin ja toisinpäin. Korrelaatio näiden välillä on melko voimakas, 0,87. Korrelaatio kertoo siitä, että komission päätösten määrällä ja tuomioistuimeen päätyneiden tapausten määrällä on vahva yhteys. Kun tarkastellaan tuomioistuimeen päätyneiden tapausten määrää maittain ja vuosittain, on vaikea huomata vahvoja korrelaatioita.



Kaavio 1. Valtiontukitapaukset tuomioistuimessa vuosittain ja maittain.

Valtiontukitapausten määrä vaihtelee voimakkaasti maittain. Suuret jäsenvaltiot ovat tässäkin vahvasti edustettuina, pieniä jäsenvaltioita ei käytännössä erota taulukosta. Suuret piikit selittyvät pitkälti tuki-instrumenteilla, joista on nostettu useampia kanteita. Suuret jäsenvaltiot ovat tässäkin vahvasti edustettuina johtuen suuremmasta määrästä käytössä olevia tukia. Jäsenvaltioiden linjaa tukipolitiikassa verrattuna Unionin yleiseen tasoon voidaan tarkastella katsomalla sitä, kuinka

vahvasti jäsenvaltioiden tukitapausten määrä korreloi kaikkien tapausten kanssa. Jos muutostrendi on ollut samanlainen, tarkoittaa tämä toimintaa Unionin keskimääräisen tukilinjan kanssa eli tukipolitiikkaa, joka johtaa tuomioistuintapauksiin kuten Unionissa keskimäärin tällä aikavälillä politiikka on johtanut. Toki suurten jäsenvaltioiden osalta osa korrelaatiosta johtuu siitä, että näiden jäsenvaltioiden tapausmäärä vaikuttaa vahvasti Unionin keskiarvoon.

*Taulukko 11. Tukitapaukset maittain ja vuosittain, korrelaatio Unionin keskiarvon kanssa. Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.*

Korrelaatiot	Korrelaatiokerroin	Tapausten määrä yhteensä
Italia	0,71	186
Espanja	0,56	103
Saksa	0,55	132
Itävalta	0,55	29
Ranska	0,51	131
Tanska	0,41	19
Unkari	0,38	14
Belgia	0,33	52
Irlanti	0,30	17
Puola	0,29	9
Yhdistynyt kuningaskunta	0,29	21
Alankomaat	0,27	50
Ruotsi	0,24	3
Suomi	0,23	1
Slovakia	0,21	6
Portugali	0,17	18
Slovenia	0,16	1
Kreikka	0,15	56
Bulgaria	0,14	3
Luxemburg	0,11	3
Liettua	0,10	2
Romania	0,06	2
Kroatia	0,03	1
Kypros	0,00	0
Latvia	0,00	0
Malta	0,00	0
Tseki	0,00	0

Edellisestä voidaan tehdä silmämääräisesti ja laskennallisesti kahdenlaisia havaintoja. Korkea tapausmäärä tarkoittaa korkeaa korrelaatiota Unionin kaikkien tapausten kanssa. Tämä viittaa siihen, että yksittäisten jäsenvaltioiden painoarvo tapausten kokonaismäärässä on niin suuri, että se vääristää korrelaation arviointia. Tapausmäärän ja korrelaatiokertoimen välinen korrelaatiokerroin onkin 0,80, mikä kertoo hyvin vahvasta korrelaatiosta. Tätä kerrointa tosin nostavat loppupään nollajäsenvaltiot nollakerroimillaan, ja hyvin vähäisten tapausmäärän jäsenvaltiot. Kun korrelaatiota verrataan tapausmäärään 10 suurimman tapausmäärän kohdalla, saadaan korrelaatioksi 0,70, mikä on jo jonkin verran edellistä matalampi. Toisaalta, kun otetaan 5 suurinta tapausmäärää ja tutkitaan niiden korrelaatiota, saadaan korrelaatioksi 0,91, mikä on todella korkea korrelaatio. Voidaan siis todeta, että suurimpien jäsenvaltioiden tapausmäärät ovat niin suuria, että ne vaikuttavat koko Unionin vuosittaiseen tapausmäärään siinä määrin, että niiden korrelaatio vahvistuu jo tästä syystä.

Toisaalta kun tutkaillaan vain korkean korrelaation jäsenvaltioita, saadaan hieman luotettavampia tuloksia. Suurimpien korrelaatioiden joukossa on melko pienehköjä jäsenvaltioita kuten Itävalta, Tanska, Unkari ja Belgia. Tämä viittaa siihen, että korrelaation taustalla olisi jotain muutakin kuin vain tapausten kokonaismäärä. Myös korrelaatiokertoimen ja tapausmäärän vertailu näiden kohdalla varmistaa asian. 10 suurinta korrelaatiokerrointa korreloivat kertoimella 0,83 tapausmäärän kanssa, mutta 5 suurinta enää 0,61. Tämä viittaa siihen, että korrelaation taustalla on muitakin syitä kuin vain tuomioistuintapausten määrä. Muutoin korrelaatiokertoimet olisivat samaa luokkaa molemmin päin arvioitaessa. Tämä kertoo siitä, että joidenkin jäsenvaltioiden valtioneuvoston politiikka on lähempänä Unionin keskimääräistä linjaa kuin toisten.

Taulukko 12 Komission päätösten ja tuomioistuintapausten määrän vertailusta. Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.

Valtio	Tuomioistuintapau- sten määrä	Komission päätöksiä vuoden 2000 jälkeen, kpl	Sijoitus tuomioistuintapa- uksissa	Sijoitus komission tapauksissa	Komission päätöksiä per tuomioistuinra- tkkaisu
Kreikka	56	607	5	11	10,83928571
Ranska	131	1547	3	6	11,80916031
Belgia	52	1066	6	8	20,5
Portugali	18	373	11	17	20,72222222
Italia	186	4241	1	2	22,80107527
Irlanti	17	427	12	15	25,11764706
Tanska	19	534	10	14	28,10526316
Espanja	103	3065	4	3	29,75728155
Itävalta	29	932	8	10	32,13793103
Luxemburg	3	106	17	27	35,33333333
Saksa	132	4845	2	1	36,70454545
Alankomaat	50	1933	7	4	38,66
Unkari	14	579	13	13	41,35714286
Slovakia	6	298	15	21	49,66666667
Bulgaria	3	185	16	24	61,66666667
Yhdistynyt kuningaskunta	21	1834	9	5	87,33333333
Romania	2	184	20	25	92
Ruotsi	3	318	18	20	106
Puola	9	996	14	9	110,6666667
Kroatia	1	126	21	26	126
Liettua	2	329	19	19	164,5
Suomi	1	376	23	16	376
Slovenia	1	599	22	12	599
Kypros	0	219	24	23	
Latvia	0	333	25	18	
Malta	0	103	26	28	
Tseki	0	1126	27	7	
Viro	0	298	28	22	

Vertailemalla komission päätösten ja tuomioistuintapausten määrää saadaan tietoa valtioiden toimintatavoista. Yleisimmät tavat päätyä EU-tuomioistuimeen ovat valittaminen komission päätöksestä tai sen noudattamatta jättäminen. Ennakkoratkaisut ovat selkeästi harvinaisempia. Jos valtiolla on vähän tuomioistuintapauksia komission päätöstä kohden, se kertoo siitä, että valtio on noudattanut komission päätöksiä melko täsmällisesti eikä ole valittanut niistä. Pieni tukipäätösten ja oikeustapausten suhdeluku taas kertoo siitä, että komission päätöksistä valitetaan herkemmin tai komission päätöksiä ei noudateta. Tilastoa vääristää jonkin verran se, että komission päätökset ja tuomioistuintapaukset on laskettu eri aikaväliltä, mutta tästä huolimatta luvuista saadaan vertailukelpoista tietoa. Ranskan ja Kreikan kohdalla taipumus valittaa komission tapauksista on melko suuri ja merkittävästi

suurempi kuin missään muissa jäsenvaltioissa. Ranskan kohdalla sopivimmat vertailumat jäsenyysajan ja BKT:n perusteella ovat vanhat ja suuret jäsenvaltiot, joihin verrattuna Ranska valittaa komission päätöksistä monin verroin enemmän. Kreikan kohdalla taas vertailumaita on vaikeampi löytää huomioiden jäsenyysajan keston ja valtion koon, mutta tapausten määrä on jo niin suuri, että vääristymä ei voi selittää sijoitusta. Kreikan tuloksilla 95 % luottamusväli yli 10 tuomioistuintapausten jäsenvaltioissa on 7,5, jolloin Kreikan osaltakaan vääristymä ei voi selittää sijoitusta. Tämän perusteella voidaan todeta, että Kreikka ja Ranska ovat valtioneuvastioissa EU:n hankalia jäsenvaltioita. Itä- ja Pohjois-Euroopassa taas komission päätöksistä valittaminen on huomattavasti harvinaisempaa. Jos tilastoihin tehdään vuosikorjaus ottaen huomioon jäsenyysajan kesto, saadaan hiukan erilaisia tuloksia.

*Taulukko 13. Vuosikorjattu määrä tuomioistuintapausten ja komission päätösten suhteesta. Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.*

Valtio	Tuomioistuintapausten määrä	Komission päätöksiä vuoden 2000 jälkeen, kpl	Komission päätöksiä per tuomioistuinratkaisu	Komission päätöksiä per tuomioistuinratkaisu, vuosikorjattu	Liittymisvuosi
Kreikka	56	607	10,839286	22,28075397	1981
Unkari	14	579	41,357143	32,16666667	2004
Kroatia	1	126	126	35	2013
Portugali	18	373	20,722222	36,83950617	1986
Bulgaria	3	185	61,666667	37,68518519	2007
Slovakia	6	298	49,666667	38,62962963	2004
Itävalta	29	932	32,137931	41,0651341	1995
Ranska	131	1547	11,80916	43,30025445	1952
Espanja	103	3065	29,757282	52,90183387	1986
Romania	2	184	92	56,22222222	2007
Irlanti	17	427	25,117647	62,79411765	1973
Tanska	19	534	28,105263	70,26315789	1973
Belgia	52	1066	20,5	75,16666667	1952
Italia	186	4241	22,801075	83,60394265	1952
Puola	9	996	110,66667	86,07407407	2004
Liettua	2	329	164,5	127,9444444	2004
Luxemburg	3	106	35,333333	129,5555556	1952
Saksa	132	4845	36,704545	134,5833333	1952
Ruotsi	3	318	106	135,4444444	1995
Alankomaat	50	1933	38,66	141,7533333	1952
Yhdistynyt kuningaskunta	21	1834	87,333333	218,3333333	1973
Slovenia	1	599	599	465,8888889	2004
Suomi	1	376	376	480,4444444	1995
Kypros	0	219			2004
Latvia	0	333			2004
Malta	0	103			2004
Tsekki	0	1126			2004
Viro	0	298			2004



Tällöinkin Kreikka on tilastoissa selkeästi ensimmäisenä, Ranska taas on yhä ensimmäisenä vanhoista jäsenvaltioista, mutta muutama uudempi jäsenvaltio ohittaa Ranskan. Uusien jäsenvaltioiden nousu korkealle tilastossa ei sinänsä yllätä ottaen huomioon tapausten vähäisen määrän ja tämän vuoksi myös suuremman hajonnan. Unkarin korkea sijoitus tulee vuosikorjauksen vuoksi uutena ja ottaen huomioon vähäistä suuremman tuomioistuintapausmäärän, voidaan Unkarin sijoituksesta taulukossa vetää myös johtopäätöksiä sen halusta työskennellä yhdessä EU-komission kanssa valtioneuvostoasioissa. Ottaen huomioon Unkarin halukkuuden tehdä yhteistyötä komission kanssa muissakin asioissa,<sup>108</sup> voidaan vetää jonkinlainen heikko johtopäätös Unkarinkin olevan hankala jäsenvaltio myös valtioneuvostoasioissa. Kaiken kaikkiaan komissio on kuitenkin pitänyt jäsenvaltioiden yhteistyöhalukkuutta valtioneuvostoasioissa hyvänä.<sup>109</sup>

Tapausmäärän ja jäsenvaltion koon välinen yhteys voidaan havaita myös korrelaationa BKT:n kanssa. Korrelaatiokerroin näiden välillä 0,79, mikä on hieman vähäisempi kuin komission käsittelemissä tapauksissa. Otoskoosta johtuva hajonta huomioon ottaen näiden tapausryhmien korrelaatio on kuitenkin samaa luokkaa. Mielenkiintoisia tuloksia saadaan myös, jos tutkitaan, kuinka usein komissio on aloittanut jäsenvaltiota kohtaan menettelyn omasta aloitteestaan.

---

108 Euroopan komissio 13.7.2017 ” Hungary: Commission takes second step in infringement procedure on Higher Education Law”.

109 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 23.

Taulukko 14. Komission aloittamista valtioneuvoston päätöksistä ja sen tunnusluvuista.<sup>110</sup> Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.

Valtio	Tuomioistuintapausten määrä	Komission päätöksiä vuode n 2000 jälke n, kpl	Komission päätöksiä ilmoittamattomista tuista	Ilmoittamattomia tukia komission päätöksiä kohden	Ilmoittamattomia tukia tuomioistuintapausta kohden	Ilmoittamattomia tukia per BKT
Alankomaat	50	1933	82	0,04	1,64	0,13
Belgia	52	1066	71	0,07	1,37	0,18
Bulgaria	3	185	7	0,04	2,33	0,07
Espanja	103	3065	125	0,04	1,21	0,10
Irlanti	17	427	39	0,09	2,29	0,16
Italia	186	4241	188	0,04	1,01	0,11
Itävalta	29	932	22	0,02	0,76	0,07
Kreikka	56	607	62	0,10	1,11	0,29
Kroatia	1	126	2	0,02	2,00	0,03
Kypros	0	219	10	0,05	0,00	0,50
Latvia	0	333	16	0,05	0,00	0,43
Liettua	2	329	7	0,02	3,50	0,11
Luxemburg	3	106	14	0,13	4,67	0,31
Malta	0	103	5	0,05	0,00	0,42
Portugali	18	373	52	0,14	2,89	0,23
Puola	9	996	28	0,03	3,11	0,04
Ranska	131	1547	135	0,09	1,03	0,07
Romania	2	184	22	0,12	11,00	0,06
Ruotsi	3	318	30	0,09	10,00	0,08
Saksa	132	4845	248	0,05	1,88	0,08
Slovakia	6	298	12	0,04	2,00	0,10
Slovenia	1	599	7	0,01	7,00	0,14
Suomi	1	376	22	0,06	22,00	0,13
Tanska	19	534	40	0,07	2,11	0,19
Tseki	0	1126	35	0,03	0,00	0,13
Unkari	14	579	21	0,04	1,50	0,11
Viro	0	298	6	0,02	0,00	0,21
Yhdistynyt kuningaskunta	21	1834	100	0,05	4,76	0,05

Oheisestä taulukosta voidaan tehdä tiettyjä havaintoja. Jäsenvaltion BKT ja ilmoittamattomien tapauksien määrä korreloivat vahvasti, korrelaatiokerroin on 0,92. Samoin ilmoittamattomien tapauksien määrä ja komission päätökset yhteensä korreloivat vahvasti korrelaatiokertoimella 0,95 sekä tuomioistuintapausten määrä ja ilmoittamattomat tapaukset korrelaatiolla 0,92. Jäsenvaltiokohtaisia eroja alkaa kuitenkin syntyä, jos verrataan tapauksien osuutta kaikista komission päätöksistä

110 Käytetystä BKT:stä ks. luku 1.3 Metodi.

eli ilmoittamattomien tukien osuutta kaikista komission tutkimista tuista. Tällöin eniten tukia löytyy sellaisista jäsenvaltioista kuin Portugal, Luxemburg, Romania ja Kreikka. Useita vanhoja ja merkittäviä jäsenvaltioita on listan korkeammalla puolella, esimerkiksi Ranska, Saksa, Britannia, Belgia ja Portugali.

Toinen mielenkiintoinen vertailu on, kuinka paljon ilmoittamattomia tukia jäsenvaltiolla on suhteessa BKT:hen. Tämä kertoo eniten valtion halukkuudesta ilmoittaa tukia. Tässä listauksessa itäisen ja eteläisen Euroopan jäsenvaltiot ovat yliedustettuna seitsemän suurimman joukossa: Kypros, Latvia, Malta, Luxemburg, Kreikka, Portugali, Viro. Erot suhdeluvuissa ovat myös todella suuria. Tässä listauksessa vanhat ja suuret jäsenvaltiot taas ovat taulukon alemmalla puolella. Suomi on molemmilla tavoilla listattuna puolenvälin kohdilla.

Kuten taulukoista voidaan todeta, valtiontukipolitiikka eroaa merkittävästi Unionin eri jäsenvaltioissa. Kaikki valtiot toimivat kuitenkin samoilla sisämarkkinoilla, mikä tarkoittaa käytännössä, että erilaisesta tukipolitiikasta nauttivat yritykset kilpailevat toistensa kanssa samoista asiakkaista. Tämä asettaa Unionille painetta säännellä tukipolitiikkaa, jotta yritysten kilpailuedellytyksiä saadaan yhdenmukaistettua. Valtioiden halukkuus myöntää valtiontukia vaihtelee merkittävästi, eikä kaikkea voida selittää rakenteellisilla ja alueellisilla erityispiirteillä. Myös tämä aiheuttaa omia paineita valtiontukipolitiikkaan.

## **1.5 Valtiontukien historia osana Euroopan unionin kehitystä**

### **1.5.1 Eurooppalaisen yhteistyön ja tavoitteiden synty**

Valtiontukien historiaa on yhteisön alkuajoista asti leimannut niiden hidas implementointi käytäntöön. Yhteisön valtiontukisäännöt olivat aikanaan ainutlaatuinen kokeilu ja tämä on näkynyt sääntelyn muuttumisessa vuosien varrella.<sup>111</sup> Myöhemmin historiassa muut vapaakauppa-alueet ovat ottaneet mallia Unionin valtiontukisääntelystä.<sup>112</sup> EU:n tapauksessa hitaan implementoinnin syyksi on tunnistettu erityisesti se, että normaalin sääntelydilemman eli kilpailukyvyyn ja sääntelytavoitteiden ristipaineen sijasta Unionilla on kolme yhteensovittavaa intressiä: integraatio, kansainvälinen kilpailukyky ja muut yhteisen edun mukaiset tavoitteet, joita sääntelyllä edistetään.<sup>113</sup>

Valtiontukien historian alkuvaiheet koskevat ensimmäisiä sopimuksia Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä sekä näitä seuraavaa aikakautta. Aikakauden lopulle on vaikea asettaa selkeää rajaa, koska integraation tiivistyessä valtiontukipolitiikan rooli muuttui hiljalleen sellaiseksi, millainen se oli Euroopan unionin alkuaikaan asti,

111 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7 sekä Markusen 2007 s. 87.

112 Markusen 2007 s. 8.

113 Smith 2010.

ennen ympäristöasioiden nousua Unionin keskeiseksi tavoitteeksi ja vuoden 2008 finanssikiiriä. Tätä aikakautta 1950-luvulta 1970-1980 -luville leimaa Unionin/Yhteisön historiassa ennennäkemätön talouskasvu, joka pakotti sekä valtiot että Yhteisön ennennäkemättömiin muutoksiin politiikassa ja siinä, miten valtiot harjoittavat talouspolitiikkaansa.<sup>114</sup>

Tukikontrolli keskittyi aluksi suoriin ja selkeästi lainvastaisiin tukiin, ja vasta viime vuosina tukikontrolli on siirtynyt epäsuorempiin tukiin. Tähän hitaaseen kehitykseen on nähty neljä syytä. Ensimmäinen syy on, että valtiontuet ovat poliittisesti hyvin arka aihe. Valtiontukisääntöjen soveltaminen nousee usein uutisotsikoihin ja nämä uutisotsikot herättävät usein vahvoja mielipiteitä. Valtiontukisääntöjen kiristäminen ja valtiontukien valvonnan tehostaminen on myös osoittautunut useissa tapauksissa poliittisesti hyvin arkaluonteiseksi.<sup>115</sup> Tästä johtuen valtiontukisäännöt ovat rakentuneet eräänlaiselle vastakkainasettelulle, jossa komissio toimii rajoittavana tahona ja jäsenvaltiot pyrkivät lisäämään tukia sekä keventämään rajoituksia tukien myöntämiselle.<sup>116</sup>

Tästä vastakkainasettelusta komission ja jäsenvaltioiden välillä osoituksena on mm. se, että komissio pyrkii estämään, etteivät ”kansallisen hallituksen tekemät taloudelliset valinnat rasita kohtuuttomasti julkista taloutta.”<sup>117</sup> Tämä vastakkainasettelu on tunnustettu myös EU:n sääntelyä koskevassa taloustieteellisessä kirjallisuudessa.<sup>118</sup> Vastakkainasettelun syynä on pidetty nimenomaan sitä, että eri toimijat tarkastelevat kilpailukykyä eri näkökulmista tai eri alueilla, mikä saattaa johtaa tiettyjen toimintojen tukemiseen isomman mittakaavan hyötyjen kustannuksella.<sup>119</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltiot haluavat säilyttää omien yritystensä kilpailukykyyn sisämarkkinoilla tukemalla niitä ja Unioni haluaa säilyttää pitkän aikavälin kilpailukykyyn Unionin tasolla estämällä tukemista. Toisaalta vastakkainasettelu muuttaa myös komission valtiontukipolitiikkaa, jäsenvaltioiden voimakkaat talous- ja kilpailupoliittiset intressit ovat joissain tapauksissa aiheuttaneet muutoksia valtiontukipolitiikkaan intressien yhteensovittamiseksi.<sup>120</sup>

Vastakkainasettelusta kertoo myös se, että valtiontukisääntöjen valvonta on edennyt vasta Yhteisön/Unionin vallan ja poliittisen painoarvon kasvaessa, eikä komissio ole historiallisesti ottanut kaikkia valvontakeinoja käyttöönsä johtuen Yhteisön/Unionin poliittisen painoarvon puutteesta.<sup>121</sup> Valtiontukisääntöjä on kuitenkin pidetty toimivana välineenä tavoitteensa saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot ovat kokeneet,

---

114 Wakeman 2003 s. 55-70.

115 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 118.

116 Ks. esimerkiksi komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

117 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 14.

118 Ks. esim. Smith 2010.

119 Ks. esim. Smith 2010.

120 Von Unger 2014.

121 Aydin 2014.

että muita EU-tason koordinoituvälaineita talous- ja rahoitusasioihin ei tarvita.<sup>122</sup> Tässä kysymys voi olla tosin yleisestä haluttomuudesta lisätä ylikansallista sääntelyä.

Toisena syynä valtioneukisääntelyn hitaaseen kehittymiseen on valtiontuet kieltevien säännösten tulkinnanvaraisuus ja lainsäädännön puuttuminen kansallisella tasolla. Valtiontukiartikloiden sisältö onkin määrittynyt melko pitkälle oikeuskäytännön ja komission päätösten ja suuntaviivojen kautta.<sup>123</sup> Tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä on liittynyt erityisesti epäsuoriin tukiin ja verotukseen, tämä on myös johtanut hitaaseen integraatioon. Jo 1960-luvulta asti on ollut selvää, että valtioneukisäännöt vaikuttavat myös verotukseen.<sup>124</sup> Tästä huolimatta EU alkoi puuttua asiaan vasta 1997 komission ottaessa käyttöön menettelysäännöt (*code of conduct*) yritysverotuksesta.<sup>125</sup> Ennen tätä ei ollut poliittista konsensusta haastaa kansallista itseääräämis-oikeutta asiassa, jonka oli katsottu kuuluvan täysin jäsenvaltiolle.<sup>126</sup>

Kolmantena syynä on jäsenvaltioiden haluttomuus tehdä yhteistyötä komission kanssa valtioneukisääntelyn toteuttamiseksi ja noudattaa säädettyjä määräyksiä. Tämä näkyminen melko suurena valitusmäärinä EU-tuomioistuimiin valtioneukia koskevista komission päätöksistä.<sup>127</sup> Kilpailupolitiikkaa koskevia päätöksiä leimasikin niiden alkuajoista lähtien tietynlainen tehottomuus. Ensimmäisinä vuosina kilpailuasioista annettujen päätösten ei juuri koettu vaikuttaneiden sisämarkkinoiden toimintaan.<sup>128</sup> Neljäntenä ja komission itsensä usein mainitsemana syynä on valtioneukijärjestelmän rakentaminen uuden poliittisen järjestelmän ja yhteenliittymän avulla ilman aiempaa esimerkkiä eli jo aiemmin mainittu järjestelmän ainutlaatuisuus.<sup>129</sup> Valtioneukien kehityshistoriasta on kirjoitettu tarkemmin myös alan perusoppikirjoissa, joissa huomioidaan myös ulkoisten tapahtumien vaikutukset valtioneukipolitiikkaan.<sup>130</sup>

Eurooppalainen yhteistyö alkoi toisen maailmansodan jälleenrakennuksesta Euroopan vanhojen suurvaltojen pyrkiessä palauttamaan suvereniteettiaan ja taloudellista liikkumavaraansa.<sup>131</sup> Alun perin Euroopan unionin edeltäjä Euroopan yhteisö perustettiin yhdistämään läntinen Eurooppa uuden eurooppalaisen sodan estämiseksi. Saksa ja Italia liittyivät mukaan myös päästäkseen eroon sotatappioistaan ja fasisisesta historiastaan.<sup>132</sup> Euroopan yhteisö perustettiin tuomaan Euroopan suuret

---

122 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

123 Ks. lainsäädännön hitaasta kehityksestä ja sen vaikutusta valtioneukijärjestelmään Yhteisön ja myöhemmin Unionin tasolla Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7.

124 Aldestam 2005 s. 19.

125 Ecofin-työryhmä 1997.

126 Aldestam 2005 s. 19.

127 Tunali 2015 s. 1150.

128 Toinen komission kilpailua koskeva vuosikertomus 1953.

129 Ks. Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7.

130 Ks. Alkio & Hyvärinen 2016 luku 1.3.

131 Raitio 2016 s. 4.

132 Chapters of European Economic History 2014 s. 90.

valtiot yhteen. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö perustettiin ensin 1951,<sup>133</sup> tarkoituksenaan lisätä talouskasvua ja sitoa eurooppalaiset merkittävät taloudet yhteen niiden keskeisten talussektoreiden osalta.<sup>134</sup> Kun yritys Euroopan puolustusyhteisöstä epäonnistui, tätä seurasi taloudellisen integraation vieminen seuraavalle alueelle perustamalla Euroopan atomienergiayhteisö vuonna 1957.<sup>135</sup>

Euroopan hiili- ja teräsyhteisölle perustettiin tuolloin neljä toimielintä, joista yksi oli tuomioistuin ratkaisemaan perustamissopimuksia koskevia riitoja. Tälle tuomioistuimelle annettiin ylin päätäntävalta perustamissopimusten noudattamiseen liittyvissä kysymyksissä.<sup>136</sup> Tämä tuomioistuin oli suoraan nykyisen Euroopan unionin tuomioistuimen edeltäjä. Muut neljä elintä olivat korkea viranomainen, joka oli nykyisen komission edeltäjä, yhteinen kokous eli nykyisen parlamentin edeltäjä sekä erityinen ministerien neuvosto eli nykyisen ministerineuvoston edeltäjä.<sup>137</sup> Hiili- ja teräsyhteisö perustettiin ensisijaisesti luomaan vaurautta, vakautta ja rauhaa. Demokraattinen eurooppalainen yhteisö oli vasta toissijainen tavoite. Tämä on yksi syy, minkä vuoksi komissiovetoinen yhteisön hallintamalli on saanut kritiikkiä teknokraattisuudesta.<sup>138</sup> Hiili- ja teräsyhteisössä näiden tuotteiden liikkuvuus oli periaatteessa vapaata, mutta vasta EY:n aikana tosiasialliset rajoitukset näiden tuotteiden vapaalle kaupalle poistuivat jäsenvaltioissa kehityksen ollessa erityisen hidasta Ranskassa.<sup>139</sup>

Euroopan talousyhteisö (EY) perustettiin vuonna 1957 Rooman sopimuksella samaan aikaan kuin Euratom.<sup>140</sup> Tässä kohtaa kaikkien kolmen organisaation hallinnot olivat erillisiä toisistaan.<sup>141</sup> Näiden perustaminen linkittyi toisiinsa, koska jäsenvaltioilla oli erilaisia tavoitteita, ja eri valtioiden painopiste oli erityyppisessä yhteistyössä.<sup>142</sup> Markkinatalousperiaate eli kysyntään ja tarjontaan perustuvan markkinatalouden ihanne sekä vapaakauppaideologia vaikuttivat voimakkaasti tähän sopimukseen, mikä toimi vastavoimana kommunististen hallitusten nousulle valtaan rautaesiripun takana Itä-Euroopassa.<sup>143</sup> Rooman sopimuksella perustettiin ensimmäistä kertaa eurooppalainen tulliliitto, jolla poistettiin asteittain tullit ja joitain rajamuodollisuuksia. Samalla poistettiin myös määrälliset ja laadulliset rajoitukset viennille ja tuonnille muihin talousyhteisön jäsenvaltioihin. Joitain poikkeuksia näistä tosin jätettiin sopimukseen erinäisistä, yleensä poliittisista syistä. Rooman sopimus myös mainitsee ensimmäisen kerran ihmisten, palveluiden ja pääoman va-

133 Troitino 2013 s.17.

134 Scitovsky 2003 s. 136.

135 Troitino 2013 s.17.

136 Pollack 2013 s. 1257.

137 Sopimus Euroopan Hiili- ja teräsyhteisöstä artikla 7.

138 Craig 2010 s. 16.

139 Chapters of European economic History 2014 s. 89.

140 Rollings 2007 s. 94

141 Troitino 2013 s.27.

142 Chapters of European economic History 2014 s. 89.

143 Szmagalska-Follis 2009.

paan liikkuvuuden.<sup>144</sup> Tämän sopimuksen takaama vapaa liikkuvuus oli yhteismarkkinoiden ja nykyisten sisämarkkinoiden edeltäjä. Rooman sopimus tosin kattoi jäsenvaltioiden lisäksi myös niiden siirtomaat vapaakauppa-alueeseen.<sup>145</sup> Tästä alkaen valtioneuvoston päätökset on ollut kiinteä osa Unionin/Yhteisön kilpailupolitiikkaa.<sup>146</sup> Kilpailu- ja valtioneuvoston politiikassa on otettu huomioon sekä valtioneuvoston päätösten välttämättömyys sisämarkkinoiden toimivuudelle että markkinatalousideologialle eli ajatukselle siitä, että markkinatalous luo parhaat edellytykset hyvinvoinnin edistämiseksi.<sup>147</sup> Molemmissa tapauksissa valtioneuvosto on linkitetty kiinteäksi osaksi kilpailupolitiikkaa, vaikka se koskettaakin vahvasti myös sisämarkkinapolitiikkaa.

Yhteismarkkina-alue sai alkunsa, kun ministerineuvosto suositteli yhteismarkkina-alueen muodostamista Eurooppaan. Niin sanottu valkoinen paperi yhteismarkkina-alueen luomisesta annettiin 1985, ja sen päätavoite on ollut tuoda vaurautta ja talouskasvua koko Eurooppaan vapaakaupan ja yhteismarkkinoiden avulla.<sup>148</sup> Viimeinen merkittävä yhteisesti ilman neuvotteluvaikeuksia hyväksytty jäsenvaltioiden välinen sopimus oli Euroopan yhtenäistämisasiakirja vuodelta 1986, jossa taattiin ihmisten, tavaroiden, palveluiden ja pääoman vapaa liikkuvuus koko yhteisön alueella.<sup>149</sup> Tämän taustalla olivat valkoisen paperin lisäksi merkittävimpien jäsenvaltioiden hallitusten vaihtuminen.<sup>150</sup> Ensimmäinen poliittinen unioni Eurooppaan muodostettiin vuonna 1992, kun Euroopan unioni perustettiin Maastrichtin sopimuksella. Tätä edelsi melkein neljänkymmenen vuoden ajanjakso ensimmäisen taloudellisen unionin perustamisesta. Euroopan unioni on 1990-luvun jälkeen ollut kansainvälisillä foorumeilla edistämässä investointien suojaa, julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä sekä vapaan ja tehokkaan kilpailun politiikkaa.<sup>151</sup>

Ensimmäiset valtioneuvoston päätökset otettiin käyttöön sisämarkkinoiden häiriintymättömän toiminnan varmistamiseksi ja estämään tukikilpailu sisämarkkinoilla toimivien jäsenvaltioiden kesken.<sup>152</sup> Ensimmäiset valtioneuvoston päätökset sisältyivät Pariisin sopimukseen vuodelta 1951, ne koskivat tukitoimia hiilen ja teräksen tukemiselle. Pariisin sopimuksen neljännen artiklan kolmas alakohta kuuluu (vapaa suomennos):

*”Seuraavat on todettu sopimattomiksi hiilen ja teräksen sisämarkkinoille ja tämän vuoksi ne tulee poistaa ja ne ovat kiellettyjä yhteisössä: (c) Tuet tai valtionavut tai erityiset valtion asettamat edut muodossa tai toisessa.”*

144 Rooman sopimus, artikla 3.

145 Hurt 2010 s. 161.

146 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s.3.

147 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 3.

148 Troitino 2013 s. 101.

149 Chapters of European Economic History 2014 s. 124.

150 Troitino 2013 s. 101.

151 Hurt 2010 s. 163.

152 Bacon 2017. s. 5.

Kyseinen artikla muistuttaa huomattavasti nykyisiä valtioneutukia, vaikkakaan se ei aseta samanlaisia edellytyksiä tai määritelmiä, on toisaalta soveltamisalaltaan suppeampi, koska artikla koski sanamuotonsa mukaisesti vain hiili- ja teräsmarkkinoita. Myös ensimmäiset valtioneutukia koskevat oikeustapaukset ovat jo Pariisin sopimuksen aikaisia.

Ensimmäinen tuomioistuimeen kirjattu valtioneutukitapaus on vuodelta 1957. Ratkaisu annettiin vuonna 1959 ja siinä todettiin, että korkean viranomaisen ei tarvinnut puuttua kantelijan ilmoittamiin kiellettyihin valtioneutukisiin.<sup>153</sup> Ensimmäinen varsinaisesti valtioneutukiartiklan substanssia käsittelevä tapaus on vuodelta 1959, jonka ratkaisu on annettu vuonna 1961. Ratkaisussa pohdittiin sitä, olivatko Saksan liittotasavallan toteuttamat toimenpiteet tukea tai muuta avustusta yrityksille tai tietyille toimialoille, ja todettiin ensimmäisen kerran, että teleologista tulkintaa voidaan käyttää arvioitaessa tuen luonnetta sopimattomana tukena.<sup>154</sup> Myöhemmät valtioneutukia koskevat oikeustapaukset tapaukset ovat 60-luvulta. Vasta 70-luvulla tapauksien määrä alkoi nousta merkittävästi.<sup>155</sup> Viimeisimmät EHTY-sopimuksen perusteella annetut valtioneutukia koskevat tuomioistuinratkaisut annettiin 1990-luvulla<sup>156</sup> ennen kuin EHTY-sopimus umpeutui vuonna 2002<sup>157</sup>. Tämän jälkeen Yhteisöjen/Unionin tuomioistuin ei voinut enää soveltaa tätä sopimusta hiili- ja teräsasioissa, missä EHTY-sopimusta sovellettiin vuosien 1953-2002 muiden yhteisön ja Unionin perustamissopimusten sijasta. Tämän jälkeen hiili- ja terästoimialojen valtioneutukiasiat ratkaistiin samoin kuin muutkin valtioneutukiasiat eli SEUT 107-108 artikloiden perusteella.

Maataloustuet pääsivät jo 1960-luvulla siihen erityisasemaan, jossa ne ovat vielä nykyään. Tällöin Unioni/Yhteisö pyrki leikkaamaan ylituotantoa ja ylityöllisyyttä maatalousalalla, jota tuettiin jo tällöin voimakkaasti kansallisvaltioiden toimesta. Tämä leikkaus kuitenkin epäonnistui maatalouden toimijoiden onnistuttua halvaannuttamaan sisämarkkinat väkivaltaisten protestien ja tiettyjen jäsenvaltioiden hallitusten avulla. Tämä johti maatalouden aseman uudelleensijoitteluun Yhteisön ja sittemmin Unionin politiikassa ja yhteisen maatalouspolitiikan CAP:n ”*common agricultural policy*” kehittämiseen.<sup>158</sup>

Ensimmäinen maininta valtioneutukien tavoitteista tuomioistuimessa oli EYTI:n tapauksessa Italia vs. Euroopan yhteisön komissio tapaus 173/73. Tapaus käsittelee

---

153 17/57, De gezamenlijke Steenkolemijnen in Limburg v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1959:3 perusteluiden B-kohta.

154 30/59, De gezamenlijke Steenkolemijnen in Limburg v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1961:2 perustelut kysymykseen 1.

155 Ks. taulukko 10.

156 Ks. esim. tapaukset C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl ja muut v. komissio, ECLI:EU:C:2000:643 ja C-200/97, Ecotrade v. komissio, ECLI:EU:C:1998:579.

157 Sopimus Euroopan Hiili- ja teräsyhteisöstä artikla 97.

158 Wakeman 2003 s. 54-55.



perheavustuksia tekstiiliteollisuudessa. Ratkaisun kappaleessa 7 todetaan (vapaa suomennos): ”Jotta voidaan varmistaa edistyksellinen kehitys ja sisämarkkinoiden toiminta artiklan 92 mukaisesti, tulee”. Tässä todettiin valtiontukien tavoitteena olevan sisämarkkinoiden häiriötön toiminta ja talouskasvu. Komissio on painottanut talouskasvun merkitystä myös myöhemmin. Esimerkiksi kertomuksessaan kilpailupolitiikasta vuodelta 2015, komissio toteaa: ”*valtiontukisäännöt ohjaavat julkisten varojen uusien investointien käynnistämiseksi. Tämä varmistaa sen, että julkinen rahoitus kannustaa yksityisiin investointeihin, joita ei muutoin olisi tehty.*”<sup>159</sup> Talouskasvu ja kilpailukyvyyn lisääminen valtiontukien avulla ovat olleet komission painopisteenä yhä 2010-luvulla alkupuolen.<sup>160</sup>

Toinen mainitsemisen arvoinen tavoite valtiontuista käy ilmi ensimmäisen ETA:lle valtiontuista tehdyn kyselyn tuloksista. Kyselyn toteutti Euroopan yhteisön komissio. Sen toisessa kappaleessa komissio toteaa (vapaa suomennos): ”*Ilman yhteisön väliintuloa on varmaa, että jäsenvaltiot kilpailisivat toisiaan vastaan eri tukikeinoilla, mikä olisi vakavasti haitannut edistystä sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä kohtaan, sekä vahingoittanut vapaata kilpailua ja vähentänyt hyvinvointia resurssien virheellisen kohdentamisen (misallocation) vuoksi.*”<sup>161</sup> Tämä ongelma johtuu siitä, että sisämarkkinoilla on useita yksittäisiä toimijoita, valtioita, joilla on fiskaalinen itsenäisyys. Komissio on käyttänyt tätä perustelua useita kertoja puolustaessaan näkemyksiään valtiontukisääntelystä. Saman kyselyn kappaleessa neljä komissio toteaa (vapaa suomennos):

*”On vaara, että tietyt jäsenvaltiot aikovat yrittää tukea yrityksiään, jotta jälkimmäiset voivat saada johtoaseman uusilla integroituneilla markkinoilla. Tällaiset toimenpiteet olisivat vahingollisia kilpailulle. Ne johtaisivat etuihin tiettyjen jäsenvaltioiden talouksille muiden jäsenvaltioiden vahingoksi. Jos kaikki jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön samanlaisia keinoja, ei yksikään jäsenvaltio saisi etua ja kaikki haaskaisivat vähäisiä budjettiresurssejaan.*”<sup>162</sup>

Komissio onkin antanut suuntaviivoja valtiontukien käytöstä, ja pitkäaikaisena kehitystavoitteena valtiontukia koskevassa sääntelyssä ja ratkaisukäytännössä on ollut valtiontukisääntöjen kiristäminen ja uudelleenkohdistaminen niin että yhä vähemmän tukea käytettäisiin, mutta se kohdistettaisiin aloille, jolla sillä on eniten merkitystä kilpailukyvyyn ja kasvun kannalta.<sup>163</sup>

159 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 kohta II.

160 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 2.

161 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1990 p. 1.

162 Euroopan komissio 1990 s. 3.

163 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 kohta I.

Kolmas syy valtiontukisäännöille on Unionin talouden kilpailukyky. Jos yrityksiä tuetaan sisämarkkinoilla, niiden tehokkuus ei ole riittävän hyvä kilpailemaan Unionin ulkopuolisten yritysten kanssa maailmanmarkkinoilla. Komissio on käyttänyt tätä samaa perustelua kyselyssään (vapaa suomennos): ”Se [valtiontukien vapaampi käyttö] johtaisi myös yritysten kilpailukyvyn heikentymiseen kansainvälisillä markkinoilla johtuen kasvaneesta tukiriippuvuudesta”.<sup>164</sup> Tämä on yksi markkinatalousperiaatteen ilmentymä Euroopan unionissa, ja valtiontukikiellon tavoitteena on lisätä kilpailua, tehokkuutta ja vastuuta talousalueella. Komissio on viimeisimmässään kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessaan todennut, että valtiontukisääntöjen soveltaminen yhtäläisesti kaikkiin yrityksiin riippumatta niiden koosta, kansallisuudesta tai toimialasta on ainoa tapa varmistaa yhtäläinen kilpailuasetelma (”*level playing field*”).<sup>165</sup>

Komissio on myös antanut valtiontukisääntelylle muita tavoitteita eri vaiheissa Unionin historiaa. Komissio on valtiontuista antamissaan suuntaviivoissa ottanut tavoitteeksi mm. luonnonvarojen tehokkaamman käytön sekä keskittämisen valtiontuen sellaisiin tapauksiin, jossa sitä todella tarvitaan.<sup>166</sup> Aiemmin tavoitteeksi on tullut myös markkinahäiriöiden poistaminen.<sup>167</sup> Kaikki nämä tavoitteet ovat kvalitatiivisia tavoitteita eli tavoitteita, jotka eivät ole määrällisesti mitattavissa, vrt. kvantitatiivinen eli määrällinen tai mitattavissa oleva tavoite.<sup>168</sup> Tavoitteenasettelu on looginen, koska Euroopan unionin perussopimukseen perustuvassa sääntelyssä ei voida asettaa kovin tarkkoja tavoitteita. Komission suuntaviivoissa ja tavoitteissa voidaan asettaa erilaisia tavoitteita, joista osa kilpailupolitiikkaan liittyvistä voi olla jopa kvantitatiivisia.

### **1.5.2 Integraation syveneminen ja valtiontukien rooli siinä**

Eurooppalainen integraatio on edennyt jatkuvasti pidemmälle. Tämä on ollut osittain tarkoituksenmukaista ja osittain pakotettua. Pakotettua integraatiota on ollut esimerkiksi tariffien poistamisesta johtuva muiden kaupan esteiden poistaminen ja tästä seurannut muun sääntelyn harmonisointi yhteisön tasolla. Tätä taloudellisesta yhteistyöstä seuraavaa integraation syvenemistä kutsutaan funktionaaliseksi leviämiseksi (*functional spillover*), mikä on ollut olennainen osa eurooppalaista integraatiota.<sup>169</sup> Kun integraatio on edennyt pidemmälle, Unionin/Yhteisön valta on samalla myös kasvanut, mikä taas on mahdollistanut pidemmälle menevän valtiontukien valvonnan ja kontrollin.<sup>170</sup>

164 Euroopan komissio 1990 s. 3.

165 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016.

166 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 kpl. 5.

167 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

168 Määttä 2016 s. 51.

169 Craig 2011 s. 14.

170 Aydin 2014.

Eurooppalainen yhteistyö ei ole perustunut pitkään aikaan pelkästään taloudelliseen yhteistyöhön. Jo 1970-luvun alussa Euroopan yhteisö aloitti ensimmäiset ohjelmansa, joilla oli sosiaalinen tavoite: aluepoliittiset tuet syrjäisille ja kehityksestä jälkeensäjääneille alueille.<sup>171</sup> Öljykriisin aiheuttamien taloudellisten taantumien takia tuota vuosikymmentä pidetään jopa menetettynä vuosikymmenenä nyky-Euroopan historiassa. Euroopan Unionin tasoinen sosiaalipolitiikka ja sosiaaliset avustukset saivat tällöin alkunsa.<sup>172</sup> Euroopan yhteisö on myös pyrkinyt estämään kilpailua normeilla (*”race to the bottom”*) jäsenvaltioissaan. Kesäkuussa 1979 perustettiin ensimmäinen täysin eurooppalainen organisaatio: Euroopan parlamentti, jonka jäsenet EY:n jäsenvaltioiden kansalaiset valitsivat äänestämällä. Ensimmäiset vaalit pidettiin vuonna 1979.<sup>173</sup> Siitä alkaen Euroopan yhteisö ja sittemmin Euroopan unioni ovat olleet yhä vähemmän hallitusten välisiä organisaatioita ja enemmän eurooppalaisten edustajia. Vuonna 1984 saatiin voimakas sysäys integraatiolle, kun Yhteisön toimintaa hidastaneet ja estäneet riidat saatiin ratkaistua Fontaineblausssa.<sup>174</sup>

Ensimmäiset aluetukia koskevat periaatteet otettiin käyttöön vuonna 1971. Läpinäkyvyys oli pääperiaate jo silloin. Tukien tarkoitus oli olla läpinäkyvä ja mitattavia. Sallituille tuille asetettiin useita edellytyksiä. Investointitukien määrää rajoitettiin investointien kohteen mukaan. Vuoden 1971 periaatteet sisälsivät myös periaatteita, kuinka tuen intensiteetti lasketaan. Verojen jälkeinen arvo oli tällöin kriittinen mittari. Korkotaso ja referenssikorkotaso olivat käytössä jo silloin. Termi *”net grant-equivalent”* oli yleinen termi tuolloin. Vapaasti suomennettuna tämä tarkoittaa tukien kokonaiskvivalenttia tai bruttoekvivalenttia. Jo vuonna 1971 kehitettiin viisi peruseriaatetta aluetukiin: aluetukien ei tullut kattaa koko valtion aluetta,<sup>175</sup> tukiin oikeutetut alueet tuli määritellä tarkasti ja yksiselitteisesti, tukia ei tulisi myöntää yksittäisille ja harvoille tahoille *”pin-point manner”*, tukien intensiteetin tuli riippua alueellisten ongelmien vakavuudesta sekä tukien intensiteetin ja myöntämisen tuli olla läpinäkyviä ja selviä.<sup>176</sup> Tämä on merkittävä asia valtioneuvoston säädellessä. Valtiotuissa ongelmana on usein pidetty sitä, että valtiot tekevät erilaisia tukiohjelmiä tietämättä niiden vaikutuksia, mikä mahdollistaa haittojen kasvun hyvien ohjelmien ohella.<sup>177</sup>

Ensimmäiset Rooman perusteella käsiteltävät valtioneuvoston päätökset käsittelevät silloisen 93 -artiklan tulkintaa. Artiklassa säädetään komission toimivallasta ja valtion velvollisuudesta ilmoittaa uusista tuista komissiolle.<sup>178</sup> Ensimmäinen tuo-

---

171 Bache 2008 s. 40.

172 Chapters of European Economic History 2014 s.94.

173 Majone 2009.

174 Raitio 2016 s. 15-16.

175 Poikkeuksena Luxemburg pienen kokonsa vuoksi.

176 Wisblade 1997 s.38.

177 Markusen 2007 s. 147.

178 Ks. tätä käsittelevästä oikeuskäytännöstä esim. 141/73, Lohrey v. Saksan liittotasavalta ym., ECLI:EU:C:1973:155.

mioistuimen antama langettava tuomio valtioneuista on vuodelta 1974<sup>179</sup>. Italian tasavalta valitti EU-tuomioistuimeen komission päätöksestä, jossa sen tekstiiliteollisuudelle annettu tuki katsottiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Kyseessä oli ensimmäinen itse valtioneu substaussia käsittelevä tapaus, jossa sovellettiin Rooman sopimuksen sisältöä sisämarkkinoille soveltuvista ja soveltumattomista tuista. Tapaus päättyi Italialle langettavaan tuomioon eli kyseessä oli myös ensimmäinen langettavaan tuomioon johtanut asia. Tuomioistuin hylkäsi kanteen, jolloin komission päätös, jossa veloitettiin Italia poistamaan tuki, jäi voimaan. Ensimmäinen Rooman sopimuksen valtioneuatiartiklojen soveltamista koskeva tapaus tosin oli tapaus 120/73<sup>180</sup>, jossa pohdittiin tukien ennakoalvonasta säätävän artiklan 93 soveltamista. Kyseinen tapaus oli saksalaisen tuomioistuimen esittämä ennakoalvonkaisuuppyyntö, joka johti tuomioistuimen antamaan ennakoalvonkaisuun siitä, onko komissio velvollinen aloittamaan kontradiktorista menettelyä, tekemään päätöstä sen aloittamatta jättämisestä ja mikä vaikutus on menettelyn aloittamatta jättämisellä.

1970-luvun alussa Yhteisön tuomioistuimessa harvemmin kiistettiin toimenpiteiden olevan valtioneu. Suorat valtioneuet olivat paljon yleisempiä 1970-luvulla. Suurin osa tapauksista käsittelevin niiden muutoksia, koska ennen sopimusta käyttönotetut tuet eivät sisältyneet valtioneuikiellon soveltamisalaan. Nämä tuet olivat pääasiassa suoria tukia tuottajille.<sup>181</sup> Toinen tyypillinen tapa tukea yrityksiä olivat erilaiset avustukset ja sääntelyhelpotuksen sääntelyjen haittojen kompensoimiseksi, esimerkiksi perheavustukset naisvaltaisille aloille kompensoimaan äitiyspoissaolojen aiheuttamia lisäkuluja. Nämä olivat ensimmäisiä epäsuoria tukia, koska näissä tapauksissa yritysten ei tarvinnut maksaa kaikkia pakollisia maksuja tai niille annettiin ylimääräisiä vähennysoikeuksia näistä maksuista tiettyjen edellytysten täyttyessä.<sup>182</sup>

Alun alkaen valtioneuikiäntely keskittyi enemmän suorien tukien kieltoon. Näitä olivat esimerkiksi tuotantotuet, investointituet, vientituet, pääomanlisäykset ja muut vastaavat. Epäsuoria tukia valvottiin myös, mutta 1970-luvulla suurin osa valtioneuia käsittelevistä tuomioistuinratkaisuista käsittelevi suoria valtioneuia. Ratkaistavat kysymykset eivät usein koskeneet tukien luonnetta, vaan komission menettelyä tukien kiellossa ja ETY-sopimuksen 93 artiklan 3 -momentin noudattamista.<sup>183</sup>

---

179 120/73, Gebrüder Lorenz GmbH v. Saksan liittotasavalta ja Land de Rhénanie-Palatinat, ECLI:EU:C:1973:152.

180 120/73, Gebrüder Lorenz GmbH v. Saksan liittotasavalta ja Land de Rhénanie-Palatinat, ECLI:EU:C:1973:152.

181 Katso esimerkiksi 122/73, Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH v. Saksan liittotasavalta, ECLI:EU:C:1973:118 ja 141/73, Lohrey v. Saksan liittotasavalta ym., ECLI:EU:C:1973:155.

182 Katso esimerkiksi 173/73, Italia v komissio, ECLI:EU:C:1974:71.

183 Katso esimerkiksi 120/73, Gebrüder Lorenz GmbH v. Saksan liittotasavalta ja Land de Rhénanie-Palatinat, ECLI:EU:C:1973:152, 121/73, Markmann KG v. Saksan liittotasavalta ja Land Schleswig-Holstein, ECLI:EU:C:1973:153.

Ympäristöasiat nousivat yhteisön tasolla esiin 1970-luvulla, jolloin silloisessa EY:ssä päätettiin ensimmäisistä ympäristöä koskevista toimintaohjelmista Pariisissa vuonna 1973. Valtiontuet otettiin huomioon myös silloin.<sup>184</sup> Tätä ohjelmaa olivat edeltäneet vuonna 1971 tapahtunut Greenpeacen perustaminen ja 1972 pidetty Yhdistyneiden kansakuntien Tukholman kongressi elinympäristöstä, joka johti YK:n ympäristöohjelman perustamiseen. EU on 1990-luvulta alkaen alkanut painottaa ympäristöasioita ulkosuhdehallinnossaan. Erityisesti Aasia-suhteissa on panostettu ympäristöasioihin.<sup>185</sup>

Komissio teki merkittävimmät valtiontukipäätöksensä 1980- ja 1990-luvuilla. Näillä päätöksillä puututtiin erityisesti suuriin ja tehottomiin julkisiin yrityksiin, jotka saatiin toimimaan markkinatalouden ehtojen mukaisesti vasta valtiontukisääntöjä soveltamalla.<sup>186</sup> Näiden vuosikymmenten vaihteessa komission kireämmästä linjasta viesti myös komission tiedonanto, jossa kerrottiin, että vaikka valtiontuki olisi sallittu tai hyväksytty aiemmin on sen soveltuvuus yhteismarkkinoille tutkittava uudelleen.<sup>187</sup> Valtiontukipolitiikka kiristyi osana muuta kilpailupolitiikkaa tänä aikana myös sen vuoksi, että markkinoiden avautuessa yhä uusia taloudellisen toiminnan aloja siirtyi kilpailupolitiikan ja sitä myötä valtiontukipolitiikan piiriin.<sup>188</sup>

### **1.5.3 Valtiontukipolitiikka Euroopan unionin aikana**

Valtiontukipolitiikan historiassa seuraava vaihe alkoi 1990-luvun alussa kahden merkittävän tapahtuman johdosta. Vuonna 1990 Saksat yhdistyivät ja vuonna 1992 eurooppalainen yhteistyö eteni varsinaisiksi sisämarkkinoiksi.<sup>189</sup> Sisämarkkinoiden käyttöönoton myötä otettiin käyttöön myös neljä vapautta, joiden voidaan katsoa avanneen sisämarkkinat, vaikka paljon jäi vielä vajaaksi täydellisistä sisämarkkinoista.<sup>190</sup> Myös aiemmassa tutkimuksessa valtiontukipolitiikan uuden vaiheen on katsottu alkaneen 1980-luvun lopulla, jolloin komissio asetti valtiontuet strategiseksi painopisteekseen ja sitä myötä alkoi lisätä voimakkaasti kontrollia, mikä vähensi valtiontukien määrää merkittävästi.<sup>191</sup>

1990-luvulla valtiontukisäännöt ja koko EU:n talouspolitiikka olivat keskittyneet Saksojen yhdistymisen aiheuttamaan muutokseen ja taloudellisiin vaikeuksiin. Jotta inflaatio ei olisi kiihtynyt entisen Länsi-Saksan rahoittaessa entisen Itä-Saksan taloutta, EY piti talouspolitiikkaa hyvin kireänä, mikä rasitti kaikkien muiden

---

184 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 2.

185 Anderson 2007 s. 139.

186 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7.

187 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1989 s. 14.

188 Monti 2007 s. 440-443.

189 Velasco & Pastor-Merchante 2015 s. 3.

190 Velasco & Pastor-Merchante 2015 s. 3-5.

191 Aydin 2014.

jäsenvaltioiden taloutta.<sup>192</sup> Saksojen jaon aiheuttama haitta oli edelleen poikkeus valtiontukisääntelyssä, mutta artiklan soveltaminen lopetettiin 1990-luvulla, jolloin tuomioistuimissa todettiin, että Saksojen yhdistymisen aiheuttavaa vahinkoa on enää vaikea näyttää toteen.<sup>193</sup> Saksojen yhdistyminen on vuoteen 2014 mennessä maksanut 2 biljoonaa euroa,<sup>194</sup> mikä kertoo siitä, että huomattavia rahasummia on käytetty aiemman talousjärjestelmän aiheuttaman taloudellisen jälkeenjääneisyyden korjaamiseen.

Valtiontukiasiat kokivat murroksen vuosina 1994-1997. Komissio alkoi tiukentaa voimakkaasti linjaansa valtiontukien valvonnassa.<sup>195</sup> Näinä vuosina tehtiin myös merkittäviä valtiontukisääntöjen tarkistuksia ja modernisaatiota liittyen esimerkiksi aluetukiin, vähämerkityksellisiin tukiin sekä tukiin kulttuurille.<sup>196</sup> Tutkimus- ja kehitystyö tulivat painopisteeksi vuonna 1995, jolloin annettiin uudet suuntaviivat T&K&I-tuesta.<sup>197</sup> Integraation tiivistyminen sisämarkkinoilla on johtanut myös siihen, että valtiontukiasioissa edellytetään yhä enemmän ja tiukempaa valvontaa, jotta markkinoiden reilu yhdentyminen olisi mahdollista.<sup>198</sup> Tiukemmalla valvonnalla tarkoitetaan sekä valvontaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa että komission pidemmälle meneviä toimenpiteitä valtiontukisääntöjen valvonnassa.<sup>199</sup>

Talous- ja rahaliitto aiheuttivat myös ongelmia komissiolle, joka joutui tehostamaan valvontaansa rakenneuudistustuissa, joita yritykset pyrkivät hankkimaan selvitäkseen EMU:n tuomista muutoksista.<sup>200</sup> Samoihin aikoihin 2000-luvun alkupuolella Unioni otti kilpailupolitiikan uusiksi painopistealueiksi valtiontukien valvonnan tehostamisen ja niiden käytön painotuksen muuttamisen.<sup>201</sup> Kaiken kaikkiaan 2000-luvun alkupuolta leimasivat suuret uudistukset ja muutokset Unionin kilpailupolitiikassa, joista pienimpänä eivät olleet vuoden 2004 itälaajentumisen aiheuttamat muutospaineet.<sup>202</sup> Komissio joutui mm. arvioimaan kaikki liittymässä olevien jäsenvaltioiden huonosti dokumentoidut valtiontuet ja arvioimaan niiden sääntöjenmukaisuutta.<sup>203</sup> 2000-luvulla komission retoriikka valtiontuista myös tiukkeni huomattavasti, vuosikymmenen alussa komissio alkoi puhua ”valtiontukikurista”, kun puhuttiin jäsenvaltioiden kannustimista välttää sääntöjenvastaisten tukien myöntämistä.<sup>204</sup>

---

192 Chapters of European Economic History 2014. s. 131.

193 Ks. esim. oikeustapaus. C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467.

194 Von Martin Greive 2014, Deutsche Einheit kostet 2.000.000.000.000 Euro.

195 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 20.

196 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 72.

197 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 87.

198 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1997 s. 14.

199 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 95.

200 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1997 s. 5.

201 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 18.

202 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 17.

203 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 19.

204 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 17.

2000-luvun alkupuolella valtiontukien valvonta myös uudistettiin täysin. Uudistaminen alkoi vuoden 1998 neuvoston periaatehyväksynnällä valtiontukien uudistamiselle.<sup>205</sup> Vuonna 2000 neuvosto teki periaatepäätöksen tukien valvonnan painopisteen muuttamisesta.<sup>206</sup> 2001 taas hyväksyttiin lisää horisontaalisia sääntöjä, jonka lisäksi aloitettiin laajemmat toimintapoliittiset tarkistukset.<sup>207</sup> Vuonna 2001 otettiin käyttöön myös valtiontukirekisteri ja valtiontukien tulostaulu, jotka on myöhemmin nähty onnistuneina uudistuksina.<sup>208</sup> Uudistukset saavuttivat maalinsa vuonna 2004, jolloin annettiin uusi menettelyasetus, jonka tavoitteena oli joustavoittaa ja keventää valtiontukiprosesseja.<sup>209</sup>

2000-luvun alkupuolella yhtenä mielenkiinnon kohteena oli valtiontukien suhde SGEI-palveluihin<sup>210</sup>. Yleishyödyllisten palveluiden siirtyminen painopistevalueeksi alkoi, kun Eurooppa-neuvosto ja parlamentti kiinnittivät huomiota siihen, kuinka tärkeinä näitä palveluita pidetään Euroopan tasolla.<sup>211</sup> Vuonna 2003 annettiin myös *Altmark* –tuomio,<sup>212</sup> jossa selvennettiin valtiontuen ja julkisen palvelun yhteyttä.<sup>213</sup> Yleishyödyllisiin palveluihin myönnettävää valtiontukea koskevat suuntaviivat olivat yksi valtiontukisääntelyn uudistuksista 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolessavälissä.<sup>214</sup>

Tuomioistuimessa tämän aikakauden valtiontukitapauksia on leimannut erityisesti Euroopan itälaajentuminen ja siitä johtuva tukitapausten määrän kasvu: uudet jäsenvaltiot lisäsivät Unionin väkilukua 25 % ja jäsenvaltioiden määrää 40 %.<sup>215</sup> Ennen näiden jäsenvaltioiden liittymistä Unioniin suurimpana kompastuskivenä niiden jäsenyydelle pidettiin nimenomaan valtiontukia ja niiden valvonnan puutetta.<sup>216</sup> Jo ennen uusien jäsenvaltioiden liittymistä valtiontukitapausten määrä tuomioistuimessa oli jo kaikkien aikojen suurin. Uusien jäsenvaltioiden liittyminen vain lisäsi tapausmääriä.<sup>217</sup> 1990-luvulla tuomioistuintapauksissa käsiteltiin erityisen paljon rajanvetoa siitä, mitkä kaikki toimet voivat kuulua valtiontukiartiklan piiriin.<sup>218</sup> Toisena useita oikeustapauksia aiheuttaneena seikkana oli Saksujen yh-

205 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 90.

206 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 91.

207 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001 s. 19.

208 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 96.

209 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004 s. 121.

210 *Services of general economic interest* eli yleishyödylliset palvelut tai julkishyödykkeiden tuottaminen

211 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 145.

212 Tapaus C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft*, ECLI:EU:C:2003:415.

213 Ks. Tuomiota seuranneesta keskustelusta Unionin tasolla esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 156.

214 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004 s. 5.

215 *Chapters of European Economic History* 2014 s. 134.

216 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001 s. 5.

217 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 72.

218 Ks. esim. tapaus C-295/97, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA*,

distyminen, koska valtioneuvostokäytäntöjä liittyen Saksojen yhdistymiseen ei kumottu SEU-sopimuksella eikä Amsterdamin sopimuksella.<sup>219</sup> Tämän vuoksi EU-tuomioistuimessa jouduttiin tekemään rajanvetoa siitä, kuinka kauan Saksojen vuonna 1989 päättyneestä jaosta johtuvaa poikkeusta valtioneuvostokäytäntöihin voitaisiin soveltaa, ja minkä haittojen voidaan katsoa aiheutuneen Saksan jaosta siten, että sen tukeminen olisi sallittua SEUT 107 (2)(c) -artiklan mukaan. Artiklassa tuen sallittavuuden edellytykseksi asetetaan, että Saksan jako on vaikuttanut alueisiin haitallisesti.<sup>220</sup>

Valtioneuvostokäytännöt ovat muuttuneet jatkuvasti, johtuen eurooppalaisen yhteisön integraatiosta, mikä on siirtänyt yhä enemmän ja enemmän sääntelyä päätettäväksi yhteisössä. Tämän vuoksi tuomioistuimet voivat antaa tuomioita yhä useammassa asioissa. Toinen oikeustapauksia lisännyt seikka on markkinatalousidean kehittymien: valtioneuvostokäytännön pääasiallinen tavoite on siirtynyt sisämarkkinoiden toiminnan varmistamisesta siihen, että sisämarkkinat toimivat markkinatalousajattelun mukaan.<sup>221</sup> Jo yhteistyön alussa ETY-sopimus ja EHTY-sopimus sääntelivät, miten valtiot voisivat rahoittaa yksityisten yritysten toimintaa. Sopimukset sisälsivät säännöt valtioneuvostokäytännöstä. Aluksi tavoitteena oli pitää kilpailu avoimena kaikille ETY-jäsenvaltioille. Toinen tavoite oli varmistaa reilu kilpailu markkinoilla. Nykyään yhteisön tavoitteet liittyvät yhä enemmän ja enemmän reiluun kilpailuun, jonka perustellaan edistävän uusien yritysten luomista ja sitä kautta kestävien työpaikkojen syntyä.<sup>222</sup> Tämän vuoksi myös valtioneuvostokäytännön soveltaminen on siirtynyt yhä enemmän varsinaisten kaupan vaikuttavien tukien poistamisesta sellaisten tukien poistamiseen, jotka saattavat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kaupan.<sup>223</sup> EU:n talous- ja teollisuuspolitiikan tavoitteeksi on nimetty tehokkuuden ja tuottavuuden lisääntyminen, markkinahäiriöiden (*market failure*) poistaminen ja yhteistyö ongelmien poistamiseksi. Näiksi markkinahäiriöiksi nimetään ulkoisvaikutukset, informaatioepäsymmetria ja markkinavoima.<sup>224</sup> Tämä kehitys saavutti taitekohtansa 2000-luvun alkupuolella, jota kuvaa hyvin komission toteama vuodelta 2005:

*”Jäsenvaltioita kannustetaan jatkamaan valtioneuvostokäytännön yleisen tason alentamista siten, että samalla kuitenkin otetaan huomioon markkinoiden mahdolliset toimintapuutteet.”*<sup>225</sup>

---

ECLI:EU:C:1999:313 kohta 34, C-387/92, Banco Exterior de España v. Ayuntamiento de Valencia, ECLI:EU:C:1994:100 kohta 13 ja C 200/97, Ecotrade v. komissio, ECLI:EU:C:1998:579 kohta 34.

219 Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, euroopan yhteisöjen perustamisso-  
pimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta 1997.

220 Ks. rajanvetoproblematiikasta esim. C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467.

221 Bartosch s. 1.

222 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1997 s. 6.

223 Vertaa esimerkiksi tapauksia 173/73, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71 ja uudempaa ennako-  
kotapausta C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze ja muut, ECLI:EU:C:2006:8.

224 Tunali 2015 s. 1143.

225 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s.5.



Toinen yleinen tapa tukea kotimaista liiketoimintaa on julkisten hankintojen kautta. Julkiset hankinnat voivat sisältää valtiontukea, jos myydään alihintaan tai ostetaan ylihintaan.<sup>226</sup> Näissä tapauksessa menettelyt käsitellään yleensä julkisia hankintoja käsittelevien artikloiden mukaan. Tapaustutkimuksen aineistossa on mukana joitain julkisiin hankintoihin liittyviä tapauksia, mutta aineistoon hyväksyminen on edellyttänyt, että joko SEUT 107 tai ETY 92 artiklaa on sovellettu tapaukseen.

Euroopan unioni ja sen edeltäjät ovat myös estäneet ja säännelleet tukikilpailua kauppakumppaneiltaan. Ensimmäiset kilpailua vääristäviä tukia vastaan tarkoitetut säädökset annettiin vuonna 1968, kun ensimmäiset neuvoston säännöt yhteisöön vievien maiden tukia vastaan annettiin.<sup>227</sup> Nämä säännöt kehittyivät vuosien varrella, kunnes vuonna 1994 annettiin ensimmäiset erilliset säännökset ulkopuolisten valtioiden vientitukia vastaan. Nämä korvattiin vuosina 1997 ja 2009 uusilla komission säädöksillä ulkomaisten valtioiden vientitukia vastaan.<sup>228</sup> Näillä säännöillä on yhteistä historiaa valtiontukisääntöjen kanssa: jos näitä sääntöjä ei olisi otettu käyttöön, EY:n ja EU:n jäsenvaltiot olisivat olleet ongelmissa kilpaillessaan sellaisten valtioiden kanssa, jotka tukevat talouksiaan, mikä olisi voinut tuoda poliittista painetta EU:lle vapauttaa tukemista jäsenvaltioissaan. Tämä olisi taas voinut johtaa sisämarkkinoille haitalliseen tukikilpailuun.

EY:n valtiontukisäännöt olivat aikanaan ainutlaatuinen kokeilu valtiontukien saralla ja Unionin valtiontukisääntely on edelleen ainutlaatuinen maailmassa.<sup>229</sup> Unionin valtiontukisääntelyä pidetään myös ainoana onnistuneena sääntelynä, joka estää valtiontukien väärinkäytön.<sup>230</sup> Millään muulla yhteismarkkina-alueella tai valtiolla ei ole samanlaisia säännöksiä. Myös valtiontukisääntöjen käyttäminen kilpailupolitiikan välineenä on ainutlaatuista, eikä mitään vastaavan tapaista järjestelmää, missä eri toimialojen tukeminen toteutetaan ainoastaan sallimalla näiden tukeminen ja alempien hallintotasojen päättäessä itse tukemisesta sääntöjen rajoissa, ole käytössä muualla maailmassa.<sup>231</sup> Lähimpänä ovat WTO:n säännöt valtiontuista, dumpppaamisesta ja jäsenvaltioiden välisestä kilpailusta, mutta nämä ovat paljon Euroopan unionin vastaavia rajoitetumpia.<sup>232</sup> Syy tämän takana on selkeä: mikään muu valtio ei ole halunnut rajoittaa haluaan tukea talouttaan eri keinoilla, vaikka tämä voisikin olla kilpailukykyisempää ja tehokkaampaa pitkällä aikavälillä. Tästä päästään taas Euroopan unionin tavoitteeseen: tehokkaaseen markkinatalouteen, poikkeuksena sekatalousjärjestelmälle tyypilliset sosiaalista hyvinvointia lisäävät valtion toimet.<sup>233</sup>

226 Bovis 2005 s. 79-81.

227 McGovern 2017 s. 12.

228 Hofmann & Micheau s. 509.

229 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7.

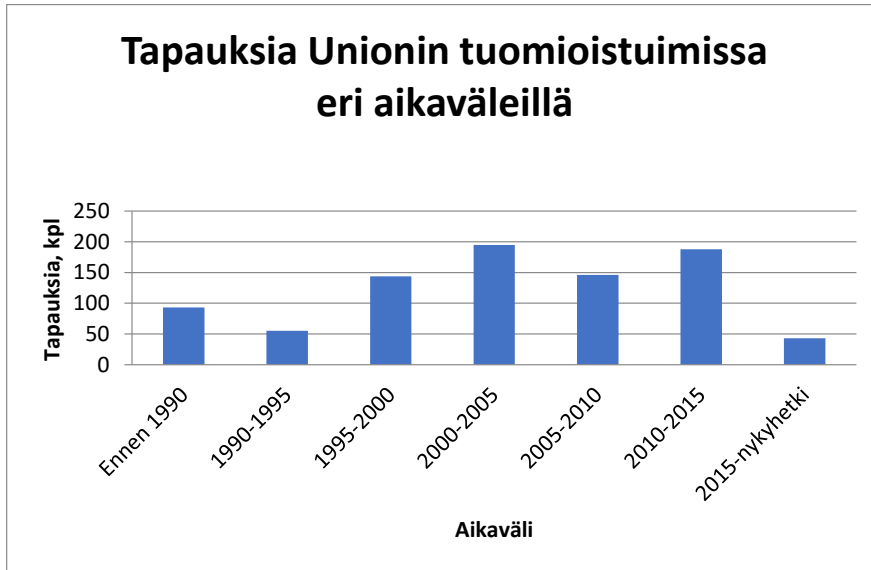
230 Markusen 2007 s. 1.

231 Ks. Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

232 Bacon 2017 s. 4.

233 Ye 2016 s. 274.

Huolimatta Saksojen jaon aiheuttamasta poikkeuksesta tukimäärissä yleinen trendi on ollut valtiontukien väheneminen koko 1990-luvun,<sup>234</sup> ja tämän jälkeen myös 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä.<sup>235</sup> Merkittävä osa tästä voidaan katsoa komission ansioksi sen kiristettyä valtiontukilinjaansa. Merkittävä rooli oli myös tuomioistuimella, joka käsitelleessään valituksia pitkälti hyväksyi komission tiukentuneen linjan SEUT 107(1) -artiklan valtiontukikiellon tulkinnasta. Merkittävä osa valtiontukea koskevista oikeustapauksista onkin vuoden 1990 jälkeen.



*Kaavio 2. Tapaukset Unionin tuomioistuimissa aikaväleittäin.*

Kireämpi linja 2000-luvulle tultaessa näkyy myös tapausten määrässä. Tapausten määrä ei ole vähenemässä tukien vähenemisestä huolimatta. Tapausmäärän trendi on ollut nouseva 1990-luvun alusta nykypäivään. Tietyt piikit erottuvat kuvaajasta kuten EMU:n perustamiseen liittyvät valtiontukiasiat, 2008 alkaneeseen talouskriisiin liittyvä tapausten nousu<sup>236</sup> sekä tapausmäärän lasku viime vuosina. Jonkinlaista spekulatiota voitaisiin esittää siitä, johtuuko tapausmäärän viimeisin lasku sillä, että valtiontukiasioissa on saavutettu jonkinlainen tasapaino komission tavoitteiden ja nykytilan välillä. Komission tavoitteiden ollessa nykytilaa tiukemmat tapausten määrä kasvaa ja komission tavoitteiden ollessa nykytilan tasolla tai löyhemmät tapa-

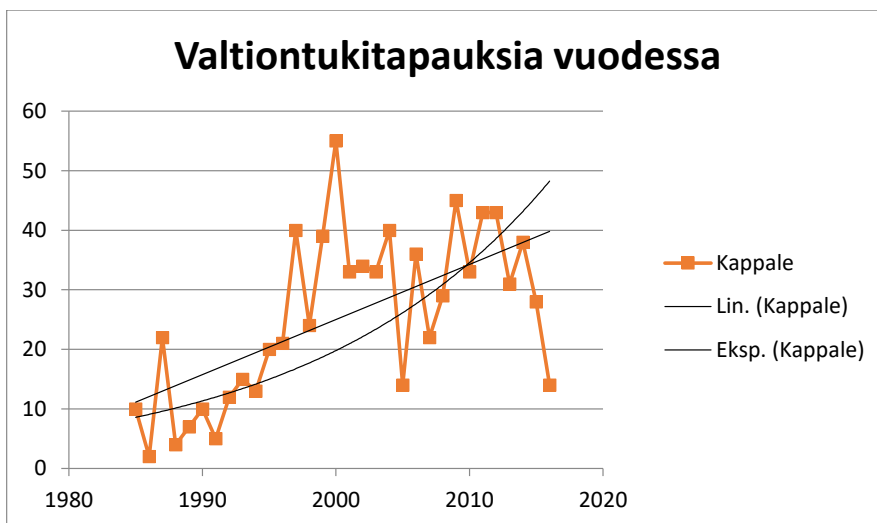
234 Ks. Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1997 s. 71.

235 Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

236 Ks. tästä tapausmäärän noususta komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 3.

usten määrän tulisi laskea. Tiettyinä aikakausina toteutetut linjojen kiristykset näkyvät myös piikkeinä tilastoissa. Vuosina 2000-2005 komissio kiristi huomattavasti valtiontukien valvontaa sekä päätösten täytäntöönpanon valvontaa, mikä todennäköisesti vaikuttaa piikkinä tällä aikavälillä yhdessä itälaajentumisen aiheuttamien valtiontukitapausten määrän kasvun kanssa.<sup>237</sup>

Toisaalta vuoden 2016 määrät eivät välttämättä ole tilastollisesti edustavia, koska usea kyseiseltä vuodelta kirjattu tapaus on tällä hetkellä yhä käsittelyssä. Tämän vuoksi vuodet 2017 ja 2018 jätettiin kokonaan pois kuviosta. Tämän vuoksi en vetäisi tapausmäärän laskusta voimakkaita johtopäätöksiä vuoden 2014 jälkeiseltä ajalta.



Kaavio 3. Kiristynyt linja näkyi myös tuomioistuintapausten määrän kehityksessä.

#### 1.5.4 Valtiontuet Euroopan unionissa viime aikoina

Valtiontukisääntelyn lähistoria alkaa vuodesta 2005, jolloin valtiontukisääntelyä ja valvontamenettelyä lähdettiin uudistamaan voimakkaasti. Uudistuksen keskeisiä periaatteita olivat valtiontuen määrän vähentäminen, sen parempi kohdistaminen, valvonnan kohdistaminen merkittävimpiin kilpailun vääristymiin, menettelyiden keventäminen ja yksinkertaistaminen sekä yhteistyö komission ja jäsenvaltioiden välillä.<sup>238</sup> Tätä kokonaisuudistusta lähdettiin viemään eteenpäin erityisesti sillä aja-

<sup>237</sup> Valvonnan kiristymisestä katso komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 13 ja itälaajentumisen aiheuttamista ongelmista komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 15.

<sup>238</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 119.

tuksella, että tukea kohdistettaisiin yhä voimakkaammin sellaisiin horisontaalisiin tavoitteisiin, joihin käytetystä tuesta saataisiin suurin mahdollinen hyöty.<sup>239</sup> Myöhemmin horisontaalisista tavoitteista on alettu puhua suoraan kilpailukykyä lisäävänä ja on jopa lopetettu horisontaalisista tavoitteista puhuminen ja alettu puhua vain kilpailukykyä lisäävistä tavoitteista.<sup>240</sup> Valtiontukisääntöjen päätavoite on siirtynyt tänä aikana tukikilpailun estämisestä markkinataloutta ja Unionin muita tavoitteita tukevien ohjelmien ja käytäntöjen käyttöön.<sup>241</sup>

Tällä uudistuksella muutettiin merkittävästi valtiontukien yleistä linjaa ja alettiin puhua valtiontukien kilpailua rajoittavien vaikutusten sijaan mahdollisuudesta edistää ”kestävää kehitystä, kilpailukykyä, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja ympäristönsuojelua.”<sup>242</sup> Toisaalta tämän uudistuksen yhteydessä puhuttiin vielä paljon siitä, miten valtiontuki on kuitenkin lähtökohtaisesti kilpailukykyä heikentävää ja sitä kautta koko Euroopalle haitallista.<sup>243</sup>

Tavoitteessa aloittaa tukien painopisteen siirto horisontaalisiin tukiin onnistuttiin, ja tulokset alkoivat näkyä jo vuonna 2007, jolloin valtiontukien tulostaulusta pystyttiin havaitsemaan, että jäsenvaltiot ovat alkaneet kohdentaa tukia yhä paremmin yleisen edun mukaiset tavoitteet huomioon ottaen.<sup>244</sup> Toisaalta tässä vaiheessa oli nähtävissä myös eriytymistä EU:n sisällä: horisontaalisiin tavoitteisiin tukia olivat tässä vaiheessa kohdistaneet lähinnä EU10 jäsenvaltiot.<sup>245</sup> Samoihin aikoihin markkinahäiriön lisäksi valtiontukisääntöjä alettiin perustella myös ympäristönäkökohdilla ja sitä myöten hyväksyä valtiontukien käyttö myös muihin yhteistä etua edistäviin tavoitteisiin.<sup>246</sup>

Valtiontukien lähihistoriassa näkyy merkittävästi 2008 alkaneen talouskriisin vaikutus. Rahoitus- ja talouskriisi johti siihen, että valtiontukien uudistaminen jäi syrjään, kun komissio kiinnitti huomionsa valtiontukien käyttöön elvytyksessä ja kriisinhallinnassa.<sup>247</sup> Komission arvion mukaan rahoituslaitoksia jouduttiin tukemaan vuosina 2009-2011 noin 1,6 biljoonalla eurolla. Komissio oli vahvasti mukana tekemässä päätöksiä tukien hyväksyttävyydestä ja toteutti useita merkittäviä rakenneuudistuksia Unionin rahoitusmarkkinoilla asettaen useiden tukien ehdoksi liiketoimien lopettamisen, uudelleenjärjestelyn, pilkkomisen tai muun rakenteellisen uudistuksen.<sup>248</sup> Valtiontukisäännöt ja valtioiden toiminta talouksiensa tukemiseksi ja elvyttämiseksi olivatkin komission kilpailupolitiikan keskiössä 2000-luvun ensimmä-

239 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2006 s. 3 ja 15.

240 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 2.

241 Bacon 2017 s. 5.

242 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 3.

243 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 3-4.

244 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 4.

245 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

246 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

247 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s. 10.

248 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

mäisen vuosikymmenen lopun.<sup>249</sup> Valtiontukiohjelmat pankeille olivat merkittävässä roolissa Unionin valtiontukipolitiikassa vuoteen 2014 asti.<sup>250</sup>

Talous- ja rahoituskriisin ja niitä seuranneen eurokriisin aikana julkiset varat ovat olleet vähissä. Tämä on huomioitu myös kilpailupolitiikassa, jota on pyritty kiristämään tavalla, jossa jäsenvaltioita estetään tuhlaamasta julkisia varoja.<sup>251</sup> Toisaalta Unioni on myös nähnyt pitkän tähtäimen ongelmia investointien puutteessa, joten samaan aikaan Unioni on pyrkinyt lisäämään jäsenvaltioiden panostuksia investointeihin, jotta pitkän aikavälin kilpailukyky voitaisiin säilyttää.<sup>252</sup> Kilpailupolitiikka on valjastettu yhdeksi työkaluksi tämän investointitason nostamiseksi.<sup>253</sup>

Kilpailupolitiikkaa on käytetty kahdensuuntaisena työkaluna rahoituskriisiin vastaamisessa. Toisaalta on pyritty ohjaamaan varojen käyttöä taloutta hyödyttäviin toimenpiteisiin, toisaalta valtiontukien valvonnalla on pyritty varmistamaan tukeasaaneiden toimialojen tervehtyminen.<sup>254</sup> Näillä on pyritty kahteen perustavoitteeseen: valtion varojen säästöön ja tasapuolisen kilpailun säilyttämiseen.<sup>255</sup>

Valtiontuet on myös nähty keinona turvata talouden vakautta ja lisätä kasvua.<sup>256</sup> Valtiontukien kasvua lisäävä vaikutus on perustunut komission näkemykseen, että tehokas valtiontukisääntely lisää kilpailua sisämarkkinoilla, mikä taas vahvistaa sisämarkkinoilla toimivia yrityksiä niin, että ne ovat vahvoilla myös sisämarkkinoiden ulkopuolella.<sup>257</sup> Kilpailupolitiikan tärkeys osana Unionin toimintaa on korostunut talouskriisin aikana.<sup>258</sup> Samaa aikaan komissio on myös tiukentanut linjojaan erityisesti valtiontukioikeudessa puuttumalla asioihin, joihin se ei ennen ole puuttunut. Tämä on tarkoittanut erityisesti ollut verotukseen, verokilpailuun ja erilaisiin verotukiin puuttumista.<sup>259</sup>

Pääosin keskustelu valtiontuista ja niiden kiellosta on viime aikana käyty verotuksen harmonisoinnin ja yritysveroilla kilpailemisen ympärillä. Tarve puuttua valtioiden väliseen verokilpailuun on tosin ollut olemassa jo pidemmän ajan alkaen viimeistään EMU:n perustamisesta.<sup>260</sup> Ensimmäiset vahingollisen verokilpailun poistamiseen liittyvät suunnitelmat tehtiin vuonna 1997.<sup>261</sup> Lisää suunnitelmia tehtiin myös 2000-luvun alussa, jolloin pohjustettiin myös ensimmäisiä toimenpideoh-

249 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 3.

250 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 10.

251 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

252 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

253 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 3.

254 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 14.

255 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 14.

256 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

257 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 2.

258 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

259 Richelle *et al.* 2016 s. 217.

260 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1997 s. 6.

261 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1997 s. 14.

jelmiä.<sup>262</sup> Vuoden 2002 aikana komissio aloitti ensimmäiset laajemmat tutkimukset ja toimenpiteet verotuksen muodossa myönnettävän valtiontuen osalta.<sup>263</sup> Vuodesta 2002 eteenpäin verotuet ovat myös olleet oman otsikkonsa alla komission kilpailupolitiikkaa koskevissa kertomuksissa.<sup>264</sup> Verotuet ovat tämän jälkeen saaneet yhä suurempaa roolia valtiontukia koskevassa keskustelussa ja komissio on perustellut näihin puuttumista yhä enemmän vuosi vuodelta.<sup>265</sup> Parhaimmillaan verotukiin puuttuminen on saanut niin paljon huomiota, että se on päätyneet kilpailuasioista vastaavan komissaarin esipuheeseen kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen.<sup>266</sup> Tämä kertoo verotukien ja verokilpailun suuresta painoarvosta 2000- ja 2010-luvuilla. Toisaalta verotukien vähentämisen ohella komissio on myös pyrkinyt ohjaamaan verotukien käyttöä Unionin etua edistävillä tavoilla.<sup>267</sup> Verokilpailua on alettu rinnastaa tukikilpailuun sen haitallisissa vaikutuksissa ja siihen on alettu myös puuttua valtiontukisääntelyn antamalla työkaluilla.<sup>268</sup>

Komissio aloitti tämän lisäksi verotukien kireämmän valvonnan vuonna 2014.<sup>269</sup> Tämän seurauksena komissio antoi vuosina 2015 ja 2016 useita päätöksiä erilaisista verotuista joko kieltäen niiden käyttöönoton tai määräten tuet takaisinperittäväksi. Merkittävimpiä näistä on tapuas Apple, jota käsitellään yhä Unionin tuomioistuimessa. Muita merkittäviä tapauksia olivat Starbucks-, FFT- ja Luxemburg -tapaukset sekä Belgian verosääntöjä koskeva päätös.<sup>270</sup> Tapauksia pidettiin myös Unionin piirissä hyvin merkittävänä niiden laajuuden ja periaatteellisen merkittävyytensä vuoksi, minkä vuoksi nämä saivat myös erityismainintoja eri julkaisuissa, joissa ei tyypillisesti käsitellä yksittäisiä tapauksia.<sup>271</sup> Verokilpailu ja verotuet ovat näkyneet myös muissa komission kilpailupolitiikkaa koskevissa julkaisuissa painopistealueena läpi 2010-luvun, joissa niitä pääsääntöisesti kommentoitiin jo kilpailupolitiikkaa koskevan kertomuksen esipuheessa.<sup>272</sup>

Verotukien valvonta on siis noussut valtiontukien valvonnan yhdeksi merkittävimmäksi alueeksi viime vuosina.<sup>273</sup> Verotukiin puuttumisella on saatu myös tuloksia ja useat valtiot ovat jopa muuttaneet verosääntöjään Unionin toiminnan vuoksi.<sup>274</sup>

---

262 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001.

263 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 98.

264 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 258.

265 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 16.

266 Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2015.

267 Ezcurra 2014.

268 Richelle *et al.* 2016 s. 217.

269 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 2-3.

270 Ks. Komission päätös SA.38374 State aid implemented by the Netherlands to Starbucks, Komission päätös SA.38375 State aid which Luxembourg granted to Fiat ja Komission päätös SA.37667 Excess Profit exemption in Belgium.

271 Ks. Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2015.

272 Ks. Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2016.

273 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 4-6.

274 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2017 s. 20-21.

Pidemmillä aikavälillä tämä kehitys onkin johtanut jossain määrin valtiontukien soveltamisalan laajentumisen perinteisemmistä tukimuodoista verotukiin.<sup>275</sup>

Verotuet nousivat voimakkaasti julkisuuteen, kun Irlanti määrättiin komission päätöksellä SA.38373 perimään takaisin 13 miljardia euroa laittomasti maksettua valtiontukea Applelta. Tueksi katsottiin Irlannin verokäytännöt, jotka laskivat Applen veroja merkittävästi alle muiden Irlantiin sijoittautuneiden yritysten verotason.<sup>276</sup> Tapaus otettiin käsittelyyn Unionin tuomioistuimessa numerolla T-892/16 *Apple Sales International ja Apple Operations Europe v. komissio*. Asiassa on valtiontukitapaukseksi suuri määrä kanneperusteita, yhteensä 14 kappaletta, joista ensimmäiset kaksi käsittelevät SEUT 107 tulkintaa ja loput komission menettelyä ja arvioita Applen toiminnasta. Tapauksen rahallinen arvo on myös valtiontukien historian suurin yksittäisessä tapauksessa, noin 13 miljardia euroa. Komissio itse pitää oikeustapausta merkittävänä sen aiheuttamien kilpailun vääristymien vuoksi, koska Applen veroetu on ollut määrältään todella suuri.<sup>277</sup>

Suurin muutos verotuskäytäntöihin puuttumisessa alkoi vuonna 2013, kun komissio asetti työryhmän tutkimaan verosuunnittelukäytäntöjä. Loppuvuodesta 2017 ryhmä oli todennut viiden eri verotuskäytännön olevan sääntöjenvastaista valtiontukea, tosin osa näistä ei vielä tätä kirjoitettaessa ole lainvoimaisia, koska päätöksistä oli valitettu. Tunnetuin näistä tapauksista oli Applen Irlannissa saamat verohelpotukset. Useat näistä tapauksista ovat Luxemburgista johtuen tämän valtion käytännöistä verovähennyksissä ja lukuisista pöytälaatikkoyrityksistä.<sup>278</sup> Jälkimmäisen prosessin kohtalo on epäselvää, koska Yhdistyneiden Kuningaskuntien jäsenyys Euroopan unionissa on päättymässä.

Komissio on pyrkinyt ehkäisemään veronkiertoa ja verokilpailua valtiontukisääntelyn lisäksi myös muilla tavoin. Komissio on antanut ehdotuksia EU:n tasoisista koordinoineista veronkiertoa vastaan jo vuonna 2015.<sup>279</sup> Vuonna 2016 astui voimaan ns. veronkiertodirektiivi, jonka tavoitteena on ehkäistä veropohjan rapautumista ja voittojen keinotekoista siirtämistä.<sup>280</sup> Veronkierron ehkäisy ei varsinaisesti kuulunut kilpailupolitiikan tehtäviin, mutta komissio itse on nostanut tämän kilpailupolitiikan yhteyteen, koska katsoo kaikenlaisten verojen välttelyn vaarantavan reilua kilpailua ja lisäävän jäsenvaltioiden välistä verokilpailua.<sup>281</sup> Komissio ei kui-

275 Ks. Rauhanen 2017 s. 7.

276 Euroopan komissio. 30.8.2016. Lehdistöiedote: "State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion".

277 Komission näkökulmista ja kannanotoista Apple-tapaukseen osana komission yleisiä kantoja veropolitiikasta, verotuista ja verokilpailusta katso komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 4.

278 Euroopan komissio. 2017. Saatavilla [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/tax\\_rulings/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html). Viitattu 15.12.2017.

279 Esitettyjen toimenpiteiden sisällöstä Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 5.

280 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, 12.7.2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

281 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 5.

tenkaan mainitse veronkiertoon puuttumista muutoin kuin valtiontukien avulla kilpailupoliittisissa kertomuksissaan, joissa se toteaa ainoastaan olevansa tyytyväinen parlamentin sitoumuksiin torjua veropetoksia ja veronkiertoa ja miten komissio on puuttunut valtiontukisäännöillä verokilpailuun.<sup>282</sup>

Veropolitiikassa ja verokilpailun estämisessä komission kohteena on ollut erityisesti siirtohinnoittelu, jolla komission näkökulmasta pyritään usein keinotekoisesti alentamaan voittoja ilman taloudellista perustetta.<sup>283</sup> Verotukien tarkemman valvonnan syiksi komissio on itse ilmoittanut verotulojen tärkeyden EU-valtioiden tulonmuodostuksessa ja verokilpailun haitallisuuden sisämarkkinoiden toiminnalle.<sup>284</sup> Verotukien osalta on palattu retoriikassa 1990-luvulle ja sitä aiempaan aikaan, jolloin valtiontukisääntelyn tiukentamista ja parempaa valvontaa perusteltiin juuri sillä, että sisämarkkinoita ei saada toimimaan muulla tavoin. Valtiontukisääntely on toistaiseksi myös Unionin ainoa keino puuttua haitalliseen verokilpailuun, koska Unionilla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta puuttua kansallisiin verojärjestelmiin.<sup>285</sup>

2010-luvulla valtiontuet on nähty sekä kuluttajien etua ajavana sääntelynä,<sup>286</sup> mutta myös kasvun vauhdittajana.<sup>287</sup> 2010-luvun ensimmäisinä vuosina alettiin puhua horisontaalisten tavoitteiden sijaan valtiontukien käyttämisestä kilpailukykyä lisääviin tavoitteisiin.<sup>288</sup> Jälkimmäistä retoriikkaa ei ole aiemmin käytetty kilpailupolitiikan historiassa. Valtiontukisääntöjä onkin perusteltu aiemmin usealla tavalla lähtien sisämarkkinoiden kannalta välttämättömästä sääntelystä taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen, jonka jälkeen kuluttajan etua ajavaan sääntelyyn, jota taas seurasi jäsenvaltioiden välisten erojen kaventaminen ja jopa poistaminen, mitä lopulta seurasi perustelu siitä, että kilpailupolitiikka lisäisi taloudellista kasvua.<sup>289</sup> 2010-luvun jälkimmäisellä puoliskolla komission retoriikassa kilpailupolitiikan perusteluksi on otettu taas markkinatalousideologian mukaiset perustelut, kuten aiemmin 1990-luvulla.<sup>290</sup> Ympäristötukien osalta sääntely on siirtynyt yhä vähemmän rajoittavaan suuntaan, ja nykyään yhä suurempia ja useampia ympäristötukia voidaan myöntää suuntaviivojen perusteella kevyellä menettelyllä ja arvioinnilla.<sup>291</sup>

Markkinatalousajattelu paistaa yhä vahvasti läpi kilpailupolitiikan perusteluista 2010-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Komissio selittää kertomuksissaan markkinoiden tehokkaan toiminnan johtavan edullisimpiin hintoihin, parempaan laatuun,

---

282 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2017 s. 24 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2018 s. 28.

283 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 11.

284 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 16.

285 Ks. komission kommentteista asiasta komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 16.

286 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 23.

287 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 2.

288 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 2.

289 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 2.

290 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

291 Nicolaides 2015a.



suurempaan valinnanvaraan sekä antavan yrityksille tasapuoliset mahdollisuudet lisätä kasvua, työpaikkoja ja vaurautta.<sup>292</sup> Samassa kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessa tosin painotettiin myös kilpailupolitiikan mahdollisuuksia Unionin yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen ja sitä, miten kilpailupolitiikalla voitaisiin ratkaista Unionia koskevia laajoja ongelmia.<sup>293</sup> Kuluttajien etua ajavat perustelut ovat myös palanneet kilpailupolitiikan perusteluihin 2010-luvun jälkipuoliskolla.<sup>294</sup> Komissio kuitenkin muistuttaa, että kilpailupolitiikan linjat ja olemassaolon syyt läpi historian ovat olleet pääosin samat: sisämarkkinoiden toiminnan mahdollistaminen ja sitä kautta kuluttajien ja yritysten aseman parantaminen.<sup>295</sup> Muiden yhteistä etua lisäävien tavoitteiden rooli on tosin noussut kilpailupolitiikassa yhä enemmän esiin.<sup>296</sup>

2010-luvun loppupuolella retoriikassa nähdään myös uudenlaista retoriikkaa, jossa kilpailupolitiikkaa perustellaan yhdenvertaisuudella rikkaiden ja köyhien sekä kansalaisten ja yritysten välillä.<sup>297</sup> Samaan aikaan retoriikassa näkyi myös kolmas tavoite kilpailupolitiikalle: Unionin yhteisten tavoitteiden edistäminen.<sup>298</sup> Kilpailupolitiikan tavoitteet ja perustelut ovat siis moninaistuneet Unionin historian aikana ja nykyään kilpailupolitiikalla vaikutettaisiin pyrittävän samanaikaisesti tehokkaaseen kilpailuun, kuluttajien etuun ja Unionin yhteisten tavoitteiden ajamiseen. Nykyään komissio toteaa valtioneukisääntelyn olemassaolon perimmäiseksi syyksi, että ne varmistavat tasaisen pelikentän samoilla markkinoilla kilpaileville yrityksille ”*level-playing field for competition*”. Tämän lisäksi valtioneukisääntelyn mainitaan estävän kilpailun vääristymiä, mitä voidaan pitää samana asiana eri tavalla ilmaistuna.<sup>299</sup>

Valtioneukien käyttö ja sääntely ovat mukana myös Euroopan unionin tulevaisuuden suunnitelmissa. Valtioneuilla on keskeinen asema Eurooppa 2020-strategiassa ja sen lippulaivahankkeiden toteuttamisessa, erityisesti hankkeiden ”Innovaatiounioni”, ”Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka”, ”Resurssitehokas Eurooppa” ja ”Euroopan digitaalstrategia” toteuttamisessa.<sup>300</sup> Valtioneuki ja kilpailupolitiikka yleisemminkin ovat myös saaneet merkittävän roolin EU:n ympäristötavoitteiden saavuttamisessa ja myös veropolitiikan rooli näissä on korostunut viime vuosina.<sup>301</sup> Toisaalta samana aikana valtioneukisääntöjen ympäristötavoitteet ovat muuttuneet voimakkaasti. 2000-luvun alussa valtioneukia pyrittiin ohjaamaan ympäristönsuoje-

---

292 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

293 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

294 Ks. Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2016.

295 Ks. Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2017.

296 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

297 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 3.

298 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 3.

299 State aid action plan 2017-2018 s.1.

300 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 johdanto.

301 Ezcurra 2014.

luun eli puhtaasti horisontaalisiin tavoitteisiin, mutta 2000-luvun edetessä tavoitteet alkoivat siirtyä yhä selkeämmin uusiutuvan energian käytön lisäämiseen.<sup>302</sup>

Konkreettisina toimenpiteinä valtiontukisääntöjä onkin muutettu siten, että valtiontukea on helpompi myöntää mm. T&K-toimintaan, riskirahoitukseen pienille ja kasvaville yrityksille sekä laajakaistarakentamiseen.<sup>303</sup> Myös vihreään talouteen siirtymisessä auttavien valtiontukien myöntämistä on helpotettu. Tämä on tosin pyritty tekemään markkinoiden toimintaa tehostavalla tavalla.<sup>304</sup> Yleisenä linjanakin on valtiontukien myöntämisen helpottaminen. Ryhmäpoikkeusasetusten nojalla myönnettävien tukien määrää ja laadullista käyttöalaa pyritään laajentamaan siten, että yhä harvempia tukia tulisi ilmoittaa komissiolle.<sup>305</sup>

Kun tarkastellaan valtiontukipolitiikan kehitystä osana Unionin/Yhteisön historian kehitystä, voidaan sekä komission kertomuksista että tapauksia koskevista tilastoista havaita valtiontukipolitiikan reagoineen voimakkaasti Yhteisön/Unionin historiassa tapahtuneisiin muutoksiin. Komissio on pääsääntöisesti kilpailupolitiikkaa koskevissa kertomuksissaan kertonut muutoksista ja niiden vaikutuksista valtiontukipolitiikkaan ja sitä kautta valtiontukisääntelyyn, mutta valtiontukitapausten määrästä tehty analyysi osoittaa näiden muutosten myös vaikuttaneen käytännössä valtiontukipolitiikkaan ja sitä kautta komission päätöksiin ja jopa Unionin tuomioistuinten käytäntöön. Tätä kautta myös jäsenvaltioiden valtiontukilinjan voidaan havaita muuttuneen vuosien varrella vastaamaan Unionin tavoitteita.

---

302 Giacomarra 2015.

303 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 3-4.

304 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 11-12.

305 State aid action plan 2017-2018 s. 5.

## 2. Tukikilpailu

Tukikilpailulla tarkoitetaan tilannetta, jossa kaksi valtiota, alueellista toimijaa tai muuta alueellisesti rajattua rahankäyttäjää pyrkivät tukemaan yrityksiään.<sup>306</sup> Tämä tukeminen voi tapahtua joko myöntämällä suoria tukia, vapauttamalla yrityksiä maksuista tai alentamalla veroja tietyiltä toimijoilta.<sup>307</sup> Näiden toimien tavoitteena on asettaa tukea myöntävällä alueella sijaitsevien yritysten asema tietyllä markkina-alueella paremmaksi kuin keskeisten kilpailijamaiden.<sup>308</sup> Markkina-alueena voi toimia maailmanmarkkinat, tietty sisämarkkina-alue tai jopa tietty valtio.<sup>309</sup> Kilpailua valtion houkuttelevuudesta tapahtuu myös useilla muilla keinoilla kuin tuilla ja verotuksella,<sup>310</sup> mutta nämä ovat selkeästi tunnistettavia ilmiöitä, joilla on mitattavia rahallisia vaikutuksia. Tukikilpailua tapahtuu valtioiden välillä sisämarkkinoilla tai ilman sisämarkkinoita, mutta myös valtioiden sisällä osavaltioiden tai vielä pienempien alueiden välillä.<sup>311</sup> Tukikilpailu on maailmanlaajuinen ilmiö, jota tapahtuu markkinatalousjärjestelmissä hallintomallista riippumatta.<sup>312</sup> Tukikilpailu voi olla joko rahallisilla tuilla tai veronalennuksilla tapahtuvaa kilpailua, vaikka niitä tutkitaankin yleensä erikseen, koska verotus aiheuttaa yrityksille kustannuksia, mikä taas muuttaa malleja.<sup>313</sup> Tukikilpailulla on myös joissain tapauksissa viitattu ilmiöön, jossa yritykset kilpailevat saatavilla olevista tuista.<sup>314</sup> Tässä tutkimuksessa ilmiötä käsitellään kuitenkin merkityksessä, jolla tarkoitetaan valtioiden välistä kilpailua, jossa pyritään parantamaan omalle alueelleen sijoittautuneiden yritysten kilpailukykyä ja houkuttelemaan yrityksiä ja pääomia.

Tukikilpailulla voidaan pyrkiä vaikuttamaan yritysten sijoittautumispäätöksiin tai tukemaan oman alueen yritysten kilpailukykyä erilaisista sosiaalisista syistä esimerkiksi työllisyyden vuoksi.<sup>315</sup> Tukikilpailua ehkäistäessä on samalla pyritty säilyttämään kilpailukykyä sekä tukikilpailulle alttiilla alueella että sen ulkopuolisen

---

306 Tukikilpailun ymmärtävät tällä tavalla esimerkiksi Havránek, 2010 ja Albornoz 2009.

307 Hauffer 2010 luku 1.

308 Liesegang 2018 luku 1.

309 Wang 2003.

310 Baybeck, Berry & Siegel 2011 s. 232-234.

311 Markusen 2007 s. 4-8.

312 Tukikilpailua tapahtuu merkittävässä määrin erityisesti. Yhdysvalloissa ja BRICS-maissa. Markusen 2007 s. 6-7.

313 Ks. esim. Albornoz 2009 luku 3.

314 Zhou 2011.

315 Ks. esim. Albornoz 2009 luku 1.

maailman kanssa.<sup>316</sup> Kirjallisuudessa tuki- ja verokilpailun tärkeimpänä tavoitteena on pidetty yritysten sijoittautumispäätöksiin vaikuttamista.<sup>317</sup> Osa kirjallisuudesta käsittelee samaa ilmiötä nimellä ”kilpailu pääomista”, mutta käsittelee samaa ilmiötä: tavoitetta vaikuttaa yritysten sijoittautumispäätöksiin parantamalla omalla alueellaan sijaitsevien yritysten kilpailukykyä.<sup>318</sup> Tukikilpailun voimistumisen syynä pidetään sitä, että globalisaation vuoksi yritysten on yhä helpompi valita sijaintipaikkansa ja sijaintipaikan valintaan käytetään yhä enemmän resursseja.<sup>319</sup> Tukikilpailu liittyy kiinteästi valtioneuvoston sääntelyyn, koska tukikilpailua toteutetaan sekä valtiontuilla että erilaisilla verotuilla, jotka nekin saattavat komission ja Unionin tuomioistuimen mukaan olla kiellettyä valtiontukea.<sup>320</sup> Tukikilpailu liittyy kiinteästi myös sisämarkkinoiden luomiseen, koska erilaisten tukien käytön on todettu vaikuttavan merkittävästi hyvinvoinnin jakautumiseen silloin, kun kaupan esteet poistuvat.<sup>321</sup> Toisaalta tukikilpailun on myös todettu vaikuttavan voimakkaasti siihen, millaisia kannustimia eri valtioilla on avata markkinoitaan.<sup>322</sup> Markkinoiden integroitua pidemmälle yhden toimijan myöntämät tuet vahingoittavat sisämarkkinoiden muita toimijoita yhä enemmän.<sup>323</sup>

Aiemmassa tutkimuksessa on tutkittu empiirisesti Yhteisön/Unionin politiikan vaikutusta tukikilpailuun. Näissä tutkimuksissa on tunnistettu sisämarkkinoihin liittyvät kannustimet ryhtyä tukikilpailuun sekä yhteisen, EU-tason sääntelyn tukikilpailua ehkäisevä vaikutus.<sup>324</sup> Tukikilpailua pidetään Unionin kannanotoissa ja perusteluissa aina haitallisena.<sup>325</sup> Taloustieteellisessä kirjallisuudessa ei kuitenkaan olla päästy varmuuteen siitä, onko tukikilpailu haitallista kaikissa tapauksissa. Kirjallisuudessa on esitetty, että joissain tapauksissa valtion tuki, joka vaikuttaa yritysten sijoittautumispäätöksiin voi vaikuttaa ulkoisvaikutuksiin siten, että kokonaisyhyvinvointi kasvaa.<sup>326</sup> Tällaisia positiivisia vaikutuksia on ollut esimerkiksi tukikilpailussa, joka liittyy teknologian kehitystukiin, jossa yrityksille syntyy merkittäviä pidempiaikaisia kilpailukykyetuja, vaikka muun yhteiskunnan saamat hyödyt voivat vaihdella merkittävästi. Tukikilpailun tehokkuutta arvioitaessa olennaisessa osassa on pidetty kilpailun *valikoivuutta*, jolla pyritään resursseja kohdentamalla

316 Maillo 2017 s. 6.

317 ks. esim. Wagener 2001 s. 1-3.

318 Markusen 2007 s. 3.

319 Markusen 2007 s. 10-12.

320 Ks. kappaleet 1.4.3 ja 1.4.4.

321 Hauffer 2010 luku 2.

322 Pflüger 2013 luku 1 ja johtopäätökset.

323 Adelina 2015 s. 348.

324 Warlouzet 2017.

325 Komission julkaisusta tukikilpailuun liittyen ks. esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7, komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 17 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 1

326 Ks. esim. Albornoz 2009 erityisesti johtopäätökset ja luku 1.

vähentämään kilpailuun käytettyjä resursseja saaden silti mahdollisimman paljon hyötyä.<sup>327</sup>

Useissa tapauksissa tukikilpailulla on todettu olevan myös huomattavia haitallisia vaikutuksia.<sup>328</sup> Merkittävin haitta on, että valtiot joutuvat valitsemaan hyvinvoinnin maksimoinnin ja budjetin vahvuuden välillä.<sup>329</sup> Teollisuusalakohteisessa tutkimuksessa on todettu, että tukeminen aiheuttaa kilpailukyyn alenemista verrattuna tukemattomiin talousalueisiin, mikä vahingoittaa kilpailukykyä pitkällä aikavälillä.<sup>330</sup> Tukikilpailu ohjaa myös taloudellista toimintaa kehittymään tiettyihin suuntiin, mikä taas vaikeuttaa markkinoiden integraatiota, koska kansalliset markkinat ovat tukien vuoksi kehittyneet erilaisiksi ja tuet estävät myös niiden yhdenmukaistumista.<sup>331</sup> Toisaalta taas valtioilla on tukikilpailutilanteessa painetta yhdenmukaistaa politiikoitaan, mikä saattaa aiheuttaa vastakkaisen vaikutuksen eli tuki- ja veropoliitiikan yhdenmukaistumisen eri jäsenvaltioissa.<sup>332</sup>

Tukikilpailu aiheuttaa pääsääntöisesti haittaa voimakkaimmin niille valtioille, jotka eivät osallistu siihen, ja hyötyjiä ovat hyvin harvat valtiot. Kokonaishyöty on kuitenkin suurin silloin, kun tukikilpailua ei tapahdu.<sup>333</sup> Verokilpailussa taas voidaan saavuttaa optimaalinen verotaso, jos verotusta harmonisoidaan riittävästi usean valtion kesken, vaikka tämä verotaso ei olisikaan optimaalinen kaikille valtioille.<sup>334</sup> Usein kirjallisuudessa on kuitenkin päädytty siihen lopputulokseen, että tukien ylikansallinen sääntely on hyödyllistä.<sup>335</sup> Ylikansallinen sääntely ja yhteistyö voivat tarkoittaa joko tukitason nousemista tai laskemista, mutta tässä tapauksessa hyvinvoinnin muodostumista voidaan optimoida, toisin kuin yksittäisten valtioiden tukipolitiikassa.<sup>336</sup> Joissain tapauksissa on väitetty avoimilla markkinoilla päästävän parhaaseen lopputulokseen sillä, että kaikki osapuolet sopivat keskenään, että kukaan ei tue.<sup>337</sup> Tätä puoltavat myös ne tutkimustulokset, joiden mukaan tukikilpailussa on muutoin todella vaikea päästä aiemmista valinnoista johtuvaan tasapainopisteeseen eli *lock-in* -tilanteeseen, mikä tarkoittaa, että valtio voisi missä tahansa tilanteessa parantaa asemaansa kilpailussa tukemalla.<sup>338</sup>

Tukikilpailu on samantyyppinen ilmiö kuin verokilpailu. Esimerkiksi molempien toimintojen haitallisuutta arvioidaan samantyyppisillä tai toisiinsa rinnastettavissa

---

327 Parcero 2007 luku 4.

328 Szwajdler 2016 erityisesti johtopäätökset.

329 Ks. tämän todistuksesta Gauthier 2018 87-97.

330 Conrad 2005.

331 Iire 2010 s. 247-249.

332 Wagener 2013 96-98.

333 Wang 2003.

334 Conconi, Perroni & Riezman 2008 erityisesti johtopäätökset.

335 Nicolaidis. 2008 s. 75-78, Wang 2003.

336 Haufler 2006 s. 302-303.

337 Albornoz 2001 johtopäätökset ja appendix B.

338 Borck *et al.* 2012 s. 1-4 ja 25.

olevilla kriteereillä.<sup>339</sup> Verokilpailua on myös tutkittu laajasti kirjallisuudessa tukikilpailun alailmiönä. Verokilpailun merkitys osana tukikilpailua johtuu pitkälti siitä, että suorien tukien hyväksyttävyyden on nykyisessä maailmankauppajärjestelmässä merkittävästi verokilpailua vähäisempää.<sup>340</sup> Toisaalta verokilpailussa merkittävänä erona on, että toimenpiteet ovat nimenomaan valtioiden välisiä, kun tukikilpailussa toimet ovat valtion sisäisiä.<sup>341</sup> Toisena syynä verokilpailun roolin kasvuun on, että valtiontukisääntöjen tiukentuessa valtiot ovat siirtyneet kilpailemaan veroilla suorien tukien sijaan lopputuloksen ollessa käytännössä sama.<sup>342</sup> Verokilpailua koskeva tutkimus voidaan myös soveltuvalta osin yleistää koskemaan yleistä tukikilpailua, koska verotukia ja suoria tukia käsitellään usein toisilleen vaihtoehtoisina toimenpiteinä tukemiseksi.<sup>343</sup> Toisaalta verotukien ja tukikilpailun välillä on myös merkittäviä eroja: tukikilpailussa merkittävin painotus on kilpailukykyyn vaikuttamisella, verokilpailussa taas kilpaillaan pitkälti pääomista ja niiden avulla tapahtuvista tuotannon muutoksista.<sup>344</sup>

Erityisesti valtiontukien oikeudellisessa arvioinnissa on muistettava, että kaikki verokilpailun muodot eivät ole valtiontukea oikeudellisen määritelmän mukaan, mutta merkittävään osaan haitalliseksi tunnistetusta verokilpailusta on kuitenkin puututtu valtiontukisääntöjen keinoin.<sup>345</sup> Usein käsiteltäessä verokilpailua ja tukikilpailua toisilleen vaihtoehtoisina toimenpiteinä huomioidaan se seikka, että verokilpailua käsitellään pienemmällä todennäköisyydellä valtiontukena Unionin valtiontukisääntöjen näkökulmasta.<sup>346</sup>

Kuten tukikilpailussa yleensä, myös verokilpailussa valtiot pyrkivät käyttämään varojaan tavalla, joka houkuttelee valtioihin uusia taloudellisia toimintaa harjoittavia tahoja, mikä taas voisi johtaa verotulojen kasvuun tai ainakin sosiaalisiin hyötyihin, kuten korkeampaan työllisyyteen.<sup>347</sup> Verokilpailun haittana, samoin kuin tukikilpailussa, on joko kilpailussa menestymättömän valtion heikompi kilpailukyky ja sen aiheuttamat hyvinvointitappiot tai kilpailussa ”menestyvän” valtion tapauksessa matalat verotulot ja sitä kautta vähäisemmät julkiset varat, joita voidaan käyttää hyvinvointia lisäävien julkisten palveluiden tuottamiseen.<sup>348</sup> Verokilpailun pääasiallisena vaikuttimena on taloustieteissä nähty nimenomaan pääoman liikkuvuus, jos verotaso muuttuu johonkin suuntaan kilpailijamaiden verotasosta, valtio kärsii haittaa tai saa hyötyä pääomavirtojen muodossa, mutta vastineeksi saa tai menettää

339 Richelle *et al.* 2016 s. 64.

340 Havránek 2010, Wang 2003.

341 Richelle *et al.* 2016 s. 69.

342 Wislade 2012.

343 Ks. esim. Hauffer 2006 s. 286-287.

344 Keen & Konrad 2012 s. 9-13.

345 Richelle *et al.* 2016 s. 69.

346 Dewispelaere 2015 s. 63.

347 Verokilpailun tavoitteista ks. esim. Liesegang 2018 luku 1.

348 Keen & Konrad 2012 s. 50.

verotuloja.<sup>349</sup> Myös tämä johtaa siihen, että valtiot kilpailevat keskenään aiheuttaen toisilleen haittaa, vaikka saattavatkin hetkellisesti parantaa omaa asemaansa.<sup>350</sup> Mallissa, joka perustuu vain pääomien virtaan ja pääomista kerättäviin veroihin, kaikki valtiot voittavat, jos kaikki nostavat verotasoaan.<sup>351</sup> Toisaalta jos valtioiden oletetaan olevan erilaisia niissä tapahtuvan pääoman tuoton ja julkishyödykkeiden arvon osalta, ei välttämättä voida löytää verotaso, joka olisi optimaalinen kaikille valtioille rahalla saadun hyödyn kasvulla mitattuna.<sup>352</sup> Verokilpailua ja kilpailua suorilla tuilla ei voida säännellä erillään, koska muutoin tukikilpailu jatkuu ja se asettaa toiset valtiot ja alueet merkittävästi toisia huonompaan asemaan.<sup>353</sup> Koska Unionilla on jo tehokas tukikilpailuun puuttuva sääntely, valtioneuvoston sääntö, on se joutunut tehostamaan verokilpailuun liittyviä sääntöjään säätämällä niihin liittyviä direktiivejä, kuten energiaverotusdirektiivi.<sup>354</sup> Tämä harmonisointi ei kuitenkaan koske kuin tiettyjä verolajeja, minkä vuoksi myös valtioneuvoston sääntelyä on sovellettu verokilpailuun yhä enemmän.

Tukikilpailun yhteys verotukseen on kiinteä, koska tukikilpailu aiheuttaa tarpeen kattaa sekä tuista johtuvia menoja että valtion muita menoja korottamalla veroja.<sup>355</sup> Merkittävä ero vero- ja tukikilpailujen välillä on, että ilman rajat ylittäviä pääoman liikkeitä ja kilpailua valtiot voisivat määrittää itselleen sopivan verotason, mutta ilman rajat ylittävää kilpailua tukikilpailulle ei ole samanlaista perustetta.<sup>356</sup> Tukikilpailun haitallisina vaikutuksina pidetään taloustieteellisessä kirjallisuudessa mm. vähentynyttä veromäärää yrityksiltä, verotuksen painopisteen siirtymää muihin kuin yritysveroihin ja efektiivisen verotuksen muuttuminen kohti tasaveroa.<sup>357</sup> Toisaalta verokilpailun tarpeeseen vaikuttaa myös kansalaisten varallisuus, mitä hajautetummin pääoman omistajat ovat sijoittaneet pääomansa, sitä korkeammin näitä pääomia on mahdollista verottaa.<sup>358</sup> Tukikilpailussa ei sen sijaan ole tunnistettu vastaavaa mekanismia, jossa pääoman omistajien rooli vaikuttaisi tukikilpailun tehokkuuteen ja sen saamiin muotoihin.

Yksi merkittäviä verokilpailun ilmentymiä on siirtohinnoittelu. Siirtohinnoittelulla tarkoitetaan saman yrityksen tai konsernin eri maissa sijaitsevien toimipisteiden välisissä liiketoimissa käytettyä hinnoittelua.<sup>359</sup> Siirtohinnoittelua hyväksikäyt-

---

349 Keen & Konrad 2012 s. 11.

350 Ks. tarkemmin Liesegang 2018, erityisesti johtopäätökset.

351 Keen & Konrad 2012 s. 11-12.

352 Keen & Konrad 2012 s. 17-21.

353 Wishlade 2012.

354 Richelle *et al.* 2016 s. 206.

355 Markusen 2007 s. 71- 78.

356 Keen & Konrad 2012 s. 13-14 ja markkinoiden avaamisesta ja sen vaikutuksista tukikilpailuun Hauffer 2010 erityisesti luku 2 ja johtopäätökset.

357 Markusen 2007 s. 71- 78.

358 Keen & Konrad 2012 s. 28.

359 Laki verotusmenettelystä 1558/1995 14 a §.

tämällä yritykset pyrkimään eri keinoilla siirtämään voittojaan korkean veroasteen maista matalan veroasteen maihin.<sup>360</sup> Siirtohinnoittelun on havaittu vaikuttavan siten, että maat laskevat yritysveroastettaan.<sup>361</sup> Siirtohinnoittelua on pidetty erityisen ongelmallisena osana verokilpailua, koska siirtohinnoittelusääntöjen tiukentaminen yhdellä alueella johtaa herkästi siihen, että matalan veroasteen maat laskevat verojaan entisestään houkutelukseen pääomia.<sup>362</sup>

Kirjallisuudessa verotuksen muutoksen esitetään johtuvan siitä, että yritykset siirtävät toimintojaan sinne, missä niille tarjotaan parhaita etuja, mikä pakottaa valtioita laskemaan omaa verotustaan ja verottamaan yhä enemmän omia kansalaisiaan kattaakseen tämän verovajeen.<sup>363</sup> Toisaalta verotus aiheuttaa myös tukikilpailulle tyypillisiä kilpailukykyeroja, mikä onkin pakottanut EU:ta jossain määrin harmonisoimaan verotustaan teollisuuden kannalta keskeisissä veroissa.<sup>364</sup> EU:n veropolitiikkaa asettaa verolle ala- ja ylärajoja on pidetty melko tehokkaana verokilpailua koskevassa taloustieteellisessä keskustelussa, koska tämä jättää valtioille mahdollisuuden asettaa verot omiin olosuhteisiinsa sopivalle tasolle, mutta samalla myös vähentää haitallisen verokilpailun mahdollisuuksia.<sup>365</sup>

Verokilpailun pääasialliset tavoitteet ovat samat kuin tukikilpailulla: tietyn alueen taloudellisen tilanteen kehittyminen sekä sosiaaliset hyödyt, tärkeimpänä korkeampi työllisyys.<sup>366</sup> Verotuet myös vääristävät alueiden välistä kilpailua samalla tavoin kuin tukikilpailu.<sup>367</sup> Verotuet toimivat käytännössä tulonsiirtona veronmaksajilta yritysten omistajille, koska nämä saavat veronalennusten vuoksi korkeamman tuoton sijoittamalleen pääomalle, jolloin muilta veronmaksajilta peritään suurempia veroja, jotta yrityksiä voidaan rahoittaa. Vaihtoehtoisesti veronalennukset johtavat yksityisten veronmaksajien palveluiden leikkaamiseen.<sup>368</sup> Tukikilpailun ja verokilpailun on myös havaittu eskaloituessaan johtavan eräänlaiseen nollasummapeleihin: kaikkien valtioiden tukiessa yksikään valtio ei saa tukemisesta erityisemmin hyötyä, mikä taas kannustaa vähentämään tukemista, jos tämä ei heikentäisi valtion asemia.<sup>369</sup> Joissain tutkimuksissa on myös päädytty sellaisiin tuloksiin, että tukeminen ei välttämättä aiheuta edes taloudellisia hyötyjä, vaan tukemisen kustannukset ovat siitä aiheutuvia hyötyjä suuremmat. Nämä tulokset ovat koskeneet erityisesti verotukia ja erilaisia pitkäaikaisia tukiohjelmiä eivätkä

---

360 Becker 2012 s. 146.

361 Elitzur & Mintz 1996 s. 419-420.

362 Becker 2012 s. 148.

363 Markusen 2007 s. 71-78.

364 Richelle *et al.* 2016 s. 206.

365 Keen & Konrad 2012 s. 30.

366 Ks. Wagener 2001 s. 4.

367 Richelle *et al.* 2016 s. 77.

368 Verotukien lopullisesta maksajasta ks. Wagener 2001 s. 22-23.

369 Kondo 2013 s. 243-244.



erilaisia kertaluontoisia tukia.<sup>370</sup> Verokilpailun ja verotukien sääntely on huomattavasti avustuksina myönnettyjen tukien kontrollointia haastavampaa, vaikka niiden tehokkuustappioita pidetään samansuuruisina tai suurempina.<sup>371</sup> Aiemmassa tutkimuksessa on myös todettu, että jos tukikilpailun sääntely rajataan vain suoriin avustuksiin, kilpailun aiheuttamat erot valtioiden ja alueiden välillä saattavat jopa pahentua.<sup>372</sup>

Kaikki verotukselliset toimenpiteet eivät välttämättä ole Unionin valtiontukisääntöjen näkökulmasta valtiontukea.<sup>373</sup> Verokilpailuun ja tukikilpailuun pyritään myös puuttumaan pitkälti samoilla keinoilla ja samojen tavoitteiden nojalla.<sup>374</sup> Useilla verotuksellisilla toimenpiteillä on kuitenkin samanlainen tavoite kuin valtiontuilla: pyritään lisäämään työpaikkoja ja toissijaisesti kehittämään taloutta tietyllä veroista itsenäisesti päättävällä talousalueella.<sup>375</sup> Verokilpailun osalta myös taloudellinen pääomansiirtomekanismi on täysin samanlainen: taloudestaan autonomisesti päättävä alue ottaa rahaa kaikilta veronmaksajiltaan edistääkseen alueelleen sijoittautuvien yritysten kilpailukykyä.<sup>376</sup> Koska EU-oikeudellisesti kaikki verokilpailu ei kuitenkaan ole valtiontukea, joudutaan tukikilpailusta käyttämään kahta määritelmää: oikeudellista ja taloudellista määritelmää. Valtiontukisääntelyillä on kuitenkin onnistuttu viimeisten vuosikymmenten aikana tehokkaasti harmonisoidaan jäsenvaltioiden välisiä veroeroja, erityisesti ympäristö- ja energiaveroissa.<sup>377</sup> Tämän kirjoituksen tapauksessa käytetään termin ”valtiontuet” oikeudellista määritelmää, jos ei erikseen käsitellä tukikilpailun taloudellisia vaikutuksia. Joissain tapauksissa taloustieteellinen kirjallisuus on erotellut verotuet ja suorat tuet ”*subsidies*” ja käyttänyt niistä yhteistä termiä ”kannustimet” englanniksi ”*incentives*”.<sup>378</sup> Tässä käänöksessä käytän kuitenkin yhtenäistä termiä ”tuet”, joten luokittelen suorat tuet ja verotuet yhteen tukikilpailun alle puhuessani taloudellisista tuista.

---

370 Ks. esim. Markusen 2007. s 60-71.

371 Nicolaides 2008 s. 352-353.

372 Wishlade 2012.

373 Ks. verotuen asemasta tarkemmin luku 3.

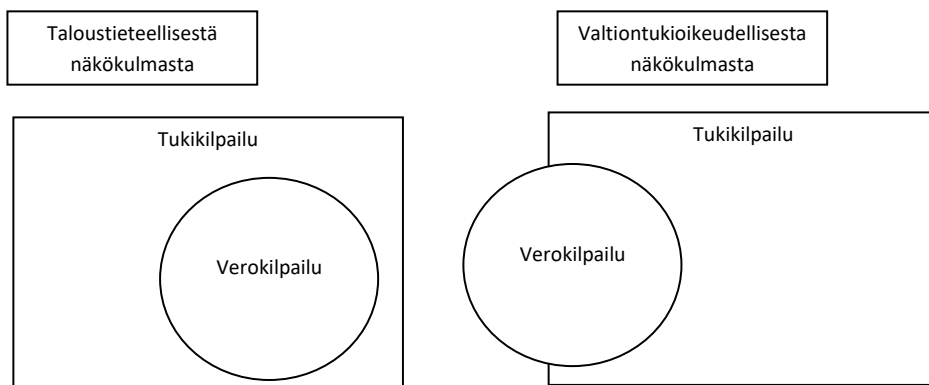
374 Richelle *et al.* 2016 s. 79.

375 Ks. esim. Wagener 2001 s. 1-3.

376 Wagener 2001 s. 21-23.

377 Richelle *et al.* 2016 s. 217.

378 Markusen 2007 s. 1.



Kuva 2. verokilpailu osana tukikilpailua.

Tuki- ja verokilpailua on tutkittu paljon peliteoreettisesta näkökulmasta.<sup>379</sup> Useat verokilpailua tutkineet artikkelit ovat pyrkineet vastaamaan kysymykseen, onko verokilpailussa olemassa Nashin tasapainopistettä, johon verot asettuvat, koska kaikki ”pelissä” olevat valtiot voivat vain alentaa hyötyään muuttamalla veroja kumpaankaan suuntaan.<sup>380</sup> Verokilpailussa peliteoriaa käyttämällä on pyritty näyttämään sitä, että Nashin tasapainotilanne pelissä, jossa ei tehdä yhteistyötä, johtaa aina tilanteeseen, jossa pelin lopputulos on tehoton kaikille pelaajille.<sup>381</sup> Yhteistyön toimivuus vaatii pitkällä tähtäimellä yhteisen veroasteen määrittämistä tai ainakin veroasteiden harmonisointia kaikille harmonisointiin osallistuville valtioille sopivalle tasolle.<sup>382</sup>

Yhteistyön välttämättömyyteen liittyy olennaisesti se, että jos yhteistyötä tekevä alue on liian pieni taloudellinen toimija, joutuu se tällöin epäedulliseen asemaan koko muuhun maailmaan nähden, koska yhteistyötä tekevä alue muuttuu tällöin muun maailman kilpailijaksi yksittäisten osiensa sijaan.<sup>383</sup> Toisaalta yhteistyötä on silti pidetty parempana toimintatapana kuin jokaisen valtion yksin tekemiä päätöksiä.<sup>384</sup> Toisaalta pieni alue voi tehdä itselleen optimaalisia valintoja, jos jollain lähialueen talousalueella on sitä korkeampi verotaso, jolloin pienempi alue voi valita verotonsa laajemmin huomioiden kokonaishyödyn.<sup>385</sup> Yhteistyö voi kuitenkin joissain tapauksissa aiheuttaa myös vahinkoa yksittäisille toimijoille, jos toimijoille jäävä valinnanvara mahdollistaa asemansa muuttamisen siten, että muiden toimijoiden asema jää huonommaksi.<sup>386</sup>

379 Keen & Konrad 2012 s. 20-24.

380 Ks. artikkeli ja sen viitaama kirjallisuus: Taugourdeau 2011.

381 Liesegang 2018 luvut 2-4.

382 Ogawa & Wang 2016.

383 Markusen 2007 s. 46.

384 Keen & Konrad 2012 s. 20-24.

385 Eyland & Zaccour 2014.

386 Keen & Konrad 2012 s. 68.

On olennaista huomioida, että verokilpailu muuttuu silloin, jos myös veronmaksajat voivat liikkua hyvin vapaasti. Tässä tapauksessa verokilpailun rahoittajia ei löydy, koska valtiot joutuvat kilpailemaan myös veronmaksajista.<sup>387</sup> Jos veronmaksajien liikkuvuus on vähäisempää, voimistuu verokilpailu yritysten sijoittautumispaikoista. Työvoiman<sup>388</sup> liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla on kuitenkin tähän asti ollut melko vähäistä,<sup>389</sup> minkä vuoksi voidaan olettaa, että Unionin alueella tapahtuvaa tukikilpailua voidaan tarkastella tavalla, jossa veronmaksajien liikkuvuutta ei huomioida. Toisaalta vähäisempi työvoiman liikkuvuus tarkoittaa sitä, että suurempi osa tuilla luotavista työpaikoista täytetään valtion asukkailla ilman maahanmuuttoa, mikä lisää tuilla saavutettavaa rahallista hyötyä työttömyyden vähentyessä.<sup>390</sup> Tällöin työvoiman liikkuvuus vaikuttaa tukikilpailuun kahdella tavalla.

Tukikilpailua on tutkittu myös aloittain. Unionin alueella suorien investointi-, toiminta- tai tuotantotukien sijaan merkittävä osa nykyisistä teollisuuden ja taloudellisen toiminnan tukimuodoista on ns. horisontaalisia tukia.<sup>391</sup> Näillä tarkoitetaan esimerkiksi R&D&I-tukia. R&D-tukien osalta taloustieteellisessä kirjallisuudessa on tehty omia havaintoja: mitä suurempia kaupan esteet ovat eri valtioiden välillä sitä suurempi kannustin jäsenvaltioilla on kilpailla R&D-tuissa, ja mitä pienempiä kaupan esteet ovat sitä vähemmän hyötyä valtiot saavat R&D-tuista, ja sitä pienemmät kannustimet niillä on tukea näitä toimintoja erityisesti teollisuudessa.<sup>392</sup> Tuotantotukia, siten miten EU ne määrittelee, on pidetty tukikilpailun tyypillisimpinä työkaluina.<sup>393</sup>

---

387 Wagener 2001 s. 1.

388 Eli tässä tapauksessa veronmaksajien.

389 Cheben 2011.

390 Markusen 2007 s. 61.

391 Ks. luku 1.5.

392 Kondo 2013 s. 233.

393 Markusen 2007 s. 47.

### 3. Euroopan unionin valtiontukisäännöt

#### 3.1 Lainsäädäntö

Kun Lissabonin sopimus<sup>394</sup> astui voimaan joulukuussa 2007, sopimus Euroopan unionista uudistui. Sen rinnalle nousi toinen merkittävä Unionin lainsäädännön lähde, sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Aiemmat valtiontukisäännöt olivat artikloissa 87, 88 ja 89. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta valtiontukiarikkelat ovat 107, 108 ja 109. Näiden artikloiden sisältö ei juurikaan muuttunut Lissabonin sopimuksen myötä. Tämän vuoksi vanhemmat tuomioistuinratkaisut ovat yhä relevantteja tutkimuksen kannalta, kuten myös aiempi oikeudellinen tutkimus aiheesta.<sup>395</sup> Artikla 107 määrittää sisämarkkinoille soveltuvat ja soveltumattomat tuet. Artikla 108 määrittää prosessin kulun ja komission toimivallan valtiontukia käsiteltäessä. Artikla antaa komissiolle melko laajan toimivallan: jos komissio katsoo, että tuki ei sovellu jäsenmarkkinoille, sillä on jäsenvaltiota sitovasti oikeus määrätä jäsenvaltiota poistamaan tuki. Artikla 109 taas määrittää, miten ja mistä asioista neuvosto voi antaa tarkentavia säädöksiä valtiontukiasioissa.

Artikla 107 on tutkimuksen kannalta tärkein. Artiklan voidaan myös sanoa olevan tärkein valtiontukia koskevan tulkinnan ja tutkimuksen kannalta. Tuomioistuinratkaisuista yhä useampi on tosin koskenut artiklan 108 soveltamista eli komission menettelyä valtiontukiprosessissa.<sup>396</sup> Toisin sanoen on yhä tyypillisempää väittää komission tehneen virheen prosessissa, jossa valtiontuet on todettu sisämarkkinoille soveltuvaksi tai soveltumattomaksi.

Prosessiväitteitä on tehty paljon läpi Unionin/Yhteisön historian. Valtiontuki-tapauksista on nähtävissä, että valittajat pyrkivät kumoamaan komission päätöksen mahdollisimman monella perusteella. Vastineeksi komissio pyrkii kiistämään valituksen kaikilla mahdollisilla perusteilla alkaen valittajan asianosaisaseman kiistämisestä, mikä onnistuu melko usein valtiontuki-tapauksissa. Yhä useammin valituksen perusteena on ”luottamuksensuojan pettäminen”, ”virhe asianosaisten kuulemisessa”, ”harkintavallan väärinkäyttö”, ”perustelujen puutteellisuus” tai ”reilun kohtelun -periaatteen rikkominen”.<sup>397</sup> Näiden vuoksi valtiontuki-tapauksissa

---

394 Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007.

395 Parikka & Siikavirta 2012 s. 7-8.

396 Ks. taulukko 1.

397 Ks. taulukko 1.

joudutaan perehtymään käsitelyyn substanssiongelmaan usein itse otsikkoa syvemmin, koska valtioneuvoston päätöksissä käsitellään nykyään tyypillisesti muitakin kuin substanssikysymyksiä. Rajatapauksena substanssi- ja prosessiväitteen välillä on väite, jonka mukaan komissio on perustellut päätöksensä puutteellisesti. Muutoin väitteet ovat selkeästi jaoteltavissa prosessi- ja asiaväitteisiin. Vuosituhannen vaihteessa ja muutamia vuosia sen jälkeen useat oikeustapaukset koskivat uusia jäsenvaltioita ja sitä, miten niiden olemassa olevat tuet sopivat sisämarkkinoille.

Kirjallisuudessa valtioneuvostuet määritellään nykyään missä tahansa muodossa annettuna selektiivisenä etuna yritykselle julkisen vallan käyttäjien toimesta.<sup>398</sup> EU-tuomioistuimen mukaan julkisen tuen kiellon soveltamisalaan kuuluvat kaikki valtioiden yrityksille myöntämät tuet taikka valtion varoista yrityksille myönnettyt tuet.<sup>399</sup> Tämän vuoksi oikeuskäytännössä on valtioneuvostukriteerien lisäksi keskeistä määritellä valtion ja yrityksen käsitteet, koska valtioneuvostukäytäntöjen soveltamisalaa tulkitaan näiden mukaan.

Määritelmää määrittää vain valtioneuvoston ei valtioneuvoston sopivuutta sisämarkkinoille, koska tuki voi soveltua sisämarkkinoille eri poikkeusten nojalla. Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille määritellään SEUT 107 artiklassa. Valtioneuvostukäytäntöjä ja Euroopan Unionin perustamissopimuksia sovellettaessa on tärkeä muistaa, että komission tiedoksiannot ja ratkaisukäytännöt eivät sido tuomioistuinta: se ei joudu perustamaan ratkaisuaan niihin, ellei kyse ole siitä, onko komissio toiminut antamiensa tiedoksiantojen mukaisesti. Tuomioistuin voi siis ratkaista valtioneuvostukäytännön ottamatta ratkaisussaan huomioon komission suuntaviivoja tai tiedonantaja, jos kyse ei ole siitä, onko komissio toiminut näiden mukaisesti. Tällaista on tapahtunut esimerkiksi maantieteellistä selektiivisyyttä koskeissa asioissa, joissa komissio on tiedoksiannossaan todennut kaikki valtiota pienemmille maantieteellisille alueille myönnettyt tuet valikoiviksi, mutta tuomioistuin on tästä huolimatta todennut, että tällaiset toimenpiteet eivät automaattisesti ole valikoivia.<sup>400</sup>

Jos komissio siis toteaa tiedoksiannossaan, että se katsoo tietyt tukitoimet sisämarkkinoille soveltuviksi tai soveltumattomiksi SEUT 107(1) -artiklan näkökulmasta, ei sillä ole tuomioistuinta sitovaa oikeudellista vaikutusta, koska tuomioistuin voi päättää asiasta toisin. Komissio on ylin viranomainen Unionin kilpailuasioissa, vaikka toimivaltaa on jaettu myös kansallisille tuomioistuimille.<sup>401</sup> Komission toimivalta kuitenkin rajautuu tukien valvontaan, niiden soveltuvuuden arviointiin ja siihen, että se voi antaa Euroopan unionin neuvostolle esityksen siitä, että SEUT 107 -artiklan soveltamisesta annettaisiin asetus, jolla tarkennettaisiin tai rajattaisiin

398 Adelina 2015 s. 343.

399 Ks. C-106/87, Asteris ym. v. Kreikka ja ETY, ECLI:EU:C:1988:457 kohta 22 sekä 78/76, Steinike & Weinlig v. Saksa, ECLI:EU:C:1977:52 perusteluiden kohta 21.

400 Vrt. Komission tiedonanto COM(1998) 384/03 valtioneuvostukäytäntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen kohta 14 ja C-88/03, Portugal v. komissio, ECLI:EU:C:2006:511 kohta 57.

401 Velasco & Pastor-Merchante 2015 s. 108-109.

sen soveltamisalaa. Neuvoston antamat asetukset ovat siis ainoa lainsäädännön nimeämä keino, jolla tietyt tukimuodot voidaan rajata SEUT 107 ulkopuolelle.<sup>402</sup>

Valtiontukien osalta toimivaltarajaus on melko tarkka. Valtiontukien soveltuvuuden arviointi kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, tuomioistuimien taas tarkastelee komission päätösten lainmukaisuutta ja antaa jäsenvaltioiden tuomioistuimille ennakkoratkaisuja EU-oikeuden soveltamisesta.<sup>403</sup> Tämä tarkoittaa sitä, ettei valtiontukiasiaa voi valittaa suoraan tuomioistuimeen, vaan tuomioistuimeen voi valittaa ainoastaan komission valtiontukiasiaa koskevasta päätöksestä. Ennakkoratkaisuasiassa tuomioistuin voi tosin lausua kansalliselle tuomioistuimelle Unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joilla on merkitystä ennakkoratkaisun käsittelemässä asiassa.<sup>404</sup> Valtiontukikiellolla ei ole välitöntä vaikutusta, koska sen toteutuminen edellyttää Unionin hallinnollisia toimia, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden kansalaiset eivät voi vedota siihen kotimaansa tuomioistuimessa ilman kansallisen lainsäädännön tukea.<sup>405</sup>

Tutkimuskysymyksen osalta olennaisia ovat myös komission tiedoksiannot valtiontuista. SEUT 109 -artikla antaa ainoastaan neuvostolle toimivallan päättää, että SEUT 108(3) -artiklan mukaista menettelyä ei sovelleta tiettyihin tukimuotoihin sekä antaa edellytyksiä, milloin tätä artiklaa sovelletaan. SEUT 108 -artikla asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden ilmoittaa tuet ja antaa komissiolle toimivallan lausua, soveltuuko jokin tuki sisämarkkinoille. SEUT 109 -artikla antaa neuvostolle mahdollisuuden määrittää tiettyjä tukimuotoja, jotka soveltuvat sisämarkkinoille. Komissiolle on neuvoston asetuksen nojalla annettu toimivalta vapauttaa vähämerkityksellisiä tukia ilmoitusvelvollisuudesta eli komission hyväksynnän hakemisesta. Tätä asetusta kutsutaan *de minimis* -asetukseksi.<sup>406</sup> Tämän lisäksi neuvosto on asetuksellaan hyväksynyt sen, että komissio vapauttaa tietyt tukimuodot ilmoitusvelvollisuudesta eli sallii niiden myöntämisen ilman komission etukäteistä hyväksyntää. Tätä koskevaa komission asetusta kutsutaan yleiseksi ryhmäpoikkeusasetukseksi.<sup>407</sup> Näiden lisäksi on olemassa toimialakohtaisia *de minimis* - ja ryhmäpoikkeusasetuksia.

Komissio voi kuitenkin päättää SEUT 107 (3) -artiklan nojalla siitä, soveltuvatko jotkin tuet sisämarkkinoille.<sup>408</sup> Tässä asiassa komissiolla on laaja harkintavaltaa.<sup>409</sup>

---

402 Ks. SEUT 109 Neuvoston, parlamentin ja komission rooleista asetuksia säädettäessä.

403 Ks. esim. tapaus Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, kohta 22.

404 Ks. C-39/14, BVVG, ECLI:EU:C:2015:470 kohta 20.

405 Raitio 2016 s. 231-233.

406 Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

407 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

408 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 2.

409 T-396/08, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, ECLI:EU:T:2010:297 kohta 54 ja T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 216-217.

Komission tiedoksiannot sitovat komissiota itseään tietyin reunaehdoin. Sitovuuden edellytyksenä on, että sopimuksilla ei poiketa perussopimusten määräyksistä ja että jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne.<sup>410</sup> Komission antamat suuntaviivat sitovat ensisijaisesti vain komissiota itseään, muihin tahoihin niillä ei ole oikeusvaikutuksia.<sup>411</sup> Suuntaviivoista poikkeava kohtelu ei ole hyväksyttävissä, koska se loukkaisi yhteisön oikeudessa olennaista luottamuksensuojan periaatetta.<sup>412</sup> Tämä siis tarkoittaa, että valtiot voivat toimia komission suuntaviivojen mukaisesti myöntäessään tukia ja näin toimiessaan ne voivat luottaa siihen, että komissio ei tule toteamaan tukea sisämarkkinoille soveltumattomiksi ja niitä ei määrätä perimään takaisin. Komissio on antanut suuntaviivoja useista aloista, joilla tuen soveltuvuus kuuluu sen harkintavallan piiriin SEUT 107(3) -artiklan poikkeusten nojalla.

Tämän tutkimuksen kannalta olennaisimmat suuntaviivat ovat komission tiedonantona annetut suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014-2020 (2014/C 200/01). Näissä suuntaviivoissa sovelletaan SEUT 107(3)(c) -artiklaa, jonka mukaan tuki tietylle taloudelliselle toiminnalle tai talousalueen kehitykselle on sallittua, jos se ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.<sup>413</sup> Yhteisen edun mukaisia seikkoja voidaan löytää SEU 3 artiklasta, jossa selvennetään Unionin päämäärät ja tavoitteet. SEU 3 -artiklan 3-kohdassa mainitaan korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen Unionin tavoitteina. SEUT 11 artikla taas toteaa, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä Unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Ensimmäiset varsinaiset ympäristönsuojelua koskevat suuntaviivat on annettu 1994<sup>414</sup> ja ne olivat voimassa vuoden 2000 joulukuuhun asti.<sup>415</sup> Nykyiset suuntaviivat kattavat ympäristönsuojeluun ja energiatavoitteiden toteuttamiseen myönnettäviä tukia. Energia-alaan suuntaviivat laajenivat vasta nykyisten suuntaviivojen myötä.<sup>416</sup> Soveltamisalaan on tosin tiettyjä rajauksia.<sup>417</sup> Suuntaviivat eivät ole valtioita sitovia oikeussääntöjä. Ne eivät ole asetuksia, direktiivejä tai päätöksiä, vaan ne ovat lähempänä suosituksia tai lausuntoja, jotka SEUT 288 artiklan mukaisesti eivät ole jäsenvaltioita sitovia. Komission tiedoksiannot rajoittavat kuitenkin komission omaa harkintavaltaa, joten jäsenvaltiot voivat toimia niiden mukaisesti.<sup>418</sup> Tämän vuoksi komission suuntaviivojen tarkastelu on relevanttia, koska niiden perusteella tiedetään komission tulkinta valtiontukioikeudesta

410 C-409/00, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92 kohdat 69 ja 95.

411 C-351/98, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2002:530 kohdat 52-53.

412 Ks. luottamuksensuojan ja suuntaviivojen suhteesta ennakkotapaus C-189/02 P, Dansk Røringindustri ja muut v. komissio, ECLI:EU:C:2005:408 kohdat 155-197.

413 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 2.

414 Komission tiedonanto Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojeluun (94/C 72/03)

415 Komission tiedonanto Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03).

416 Maillo 2017 s. 3-6.

417 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 13.

418 C-351/98, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2002:530 kohdat 52-53.

ja jäsenvaltiot tietävät, millaisia tukia ne voivat myöntää. Suuntaviivat kertovat myös merkittävästi valtioneuvoston politiikasta niiden antohetkellä.

Valtiontukia arvioitaessa joudutaan soveltamaan useita kriteereitä ja määritelmiä. Monet näistä periaatteista ovat EY-sopimuksen aikaista oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännössä eurooppaoikeuden yleinen periaate on ollut, että eri normeja tulkitaan teleologisesti ja erityisesti integraation edut huomioon otavalla tavalla.<sup>419</sup> Koska säännösten sisältö on yhä sama ja tukisääntöjä ja periaatteita on oikeuskäytännössä sovellettu kuten aiemminkin, ei periaatteiden sisällön voida katsoa merkittävästi muuttuneen. Aiempien sopimusten aikaista oikeuskäytäntöä tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, että EHTY-sopimuksen aikainen oikeuskäytäntö ja valtioneuvoston tukikielto eroavat jossain määrin nykyisistä, minkä vuoksi sääntelyä ja ratkaisukäytäntöä ei voida soveltaa suoraan. Ero johtuu siitä, että EHTY-sopimuksen 4 c-artiklan valtioneuvoston tukikielto ei ollut yhtä kattava kuin myöhempien sopimusten. Tämä johtui siitä, että EHTY-sopimuksessa erilaiset epäsuoremmat interventiot katettiin artiklassa 67, kun taas sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta suorat ja epäsuorat tukitoimet ovat samassa artiklassa.

Tuomioistuin on kuitenkin viimeisissä EHTY-sopimuksen valtioneuvoston tukikieltoa koskeissa ratkaisuisaan rinnastanut EHTY- ja EY-sopimuksen valtioneuvoston tukikiellot toisiinsa,<sup>420</sup> mikä eroaa aiemmin sovelletusta pääsäännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston tukisääntöjen kattavuus ja tulkintaohjeet olisivat erilaisia kummassakin sopimuksessa.<sup>421</sup> Tuomioistuin on myöhemmässä käytännössään todennut, että EY:n aikana annetut tuomioistuinratkaisut ovat täsmentäneet valtioneuvoston tukikieltoa osin, kuin täsmennykset eivät ole ristiriidassa EHTY:n perustamissopimuksen kanssa.<sup>422</sup> Tämä tarkoittaa, että myös aiempien sopimusten mukainen tuen käsite ja sen tulkinta muuttuivat sen mukana, miten myöhempi oikeuskäytäntö muista sopimuksista on tulkinnut tukia.

Tämän vuoksi kaikkein vanhin oikeuskäytäntö muista sopimuksista ei välttämättä ole relevanttia, koska myöhemmät sopimukset ovat vaikuttaneet aiempiin sopimuksiin. Nykyisessä oikeuskäytännössä tällä ei kuitenkaan ole merkitystä, koska ainoat voimassa olevat valtioneuvoston tukikiellot sisältyvät SEUT 107 artiklaan. Tutkimuksessa tämä tulee kuitenkin huomioida siten, että valtioneuvoston tukien tulkintaratjat ovat muuttuneet EHTY- ja EY-sopimusten aikaisesta ja nykyään toimenpide tulkitaan aiempaa herkemmin valtioneuvoston tukiksi.

---

419 Raitio 2016 s. 195.

420 C-390/98, Banks, ECLI:EU:C:2001:456 kohta 33.

421 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1961:2, jossa valtioneuvoston tukikielto määritellään teleologisesti, mutta nykyään määritelmistä poikkeavasti.

422 T-234/95, DSG v. komissio, ECLI:EU:T:2000:174 kohta 115.



### 3.2 Valtiontukikriteerit

Valtiontukea arvioidaan neljän eri kriteerin avulla. Jotta toimenpide olisi sisämarkkinoille lähtökohtaisesti soveltumaton valtiontuki, on jokaisen kriteerin täytyttävä. Kriteerit voidaan luokitella eri tavoin. Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole käsitellä kriteerien oikeudellista sisältöä lainopillisin metodein, vaan tarkastella niiden suhdetta SEUT 107(3)(c) -artiklaan ja valtiontukipolitiikkaan laajemminkin, valitaan luokitteluksi tuomioistuimen käyttämä, koska sen yhteys tuomioistuimen ratkaisuihin on kaikkein selkein, vaikka yhteys oikeustieteellisen kirjallisuuteen on heikompi. Tuomioistuin luokittelee kriteerit seuraavasti<sup>423</sup>:

*”Ensimmäkin kyse on oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä.*

*Kyseisen toimenpiteen on toiseksi oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*

*Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.”*

Tämän luokittelun mukaan kriteerit olisivat:

1. Valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettava toimenpide.
2. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
3. Toimenpiteen on annettava (valikoivaa<sup>424</sup>) etua toimenpiteen kohteelle.
4. Toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.

Kirjallisuudessa on käytetty myös toisenlaista jaottelua<sup>425</sup>:

1. Toimenpide antaa etua valtion varoista.
2. Toimenpide on valikoiva.
3. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tässä tutkimuksessa käytetään ensimmäistä jaottelua johtuen siitä, että tuomioistuimen käyttämässä jaottelussa eri kriteerien liitântä kilpailun vääristymiseen on selkeämpi. Pääasiallisena erona esitystapojen välillä on, että valikoiva etu käsitellään tuomioistuimen käytännössä omana kriteerinään sen sijaan, että selektiivisyys olisi

423 Vanhemmasta oikeuskäytännöstä ks. C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft, ECLI:EU:C:2003:415 kohta 75, uudemmasta oikeuskäytännöstä esim. C-706/17, Achema ym., ECLI:EU:C:2019:407 kohta 46.

424 Usein puhutaan myös selektiivisyyskriteeristä, valikoivan edun kriteeristä ks. esim. C-706/17, Achema ym., ECLI:EU:C:2019:407.

425 Ks. esim. Parikka & Siikavirta 2012.

oma kriteerinsä ja edun käsite olisi valtion varoista maksettavan tuen yhteydessä. Osa selektiivisyyteen liittyvistä elementeistä käsitellään myös kilpailun vääristymisen alla, riippuen miten EU-tuomioistuin on tapauksensa otsikoinut.

Valtiontukitapauksista EU-tuomioistuimissa noin puolet käsittelee näiden kriteerien soveltamista ja toinen puolikas käsittelee menettelysääntöjen noudattamista tai valittajan asianosaisasemaa.<sup>426</sup> Kriteerit ovat valtiontukisääntelyn keskeisin ydin. Kriteereistä muodostuvaa valtiontuen määritelmää on oikeustaloustieteellisessä kirjallisuudessa pidetty hyvin joustavana määritelmänä, joka jättää huomattavasti tilaa komission erilaisille toimenpiteille ja harkintavallan käytölle.<sup>427</sup>

### 3.2.1 Valikoiva etu

Taloudellinen etu, selektiivisyys tai valikoiva etu<sup>428</sup> on SEUT 107 (1) -artiklan mukainen kriteeri. Kriteeri kuuluu ”suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa”. Kyseessä on siis yrityksen tai tuotannonalan saama etu. Tämä etu ei välttämättä käy suoraan ilmi artiklan 107 sanamuodosta, mutta komission päätöksissä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tämä on yksi merkittävistä kriteereistä. EU-tuomioistuin onkin useissa tapauksissa todennut:

*”Jotta voitaisiin arvioida, onko valtion toimenpide tuki, on siis määritettävä se, saako edunsaajayritys sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut normaaleissa kilpailuolosuhteissa.”*<sup>429</sup>

EU-tuomioistuin on siis asettanut valikoivan edun yhdeksi kriteeriksi, jonka perusteella arvioidaan, onko tuki sisämarkkinoille mahdollisesti soveltumaton valtiontuki. Tämä kriteeri jakautuu kahteen osaan: etuun ja sen valikoivuuteen eli selektiivisyyteen.

Edun käsite on määritelty epäselvästi komission päätöksissä ja oikeuskäytännössä. Osassa tapauksista komissio on arvioinut edun käsitettä vain saajayrityksen näkökulmasta huomioimatta muita markkinoita.<sup>430</sup> Tällaisissa tilanteissa on arvioitu, onko yrityksen asema parempi toimenpiteen kanssa vai ilman. Myös EU-tuomioistuin on käyttänyt tällaisia perusteluita tuomioissaan. Tuomiossa 173/73 *Italia v. komissio* tuomioistuin kiisti perustelun, että yritysten asemalla toisiin yrityksiin verrattuna olisi merkitystä edun käsitettä arvioitaessa ja totesi:

*”Sovellettaessa 92 artiklan 1 kohtaa on lähtökohtana kuitenkin välttämättä pidettävä yhteismarkkinoilla ennen riidanalaista toimenpidettä vallinnutta kilpailutilannetta.”*<sup>431</sup>

426 Ks. taulukko 1.

427 Ks. Velasco & Pastor-Merchante. 2015 s. 136-137.

428 Ks. käsitteen käytöstä esim. C-706/17, *Achema* ym., ECLI:EU:C:2019:407.

429 Ks. esim. C-39/94, *SFEI* ym. v. *La Poste* ym., ECLI:EU:C:1996:285 kohta 60.

430 Komission tiedonanto COM(1998) 384/03 valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen kpl. 9.

431 173/73, *Italia v. komissio*, ECLI:EU:C:1974:71 kohta 36.

Kyseinen tapaus vertasi jäsenvaltion sosiaaliturvasääntelyn aiheuttamaa rasitetta yrityksille verrattuna muiden jäsenvaltioiden yrityksiin. Etua suhteessa eri jäsenvaltioiden eri toimialoihin ei siis ole oikeuskäytännössä pidetty edellytyksenä, vaan ainoastaan etua verrattuna ennen ja jälkeen kiistanalaisen toimenpiteen. Tämä periaate on myös vahvistettu myöhemmässä oikeuskäytännössä. Tuomioistuin on lausunut:

*”Se, että jäsenvaltio pyrkii yksipuolisin toimin lähentämään kilpailun edellytyksiä tietyllä taloudenalalla toisissa jäsenvaltioissa vallitseviin edellytyksiin nähden, ei muuta sitä, että toimet ovat tukea”<sup>432</sup>*

Pelkästään jäsenvaltioiden välisten erojen tasoittaminen ei siis ole hyväksyttävä syy myöntää yritykselle parempaa kohtelua, vaan tämä täyttää yhä SEUT 107(1) -artiklan mukaisen valikoivan edun käsitteen.<sup>433</sup> Edun käsitteestä on tehty erityisesti ympäristöasioissa merkittävä raja. Jos toimenpiteestä hyötyä saava taho ei harjoita taloudellista toimintaa, ei tuensaaja voi saada SEUT 107 (1) -artiklan tarkoittamaa etua toimenpiteestä.<sup>434</sup> Tämän määritelmän mukaan edun käsite on jossain määrin sidonnainen kilpailuun, koska edun olemassaolon edellytykseksi on katsottu taloudellisen toiminnan harjoittaminen. Valtio voi siis rahoittaa yksityisten tahojen harjoittamia toimia, joiden tarkoituksena on ympäristön tilan parantaminen ilman voitontavoittelutarkoitusta suorasti tai epäsuorasti, koska kyseessä ei ole taloudellinen toiminta.<sup>435</sup>

Edun ei myöskään tarvitse vaikuttaa suoraan yritysten väliseen kilpailuun esimerkiksi hintakilpailukyvyyn muodossa. Myös yrityksen suuremmat käyttöön jäävät voitot, joita voidaan esimerkiksi jakaa omistajille tai sijoittaa uudestaan, ovat komission päätösten mukaan etua.<sup>436</sup> Edun ei siis välttämättä tarvitse liittyä suoraan kilpailuun, vaan jo yrityksen parempi tuotto, jonka kautta se voi esimerkiksi saada pääomaa helpommin tai sijoittaa jakamattomia voittovarojaan enemmän on riittävä etu täyttääkseen SEUT 107 (1) -artiklan vaatimukset. Jopa yrityksen mahdollisuus pidättää suurempi osa voittovaroista itsellään on katsottu yritykselle annetuksi eduksi. Oikeuskäytännössä ja komission ratkaisukäytännössä on myös todettu, että

---

432 Ks. esim. C-6/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1999:251 kohta 21.

433 T-150/12, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:T:2014:191 kohdat 110-134 ja tätä tulkitsevasta kirjallisuudesta Nicolaides 2015b s. 42-45.

434 Ks. esim. Komission päätös SA.46659 Saxony-Anhalt: Guidelines on grants to promote the new planting of hedges and field trees and the conversion of hedges kohta 27.

435 Ks. esim. Komission päätös SA.46659 Saxony-Anhalt: Guidelines on grants to promote the new planting of hedges and field trees and the conversion of hedges, jossa maksettiin korvauksia yksityisille, jotka istuttivat puita omistamilleen maille. Perusteluiden kohdassa 27 komissio katsoi, että jos taloudellista toimintaa ei harjoiteta, ei toimenpiteestä voi saada etua.

436 Komission päätös 2002/937/EY tukiohjelmasta, jonka Suomi on toteuttanut Ahvenanmaalla toimivien captive-vakuutusyhtiöiden tukemiseksi kohta 36.

vaikka toimenpiteellä ei saataisikaan voittoa, voi toimenpiteestä olla silti jotain hyötyä sen kohteelle, ja hyödyn olemassaolo tulisi erikseen poissulkea.<sup>437</sup>

Tämä etunäkökuulma on erityisen merkittävä arvioitaessa veroetuja, koska voitovarojen verokohtelussa edun käsite on riippuvainen siitä, katsotaanko yrityksen kilpailuasemaan suoraan vaikuttamaton etu SEUT 107 (1) -artiklan mukaiseksi eduksi. Veroetujen kohdalla on arvioitu, joutuuko yritys maksamaan vähemmän veroa, saako yritys saman verokohtelun kuin muut samanlaisessa asemassa olevat yritykset ja miten yrityksen verovelkaa kohdellaan muihin yrityksiin verrattuna.<sup>438</sup> Toimenpiteen tavoitetta on pidetty yhtenä olennaisena kriteerinä vertailua tehtäessä. Oikeuskäytännössä on todettu:

*”Tietyn lainsäädännön osalta on ratkaistava ainoastaan se, suositaanko valtion toimenpiteellä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 [Nykyinen SEUT 107 (1) -artikla] kohdassa tarkoitettulla tavalla ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa”<sup>439</sup>*

Saman tuomion kohdissa 51 ja 52 arvioidaan toimenpiteen tarkoitusta osana järjestelmän yleistä rakennetta, mikä tarkoittaa, että toimenpiteen tavoite olisi otettava huomioon. Tämä olisi vaikutusperiaatteen vastainen tulkinta, koska toimenpiteitä tulisi vaikutusperiaatteen mukaan arvioida ainoastaan toimenpiteen vaikutusten eikä niiden tavoitteiden mukaan. Edun ja selektiivisyyden olemassaoloa arvioidessa tavoitteiden arviointia voisi ratkaisun sanamuotoa arvioiden tulkita niin, että voidaanko toimenpiteellä saavuttaa tasapuolisesti tavoiteltu SEUT 107 (1) -artiklan näkökulmasta hyväksyttävä tavoite. Jos tavoitteita ei toimenpiteellä voida saavuttaa tasapuolisesti, on toimenpide valikoiva.

Kuitenkin tuomioistuimien on myöhemmässä ratkaisussaan todennut, että edun olemassaoloa on arvioitava sen kilpailua haittaavien vaikutusten valossa eikä esimerkiksi sellaisten tekijöiden kuin lainmukaisuuden valossa.<sup>440</sup> Tähän viittaava oikeuskäytäntö viittaa vaikutusperiaatteen soveltamiseen.<sup>441</sup> Näissä tapauksissa vaikutusperiaate tosin viittasi siihen, että tuomioistuimien totesi toimenpiteitä arvioitavan niiden vaikutusten eikä tavoitteiden valossa. Myös tuen yhteiselle edulle hyödyllisiä vaikutuksia arvioidaan, ympäristölle hyödylliset vaikutukset voivat ylittää haitalliset vaikutukset kilpailulle, jolloin tuki on unionin yhteistä etua edistävä toimenpide, joka

437 Nicolaides 2015b s. 16-17.

438 Richelle *et al.* 2016 s. 203.

439 C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598 kohta 41 ja sen viittaama oikeuskäytäntö.

440 T-473/12, Aer Lingus v. Komissio, ECLI:EU:T:2015:78 kohta 43.

441 Ks. esim. C-56/93, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1996:64 kohta 79.

SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla voi soveltua sisämarkkinoille.<sup>442</sup> Näissä tapauksissa tosin on noudatettava tarkoituksenmukaisuusvaatimusta eli tuen on oltava tarkoituksenmukainen väline kyseisen poliittisen tavoitteen saavuttamiseen.<sup>443</sup>

Oikeuskäytännössä on linkitetty yhteen kriteerit taloudellinen etu ja kilpailun vääristyminen.<sup>444</sup> Oikeuskäytännössä edun myöntämisen katsotaan täyttyvän sillä, että yritys asetetaan parempaan asemaan toisiin kilpaileviin yrityksiin nähden.<sup>445</sup> Parempaan asemaan asettaminen toisiin nähden tarkoittaa automaattisesti kilpailun vääristymistä. *Kriteerit kilpailun vääristyminen ja taloudellinen etu linkittyvät siis toisiinsa.* Näiden kriteerien täyttymistä arvioidaan tosin harvemmin yhdessä. Vain noin kolmanneksessa näitä koskevia oikeustapauksia on arvioitu molempien kriteerien täyttymistä.<sup>446</sup> Edun olemassaolo ei kuitenkaan vaadi, että etu voisi millään tavoin vaikuttaa hintoihin. Edun olemassaoloon on katsottu riittävän jo se, että tuensaajan rahoituksellinen asema paranee verrattuna muihin yhtiöihin, vaikkei tämä mitenkään voisi vaikuttaa hintoihin.<sup>447</sup>

Edun käsitettä on tulkittu oikeuskäytännössä vastaavalla tavalla kuin komission käytännössä.<sup>448</sup> Edun käsite ei myöskään ole riippuvainen siitä, onko yritys saanut konkreettista fiskaalista etua, vaan onko sen asema parantunut. Tällainen aseman parantuminen on esimerkiksi yritykselle annettu takaus, joka parantaa sen rahoitusasemaa, vaikkei rahoituksessa tapahtuisi mitään konkreettisia muutoksia,<sup>449</sup> sekä yrityksen sijoittajille annettu takaus sijoitetulle pääomalle, minkä myös katsottiin parantavan yrityksen rahoituksellista asemaa.<sup>450</sup> Edun ei siis tarvitse olla jo saatua tai konkreettista hyötyä. Eduksi riittää jo se, että yritys on saanut paremman aseman, josta se hyötyy tai voi hyötyä kilpailussa myöhemmän. Myöskään sillä ei ole merkitystä, onko edun saaminen tai vastaanottaminen pakollista vai vapaaehtoista.<sup>451</sup> Yrityksen jättäminen tietyn kustannuksia aiheuttavan sääntelyn ulkopuolelle voi myös tarkoittaa yritykselle

---

442 Ks. komission tiedonanto Suuntaviivat tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen (2012/C 158/04), jatkossa suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 22.

443 Komission tiedonanto COM(2014) 15 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030, jatkossa Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet. kohta 40.

444 C-164/15 P, komissio v. Aer Lingus, ECLI:EU:C:2016:990 125-127.

445 T-210/02, British Aggregates v. komissio, ECLI:EU:T:2012:110 kohta 46 oikeuskäytäntöviittauksineen.

446 Ks. taulukko 3.

447 Woerdman 2001 s. 7-8.

448 Ks. esim. tapaukset T-244/93 ja T-486/93, TWD ja Saksan liittotasavalta v. komissio, ECLI:EU:T:1995:160 kohta 82-85, joissa vahvistetaan komission laaja harkintavalta myös edun käsitteen suhteen.

449 Ks. T-154/10, Ranska v. komissio, ECLI:EU:T:2012:452 kohta 28.

450 C-76/15 Vervloet ym. vastaan komissio ECLI:EU:C:2016:975.

451 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 67.

annettua etua. Tätä on sovellettu esimerkiksi päästökauppajärjestelmän yhteydessä.<sup>452</sup>

Oikeuskäytännössä on myös todettu, että etua on yritykselle lakisäätteisten velvoitteiden aiheuttamien kustannusten korvaaminen tai niiden vähentäminen.<sup>453</sup> Tämä kanta on otettu huomioon siitä, että lainsäädännön voidaan katsoa suoraan nostavan toiminnan kustannuksia ja siten heikentävän yrityksen asemaa kilpailuilla markkinoilla.<sup>454</sup> Tämä tarkoittaa, että säädettäessä yritysten toimintaa haittaavaa lainsäädäntöä ei tästä aiheutuvia haittoja elinkeinoelämälle voida korvata ilman kyseessä olisi etu valtiontukisääntöjen näkökulmasta.<sup>455</sup> Tämä tarkoittaa erilaisten taloudelliselle toiminnalle maksettavien kompensatioiden kannalta sitä, että näiden maksaminen edellyttää tuen sallimista jonkin SEUT 107 -artiklan poikkeuksen tai poikkeuksien perusteella annettujen asetusten perusteella.<sup>456</sup> Haitan korvaamisen tulee näissä tapauksissa edistää jotain Unionin yhteistä tavoitteista, jotta sen voitaisiin katsoa olevan hyväksyttävää ottaen huomioon kilpailun vääristyminen.

Kustannuksien korvaaminen voisi olla mahdollista, jos etu ei ole selektiivinen, esimerkiksi yhteisöveron tai työnantajan sivukulujen alennuksen tapauksessa. Tuomioistuin on myös ratkaisukäytännössään todennut, että SEUT 107 (1) -artiklan soveltamisen kannalta on yhdentekevää, miten tukea saaneen yrityksen tilanne muuttuu aikaisempaan oikeustilaan nähden. Merkitystä on vain sillä, suositaanko jotain yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin yrityksiin.<sup>457</sup> Valtiontukea on myös tilanne, jossa valtion viranomaiset myöntävät yritykselle vapautuksen maksuista. Tämä on linjassa edellisen kanssa, koska yrityksen asema on parempi kuin ilman toimenpidettä, joka tässä tapauksessa on maksusta vapauttaminen tai maksun perimättä jättäminen.<sup>458</sup> Jos yritys perii maksuja, joiden suuruus on säädetty laissa, ei ole väliä, paljonko yritykselle jää rahaa käteen valtion perimien maksujen jälkeen, vaan ainoastaan sillä, missä määrin yritykset maksavat valtion perimiä maksuja valtiolle.<sup>459</sup> Edun olemassaoloa arvioitaessa on siis huomioitava joissain tapauksissa myös muut yritykset, koska tällöin arvioidaan, onko yritys saanut etua verrattuna niihin yrityksiin, joihin toimenpide on kohdistunut. Tämä arviointitapa taas on lähellä kilpailun vääristymisen arviointia.

---

452 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 19.

453 Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 2.1.

454 Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 2.1.

455 C-57/86, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:C:1988:284 kohta 10.

456 Ks. haitan kompensoinnista kotimaisessa lainsäädännössä esim. He 147/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimiseksi.

457 C-57/86, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:C:1988:284 kohta 10.

458 Ks. esim. tapaukset C-387/92, Banco Exterior de España v. Ayuntamiento de Valencia, ECLI:EU:C:1994:100 kohta 14 ja C-6/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1999:251 kohta 16 sekä C-182/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, ECLI:EU:C:2006:4166 kohta 87.

459 T-425/11, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:T:2014:768 kohdat 53-54.

Taloudellista etua on kirjallisuudessa pidetty eniten taloudellista analyysia vaativana kriteerinä.<sup>460</sup> Tämä voi pitää paikkaansa, koska komissiolla ei ole näyttötaakkaa esittää kilpailun vääristyneen tai tuen vaikuttaneen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>461</sup> Edun saamisessa on huomioitava myös markkinataloustoimijaperiaate eli olisiko samanlainen etu voitu myöntää valtion toimesta yritykselle myös kilpailutilanteessa. Edun käsitettä arvioitaessa on joka tapauksessa tiedettävä yritysten toiminnalle hyödylliset ja tärkeät asiat ja arvioitava niiden näkökulmasta, onko yrityksen tilanne parantunut valtion toiminnasta johtuen.

Valikoivan edun käsitteestä tekee kriteereistä epäselvän erityisesti selektiivisyyden vaatimus.<sup>462</sup> Selektiivisyyskriteeri tarkoittaa ”valikoivaa etua” -kriteerissä osaa ”valikoiva”. Tuomioistuimen käytännöstä on johdettu, että selektiivisyys on välttämätön edellytys artiklan 107 soveltamiselle.<sup>463</sup> Yleisesti kaikkia toimialoja tai yrityksiä suosiva tuki ei siis ole kiellettyä valtiontukea. Tällaista olisi esimerkiksi poisto-oikeuksien laajentaminen verojärjestelmässä tai yhteisöveron alennus. Tuomioistuin on todennut eri toimialoille sovellettavien tukien osalta, että toimenpide ei ole valikoiva (selektiivinen), jos sitä sovelletaan kaikkiin yrityksiin niiden toimialasta ja toiminnasta riippumatta.<sup>464</sup> Toimenpiteen ei myöskään ole katsottu olevan valikoiva, jos se kohtelee samassa asemassa olevia yrityksiä samalla tavalla, eri asemassa olevia yrityksiä eri tavalla ja tähän kohteluun on olemassa objektiivisesti perusteltavissa oleva syy, esimerkiksi toisen toiminnan suuremmat ympäristöhaitat tai sen aiheuttamat kustannukset valtiolle.<sup>465</sup> Selektiivisyyskriteerin täyttymistä arvioitaessa joudutaan siis huomioimaan yrityksen toimiala ja sen harjoittama toiminta.

Tietyksi toiminnaksi on katsottu mm. aineellisten hyödykkeiden valmistaminen, aineellisten hyödykkeiden valmistajille annettu verohelpotus katsottiin valikoivaksi, koska se jätti palveluita tarjoavat yritykset helpotuksen ulkopuolelle.<sup>466</sup> Myös uusiutuvaan energiaan perustuvalla sähköntuotannolle myönnetty tuki on katsottu valikoivaksi.<sup>467</sup> Selektiivinen voi olla myös toimenpide, joka sinänsä on avoinna kaikille, mutta josta tosiasiallisesti tiettyä toimintaa harjoittavat tahot hyötyvät enemmän kuin toiset.<sup>468</sup> Valtiot ovat myös toimenpiteitä ottaessaan käyttöön vedonneet usein siihen, että toimenpiteeseen käytettävät varat ovat tasapuolisesti kaikkien yksityisten

---

460 Friederiszick 2006 s. 5.

461 Ks. esim. C-372/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2004:234 kohta 44 ja C-66/02, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2005:768 kohta 111.

462 Kociubiński, J. (2012). s. 3.

463 C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130 kohta 40 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

464 C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598 kohta 36.

465 C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems, ECLI:EU:C:2015:354 kohdat 69-82.

466 C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598 kohdat 51-53.

467 C-206/06, Essent Netwerk Noord ym., ECLI:EU:C:2008:413 kohta 85.

468 C-126/01, GEMO SA, ECLI:EU:C:2003:622 kohta 38.

ja julkisten toimijoiden käytettävissä tiettyihin tarkoituksiin ilman rajoituksia.<sup>469</sup> Tätä argumentaatiota ei ole hyväksytty, jos käytännössä kuitenkin asetetaan edellytyksiä tuen saamiselle ja vain tietyt toimijat voivat täyttää ne edellytykset.<sup>470</sup> Etu on valikoiva myös silloin, jos yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei noudateta.<sup>471</sup>

Valtiontukia koskevan tutkimuksen perusteella selektiivisyyskriteeri on yksi keskeisimpiä kriteereitä estettäessä tukikilpailua ja suojaessa reilua kilpailua.<sup>472</sup> Selektiivisyyskriteeristä on tehty useita tutkimuksia erityisesti verojärjestelmän selektiivisyyttä koskien.<sup>473</sup> Selektiivisyyskriteeristä SEUT 107 (1) -artiklassa saa paremman kuvan sen englanninkielisestä käännöksestä. Suomenkielinen ”tuotannonala” tai saksankielinen ”*Produktionszweige*” ei ole kovin kuvaava verrattuna englanninkieliseen ”*production of certain goods*”. Tutkimusta varten haastattelin EU-tuomioistuimen kääntäjää, joka tarkisti artikkelin 107 seuraavien kielten osalta: ranska, espanja, tanska, italia, alankomaat ja portugali. Alla muutama kieliversio havainnollistamaan eroja. Ruotsin- ja saksankielinen ilmaisu vastasivat artikkelin 107 sisältöä, suomen ja englannin kieli taas erosivat sisällöltään muista kieliversioista.

*Suomeksi: suosimalla jotain tiettyä yritystä tai tuotannonalaa*  
*Englanniksi: by favouring certain undertakings or the production of certain goods*  
*Saksaksi: bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige*  
*Ruotsiksi: att gynna vissa företag eller viss produktion*

Hyödykkeiden, tuotannonalojen ja yritysten määritelmät löytyvät myös tarkemmin valtiontukia koskevasta kirjallisuudesta. Englanninkielinen termi ”goods” kattaa monissa teoksissa vain konkreettiset tuotteet ei palveluita.<sup>474</sup> Myös taloustieteellisessä ja teknillisessä kirjallisuudessa ”goods” ei kata palveluita (services), jotka erottuvat toisistaan useilla kriteereillä.<sup>475</sup> Käytännössä kieliversioiden eroilla ei ole väliä, koska artiklaa tulkitaan samoin sen kieliversioiden eroista huolimatta. Tuomioistuin ei koskaan ole tehnyt eroa tuotteiden ja palveluiden välillä, eikä tällaista kysymystä ole tiettävästi ollut edes käsittelyssä tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kysymys jääkin lähinnä oikeuslingvistien pohdittavaksi.

Selektiivisyys määritellään oikeuskirjallisuudessa yleensä negaation kautta: kaikki toimenpiteet, jotka eivät ole yleisiä, ovat selektiivisiä. Komissio on todennut ensimmä-

469 Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 44.

470 C-126/01, GEMO SA, ECLI:EU:C:2003:622 kohta 38.

471 T-422/07, Djebel – SGPS v. komissio, ECLI:EU:T:2012:11 kohta 202.

472 Kociubiński, J. 2012. s. 3.

473 Ks. esim. Aldestam 2005.

474 Ks. esim. Aldestam 2005 s. 52-63.

475 Heizer 2014 s. 49.



mäisessä selvityksessään valtioneuvosto Euroopan yhteisössä, että yleisiä ovat toimenpiteet, jotka ”soveltuvat yhtäläisesti talouteen eivätkä tue tiettyjä yrityksiä tai sektoreita”. Tuomioistuin taas on käytännössään todennut, että kaikkiin kyseisen valtion alueella oleviin yrityksiin sovellettavia toimenpiteitä ei ole pidettävä valtioneuvostona vähäinen valikoivuus on hyväksyttävissä.<sup>476</sup>

Verojärjestelmien selektiivisyys on ollut ongelmallinen tilanne myös ympäristöveroja koskeissa valtioneuvostotapauksissa. Useissa komission päätöksissä on pohdittu, onko ympäristöperusteinen verohelpotus selektiivinen, jos se annetaan yleisesti tietyt edellytykset täyttävillä yrityksille.<sup>477</sup> Asiasta on myös tuomioistuinratkaisuja.<sup>478</sup> Komissio tiivistää rajanvedon verojärjestelmän säännönmukaisen piirteen ja selektiivisyyden välillä seuraavasti:

*”Jos veropäätöksessä hyväksytään perustelematta tulos, joka ei luotettavasti heijasta tavanomaisen verojärjestelmän normaalista soveltamisesta johtuvaa tulosta, päätöksellä saatetaan myöntää sen kohteena olevalle yritykselle valikoiva etu”*<sup>479</sup>

Ympäristöverojen osalta rajanvetoa on käyty erityisesti siitä, ovatko tietyn järjestelmän, esimerkiksi päästökauppajärjestelmän, piirissä olevat yritykset samanlaisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa kuin järjestelmän ulkopuolella olevat yritykset.<sup>480</sup> Jäsenvaltiot taas ovat vedonneet, että kyseessä on talouspoliittinen yleistoimenpide, koska sitä sovelletaan kaikkiin tietyn päästötason ylittäviin yrityksiin eikä suosimista tämän vuoksi tapahdu mihinkään muuhun yritykseen nähden.<sup>481</sup>

Valikoivaa etua on myös sellainen etu, joka tasoittaa jäsenvaltioiden välisiä kilpailueroja kohtelemalla eri yrityksiä tavalla, joilla niiden kohtelu vastaa toisten jäsenvaltioiden kohtelua.<sup>482</sup> Rajanvetoa on myös tehty siitä, onko energiaintensiivisille yrityksille varattu helpotus valikoiva, koska kaikki yritykset voivat saada tukea täyttäessään energian käytön kriteerit. Tuomioistuimessa tämän on todettu olevan valikoivaa, vaikka järjestelmien tavoitteet olisivatkin periaatteessa samat kaikille yrityksille, koska toisien tuensaajien asemaan liittyi myös kilpailuun vaikuttaminen.<sup>483</sup>

Tuomioistuin on verokantojen selektiivisyyden osalta todennut sen, että nor-

476 C-143/99, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, ECLI:EU:C:2001:598 kohta 34.

477 Ks. esim. Komission päätös C 41/06 *Modification of the CO<sup>2</sup> tax for quota-regulated fuel consumption in the industry*.

478 Ks. esim. C-143/99, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, ECLI:EU:C:2001:598 ja T-233/04, *Alankomaat v. komissio*, ECLI:EU:T:2008:102 kohdat 94-95.

479 Komission päätös SA.38373 *Aid to Apple* kohta 244.

480 T-233/04, *Alankomaat v. komissio*, ECLI:EU:T:2008:102 kohdat 94-95.

481 Ks. esim. tapaus T-233/04, *Alankomaat v. komissio*, ECLI:EU:T:2008:102 perusteluiden kohdat 79-83, jossa jäsenvaltiot väittivät, että valikoivuuden poistaisi se, että toimenpidettä sovellettaisiin kaikkiin tietty kokoedellytykset yrityksiin toimialasta riippumatta. Tässä tapauksessa väite hyväksyttiin, koska toimenpide katsottiin järjestelmän yleisen rakenteen mukaiseksi.

482 T-251/11, *Itävalta v. komissio*, ECLI:EU:T:2014:1060 88-131.

483 T-251/11, *Itävalta v. komissio*, ECLI:EU:T:2014:1060 109-115.

maaleista verokannoista poikkeavat korotetut verokannat eivät ole valikoivia. Tämä perusteltiin sillä, että yleisestä verokannasta poikkeavat korkeammat verokannat ovat osa verojärjestelmän yleistä rakennetta ja luonnetta, minkä vuoksi ne voidaan hyväksyä yleisinä talouspoliittisina toimenpiteinä, koska valikoivuusehto ei täyty. Tapauksessa tuomioistuimen arviointiin vaikutti voimakkaasti se, että kyseinen korkeampi verokanta oli otettu käyttöön aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseksi tietyllä alalla.<sup>484</sup> Sen sijaan yksittäisille yrityksille myönnettyä verovapautusta yleisestä verosta, jota kannetaan tietystä toiminnasta, on lähtökohtaisesti pidetty valikoivana.<sup>485</sup>

Valikoivaa etua tarkasteltaessa markkinataloustoimijaperiaate nousee usein keskeiseen rooliin. Samasta periaatteesta käytetään välillä termejä yksityinen sijoittaja- kriteeri, yksityinen sijoittaja -testi, markkinataloustoimijaperiaate, markkinataloustoimijatesti tai yksityinen sijoittaja -arviointiperuste, riippuen asiayhteydestä.<sup>486</sup> Termiä ei pidä sekoittaa termiin markkinaehtoperiaate, jolla arvioidaan Euroopan Unionin kilpailuoikeudessa kahden toisiinsa etuyhteydessä olevan yrityksen välisiä liiketoimia.<sup>487</sup> Valtiontukiartikla estää kilpailutilanteessa toimivan yrityksen tukemisen. Tukemiseksi voidaan katsoa valtion resurssien käyttämisen kilpailtuun liiketoimintaan tavalla, johon markkinataloustoimija ei pystyisi tai ryhtyisi. Kahden perustamissopimuksen artiklan, valtioneuosta säätävän SEUT 107 -artiklan ja puuttumattomuudesta omistusoikeusjärjestelmiin säätävästä SEUT 345 -artiklan, ristiriidasta onkin kulminoitunut periaate, jonka mukaan valtioneuostuomioilla ei rajoiteta valtion toimintaa markkinoilla niin kauan, kun niiden voidaan katsoa toimivan tavanomaisen markkinatoimijan tavoin. Periaatetta on kirjallisuudessa kutsuttu markkinataloustoimijaperiaateeksi (*Market economy operator principle* tai *market economy investor principle*).<sup>488</sup> Markkinataloustoimijatesti on komission tiedoksiannossaan valtioneuon käsitteestä käyttämä termi.<sup>489</sup>

Tavanomaisen markkinatoimijan tavoin toimivan valtion toimintaa on käytännössä tulkittu arvioimalla, ovatko valtion ja sen omistaman, luotottaman tai muuten sijoittaman yhtiön välisiä liiketoimia pidettävä markkinaehtoisina.<sup>490</sup> Markkinaehtoisuuden arviointiin on omia kriteerejään.<sup>491</sup> Markkinahintaan nähden ylihinnan

484 C-308/01, GIL Insurance ja muut, ECLI:EU:C:2004:252 kohdat 73-78.

485 C-53/00, Ferring, ECLI:EU:C:2001:627 kohdat 20-24.

486 Vertaa esim. Gaal 2008 s.82 ja Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 3.1 ja EU-tuomioistuin yhdistetyissä asioissa C-214/12, C-215/12 P ja C-223/12 P, Land Burgenland ym. v. komissio, ECLI:EU:C:2013:682 kohta 34.

487 SA.38373 Aid to Apple kohta 253.

488 Gaal 2008 s. 82, Quigley 2015 s. 152-192.

489 Komission tiedonanto COM(2016) 2946 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuon käsitteestä, jatkossa Komission tiedonanto valtioneuon käsitteestä kohta 75

490 Alkio & Hyvärinen 2016.

491 Komission tiedonanto valtioneuon käsitteestä kohdat 83-84.

maksaminen on yleensä julkisten hankintojen alle kuuluva tapaus, mutta jos valtio tai muu julkisyhteisö ostaa palveluita julkisyhteisön omistamalta toimijalta yli markkinahinnan, voi kyseessä olla myös valtiontukea.<sup>492</sup> Valtion toimintaa yksityisenä sijoittajana voidaan arvioida myös silloin, jos toimenpide toteutetaan lailla tai verotuksella huolimatta siitä, että kyseiset toimenpiteet ovat valtion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia. Tällainen toimenpide voisi olla esimerkiksi yhteisöveron soveltumattomuus tiettyihin toimenpiteisiin.<sup>493</sup> Periaatetta ei kuitenkaan sovelleta, jos valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä eikä talouden toimijana.<sup>494</sup> Markkinataloustoimijatestiä arvioidaan etukäteen niiden tietojen perusteella, jotka valtiolla oli tehdessään sijoituspäätös, koska näin myös yksityinen sijoittaja toimisi.<sup>495</sup> Jos valtio väittää toimineensa yksityisen sijoittajan tavoin, on näyttötaakka tästä valtiolla.<sup>496</sup> Jälkikäteen on vaikea arvioida sijoituksen tekohetkellä saatavilla olleita tietoja, on jäsenvaltiolla oikeuskäytännön mukaan velvollisuus osoittaa kiistattomasti objektiivisesti ja varmennettavissa olevien seikkojen perusteella, että kyseinen toimenpide olisi sellainen, jonka myös yksityinen sijoittaja olisi tehnyt.<sup>497</sup> Sijoituksen jälkeen tehdyt arviot tai tuottavuuden toteaminen jälkikäteen eivät riitä osoittamaan, että jäsenvaltio olisi ennen edun myöntämistä tehnyt tällaisen harkinnan.<sup>498</sup> Komissiolla on oikeuskäytännön mukaan laaja harkintavalta sen arvioinnissa, miten yksityinen sijoittaja olisi käyttäytynyt vastaavassa tilanteessa.<sup>499</sup>

Markkinataloustoimijatesti tai yksityinen sijoittaja -testi on testi, jota EU-tuomioistuin käyttää arvioidessaan, olisiko yksityinen sijoittaja toiminut samoin valtion roolissa. Sijoittaja-asemaa arvioidaan tässä testissä melko kokonaisvaltaisesti.<sup>500</sup> Yksityinen sijoittaja -testiin rinnastuvat myös oikeuskäytännössä kehittynyt yksityisen myyjän- testi ja yksityisen velkojan -testi.<sup>501</sup> Käytännössä nämä ovat muunnelmia saman periaatteen soveltamisesta.<sup>502</sup> Tosin jokaisessa roolissa valtion on toimittava hieman eri tavalla, esimerkiksi velkojan roolissa toimiessaan valtion on kaikin tavoin pyrittävä saamaan saamisensa takaisin.<sup>503</sup>

---

492 Skovgard ja Fanoe 2015 s. 1-15.

493 Ks. ennakkotapaus C-124/10 P, komissio v. EDF, ECLI:EU:C:2012:318, jossa pohdittiin, voidaanko valtion toiminta määriteltäessä yhteisöveroon vaikuttavista tekijöistä katsoa kuuluvan markkinataloustoimijaperiaatteen alle.

494 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 77.

495 Ks. edellytyksestä, että tiedot ovat käsillä päätöstä tehtäessä esim. C-124/10 P, komissio v. EDF, ECLI:EU:C:2012:318 kohta 64.

496 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 79.

497 C-124/10 P, Komissio v. EDF, ECLI:EU:C:2012:318 kohdat 82-85.

498 C-124/10 P, Komissio v. EDF, ECLI:EU:C:2012:318 kohta 84-85.

499 Ks. esim. C-323/00 P, DSG v. komissio, ECLI:EU:C:2002:260 kohta 43.

500 Ks. testin soveltamisesta: C-40/85, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1986:305 kohdat 12-18 ja C-305/89, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1991:142 kohdat 17-23.

501 Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 3.1.

502 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 74.

503 Ks. Tuomion C-271/13 P, Rouse Industry v. komissio, ECLI:EU:C:2014:175 lopputulos ja tätä

Valtion toimiessa sijoittajana riskinkantokyky on käytännössä rajaton johtuen valtion veronkanto-oikeudesta. Tämän vuoksi voidaan kyseisen periaatteen sovelluksena pitää olettamaa, että *hypoteettisen yksityisen sijoittajan sijoittaman pääoman menetyksellä ei ole sijoittajalle muuta merkitystä kuin pääoman menetyksestä aiheutunut tappio*. Olettama tarkoittaa, että valtiota ei verrata sijoittajaan, jolle pääoman menetys aiheuttaisi toiminnan merkittävää vaikeutumista tai jopa loppumista tai vaikutuksia henkilökohtaiseen talouteen. Jotta tällaista arviointia voitaisiin tehdä, on markkinataloustoimijaperiaatteen arvioinnista jätettävä pois valtion rajaton riskinkantokyky. Tämä on oikeuskäytännössä ja komission päätöksenteossa suljettu pois sellaisella rajauksella, että markkinataloustoimijaperiaatteen täyttymistä arvioitaessa ei tarkastella sitä, olisivatko transaktion toteuttamiseen käytetyt keinot markkinataloustoimijoiden käytettävissä.<sup>504</sup>

Toinen merkittävä tuomioistuinkäytännössä kehittynyt tulkintatapa on, että valtion toimiessa sijoittajana sillä on muitakin etuja kuin vain yrityksestään sijoitukselleen saama tuotto. Komissiokin on todennut, että valtion toimintatapa voi olla järkevä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta, mutta valtio voi toimintatavassaan ottaa huomioon seikkoja, jota markkinataloustoimija ei yleensä ottaisi huomioon.<sup>505</sup> Tällaisia seikkoja ovat EU- tuomioistuimen oikeuskäytännössä olleet mm. sosiaaliset, aluepoliittiset ja alakohtaiset seikat.<sup>506</sup>

Kun tarkastellaan valikoivan edun käsitettä ja siihen liittyviä määritelmiä kokonaisuutena, voidaan todeta, että valikoivan edun olemassaolo määritellään siis sen mukaan, millaisia kilpailulle haitallisia vaikutuksia toimenpiteellä on.<sup>507</sup> Edun käsitettä arvioidaan siis kilpailun vääristymisen valossa. Tämä on erikoinen tilanne, koska molemmat SEUT 107 (1) -artiklan kriteerit ovat itsenäisiä ja niiden täyttymistä tulisi arvioida erikseen.<sup>508</sup> Kuitenkin tuomioistuin on ottanut linjan, että taloudellisen edun olemassaolo on riippuvainen kilpailun vääristymisestä. Kilpailun vääristymistä tulkitaan todennäköisesti myös tässä tapauksessa jatkuvana muuttujana. Tämä on seurausta siitä, että perusteluissa todetaan, että ”*valikoivan edun olemassaoloa on arvioitava kilpailulle haitallisten vaikutusten valossa*”. Tuomioistuin puhuu tapauksessa selkeästi vaikutusten arvioinnista, ei siitä, vääristyykö kilpailu vai ei.

Tämä voi siitä huolimatta tarkoittaa sitä, että tuki voisi antaa jollekin toimijalle valikoivaa etua, mutta ei siltikään vääristäisi kilpailua niin merkittävästi, että se

---

koskevasta kirjallisuudesta Nicolaides 2015b s. 76-79.

504 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä kohta 80.

505 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä kohta 77.

506 Ks. esim. yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, C-278/92, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1994:325, C-334/99, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2003:55 kohdat 83-88.

507 Ks. esim. T-473/12, Aer Lingus v. Komissio, ECLI:EU:T:2015:78 kohta 43 ja C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, ECLI:EU:C:2008:757 kohta 85.

508 C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft, ECLI:EU:C:2003:415, kohdat 74 ja 75.

katsottaisiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Näin tehtiin mm. tapauksessa C-351/98 Espanja vastaan komissio, jossa tuomioistuin totesi tuen antavan saajilleen valikoivan edun, mutta tuen jäävän yksittäisten tuensaajien kohdalla niin pieneksi, että *de minimis*-rajat alittuivat eli vaikutusten jäävän niin vähäisiksi, että vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei ole SEUT 107 (1) -artiklan edellyttämällä tavalla.<sup>509</sup> Tässä tapauksessa toimenpiteen katsottiin vaikuttavan haitallisesti kilpailuun niin paljon, että tuensaajien katsottiin saavan etua muihin taloudellisiin toimijoihin nähden, mutta kuitenkin niin vähän, ettei SEUT 107 (1) -artiklan soveltamisen vaatimaa kilpailun vääristymistä tapahtunut. Kriteeriä arvioitiin siis samassa tapauksessa sekä diskreettinä että jatkuvana muuttujana sen mukaan, arvioitiinko kilpailun vääristymisellä muiden kriteerien täyttymistä vai arvioitiinko kilpailun vääristyminen –kriteerin täyttymistä.

Taludellista etua arvioitaessa joudutaan usein myös tarkastelemaan tuensaajan asemaa. SEUT 107 (1) -artikla asettaa tuen soveltumattomuuden edellytykseksi, että tuki suosii tiettyä yritystä<sup>510</sup> tai tuotannonalaa. Tuotannonala kattaa käytännössä useita samalla toimialalla toimivia yrityksiä. Koska valtiontuen sopimattomuuden sisämarkkinoille edellytyksenä on SEUT 107 (1) -artiklan mukaan ”joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua” ja ”vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” tarkoittaa se käytännössä sitä, että edunsaajan on harjoitettava taludellista toimintaa. Komissio on määritellyt soveltamisohjeissaan suorasta verotuksesta, että yrityksen käsite kattaa kaikki valtion tukien edunsaajat riippumatta toiminnan muodosta eli yhtiömuodosta tai oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta. Viittaus rahoitustapaan tarkoittaa, onko kyseessä yksityisesti rahoitettu palvelu, vai valtion rahoittama palvelu yksityisillä markkinoilla.<sup>511</sup> Tämä on myös oikeuskäytännössä vakiintunut kanta. EU-tuomioistuin toteaa useassa tuomiossaan, että ”*yritys tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taludellista toimintaa riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta*”.<sup>512</sup>

Taludellisen toiminnan käsite taas on komission tiedoksiannoista johdetussa oikeuskirjallisuudessa määritelty kaikeksi tuottavaksi toiminnaksi riippumatta siitä, onko toiminnan luonne kaupallista, kulttuurillista tai jotain muuta, jos se sisältää tuotantoa, palveluita tai jakelua.<sup>513</sup> EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä saadaan vielä toinen määritelmä taludelliselle toiminnalle. Tuomioistuimen käytännössä ta-

---

509 Ks. C-351/98, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2002:530 kohdat 51-58.

510 Kaikissa muissa kieliversioissa monikossa ”yrityksiä”.

511 Komission tiedonanto COM(1998) 384/03 valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen kohta 11.

512 Ks. esim. C-41/90, Höfner ja Elser, ECLI:EU:C:1991:161 kohta 21 sekä yhdistetyt ratkaisut C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, ECLI:EU:C:1993:63 kohta 17 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö sekä tapaus C-244/94, Federation française des sociétés d'assurance ym., ECLI:EU:C:1995:392 kohta 14 oikeuskäytäntöviittauksineen.

513 Aldestam 2005 s. 65.

loudelliseksi toiminnaksi on määritelty kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan tietyillä markkinoilla.<sup>514</sup> Tavaroiden ja palveluiden määritelmässä ei ole juurikaan epäselvyyttä. Nämä kattavat käytännössä kaikki rahaa vastaan tarjottavat hyödykkeet. Sen sijaan käsite ”tietyt markkinat” on epäselvempi. Oikeuskirjallisuudessa tietyt markkinat on määritelty siten, että kyseisille tavaroille ja palveluille on olemassa markkinat eli niille on kysyntää. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös sellainen edellytys markkinoiden olemassaololle, että niillä on olemassa kilpailua.<sup>515</sup> Tämä puoltaisi taas sitä, että valikoivan edun käsite liittyisi kilpailun vääristymisen käsitteeseen.

Yksi merkittävä rajanveto liittyy siihen, onko tuensaajan harjoittama toiminta luonteeltaan enemmän julkisen vallan käyttöä kuin taloudellista toimintaa.<sup>516</sup> Tässä arvioidaan Unionin oikeuskäytännön mukaisesti toiminnan luonnetta, tavoitetta ja siihen sovellettavia sääntöjä.<sup>517</sup> Velvollisuus hoitaa julkisia tehtäviä ei myöskään tarkoita sitä, että yritystä ei voitaisi katsoa taloudellista toimintaa harjoittavaksi, vaikka se on arvioinnissa huomioitava tekijä.<sup>518</sup> Oikeuskirjallisuudessa keskeisiä rajanvetoja on katsottu olevan kaksi: yrityksen omistus ja rahoitus sekä toiminnan luonne.<sup>519</sup> Myös yksityiset yleishyödylliset tahot voidaan luokitella valtioneukisääntöjen näkökulmasta yrityksiksi, jos ne harjoittavat taloudellista toimintaa tai kilpailevat taloudellisen toiminnan kanssa, esimerkiksi kirkon roolia valtioneukisääntelyn näkökulmasta on tutkittu oikeuskirjallisuudessa.<sup>520</sup> Yleishyödyllisten tahojen saamien erilaisten avustusten ja verohelpotusten osalta kirjallisuudessa on päädytty siihen, että tehokkain tapa välttää valtioneukisääntöjen soveltumiselta on, että avustukset ja tuet kohdistuvat selkeästi SGEI-toimintaan.<sup>521</sup> Tämäkin tukee sitä, että rajanveto yleishyödyllisen toiminnan ja taloudellisen toiminnan välillä nousee erityisen keskeiseksi, koska toimijan asema ei ole niin merkittävä, kuin sen harjoittama toiminta.<sup>522</sup>

Tulkittaessa oikeuskirjallisuudessa ja tuomioistuinkäytännössä esitettyjä edellytyksiä tuen vastaanottajalle, voidaan tehdä johtopäätös, että tuen vastaanottaja määritellään enemminkin valtioneukikriteerien kautta, erityisesti kilpailun kautta, ja tulkinnanvaraisuus tuen vastaanottajan kelpoisuudesta SEUT 107 (1) -artiklan mukaan voidaan ratkaista samalla, kun arvioidaan muiden valtioneukikriteerien soveltumista tapaukseen. Jos siis tuen vastaanottaja on taho, jonka toiminnan tukeminen vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, täyttää

514 Ks. esim. C-118/85, komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1987:283, kohta 7 ja asia C-35/96, komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1998:303 kohta 36.

515 Quiqley 2009 kpl. 2.2.

516 Alkio 2017 s. 694.

517 T-461/13, Espanja v. komissio, ECLI:EU:T:2015:891 kohdat 39-41.

518 C-475/99, Ambulanz Glöckner, ECLI:EU:C:2001:577 kohdat 18-22.

519 Sciskalová 2014 s. 226.

520 Sokol 2018.

521 Stevens 2010.

522 Samaan johtopäätökseen pääsee myös Sciskalová 2014.

se yrityksen määritelmän. Tämä johtuu siitä, että yritys on oikeuskäytännössä ja –kirjallisuudessa määritelty taloudellisen toiminnan ja sitä kautta markkinoiden kautta ja markkinoihin liittyvä olemassa oleva tai potentiaalinen kilpailu<sup>523</sup>. Yrityksen määritelmän voidaan todeta olevan nykyisellään erittäin laaja, mikä puoltaa sitä, että se estäisi harvoin valtiontukisääntöjen soveltamisen.

Valikoiva etu ei siis erityistapauksia lukuun ottamatta ole nykyään merkittävästi kilpailun vääristymisestä eroava kriteeri arvioitaessa toimenpiteen valtiontuki-luonnetta. Etu ja sen valikoivuus käsitetään hyvin laajasti ja edun olemassaolo arvioidaan usein tosiasiallisesti vain sen perusteella, voiko toimenpide vääristää kilpailua. Komissiokaan ei usein päätöksissään perustele sitä, saako kohteena oleva yritys etua toimenpiteestä. Komissio on ohittanut perusteluja mm. toteamalla tuen korvaavan kustannuksia, joita yrityksen tulisi muutoin maksaa.<sup>524</sup> Parhaimmillaan komissio on vain todennut, että toimenpiteen tuottama etu ei olisi käytössä tavallisissa markkina-olosuhteissa.<sup>525</sup> Komissio on myös todennut edun olemassaolon jo sillä perusteella, että toimenpiteen tarkoitus on tukea tietynlaista yritysten harjoittamaa toimintaa ja se on selektiivinen.<sup>526</sup> Tosin joissain uudemmissa tapauksissa edun olemassaolo on perusteltu laajemmin, vaikka etu on ollut selkeä.<sup>527</sup> Suuntaus vaikuttaisi kuitenkin olevan, että edun olemassaoloa perustellaan yhä vähemmän. Koska perusteluvolv-lisuuden laiminlyönti voi olla päätöksen purkuperuste, komission näkemys edun käsitteen täyttymisestä vaikuttaisi olevan se, että usein etu on niin selkeä, ettei sen olemassaoloa tarvitse juuri perustella.

Kilpailun vääristyminen liittyy siis valikoivan edun myöntämiseen: jos yritykselle myönnetään valikoivaa etua, on tämä jo vahva indikaatio kilpailun vääristymisestä tai sen uhasta. Joissain tapauksissa myös valtion varoista -kriteeri on liitetty edun myöntämiseen, tuomioistuimien on esimerkiksi katsonut, että valtion luopuessa sille normaalisti kuuluvasta tulosta yritys on saanut automaattisesti etua samalla.<sup>528</sup> Koska selektiivinen etu tarkoittaa käytännössä sitä, että kilpailu vaarantuu, ellei etua ole kohdennettu jollekin tietyille toimijalle tai toimintoon,<sup>529</sup> on se kilpailun vääristymiseen vahvasti liittyvä peruste. Valikoiva etu- kriteeri liittyy siis kiinteästi muihin valtiontukikriteereihin ja niiden täyttymistä voidaan usein arvioida yhdessä.

---

523 Kuka vain voisi tulla markkinoille halutessaan.

524 Ks. esim. Komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppakorvauksista kohta 23.

525 Ks. Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohta 63.

526 Ks. Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohta 54.

527 Ks. Komission päätös SA.45182 State aid scheme in supporting the construction of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in Czech Republic kohdat 30-32.

528 C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130 kohta 38.

529 Ks. luku 3.2.1 Taloudellinen etu.

### 3.2.2 Vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Toinen SEUT 107 (1) -artiklan sisältämä kriteeri valtiontuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on kauppavaikutus. Kriteeri johdetaan seuraavasta SEUT 107 (1) kohdasta: ”[ei soveltu sisämarkkinoille] *siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*” Kriteeri ei varsinaisesti määrittele, onko toimenpiteessä kysymys valtiontuesta vaan sitä, soveltuuko tukitoimenpide sisämarkkinoille vai ei. Kriteeri lyhennetään suomenkielisessä kirjallisuudessa yleensä kauppavaikutukseksi<sup>530</sup> tai kauppakriteeriksi<sup>531</sup>. Komission asiakirjoissa kriteeri kirjoitetaan hyvin usein pitkässä muodossa ”vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.<sup>532</sup> Kriteeri tarkoittaa käytännössä, että tukitoimet, jotka ilmenevät vain yksittäisen jäsenvaltion sisällä tai jäsenvaltion ja kolmansien maiden välillä eivät kuulu valtiontukikiellon soveltamisalaan.<sup>533</sup>

Kauppavaikutus on valtiontukikriteereistä helpoin näyttää toteen. Komission ei aiemmin ole edellytetty näyttävän, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>534</sup> Uudemmissa ennakkotapauksissa on todettu, että komissiolla ei ole velvollisuutta osoittaa, että tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaan ainoastaan osoittaa, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>535</sup> Komissio on kuitenkin perusteluvollisuutensa täyttämiseksi velvollinen mainitsemaan valtiontukipäätöksen perusteluissa ne olosuhteet, joiden perusteella kilpailu saattaa vääristyä ja tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>536</sup> Komission on siis perusteltava ainoastaan, miksi myönnettyt tuet saattavat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei osoittaa tukien vaikuttaneen tai vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>537</sup>

Kauppavaikutus voi täytyä, vaikka tuensaaja ei harjoittaisi mitään rajat ylittävää toimintaa. Komissio ja tuomioistuin ovat perustelleet tätä sillä, että vaikka tuensaajayritys ei osallistuisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi pysyä ennallaan tai vahvistua ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on vaikeampi päästä tuon jäsenvaltion markkinoille.<sup>538</sup> Toinen

530 Ks. esim. Alkio & Hyvärinen 2016 ja Parikka & Siikavirta 2010.

531 Ks. esim. Siikavirta 2007.

532 Ks. esim. Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kpl. 6.3.

533 Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 2.6.

534 Ks. esim. C-730/79 Philip Morris ECLI:EU:C:1980:209.

535 C-66/02, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2005:768 kohta 111.

536 Perusteluvollisuudesta ks. esim. C-372/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2004:234 kohta 71, yhdistetyt asiat C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:1996:394 kohta 52 ja C-409/00, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92 kohta 74.

537 Rajanvedosta milloin toimenpide saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ks. esim. C-518/13, Eventech v. The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9 kohta 65.

538 Ks. esim. C-197/11, Libert ym., ECLI:EU:C:2013:288 kohta 78 ja C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft, ECLI:EU:C:2003:415, kohta 78.



mekanismi, millä kauppavaikutus voi täyttyä, vaikka tuensaaja ei harjoittaisi mitään rajat ylittävää toimintaa, on se, että tuki voi antaa tällaiselle yritykselle mahdollisuuden päästä toisen jäsenvaltion markkinoille ja yrityksellä ei olisi ollut tällaista mahdollisuutta ilman tukitoimenpidettä.<sup>539</sup> Tämän vuoksi pelkkä toiminnan paikallisuus ei riitä perusteluksi sille, että tuki ei olisi kiellettyä valtioneuvoston SEUT 107 (1) -artiklan perusteella. Komissio on tiedoksiannossaan ottanut kannan, että kauppavaikutus täyttyy, jos johonkin muuhun jäsenvaltioon sijoittautunut yritys voisi tarjota palveluita joko suoraan tai sijoittautumisoikeuden kautta eikä tämä mahdollisuus ole pelkästään hypoteettinen.<sup>540</sup> Mahdollisuutta päästä markkinoille on tulkittu hyvinkin laajentavasti.<sup>541</sup> Kauppavaikutus voi täyttyä, vaikka tuensaaja veisi koko tuotantonsa yhteisön ulkopuolelle.<sup>542</sup> Kauppavaikutuksen täyttymiseen voi riittää jopa vain se, että kyseinen talouden ala on vapautettu kilpailulle yhteisön toimesta.<sup>543</sup> Tällöin perusteluvollisuus on tiukempi.<sup>544</sup> Perusteluvollisuuden nykytila on komissiolle kannalta melko löyhä eli komissio voi perustella kauppavaikutuksen täyttymisen melko kevyesti.<sup>545</sup>

Rajanvedossa paikallisiksi palveluiksi on katsottu ainoastaan tiettyjä toimintoja, jotka ovat hyvin paikkaan sidottuja ja soveltuvat tuottamaan palveluita ainoastaan paikalliselle väestölle. Tällaisia ovat esimerkiksi urheilu- ja vapaa-ajan tilat paikallisille asukkaille, paikallisen tason kulttuuritapahtumat (eivät houkuttele kävijöitä muista jäsenvaltioista),<sup>546</sup> paikalliselle väestölle palveluja tarjoavat sairaala- ja terveydenhuoltopalvelut jotka eivät houkuttele investointeja muista jäsenvaltioista,<sup>547</sup> tiedotusvälineet ja kulttuurituotteet jotka eivät kielellisistä tai maantieteellisistä syistä houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista,<sup>548</sup> vuokratyöntekijöiden rakennetut rakennukset jotka eivät sijainti ja hinta huomioiden ohjaa väkeä pois muiden jäsenvaltioiden keskuksista, pienille alueille paikallisia ongelmia ratkomaan tarkoitettut palvelut<sup>549</sup> sekä pienet ja paikallisia palveluita tarjoavat lentokentät<sup>550</sup> ja satamat<sup>551</sup>

539 Ks. esim. C-148/04, Unicredito Italiano, ECLI:EU:C:2005:774, kohta 58.

540 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä kohta 192.

541 C-518/13, Eventech v. The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9 kohta 67-70.

542 Ks. esim. C-142/87, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:125 kohta 35.

543 Ks. esim. C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze ja muut, ECLI:EU:C:2006:8 kohta 142.

544 Ks. esim. C-494/06 P, komissio v. Italia ja Wam, ECLI:EU:C:2009:272 kohta 62.

545 Ks. esim. Komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme SA.43564 "Scottish Green Bus Fund" kohta 17.

546 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä kohta 34-37.

547 Komission päätös SA.38035 Alleged aid to a specialised rehabilitation clinic for orthopaedic medicine and trauma surgery.

548 Ks. esim. Komission päätös SA.33243 Jornal da Madeira.

549 Esimerkkinä työttömyyttä ehkäisevästä paikallisesta palvelusta esimerkkinä komission päätös SA.33149 Alleged unlawful State aid for the Städtische Projekt "Wirtschaftsbüro Gaarden" - Kiel.

550 Ks. esim. Komission päätös SA.38441 Isles of Scilly.

551 Ks. esim. Komission päätös SA.39403 Investment in the port of Lauwersoog ja SA.42219 Refurbishment of the Schuhmacher-quay in the port of Maasholm.

jotka eivät käytännössä vaikuta rajat ylittäviin investointeihin. Käytännössä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eivät vaikuta tiettyyn maantieteelliseen paikkaan vahvasti sidotut palvelut sekä kieleen ja kulttuuriin sidotut palvelut, jotka rajauksensa vuoksi palvelevat vain pääosin tiettyyn maantieteelliseen alueeseen rajautuvaa väestöä.

Kilpailun vääristymistä ja kauppavaikutusta on usein arvioitu yhdessä. Komission ratkaisukäytännössä näitä kuitenkin nykyään arvioidaan erikseen, vaikka perustelut ovatkin usein hyvin suppeita. Erityisesti ympäristötuissa, joiden soveltuvuus lopulta ratkaistaan SEUT 107 (3)(c) -artiklan nojalla, komissio ei juurikaan perustele näiden täyttymistä<sup>552</sup> tai perustele niiden täyttymisen hyvin suppeasti esimerkiksi kauppavaikutuksen osalta. Esimerkiksi ”biopolttoaineita myydään jäsenvaltioiden välillä” on ollut riittävä perustelu kauppavaikutuksen täyttymiselle.<sup>553</sup>

Aikaisemmin on sovellettu erilaisia nyrkkisääntöjä siihen, millainen osuus tuotannosta riittäisi vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Esimerkiksi tapauksessa C-142/87 vedottiin siihen, että komissio on soveltanut 5 % rajaa yhteisön alueella tapahtuvasta tuotannosta tarkoittavan sitä, että kauppavaikutus täyttyisi.<sup>554</sup> Komissio onkin usein perustellut päätöstään kilpailuvaikutuksesta tukea saavan yrityksen tai toimialan markkinaosuudella yhteisön sisäisessä kaupassa.<sup>555</sup> Joissain tapauksissa osapuolten perustelut ovat rakentuneet markkinaosuuden määrittelyn varaan.<sup>556</sup> Kuitenkin oikeuskäytännössä on useita kertoja todettu, että ei ole olemassa tiettyä rajaa tai prosenttilukua, jonka alittavan toimenpiteen osalta voitaisiin katsoa, että sillä ei ole merkitystä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>557</sup> On myös todettu, että tuen suhteellinen vähäinen merkitys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen vaatimaton koko ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>558</sup> Komission 5% sääntö katsottiin perusteettomaksi jo 1980-luvulla.<sup>559</sup> Kuitenkin vielä 1990-luvun lopulla komissio käytti näyttönä sitä, kuinka suuren osan tuotteista tukea saanut yritys vei muihin jäsenvaltioihin ja kuinka suuri osa toimialan tuotteista vietiin muihin jäsenvaltioihin.<sup>560</sup>

Ensimmäisen kerran yrityksen koon tai markkinaosuuden merkityksettömyys todettiin tapauksessa Philip Morris<sup>561</sup>, jonka jälkeen muut oikeustapaukset ovat viitanneet tähän tapaukseen ennakkotapauksena siitä, että tukea saavan yrityksen koolla ei ole väliä kauppavaikutuksen kannalta. Kauppavaikutuksen arviointiperiaatteista

552 Ks. esim. komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 45.

553 Ks. esim. komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohta 28.

554 C-142/87, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:125 kohta 42.

555 Ks. esim. C-259/85, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1987:478 kohta 16 komission perusteluista.

556 C-278/92, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1994:325 kohdat 30-39.

557 C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130 kohta 32 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

558 C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft, ECLI:EU:C:2003:415 kohta 81 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

559 C-142/87, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:125.

560 C-102/87, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1988:391 tuomion s. 4071.

561 730/79 Philip Morris v komissio ECLI:EU:C:1980:209 kohta 11.

johtuen kauppavaikutuksen näyttäminen toteen on nykyään todella helppoa. Jäsenvaltioiden on todella vaikea näyttää, että tukitoimenpide ei voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos valikoivan edun olemassaolo on näytetty. Tämän lisäksi kauppavaikutuksen toteamiseen on annettu myös prosessuaalinen helpotus: näyttötaakka kauppavaikutuksesta on siirretty käytännössä kokonaan jäsenvaltiolle. Komission tarvitsee näyttää ainoastaan kauppavaikutuksen riski. Jäsenvaltion taas tulee näyttää, että vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei ole.<sup>562</sup>

Useissa oikeustapauksissa arvioidaan kilpailun vääristymisen ja jäsenvaltioiden välisen kauppavaikutuksen toteutumista yhdessä.<sup>563</sup> Tämä on loogista, koska sisämarkkinoilla relevantit markkinat ovat hyvinkin usein jäsenvaltioiden rajat ylittäviä, koska harvoja tavaroita tarjotaan niin paikallisesti, ettei niille olisi korviketta muista jäsenvaltioista. Palveluiden tapauksessa näin on hieman useammin johtuen palveluiden luonteesta. Tällöin kilpailun vääristymisen näyttämiseksi toteen voidaan näyttää usein samalla myös vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Myös näiden taloudellinen analyysi on melko samantyyppinen. Molemmissa tulee määrittää kilpailijat, markkinat, kilpailun määrä markkinoilla ja asiakkaat.<sup>564</sup> Kriteereiden voidaan yleensä katsoa täyttyvän jo sillä, että mikäli toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vääristää se myös kilpailua. Myöskään tuomioistuinkäytännössä ei ole olemassa ainuttakaan ratkaisua, jossa toimenpiteen todettaisiin vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta ei vääristävän kilpailua, jos kyse ei ole ollut *de minimis* -rajat alittavasta tuesta tai SGEI-palvelusta.<sup>565</sup> Kilpailun vääristymisen arviointi kattaa suurimmilta osin samat seikat kuin kauppavaikutuksen arviointi.

### 3.2.3 Valtion varoista

Valtion varoista on ensimmäinen SEUT 107(1) -artiklan mainitsema kriteeri: ”jäsenvaltion myöntämä tautikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki”. Kriteerin soveltaminen siis edellyttää, että tukea maksetaan valtion varoista. Muotoilu ”muodossa tai toisessa” viittaa siihen, että kyseessä on laajasti tulkittava määritelmä, jonka soveltamisalaa ei tule rajata ainoastaan tukiin, jotka maksetaan valtion budjetista suoraan rahana yritykselle. Oikeuskäytännössä onkin jo varhain määritelty, että valtion varoista annettuja tukia ovat suoraan menoina maksettavien tukien lisäksi valtion tuloja vähentävät toimet, esimerkiksi verotusta tai erilaisia lakisääteisiä maksuja koskevat alennukset.<sup>566</sup>

562 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä kohta 198.

563 90% kauppavaikutustapauksista käsittelee myös kilpailun vääristymistä ja 50% kilpailun vääristymistä käsittelee myös kauppavaikutusta. Ks. taulukko 3.

564 Katso analyysistä lisää luku 3.2.2 Vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja 2.2.3.2 Kilpailun vääristymisen estäminen valtioneuvoston perimmäisenä tavoitteena.

565 Tuomioistuintapausten luokittelu joka tehtiin tätä tutkimusta varten.

566 C-82/77, Van Tiggele v. komissio, ECLI:EU:C:1978:10 kohdat 22-26.

Tuomioistuin on tästä laajasta tulkinnasta huolimatta asettanut oikeuskäytännösään ehdottamaksi edellytykseksi, että ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista maksettuja etuja on pidettävä tukina.<sup>567</sup> Tuomioistuin toteaa yksiselitteisesti: ”*muulla tavoin kuin valtion varoista myönnettyt edut eivät kuulu kyseisen määräyksen [Valtiontukien kiellon] soveltamisalaan.*”<sup>568</sup> Samassa tuomiossa tuomioistuin kuitenkin myös toteaa, että valtion varoista myönnettävänä tukena on pidettävä myös erilaisia välillisesti myönnettäviä tukia:

*”Valtion myöntämän tuen ja valtion varoista myönnetyn tuen välisen erottelun tarkoituksena on sisällyttää tuen käsitteeseen valtion suoraan myöntämän tuen lisäksi myös valtion tähän tehtävään osoittamien tai valtion perustamien julkisten tai yksityisten elinten myöntämä tuki.”*<sup>569</sup>

Valtion varojen käyttö tukien maksuun on kuitenkin ehdoton edellytys sille, että tuki katsotaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi.<sup>570</sup> Olennaista tässä määritelmässä on kysymys siitä, mitkä tahot katsotaan jäsenvaltioksi. Jäsenvaltion käsitettä ei tarkemmin määritetä SEUT 107(1) -artiklassa. Jäsenvaltion käsitettä on kuitenkin tuomioistuimen ja komission käytännössä tulkittu hyvin laajasti katkaen keskushallinnon lisäksi mm. aluehallinnon<sup>571</sup>. Tällöin toimenpidettä verrataan muihin kyseisen hallinnon alaisiin yrityksiin. Ennakkotapauksessa 78/76 *Steinike & Weinlig* vastaan Saksan liittotasavalta<sup>572</sup> tuomioistuin toteaa perusteluiden kohdassa 21, että

*”Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kieltö koskee kaikkia valtion tukia tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyjä tukia ilman, että tapaukset olisi erotettava toisistaan sen mukaan, myöntääkö valtio tuen suoraan vai myöntävätkö valtion tätä tarkoitusta varten perustamat tai siihen osoittamat julkiset tai yksityiset elimet kyseisen tuen”.*

Myös valtion hallinnoimien ja omistamien yhtiöiden myöntämä tuki on voitu katsoa jäsenvaltion toiminnasta johtuvaksi tueksi.<sup>573</sup> Myös julkista valtaa käyttävät yhtiöt on rinnastettu valtioon tukisääntelyssä.<sup>574</sup> Näissä tapauksissa on käytetty

567 Alkuperäinen tuomio C-82/77, Van Tiggele v. komissio, ECLI:EU:C:1978:1077 kohdat 22-26 ja siihen viittauksista esim. C-72/91, Sloman Neptun v. komissio, ECLI:EU:C:1993:97 kohta 19.

568 C-72/91, Sloman Neptun v. komissio, ECLI:EU:C:1993:97 kohta 19.

569 C-72/91, Sloman Neptun v. komissio, ECLI:EU:C:1993:97 kohta 19.

570 Ehdottomista edellytyksistä ks. uudemmassa oikeuskäytännöstä esim. C-150/16, Fondul Proprieta-tea, ECLI:EU:C:2017:388, kohta 13.

571 C-88/03, Portugal v. komissio, ECLI:EU:C:2006:511 kohdat 55-56.

572 78/76, Steinike & Weinlig v. Saksa, ECLI:EU:C:1977:52.

573 Ks. Yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85 Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV ja muut v. komissio ECLI:EU:C:1988:38 kohdat 32-38.

574 C-177/78, Pigs and Bacon v. komissio, ECLI:EU:C:1979:164 kohta 19.

usein teleologista pohdintaa arvioitaessa yhtiön toiminnan vaikutuksia.<sup>575</sup> Näissä tapauksissa myös valtion varoista –edellytyksen on katsottu täyttyvän usein.<sup>576</sup>

Valtion käsitteen määrittäminen laajaksi on perusteltua, koska muutoin valtiontukisääntöjä olisi helppo kiertää nimittämällä erilaisia yksityisoikeudellisia tahoja maksamaan tukia. Valtion käsitteen määrittelyssä onkin usein kyse siitä, miten tukisääntelyn kiertäminen voidaan estää käsitteen tulkinnalla. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”*unionin oikeuden mukaan ei voida hyväksyä sitä, että perustetaan riippumattomia laitoksia, joiden tehtävänä on tukien jakaminen, kiertämään valtiontuen valvontaa koskevia sääntöjä*”.<sup>577</sup> Tämän vuoksi voidaankin todeta, että valtion käsitettä tulkitaan teleologisesti niin, että valtioksi katsotaan kaikki tahot, joiden välityksellä valtiohallinto tai muu julkinen taho voisi tukea yrityksiä julkisia varoja käyttäen. Tämä vastaa valtiontuille asetettua ensisijaista tavoitetta eli tukikilpailun estämistä, mikä saadaan aikaan estämällä erilaisten kilpailua vääristävien tukien käyttö mahdollisimman tehokkaasti.

Julkiset yritykset<sup>578</sup> on myös oikeuskäytännössä katsottu osaksi valtiota. Julkinen yritys on pitkään määritelty läpinäkyvyysasetuksen mukaisesti, määritelmä ei juuri muuttunut direktiivin uudistuessa:

*”Julkisella yrityksellä tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkiset viranomaiset käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yrityksen sääntöjen perusteella*”<sup>579</sup>.

Julkisten yritysten läpinäkyvyyttä ja määrittelyä koskevaa erityissääntelyä on annettu Euroopan Unionin toimesta sen vuoksi, että jäsenvaltiot voivat pyrkiä julkisten yritysten avulla muihinkin kuin kaupallisiin päämääriin. Lisäksi tällaisten päämäärien toteuttamisesta aiheutuneiden kustannusten avoimuus olisi tärkeää markkinatalouden toteutumisen kannalta. Julkisten yritysten käsite määriteltiin ensimmäisen kerran jo 1980-luvulla.<sup>580</sup> Valtiontukiasiat ovat yksi asiaryhmä, jossa valtio voi toteuttaa muita kuin markkinataloudellisia päämääriä, minkä vuoksi julkisten yritysten määrittely on tarpeellista arvioitaessa yrityksen päämääriä ja hallintorakennetta.

575 C-249/81, komissio v. Irlanti, ECLI:EU:C:1982:402 28.

576 Siikavirta 2007 s. 108.

577 T-358/94, Air France v. komissio, ECLI:EU:T:1996:194 kohta 62.

578 Julkisen yrityksen käsite perustuu valtiontukioikeudessa pääasiassa SEUT 106 artiklaan ja sitä edeltäneiden vastaavan sisältöisten artiklojen tulkintaan oikeuskäytännössä. Ks. tarkemmin esim. Joutsamo et al. 2000, s. 589.

579 Komission direktiivi 80/723/ETY, 25.6.1980, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta artikla 2. vrt. uudemman läpinäkyvyysdirektiivin Komission direktiivi 2006/111/EY, 16.11.2006, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta artikla 2.

580 Komission direktiivi 80/723/ETY, 25.6.1980, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta perustelukappale 11.

Valtion varoja -käsitteessä termiä ”valtio” tulkitaan laajasti.<sup>581</sup> Valtion varoja ovat kaikki julkisen sektorin varat mukaan lukien eri alueellisten viranomaisten ja valtion perustamien erillisten laitosten sekä julkisten yritysten varat.<sup>582</sup> Tämän vuoksi myös esimerkiksi kuntien, maakuntien ja valtion viranomaisten varat kuuluvat myös käsitteeseen valtion varat.

Valtion vastuuta eri elinten toiminnassa on valtioneuvostokäytännössä rinnastettu valtion vastuuseen Unionin jäsenyysoikeuksien yleisestä noudattamisesta.<sup>583</sup> Jäsenyysoikeuksien noudattamista koskevassa oikeuskäytännössä taas on useita kertoja todettu, että toimielimen tai muun tahon perustuslainlainen tai muu itsenäisyys ei riitä poistamaan valtion vastuuta tahosta, jos tämä taho on valtion toimielin tai muutoin osa valtiota.<sup>584</sup> Toimielimen lainsäädännöstäkään seuraava itsenäisyys ei riitä poistamaan sitä, etteikö ”valtion varoista” -kriteeriä voitaisi soveltaa, jos kyseinen toimielin on julkisoikeudellinen eli se on perustettu lailla tai viranomaispäätöksellä. Tämä on teleologisen tulkinnan seurausta. EU-tuomioistuin on todennut, että tulkinnalla on tarkoitus estää valtioneuvostokäytännön kiertäminen.<sup>585</sup>

Tämän vuoksi ”valtion varoista” -kriteeriä tullaan jatkossakin tulkitsemaan siten, että tukia myöntävän tahon oikeudellinen asema ja itsenäisyys eivät tule olemaan merkityksellisiä, jos tuki on myönnetty julkisen tahon toimesta. Tuomioistuin on toisaalta käytännössään todennut, että tuen myöntäjän asema yksityisenä tahona ei automaattisesti sulje pois mahdollisuutta, että kyseessä olisi valtion varoista myönnetty tuki ja sitä kautta sisämarkkinoille sopimatonta valtioneuvostoa.<sup>586</sup>

Myös valtio-omisteiseen yhtiöön sovelletaan samaa peruseriaa kuin muihinkin tahoihin, joiden välityksellä tukea voidaan maksaa: tuen käsitteeseen kuuluvat valtion suoraan myöntämät edut ja valtion nimeämien ja perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myöntämät edut.<sup>587</sup> Tuomioistuin on todennut, että valtioneuvostokäytännössä voidaan pitää tiettyjen yritysten hyväksi sovellettavaa tavanomaista alemmaa hinnoittelua silloin, kun julkisvallan valvonnassa ja ohjeiden mukaan toimiva laitos päättää siitä, ja jäsenvaltio käyttää valtaansa taloudellisesta toimijasta poiketen ja luopuu voitosta, jonka laitos tai elin olisi muuten voinut saada.<sup>588</sup> Valvonta ja mahdollisuus antaa ohjeita ovat siis merkittäviä kriteereitä siinä, miten laitoksen tai yhtiön asemaa tulkitaan.

---

581 Katso termistä valtio tarkemmin kappaleesta 3.3.1.

582 T-358/94, *Air France v. komissio*, ECLI:EU:T:1996:194; C-248/84, *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:1987:437 kohta 17, asia C-482/99, *Ranska v. komissio (Stardust)*, ECLI:EU:C:2002:294 kohta 38.

583 T-358/94, *Air France v. komissio*, ECLI:EU:T:1996:194 kohta 60.

584 C-77/69, *komissio v. Belgia*, ECLI:EU:C:1970:34 kohta 15.

585 T-358/94 *Air France v. komissio*, ECLI:EU:T:1996:194 kohta 62.

586 T-136/05, *Salvat Pere*, ECLI:EU:T:2007:295 kohta 139.

587 Ks. C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160 kohta 58.

588 C-143/99, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, ECLI:EU:C:2001:598 kohta 39.

Vaikka yhtiö olisi perustettu yksityisoikeudellisten säännösten mukaan, kuten esimerkiksi osakeyhtiö Suomessa, ei tämä tarkoita, että kyseessä olisi valtiosta erillinen taho. Tuomioistuin on selkeästi todennut, että kun kyseessä on valtion täysin omistama yhtiö, rinnastuvat sen toimenpiteet suoraan valtion toimenpiteisiin.<sup>589</sup> Pelkkä julkisomisteisuus ei kuitenkaan tee yrityksen varoista valtion varoja.<sup>590</sup> Jos yrityksen toimintaa rahoitetaan valtion varoilla, menettää yhtiö valtiontukisääntelyn näkökulmasta erillisyytensä valtiosta. Toisena kriteerinä oli, että toiminta ei ole markkinaehtoista. Oikeuskäytännössä on katsottu, että valtion omistaman yhtiön muut kuin markkinaehtoiset toimet saattavat kuulua valtiontuen määritelmään.<sup>591</sup>

Valtion käsite ja valtion vaikutuksesta -käsite ovat hyvin kattavia, jonka vuoksi myös valtiontukikiellon soveltamisala ulottuu laajalle erilaisiin tahoihin. Tosin valtion määritelmä itsessään ei ole ratkaiseva valtiontukinormien soveltamisen kannalta. Valtion käsite liittyy kriteeriin ”valtion varoista”, jossa ensimmäinen osa liittyy siihen, ovatko varat valtion ja miten tässä kyseessä oleva valtio määritellään.

Vaikka SEUT 107 (1) -artikla antaakin ymmärtää, että vain valtion maksama tuki kuuluisi soveltamisalaan, ei näin ole. Artiklan sanamuoto ”myönnetty” kattaa maksamisen eli valtion varoja suoraan vähentävän tapauksen lisäksi myös tapauksen, jossa valtio luopuu saamasta tuloa, johon sillä olisi lain mukaan oikeus.<sup>592</sup> Valtion varojen käytön osalta tuomioistuin on ottanut laajemman kannan, jonka mukaan valtion varoista myönnettyjä tukia ovat kaikki tuet, jotka ”asettavat rahoituksellista taakkaa julkiselle taloudelle”<sup>593</sup>. Tuomioistuin on todennut, että käsite ”state aid” on laajempi kuin ”subsidies”, jolla tarkoitetaan vain positiivisia etuja eli maksuja. ”Aid” taas käsittää myös erilaiset toimenpiteet, jotka vähentävät kuluja, jotka normaalisti sisältyvät yritysten budjetteihin ja näiden perimättä jättäminen vastaa vaikutuksiltaan yrityksille annettavaa maksua.<sup>594</sup> Toinen puoli tästä tulee olla, että nämä tulot kuuluisivat lähtökohtaisesti valtion tulo- ja menoarvioon.<sup>595</sup> Suomen kielelle termit ”subsidy” ja ”aid” kääntyvät molemmat tueksi,<sup>596</sup> joten tällaista merkityseroa ei saada suomen kielen tulkinnalla. Tällaista rahoituksellista taakkaa aiheuttavat mm. lisäkustannukset valtiolle tai sen perustamille toimielimille,<sup>597</sup> verojen ja muiden saatavien perimättä jättäminen. Valtion varoja ovat maksuista vapauttamisen lisäksi myös

589 T-358/94, Air France v. komissio, ECLI:EU:T:1996:194 kohta 62.

590 C-482/99, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:2002:294 kohta 26.

591 T-123/97, Salomon v. komissio, ECLI:EU:T:1999:245 kohdat 66-70.

592 Ks. esim. C-83/98 P, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:2000:248 kohdat 100-110.

593 Ks. esim. C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160 kohdat 57-67.

594 Ks. esim. C-387/92, Banco Exterior de España v. Ayuntamiento de Valencia, ECLI:EU:C:1994:100 kohta 13.

595 C-83/98 P, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:2000:248 kohdat 100-110.

596 Ks. SEUT 107 englanniksi ja suomeksi ja SEUT 171 (1) kolmas kohta. Aid ja subsidies käännettiin viralliseen versioon suomeksi sanaksi ”tuki”.

597 C-295/97, Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA, ECLI:EU:C:1999:313 kohta 35.

markkinahinnasta poikkeavat transaktiot yrityksen hyväksi, luontaisedut ja valtion antama takaus.<sup>598</sup>

Valtion varoista myönnettyä tukea ei kuitenkaan ole kevyempi sääntelytaakka<sup>599</sup> tai suoja erilaisilta kanteilta<sup>600</sup>. Erityisen merkittävä valtion varojen käytön ulkopuolelle rajautunut tukimuoto on valtion mahdollisuus määrätä yksityiset tahot siirtämään varoja toisilleen, jotta tietty yritys saa etua. Tällöin velvoitteet ostaa jotain yksityiseltä yritykseltä tiettyyn vähimmäishintaan eivät ole valtiontukea, vaikka ne vääristäisivätkin kilpailua, koska valtion varoja ei käytetä tuen myöntämiseen. Tuomioistuimen linja on tämä huolimatta siitä, että kyseisen toimenpiteen tarkoituksena oli suosia tiettyjä yrityksiä, ja sitä kautta myös vääristää kilpailua. Tuomioistuin ei tällaisia tapauksia koskevissa oikeustapauksissa ole voinut astua SEUT 107(1) -artiklan sanamuodon ulkopuolelle teleologisen tulkinnan avulla siten, että valtion määräys siirtää rahoja yksityiseltä toiselle olisi valtiontukea.<sup>601</sup>

Tämä tulkinta on pitänyt myös myöhemmässä oikeuskäytännössä, jossa on vahvistettu näkökulma, että niin kauan kuin raha virtaa suoraan yksityiseltä toiselle eikä raha missään kohtaa ole julkisen tahon hallinnassa ei kyseinen toimenpide ole valtiontukea. Tuomioistuin on maininnut ehdottomana edellytyksenä sen, että raha kulkisi julkisen tahon tai valtion perustaman tai hallinnoiman yksityisen tahon läpi.<sup>602</sup> Jos raha kulkee yksityisen tahon hallinnoimana, mutta rahat eivät ole missään vaiheessa tämän omassa käytössä ja valtio on antanut tarkat säännökset, miten varoja tulee hallinnoida ja käyttää, katsotaan varat valtion varoiksi.<sup>603</sup> Tämän vuoksi tapaukset *PreussenElektra* ja *C-47/15 Saksa v. komissio* erosivat toisistaan: Jälkimmäisessä tapauksessa rahat siirrettiin siirtoverkkoyhtiön kautta ja, koska siirtoverkkoyhtiö joutui noudattamaan yksityiskohtaisia lain säädöksiä varojen hallinnoinnissa ja käytössä, katsottiin kyseisten varojen muuttuneen valtion varoiksi SEUT 107(1) -artiklan tarkoittamalla tavalla.<sup>604</sup> Jos siis yksityiset tahot määrätään maksamaan maksuja toisille yksityisille tahoille, valtiontueksi tämä voidaan katsoa vain, jos varat kulkevat julkisen tahon hallinnoiman tahon läpi tai valtio sääntelee tarkasti varojen käyttöä.<sup>605</sup> Tuomioistuin on käytännössään muistuttanut, että ainoastaan se, että tuen myöntäjänä on julkinen taho, tekee tuesta sisämarkkinoille sopimatonta valtiontukea, jos muut edellytykset täyttyvät.<sup>606</sup> Edellytyksenä valtion

598 C-76/15, Vervloet ym. vastaan komissio, ECLI:EU:C:2016:975.

599 Yhdistetyt tapaukset C-52/97, C-53/97 ja C-54/97, Epifanio Viscido, Mauro Scandella ym. ja Massimiliano Terragnolo ym. v. Ente poste italiano, ECLI:EU:C:1998:209 kohta 13-15.

600 C-189/91, Petra Kirsammer-Hack ja Nurhan Sidal, ECLI:EU:C:1993:907 kohdat 13-15.

601 C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160 kohdat 58-61.

602 T-57/15, Trajektina luka Split v. komissio, ECLI:EU:T:2016:470 kohdat 13-16.

603 T-47/15, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2016:281 kohta 107.

604 T-47/15, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2016:281 kohta 107.

605 Komission päätös SA.33995 Support of renewable electricity and reduced EEG surcharge for energy-intensive users Kohdat 100-120.

606 T-136/05, Salvat Pere, ECLI:EU:T:2007:295 kohta 139.



omistamista yhtiöistä jaetun rahan soveltavuudella taas on, että valtio ei rahoita näitä yhtiöitä eikä ohjaa millään tavoin näiden yritysten varojen käyttöä.<sup>607</sup> *PreussenElektra* -tapauksen lopputulos mahdollisti sähköntuotannon tukien myöntämisen eri energiantuotantomuodoille myöntämättä valtiontukea SEUT 107(1) -artiklan tarkoittamalla tavalla, minkä johdosta useat jäsenvaltiot ottivat käyttöön vastaavia tukijärjestelmiä, missä yksityiset yritykset määrätään maksamaan erilaisia maksuja toiselle yksityiselle yritykselle.<sup>608</sup>

Tällaisista tuista käydään jatkuvaa rajanvetoa, ongelmakohdaksi on noussut erityisesti se, milloin valtio hallinnoi varoja ja niiden jakoa niin kiinteästi, että valtion varoista -kriteerin katsotaan täyttyvän. Tuomioistuin antoi myöhemmin samantapaisesta järjestelmästä vastakkaisen tuomion asiassa C-206/06<sup>609</sup>, jota on oikeuskirjallisuudessa pidetty merkittävänä rajanvetona sille, milloin yksityisen yrityksen kautta tapahtuva rahojen siirto täyttää valtion varoista -kriteerin.<sup>610</sup> Rajanvedossa ollaan oltu melko tiukkoja sen suhteen, ovatko rahat olleet valtion kontrollissa lainsäädännön tai muun syyn nojalla, ja myös yksityisten yritysten toisille tahoilla maksamat maksut on voitu luokitella valtiontueksi, jos valtio on vaikuttanut rahoihin lainsäädännöllä.<sup>611</sup> Tämä linja on kiristynyt 2010-luvulla eri oikeustapausten myötä.<sup>612</sup> *PreussenElektra* -tapausta ei kuitenkaan voida pitää vanhentuneena, koska kuten tuomioistuin toteaa, uudemmat tuomiot eivät ole muuttaneet tulkinnan sisältöä, vaan niillä on ainoastaan reagoitu uusien tapausten erilaisiin olosuhteisiin.<sup>613</sup>

Toinen syy, mikä on aiheuttanut valtion varoista -kriteerin täyttymisen vastavissa järjestelyissä on ollut se, että varat ovat jollain tavalla olleet viranomaisten hallinnassa esimerkiksi omistusrakenteen tai sääntelyn vuoksi.<sup>614</sup> Kolmas syy valtion varoista-kriteerin täyttymiselle on viime vuosina ollut, että viranomaiset ovat olleet osa päätöstä, jolla yksityinen yritys on päättänyt käyttää varojaan.<sup>615</sup> Pelkkä omistus ei kuitenkaan viimeisen oikeuskäytännön nojalla ole riittänyt, vaan on myös edellytetty valtion tosiasiallista vaikuttamista päätökseen.<sup>616</sup> Komissio on 2010-luvulla usein hyväksynyt tällaisia tukia suuntaviivojen nojalla,<sup>617</sup> jolloin SEUT 107(1) -ar-

607 Quigley 2003 s. 9.

608 de Ugarte, S 2014.

609 C-206/06 - Essent Netwerk Noord ja muut ECLI:EU:C:2008:413.

610 Nicolaidis 2015b s. 25.

611 Nicolaidis 2015b s. 25.

612 T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohdat 42-83.

613 C-262/12, Vent De Colère ym., ECLI:EU:C:2013:851 kohdat 35-36 ja T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 58.

614 C-206/06, Essent Netwerk Noord ym., ECLI:EU:C:2008:413 kohdat 65-75, komission päätös SA.37030 Sale of State Assets kohta 20 ja näitä tulkitsevasta kirjallisuudesta Nicolaidis 2015b s. 28-34.

615 C-262/12, Vent De Colère ym., ECLI:EU:C:2013:851 kohta 17.

616 Nicolaidis 2015 s. 39-40.

617 Ks. esim. T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 6.

tiklan täyttymisestä ei juuri ole ollut epäselvyyttä.<sup>618</sup> Kirjallisuudessa on katsottu, että vaikka näiden kaikkien tapausten välillä on periaatteessa olemassa tuomioihin-kin vaikuttanut taloudellinen ero siitä, onko sähkön jakelijalla taloudellista riskiä kalliimmasta energiasta, ei ero välttämättä vaikuta käytännössä ja siten sen oikeudellinen ero on myös kyseenalainen.<sup>619</sup>

Valtion varoista –kriteeri linkittyy tietyiltä osin muihin kriteereihin. Tuomioistu-  
tuin on todennut tuomiossaan näiden yhteydestä:

*”Tästä seuraa, että kaikki kilpailua uhkaavat avustukset julkiselta sektorilta kuuluvat edellä mainittujen määräysten soveltamisalaan ilman, että edellytet-  
täisiin, että tuet olisivat jäsenvaltion hallituksen tai keskushallinnon myöntä-  
miä.”*<sup>620</sup>

Tästä seuraa, että kriteerit valtion varoista ja kilpailun vääristyminen linkittyvät toisiinsa. Tuomioistu-  
tuin on tulkinnut tapauksissa kriteeriä valtion varoista myös itsenäisesti, esimerkiksi tapauksessa *PreussenElektra* tuomioistu-  
tuin totesi, että kilpai-  
lua vääristävä tuki voi olla SEUT 107(1) -artiklan määritelmän ulkopuolelle jäävää  
tukea, jos tukea ei makseta valtion varoista.<sup>621</sup> Toisaalta myöhemmässä ennakkota-  
pauksessa *Pearl ym.* tuomioistu-  
tuin ei tulkinnut kilpailun vääristymistä tai muita kri-  
teereitä, vaan ainoastaan sitä, oliko kyse valtion varoista tai valtion toimenpiteestä.<sup>622</sup>  
Tuomioistu-  
tuin siis tulkitsee kriteeriä valtion varoista jossain määrin teleologisesti sen  
mukaan, vääristääkö tuki kilpailua.

Tulkittaessa valtion varoista –kriteeriä valtioneuvoston tavoitteiden valossa,  
on vaikea nähdä sen tuovan lisää sisältöä tukikilpailun estämiseen. Kilpailun vää-  
ristyminen, joka liittyy valtion varojen käyttöön tai edes tilanteeseen, jossa valtio  
hallinnoi rahoja tarkoittaa, että kyseessä on valtiontuki. Valtion varojen käytössä  
ei siis ole erilaisia aste-eroja, vaan kyseessä on diskreetti edellytys. Diskreettiä  
edellytystä ei voida punnita muita tavoitteita vasten, joten sen tarkoitus on jokin  
muu kuin näiden tavoitteiden edistäminen. Valtion varojen käyttö on myös hyvin  
ainutlaatuinen kriteeri. Kilpailun vääristyminen, jäsenvaltioiden väliseen kauppaan  
vaikuttaminen ja taloudellinen etu liittyvät myös muihin kilpailusäännöksiin. Esi-  
merkiksi SEUT 101 sisältää edellytyksen, että järjestely vääristää kilpailua ja vai-  
kuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sekä hyödyn eli edun saamisen.<sup>623</sup> Valtion  
varat sen sijaan mainitaan kilpailusäännöksissä vain kerran SEUT 107 -artiklassa.

618 Lübbig 2014.

619 Nicolaidis 2015b s. 28.

620 C-305/89, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1991:142 kohta 13 ja C-72/91, Sloman Neptun, ECLI:EU:C:1993:97 kohta 19.

621 C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160 kohdat 58-61.

622 C-345/02, Pearle ym., ECLI:EU:C:2004:448 kohdat 36-44.

623 Hyödyn saaminen sisältyy 101 (3) kohtaan, joka viittaa järjestelyllä saatavaan hyötyyn.

Valtion varoista -kriteeri liittyy siis nimenomaan siihen, milloin toimenpide voidaan katsoa valtiontueksi.

Tätä väittämää tukee myös SEUT 108(2) -artikla. Tässä artiklassa komission toimivalta määrätä poistamaan tuki määritellään nimenomaan siten, että jos kyseessä on valtion varoista tai valtion muutoin myöntämä tuki, voi komissio arvioida sen soveltuvuutta sisämarkkinoille, ja jälkimmäisen harkinnan ollessa kielteinen, kieltää sen. Artikla asettaa komission toimivallalle kuitenkin selkeän edellytyksen: jotta tuen soveltuvuutta voitaisiin edes arvioida valtiontukimenettelyn mukaisesti, tulee toimenpiteen olla maksettu valtion varoista tai myönnetty valtion toimesta.

Myös *PreussenElektra* –tapauksessa pohdittiin valtion varoista -kriteeriä samasta näkökulmasta: toimenpiteen todettiin vääristävän kilpailua ja vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta samaa toimenpidettä tutkittiin sekä EY-sopimuksen 92 -artiklan mukaisena valtiontukena että 30 -artiklan mukaisena määrällisenä rajoituksena. Koska valtion varoista -kriteeri ei täyttynyt, siirryttiin toimenpidettä tarkastelemaan määrällistä rajoitusta vastaavana toimenpiteenä. Tässä kohtaa tarkasteluun vaikutti se, että kyseinen tukitoimenpide edisti Unionin tavoitteita eli uusiutuvan energian käytön lisäämistä ja ympäristön tilan parantamista ja toimenpide ei siksi kokonaisuutena arvioituna ollut perustamissopimuksen 30 -artiklan vastainen. Ratkaisu kuitenkin vahvisti sitä näkökantaa, jonka mukaan kriteeri, että tuki on myönnetty valtion varoista, toimii eräänlaisena klassifikaatiokriteerinä. Kriteeri toimii yhtenä perusteena valitessa, minkä kilpailua ja kauppaa koskevan sääntelyn alle toimenpide kuuluu.<sup>624</sup> Tätä tukevaa pohdintaa voidaan löytää myös tapauksista *Sloman Neptun* ja *PreussenElektra*, joissa pohdittiin kriteerien suhteita vastaavalla tavalla.<sup>625</sup>

### 3.2.4 Vääristää kilpailua

Kilpailun vääristyminen on toinen SEUT 107(1) -artiklan kriteeri arvioitaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Kriteeri tulee sanamuodosta ”vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua”. Kriteerissä arvioidaan siis markkina-aseman muutosta suhteessa toisiin yrityksiin.<sup>626</sup> Kuten artiklan sanamuotokin osoittaa, kilpailun tosiasiallista vääristymistä ei tarvitse osoittaa, vaan ainoastaan kilpailun vääristymisen uhka. Artiklan edellytys vaikutuksesta kilpailuun eroaa siis esimerkiksi SEUT 101 -artiklasta, joka kieltää erilaisia kilpailurajoituksia. SEUT 107(1) -artiklan mukaan riittää, jos toimenpide uhkaa vääristää kilpailua. SEUT 101 edellyttää, että ”kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy sisämarkkinoilla”. Jos tuki kohdistuu markkinoille, joilla ei ole kilpailua tuen myöntämishetkellä, mutta tuki estää tai haittaa kilpailun syntymistä

624 C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160 pohdintaa toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen välillä.

625 C-72/91, *Sloman Neptun v. komissio*, ECLI:EU:C:1993:97.

626 Vrt. taloudellinen etu –kriteerin tulkintaa kappaleessa 2.2.1 Taloudellinen etu.

kyseisille markkinoille tulevaisuudessa, katsotaan tuen myös vääristävän kilpailua.<sup>627</sup> Valtiontukisääntely suojaa siis tosiasiallisen kilpailun lisäksi myös potentiaalista kilpailua. Unionin valtiontukipolitiikan ja -sääntöjen tavoitteena on välttää kilpailun vääristyminen, mikä yhdistettynä julkisiin hankintoihin mainitaan joissain asiakirjoissa ”varojen tehokkaampana käyttönä”.<sup>628</sup> Kilpailun vääristymisen estäminen liittyy myös voimakkaasti tukikilpailun estämiseen.<sup>629</sup>

Kilpailun vääristymiseen tai sen uhkaan eivät lähtökohtaisesti vaikuta tuen pieni määrä tai tuensaajan pieni koko,<sup>630</sup> mutta tietyillä aloilla on katsottu, että kilpailu- ja kauppavaikutus eivät täyty *de minimis*- rajat alittavissa tuissa.<sup>631</sup> Komissio on myös myöhemmissä tiedoksiannoissaan todennut, että valtiontukisääntöjä tulisi lähtökohtaisesti soveltaa yhtenäisesti riippumatta yrityksen toimialasta, kansallisuudesta tai koosta.<sup>632</sup> Komissio on tosin joitain erityisaloja koskevissa suuntaviivoissaan todennut, että näillä aloilla yrityksille myönnetty tuki voi vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan herkemmin johtuen toimialasta ja sen kilpailutilanteesta.<sup>633</sup>

Kilpailun vääristyminen on hyvin voimakkaasti valtiontukisääntelyn perustavoitteeseen eli tukikilpailun estämiseen liittyvä kriteeri. Joissain tapauksissa on jopa esitetty, että valtiontuen tavoite on aina vääristää kilpailua.<sup>634</sup> Komissio onkin tiedoksiannoissaan painottanut, että vähäiselläkin tuella voi olla hyvinkin laajoja taloudellisia vaikutuksia muihin yrityksiin. Samassa kertomuksessa komissio myös toteaa, että valtiontuet asettavat tukea saamattomat kilpailevat yritykset automaattisesti huonompaan asemaan.<sup>635</sup> Oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, että valtiontuet eivät aina automaattisesti vääristä kilpailua, vaan kilpailun vääristymistä on arvioitava erikseen.<sup>636</sup> Komissio on tästä oikeuskäytännöstä johtuen alkanut perustella kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa yksittäisissä päätöksissään paremmin.<sup>637</sup> Kilpailun vääristymistä joudutaan muutoinkin arvioimaan eri tukiohjelmien yhteydessä. SEUT 107(3)(c) -artiklan mukaisia poikkeuksia soveltaessaan komission on punnittava haittaa kilpailulle ja kaupalle verrattuna tukitoimenpiteellä saatavaan hyötyyn.

627 Aldestam 2005 s. 53.

628 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 28.

629 Wishlade 2012.

630 C-409/00, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92 kohta 20.

631 Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen perustelukappaleen kohta 3.

632 Komission kertomus kilpailupolitiikasta 2016.

633 Ks. esim. Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouseläiden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01) kohta 25.

634 Saydé 2014 s. 327.

635 Komission 11 kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus kohta 176.

636 Ks. C-730/79, Philip Morris, ECLI:EU:C:1980:209 kohdat 9-12.

637 Ks. esim. Aldestam 2005 s. 56.

Uusiutuvan energian ja päästökaupan alalla komissio on lähtenyt siitä, että lähtökohtana on kilpailun vääristymisen ehkäisy,<sup>638</sup> ja tämän vuoksi myös valtioneutukia on rajoitettava. Uusiutuvan energian ja päästökaupan alalla komissio on kuitenkin peilannut muita tavoitteita, kuten päästöjen vähentämistavoitetta ja ympäristön suojelutavoitetta kilpailun vääristymistä vasten.<sup>639</sup> Ympäristönsuojelu ja kilpailun toimivuus eivät ole keskenään ristiriidassa suoraan koska ympäristönsuojelusäännöt kohtelevat lähtökohtaisesti kaikkia samalla tavalla. Kilpailu voi kuitenkin vääristyä silloin, kun ympäristönsuojelusäännöistä myönnetään poikkeuksia tai tukea myönnetään ympäristön tilan parantamiseksi.<sup>640</sup> Päästökaupan osalta nämä poikkeukset olivat päästöoikeuksien jakaminen ja hiilivuotojen estämiseksi maksettavat kompensaatiot.<sup>641</sup> Tämän tavoiteristiriidan ratkaisemiseksi Unioni onkin antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, miten päästöoikeudet jaetaan ja millaisilla keinoilla ja miten hiilivuotoa on sallittua estää.<sup>642</sup> Komissio on päästökauppadirektiivissä todennut, että kilpailun vääristymistä arvioidaan sen yhteiseen etuun liittyvää vaikutusta vasten.<sup>643</sup>

Uusiutuvan energian ja päästökaupan osalta kilpailun vääristyminen on siis eräänlainen yläkriteeri, jonka mukaan määritellään sallitut ja kielletyt toimenpiteet. Kilpailun vääristyminen on ratkaiseva tekijä arvioitaessa tukitoimenpiteiden soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Muiden valtioneutukikriteerien osalta arvioidaan vain niiden täyttyminen, mutta kilpailun vääristymisen osalta arvioidaan myös sen voimakkuus. Tämän vuoksi ympäristöasioissa kilpailun vääristyminen on erityinen kriteeri, koska muiden diskreettien kriteerien sijaan sitä arvioidaan eräänlaisena jatkuvana muuttujana, sillä sitä joudutaan punnitsemaan yleistä hyötyä vasten.

Kilpailun vääristymistä arvioitaessa on yleensä määriteltävä markkinat, jotta voidaan selvittää, vääristyykö kilpailu markkinoilla. Kuitenkaan tämä ei ole aina välttämätöntä. Kilpailun vääristyminen voidaan näyttää myös muilla perusteilla. Oikeuskäytännössä näitä perusteita ovat olleet mm. muihin Unionin jäsenvaltioihin suuntautuvan viennin korkea määrä, tuen vaikutukset tuotantoon ja kustannusten pieneneminen verrattuna merkittäviin globaaleihin kilpailijoihin.<sup>644</sup>

Edun saaminen kilpaileviin valmistajiin nähden on jo riittävä osoitus kilpailun vääristymisestä. Toisaalta jos kilpailevat yritykset on määritelty, on myös kilpailtu

638 Ks. komission lähtökohdista esim. Vihreä kirja COM(2000) 87 Kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa s.5.

639 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneutukitoimenpiteistä kohta 5

640 Ks. komission lähtökohdista esim. Vihreä kirja COM(2000) 87 Kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa s.18.

641 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneutukitoimenpiteistä kohta 5.

642 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta johdannon 7-kohta.

643 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneutukitoimenpiteistä kohta 22.

644 730/79, Philip Morris v. komissio, ECLI:EU:C:1980:209 kohdat 11-12.

toimiala ja jossain määrin myös kilpaillut markkinat määriteltä. Oikeuskäytännössä on myös edellytetty relevanttien markkinoiden määrittelyä ja markkinoiden virheellinen määrittely on johtanut siihen, että komission on katsottu laiminlyöneen perusteluvollisuutensa.<sup>645</sup> Tuomioistuin on arvioinut relevantteja markkinoimalla selvittämällä, ovatko tietyt palvelut toisiaan korvaavia, ja arvioineet sitä kautta, vääristävätkö tuet kilpailua.<sup>646</sup> Jos palvelut eivät ole olleet toisiaan korvaavia, eivät ne ole myöskään kilpailleet keskenään. Tuomioistuin on todennut, että arvioitaessa tuotteiden ja palveluiden korvaavuuden astetta on arvioitava sekä niiden objektiivisiä ominaisuuksia että markkinoiden kysyntää ja tarjontaa sekä kilpailuolosuhteita yleisesti.<sup>647</sup> Relevanttien markkinoiden määrittely voi olla tarpeellista, jos tuotteen tai palvelun laadusta ei suoraan käy ilmi, onko tuetulla toiminnalla kilpailua tai potentiaalista kilpailua. Markkinoiden määrittely ei ole niin olennaista, jos kyseessä on merkittävä ja kansainvälisesti toimiva yhtiö. Relevanttien markkinoiden määrittely on kuitenkin lähtökohtana sen arvioimiselle, voiko kilpailu vääristyä.<sup>648</sup> Tämä tarkoittaa, että ainakin potentiaalisen kilpailun mahdollisuus on näytettävä toteen.

Kilpailun vääristymisen osalta näyttötaakka on hyvin vahvasti jäsenvaltioilla. Komissiolla on näyttötaakka ainoastaan siitä, että kilpailu saattaa vääristyä tuen seurauksena.<sup>649</sup> Komissio ei ole edes velvollinen perustelemaan, millä tavoin kilpailu saattaisi vääristyä. Komission tulee ainoastaan näyttää, että kilpailun vääristymisen uhka on olemassa. Tuomioistuin on jopa todennut, että kilpailun vääristymisen osalta ei ole tarvetta asettaa komissiolle liian pitkälle meneviä perusteluvaatimuksia.<sup>650</sup> Komission näyttötaakan osalta tuomioistuimen linjaus on useissa oikeustapauksissa selkeä:

*”Näitä kahta edellytystä [kilpailun vääristyminen ja kauppavaikutus] arvioidessaan komissiolla ei ole velvollisuutta osoittaa, että tuki todellisuudessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että se tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan sillä on ainoastaan velvollisuus tutkia, saattaako tämä tuki vaikuttaa tuohon kauppaan ja vääristää kilpailua”<sup>651</sup>*

Jäsenvaltion tulee siis näyttää, ettei kilpailu ole vääristynyt eikä uhannut vääristyä, jos komissio saa näytettyä, että kilpailun vääristymisen uhka on ollut olemassa. Kilpailun vääristymisen osalta komissiolla on siis jotain näyttötaakkaa, koska komission

645 T-155/98, SIDE v. komissio, ECLI:EU:T:2002:53 kohdat 59-73.

646 T-155/98, SIDE v. komissio, ECLI:EU:T:2002:53 kohdat 59-73.

647 T-229/94, Deutsche Bahn v. komissio, ECLI:EU:T:1997:155 kohta 54.

648 Aldestam 2005. s. 54.

649 C-372/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2004:234 kohta 44.

650 C-372/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2004:234 kohta 44.

651 Ks. esim. C-66/02, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2005:768 kohta 111 ja C-372/97, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:2004:234 kohta 44.

tulee näyttää kilpailun vääristymisen uhka. Komissio ei oikeuskäytännön mukaan ole velvollinen myöskään tekemään taloudellista analyysiä tilanteesta relevanteilla markkinoilla, arvioimaan tuensajaan markkinaosuutta, kilpailutilannetta relevanteilla markkinoilla tai kauppaa jäsenvaltioiden välillä.<sup>652</sup> Komission velvollisuutena on lähinnä relevanttien markkinoiden määrittely ja sen osoittaminen, että näillä markkinoilla on kilpailua. Tämän näytettyään taakka kilpailun vääristymättömyyden osoittamisesta on jäsenvaltiolla.

#### 3.2.4.1 Kriteerin kaksoisluonne

Valtiontukiasioissa lähtökohtana on ollut, että toimenpiteen luokittelu perussopimuksissa tarkoitettu kielletyksi valtioneuoksi edellyttää, että kaikki SEUT 107 (1) neljä edellytystä täyttyvät.<sup>653</sup> Nämä edellytykset ovat oikeuskäytännössä olleet diskreettejä muuttujia: tuki on joko maksettu valtion varoista tai ei,<sup>654</sup> tuki on antaa selektiivistä etua tai ei,<sup>655</sup> tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai ei<sup>656</sup> ja tuki vääristää kilpailua tai ei.<sup>657</sup> Tuomioistuin on todennut, että edellytykset ovat kumulatiivisia eli toimenpidettä ei voida luokitella kielletyksi valtioneuoksi, jos jokin edellytyksistä ei täyty.<sup>658</sup> Myös komissio on uudemmassa ratkaisukäytännössään todennut kriteerien olevan kumulatiivisia.<sup>659</sup>

Kilpailun vääristymiskriteerillä on kuitenkin kaksoisluonne. Toisaalta kriteeriä käytetään määrittämään sitä, onko toimenpide ylipäättään kielletty valtioneuoksi, ja toisaalta siihen, voiko se soveltua sisämarkkinoille jonkin poikkeuksen nojalla. Kriteeri saa joissain SEUT 107(3) -artiklan poikkeuksissa painoarvon, jonka mukaan sitä punnitaan muita kriteereitä, erityisesti yhteistä etua vasten sen arvioimiseksi, onko toimenpide sisämarkkinoille soveltuva. Tällaista arviointia tehdään mm. silloin, kun punnitaan tukien kilpailua vääristävää vaikutusta yhteistä etua edistävien tavoitteiden saavuttamista vastaan ympäristöasioissa. SEUT 107(3)(c) ja 107(3)(d) -artiklat toteavat suoraan, että tuki voi soveltua sisämarkkinoille, jos kaupan-

652 T-55/99, CETM v. komissio, ECLI:EU:T:2000:223 kohdat 100-103 ja T-198/01, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, ECLI:EU:T:2004:222 kohta 215.

653 Ks. ennakkotapaus C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft, ECLI:EU:C:2003:415 kohdat 74 ja 75 sekä siihen viittaavasta myöhemmästä oikeuskäytännöstä mm. C-518/16, ZPT, ECLI:EU:C:2018:126, C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, ECLI:EU:C:2017:135, C-524/14 P, komissio v. Hansstadt Lübeck, EU:C:2016:971, kohta 40 ja, C-20/15 P ja C 21/15 P, komissio v. World Duty Free Group SA ym., ECLI:EU:C:2016:981 kohta 53.

654 Ks. esim. C-656/15 P, komissio v. TV2/Danmark, ECLI:EU:C:2017:404 kohta 54.

655 Ks. esim. C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, ECLI:EU:C:2017:135 kohta 73, jossa tuomioistuin toteaa ” Kun kaikki edellä esitetyt näkökohdat otetaan huomioon, on katsottava, että valikoivan taloudellisen edun olemassaoloa koskeva edellytys voi nyt käsiteltävässä asiassa täytyä ”.

656 Ks. esim. C-76/15, Vervloet ym. v. komissio, ECLI:EU:C:2016:975 kohta 104.

657 Ks. esim. C-76/15, Vervloet ym. v. komissio, ECLI:EU:C:2016:975 kohta 102.

658 Ks. esim. C-660/15 P, Viasat Broadcasting UK v. komissio, ECLI:EU:C:2017:178 kohta 23.

659 Ks. Komision päätös SA.47429 Incentives for combined transport in Croatia kohta 13.

käynnin ja kilpailun edellytykset eivät muutu yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

Huomattavaa on, että SEUT 107(3) -artiklan sanamuodon mukaisesti tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen voidaan myöntää tukea, jos se ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, mutta kulttuurin ja kulttuuriperinnön myöntämiseen ei saa myöntää tukea, jos se muuttaa kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Poikkeukset ympäristönsuojelulle ja energia-alalle perustuvat nimenomaan tähän SEUT 107(3)(c) -artiklaan eli tuen myöntämiseen tietylle taloudelliselle toiminnalle, joka ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.<sup>660</sup>

Kuitenkin tämän artiklan soveltamisesta antamissaan suuntaviivoissa komissio toteaa edellytyksenä olevan, ettei tuki vääristäisi kilpailua ja kauppaa.<sup>661</sup> Myös suuntaviivoissa päästökauppaan liittyvästä valtiontuesta komission tavoitteena on, etteivät kilpailu ja kauppa vääristyisi.<sup>662</sup> Toisaalta samoissa suuntaviivoissa mainitaan myös tavoite, että tuen myönteiset vaikutukset ovat suurempia kuin tuen kielteiset vaikutukset eli pääasiassa kilpailun vääristyminen.<sup>663</sup> Molemmat suuntaviivat mainitsevat kilpailun ja kaupan, mutta kilpailu mainitaan molemmissa yksin ilman kauppaa, mutta ei missään kohta toisin päin.<sup>664</sup> Tästä voitaisiin vetää johtopäätös, että vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on tässä punninnassa toissijainen kriteeri kilpailun vääristymiselle.

Komission suuntaviivoissa päästökauppaan liittyvästä valtiontuesta yleisperiaatteena tuen hyväksyttävyydelle on, että *”tuen myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin sen kielteiset, sisämarkkinoiden kilpailua vääristävät vaikutukset”* ja samassa artiklassa edellytyksenä tuen soveltuvuudelle mainitaan, että se toteutetaan *”ilman, että kilpailu ja kauppa sisämarkkinoilla vääristyvät kohtuuttomasti”*.<sup>665</sup> Myös suuntaviivojen kohdassa 8 puhutaan kilpailun vääristymisen minimoinnista ei poistamisesta.<sup>666</sup> Komission päätöksissä näiden kahden edellytyksen täyttymiseksi on riittänyt se, että kilpailun vääristyminen on pidetty minimissä ja haitat kilpailulle eivät ylitä toimenpiteestä saatavia ympäristöhyötyjä.<sup>667</sup> Komissio on myös antanut suuntaviivoissaan tiedoksi aloja, jotka ovat alttiita kansainväliselle kilpailulle. Tästä on seurannut se, että komissio on päätöksissään katsonut kilpailun vääristymisen uhan

660 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 2.

661 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohdat 5 ja 26.

662 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

663 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

664 Ks. yksin esiintymisistä mm. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 45.

665 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

666 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

667 Ks. Komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme SA.43564 “Scottish Green Bus Fund” kohdat 26-28.



olevan olemassa jo siinä, tällaisella toimialalla toimivaa yritystä tuetaan.<sup>668</sup> Kilpailun ja kaupan vääristymisen uhan on todettu myös olevan olemassa jo pelkästään sen vuoksi, että yritys harjoittaa ”intra-EU toimintoja”<sup>669</sup> tai että toimialalla tapahtuu rajat ylittävää kauppaa.<sup>670</sup> Joissain tapauksissa kilpailun vääristyminen tai sen uhka on perusteltu vain sillä, että yritys saa taloudellista etua, jota kilpailija tai potentiaaliset kilpailijat eivät saa.<sup>671</sup>

Komission päätöksenteossa kilpailun vääristymistä on usein punnittu tukitoimenpiteellä saatuja hyötyä vasten.<sup>672</sup> Olettamana on pidetty, että tiettyjä kriteereitä ja periaatteita noudattava tuki vääristää kilpailua vähemmän kuin siitä saadaan hyötyä. Tällöin tuella saatavaa hyötyä ja kilpailun vääristymistä ei enää punnita erikseen, vaan kilpailun vääristymisestä aiheutuvat haitat katsotaan automaattisesti pienemmäksi kuin yhteisölle toimenpiteestä saatavat hyödyt.<sup>673</sup> Näitä kriteereitä<sup>674</sup> ovat:

- suhteellisuus
- kustannustehokkuus
- kannustava vaikutus
- tarkoituksenmukaisuus.

Periaatteessa suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä tarkastellessa arvioidaan sitä siitä, tuetaanko liikaa tavoitteella saavutettavaan hyötyyn nähden eli ovatko toimenpiteen hyödyt suuremmat kuin kilpailulle aiheutuneet haitat. Kilpailun vääristymisen suhteuttaminen saatuun hyötyyn koko tuessa siirtyy siis tavallaan suhteellisuusvaatimuksen alle, mutta tosiasiaa komission päätöksentekoa helpottaa se, että suhteellisuusvaatimuksen täyttymisestä on annettu omia päätöksentekosääntöjään. Suhteellisuusvaatimus tarkoittaa käytännössä edellytystä siitä, että tuki on rajattu siihen vähimmäismäärään, jolla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.<sup>675</sup> Tuen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa taas tarkastellaan sitä, soveltuuko tukeminen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.<sup>676</sup> Käytännössä tässä arvioidaan sitä, voidaanko sama tavoite saavuttaa kilpailulle vähemmän haitallisilla keinoilla.<sup>677</sup> Molemmat periaatteet ovat useissa komission suuntaviivoissa käsiteltyjä edellytyksiä, joiden täyttymistä komissio on ilmoitta-

---

668 Ks. Komission päätös SA.44378 Suomen päästökaupparvauksista kohta 23.

669 Ks. Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohta 63.

670 Ks. Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohta 55.

671 Ks. Komission päätös SA.45182 State aid scheme in supporting the construction of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in Czech Republic kohta 33.

672 Ks. esim. Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohdat 83- 87.

673 Ks. esim. Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohta 87.

674 Ks. periaatteiden oikeusvaikutuksista ja sisällöstä tarkemmin luku 4.

675 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 69.

676 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 c.

677 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 40.

nut edellyttävänsä, jotta katsoo tuen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107(3) (c)- artiklan nojalla.

Kustannustehokkuus taas liittyy julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön, jonka komissio on linjannut useissa yhteyksissä yhdeksi valtiontukisääntelyn keskeiseksi tavoitteeksi.<sup>678</sup> Käytännössä kustannustehokkuus on sisältynyt yleiseen pidättyvyyseen ja jatkuvasti kiristyvään linjaan koskien valtiontukia.<sup>679</sup> Kannustava vaikutus on keskeinen periaate pyrittäessä edistämään jotain Unionin tavoitetta tukemalla taloudellista toimintaa. Käytännössä vaatimus tarkoittaa, että tuen tulee muuttaa yrityksen käyttäytymistä, jotta valtion varoja käytettäisiin tehokkaasti Unionin tavoitteiden edistämiseksi.<sup>680</sup> Kannustavan vaikutuksen pääasiallinen sisältö on, että tuella ei saa kattaa normaaleja kustannuksia, vaan sen täytyy kohdistua uuteen toimintaan tai toiminnan muuttamiseen.<sup>681</sup> Kannustavaa vaikutusta arvioidaan komission käytännössä melko vähän. Investointien tukemisessa edellytetään lähinnä sitä, että investointia ei ole aloitettu ennen tuen myöntämistä.<sup>682</sup>

### **3.2.4.2 Kilpailun vääristymisen estäminen valtiontukien perimmäisenä tavoitteena**

Unionin tehtävä estää kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla juontaa juurensa jo Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamiseen. Pariisin sopimuksen artikla 5 toteaa, että yhteisön tehtävä on varmistaa normaalien kilpailuolosuhteiden syntyminen ja olemassaolo.<sup>683</sup> Sama velvoite siirtyi myös sopimukseen Euroopan talousyhteisöstä.<sup>684</sup> Komission edeltäjän eli korkean viranomaisen tehtäviin kuului kilpailun vääristymisen estäminen<sup>685</sup> ja sama velvoite siirtyi komissiolle kun Euroopan yhteisö perustettiin.<sup>686</sup> Jo 1950-luvulla yhteisön toimintaa koskevissa kertomuksissaan korkean viranomaisen tuli antaa selontekoa siitä, miten se on poistanut kilpailun esteitä.<sup>687</sup> Tähän aikaan kilpailuongelmat koskivat lähinnä vapaan liikkuvuuden rajoituksia.<sup>688</sup> Tämä oli luonnollista, koska alkuaikoina vain yhteistyön painopisteenä oli nimenomaan tavaroiden vapaa liikkuvuus. Nykyisin vapaan liikkuvuuden

678 Ks. komission kertomusten sisällöstä tarkemmin luku 4.2.4 Julkisten varojen tehokas käyttö.

679 Ks. jatkuvasti pidättyväisemmästä linjasta tarkemmin luku 1.5 Valtiontuet osana Euroopan unionin historiaa.

680 Ks. kannustavan vaikutuksen vaatimuksista tarkemmin: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27d.

681 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 49.

682 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 50.

683 Sopimus Euroopan Hiili- ja teräsyhteisöstä artikla 5.

684 Euroopan yhteisön perustamissopimus EYVL C 325, 24.12.2002 artikla 3 (f).

685 Sopimus Euroopan Hiili- ja teräsyhteisöstä artikla 8.

686 Euroopan yhteisön perustamissopimus EYVL C 325, 24.12.2002 artikla 29 (b).

687 Toinen yhteisön toimintaa koskeva vuosikertomus 1953 s. 106-107.

688 Toinen yhteisön toimintaa koskeva vuosikertomus 1953 s. 106-120.

rajoitusten kielto ja valtiontukikielto edistävät samaa asiaa eri näkökulmista eli sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa.<sup>689</sup>

Nykyinen kilpailupolitiikka taas rakentuu pääosin sen tavoitteen varaan, että Euroopasta voidaan saada maailman kilpailukykyisin talous. Tässä tavoitteessa kilpailupolitiikka on ydinosassa.<sup>690</sup> Kilpailupolitiikka kattaa kolme osa-aluetta: kilpailusäännöt, keskittymien valvonta ja valtiontukien valvonta.<sup>691</sup> Valtiontukien valvonta on siis yksi osa Unionin kilpailupolitiikkaa, ja sitä myöten osa Unionin keinovalikoimaa kilpailun ja markkinoiden tehostamiseksi. Valtiontukien aiheuttamat kilpailun vääristymät on nähty ongelmana sekä valtioiden oman edun että Euroopan edun kannalta ja niiden on nähty uhkaavan jopa EU:n yhteenkuuluvuutta.<sup>692</sup> Myös kirjallisuudessa on katsottu, että valtiontukikiellon tärkein tehtävä on estää tukien haitallisia vaikutuksia sisämarkkinoihin.<sup>693</sup> Haitalliset vaikutukset liittyvät kilpailukykyerojen lisäksi markkinoiden rakenteita muuttaviin syihin, kuten markkinoiden kehittymiseksi erilaisiksi johtuen vain tukijärjestelmistä.<sup>694</sup> Kilpailun vääristymisen riski on huomioitu myös silloin, kun valtiontukien määrää on pyritty lisäämään kasvua lisääviin toimenpiteisiin. Valtiontukia tulisi tuen hyödyllisistä tavoitteista riippumatta myöntää vain tavoilla, jotka eivät vääristä kilpailua enemmän kuin tuesta saadaan hyötyä.<sup>695</sup>

Komissio veloitettiin vuonna 1971 antamaan ensimmäinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus siitä, miten se on edistänyt kilpailua ja estänyt sen vääristymiä.<sup>696</sup> Kilpailun vääristymisen torjuntaa perusteltiin tällöin sillä, että sisämarkkinoiden avautuminen ei ole mahdollista, jos valtion monopolit ja valtiontuet estävät tehokkaan yritystenvälisen kilpailun sisämarkkinoilla.<sup>697</sup> Tätä ei perusteltu sen tarkemmin. Taloustieteet tosin tukevat tätä, joidenkin arvioiden mukaan sisämarkkinoiden syvempi integraatio ei ole mahdollista ilman valtiontukikuria.<sup>698</sup>

Valtiontukisääntelyn tavoitteena on alusta asti ollut tehokkaan kilpailun mahdollistaminen, kilpailun vääristymisen estäminen ja tämän avulla tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden luominen ja ylläpitäminen, kuten perussopimuksissa todetaan koko Unionin tavoitteeksi.<sup>699</sup> Kilpailun vääristyminen vaikuttaa siis olevan valtiontukia tulkittaessa kaikkein merkittävin seikka, koska se liittyy voimakkaimmin Unionin tavoitteisiin. Aiemmin valtiontukisääntelyn oikeutuksen katsottiin

---

689 Richelle *et al.* 2016 s. 60.

690 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 1.

691 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 17.

692 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7.

693 Adelina 2015 s. 348.

694 Iire 2010 s. 247-249.

695 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 3.

696 Ensimmäinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1971 esipuhe.

697 Ensimmäinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1971 s. 13.

698 Markusen 2007 s. 88.

699 Ensimmäinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1971 s. 112.

perustuvan EY-sopimuksen artiklaan 3 (f), jossa todettiin yhteisön tehtäväksi luoda järjestelmä, joka varmistaa, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy.<sup>700</sup> Sopimus sisälsi tosin myös varsinaisen valtioneuvoston. Valtioneuvoston on nähty suojaavan erityisesti taloudellisesti heikompien jäsenvaltioiden asemaa. Valtioneuvoston salliminen laajemmin mahdollistaa sen, että taloudellisesti vahvemmat jäsenvaltiot voivat tukea yrityksiään enemmän, mikä vahvistaa niiden asemaa entisestään.<sup>701</sup> Komissio on myös tunnustanut tämän ongelman olemassaolon ja useiden valtioneuvoston perusteluissa esitetäänkin mahdollisena ongelmana, että yritykset saavat eri jäsenvaltioissa erilaista kohtelua budjettisyistä.<sup>702</sup> Komissio on tosin viime vuosina katsonut tämän ongelman ratkeavan kohdentamalla valtioneuvostoa yhä enemmän horisontaalisiin tavoitteisiin.<sup>703</sup>

Euroopan unionin perustamissopimukseen ei sisälly suoraan samanlaista velvoitetta estää kilpailun vääristymiä. SEU 3 artikla toteaa, että Unioni tehtävä on toteuttaa sisämarkkinat. SEUT 3 artikla taas toteaa, että Unionin toimivaltaan kuuluu vahvistaa sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavat kilpailusäännöt. SEUT 32 artikla taas toteaa, että komission on huolehdittava tehtäviään hoitaessaan kilpailun edellytysten kehittymisestä koko Unionissa siltä osin kuin se parantaa kilpailukykyä. Yhdistettynä yksinomaiseen toimivaltaan kilpailuasioissa tarkoittaa tämä, että jo perustamissopimusten perusteella komissiolla on velvoite huolehtia kilpailun olemassaolosta ja toimivuudesta.

Valtioneuvoston ja sen tehokas valvonta on myös useissa yhteyksissä nähty nimenomaan kuluttajan etua turvaavana sääntelynä.<sup>704</sup> Tämä tarkoittaa nimenomaan kilpailunäkökulman huomiointia, koska Unionin näkökulma on pitkään ollut, että tehokas kilpailu ajaa nimenomaan kuluttajien etua. Tämä oli painopisteenä silloin, kun Mario Monti vastasi kilpailuasioista komissaarina.<sup>705</sup> Tällä kaudella pyrittiin nimenomaan painottamaan kilpailusääntelyn horisontaalisia tavoitteita eli kilpailupolitiikan yleisiä tavoitteita, jotka koskevat kaikkia kilpailupolitiikan osa-alueita.<sup>706</sup> Kuluttajien etua kilpailun lisääntymisestä on painotettu Unionin kilpailupolitiikan perustana myös myöhemmin.<sup>707</sup> Kuluttajan etu on myöhemmin vuosina säilynyt kuitenkin sivuhuomiona, mutta on päätynyt mukaan mm. kilpailuasioista vastaavan komissaarin esipuheisiin, joissa puhutaan siitä, miten kilpailusääntely vaikuttaa nimenomaan kansalaisten hyväksi.<sup>708</sup>

700 Ensimmäinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1971 s. 112.

701 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 1.

702 ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuvoston toimienpiteistä kohta 8.

703 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 4.

704 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001 s. 21

705 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 7.

706 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 18.

707 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 23.

708 Ks. Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2015.

Kuluttajien edun ajaminen oli vain yksi näistä horisontaalisista tavoitteista.<sup>709</sup> Yhtenä esimerkkinä tällaisesta horisontaalisesta tavoitteesta oli tavoite edistää valtiontuilla viestintävälineiden leviämistä tasapuolisesti kuluttajien käyttöön kaikkialla Unionissa silloin, kun telemarkkinoita avattiin enemmän kilpailulle.<sup>710</sup> Valtiontukisääntelyä perusteltiin seuraavan kilpailuasioista vastaavan komissaarin Neelie Kroesin hieman eri tavalla, pääväittäjänä oli, että valtiontuet vääristävät tehokasta kilpailua ja estävät markkinavoimaa palkitsevasta tehokkaampia yrityksiä, mikä heikentää yleistä kilpailukykyä.<sup>711</sup> Tämä on taloustieteitä mukaileva näkemys, koska valtiontuet heikentävät kilpailukykyä pitkällä aikavälillä, jos yritykset luottavat liikaa valtioiden antamaan tukeen.<sup>712</sup>

Näkemyistä kilpailun vääristymisestä valtiontukikiellon ydinosaan tukee myös se, että erilaiset alue- ja rakennetuet sekä muut tuet taloudellisille toimintoille nähdään kuuluvan rakennepolitiikkaan kilpailupolitiikan sijaan, koska näiden ei katsota vääristävän kilpailua.<sup>713</sup> Jo historiallisesti aluetukien tavoitteena on ollut sosiaalisten tavoitteiden ja Euroopan yhtenäistymisen edistäminen, ja rajoitteena alueille on pidetty lähinnä kilpailun vääristymisen uhkaa.<sup>714</sup> Myös aiemmassa tutkimuksessa kilpailun vääristyminen on nähty merkittävimpänä tekijänä valtiontukisääntelyssä, vaikkakin kauppavaikutusta on joissain tapauksissa arvioitu myös tämän rinnalla.<sup>715</sup>

Komissio on myös itse pitänyt retoriikassaan valtiontukijärjestelmien kaikkein vakavimpana häirtana sitä, että tuet vääristävät kilpailua.<sup>716</sup> Myös tuomioistuimessa tukijärjestelmiä on asetettu huomattavasti huonompaan asemaan, jos niiden tavoitteena on ollut vaikuttaa kilpailuun, vaikka tämä edistäisi myös jotain Unionille hyödyllistä tavoitetta.<sup>717</sup> Tuomioistuin on samoin katsonut komission voivan käyttää harkintavaltaansa laajemmin järjestelmien arvioinnissa silloin, jos kilpailun vääristymisen estäminen edellyttää sitä.<sup>718</sup> Tämän on katsottu jopa mahdollistavan samantyyppisten tukijärjestelmien erilaisen kohtelun, jos niiden kilpailuvaikutukset ovat erilaisia.<sup>719</sup>

Valtiontukipolitiikassa vahvimmat intressit liittyvät kilpailun vääristymiseen, koska valikoivilla eduilla ja julkisten varojen käytöllä ei ole samanlaista painoarvoa rakennepolitiikkaa ajatellessa. Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaminen

709 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 19.

710 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 65.

711 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004 s. 5.

712 Markusen 2007 s. 88.

713 Toinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1972 s. 75.

714 Ensimmäinen yhteisöä koskeva kertomus 1967 s. 70.

715 Maillo 2017 s. 6.

716 Ks. Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2015.

717 T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohdat 109-115.

718 T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 2017.

719 T-422/07, Djebel – SGPS v. komissio, ECLI:EU:T:2012:11 kohta 200 oikeuskäytäntöviittauksiin.

taas on enemmän Unionin toimivaltaan liittyvä kysymys, jota tarkastellaan yhdessä kilpailun vääristymisen kanssa.<sup>720</sup> Tätä puoltaa myös se, että valtioneuvoston sääntelyllä puututaan yhä enemmän valtioiden sisällä vaikuttaviin tukijärjestelmiin eikä tukijärjestelmiin, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia.<sup>721</sup>

Valtion varoista –kriteeri taas tarkoittaa käytännössä vain sitä, että toimenpide luokitellaan valtioneuvoksi eikä sitä käsitellä muuna kilpailupoliittisena toimenpiteenä.<sup>722</sup> Ottaen huomioon muiden kriteereiden riippuvuudet kilpailun vääristymisestä tai toimivaltakysymyksistä, voidaan todeta, että kilpailun vääristyminen –kriteeri on Unionin toimielinten näkökulmasta keskeisin kriteeri valtioneuvossa ja se määrittää merkittävästi koko valtioneuvoston sääntelyn ja -politiikan sisältöä. Kilpailun vääristymisen määritelmä on myös riippuvainen lähtötilanteesta: sama tuki voi komission näkemyksen mukaan sekä poistaa kilpailun vääristymiä ja tehostaa markkinoiden toimintaa että väärin käytettynä vääristää kilpailua.<sup>723</sup>

Komissio on 2000-luvulla katsonut, että valtioneuvot eivät välttämättä vääristä kilpailua, jos niitä säännellään oikein.<sup>724</sup> Joissain tapauksissa kilpailun vääristyminen on yhteistä hyvää edistävien tukien kohdalla pyritty poistamaan siten, että tuensaajat on määrätty toteuttamaan toimenpiteitä kilpailun vääristymisen korjaamiseksi.<sup>725</sup> Tämä osoittaa myös sitä, että valtioneuvosten sääntelyn osalta kilpailun vääristyminen -kriteerillä on erityisasema.

### **3.2.5 Johtopäätöksiä**

Jokaisen neljän valtioneuvokriteerin täytyy täytyä, jotta tuki ei sovellu sisämarkkinoille ja jokaista kriteeriä arvioidaan lähtökohtaisesti itsenäisesti, mutta ne ovat jossain määrin myös riippuvaisia toisistaan. Valtion varoista -kriteeri on erityisen itsenäinen verrattuna muihin. Tämä johtuu erityisesti sen luonteesta eräänlaisena klassifointikriteerinä eli siitä, että se määrittää, voiko kilpailua vääristävä toimenpide olla valtioneuvon tuki vai jokin muu kielletty sisämarkkinoiden toimintaa haittaava toimenpide. Kuitenkin tuomioistuimien on myös valtion varoja koskevissa tapauksissa viitannut sen yhteyteen kriteeriin ”kilpailun vääristyminen” ja arvioinut näiden täyttymistä yhdessä. Useiden kriteerien täyttymistä arvioidaan tuomioistuimissa yhdessä. Tuomioistuin käytäntö sisältää toisaalta myös useita tapauksia, joissa on arvioitu ainoastaan yksittäisten kriteerien täyttymistä. Tämä osoittaa kriteereillä olevan myös itsenäistä sisältöä. Tuomioistuimen ratkaisutoiminnassaan pääsääntöisesti annetut viittaukset toiseen kriteeriin arvioitaessa

720 Kauppavaikutuksesta toimivaltakriteerinä ks. luku 3.2.2 Vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

721 Maillo 2017 s. 7.

722 Ks. luku 3.2.3 Valtion varoista.

723 Ks. komission kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 2015 s. 3.

724 Ks. Komission kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

725 Ks. komission kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus 2011 s. 5.

yhden kriteerin täyttymistä osoittavat, että kriteereillä on merkitystä useimmiten arvioitaessa niitä yhdessä.

Kriteeri	Määrä	Valtiontukea	Ei valtiontukea	Valtiontukea prosenttia	95 %:n Luottamusväli
Valikoiva etu	209	139	70	66,51 %	4,90 %
Vääristää kilpailua	141	82	59	58,16 %	5,16 %
Valtion varojen käyttö	109	71	37	65,14 %	5,28 %
Jäsenvaltioiden välinen kauppa	115	77	38	66,96 %	5,26 %
Varat + kauppa	35	25	10	71,43 %	10,17 %
Kilpailu + varat	31	21	10	67,74 %	10,84 %
Kilpailu+ kauppavaikutus	77	46	31	59,74 %	6,75 %
Etu + kauppa	55	39	16	70,91 %	9,08 %
Etu + varat	57	41	16	71,93 %	8,92 %
Etu + kilpailu	62	38	24	61,29 %	8,54 %
Kaikki neljä	18	13	5	72,22 %	15,28 %

Itsenäisin ja merkittävin kriteeri vaikuttaisi oikeuskäytännön ja kirjallisuuden perusteella olevan kilpailun vääristyminen. Tuomioistuimien viittaa tähän toistuvasti myös muiden kriteerien kohdalla. Tämä on ymmärrettävää, koska valtiontukien tavoitteena on nimenomaan estää kilpailun vääristyminen ja sitä kautta sisämarkkinoiden toiminnan häiriintyminen ja tukikilpailu.<sup>726</sup> Toisaalta valikoivan edun olemassaoloa on arvioitu kaikkein eniten oikeuskäytännössä. Tämä voi johtua siitä, että usein valikoivan edun olemassaololla näytetään samalla se, että kilpailu on vaarassa vääristyä.<sup>727</sup> Selektiivisyyttä tulkitaan usein edun yhteydessä ja selektiivisyyttä on pidetty oikeudellisesti tulkinnanvaraisimpana kriteerinä.<sup>728</sup>

Erot lopputuloksissa eri kriteereitä sovellettaessa eivät ole suuria, mutta ne ovat olennaisia 95 % luottamusvälillä. Kilpailun vääristymistapaukset näyttävät päättyvän jäsenvaltioiden voittoon useammin kuin muut tapaukset, mikä kertoo kriteerin tulkinnanvaraisuudesta. Kilpailua ja kauppavaikutusta arvioidaan usein yhdessä. Tällaiset tapaukset päättyvät suunnilleen samalla todennäköisyydellä jäsenvaltion

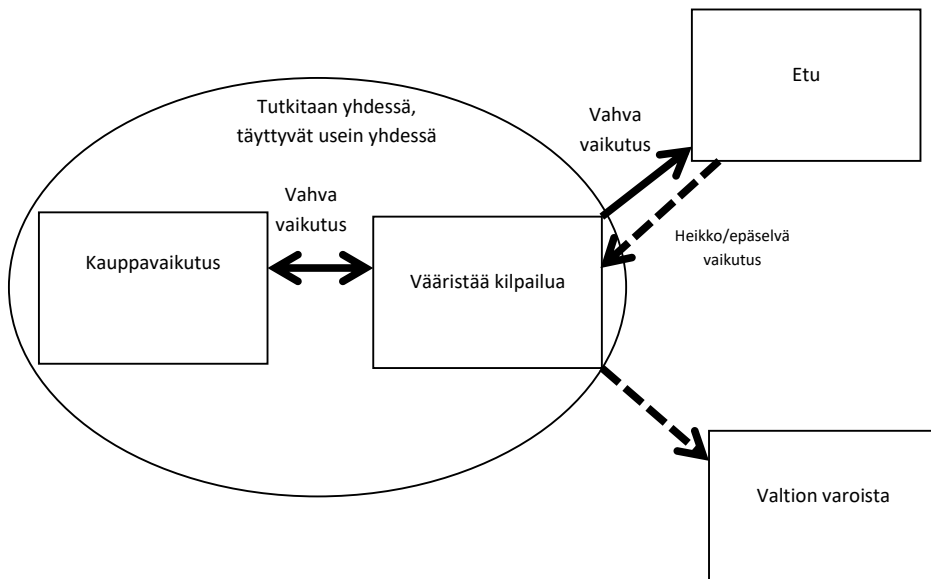
726 Ks. luvut 1.4 ja 1.5 valtiontukien tavoitteista ja historiasta sekä luku 2 tukikilpailusta.

727 Ks. luku 3.2.3 Valtion varoista.

728 Friederiszick 2006 s. 5.

voittoon kuin pelkät kilpailun vääristymisen arvioinnit. Tämä kertoo siitä, että kilpailun vääristymistä ja kauppavaikutuksen olemassaoloa arvioidaan usein yhdessä, ja toisen lopputulos vaikuttaa molempien lopputulokseen. Taloudellista etua ja kilpailun vääristymistä arvioitaessa tulkinnanvaraisuutta näyttäisi olevan myös enemmän kuin arvioitaessa yksittäisten kriteereiden täyttymistä tai muita kriteerejä arvioitaessa yhteensä.

Muut kriteerit on tarkoitettu määrittämään enemmän valtiontukea itseään. Valtion varoista viittaa ”valtiontuki”-sanan ensimmäiseen osaan ”valtio” ja etu taas toiseen sanaan ”tuki”. Kilpailun vääristyminen on siis artiklan esittämä tavoite ja määrittää sen, onko tuki sopiva sisämarkkinoille. Kriteerit ”valtion varoista” ja ”valikoiva etu” määrittelevät lähinnä sitä, onko kyseessä ylipäätään valtiontuki. Kauppavaikutus-kriteeri arvioi ”soveltuu sisämarkkinoille”-vaatimusta eli sitä, vaikuttaako tuki sisämarkkinoihin eli Euroopan Unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.



Kuva 3: valtiontukikriteereiden liittyminen toisiinsa

### 3.3 Rajanvetoja ja poikkeuksia valtiontuen kiellosta

Poikkeuksien soveltamismäärät vaihtelevat melko paljon. 2000-luvulla SEUT 107(3)(c) -artiklan mukaiset poikkeukset ovat selkeästi yleisimmin sovellettuja. Harvinaisin on Saksojen jakoon liittyvät tuet, mikä on ymmärrettävää ottaen huomioon jaon alkamisesta kulunut aika.

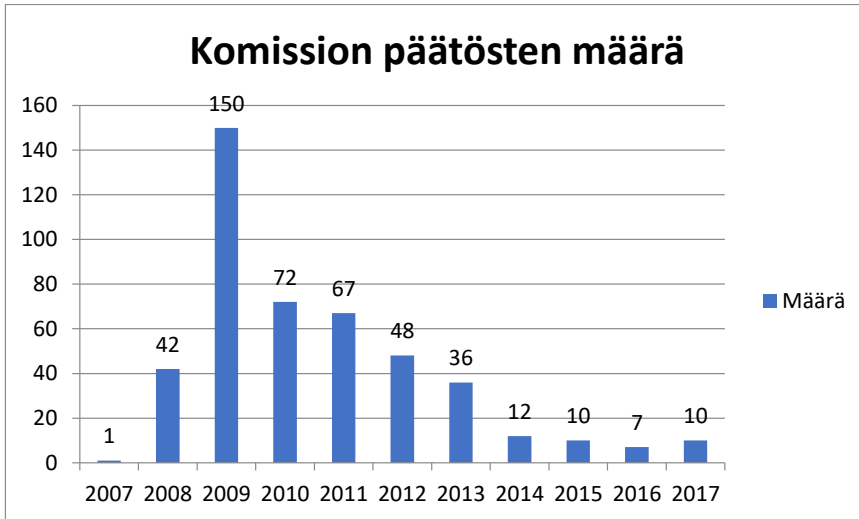


Taulukko 15. Poikkeuksien soveltamismääristä.<sup>729</sup> Aineiston keruusta ks. luku 1.3 Metodi.

SEUT Artikla	Komission päätöksiä vuoden 2007 jälkeen	Huom
107 (1) mukaan ei ole tukea	166	
107(2)(a) Sosiaaliset tuet	39	
107(2)(b) Luonnonkatastrofit	189	
107(2)(c) Tietyt Saksojen jaosta kärsivät alueet	17	Virheellisiä kirjauksia
107(3)(a) Alueelliset tuet	350	
107(3)(b) Yhteinen Eurooppalainen projekti	28	
107(3)(b) jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen	542	
107(3)(c) Tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehitys	4525	
107(3)(d) Kulttuuri ja historia	293	
107(3)(e) muut tuet	29	
106 (2) SGEI	55	

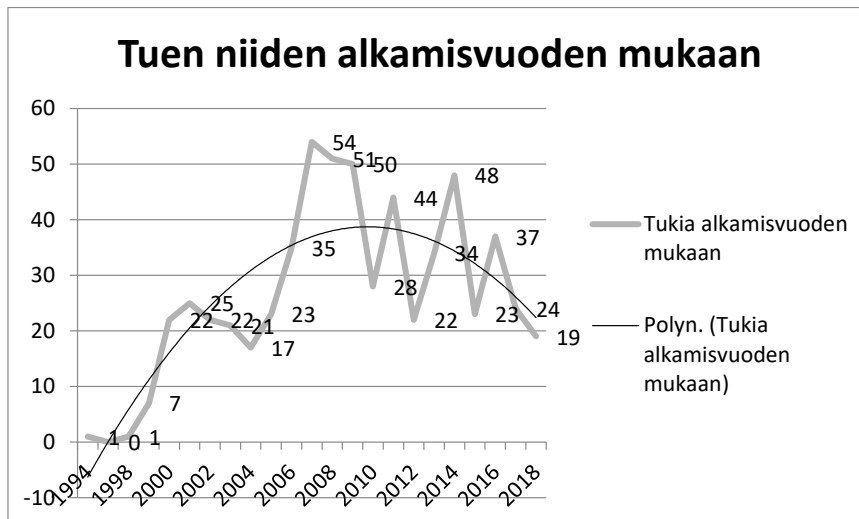
Tukien käytössä on myös suurta ajallista vaihtelua. Esimerkiksi vuonna 2008 talouskriisi näkyi selkeästi ilmoituksissa tuille, joilla poistetaan jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö.

<sup>729</sup> Komission valtiontukipäätösten rekisteri 31.12.2018.

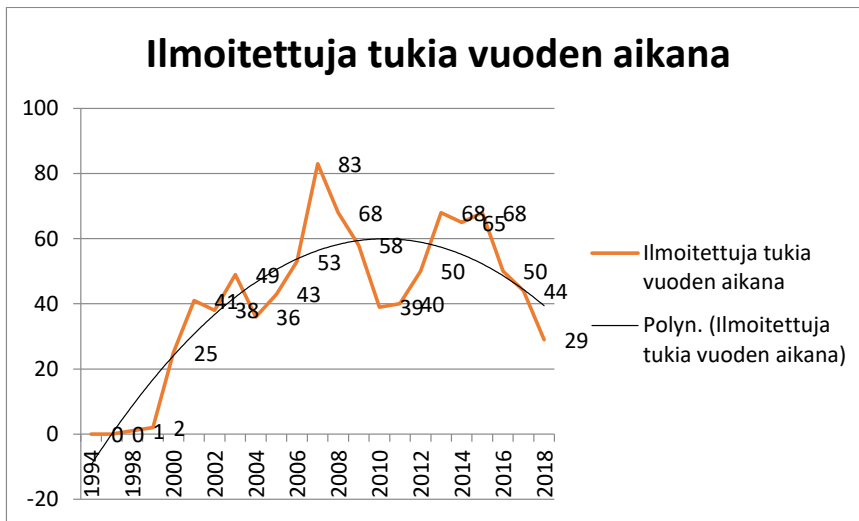


Kaavio 4. Vakavan häiriön poistotuet vuosittain.

Ympäristönsuojeluun liittyvissä tuissa ei näy yhtä vahvaa trendiä. Tukia koskevien päätösten määrä nousi 1990-luvun lopusta 2000-luvun puoleenväliin, saavutti huipun vuonna 2007 ja on sen jälkeen laskenut. Tukien määrä on kuitenkin merkittävästi suurempi kuin vuosituhannen vaihteessa mitattuna sekä tuki-ilmoitusten määrällä että käyttönotetuilla tuilla.



Kaavio 5. Tuet niiden alkamisvuoden mukaan ja tukimäärän trendi



Kaavio 6 Tuet niiden ilmoitusvuoden mukaan ja trendi

Merkittävä määrä tukia ilmoitettiin alkavaksi 1.1.2007, näitä tukia tai tukiohjelmia oli yhteensä 40 tukea, mikä on enemmän kuin vuosina 2004 ja 2010 yhteensä. Tämä on osasyynä vuoden 2007 ylijäämään tilastoissa. Yhtenä syynä on todennäköisesti ollut se, että uudet suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle julkaistiin 1.4.2008<sup>730</sup> ja tukia tahdottiin hyväksyttäväksi komissiolle ennen niiden voimaantuloa. 1.1.2007 alkamaan merkittäviä tukia koskevat ilmoitukset ehdittiin käsitellä komissiossa muutamia kuukausia ennen uusien suuntaviivojen voimaantuloa. Tämän perusteella voidaan tehdä jonkinlainen johtopäätös, että komission suuntaviivoilla on konkreettisia vaikutuksia tukipolitiikkaan, koska tukia halutaan ilmoittaa komissiolle ennen aiempien suuntaviivojen voimaantumista. Syynä tähän on luonnollisesti se, että suuntaviivojen uudistuessa myös niiden sisältö muuttuu ja aiemmin sallitut tukit eivät olisi sallittuja enää uusien suuntaviivojen voimaantullessa.

Myöhemmin vuosina ilmoitusten määrä on vähentynyt merkittävästi. Komissio itse näkee tämän johtuvan siitä, että useiden tukien myöntämistä on helpotettu, jolloin valtioiden ei tarvitse ilmoittaa niitä komissiolle.<sup>731</sup> Osa komission päätelmistä on tosin tehty hyvin lyhyen ajan kuluttua uusien sääntöjen voimaantulosta, joten tälle ei välttämättä voida antaa niin suurta painoarvoa kuin komissio itse vaikuttaisi antavan.<sup>732</sup>

<sup>730</sup> Ks. Komission tiedonanto, yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle 2008/C 82/01.

<sup>731</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

<sup>732</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

Muita samalla aikavälillä voimaan astuneita tukisääntelyitä ovat 1.1.2007 voimaan astunut *De minimis* – asetus<sup>733</sup> ja 6.8.2008 voimaan astunut ryhmäpoikkeusasetus.<sup>734</sup> Näistä kahdesta *De minimis* –asetus on todennäköisempi syy tukimäärän äkillisille kasvulle vuonna 2007, koska sen mukaan aiempien asetusten nojalla myönnettyä tukea saatiin maksaa 31.12.2016 asti, jonka jälkeen tuet tuli hyväksyttää komissiolla. *De minimis*- asetuksen soveltamisala myös tiukkeni aikaisemmasta,<sup>735</sup> joten tämä voi olla syynä sille, että useita aiemmin ilmoittamattomia tukimuotoja tarvitsi ilmoittaa 1.1.2007.<sup>736</sup> Vuodesta 2007 eteenpäin tuki-ilmoitusten määrä on vähentynyt tasaisesti. Syyksi tähän komissio katsoo pääasiassa uuden ryhmäpoikkeusasetuksen voimaantulon.<sup>737</sup> Ryhmäpoikkeusasetus vaikuttaa siihen, että useita tukia ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, joten komissio joutuu tekemään myös vähemmän päätöksiä valtiontuen soveltuvuudesta. Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien tukien määrä moninkertaistui tässä vaiheessa, ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettiin melkein kolminkertainen määrä tukia uuden asetuksen voimaantullessa.<sup>738</sup> Samaan aikaan tutkimuksessa katsottiin, että laittomien valtiontukien määrä pysyi korkeana huolimatta komission toimenpiteistä ja valvonnan painopisteiden muuttamisesta.<sup>739</sup>

On myös huomioitavaa, että suurin osa komission käsittelemistä tapauksista näinä huippuvuosina hyväksyttiin. Tarkemmin sanottuna yli 90 % ilmoituksista johti siihen, että tuki voitiin ottaa käyttöön sellaisenaan.<sup>740</sup> Korkeaan hyväksyntäprosenttiin vaikuttaa todennäköisesti se, että komission kanssa käydään keskusteluja jo ennen varsinaisen ilmoituksen tekemistä. Komissio ilmaisee tällöin, missä muodossa ja miten tuki on toteutettava, jotta komissio voi katsoa sen soveltuvaksi sisämarkkinoille. Tätä osaa menettelystä kutsutaan *esinotifioinniksi*. Tarkemmin tästä menettelystä säädetään valtiontukien menettelyasetuksessa.<sup>741</sup>

---

733 Komission asetus 1998/2006, 15.12.2006, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

734 Komission asetus 800/2008, 6.8.2008, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus).

735 Ks. tiukkenemisesta Komission asetus 1998/2006, 15.12.2006, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kohta 19.

736 Vrt. Komission asetus 69/2001, 12.1.2001, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen ja Komission asetus 1998/2006, 15.12.2006, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen soveltamisaloja.

737 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

738 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

739 Choi 2010.

740 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

741 Valtiontukien menettelyasetus.

### 3.3.1 Tuki ei luonteensa vuoksi ole valtioneutukea

Kun tarkastellaan erilaisia rajanvetoja toimenpiteen luokittelumiseksi valtioneutuksi, ensimmäisenä ovat tilanteet, jossa toimenpide voisi täyttää kaikki valtioneutuksi luokittelumisen kriteerit, mutta toimi ei oikeudellisen luonteensa vuoksi voi olla valtioneutukea. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi vahingonkorvaukset, joita kansallinen viranomainen joutuu maksamaan yksityisille tahoille. Vahingonkorvaus voi antaa yrityksille valikoivaa etua, se voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja se voi vääristää kilpailua. Koska vahingonkorvaus oikeudellisen luonteensa vuoksi poikkeaa perustavalla tavalla tuista, on oikeuskäytännössä katsottu, että SEUT 107(1) -artikkelia ei sovelleta vahingonkorvauksiin. Tähän ei vaikuta se, onko kyseessä valtion omaehtoisesti päättämä vahingonkorvaus vai tuomioistuimen määräämä vahingonkorvaus.<sup>742</sup>

Toinen toiminto, joka ei luonteensa vuoksi ole valtioneutukea, on valtion toiminta omistajana. SEUT 345 toteaa, että ”sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”. Tämä tarkoittaa, että valtio saa omistaa markkinoilla liiketoimintaa harjoittavia yhtiöitä. Esimerkiksi Suomen valtio on merkittävänä osakkeenomistajana useassa yhtiössä<sup>743</sup> ja valtion omistajaohjauksesta on säädetty oma lakinsa.<sup>744</sup> Valtion omistus ja toiminta omistajana ei kuitenkaan itsessään valtioneutukea, vaikka valtion omistisuus yhtiössä saattaakin lisääkin yhtiön mahdollisuuksia hankkia pääomaa omistajiltaan johtuen valtion melko rajattomasta veronkanto-oikeudesta. Vaikka yritys saisikin etua siitä, että valtio toimii sen omistajana, vaatii valtion toimien luokittelu kielletyksi valtioneutuksi vielä tiettyjen lisäedellytysten täyttymisen.<sup>745</sup>

Kolmas poikkeus on yleiset talouspoliittiset toimenpiteet. Oikeuskäytännössä on katsottu, että valikoivuusedellytys ei täyty, jos toimenpide on perusteltu järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, vaikka tietyt yritykset saisivatkin siitä etua.<sup>746</sup> Jäsenvaltiolla on näyttötaakka siitä, että yritysten saamat poikkeavat kohtelut liittyvät järjestelmän rakenteeseen ja luonteeseen.<sup>747</sup> Tällöin kaikki samassa tilanteessa olevien yritysten kohteluun liittyvät erot ja eri tilanteessa olevien yritysten samanlainen kohtelu on pystyttävä perustelemaan objektiivisesti, jotta toimenpidettä ei katsottaisi valikoivaksi.<sup>748</sup> Objektiivinen perustelu tavoitteen näkökulmasta on sääntelyn tavoite kattaa tietyt kustannukset ja maksun kohdistaminen vain näitä kustannuksia aiheuttaviin yrityksiin.<sup>749</sup>

742 Ks. esim. C-106/87, Asteris ym. v. Kreikka ja ETY, ECLI:EU:C:1988:457 kolmas ennakkoratkaisupyynnön kysymys ja tuomioistuimen perustelut vastaukselleen tähän kysymyksen.

743 Valtioneuvoston kanslia ”Valtion omistuksen arvo ja avainluvut”.

744 Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007.

745 Komission tiedonanto valtioneutuen käsitteestä kohdat 83-84.

746 173/73, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71.

747 C-279/08 P, komissio v. Alankomaat, ECLI:EU:C:2011:551 kohta 62.

748 T-422/07, Djebel – SGPS v. komissio, ECLI:EU:T:2012:11 kohta 202.

749 C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems, ECLI:EU:C:2015:354 kohdat 69-82.

Yleiseksi talouspoliittiseksi toimenpiteeksi luokittelun edellytykset ovat hyvin tiukat. Toimenpiteen katsomiseksi yleiseksi ei vielä riitä toimenpiteestä hyötyvien alojen suuri lukumäärä tai se, että hyötyvät yritykset toimivat lukuisilla erilaisilla tai taloudellisesti merkittävillä aloilla.<sup>750</sup> Vaikka toimet koskisivat kokonaisia talouden aloja, ei se tarkoita, että toimet olisivat välttämättä yleisiä.<sup>751</sup> Lakien ja sitä kautta mahdollisten tukitoimien tavoitteet ovat olleet merkittävässä määrin arvioinnin kohteena tutkittaessa sitä, onko toimenpide järjestelmän luonteen mukainen.<sup>752</sup> Toimien pitää olla myös riittäviä puuttumaan koko talouden tasolla vaikuttaviin tekijöihin, liian vähäiset toimet katsotaan herkästi tiettyjä yrityksiä tukeviksi.<sup>753</sup> Tässä arvioinnissa tarkastellaan pitkälti valikoivuuksiteeriä ja sitä, suositanko yritystä verrattuna muihin yrityksiin, jotka mainitun järjestelmän tavoitteisiin nähden ovat niihin nähden vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.<sup>754</sup>

Poikkeuksen tulee edistää järjestelmän tavoitteita, jotta se voitaisiin perustella järjestelmän luonteella ja rakenteella.<sup>755</sup> Tämän lisäksi komission suuntaviivoissa on otettu käyttöön tarkoituksenmukaisuusvaatimus, joka tarkoittaa, että vaikka tuki auttaisi tavoitteen saavuttamisessa, ei se ole tarkoituksenmukainen ja siten sallittu sisämarkkinoille, jos sama tavoite voitaisiin saavuttaa vähemmän kilpailua vääristävillä toimenpiteillä.<sup>756</sup> Tämän lisäksi suuntaviivoissa vaaditaan, että tuella on puututtava markkinahäiriöön ja jäsenvaltiolla on näyttötaakka tätä.<sup>757</sup> Joissain tapauksissa komissio on etukäteen todennut, missä tapauksissa tukea tarvitaan markkinahäiriön korjaamiseen.<sup>758</sup>

Neljäs poikkeus on tilanne, jossa jäsenvaltio panee toimeen Unionin lainsäädäntöä. Tuomioistuin on ratkaisussa *Deutsche Bahn v. komissio* todennut, että jäsenvaltion pannaha täytäntöön selkeitä ja täsmällisiä Unionin säädöksiä perussopimuksesta johtuvan velvoitteen perusteella, ei kyseessä voi olla valtioneuue, koska kyseinen toimenpide ei johdu ao. jäsenvaltion lainsäätäjistä vaan Unionin lainsäätäjistä.<sup>759</sup> Kyseinen säännös on olennainen esimerkiksi verotuksessa, koska jäsenvaltiot panevat toimeen välillä hyvinkin yksityiskohtaisia Unionin verosäännöksiä, jotka voisivat muutoin täyttää valtioneuuen tunnusmerkit. Esimerkiksi edellä mainittu tapaus käsitteli valmisteveroja ja tapaueta, jossa direktiivissä mää-

750 C-143/99, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, ECLI:EU:C:2001:598 kohta 48.

751 C-248/84, *Saksa v. komissio*, ECLI:EU:C:1987:437 kohdat 18-19.

752 C-75/97, *Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:1999:311 kohta 35.

753 *Nicolaides* 2015b s. 113.

754 C-308/01, *GIL Insurance ja muut*, ECLI:EU:C:2004:252 kohta 68.

755 C-75/97, *Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:1999:311 kohta 39.

756 *Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet* kohta 40.

757 Ks. esim. *Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuukitoimenpiteistä* kohta 34.

758 Ks. esim. *Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuukitoimenpiteistä* kohta 24.

759 T-351/02, *Deutsche Bahn v. komissio*, ECLI:EU:T:2006:104 kohta 102.

rättiin vapauttamaan valmistevero muuhun kuin hupi-ilmailuun käytettävältä polttoaineelta.<sup>760</sup>

### 3.3.2 SEUT 107(2) -artiklan mukaiset poikkeukset

SEUT 107(2) -artikla sisältää useita tilanteita, joissa tuki soveltuu yhteismarkkinoille huolimatta siitä, mitä etua se tuottaa yrityksille ja kuinka se vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla. Artikla 107(2) sisältää suoraan sovellettavia poikkeuksia, joiden soveltamisessa komissiolla ei ole periaatteessa harkintavaltaa. Artiklan sisältö alkaa ”Sisämarkkinoille soveltuu”, mikä tarkoittaa kategorisia ja aina soveltuvia määreitä verrattuna artiklan 107(3) alkuosaan: ”*Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää*”. Artikla 107(2) pitää sisällään useita tilanteita, joissa poliittiset ja sosiaaliset tarpeet ylittävät yhteisön oikeudessa toimenpiteen aiheuttamien kilpailun vääristymien aiheuttamat haitat.

Ensimmäinen poikkeus ovat tuet, joilla on sosiaalinen luonne eli tarkemmin sanottuna yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki. Edellytyksenä tuen soveltuvuudelle sisämarkkinoilla on, että tuki myönnetään ilman syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella. Artikkelin soveltamisala on määritelty avoimesti, mutta myös tuen rajoitus on määritelty avoimesti. Sosiaalisesti määriteltävä tuen pääasiallinen tarkoitus on sosiaalinen hyöty eikä esimerkiksi kilpailuetu tai taloudellinen hyöty.<sup>761</sup> SEUT ei määrittele termiä sosiaalinen, mutta SEUT 151 artikla jaksossa X ”Sosiaalipolitiikka” viittaa sosiaalisiin oikeuksiin, jotka määritellään Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa vuodelta 1961 ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia koskevassa peruskirjassa. Tämän artiklan mukaan nämä peruskirjat määrittävät sosiaaliset perusoikeudet ja mainitsee, että Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteena on ”*työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja syrjäytymisen torjuminen*”. Saman artiklan 151 toisessa momentissa mainitaan myös, että toimeenpanossa on huomioitava unionin kilpailukyky. Tällä tarkoitetaan, että Euroopan unionin sosiaalipolitiikassa on myös taloudellinen tavoite puhtaan sosiaalisen tavoitteen sijaan.

Sosiaalisten tukien luonnetta on arvioita tarkemmin EU:n tuomioistuimen tapauksessa *C-442/03 P*<sup>762</sup>. Ratkaisun perusteluiden kohdassa 124 todetaan, että jos sosiaalinen päämäärä voidaan saavuttaa vain ostamalla palveluita tietyltä yritykseltä, on tuki kiellettyä valtiontukea. Perustelujen kohdassa 123 mainitaan myös, että

<sup>760</sup> Neuvoston direktiivi 92/81/ETY, 19.10.1992 Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta.

<sup>761</sup> Quigley 2015, s. 198.

<sup>762</sup> *C-442/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) v. komissio*, ECLI:EU:C:2006:356.

samat sosiaaliset tavoitteet olisi voitu saavuttaa myös eri paikkoihin kohdistuvien matkojen tarjonnan ansiosta. Tällä tarkoitetaan, että sosiaalinen tuki on ollut syrjivää, jos se on hyödyttänyt käytännössä vain yhtä yritystä. Jotta tuki ei olisi syrjivää, on sen oltava tasapuolisesti kaikkien tietyllä alalla toimivien yritysten käytännössä. Tämä on korostunut erityisesti lento- ja meriliikenteen alalla.<sup>763</sup> Tällaisia tukikeinoja on joissain tapauksissa hyväksytty, vaikka kyseistä palvelua olisi tosiasiaassa tarjonnut vain yksi taho, jos palvelulle on riittävän suuri sosiaalinen tarve.<sup>764</sup>

Artiklan 107(2) toinen kohta taas sisältää poikkeukset tilanteissa, jossa valtio puuttuu ulkoisen tekijän aiheuttaneeseen voimakkaaseen häiriöön taloudessa. Soveltuvia tukia ovat artiklan mukaan ”tuet luonnonmullistuksen tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi”. Tuki kattaa siis vain mullistusten ja muiden tapahtumien aiheuttamat vahinkojen korjaamisesta aiheutuneet kustannukset, mutta ei esimerkiksi niiden välttämisestä tai torjumisesta aiheutuneita kustannuksia.<sup>765</sup> Luonnonmullistus ja muu poikkeuksellinen tapahtuma määritellään oikeuskäytännössä, vaikkakaan ei tyhjentävästi. Vahinkojen määrittelyn osalta ei ole selkeää, kattaako tuki pelkästään suorat vai myös epäsuorat vahingot. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vaadittu vahinkojen välittömyyttä. Esimerkiksi tapauksessa C-278/00 kohdassa 82 tuomioistuin toteaa, että korvata voidaan ainoastaan sellainen vahinko, jonka luonnonmullistukset tai muut poikkeukselliset tapahtumat ovat välittömästi aiheuttaneet.<sup>766</sup> Tämä sulkisi pois mahdollisuuden korvata välillisiä vahinkoja. EU-tuomioistuin on esittänyt tapauksessa C-346/03 perustelujen kohdassa 79, että ”*poikkeuksellisen tapahtuman ja valtioneuvon välillä on oltava suora yhteys, ja tarvitaan mahdollisimman tarkka arvio kyseessä oleville tuottajille aiheutuneesta vahingosta*”.<sup>767</sup> Tämän perustelun mukaisesti esimerkiksi ilmastonmuutoksesta aiheutuvat tuet eivät olisi sallittua valtioneuvon tukea, mutta poikkeuksellisesta yhtenä vuonna tapahtuvasta luonnonilmiöstä aiheutuvan vahingon korvaamiseen myönnetty tuki olisi sisämarkkinoille soveltuvaa tukea. Vuosittain toistuvat tapahtumat, kuten esimerkiksi tulvat tai kuivuudet, eivät siis oikeuttaisi tukiin. Komission tulkinnoissa tukiin oikeuttavia luonnonmullistuksia ovat poikkeukselliset ympäristön ilmiöt, joilla on vakavia seurauksia. Tällaisia ovat esimerkiksi tulvat, kuivuudet, tornadot, metsäpalot, maanjäristykset, tulivuorenpurkaukukset ja eläin- tai kasvitaudit.<sup>768</sup> Komissio on tosin tähän mennessä hyväksynyt SEUT 107(2)(b) -artiklan mukaisiksi poikkeuksiksi vain maanjäristykset, lumivyöryt,

763 Aikio 2016 kpl. 6.1.1.

764 Ks. esim. komission päätös N671a/2009 Switch-over to digital TV broadcasting in Slovakia - Terminal equipment for socially vulnerable persons, 6-kohdassa tunnistettiin käytännössä monopolin olemassaolo, mutta tätä ei huomioitu 30-kohdassa, jossa arvioitiin tuen soveltuvuutta.

765 Aldestam 2005 s. 108.

766 C-278/00, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:C:2004:239.

767 C-346/03, Atzeni ym., ECLI:EU:C:2006:130.

768 Ks. esim. kahdeksas kilpailupolitiikkaa koskeva komission kertomus, kohta 164.



maanvyöryt ja tulvat. Muita poikkeuksia, joita komissio katsoo voivansa hyväksyä, ovat pyörremyrskyt, hurrikaanit, tulivuorenpurkaukset sekä luonnollisesti syttyneet maasto- ja metsäpalot.<sup>769</sup>

Myös poikkeukselliseen tapahtumaan myönnetyt tuet soveltuvat sisämarkkinoille. Tällaista poikkeusta on tulkittava suppeasti.<sup>770</sup> Poikkeukselliseksi tapahtumiksi komissio on hyväksynyt sodat, sisäiset levottomuudet, lakot ja tietyin varauksin vakavat ydin- ja teollisuusonnettomuudet sekä laajoja vahinkoja aiheuttavat tulipalot.<sup>771</sup> Oikeuskäytännössä myös terrorismi ja sen seuraukset on joissain tilanteissa hyväksytty poikkeukselliseksi tilanteeksi, jossa vahinkoja voi korvata.<sup>772</sup> Muut taloudelliset poikkeukset taas eivät ole kuuluneet artiklan soveltamisalaan, mutta ne on korvattu usein artiklan 107(3)(b) nojalla, jonka perusteella on komission luvalla oikeutettu tukia jäsenvaltioiden taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.<sup>773</sup> Tällaisia tilanteita ovat olleet esimerkiksi dioksiinikriisi, jossa myrkyllisiä kloorattuja aineita päätyi eläinrehun sekaan Belgiassa, mikä aiheutti kriisi Belgian maataloudessa sekä koko kansantalouden tasolla,<sup>774</sup> sekä hullun lehmän taudin aiheuttamat joukkoteurastukset useissa EU-maissa.<sup>775</sup> Johtopäätöksenä voidaan todeta, että poikkeuksellinen tapahtuma on nimensä mukaisesti melko harvinaislaatuinen poikkeus, joka ei kosketa laajemmin taloutta tai eri toimialoja. Tosin vakavat ja laajat onnettomuudetkin voivat olla poikkeuksellisia tapahtumia, mutta näiden korvattavuus on rajoitettu verrattuna 107(3)(b) -artiklassa mainittuun ”vakavien häiriöiden poistamiseen taloudesta”.

Poikkeukselliset tapahtumat, jotka koskettavat markkinoita kokonaisuudessaan eivät välttämättä oikeuta tukiin. Tapauksessa C-278/00 ei hyväksytty Kreikan maidontuottajille maksaman tuen perusteeksi Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden aiheuttamaa maitomarkkinoiden romahtamista, koska onnettomuuden ja maitotilojen haitan välillä ei voitu näyttää syy-yhteyttä.<sup>776</sup> Tosin muu poikkeuksellinen olosuhde on voinut koskettaa markkinoita kokonaisuudessaan. Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen aiheuttamat lentojen peruuntumiset ja niistä aiheutuneet ylimääräiset kustannukset sai ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisun T-268/06 mukaan korvata valtion varoista lentoyhtiölle siltä osin kuin lentojen peruuntuminen ja lisäkustannukset olivat välttämätöntä ja johtuivat pakollisista viranomais määräyksistä. Se, että terrori-isku on aiheuttanut liiketoiminnalle haitallisia uudelleenjärjestelyjä, jotka johtuivat yritysten tekemistä valinnoista, riitti perusteeksi, koska toimijoiden

769 Komission suuntaviivat maa- ja metsätalousalueiden valtiontuesta vuosina 2014-2020 kohta 330.

770 Wyatt ja Dashwood 2000 s. 689.

771 Komission suuntaviivat maa- ja metsätalousalueiden valtiontuesta vuosina 2014-2020 kohta 330.

772 Ks. esim. T-268/06, Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. komissio, ECLI:EU:T:2008:222 kohta 49.

773 Aldestam 2005. s. 110.

774 Van Larebeke N *et al.* 2001 s. 265-273.

775 Komission XXXI kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus s. 280-283.

776 C-278/00, Kreikka v. komissio, ECLI:EU:C:2004:239 kohta 82.

ei tuomioistuimen näkemyksen mukaan tullut varautua terrori-iskuihin.<sup>777</sup> Terrori-isku ja ilmatilan sulkeminen katsottiin ratkaisun kohdassa 49 poikkeukselliseksi tapahtumaksi SEUT 107 (2)(b) -artiklan mukaisesti. Tapauksessa selvitetttiinkin, mitkä vahingot olivat välittömässä syy-yhteyksissä näihin ja siten korvattavissa.

Komission päätöksessä SA.32163<sup>778</sup> taas katsottiin, että lentoyhtiöille Islannin tulivuorenpurkauksesta aiheutuneet vahingot perutuista lennoista saatiin korvata. Vahingoiksi laskettiin sekä matkustajille korvattavat lennot että lentämättä jääneistä lennoista aiheutuneet tulonmenetykset. Tulonmenetykset laskettiin korvattavaksi sen mukaan, mitä toiminta olisi tuottanut, jos sitä olisi jatkettu normaalisti ja tuotot olisivat olleet keskitasolla. Yrityksille saatiin korvata menetetyt katteet sekä aiheutuneet kulut. Vahinkoja tapauksessa korvattiin noin 2M€. Huomattavaa perusteluissa on, että ratkaisun kohdassa 31 komissio painottaa tapahtuman taloudellista vaikutusta yhtenä perusteena tuen myöntämiselle.

Tästä voitaisiinkin katsoa, että korvattavia vahinkoja ovat vain vahingot, joiden syntyamiseen ei voida vaikuttaa omalla toiminnalla, vaan jotka syntyvät luonnonmullistuksesta tai muusta poikkeuksellisesta tilasta, ja joiden syntymistä ei omalla toiminnalla voi välttää. Vahinkojen laadulla ei ole väliä eli henkilö-, esine- ja varallisuusvahinkoja voidaan korvata. Myös saamatta jäänyt voitto voidaan korvata näiden artikloiden perusteella.

SEUT 107 (2)(c) -artiklan mukainen poikkeus on historiallinen, ja liittyy kylmän sodan aikaiseen Saksojen jakoon. Se kuuluu:

*”[Sisämarkkinoille soveltuu] tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi. Viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä päätöksen, jolla tämä alakohhta kumotaan.”*

Tämä tukiartikla oli mukana jo Rooman sopimuksessa, koska osa Länsi-Saksan alueista koki merkittävää taloudellista haittaa keinotekoisien rajan vuoksi. Varsinaista artiklan mukaista kumoamispäätöstä ei ole vielä tehty, vaikka sen soveltaminen olisi tullut mahdolliseksi jo vuonna 2014. Poikkeuksen soveltaminen on käytännössä lopetettu jo huomattavan paljon aikaisemmin. EU-tuomioistuin on todennut jo 2000-luvun alussa, että jaosta aiheutuvaa taloudellista haittaa on vaikea näyttää toteen, ja poikkeusta ei siksi tulisi soveltaa.<sup>779</sup> Tämän vuoksi tämän artiklan nojalla myönnettyjä tukia koskevia komission päätöksiä ei ole tehty vuoden 2000 jälkeen.<sup>780</sup>

Artikloiden sisältämät poikkeukset ovat melko suppeita, mutta harkinnanvaraisia poikkeuksia käsittelevässä SEUT 107(3) -artiklassa on huomattavasti

<sup>777</sup> Ks. T-268/06, Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. komissio, ECLI:EU:T:2008:222 kohdat 64-69.

<sup>778</sup> Komission päätös SA.32163 Remediation of damage to airlines and airports caused by seismic activity in Iceland and the volcanic ash in April 2010.

<sup>779</sup> Tapaus C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467.

<sup>780</sup> Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

laajemmin sovellettavia poikkeuksia artikloissa b ja c. Näiden perusteella komissio voi hyväksyä tiettyjä talouden häiriöiden poistamiseen tai tietyn talousalueen tai toiminnan kehityksen edistämiseen tarkoitettuja tukia. Komissio on myös antanut ryhmäpoikkeusasetuksen yhteydessä tiedon, milloin katsoo näiden artikloiden nojalla myönnettävien tukien soveltuvan sisämarkkinoille ja milloin ne on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta.<sup>781</sup>

### **3.3.3 SEUT 107 (3) mukaiset poikkeukset**

SEUT 107(3) -artikla sisältää tilanteet, joissa komissio voi todeta lähtökohtaisesti sisämarkkinoille kielletyn tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi tueksi. Näitä poikkeuksia kutsutaan harkinnanvaraisiksi poikkeuksiksi.<sup>782</sup> SEUT 107(3) -artiklan sisältö kuuluu ”sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:”. Tätä seuraa neljä poikkeusta sekä neuvostolle jätetty mahdollisuus määrätä erilaisia tukia soveltuvaksi sisämarkkinoille.

#### **3.3.3.1 Elintasopoikkeus**

Ensimmäisen poikkeuksen sisältävä artikla SEUT 107(3)(a) kuuluu:

”[Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää] *tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä 349 artiklassa tarkoitetuilla alueilla, niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen;*”

Artikla 349 viittaa tiettyihin merentakaisiin alueisiin tai saaristoihin, joiden sijainti aiheuttaa niille pysyviä taloudellisia ongelmia. Unionin tasolla aluetuet perustuvat tähän poikkeukseen niiden alueiden osalta, joiden elintaso on poikkeuksellisen alhainen. Osa aluetuista myönnetään myös SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla.<sup>783</sup> Artiklan 107 (3)(a) nojalla myönnetään toimintatukea, artiklan 107(3) (c) -nojalla taas myönnetään investointitukea.<sup>784</sup> Tosin useissa tapauksissa SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla myönnetään myös toimintatukea, mutta näitä on aiemmin pidetty poikkeuksena artiklan systematiikkaan ottaen huomioon sen taustalla vaikuttavat tekijät, kuten kilpailun vääristymisen ehkäisy.<sup>785</sup> Linja on myös pysynyt ja toimintatukien määrä on vähenemässä uusiutuvan energian tuista johtuneen poikkeuskauden jälkeen.<sup>786</sup> SEUT 107(3)(a) -artiklan nojalla myönnettävä tuki on

---

781 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

782 Hancher et al. 2012 s.753-754.

783 Euroopan komissio, Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014-2020 (2013/C 209/01) perusteluiden kohta 1.

784 Euroopan komissio, Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014-2020 (2013/C 209/01).

785 Thieffry 2014.

786 Thieffry 2014.

talousalueen ja taloudellisen kehityksen edistämiseen kun taas SEUT 107(3)(c)-artiklan nojalla myönnettävä tuki taas talousalueen kehitykseen ja ongelmien poistoon tai vähentämiseen. Investointituki on vain kehitykseen, toimintatuki elintason nostamiseen alueella.<sup>787</sup> Käytännössä tuki myönnetään Unionin koheesipolitiikan yhteydessä ja komissio määrittää alueet, jotka ovat tukikelpoisia tai kriteerit alueen määrittämiseksi tällaiseksi alueeksi.<sup>788</sup> Tällaisia alueita ovat ainakin alueet, joiden BKT asukasta kohden on enintään 75 % Unionin keskiarvosta.<sup>789</sup>

107(3)(a) -artiklan tulkinnassa olennaista on, että alueen kehitystasoa verrataan koko Unionin tasolla eikä yksittäisen jäsenvaltion tasolla.<sup>790</sup> Tämä on perusteltua, koska jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja taloudellisessa kehityksessä ja taloudellisen tuen tarve jonkun valtion kehittyneimmillä alueilla voi olla suurempi kuin jonkun korkeamman elintason jäsenvaltion heikoimmilla pärjäävillä alueilla.

### 3.3.3.2 Hanke tai vakava häiriö -poikkeus

Toinen harkinnanvaraisista poikkeuksista sisältyy SEUT 107(3)(b) -artiklaan. Tämän artiklan sanamuoto kuuluu:

”[Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää] *tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen;*”

Tämä poikkeus jakautuu kahteen osaan: hankepoikkeukseen ja häiriöpoikkeukseen.<sup>791</sup> Hankepoikkeus on hyvin laaja-alainen ja käsitteeltään hieman epäselvä. Hankepoikkeus on myös todella harvinainen tuen myöntämisperuste. Ainoastaan SEUT 107(2)(c) -artiklan mukainen Saksa-poikkeus on ollut vähemmän käytetty tukien myöntämisperuste viimeisen vuosikymmenen aikana.<sup>792</sup> Tämä voi johtua poikkeuksen hyvin rajallisesta käyttöalasta, tiukoista soveltamisedellytyksistä tai mahdollisuuksista rahoittaa kyseiset projektit muilla tavoin.

Oikeuskirjallisuudessa edellytyksenä tämän poikkeuksen soveltamiselle on pidetty sitä, että se edistää kaikkien jäsenvaltioiden intressejä tai yhteistä etua.<sup>793</sup> Siitä sen sijaan kirjallisuudessa on erilaisia näkemyksiä, tulisiko hankkeessa olla mukana useita jäsenvaltioita vai ei.<sup>794</sup> Komission kanta on, että lähtökohtaisesti jäsenvaltioita pitäisi olla mukana enemmän kuin yksi, mutta joissain tapauksissa myös yksittäisen

787 Euroopan komissio, Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014-2020 (2013/C 209/01) kohdat 15-16.

788 Euroopan komissio, Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014-2020 (2013/C 209/01) perusteluiden kohta 2.

789 Euroopan komissio, Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014-2020 (2013/C 209/01) kohta 150.

790 Tapaus 730/79, Philip Morris, ECLI:EU:C:1980:209 kohta 25.

791 Ks. komission tavasta luokitella nämä tuet Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard

792 Ks. taulukko 15.

793 Ks. esim. Aldestam 2005 s. 122.

794 Vrt. Aldestam 2005 s. 122 ja Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 6.1.2.

jäsenvaltion toteuttama projekti voi täyttää tämän artiklan vaatimukset.<sup>795</sup> Unionin tavoitteina on mainittu kilpailukyky, kestävä kasvu, yhteiskunnalliset haasteet ja arvonmuodostus koko Unionin tasolla.<sup>796</sup> Myös talouskasvua on pidetty sellaisena yhteisen edun mukaisena tavoitteena, joka huomioidaan valtioneuvoston politiikassa.<sup>797</sup> Vaikka yhteistä etua koskevasta hankkeesta on annettu omat suuntaviivansa, jättävät ne komissiolle silti merkittävän harkintavallan ja erilaisten projektien hyväksyttävyyden on tästä johtuen epäselvää.

Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu, onko ilmastonmuutoksen torjunta sellainen projekti, jonka torjunta olisi koko Euroopan etua koskeva yhteinen hanke.<sup>798</sup> Oikeuskäytännössä on todettu, että saasteiden vähentäminen on esimerkki tällaisesta koko Euroopan etua koskevasta hankkeesta SEUT 107 (3)(b) -artiklan tarkoittamalla tavalla.<sup>799</sup> Tämän poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvia tapauksia on kuitenkin löytynyt oikeuskäytännöstä melko vähän ja hanketta koskeva oikeustila on kokonaisuutena epäselvä. Tästä syystä erilaiset ympäristönsuojelutoimet on selkeämpää hyväksyttävä SEUT 107(3)(c) -artiklan mukaisina toimina, koska tämän artiklan tulokinnasta on annettu enemmän ja selkeämpiä komission suuntaviivoja kuin artiklasta 107(3)(b).<sup>800</sup>

Toinen osa SEUT 107(3)(b) -artiklan mukaista poikkeusta mahdollistaa valtiontuen myöntämisen ”jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.” Komission tätä tukea koskevia ratkaisuja on todella vähän ennen vuoden 2008 talouskriisiä, jonka jälkeen tätä poikkeusta koskevien päätösten määrä nousi satoihin.<sup>801</sup> Poikkeus on huomattavasti yleisempi verrattuna 107(3)(b) -artiklan ensimmäiseen kohtaan, sillä tapauksia on noin kaksikymmenkertaisesti. Finanssikriisin jälkeisenä aikana tämä poikkeus on ollut toiseksi yleisin poikkeus, jonka nojalla tukia on myönnetty.<sup>802</sup>

Komissio antoi reaali-talouteen levinneestä finanssikriisistä johtuen erillisen tiedonannon siitä, miten valtiontukea voidaan myöntää rahoituksen turvaamiseksi eri toimijoille.<sup>803</sup> Tuen tavoitteena oli varmistaa rahoituksen saanti yrityksille ja edistää

---

795 Komission tiedonanto COM(2014) 188/02 Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet kohta 14.

796 Komission tiedonanto COM(2014) 188/02 Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet kohta 16.

797 Maillo 2017 s. 6.

798 Woerdman 2001 s. 10.

799 Ks. esim. C-62/87, Walloon regional executive v. komissio, ECLI:EU:C:1988:132 kohta 22.

800 Katso luku 3.3.3.3 Taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen.

801 Ks. taulukko 16.

802 Ks. taulukko 15.

803 Komission tiedonanto COM(2009) 83/01 Tilapäiset unionin puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä.

samalla investointeja kestäväan kasvuun.<sup>804</sup> Tuen määrä oli rajoitettu määrään, jonka arvioitiin olevan riittävä häiriön ja sen vaikutusten poistamiseksi.<sup>805</sup>

Tuen myöntäminen SEUT 107(3)(b) -artiklan nojalla oli siis mahdollista kansainvälisen finanssikriisin vaikutusten lieventämiseksi.<sup>806</sup> Nämä tuet katsottiin hyväksyttäviksi vielä vuoden 2011 loppuun asti.<sup>807</sup> Aiemmin oikeuskäytännön vaatimuksena on ollut, että vakava häiriö koskettaa tukea myöntävän jäsenvaltion koko taloutta, eikä ainoastaan tietyn alueen tai jäsenvaltion osan taloutta.<sup>808</sup> Tällöin tukeen oikeuttavia häiriöitä voisi olla monenlaisia ja ne voisivat olla vuoden 2008 kriisiä pienempiä.

Koska SEUT 107(3)(b) -artikla on poikkeus pääsääntöön eli tukien soveltu-mattomuuteen sisämarkkinoille, on sitä sovellettava suppeasti.<sup>809</sup> Komissio on päätöksissään todennut, että tätä artiklaa ei voida soveltaa tukeen, joka myönnetään yksittäisille yrityksille eikä koko toimialalle yleisesti.<sup>810</sup> Komissio on ollut myö-äärimmäisen pidättyväinen sallimaan yksittäisten vaikeuksissa olevien yritysten tukemista tämän artiklan nojalla.<sup>811</sup> Kyseessä on siis poikkeussäännös, jonka sovelta-misessa tulee olla pidättyväinen eikä sen varaan voi juurikaan laskea uusien tukijär-jestelmien käyttöönottoa.

### 3.3.3.3 Taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen

Poikkeus, joka sallii tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämisen, sisältyy SEUT 107 (3)(c) -artiklaan. Poikkeuksen sanamuoto kuuluu:

” [Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää] *tukea tietyn taloudellisen toimin-nan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edelly-tyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;*”

Tuomioistuin on todennut, että SEUT 107(3)(c) -artiklan soveltamisala on sel-keästi laajempi kuin SEUT 107(3)(a) -artiklan, koska SEUT 107(3)(c) – artiklassa ei ole tuensajaan rajoittavia taloudellisia ehtoja, jollaisia SEUT 107(3)(a) -artikla

804 Komission tiedonanto COM(2009) 83/01 Tilapäiset unionin puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä kohta 1.3.

805 Ks. Komission tiedonanto COM(2011) 6/05 Tilapäiset unionin puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä kohta 2.

806 Ks. myöntöperusteesta Komission tiedonanto COM(2009) 83/01 Tilapäiset unionin puitteet val-tiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä kohta 4.1.

807 Komission tiedonanto COM(2011) 6/05 Tilapäiset unionin puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä.

808 Ks. Ennakkotapaus T-132/96, Freistaat Sachsen ja muut v. komissio, ECLI:EU:T:1999:326 kohdat 166-168.

809 Komission tiedonanto COM(2011) 6/05 Tilapäiset unionin puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä kohta 2.1.

810 Komission päätös C 9/08 Restructuring aid to Sachsen LB kohta 7.2.1.

811 Komission päätös C 9/08 Restructuring aid to Sachsen LB kohta 7.2.1.

asettaa.<sup>812</sup> Toisaalta SEUT 107(3)(a) -artiklan mukaiset tuet saavat muuttaa kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä enemmän kuin SEUT 107(3)(c) -artiklan mukaiset tuet, joten tukitoimenpiteillä on omat käyttökohteensa. SEUT 107(3)(c) -artiklan soveltamisessa tulee myös huomioida yhteisen edun mukaiset tavoitteet<sup>813</sup> toisin kuin SEUT 107(3)(a) -artiklaa sovellettaessa.<sup>814</sup> SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla myönnetään lukumääräisesti selkeästi eniten tukia, melkein kymmenkertaisesti seuraavaksi yleisimmän käytettyyn poikkeussäännökseen, vakavan häiriön poistamiseen liittyviin tukiiin.<sup>815</sup> Tämän poikkeuksen nojalla on sallittu tukea mm. ympäristönsuojeluun ja energia-alalle,<sup>816</sup> rakenneuudistuksiin ja yritysten pelastamiseen<sup>817</sup> sekä T&K&I-tukia.<sup>818</sup> Näitä kaikille aloille soveltuvia tukia kutsutaan horisontaalisiksi tuiksi.<sup>819</sup> Sektoriaalisia tukia taas ovat tuet, jotka soveltuvat jollekin tietylle alalle.<sup>820</sup> Tällaisia ovat esimerkiksi tuet lentoliikenteelle<sup>821</sup> ja laajakaistarakentamiselle.<sup>822</sup> Sektoriaalisia tukia on pidetty aiemmin hyväksyttävänä seuraavien edellytysten täytyessä:<sup>823</sup>

1. Tuot on rajoitettu tilanteisiin, jossa niiden myöntäminen on perusteltua huomioiden alan olosuhteet.
2. Tuen tulisi perustua pitkän aikavälin kehitykseen ja elinkelpoisuuden varmistamiseen pelkän markkinoilla pitämisen sijaan.
3. Sosiaalisen ja taloudellisen muutoksen lieventäminen on hyväksyttävää.
4. Pidempiaikaisten tukiohjelmien tukien tulisi laskea ajan kuluessa ja tuen määrän tulisi olla yhteydessä alan kehitykseen.
5. Tuen tulisi olla oikeasuhtainen ratkaistaviin ongelmiin nähden ja kilpailun vääristymät tulisi pitää minimissä.
6. Teollisuuden ongelmia ja työttömyyttä ei tukitoimenpiteellä tulisi siirtää toiseen jäsenvaltioon.

---

812 Ks. ennakkotapaus C-248/84, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:1987:437 kohta 19.

813 Ks. Yhteisen edun käsitteestä luku 4.2.3 Yhteinen etu

814 Ks. SEUT 107 (3)(c) -artiklan tulkinnasta esim. Aldestam 2005 123-125.

815 Ks. taulukko 15 eri poikkeusten soveltamismääristä.

816 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

817 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

818 Komission tiedonanto COM(2014) 198/01 Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatio-toimintaan myönnettävälle valtiontuelle.

819 Alkio & Hyvärinen 2016 kohta 6.1.2.

820 Aldestam 2005 s. 124.

821 Komission tiedonanto Suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (2014/C 99/03).

822 Komission tiedonanto EU:n suuntaviivat valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä (2013/C 25/01).

823 Komission kahdeksas kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1978 s. 124-125.

Oikeuskäytännön mukaan komission on aina huomioitava tämän poikkeuksen mahdollinen soveltuminen ja perusteltava, miksi kilpailun vääristymisen aiheuttamat haitat ovat pienempiä kuin yhteiselle edulle saatava hyöty.<sup>824</sup> Tämän vuoksi komission on myös arvioitava aina kilpailun vääristymisen määrä ja siitä aiheutuva haitta, koska tässä tapauksessa joudutaan tekemään periaatepunnintaa yhteisen hyödyn ja kilpailun vääristymisen aiheuttaman haitan välillä. Käytännössä SEUT 107(3)(c) -artikla toimii yleisperiaatteena, jonka avulla voidaan myöntää tukia Unionin tavoitteiden mukaiseen toimintaan tai taloudellisen kehityksen edistämiseen. Komission arviointi artiklan kattavuudesta ja sisällöstä on vaihdellut ajan myötä. Tämä on luontevaa ottaen huomioon sen, että artiklan perusteella myönnettävien tukien tarkoituksena on edistää yhteistä etua, mikä on jossain määrin poliittisten tilanteiden mukaan vaihteleva käsite. Komissio on perustellut säännönmukaisesti eri tukien sallimista sillä, että valtiontukisääntöjen mukaisten tukien myöntäminen ei johda kilpailun vääristymiseen, jos valtiontukisääntelyn peruseriaatteista pidetään kiinni.<sup>825</sup>

Ympäristö- ja energiapoikkeukset eivät varsinaisesti ole SEUT 107 -artiklan ulkopuolinen poikkeus, mutta niistä annettujen tiedonantojen määrän vuoksi niitä koskee omanlaisensa sääntely. Komissio on tiedoksiannossaan katsonut<sup>826</sup>, että erilaiset ympäristötuet voivat olla yhteismarkkinoille soveltuvaa tukea SEUT 107(3) (c) -artiklan nojalla eli ”*tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla*”. Tällöin ympäristö- tai energiatuen kohdalla arvioidaan sekä tuen myönteiset vaikutukset yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen että sen kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun.<sup>827</sup> Näitä yhteisen edun mukaisia tavoitteita ovat mm. Unionin kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosenttia verrattuna vuoden 1990 tasoon, tai 30 prosentin vähennys jos olosuhteet ovat oikeat, mitä tällä sitten tarkoitetaan, uusiutuvista lähteistä tuotetun energian osuuden nostaminen 20 prosenttiin Unionin energiankulutuksesta ja Unionin energiatehokkuuden parantaminen 20 prosenttia vuoden 1990 tasolta.<sup>828</sup>

Unionin yhteiseen energiapolitiikkaan liittyvissä tavoitteissa valtiontuet ovat tärkeässä roolissa. Neuvoston suuntaviivoissa mainitaan valtiontuet useita kertoja. Yhtenä painopisteenä on uusiutuvaan ja puhtaaseen energiaan liittyvät investoinnit. Näitä pyritään edistämään helpottamalla valtiontukien myöntämistä näihin investointeihin, poistamalla ympäristön tai talouden kannalta haitallisia tukia fossiilisilta polttoaineilta, rahoituksen saannin tukemisella ja tuotantotukien myöntämisellä

824 Ks. C-248/84, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:1987:437 kohta 18-20.

825 Ks. Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

826 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

827 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

828 Komission tiedonanto COM(2010) 2020 EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia s. 5.



uusiutuville energianlähteille.<sup>829</sup> Näiden tavoitteiden käytännön toteutus on jäänyt komissiolle, joka on antanut suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle<sup>830</sup> ja tiukentanut valtiontukilinjaansa toisilla toimialoilla.<sup>831</sup>

#### 3.3.3.4 Kulttuuri ja kulttuuriperintö –poikkeus

SEUT 107(3)(d) -artikla mahdollistaa valtiontuen myöntämisen kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen. Artiklan sanamuoto kuuluu:

”[Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää] *tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;*”

Poikkeusta käytetään melko usein. Tapauksia on viimeisen vuosikymmenen ajalta noin 300 kappaletta, mikä tekee SEUT 107(3)(d) -artiklasta neljänneksi yleisimmän perusteen myöntää sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea.<sup>832</sup> Huolimatta poikkeuksen yleisyydestä, soveltamisala on käytännössä suppea. Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä ei useissa tapauksissa katsota taloudelliseksi toiminnaksi, koska ne voidaan niiden erityispiirteidensä vuoksi järjestää muutoin kuin kaupalliselta pohjalta. Käytännössä taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan pääasiassa pääsylipputulolla rahoitettava toiminta tai kulttuuritoiminta, joka hyödyttää pääasiassa yksittäisiä yrityksiä.<sup>833</sup>

Muunlainen kulttuurin tai kulttuuriperinnön edistäminen valtion varoin on SEUT 107(1) -artiklassa tarkoitettua valtiontukea ja se soveltuu sisämarkkinoille, jos se myönnetään artiklan 107(3)(d) nojalla. Koska kyseessä on poikkeus pääsääntöön, on sitä tulkittava suppeasti. Koska kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen on harvoin valtiontukea, jää tämän poikkeuksen soveltamisala melko suppeaksi.

#### 3.3.3.5 Muut tuet –poikkeus

Viimeinen poikkeus pääsääntöön on SEUT 107(3)(e) artiklassa. Sen sanamuoto kuuluu:

”[Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää] *muuta tukea, josta neuvosto päättää komission ehdotuksesta*”

Tätä poikkeusta käytetään todella harvoin. Ainoat valtiontukipäätökset, joita tämän artiklan nojalla annettujen asetusten soveltamiseen liittyvät, ovat kilpailukyvyttömiä kivihiihlikaivosten sulkemisen helpottamiseksi annettavasta valtiontues-

829 Eurooppa-Neuvoston päätelmät 22.5.2013 kohta 5.

830 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 12.

831 Ks. luku 1.5 Valtiontukien historia osana Euroopan Unionin historiaa, erityisesti luvun loppupuolella selostetaan komission valtiontukilinjan tiukentumista.

832 Ks. taulukko 15.

833 Ks. esim. Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 2.6.

ta.<sup>834</sup> Tämä on myös tällä hetkellä ainoa voimassa oleva SEUT 107(3)(e) -artiklan nojalla annettu säännös. Kyseinen poikkeus on siis todella vähämerkityksellinen. Poikkeusta koskevia päätöksiä viimeiseltä vuosikymmeneltä on myös hyvin vähän: 29 kappaletta, joista merkittävä osa on kirjausvirheitä.

### 3.4 Valtiontukiprosessi

#### 3.4.1 Prosessin kulku

Valtiontukia koskevat menettelysäännöt perustuvat SEUT 108 artiklaan. Artikla kokonaisuudessaan kuuluu seuraavasti<sup>835</sup>:

*1. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi.*

*2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.*

*Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 258 ja 259 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.*

*Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään 107 artiklan määräyksistä tai 109 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen sisämarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Jos komissio on aloittanut kyseistä tukea koskevan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua menettelyä, asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa.*

*Jos neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa kolmen kuukauden määräajassa pyynnöstä, komissio tekee päätöksen asiassa.*

*3. Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta 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 tarkoitettua menettelyä viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamia toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.*

834 Neuvoston päätös kilpailukyvyyttömiä kivihilikaivosten sulkemisen helpottamiseksi annettavasta valtiontuesta (2010/787/EU).

835 Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007.

4. Komissio voi antaa niitä valtioneuvoston tukimuotoja koskevia asetuksia, jotka neuvosto on 109 artiklan mukaisesti määrittänyt sellaisiksi, jotka voidaan vapauttaa tämän artiklan 3 kohdassa määrätystä menettelystä.

Tästä valtioneuvostoa koskevan menettelyn kannalta olennaisimmat ovat kohdat 2 ja 3. Kohta 2 oikeuttaa komission päättämään, että tuki ei sovellu sisämarkkinoille sekä velvoittamaan valtiot noudattamaan tätä päätöstä sillä uhalla, että niiden katsotaan laiminlyöneen jäsenyysoikeuksiaan. Kohta 3 taas asettaa valtioille velvoitteen ilmoittaa tukitoimenpiteistä komissiolle ennen niiden käyttöönottoa. Kohdat 1 ja 4 taas liittyvät enemmän komission omaan työskentelyyn ja komission toimivaltaan. Kohdan 4 perusteella annetut asetukset ovat merkityksellisiä, koska näiden perusteella määritellään tuet, joita ei tarvitse ilmoittaa 3- kohdan mukaisessa menettelyssä. Tällaisia asetuksia ovat mm. ryhmäpoikkeusasetus<sup>836</sup>, *de minimis* -asetus<sup>837</sup> sekä alakohtaiset erityispoikkeukset<sup>838</sup>.

Kuten SEUT 108 (3) artiklassa todetaan, tuesta on ilmoitettava komissiolle niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa siitä. Samassa kohdassa todetaan myös, että tukea ei saa ottaa käyttöön ennen komission päätöstä joko jättää asia tutkimatta tai soveltuvuutta arvioivan menettelyn päätteeksi annettua päätöstä hyväksyä tuki. Tätä kutsutaan ”*stand still*” -velvoitteeksi.<sup>839</sup> Tietyissä tapauksissa tukea ei tarvitse ilmoittaa. Tällaisia tilanteita ovat ryhmäpoikkeusasetuksessa tai *de minimis* -asetuksessa mainitut tapaukset. Komissio suosittelee ehdottomasti ilmoitusta edeltävää yhteydenpitoa komission kanssa, jotta voidaan keskustella epävirallisesti hankkeeseen liittyvistä oikeudellisista ja taloudellisista näkökohdista, koska tämä parantaa komission kokemuksen mukaan ilmoitusten laatua ja täydellisyyttä. Koska kyseessä on epävirallinen menettely, ei siihen sovelleta normaaleja menettelysääntöksiä ja määräaikoja.<sup>840</sup>

Esinotifointimenettelyn jälkeen jäsenvaltio jättää komissiolle ilmoituksen valtioneuvostosta, jota seuraa alustava tutkinta. Alustavan tutkintavaiheen tarkoituksena on, että komissio voi joko suoraan todeta tuen soveltuvan sisämarkkinoille tai jos sille jää epäilystä tuen soveltumisesta, aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Tämä on myös useita kertoja oikeuskäytännössä vahvistettu rajoitus menettelylle.<sup>841</sup> Komis-

836 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

837 Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

838 Ks. esim. Komission asetus 702/2014, 25.6.2014, tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

839 Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 10.

840 Komission tiedonanto COM(2009) 136/04 Valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytännösäännöistä kohta 3.

841 Ks. esim. tapaukset C-204/97, Portugali v. komissio, ECLI:EU:C:2001:233 ja T-86/96, Aero Lloy Flugreisen GmbH & Co. Ja muut v. komissio, ECLI:EU:T:1999:25.

siolla on täydellisen ilmoituksen jättämisestä alkava kahden kuukauden määräaika tehdä menettelyn päättävä päätös<sup>842</sup> ellei alustava tutkinta ole ollut keskeytettynä jäsenvaltion pyynnöstä.<sup>843</sup> Määräaika tosin alkaa vasta täydellisestä ilmoituksesta eli ilmoituksesta, johon komissio ei pyydä lisätietoja.<sup>844</sup> Lisätietoja pyydetään yleensä enintään kaksi kertaa.<sup>845</sup> Ilmoituksen täydellisyydestä on myös oikeuskäytäntöä: jos komissio voisi sillä jo valmiiksi olevien tietojen perusteella tehdä päätöksen, joka päättää alustavan tutkinnan eli toteaa joko tuen soveltuvan sisämarkkinoille tai tuen soveltuvuudessa olevan epäselvyyksiä, on ilmoitus täydellinen.<sup>846</sup> Ilmoitus katsotaan peruutetuksi, jos jäsenvaltio ei muistutuksen jälkeen toimita komissiolle sen pyytämiä tietoja.<sup>847</sup>

Jos komissio ei ole tehnyt menettelyn päättävää päätöstä määräajan loppuun mennessä, ilmoitusta pidetään komission hyväksymänä, ja jäsenvaltio voi ottaa toimenpiteet käyttöönsä ilmoittamalla siitä komissiolle ellei komissio tee menettelyn päättävää päätöstä 15 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.<sup>848</sup> Tätä menettelyä kutsutaan *Lorenz*-menettelyksi, koska se perustuu tuomioistuimen ennakkotapaukseen *Gebrüder Lorenz*, jossa tuomioistuin totesi, että jäsenvaltiolla on oikeus ottaa toimenpide käyttöön, jos komissio ei tee päätöstä kohtuullisessa määräajassa, mutta jäsenvaltion on oikeusvarmuuden vuoksi ilmoitettava tästä komissiolle.<sup>849</sup>

Alustava tutkinta voi menettelyasetuksen mukaan päättyä neljällä tavalla. Ensimmäisenä on aiemmin mainittu tilanne, jossa komissio ei anna päätöstä määräajassa, jolloin komissiolle täytäntöönpanosta annetusta ilmoituksesta seuranneen 15 päivän määräajan jälkeen tuki voidaan katsoa voimassa olevaksi tueksi. Menettely voi myös päättyä kolmeen päätökseen. Ensimmäinen päätös toteaa, että toimenpide ei ole tukea, jolloin toimenpiteen voi ottaa käyttöön vapaasti.<sup>850</sup> Toinen päätös on, että toimenpide on tukea, mutta sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ei ole epäilystä. Tämä päätös on ”vastustamatta jättämistä koskeva päätös”.<sup>851</sup> Kolmas päätös on päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Tämä aloitetaan, jos on epäilystä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.<sup>852</sup>

---

842 Valtiontukien menettelyasetus. Artikla 4 5-kohta.

843 Komission tiedonanto COM(2009) 136/04 Valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä kohta 27

844 Valtiontukien menettelyasetus Artikla 4 5-kohta.

845 Komission tiedonanto COM(2009) 136/04 Valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä kohta 26.

846 Ks. ennakkotapaus C-99/98, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:C:2001:94 kohta 55.

847 Valtiontukien menettelyasetus Artikla 5 3-kohta.

848 Valtiontukien menettelyasetus Artikla 4 6-kohta.

849 Ks. ennakkotapaus 120/73, Gebrüder Lorenz GmbH v. Saksan liittotasavalta ja Land de Rhénanie-Palatinat, ECLI:EU:C:1973:152 kohta 4.

850 Valtiontukien menettelyasetus Artikla 4 2-kohta.

851 Valtiontukien menettelyasetus Artikla 4 3-kohta.

852 Valtiontukien menettelyasetus Artikla 4 4-kohta.

Koska SEUT 108 artikla on sisällöltään melko suppea, on sen soveltamisesta annettu oma asetuksensa, valtiontukien menettelyasetus.<sup>853</sup> Menettelyasetuksessa säädetään tarkemmin ilmoitus- ja kantelumenettelystä sekä vuosiraportoinnista komissiolle. Komission suuntaviivat ja ohjeet valtiontukimenettelystä taas ovat ei-sitovaa sääntelyä, jotka sitovat komissiota itseään, mutta ovat jäsenvaltioille informatiivisia.<sup>854</sup> Tällaista ei-sitovaa sääntelyä on mm. komission tiedonanto valtiontukimenettelyssä sovellettavista käytännesäännöistä,<sup>855</sup> tiedonanto yksinkertaistetuista menettelyistä tietyissä asioissa,<sup>856</sup> tiedonanto liittyen kansallisten tuomioistuinten rooliin valtiontukisäännöksiä sovellettaessa<sup>857</sup> sekä tiedonanto takaisinperintämenettelystä<sup>858</sup>.

Valtiontukien menettelyasetus säättää neljästä eri prosessityypistä. Asetuksen luku VI sisältää säännökset tuesta, joka on jo voimassa. Tällaisia tukia ovat tuet, jotka on aiemmin hyväksytty, joista komissio ei ole tehnyt päätöstä tuen soveltuvuudesta määräajassa, kymmenen vuoden vanhentumisajan ylittäneet tuet, sisämarkkinoiden kehityksen myötä tuiksi muuttuneet toimenpiteet sekä toimenpiteet, jotka on otettu käyttöön ennen sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta voimaantuloa. Sisämarkkinoiden kehityksen myötä tuiksi muuttuneilla toimenpiteillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa kilpailulta suljettua toimialaa tuetaan, mikä ei ole välttämättä kiellettyä valtiontukea. Jos kyseinen ala taas avataan kilpailulle, muuttuu tuki silloin kielletyksi valtiontueksi. Näissä tilanteissa komission toiminta perustuu pääasiassa tietojen keräämiseen jäsenvaltiolta. Kerätyn tiedon perusteella komissio arvioi, soveltuvatko tuet yhä sisämarkkinoille.<sup>859</sup>

Uusia tukia koskeva menettely taas sisältyy menettelyasetuksen II lukuun. Uudella tuella tarkoitetaan asetuksen mukaan kaikkia tukia ja tukiohjelmiä, jotka eivät ole voimassa sekä voimassa olevan tuen muutoksia.<sup>860</sup> Uusissa tuissa lähtökohta on, että ne on ilmoitettava riittävän ajoissa komissiolle eikä uusia tukia saa panna täytäntöön ennen kuin komissio on tehnyt päätöksen tällaisen tuen hyväksymisestä.<sup>861</sup> Menettelyasetus säättää myös komission tiedonsaantioike-

---

853 Valtiontukien menettelyasetus.

854 Ks. suuntaviivojen komission harkintavaltaa rajoittavasta luonteesta luku 3.1.

855 Komission tiedonanto COM(2009) 136/04 Valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytännesäännöistä.

856 Komission tiedonanto COM(2009) 136/6 yksinkertaistetusta menettelystä tietyntyyppisten valtiontukien käsittelemiseksi.

857 Komission tiedonanto COM(2009) 85/1 valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa.

858 Komission tiedonanto COM (2007) 272/05 sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien Komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa.

859 Valtiontukien menettelyasetus artiklat 21-22.

860 Ks. määritelmästä Valtiontukien menettelyasetus artikla 1 c-kohta.

861 Valtiontukien menettelyasetus artikla 2-3.

udesta, muodollisesta tutkintamenettelystä ja menettelyn päätteeksi annettavista päätöksistä.<sup>862</sup>

Sääntöjenvastaisia tukia koskeva menettely taas alkaa edellisestä eroten komission omasta aloitteesta. Sääntöjenvastaisella tuella tarkoitetaan tukea, joita ei ole ilmoitettu komissiolle SEUT 108(3) -artiklan mukaisesti.<sup>863</sup> Tällöin komissio alkaa saamansa kantelun tai muun tiedon perusteella tutkia toimenpiteen valtioneuvoston ja mahdollisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Jäsenvaltiolle tiedotetaan menettelystä ja jäsenvaltiolla on tiedonantovelvollisuus rässä prosessissa. Sääntöjenvastaisen tuen menettelyssä komissio voi myös antaa määräyksen tuen maksamisen keskeyttämisestä tai tilapäisestä takaisinperinnästä. Jos jäsenvaltio ei noudata tätä määräystä, se on laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteen. Lopullisen päätöksen jälkeen sääntöjenvastainen ja sisämarkkinoille soveltumaton tuki on perittävä takaisin.<sup>864</sup>

Tuen väärinkäyttö on neljäs ja viimeinen menettelytyyppi. Tuen väärinkäytöllä tarkoitetaan, että tukea käytetään sen myöntämiselle ja vastaanottamiselle asetettujen rajoitteiden ja ehtojen vastaisesti.<sup>865</sup> Tuen väärinkäyttötapaissa komissio voi suoraan aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, joka noudattaa tutkintamenettelyn sääntöjä soveltuvilta osin. Tämä menettely rajoittuu tuensaajan toimintaan.<sup>866</sup>

SEUT 108 ei sisällä vanhentumisaikäsääntelyä, mutta menettelyasetukseen vanhentumista koskevaa sääntelyä on otettu mukaan luottamuksensuojaan liittyvien ongelmien vuoksi.<sup>867</sup> Tämän vuoksi komission toimivaltuuksiin määrätä perimään tuki takaisin, määrätä sakko tai uhkasakko ja panna täytäntöön sakko tai uhkasakko on asetettu menettelyasetuksessa rajoituksia, jotta välttyttäisiin luottamuksensuojaongelmilta.<sup>868</sup> Vanhentumisajat suojaavat erityisesti tuen saajia, koska tuensaajille takaisinperintä pitkän ajan jälkeen voisi olla hyvin haitallista. Toisaalta kymmenen vuoden vanhentumisaika takaisinperinnässä mahdollistaa takaisinperinnän vielä melko pitkän ajan jälkeen. Jos vanhentumisaika on kulunut umpeen, katsotaan tuki voimassaolevaksi tueksi,<sup>869</sup> jolloin siihen voidaan soveltaa voimassa olevan tuen menettelyä.

Menettelyasetus antaa komissiolle toimivallan toteuttaa toimialaa ja tukivälineitä koskevia tutkimuksia, jotta tukivälineen kilpailuvaikutukset voidaan arvioida. Jäsenvaltioilla ja tukea saaneilla yrityksillä on velvollisuus antaa tietoja komissiolle. Komission on tutkinnan päätteeksi julkaistava kertomus tutkintansa tuloksista ja pyydyttävä tähän huomautuksia jäsenvaltiolta ja asianomaisilta yrityksiltä.<sup>870</sup>

---

862 Ks. Valtiontukien menettelyasetus artiklat 4-9.

863 Ks. määritelmästä Valtiontukien menettelyasetus artikla 1 f-kohta.

864 Valtiontukien menettelyasetus artiklat 12-16.

865 Ks. määritelmästä Valtiontukien menettelyasetus artikla 1 g-kohta.

866 Valtiontukien menettelyasetus artikla 20.

867 Ks. luku 3.4.4 Prosessissa noudatettavat periaatteet.

868 Valtiontukien menettelyasetus artiklat 17-19.

869 Valtiontukien menettelyasetus artikla 17.

870 Valtiontukien menettelyasetus artikla 25.

Komissio on viime vuosina tehnyt päätöksiä, joissa poikkeuksen valtioneuvostonnetta ei arvioida, jos toimenpide kuuluisi joka tapauksessa jonkin poikkeuksen soveltamisalaan, tai valtioneuvostonnetta arvioidaan erittäin vähän.<sup>871</sup> Tämä on poikkeuksellista verrattuna lähtökohtaiseen ajattelutapaan, jonka mukaan arvioidaan ensin, soveltuuko pääsääntö ja sen jälkeen soveltuuko poikkeus. Työmenettelyllisesti tämä voi olla paljon tehokkaampaa, jos olettamana on, että poikkeuksen soveltumisen käsittely on kevyempää.

Jos jäsenvaltio ei noudata valtioneuvostonnetta, voi komissio nostaa SEUT 258 mukaisen kanteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Tämän artiklan mukaisen kanteen voi nostaa myös toinen jäsenvaltio. Mikään muu taho ei voi nostaa kannetta tämän perusteella eikä komissiota vastaan voi nostaa kannetta siitä, että komissio ei ole nostanut kannetta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.<sup>872</sup> Tuomioistuimien voi komission vaateesta asettaa SEUT 260 -artiklan mukaisen uhka- tai hyvityssakon sen varmistamiseksi, että jäsenvaltio noudattaa päätöstä. Tätä menettelyä on alettu käyttämään valtioneuvostonasioissa vasta vuodesta 2007 jälkeen, kun tuomioistuimien asetti Kreikalle uhkasakon ja hyvitysmaksun asiassa C-369/07.<sup>873</sup>

Valtioneuvostonasia voi päättyä tuomioistuimeen myös muuta reittiä. Jos taas asianosainen valtio tai luonnollinen henkilö ei ole tyytyväinen päätökseen, voi se nostaa kumoamiskanteen SEUT 263 perusteella. Valtioneuvostonasia voi päättyä tuomioistuimen käsiteltäväksi myös, jos jäsenvaltion tuomioistuimien pyytää ennakkoratkaisua käsiteltävänä olevasta asiasta.

### 3.4.2 Takaisinperintä

Takaisinperintä on olennainen osa tulkittaessa EU-tason tavoitteiden liitännäistä valtioneuvostonoikeuteen. Takaisinperinnän on useissa tapauksissa todettu olevan politiikkaa ja siten osa valtioneuvostonpolitiikkaa ja Unionin politiikkaa. Myös takaisinperintää ja sen sääntelyä käytetään osana valtioneuvostonoikeuden tavoitteiden saavuttamista. Takaisinperintäoikeuden syntyä voidaan myös pitää teleologisena: myöntäessään tämän toimivallan komissiolle tuomioistuimien astui kirjaimellisen tulkinnan ulkopuolelle vahvistaakseen valtioneuvostonoikeuden tavoitteiden toteutumista.

Perussopimuksia laadittaessa ei otettu huomioon, että jäsenvaltiot jatkaisivat perussopimuksen vastaisten valtioneuvostonoikeuden käyttöä. Tämän vuoksi takaisinperintävelvoite ei sisälly suoraan perustamissopimukseen.<sup>874</sup> Takaisinperintämahdollisuus perustuu oikeuskäytäntöön, tarkemmin sanottuna tapaukseen C-70/72 *komissio v. Saksa*, jossa tuomioistuimien totesi, että jäsenvaltion täytäntöönpanema sisämarkki-

871 Ks. esim. komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany ja komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels.

872 Ks. esim. oikeustapausten T-277/94, AITEC v. komissio, ECLI:EU:T:1996:66 ja C-29/92, Asia Motor France v. komissio, ECLI:EU:C:1992:264 lopputulokset.

873 Ks. ennakkotapaus C-369/07, komissio v. Kreikka, ECLI:EU:C:2009:428.

874 Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 10.

noille soveltumaton tuki on perittävä lähtökohtaisesti takaisin tuensajaalta korkoineen.<sup>875</sup> Tuomioistuin perusteli tätä sillä, että vain perimällä sääntöjenvastaisesti myönnetty tuki takaisin, voi sen poistaminen tai muuttaminen olla tehokasta.<sup>876</sup> Sillä, että takaisinperintä ei muutoin olisi tehokasta, tarkoitetaan käytännössä sitä, että aiemmin maksettujen tukien osalta yritys on saanut hyödyn ja on voinut saada sille jo maksetuista varoista kilpailuetua jo pitkään, tai se on voinut saavuttaa jo ”oikeudettomia” voittoja tukien vuoksi. Takaisinperinnälle kielteinen tulkinta mahdollistaisi myös sen, että jäsenvaltiot maksaisivat sääntöjenvastaiset tuet yhtenä ainoana suurena maksueränä. Tällöin kilpailu vääristyisi pitkiä aikoja tulevaisuuteen, vaikka tuen maksaminen jatkossa kiellettäisiinkin. Tuomioistuimen toiminta oli siis hyvin looginen ja teleologista tulkintaa käyttäen tehty päätös käytännön edellytyksistä, joita valtioneuvoston tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan. Myöhemmin tuomioistuin on todennut oikeuskäytännön ja sitä kautta oikeustilan olevan, että tukien takaisinperintä on looginen seuraus tukien myöntämisestä sääntöjen vastaisesti.<sup>877</sup>

Komissiolta kului kuitenkin lähes vuosikymmen tästä ennakkotapauksesta ennen kuin se alkoi periä tukia takaisin aktiivisemmin.<sup>878</sup> Tuki alettiin periä takaisin aktiivisesti vuodesta 1983 alkaen, jolloin komissio antoi tiedonannon sääntöjenvastaisesti myönnettyistä tuista.<sup>879</sup> Syitä tähän voidaan etsiä valtioneuvoston poliittisesti hankalasta asemasta.<sup>880</sup> Nykyään komissiolta on neuvoston asetuksella johtuva velvollisuus periä sääntöjenvastaiset tuet takaisin ilman harkintavaltaa.<sup>881</sup> Tilanne on ollut tämä koko nykyisen vuosituhatvuotisen.<sup>882</sup> Ainoa poikkeus takaisinperintävelvoitteeseen on, jos takaisinperintä loukkaisi jotain Unionin oikeuden yleistä periaatetta.<sup>883</sup>

Takaisinperintävelvoitteen säännönmukaista käyttöä on perusteltu sillä, että tuen periminen takaisin on ainoastaan sääntöjenvastaisesti myönnetyn tuen myöntämistä edeltäneen tilanteen palauttamista, eikä se siksi sisällä minkäänlaista rangaistuksen elementtiä eikä sitä myöskään voida sen vuoksi koskaan pitää suhteettomana toimenpiteenä. Tämä perustuu myöhemmässä oikeuskäytännössä muodostuneeseen linjaan.<sup>884</sup> Komissio on myöhemmin pitänyt tätä oikeuskäytännössä annettua tulkintaa oman takaisinperintäpolitiikkansa lähtökohtana.<sup>885</sup> Takaisinperintä mainitaan useissa yhteyksissä osana valtioneuvoston politiikkaa, jolloin takaisinperintä ei

875 C-70/72, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1973:87.

876 C-70/72, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1973:87 kohta 13.

877 C-183/91, komissio v. Kreikka, ECLI:EU:C:1993:233 kohta 16.

878 Ks. esim. Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 10.6.

879 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 72.

880 Ks. valtioneuvoston poliittisesti herkästä asemasta kappale 1.4.

881 Ks. Valtioneuvoston menettelyasetus artikla 16.

882 Ks. Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 10.6.1.

883 Ks. Valtioneuvoston menettelyasetus artikla 16.

884 C-142/87, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:125 kohta 66.

885 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 22.



ole pelkästään oikeuden soveltamista, vaan osa Unionin valtiontukipolitiikkaa ja samalla osa kilpailupolitiikkaa.<sup>886</sup>

Komissio näkee takaisinperintäpäätösten noudattamisen olennaisena edellytyksenä sille, että valtiontuet eivät vääristä kilpailua sisämarkkinoilla.<sup>887</sup> Tästä huolimatta komissio laajensi takaisinperinnän valvonnan kattamaan kaikki komission antamat takaisinperintäpäätökset vasta vuoden 2002 jälkeen.<sup>888</sup> Tämän jälkeen komission linja on tiukentunut vielä entisestään ja nykyään kantana on, että valtiontukien valvonnan uskottavuus perustuu pitkälti sääntöjenvastaisesti myönnettyjen tukien tehokkaaseen takaisinperintään.<sup>889</sup>

Jäsenvaltiot huolehtivat komission takaisinperintäpäätösten täytäntöönpanosta kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.<sup>890</sup> Oikeuskäytännössä todettiin jo 1980-luvulla, että kansallinen lainsäädäntö ei saa tehdä takaisinperintäpäätöstä tehottomaksi tai jäsenvaltio rikkoo jäsenyysveloitteitaan.<sup>891</sup> Tämän linja on pitänyt myös myöhemmin, ja on avainasemassa asettaessa jäsenvaltioille velvollisuus huolehtia tukien valvonnasta ja takaisinperinnästä.<sup>892</sup> Takaisinperittävään tukeen on lisättävä korko, jotta tuella sääntöjenvastaisesti saadut edut poistuisivat kokonaan ja tehokkaasti.<sup>893</sup> Komissio on 2000-luvulla tiukentanut linjaansa takaisinperintää laiminlyöviin jäsenvaltioihin ja nostanut yhä useampia kanteita jäsenyysveloitteiden laiminlyönnistä silloin, jos tukea ei peritä takaisin.<sup>894</sup> Komission näkemys takaisinperintäpäätösten toimeenpanosta on, että takaisinperintäkanteiden nostaminen nykyhetkessä varmistaa takaisinperintäpäätösten paremman täytäntöönpanon tulevaisuudessa.<sup>895</sup> Viime vuosina komission linja vaikuttaisi muuttuneen tiukemmaksi, koska komissio on alkanut asettaa jäsenvaltioille aikatauluja takaisinperinnän toteuttamiseksi.<sup>896</sup>

---

886 Takaisinperinnästä osana Unionin kilpailupolitiikkaa ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 22.

887 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 22.

888 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 95.

889 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 6.

890 Ks. Valtiontukien menettelyasetus. Artikla 16(3).

891 Ks. ennakkotapaus C-94/87, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1989:46 kohdat 8-13.

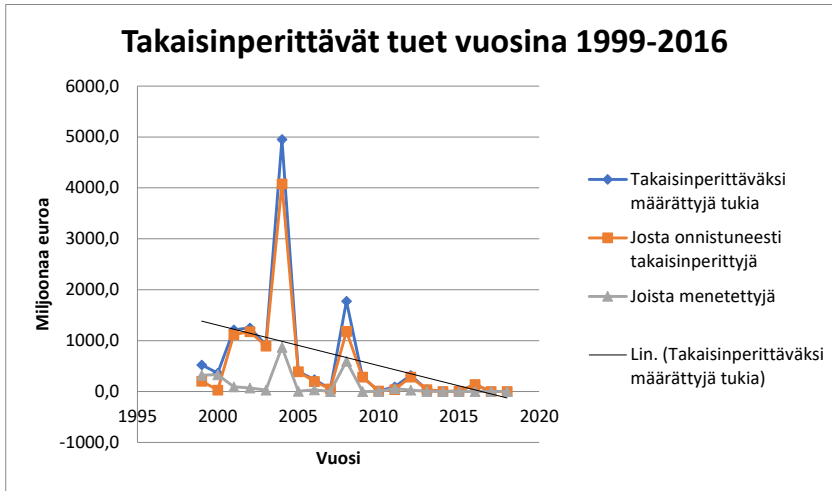
892 Knade-Plaskacz 2013.

893 T-459/93, Siemens v. komissio, ECLI:EU:T:1995:100 perustelujen kohta B.

894 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s.11.

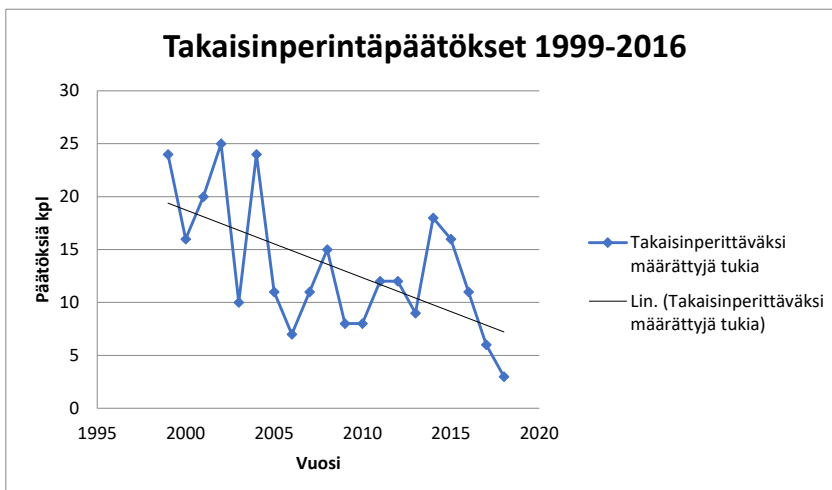
895 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 24.

896 Nicolaides 2015b s. 24.



Kaavio 7. Takaisinperittävien tukien määrä on vähentynyt voimakkaasti viimeisten vuosien aikana.<sup>897</sup>

Kuten taulukosta nähdään, takaisinperittävien tukien määrä on vähentynyt voimakkaasti 2000-luvun alkupuolelta. Samaan aikaan komission linja valtiontukien valvonnassa on kiristynyt ja takaisinperinnästä on tullut pääsääntö silloin, kun tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Syitä takaisinperittävien tukien määrän vähenemiseen voidaan tuskin löytää komission toiminnasta. Jonkinlaista selittävyttä saadaan komission päätösten määrästä tällä aikavälillä.

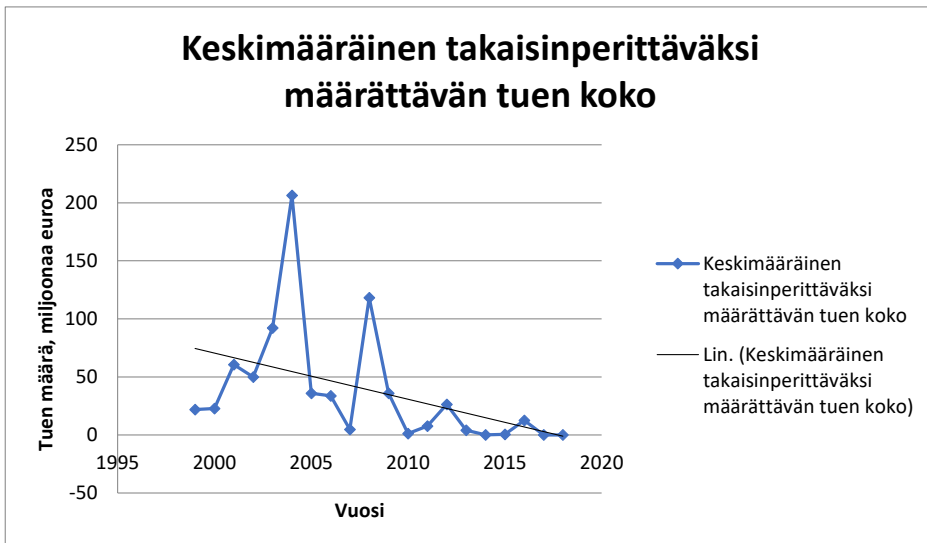


Kaavio 8, komission takaisinperintäpäätösten määrä<sup>898</sup>

897 Euroopan komissio 2018, Komission takaisinperintää koskevat tilastot.

898 Euroopan komissio 2018, Komission takaisinperintää koskevat tilastot.

Myös takaisinperintäpäätösten määrä on vähentynyt voimakkaasti vuoden 1995 jälkeen, jopa voimakkaammin kuin takaisinperittäväksi määrättävien tukien määrä. Komission valvonnan tiukkenemisen ja kohdentamisen vuoksi vaikuttaisi siltä, että komissio keskittyy yhä suurempien haitallisten tukien valvontaan ja komission tiukentunut valvonta todennäköisesti myös vähentää sääntöjenvastaisen tuen myöntämistä. Takaisinperittävän tuen keskimääräinen koko on myös pienentynyt.



Kaavio 9. Keskimääräinen takaisinperittäväksi määrätty tuki

Myös keskimääräisen takaisinperittäväksi määrättävän tuen koko on pienentynyt huomattavasti 2000-luvun alusta. Koska samaan aikaan komissio on kiinnittänyt yhä enemmän huomiota suurempien tukien valvontaan, voidaan keskimääräisen takaisinperittävän tuen pienemisen syyksi epäillä sääntöjenvastaisesti myönnettyjen tukien pienemistä.

Takaisinperintää koskevien tilastojen osalta valtioneuvoston sääntelyä ja sen valvontaa voidaan pitää onnistuneena 2000-luvulla. Sääntöjenvastaiset tuet ovat vähentyneet jatkuvasti ja niiden määrä on pienempi. Tämä vaikuttaa positiivisesti kahdella tapaa: valvontaan kuluu vähemmän resursseja ja sisämarkkinoita vääristäviä tukia on yhä vähemmän. Tilastoista voidaan myös huomata, että komissio on 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä kiristänyt merkittävästi valtioneuvoston täytäntöönpanon valvontaa ja erityisesti takaisinperintäpäätösten täytäntöönpanon valvontaa.<sup>899</sup> Takaisinperintä on myös onnistunut melko tehokkaasti. Sellaisten tu-

<sup>899</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 5.

kien määrä, jota ei ole voitu periä takaisin, on säännönmukaisesti ollut melko pieni. Takaisinperintä on myös nopeutunut viime vuosikymmenestä lähtien.<sup>900</sup>

Koska takaisinperittäväksi määrätty tukimäärät päätöstä kohden eivät ole kasvaneet, voidaan puoltaa arviota, että komission linjan ennakoitavuus on hyvällä tasolla: yllättäviä kielto- ja takaisinperintäpäätöksiä suurista tuista ei juuri tule. Toisaalta komission keskittyminen verotukiin saattaa muuttaa tätä kehityskulkua, samoin verotukien arvioinnissa tapahtunut linjamuutos. Esimerkiksi jos *Apple*-tapauksessa Irlannin katsottaisiin myöntäneen kiellettyä valtiontukea, tarkoittaisi tämä hyvin suurta piikkiä takaisinperittyjen tukien määrässä.

Takaisinperinnän tiukka linja on tehokas keino ehkäistä sääntöjenvastaisten tukien myöntämistä. Toisaalta tuensaajien oikeussuojan puute luo jossain määrin epävarmuutta, tuensaajan tulisi olla selvillä siitä, onko tuki myönnetty valtiontukisääntöjen mukaisesti, jolloin hänelle ei synny oikeusvarmuutta tuen myöntämisestä huolimatta, ja tuki voidaan periä takaisin pitkänkin ajan jälkeen.<sup>901</sup> Tämän vuoksi takaisinperintäpolitiikka lisää jossain määrin tuensaajiin kohdistuvaa epävarmuutta.

### **3.4.3 Valtiontukien kansallinen käsittely**

Perinteisesti komissio on ollut ylin toimivaltainen viranomaisen kilpailu- ja sisämarkkina-asioiden valvonnassa. Tätä toimivaltaa on kuitenkin asteittain jaettu myös kansallisille viranomaisille.<sup>902</sup> Valtiontukien kansallinen käsittely ja tuomioistuinten velvollisuus osallistua valtiontukien kansalliseen valvontaan juontavat juurensa jo 1960-luvulle, mutta komissio alkoi painottaa kansallisten tuomioistuinten velvollisuutta valvoa valtiontukia vasta vuodesta 1995 alkaen.<sup>903</sup> Tältä osin menettely muistuttaa huomattavasti sitä, miten toimittiin takaisinperinnän kanssa: komissio alkoi käyttää tuomioistuimen antamia toimivaltuuksia vasta huomattavasti sen jälkeen, kun tuomioistuin oli ne antanut.<sup>904</sup> Tämä voi johtua komission haluttomuudesta toimia tai sen poliittisen painovallan puutteesta.

SEUT tai valtiontukimenettelyä koskevat asetukset eivät tarkemmin määrää, miten jäsenvaltioiden on organisoitava valtiontukien ilmoittaminen, valvonta ja niihin liittyvä hallinto. Suomessa tähän liittyvästä hallinnosta ja viranomaisten välisistä vastuusuhteista on säädetty lailla eräiden valtion tukea koskevien Euroopan Unionin säännösten soveltamisesta<sup>905</sup>. Valtiontukien ilmoittaminen komissiolle on järjestetty tämän lain perusteella säädetyn valtioneuvoston asetuksen nojalla.<sup>906</sup> SEUT ei suo-

900 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s. 11.

901 Ks. esim. ennakkotapaus C-24/95, Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1997:163 kohdat 27-38.

902 Velasco & Pastor-Merchante 2015 s. 108-109.

903 Velasco & Pastor-Merchante. 2015 s. 135-139.

904 Ks. luku 3.4.2 Takaisinperintä.

905 Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan Unionin säännösten soveltamisesta 300/2001, jatkossa laki valtiontukimenettelystä.

906 Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisesta komissiolle noudatettavista menettelyistä 89/2011.

raan sido suomalaisia viranomaisia niiden tehdessä tukipäätöksiä, vaan se on valtiota velvoittavaa sääntelyä. Toisaalta kansallinen lainsäädäntö asettaa viranomaisille velvoitteen noudattaa SEUT valtioneuvoston päätöksiä: jos valtioneuvoston päätös ei huomioida, päätös on virheellinen.<sup>907</sup> Tämän lisäksi valtioneuvoston päätös sisältyy viranomaisille velvoittavaksi säätämällä tästä oma lakinsa: laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.<sup>908</sup>

Laissa valtioneuvoston päätöksistä lähtökohtaisesti toimivaltaiseksi viranomaiseksi määritellään työ- ja elinkeinoministeriö.<sup>909</sup> Jokainen viranomainen vastaa kuitenkin itse siitä, että tuki on valtioneuvoston päätöksen mukaista. Tämä johtuu sekä taloudellisen toiminnan tukemisesta annetun lain sisällöstä<sup>910</sup> että siitä, että täytäntöönpanon on velvollinen suorittamaan se viranomainen, joka on myöntänyt tuen.<sup>911</sup> Viranomaisen päätös myöntää tukea ei kansallisen oikeuskäytännön mukaan ole pätevä, jos siinä ei ole otettu huomioon Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiä eli mahdollisuutta siitä, että toimenpide on sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.<sup>912</sup> Tämä perustuu hallintolain 31 §:ään, jossa määrätään viranomaisen selvittämismääräyksen mukaisesti eli velvollisuudesta selvittää asia riittävästi ja asianmukaisesti ennen päätöksen tekoa.<sup>913</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tätä velvollisuutta on laiminlyöty, jos valtioneuvoston päätöksen mukaan ei ole huomioitu toimenpiteessä, joka saattaa sisältää valtiontukea. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tämä laiminlyönti on niin vakava, että se riittää päätöksen kumoamiseen.<sup>914</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii lakisääteinen toimielin yritystukineuvottelukunta, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja tukiohjelman valtioneuvoston päätösten mukaisuudesta ja kansallisten edellytysten täyttymisestä, kehittää kansallista tukijärjestelmää, tehdä viranomaiselle esityksiä ja aloitteita sekä seurata kansallista ja kansainvälistä kehitystä toimialallaan.<sup>915</sup> Neuvottelukunnalta tulee pyytää lausuntoa ennen toimenpiteen käyttöönottoa, jos kyse ei ole verotuista tai asia ei ole kiireellinen. Neuvottelukunnan lausunto ei kuitenkaan sido tukea myöntävää viranomaista.<sup>916</sup> Tämän menettelyn tarkoitus on taata viranomaiselle oikeusvarmuus valtioneuvoston päätösten toimeenpanossa.<sup>917</sup>

Suomessa tukea myöntävät viranomaiset ovat velvollisia laatimaan ilmoituksen ennakkoon suunnittelemaansa tukiohjelmasta ja toimittamaan tämän työ- ja

907 Ks. KHO:2015:180, KHO:2015:72, KHO:2018:29 ja KHO:2018:28.

908 Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016.

909 Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan Unionin säännösten soveltamisesta 300/2001 1 §.

910 Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016 3-4 §.

911 Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan Unionin säännösten soveltamisesta 300/2001 1 §.

912 Ks. ennakkotapaus KHO:2015:180.

913 Hallintolaki 434/2003 31 §.

914 Ks. ennakkotapaukset KHO:2015:72 ja KHO:2015:180.

915 Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016 6 §.

916 Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016 7 §.

917 Ks. esim. Alkio & Hyvärinen 2016 kpl. 10.6.

elinkeinoministeriöön, joka lähettää sen EU-komissiolle.<sup>918</sup> Tuen myöntäjille ja saajille on säädetty tiedonantovelvollisuus, joka koskee kaikkia komission tuesta pyytämiä tietoja. Nämä tiedot kulkevat työ- ja elinkeinoministeriön kautta. Jos komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, vastuu asian hoitamisesta siirtyy ulkoasiainministeriölle.<sup>919</sup>

### **3.4.4 Prosessissa noudatettavat periaatteet**

Valtiontukiprosessiin liittyy kahdenlaisia periaatteita: periaatteita, joita komissio on lainsäädännön ja oikeuskäytännön vuoksi velvollinen noudattamaan ja sellaisia periaatteita, joita komissio noudattaa omasta halustaan. Ensimmäisiä ovat esimerkiksi luottamuksensuoja, velvollisuus perustella päätökset ja oikeusvarmuus. Nämä periaatteet juontuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja ne ovat sen vuoksi komissiota sitovaa normistoa ja siten olennaisia päätöksiä tehtäessä ja niihin vedotaan usein valitettaessa komission päätöksistä Unionin tuomioistuimiin.<sup>920</sup> Toiseen periaateryhmään, vapaaehtoisesti noudatettaviin periaatteisiin, kuuluvat komission omana tavoitteena oleva menettelyn keveys ja valvonnan resurssien käyttäminen ainoastaan vakavimpien kilpailun vääristymisten poistamiseen.<sup>921</sup> Menettelyn keveyden ja siitä seuraavan valvonnan sujuvoittamisen koetaan johtavan siihen, että valtiontukien valvonta ylipäätään tehostuu.<sup>922</sup>

Merkittävimpiä menettelyyn liittyviä periaatteita on komission laaja harkintavalta SEUT 107(3) -artiklan piiriin kuuluvissa tuissa. Komission laajat suuntaviivat 1970-luvun lopussa yhdistettynä vuoden 1973 öljykriisin aiheuttamaan taloudelliseen taantumaa johtivat siihen, että yhteisön jäsenvaltiot olivat voimakkaan paineen alla tukea omaa talouttaan ja teollisuuttaan erityisesti energiasektoria.<sup>923</sup> Tässä vaiheessa komissio julkaisi yleispiirteisiä suuntaviivoja sektorikohtaisesta valtiontuesta ja edellytti jäsenvaltioita ilmoittamaan aiotuista tukitoimenpiteistä hyvissä ajoin, jotta komissio voisi arvioida tukitoimenpidettä yhteisön kontekstissa eli sitä, miten tuki vaikuttaa negatiivisesti jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun verrattuna tuen yhteisölle aiheuttamaan hyötyyn. Tuomioistuin on myös vahvistanut komission laajan harkintavallan ratkaisukäytännössään. Tuomioistuin totesi useissa tapauksissa 1980- ja 1990- lukujen vaihteessa, että komissiolle on laaja harkintavalta valtiontukiartiklan 3-kohdan mukaisissa tilanteissa.<sup>924</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että

---

918 Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisesta komissiolle noudatettavista menettelyistä 89/2011 2 §.

919 Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisesta komissiolle noudatettavista menettelyistä 89/2011 4 §.

920 Switzer 2009.

921 Ks. esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001 s. 105.

922 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 18.

923 Ks. öljykriisin aiheuttamista tukipaineista energiasektorille esim. Conant 2015 kappale 1.

924 Ks. esim. C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467 kohta 67 sekä C-301/87, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1990:67 kohta 49 ja C-86/89, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:373 kohta 34.

komissio voi ratkaista periaatteessa poikkeuksiin soveltuvan valtiontukiasian kielteisesti tai myönteisesti harkintansa mukaan. Komissio on kuitenkin rajoittanut tätä harkintavaltaansa ja antanut jäsenvaltioille ennakkotietoja sallituista tuista antamisestaan valtiontukea koskevissa suuntaviivoissa.<sup>925</sup>

Komission ratkaisut eivät myöskään voi perustua täysin satunnaisiin seikkoihin. Laajan harkintavallan käytön on perustuttava johonkin. Tuomioistuin on rajannut komission harkintavallan käytön siten, että harkintavallan käyttäminen edellyttää aina taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointia.<sup>926</sup> Taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arvioinnilla tarkoitetaan tässä sitä, että komissio on velvollinen ottamaan huomioon yhteisön kontekstin, johon tuki-instrumenttia pyritään sovittamaan.<sup>927</sup> Tuomioistuin on ottanut myös kantaa siihen, mitkä seikat rajoittavat komission harkintavaltaa<sup>928</sup>:

1. Menettelysääntöjä on noudatettava
2. Perusteluvollisuutta on noudatettava
3. Riidanalaisen ratkaisun perustana olevien tosiseikkojen on pidettävä asiallisesti paikkansa
4. Tosiseikkoja ei saa arvioida ilmeisen virheellisesti
5. Harkintavaltaa ei saa käyttää väärin.

Kun näitä perusrajoituksia noudatetaan, komissiolla on laaja harkintavalta tehdessään päätöksiä tukien soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

Luottamuksensuoja on Unionin oikeuden yleinen periaate.<sup>929</sup> Valtiontukiasioissa luottamuksensuoja voi syntyä useissa tilanteissa mm. silloin, jos komissio ei anna päätöstä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille kohtuullisessa ajassa.<sup>930</sup> Valtiontuki-tapauksissa luottamuksensuojan syntyminen tarkoittaa, että tuki voidaan myöntää rikkomatta jäsenyysvelvoitteita riippumatta tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Oikeuskäytännössä on kiistelty siitä, mikä on sellainen aika, jonka jälkeen jäsenvaltiolle syntyy luottamuksensuoja.<sup>931</sup>

EU-tuomioistuin on todennut, että luottamuksensuojan periaate on osa yhteisön oikeusjärjestystä ja oikeusjärjestyksen vastaisena voidaan pitää kansallista lainsäädäntöä, jossa turvataan tuensaajan asemaa luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden perusteella silloin, kun valtiontukea on maksettu yhteisön sääntöjen vastaisesti.<sup>932</sup>

---

925 Ks. suuntaviivojen komission harkintavaltaa rajoittavasta ja sitovasta vaikutuksesta luku 3.1 Lainsäädännöstä.

926 Ks. esim. C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467, kohta 67 sekä C-301/87, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1990:67 kohta 49 ja C-86/89, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:373 kohta 34.

927 Ks. yhteisön kontekstin käsitteestä esim. Aldestam 2005 s. 113.

928 C-323/00 P, DSG v. komissio, ECLI:EU:C:2002:260 kohta 43.

929 Ks. ennakkotapaus C-223/85, RSV v. komissio, ECLI:EU:C:1987:502 kohdat 12-14.

930 Ks. ennakkotapaus C-223/85, RSV v. komissio, ECLI:EU:C:1987:502 kohdat 12-17.

931 Ks. tapaus C-223/85, RSV v. komissio, ECLI:EU:C:1987:502 kohdat 12-17.

932 Yhdistetyt asiat C-205/82-215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, ECLI:EU:C:1983:233 kohta 30.

Tämä on oikeuskäytännössä ohitettu sillä, että EU-tuomioistuin on todennut, että luottamuksensuoja syntyy vain sellaiseen tukeen, joka on myönnetty SEUT 108 menettelysäännösten mukaisesti ja huolellinen toimija voi varmistaa, että menettely on noudatettu.<sup>933</sup> Luottamuksensuojan voivat saada sekä jäsenvaltiot<sup>934</sup> että yritykset.<sup>935</sup> Oikeuskäytännössä yrityksen on oletettu olevan järkevä ja huolellinen taloudellinen toimija, mikä tarkoittaa, että yrityksen tulee tosin itse selvittää, onko tuki myönnetty oikeassa menettelyssä. Tämän edellytyksen vuoksi yritykset eivät voi saada luottamuksensuojaa kovin helposti.<sup>936</sup>

Velvollisuus perustella päätökset on keskeinen komission toimintaa ohjaava velvoite. Tämä velvoite sisältyy myös SEUT 296 artiklaan. SEUT 296 artiklan toinen momentti kuuluu: ”Säädökset perustellaan ja niissä viitataan perussopimuksissa määrättyihin ehdotuksiin, aloitteisiin, suosituksiin, pyyntöihin tai lausuntoihin.” EU-yhteydessä säädöksellä tarkoitetaan myös päätöstä.<sup>937</sup> Perusteluvollisuutta on tulkittu usein tuomioistuimissa ja jäsenvaltiot vetoavat valtioneuvoston päätöksissä usein perusteluvollisuuden laiminlyöntiin.<sup>938</sup>

Oikeuskäytännössä on todettu, että vaikka kyseessä olisi selkeä tapaus, jonka tosiseikat ovat nähtävissä, komissio on tästä huolimatta velvollinen perustelevaan päätöksensä.<sup>939</sup> Komission päätökset valtioneuvoston päätöksissä ovat parantuneet viimeisen vuosikymmenen aikana.<sup>940</sup> Tästä huolimatta päätösten perustelut ovat vieläkin usein hyvin niukkoja sellaisista seikoista, joista oikeuskäytäntöä on paljon.<sup>941</sup> Perusteluvollisuuden osalta vedenjakajatapaus on 318/82, jossa komission päätös sinänsä selkeästi sisämarkkinoille soveltumattomasta tukitoimesta todettiin pätemättömäksi perusteluiden riittämättömyyden vuoksi.<sup>942</sup> Tuomioistuin on useita kertoja todennut, että päätösten perustelujen on oltavia riittäviä ja niiden on sisällyttävä päätökseen.<sup>943</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että komission on esitettävä perustelut julkaisutavassa päätöksessä eikä esimerkiksi sitä koskevassa kirjeenvaihdossa tai komission vastineissa tuomioistuimelle silloin, kun päätöksestä on valitettu.

933 C-5/89, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1990:320 kohta 14.

934 Ks. edellä.

935 Ks. yrityksen saaman luottamuksensuojan syntyedellytyksistä esim. asia T-109/01, Fleuren Compost v. komissio, ECLI:EU:T:2004:4 kohdat 134-148.

936 C-24/95, Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1997:163 tuomio kokonaisuudessaan.

937 Ks. SEUT 288 artikla.

938 Ks. tarkemmin taulukko 1.

939 Ks. ennakkotapaus 318/82, Alankomaiden kuningaskunta ja Leeuwarder Papierwarenfabriek BV, ECLI:EU:C:1985:113.

940 Perusteluvollisuuden parantumisesta ks. esim. Aldestam 2005 s. 55.

941 Joissain tapauksissa suppeista perusteluista komission päätöksistä ks. esim. luku 4.2.6 aiheuttamisperiaatteen suhde tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen.

942 Ks. ennakkotapaus 318/82, Alankomaiden kuningaskunta ja Leeuwarder Papierwarenfabriek BV, ECLI:EU:C:1985:113.

943 Ks. esim. ennakkotapaus 8/57, Nold v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1959:6 ratkaisun perustelut kohdassa E.



Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on peräisin yleissopimuksesta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (jatkossa Euroopan ihmisoikeussopimus), jonka artiklassa 6 säädetään:

*”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.”*<sup>944</sup>

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan artikla 47 taas toteaa:

*”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.”*<sup>945</sup>

Tämä tarkoittaa, että vaikka Euroopan Unioni ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsen, koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate siitä huolimatta Euroopan Unionin toimintaa ja sitoo myös tuomioistuimen ratkaisutoimintaa. Tämä johtuu siitä, että SEU 6 artiklassa todetaan:

*”Unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään 7. päivänä joulukuuta 2000 hyväksytyssä ja Strasbourgissa 12. päivänä joulukuuta 2007 mukautetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.”*

Perusoikeuskirjan sisältö saa siis samat oikeusvaikutukset kuin perussopimus. Perusoikeuskirja taas sisältää osaston VII kokonaan perusoikeuskirjan tulkinnasta ja soveltamisesta. Artikla 51 toteaa, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat Unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, jos nämä soveltavat Unionin oikeutta. Artikla myös asettaa toimielimille, joihin myös tuomioistuin kuuluu, velvollisuuden edistää peruskirjan oikeuksien toteutumista. EU-tuomioistuin onkin ottanut kantaa oikeuskäytännössään siihen, miten eri perusoikeuksia tulisi tulkita mm. elinkeinonvapauden<sup>946</sup>, omaisuudensuojan<sup>947</sup>, syrjinnän kiellon<sup>948</sup> ja sananvapauden näkökulmasta<sup>949</sup>.

944 Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa, 4.XI.1950 6 -artikla.

945 Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

946 Ks. elinkeinonvapaudesta esim. C-534/16, BB construct, ECLI:EU:C:2017:820, C-277/16, Polkomtel, ECLI:EU:C:2017:989 ja C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972.

947 Ks. omaisuudensuojasta esim. C-190/16, Fries, ECLI:EU:C:2017:513, C-266/15 P, Central Bank of Iran v. neuvosto, ECLI:EU:C:2016:208, C-72/15, Rosneft v. Kadi, ECLI:EU:C:2017:236, C-544/10, Deutsches Weintor, ECLI:EU:C:2012:526, C-539/10 P, Al-Aqsa v. neuvosto, ECLI:EU:C:2012:711.

948 Ks. syrjinnän kiellosta esim. C-354/16, Kleinstüber, ECLI:EU:C:2017:539, C-531/15, Otero Ramos, ECLI:EU:C:2017:789, C-164/15 P, komissio v. Aer Lingus, ECLI:EU:C:2016:990, C-134/15, Lidl, ECLI:EU:C:2016:498, C-128/15, Espanja v. neuvosto, ECLI:EU:C:2017:3, C-556/13, Litaksa, ECLI:EU:C:2015:202.

949 Ks. sananvapaudesta esim. C-193/15 P, Akhras v. neuvosto, ECLI:EU:C:2016:219, C-547/14, Philip Morris Brands ym., ECLI:EU:C:2016:325, C-157/14, Neptune Distribution, ECLI:EU:C:2015:823.

Valtiontukipäätös koskee kiistatta henkilön oikeutta tiettyyn omaisuuteen, ja erityisesti päätös takaisinperinnästä koskee henkilön oikeutta omaisuuteen, koska häneltä otetaan silloin pois omaisuutta. Tämän vuoksi henkilön, jota päätös koskee, tulisi voida saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tapauksessa C-323/82 hakija vetosi siihen, että komission päätös määrätä tukia sisämarkkinoille soveltumattomaksi, ja sitä kautta takaisinperittäväksi vaikuttaa hänen oikeudelliseen asemaansa, ja sen vuoksi hänellä tulisi olla oikeus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tapauksessa väitettiin, että hänellä ei tätä oikeutta ollut, koska tuomioistuin saattoi käsitellä vain kyseessä olevan toimenpiteen laillisuutta, eikä se silloin ollut täysin toimivaltainen tuomioistuin. EU-tuomioistuin kuitenkin sivuutti kysymyksen toteamalla, että sitä ei ole tarve käsitellä ratkaisussa.<sup>950</sup>

Lähtökohtana valitusoikeudessa kuitenkin on SEUT 263 (4) -artiklan mukaan se, että:

*”Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrättyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.”*

Säädöksellä tarkoitetaan myös päätöstä toisin kuin kotimaisessa oikeuskielessä. SEUT kuudennen osan 2 luku 1 jaksossa otsikoltaan ”Unionin säädökset” määritellään säädökset, joita ovat asetus, direktiivi, päätös, suositus ja lausunto. Näistä kaksi viimeistä eivät ole sitovia. Päätös velvoittaa sanamuotonsa mukaisesti vain niitä, joille se on osoitettu.

Ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätty edellytykset liittyvät säädöksiin, säädöksen luonteeseen ja ylipäätään oikeusvaikutusten olemassaoloon suhteessa kolmansiin. Myös toimivallan puuttuminen voi olla edellytys, samoin olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten rikkominen tai harkintavallan väärinkäyttö. SEUT 263 (2) kohta määrittää etuoikeutetun kanneoikeuden jäsenvaltioille, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle. Näiden tahojen osalta ei vaadita, että säädös (päätös) koskisi näitä tahoja.

On mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa yksittäinen henkilö ei saa kyseenalaistettua Euroopan komission valtiontukipäätöstä, joka vaikuttaa häneen. Tällainen on mahdollista tapauksessa, jossa hänen intressinsä on yhteinen jäsenvaltion intressin kanssa, kun päätös on osoitettu jäsenvaltiolle.<sup>951</sup> Tällöin henkilöllä on kuitenkin käytössä vielä toinen oikeussuojatie: Komission päätös koskettaa ainoastaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, ja velvoittaa jäsenvaltion perimään tuen takaisin.<sup>952</sup> Tuen takaisinperintä on tuen myöntäjän ja tuensaajan välinen asia, josta on usein käytössä vielä kansallinen oikeussuojatie. Esimerkiksi Suomessa on säädetty laki

950 C-323/82, Intermills v. komissio, ECLI:EU:C:1984:345.

951 T-15/12, Provincie Groningen v. komissio, ECLI:EU:T:2013:74, kohta 57.

952 Ks. SEUT 108(2) päätöksen kohteesta ja komission oikeudesta saattaa asia tuomioistuimeen.

Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001), jonka ensimmäinen pykälä toteaa kaikki perusasiat takaisinperinnästä:

- Tuen takaisinperinnästä vastaa tuen myöntänyt viranomainen.
- Viranomainen tekee perustellun ja yksilöidyn päätöksen tukien takaisinperinnästä.
- Takaisinperintäpäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Nämä edellytykset on katsottu riittäviksi oikeusturvan toteuttajiksi niin kotimaisessa<sup>953</sup> kuin eurooppalaisessakin oikeuskäytännössä.<sup>954</sup> Oikeusturvan tarvitsijalla on täysin pätevä valitustie käytössään, koska EU-tuomioistuimet eivät voi lausua kansallisen lainsäädännön tai tuomioistuinratkaisujen pätevytydestä eivätkä kansalliset tuomioistuimet ole muodollisesti sidottuja EU-oikeuteen, vaikka niiden tulisi noudattaa ensisijaisesti EU-normia ristiriitatilanteessa.<sup>955</sup> Kansallisilla tuomioistuimilla on myös toimivalta tulkita, onko kyseessä valtiotuki, joka olisi tullut ilmoittaa<sup>956</sup> tai olisiko valtioneuvoston tulkintaa tulla perehtyä<sup>957</sup>. Jäsenvaltion laiminlyönti tukien takaisinperinnässä voi tulla käsiteltäväksi Unionin tuomioistuimessa jäsenvelvoitteiden laiminlyöntinä.<sup>958</sup> Koska tuet on perittävä takaisin kansallisesta lainsäädännöstä ja oikeusvarmuudesta huolimatta, voitaisiin katsoa, että kansallinen oikeussuoja on tehotonta. Kuitenkaan Euroopan Unionin oikeus ei voi velvoittaa jäsenvaltioita perimään tukia takaisin. Unionin oikeudessa todetaan tällaisissa tapauksissa vain, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan.<sup>959</sup>

Vaikutusperiaatteen perusideana on, että tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioitaessa ei tule arvioida tuen tavoitteita vaan tuen tosiasiallisia vaikutuksia. Tätä pidetään oikeuskirjallisuudessa yhtenä tärkeimpänä valtioneuvoston sovellettavana kriteerinä.<sup>960</sup> Vaikutusperiaate juontaa juurensa vanhasta ennakkotapauksesta 173/73 *Italia vastaan Komissio*.<sup>961</sup> Tapauksessa Italian valtion väitti riidanalaisen tuen olevan sellainen, että se olisi jäänyt silloisten valtioneuvoston sallivien poikkeusten sisään sosiaalisen luonteensa vuoksi eli tuki olisi ollut sisämarkkinoille soveltuvaa. Jos Italian

953 Mäenpää 2013 kpl. V.1.

954 Viljanen et al. 2005 kpl. III.17.

955 C-314/08, Filipiak, ECLI:EU:C:2009:719 kohta 82.

956 C-284/12, Deutsche Lufthansa, ECLI:EU:C:2013:755 kohta 34, tapaus 78/76, Steinike und Weing v. Saksa, ECLI:EU:C:1977:52 kohta 14, asia C-354/90, FNCEPA v. Ranska, ECLI:EU:C:1991:440 kohta 10, C-672/13, OTP Nyrt v. Unkari, ECLI:EU:C:2015:185 kohta 31.

957 Ks. esim. KHO 2015:180, jossa kansallinen päätös todettiin pätemättömäksi huonosti perusteltuna, koska mahdollista valtioneuvoston tulkintaa ei oltu huomioitu päätöksenteossa.

958 Ks. esim. C-5/89, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1990:320.

959 Ks. esim. tuomiot asioissa C-363/16, komissio v. Kreikka, ECLI:EU:C:2018:12, C-63/14, komissio v. Ranska, ECLI:EU:C:2015:458 sekä vanhemmasta käytännöstä C-94/87, komissio v. Saksa ECLI:EU:C:1989:46.

960 Aldestam 2005 s. 41.

961 C-173/73, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71.

väite siitä, että tuen sosiaalinen tavoite riittäisi tuen luokittelumiseksi sosiaaliseksi tueksi eli SEUT 107(2) -artiklan nojalla sallituksi tueksi, olisi komission jatkossa tullut näyttää valtion pyrkineen tukemaan jotain yritystä alueellaan eikä vain valtion tosiasiaa tukeneen jotain yritystä. Tällainen todistustaakka on käytössä rikosoikeudessa useissa valtioissa. Tuomioistuin katsoi tapauksessa, että toimenpidettä ei tule arvioida sen tavoitteiden vaan sen vaikutusten perusteella.<sup>962</sup>

Komissiolle asetettu todistustaakka olisikin ongelmallinen valtiontukioikeudessa, koska valtion tavoitteiden ja tarkoitusten arviointi on vaikeaa tai mahdotonta. Tämän vuoksi näyttötaakka on kilpailuoikeudessa asetettu pääasiassa valtiolle. Samanlainen näyttötaakka on käytössä myös perus- ja ihmisoikeusoikeuskysymyksissä.<sup>963</sup> Jos komissio katsoo, että toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, jäsenvaltion tulee näyttää, että kyseinen tuki ei vääristä kilpailua juuri kyseisessä tapauksessa.<sup>964</sup> Tästä johtuen todistustaakka tuen sopivuudesta sisämarkkinoille asettuu luonnollisesti jäsenvaltiolle sen jälkeen, kun komissio katsoo tuen voivan vääristää kilpailua. Toinen syy todistustaakan asettamisesta jäsenvaltioille löytyy SEUT 108(3) -artiklasta, jossa ilmaistaan jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa komissiolle kaikki uudet tuet jo niiden suunnitteluvaiheessa. Komissio tekee tämän jälkeen päätöksen siitä, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Valtiot ovat siis velvollisia ilmoittamaan komissiolle kaikki tuet riippumatta niiden tavoitteista. Komission täytyy vain arvioida, onko tuki sopivaa sisämarkkinoille vai ei. Asetelma tarkoittaa, että komission täytyy todistaa tuen olevan valikoiva ja tuottavan etua tietyille yritykselle ja siten voivan vääristää kilpailua ja vaikuttaa kauppaan. Valtion näyttötaakan alle jää, että tuki ei häiritse kilpailua, vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai tuen kuuluminen jonkin poikkeuksen alle.

Tietyissä tapauksissa ilmoitusta ei tarvita. Kaikki nämä poikkeukset perustuvat pitkälti komission sääntelyyn valtiontuista ja ilmoitusmenettelyistä tai sitten toimenpide ei ole valtiontukea SEUT 107(1) -artiklan tarkoittamalla tavalla. Yhtenä esimerkkipoikkeuksena on *de minimis* -tuki. Tämä perustuu komission asetukseen<sup>965</sup>. *De minimis* -tuen määrä on niin pieni, ettei sen katsota vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämän vuoksi SEUT 107 -artiklan määritelmä sisämarkkinoille sopimattomasta tuesta ei täyty, joten tällaiset tuet ovat sallittuja. *De minimis* -sääntely on poikkeus tapauskohtaisen arvioinnin sääntöön, koska tietyt tukimäärät rajatuilla toimialoilla on katsottu niin pieneksi, etteivät ne vaikuta haitallisesti kilpailuun.

962 C-173/73, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71 kohta 27.

963 Brower2013 s. 144.

964 Jones & Brenda 2016 s. 41.

965 Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

Komission tulkinta vaikutusperiaatteesta SEUT 107 artiklan soveltamisessa on ollut melko selkeä. Valtiontukisääntöjen tavoitteena on estää kilpailun vääristyminen sisämarkkinoilla julkisen vallan yksityisille yrityksille annetun tuen vuoksi. Vaikutusperiaatteessa arvioidaan siis, vääristääkö tuki tai uhkaako tuki vääristää tosiasiaa kilpailua sisämarkkinoilla. Perusperiaatteena vaikutusperiaatteen arvioinnissa on, että valtiontukia ei arvioida niiden tavoitteiden vaan tosiasiallisten vaikutusten kautta.<sup>966</sup> Tapauksessa 173/73 *Italia vastaan komissio* tuomioistuin toteaa (vapaa suomennos): ”*Artikla 92 ei arvioi valtion toimenpiteiden valtiontukiluonnetta perustuen niiden tarkoitukseen tai tavoitteisiin, vaan määrittää ne niiden vaikutusten perusteella, joten aiottu fiskaalinen luonne tai sosiaalinen tarkoitus ei välttämättä pois-sulje artiklan 92 soveltamista*”.

Toinen esimerkkitapaus vaikutusperiaatteen soveltamisesta on tapaus C-399/10 *Bouygues SA ja Bouygues Télécom SA vastaan komissio*. Tällä kertaa periaatetta sovellettiin SEUT 107 -artiklan mukaan tuomion kohdassa 103: ”Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107(1) -artiklassa määritellään valtion toimenpiteet niiden vaikutusten perusteella”. Tuomioistuin perustelee tämän aiemmalla oikeuskäytännöllä viitaten aiemman oikeustapauksen perusteluihin oikeustapausviittauksineen. Itse oikeustapausluettelo löytyy neljän takaisinviittauksen jälkeen.<sup>967</sup> Merkitävien oikeustapausluettelo vaikutusperiaatetta soveltavasta oikeuskäytännöstä on seuraava: asia C-56/93, *Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:1996:64, kohta 79; asia C-241/94, *Ranska v. komissio*, ECLI:EU:C:1996:353 kohta 20, ja asia C-75/97, *Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:1999:311, kohta 25.

Tapauksessa C-56/93 todetaan selkeästi, että ”*Kun menettely on objektiivisesti perusteltua kaupallisista syistä, se seikka, että se on myös jonkin poliittisen tavoitteen mukaista ei tarkoita sitä, että se olisi perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua valtion tukea*”<sup>968</sup>. Kyseinen ratkaisu koski markkinataloustoimijaperiaatteen yhteensovittamista poliittisten etujen saavuttamisen kanssa. Tuomiossa todettiin, että vaikka tavoite olisi voinut olla poliittinen, vaikutusten ollessa samat kuin yksityisen sijoittajan toimiessa, ei toimenpide ole kiellettyä valtiontukea.

Tapauksessa C-241/94 perusteluiden kohdassa 20 taas todettiin, että vaikka tuen tavoitteet ovat sosiaalisia, ei se välttämättä sulje pois mahdollisuutta, että tuet olisivat vaikutuksiltaan kiellettyä valtiontukea. Samaan päädyttiin myös ratkaisussa C-75/97 samoin perusteluin: ”*Valtion toimenpiteitä ei voida jättää katsomatta perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitetuksi tueksi suoraan yksinomaan sillä perusteella, että toimenpiteet ovat luonteeltaan sosiaalisia*”<sup>969</sup>. Kyseisen periaatteen voidaan siis

966 C-173/73, *Italia v. komissio*, ECLI:EU:C:1974:71 kohta 13.

967 ks. ennakkotapaus C-124/10 P, *komissio v. EDF*, ECLI:EU:C:2012:318.

968 C-56/93, *Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:1996:64 kohta 79.

969 C-75/97, *Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:1999:311 kohta 25.

katsoa olevan vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja sitä voidaan soveltaa kaikkiin SEUT 107 -artiklan sisältämiin poikkeuksiin.

Vaikutusperiaate vastaa oikeuskirjallisuudessa esitettyä näkemystä, jonka mukaan ratkaisujen tulisi perustua enemmän vaikutusten arviointiin pelkästään muodollisen laintulkinnan sijaan. Tätä kutsutaan realistiseksi lähestymistavaksi. Tällainen lähestymistapa perustuu normien joustavuuteen, jolloin arviointi voidaan perustaa toiminnan vaikutuksiin.<sup>970</sup> Tällaisessa arvioinnissa on tosin tärkeää tietää lainsäädännön tavoite, jotta tosiasiallista toimintaa voidaan punnita sitä vasten, millainen toiminta laissa halutaan kieltää. Valtiontukikriteereitä onkin tuomioistuinkäytännössä vakiintuneesti arvioitu sen mukaan, millaisia vaikutuksia niillä on eikä niiden muodollis-juridista asemaa, kuten esimerkiksi niiden tavoitteita.

---

970 Ks. esim. Määttä 2016 s. 79.

## 4. Uusiutuvan energian ja ympäristön tukimuodot

### 4.1 Unionin ympäristö- ja ilmastopolitiikasta ja valtiontuen roolista siinä

EU:n toimintaa ympäristöasioissa ohjaa ensisijaisesti Unionin yleinen ympäristöalan toimintaohjelma.<sup>971</sup> Ensimmäinen ympäristöä koskeva toimintaohjelma annettiin vuonna 1973 ja tätä ovat seuranneet lukuiset muut ympäristöohjelmat. Nykyinen ympäristöohjelma on seitsemäs.<sup>972</sup> Unionin ympäristöpolitiikalla on kolme päätavoitetta: energiantarjonnan turvaaminen, ympäristönsuojelun parantaminen ja kilpailukyvyyn lisääminen.<sup>973</sup> Ympäristöohjelma sisältää vision siitä, millainen Unioni olisi vuonna 2050. Tärkeitä painopisteitä ovat ekologisten resurssien rajoissa eläminen, vauras ja terveellinen ympäristö, kiertotalouden tehokkuus ja luonnonvarojen kestävä hallinnointi.<sup>974</sup>

Unionin kilpailupolitiikka ympäristöasioissa rakentuu yhden vahvan johtoajatuksen ympärille. Jos markkinat toimisivat moitteettomasti, ne päätyisivät ympäristöstävälliseen lopputulokseen.<sup>975</sup> Olettama tarkoittaa, että melkein kaikessa saastumisessa on kysymys siitä, ettei ulkoisvaikutuksia oteta huomioon tai jokin muu markkinahäiriö estää ympäristölle hyödyllisen lopputuloksen. Tämä lähtökohta mahdollistaa argumentoinnin, jonka mukaan kilpailupolitiikalla voidaan saavuttaa tehokas lopputulos. Energiamarkkinat ovatkin olleet yhtenä kilpailupolitiikan painopistealueena koko 2010-luvun ajan.<sup>976</sup>

Ympäristöohjelmalla on tiettyjä pääasiallisia toiminta-alueita: ilmastonmuutos, luonnonsuojelu ja biologinen monimuotoisuus, ympäristö, terveys sekä luonnon-

---

971 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”.

972 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 2.

973 Vihreä kirja. COM(2006) 105 Euroopan strategia kestävän, kilpailukykyisen ja varman energiahuollon turvaamiseksi. s. 19–20.

974 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 2.

975 Ks. esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 11 tai suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle, jossa puhutaan selkeästi markkinahäiriöistä, jotka estävät ympäristöstävällisten ja vähähiilisten ratkaisujen käyttöönoton.

976 Ks. pidemmästä aikavälisestä Margrethe Vestagerin esipuhe komission kilpailupolitiikkaa koskevaan kertomukseen 2017, yksittäisistä vuosista esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 7, komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 7 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 9.

varat ja jätteet. Haasteina toimintaohjelma mainitsee väestödynamiiikan, kaupungistumisen, taudit, teknologisen nopean muutoksen ja kestäättömän taloudellisen kasvun.<sup>977</sup> Toimintaohjelma toimii perustana useille aloitteille<sup>978</sup> ja se myös perustuu useisiin strategioihin. Ympäristöohjelma sisältää mainintoja valtiontuista ja muista tukitoimista. Nämä on ohjelmassa yhdistetty saman käsitteen alle julkisten hankintojen kanssa. Toimintaohjelmassa näihin viitataan ilmaisulla ”julkisen sektorin varojen tehokkaampi käyttö”.<sup>979</sup> Valtiontuet ympäristönsuojelulle joutuvat tasapainottelemaan kolmen tavoitteen välissä: päästöjen vähentäminen, kilpailukykyyn säilyttäminen sekä tukikilpailun ja samalla kilpailun vääristymisen estäminen.<sup>980</sup>

Valtiontuet ovat osa Unionin energia- ja ilmastopolitiikkaa. Jäsenvaltioita pyritään kannustamaan myöntämään erilaisia investointi- ja tuotantotukia erityisesti uusiutuvan energian tuotantoon.<sup>981</sup> Unionin valtiontukisääntely on jopa joidenkin väittämien mukaan keskeisin keino edistää uusiutuvaa energiaa Unionin tasolla, mikä taas aiheuttaa tiettyjä tehokkuustappioita johtuen tukikilpailusta ja integraation puutteesta.<sup>982</sup> Suuntaviivoja valtiontukeen liittyen on annettu mm. osana ilmastomuutospaketia.<sup>983</sup> Suuntaviivat ympäristönsuojelu- ja energia-alalle puhuvat myös julkisten menojen vaikuttavuuden parantamisesta.<sup>984</sup> Ympäristölle haitallisten valtiontukien poistaminen on yksi merkittäviä painopistekohtia toimintaohjelmassa.<sup>985</sup> Tämä on tärkeä seikka arvioitaessa valtiontukien tulevia kehityssuuntia, koska valtiontuet ovat historiallisesti olleet politiikan toteuttamisväline.<sup>986</sup> Uusiutuvan energian tukeminen valtion toimesta tuli mukaan ympäristöpolitiikan keinovalikoimaan vuonna 2000. Tavoitteena oli luonnollisesti uusiutuvan energian käytön lisääminen ja sitä kautta myös hiilidioksidipäästöjen vähentäminen.<sup>987</sup>

---

977 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohdat 4-10.

978 Ks. esim. Komission tiedonanto KOM(2011) 112 ”Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050 ja päätös 1600/2002/EY; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY metsäkadon pysäyttämistä.

979 Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 28 ja 78.

980 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 17.

981 Bartniczak 2014.

982 Boscheck 2014.

983 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s. 10.

984 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 12.

985 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 96.

986 Ks. valtiontukien historiallisesta roolista politiikan työkaluina tämän tutkimuksen luvut 1.4 ja 1.5 sekä Siikavirta 2007.

987 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 91.



Euroopan unionin energiaturkien ja -politiikan keskeinen asiakirja on komission tiedoksianto ”Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030”.<sup>988</sup> Asiakirjan tavoitteet ovat yhtenäisiä ympäristötoimintaohjelman tavoitteiden kanssa. Näitä ovat ilmastonmuutoksen torjunta ja resurssitehokkuus.<sup>989</sup> Asiakirjan tavoitteisiin ovat vaikuttaneet merkittävästi myös ilmastonmuutoksesta saadut tiedot ja hallitustenvälisen ilmastopaneelin tulokset.<sup>990</sup> Valtiontukien lähtökohta todetaan melko hyvin tiedoksiannon artiklassa 107:

*“Niiden [Unionin ilmastonmuutosta ja kestäväää energiataloutta koskevia tavoitteita koskevat säädökset] täytäntöönpano ei kuitenkaan aina johda kaikkein tehokkaimpaan markkinatulokseen, ja tietyin edellytyksin valtiontuki voi olla tarkoituksenmukainen väline, jolla tuetaan unionin tavoitteiden ja vastaavien kansallisten tavoitteiden saavuttamista”*<sup>991</sup>

Tästä tulee ilmi peruslähtökohta eli tehokkaimman markkinatuloksen saavuttaminen eli se, että ulkoisvaikutukset otetaan mukaan toiminnan kustannuksiin ja ympäristön pilaamiselle asetetaan hinta. Komission kanta ympäristöasioissa on, että nykytilanne ei ole tehokkain markkinatulos. Tämä johtuu siitä, että ulkoisvaikutukset erityisesti hiilidioksidipäästöjen osalta eivät ole mukana toiminnan kustannuksista. Päästöjen aiheuttajat eivät siis joudu maksamaan kaikkia päästöistä aiheutuvia kustannuksia ja markkinoilla on mahdollista saavuttaa voittoja pilaamalla ympäristöä.<sup>992</sup>

Peruslähtökohtana asiakirjassa on, että ihminen on ilmastonmuutoksen todennäköinen aiheuttaja ja kasvihuonekaasujen merkittävä ja kestävä vähennys on välttämätöntä ilmastonmuutoksen etenemisen rajoittamisessa.<sup>993</sup> Vähähiilisyys on välttämätöntä ilmastonmuutoksen hillinnässä. Tämä on myös seitsemännen toimintaohjelman keskeisiä kohtia.<sup>994</sup> Kilpailukyky on asiakirjassa huomioitu useissa kohdissa. Asiakirjassa on todettu, että EU:n tavoitteet eivät pelkästään voi varmistaa vääristymätöntä kilpailua jäsenvaltioissa.<sup>995</sup> Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteissa todetaankin, että kilpailun vääristymättömyyden kannalta on välttämätöntä laatia

---

988 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet

989 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 5.

990 Climate Change 2013 – The Physical Science Basis, hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin työryhmä I, yhteenveto poliittisille päättäjille, lokakuu 2013.

991 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 107.

992 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 35.

993 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet s.2.

994 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 2.

995 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet s. 5.

valtioneuvoston ohjeita. Kilpailun toimivuuden varmistaminen on yksi ilmasto- ja energiapolitiikan päätavoitteita ympäristötavoitteiden lisäksi.<sup>996</sup> Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi komissio antoi suuntaviivat valtiontuesta energia- ja ympäristöalalle.<sup>997</sup> Nämä suuntaviivat määrittelevät, milloin tukea voidaan antaa uusiutuvan energian tukemiseen ja ympäristönsuojeluun ilman että se vääristää kilpailua niin paljon, että on ristiriidassa yhteisen edun kanssa niin, ettei 107 (3)(c) -artikkla voitaisi soveltaa. Keskeisenä arviointikriteerinä on ympäristölle positiivisten vaikutusten arviointi kilpailun ja kaupan vääristymistä vasten.<sup>998</sup> Suuntaviivoja onkin pidetty lopputuloksena yritykselle tasapainottaa kilpailukykyä, ympäristönsuojelua ja kilpailun vääristymistä.<sup>999</sup> SEUT 107 (3)(c) -artikla tosin mainitsee vain kaupan kannalta haitalliset vaikutukset, mutta suuntaviivat ottavat huomioon myös kilpailun vääristymisen.

Suuntaviivojen mukaan sallittuja toimenpiteitä ovat tuki normit ylittävään ympäristön tason parantamiseen eli vahvistava tuki, tuki ennakoivaan normeihin mukautumiseen eli valmistava tuki, tuki pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen, tuki uusiutuvalla energialle, tuki energiatehokkuustoimenpiteille, tuki resurssitehokkuuden edistämiseen, tuki hiilidioksidin talteenottoon, tuki ympäristöverojen alennukseen, tuki myönnettynä alennuksena maksuista joilla rahoitetaan uusiutuvi-  
sta energianlähteistä tuotetun sähkön tukemista, tuki energiainfrastruktuurille, tuki tuotannon riittävyttä koskeville toimenpiteille, päästökaupan muodossa myönnettävä tuki ja tuki yritysten uudelleensijoittamiseen. Suuntaviivoissa on myös katsottu, että kannustava vaikutus on olemassa myös silloin, kun tuella edistetään Unionin normit ylittävää ympäristön suojelua.<sup>1000</sup>

EU on antanut useita säännöksiä valtiontuesta edistääkseen Unionin ympäristötavoitteiden saavuttamista. Osa näistä säännöistä on annettu liittyen päästökauppadiirektiiviin ja sen aiheuttamien vaikutusten kompensoimiseen.<sup>1001</sup> Päästökauppadiirektiivi säädettiin alun perin vuonna 2003 ja sen tavoitteena on kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen Unionin alueella Kioton sopimuksen mukaisesti.<sup>1002</sup> Unionin laajuisen päästökauppajärjestelmän laatimista pidettiin välttämättömänä, jotta voitaisiin välttää kansallisia järjestelmistä johtuvia kilpailun vääristymiä ja

---

996 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kpl. 2.5 ”Kilpailun varmistaminen yhdennetyillä markkinoilla”.

997 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

998 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 12.

999 Maillo 2017 s. 4.

1000 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 55.

1001 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä.

1002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta johdannon 2-kohta.

valtioneuvoston tukiohjelmaa.<sup>1003</sup> Valtioneuvoston tukiohjelmaa ei tosin mainita päästökauppadiirektiivin perusteluissa<sup>1004</sup> vaan ainoastaan vihreässä kirjassa.<sup>1005</sup>

Toinen ympäristölle merkittävä alue, missä Unioni on ollut aktiivinen toimija, on ollut uusiutuvan energian käytön lisääminen. Ensimmäinen uusiutuvan energian direktiivi annettiin vuonna 2001. Perusteluina direktiivin säätämiseksi mainittiin ympäristönsuojelu, kestävä kehitys ja Kioton tavoitteiden nopeampi saavuttaminen.<sup>1006</sup> Direktiivin tavoitteita olivat uusiutuvan energian markkinaosuuksien kasvattaminen, lainsäädäntöpuutteiden laajentaminen uusiutuvien energianlähteiden markkinoille ja uusiutuvan sähkön kilpailukykyiseksi tekeminen.<sup>1007</sup> Jo tällöin huomioitiin valtioneuvoston tarve uusiutuvan energian käytössä, mutta samalla pyrittiin myös vähentämään valtioneuvoston kilpailua vääristävä vaikutusta.<sup>1008</sup> Tätä seuraava komission tiedoksiannosta ympäristönsuojeluun pyrki vastaamaan tähän ristiriitaan.<sup>1009</sup> Tiedoksiannossa todetaan sisämarkkinoille soveltuviksi sellaiset tuet, jotka noudattavat saastuttaja maksaa- periaatetta ja huomioivat kestävä kehityksen periaatteet, kunhan ne eivät vääristä kilpailua merkittävästi.<sup>1010</sup> Jo tällöin huomioitiin ympäristötavoitteiden mukainen hiilivuotojen välttämien, vaikka termiä hiilivuoto ei vielä tuolloin käytetty. Sen sijaan puhuttiin saastuttavan teollisuuden siirtymisestä kevyemmän ympäristösäätelyn maihin.<sup>1011</sup>

Vuonna 2009 annettiin uusi direktiivi uusiutuvasta energiasta.<sup>1012</sup> Tämän direktiivin tavoitteet olivat samanlaisia kuin vuoden 2001 direktiivissä, mutta aiempien lisäksi tavoitteena mainittiin riippuvuuden vähentäminen tuontiöljystä.<sup>1013</sup> Direk-

---

1003 Vihreä kirja COM(2000) 87 Kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa s. 5.

1004 Päästökauppadiirektiivi viittaa ainoastaan kilpailun vääristymiseen ja sisämarkkinoiden toiminnan häiriintymiseen. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta kohta 7.

1005 Vihreä kirja COM(2000) 87 Kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa s. 5.

1006 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/77/EY, 27.11.2001, sähköntuotannon edistämiseksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla johdanto 1-kappale.

1007 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/77/EY, 27.11.2001, sähköntuotannon edistämiseksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla johdanto 1-kappale kohdat 4, 12 ja 17.

1008 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/77/EY, 27.11.2001, sähköntuotannon edistämiseksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla johdanto 1-kappale kohta 12.

1009 Komission tiedonanto Yhteisön suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03).

1010 Komission tiedonanto Yhteisön suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03) kohta 4.

1011 Komission tiedonanto Yhteisön suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03) kohdat 44 ja 47.

1012 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

1013 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta perustelujen kohdat 1 ja 2.

tiivissä ei mainita kilpailun toimivuutta ja vääristymistä, mutta se huomioi tukimuodot ja niiden vaikutukset. Tukimuodoille on asetettu useita lisäedellytyksiä, mutta nämä ovat lähinnä ympäristönsuojeluvaatimusten täyttämiseksi.<sup>1014</sup> Komissio on antanut suuntaviivat tuesta energia-alalle ja ympäristönsuojeluun. Nämä suuntaviivat kattavat uusiutuvan energian tuet. Suuntaviivoissa todetaan, että tietyn edellytyksin valtiontuki voi olla tarkoituksenmukainen väline Unionin ja kansallisten ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.<sup>1015</sup>

Kolmas merkittävä ala, jolla Unioni on ollut aktiivinen, on ollut parhaan käytökelpoisen tekniikan periaatteen käyttöönotto. Periaate määriteltiin alun perin IPPC-direktiivissä vuonna 1996<sup>1016</sup>, ja periaate sisältyy myös uudistettuun IPPC-direktiiviin<sup>1017</sup>, johon parhaan käytökelpoisen tekniikan periaatetta käytettäessä yhä viitataan.<sup>1018</sup> Periaatteen määritelmä kuuluu:

*”parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla” [tarkoitetaan] tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä astetta, jolla voidaan osoittaa olevan sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat periaatteessa käytännön pohjaksi raja-arvoille, joiden tarkoitus on estää, ja milloin se ei ole mahdollista, vähentää yleisesti päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön”<sup>1019</sup>*

Tämän lisäksi Unioni on antanut direktiivejä mm. uusiutuvan energian ja vaihtoehtoisten polttoaineiden edistämisestä liikenneinfrastruktuurissa.<sup>1020</sup> Tämän direktiivin lähtökohtana on tosin, että infrastruktuurin kehittämisen tulisi tapahtua yksityisten tahojen tekemien investointien voimin ja valtion rooliksi jäisi pääasiassa yhteistyö ja koordinointi.<sup>1021</sup> Tämä on perusteltua, koska vaihtoehtoisten polttoaineiden tapauksessa kyseessä oleva markkinahäiriö on nimenomaan koordinaation puute.<sup>1022</sup>

---

1014 Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta perustelujen kohta 65, 89 ja 95.

1015 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle luku 4.3 Tuki uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle.

1016 Periaate määriteltiin ensimmäisen kerran neuvoston direktiivissä 96/61/EY, 24.9.1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi.

1017 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY, 15.1.2008, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi.

1018 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 19.3 b-kohta.

1019 Neuvoston direktiivi 96/61/EY, 24.9.1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi kohta 2.11.

1020 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/94/EU, 22.10.2014, vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta.

1021 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/94/EU, 22.10.2014, vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta kohta 14.

1022 Von Rosentstiel & Heuermann & Hüsig 2015 p. 91-108.

#### 4.1.1 Päästökauppadirektiivi ja valtiontuet

Päästökauppaa on pidetty taloudellisesti ja ekologisesti tehokkaimpana tapana vähentää päästöjä.<sup>1023</sup> Myös Euroopan unionin päästökauppadirektiivin ensimmäisessä artiklassa kuvataan päästökaupan tavoitteeksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen kustannustehokkaasti ja taloudellisesti.<sup>1024</sup> Kansainvälisissä sopimuksissa päästökauppajärjestelmä mainitaan ensimmäisen kerran Kioton sopimuksessa.

Euroopan Unioni oli ensimmäisiä päästökauppajärjestelmän käyttöönottaneita valtioita yhdessä Sveitsin kanssa. Tämän jälkeen päästökauppajärjestelmä on otettu käyttöön Yhdysvalloissa, Meksikossa, Kanadassa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja Japanissa.<sup>1025</sup> Päästökauppa Unionissa perustuu *cap and trade* -periaatteelle.<sup>1026</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että yhteispäästölle asetetaan yläraja eli *cap*. Päästöjen määrää seurataan tuottajittain. Hiilidioksidi- tai muita määriteltyjä päästöjä tuottavilla toimijoilla tulee olla päästöoikeuksia (eng. *Emission allowances*, saks. *Zertifikate*). Jos yrityksellä ei ole tarpeeksi päästöoikeuksia, voi se ostaa niitä markkinoilta eli nimen *trade* -osa. Yritysten välillä käytävän kaupan muodostama markkinahinta määrittää päästön hinnan, ja vaikuttaa siihen, vähennetäänkö yksittäisissä yrityksissä päästöjä vai ostetaan päästöoikeuksia.<sup>1027</sup>

Euroopan Unionin päästökauppa kattaa hiilidioksidin lisäksi metaanin, typpioksiduulin, fluorihilivedyt, perfluorihilivedyt ja rikkiheksafluoridin.<sup>1028</sup> Päästöoikeuksia voidaan näissä taloustieteellisissä päästökauppamalleissa jakaa joko maksutta tai maksua vastaan päästen silti ympäristön kannalta samaan lopputulokseen.<sup>1029</sup> Unionin päästökauppajärjestelmässä päästöoikeuksia jaetaan maksutta taloudellisille toimijoille pois lukien sähköntuotanto ja hiilidioksidin talteenotto.<sup>1030</sup>

Koska päästökauppa on täysin erillinen systeeminsä verrattuna muihin Unionin ympäristö- ja energiapolitiikan toimintoihin, voi tämä johtaa siihen, että samoja päästöjä voidaan yrittää vähentää päällekkäisin keinoin ja toisiin päästöihin taas ei kohdistu minkäänlaisia keinoja. Tämä ei ole Unionin näkökulmasta toivottava tilanne, koska se aiheuttaa tehokkuuden menetyksiä ja/tai sisämarkkinoiden häiriin-

1023 Ks. Lenz 2014 s. 10.

1024 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 1 artikla.

1025 Ks. Lenz 2014 s. 11-12.

1026 Euroopan komissio 2018 ”EU Emission Trading System (EU ETS)”.

1027 Ks. päästökaupan toteuttamisesta tarkemmin esim. Lenz 2014 s. 9-30.

1028 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta liite 2.

1029 Ks. Lenz 2014 s. 10.

1030 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta artikla 10 a.

tymistä.<sup>1031</sup> Päällekkäisyyksiä on erityisen paljon energiaverotuksen ja päästökaupan yhteydessä.<sup>1032</sup>

Päällekkäisyydet voivat johtaa tilanteeseen, jossa päästökaupan piirissä olevia toimintoja tuetaan vielä lisää erilaisilla verotuilla, esimerkiksi energiaverotuksen helpotuksilla. Tällöin komission tulisi periaatteessa huomioida päästökaupan ja verotuksen yhteisvaikutus kilpailuun ja ympäristöön, jotta saataisiin kokonaiskuva toimenpiteen vaikutuksista kilpailulle ja ympäristölle. Toimenpiteet saavat lähtökohtaisesti kohdistua vain siihen osaan markkinoiden toimintapuutetta, mitä ole-massa olevat järjestelmät eivät kata.<sup>1033</sup>

Komissio on antanut suuntaviivat päästökaupan valtiontukitoimenpiteistä<sup>1034</sup>. Ehtona erilaisille tuille on, ettei kilpailu vääristy kohtuuttomasti tukitoimenpiteiden vuoksi.<sup>1035</sup> Lisäehtoina suuntaviivoissa on päästökauppadiirektiivin tavoitteiden<sup>1036</sup> mukaisesti määritelty se, miten suuntaviivat poikkeuksistaan huolimatta edesauttavat näiden tavoitteiden saavuttamista. Näitä seikkoja ovat mm. pitkän aikavälin kannustetut päästövähennyksiin ja teknologian kehittämiseen sekä kustannustehokkaan päästöjen vähentämisen mahdollistaminen.<sup>1037</sup> Kokonaisuutena päästökauppaan liittyvien valtiontukien tavoitteet koostuvat näistä kahdesta osasta: saavuttaa päästökauppajärjestelmän tavoitteet välttämällä hiilivuotoriski, mutta samalla säilyttäen hintasignaalit ja välttää kilpailun vääristyminen.<sup>1038</sup>

Toinen päästökauppaan liittyvä mahdollinen valtiontukiongelma liittyy päästöoikeuksien jakamiseen. Päästokiintiöiden jakotapa ei muuta päästökauppajärjestelmän ympäristövaikutuksia eli päästökauppajärjestelmän varsinaisia tavoitteita, pysyväthän kokonaispäästöt samana. Päästöoikeuksien jakoon ja päästökaupan kattavuuden määrittelyyn liittyä erilaisia valtiontukinäkökohtia, koska toisten toimijoiden saadessa etua toisten kustannuksella ja valtion menettäessä samalla tuloja, ollaan herkästi valtiontuki oikeudellisten kysymysten äärellä.<sup>1039</sup>

---

1031 Ks. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen 169 kohta 1.

1032 Ks. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen kohta 1.

1033 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 36.

1034 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä.

1035 Komission lausuma (KOM(2008)0016 – C6-0043/2008 – 2008/0013(COD)), 17.12.2008, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi.

1036 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta johdannon 2-kohta.

1037 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 12.

1038 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 17.

1039 Päästökaupan valtiontukinäkökulman pohdinnasta ks. Vihreä kirja COM(2000) 87 Kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa s. 18.

#### 4.1.2 Ympäristöveroista ja muista saastuttamismaksuista

Euroopan unionin sääntelyssä tyypillisesti käytetty määritelmä ympäristöveroista on seuraavanlainen:

*”ympäristöverolla’ tarkoitetaan veroa, jonka erityisellä määräytymisperusteella on selkeä kielteinen vaikutus ympäristöön tai jonka tarkoituksena on tiettyjen toimintojen, tavaroiden tai palvelujen verottaminen siten, että ympäristökustannukset voidaan sisällyttää niiden hintaan ja/tai tuottajat ja kuluttajat ohjata ympäristöystävällisempään toimintaan;”<sup>1040</sup>*

Määritelmä ei tosin ole Unionin oikeudessa yleisesti sovellettava, mutta valtiontukioikeudessa tämä määritelmä on käytössä.

Ympäristöverot ovat yksi pääkeinoista, jolla vaikutetaan ihmisten käyttäytymiseen ja toimintaan.<sup>1041</sup> Tämä johtuu ympäristöverojen kaksoisvaikutuksesta: verot vähentävät saasteita per tuotettu yksikkö, koska yrityksillä on kannuste vähentää saastumisen kustannuksia ja verot vähentävät myös tuotantoa tuotannon kustannusten noustessa.<sup>1042</sup> Ympäristöverot ovat myös merkittävä tulonlähde valtiolle. Ne tuottavat 3-10 % verotuloista OECD – maissa.<sup>1043</sup> Ympäristöveroja on käytetty erityisesti ilmansaasteiden vähentämiseen, mutta niitä on käytetty myös veden saastumisen ja jätteiden tuottamisen verottamiseen.<sup>1044</sup> Veropolitiikka on otettu yhdeksi Unionin valtiontukupolitiikan painopisteeksi pyrittäessä lisäämään uusiutuvan energian ja ympäristön tukia.<sup>1045</sup>

Ympäristöverojen tuotantoa vähentävä vaikutus voitaisiin nähdä huonona asiana, koska taloudellisen toiminnan määrä vähenee, mitä lähtökohtaisesti pidetään negatiivisena asiana. Tuotannon määrän vähentymistä ei kuitenkaan usein ole nähty huonona asiana silloin, kun se on toteutettu saastuttaja maksaa -periaatteen mukaan. Tällöin toiminta ei kuitenkaan olisi kannattavaa, jos kaikki ulkoisvaikutukset otettaisiin huomioon. Ympäristön ja saastuttamisen verotus on myös nähty parempana vaihtoehtona työn verottamiselle.<sup>1046</sup>

Ympäristönsuojelu perustui pitkään kielloille, säännöille ja rajoituksille.<sup>1047</sup> Ympäristöverojen historia juontuu 1990-luvulle, jolloin pohjoismaissa aloitettiin ensimmäisenä verojärjestelmän reformi kohti ympäristötavoitteita.<sup>1048</sup> Ympäristö-

---

1040 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle artikla 19 kohta 4.15.

1041 Heine 2012 s. 4.

1042 Carraro 2001 s. 13.

1043 Heine 2012 s. 4.

1044 Ks. Carraro 2001 s. 16-19.

1045 Ezcurra 2014.

1046 Ks. Heine 2012 s. 4.

1047 Ks. Carraro 2001 s. 15.

1048 Ks. Heine 2012 s. 4.

verojen idea esitettiin kuitenkin jo 1930-luvulla, jolloin Pigou esitti sen kaikkein tehokkaimpana keinona vähentää saastumisen aiheuttamia haittoja.<sup>1049</sup>

Verotukseen on viime vuosikymmeninä otettu käyttöön saastuttaja maksaa –periaate, jota soveltamalla verosta tulee ympäristövero eli vero, joka aiheuttaa saastuttavalle toiminnalle lisää kustannuksia saastuttavan toiminnan laajuuden mukaan.<sup>1050</sup> Saastuttaja maksaa -periaatteen on nähty tehostavan verotusta ja johtavan säästöihin verrattuna perinteiseen sääntelyyn ja sen aiheuttamiin kustannuksiin.<sup>1051</sup>

Saastuttaja maksaa –periaate on tunnustettu myös Unionin politiikassa. Unionin ympäristöalan toimintaohjelma myös pitää sitä peruseriaatteena ympäristöpolitiikalle, jossa kehoitetaan siirtämään verotuksen painopistettä työn verottamisesta saastuttamisen verotukseen.<sup>1052</sup> Unionin valtioneuvoston päätöksessä saastuttaja maksaa –periaate tunnetaan periaatteena ”kustannusten sisällyttäminen hintoihin”, jonka sisältö on suunnilleen sama eli ”pilaantumista aiheuttavien yritysten olisi sisällytettävä tuotantokustannuksiinsa kaikki ympäristönsuojeluun liittyvät kustannukset”.<sup>1053</sup> Tämä määritelmä ei tosin kata kaikkia kirjallisuudessa esitettyjä näkökohtia, mutta yhdenmukaisuus on huomattavaa.<sup>1054</sup>

Unionin politiikka ympäristöveroissa sisältää kolme päätavoitetta: ympäristökustannusten huomioiminen toiminnassa, tulojen tuottaminen julkiselle sektorille ja kilpailun vääristymisen välttäminen.<sup>1055</sup> Tämän lisäksi verojen hyödyllisenä vaikutuksena mainitaan myös kulutusikäytymisen ohjaaminen tehokkaampaan ja puhtaampaan energiankäyttöön toissijaisena tavoitteena.<sup>1056</sup> Unioni ei ole ollut kovin aktiivinen ympäristö- ja haittaverojen käytön lisääjä. Unionin tasolla ei ole otettu käyttöön erityisiä ympäristöveroja lukuunottamatta energian valmisteverodirektiiviin jätettyjä kansallisia mahdollisuuksia vapauttaa valmisteveroista mm. erilaisia biopolttoaineita, uusiutuvaa energiaa sekä lämmön ja sähkön yhteistuotantoa.<sup>1057</sup> Tosin tällaiset poikkeukset käsitellään valtioneuvoston päätöksinä SEUT 107 mukaisesti.<sup>1058</sup> Komissio on tosin direktiiviin muutosehdotuksessaan todennut, että direktiivi on peräisin vuodelta 2003, jolloin ilmastomuutos ja siihen liittyvä energiankulutuk-

1049 Ks. Carraro 2001 s. 13.

1050 Ks. saastuttaja maksaa -periaatteesta verotuksessa Ubbels 2004 s. 46.

1051 Ubbels 2004 s. 86.

1052 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” johdannon kohta 20, artikla 2 ja tavoitteiden kohta 76.

1053 Ks. Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 4.25.

1054 Ks. määritelmästä tarkemmin luku 4.2.2.7 Markkinahäiriön poistaminen.

1055 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 76.

1056 Ks. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen kohta 1.

1057 Ks. Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, 27.10.2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta artikla 15.

1058 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels.



sen muutostarve eivät vielä olleet merkittäviä ilmiöitä. Komissio toteaaakin, että direktiivi ei enää vastaa ilmasto- ja energiatarpeita.<sup>1059</sup>

Verotukseen liittyvät keinot vaikuttaa ympäristöön on siis jätetty jäsenvaltioiden omaan harkintaan. Tätä linjaa on noudatettu myös ilmasto- ja energiapolitiikan puitteissa, jossa verokeinot esitetään keinovalikoimana yhdessä kansallisten tuki-instrumenttien kanssa. Näiden tavoitteeksi mainitaan ilmasto- ja energiatarpeiden saavuttaminen, kilpailun ja markkinoiden integraation tehostuminen sekä investointivarmuus.<sup>1060</sup> Myös liikennettä käsittelevässä jaksossa jäsenvaltioita kehoitetaan kehittämään polttoaine- ja ajoneuvoverotusta sellaiseen suuntaan, joka vähentää kasvihuonekaasupäästöjä.<sup>1061</sup> Komissio on myös tehnyt ehdotuksia valmisteverotuksen kehittämistä suuntaan, jossa verotuksessa huomioitaisiin enemmän ympäristötavoitteet.<sup>1062</sup> Komission tehtäväksi katsotaan verotuksen kehittäminen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.<sup>1063</sup>

Verohelpotuksia uusiutuvista energianlähteistä peräisin olevalle energialle kutsutaan valtiolliseksi tukijärjestelmäksi (*Fiscal Stimulation*). Tämä eroaa syöttötariffi-, kiintiö- ja tarjouskilpailujärjestelmästä, jotka kaikki ovat suoria markkinatukijärjestelmiä.<sup>1064</sup> Uusiutuvan energian osalta verotuet ovat olleet pääasiassa tukimuoto ainoastaan Suomessa ja Maltalla. Tämän lisäksi useissa maissa tämä on ollut käytössä energiapolitiikassa muiden tukitoimenpiteiden ohella.<sup>1065</sup> Uudemmassa päätöksenteossään komissio on pitänyt tariffisääntelyä lähtökohtana energiatuilla, sulkematta mitään tukimuotoja pois.<sup>1066</sup>

Ympäristöverotus on saanut kritiikkiä siitä, että niiden tasoja on vaikea asettaa tehokkaalle tasolle, mikä johtaa liian suuriin tai liian pieniin maksuihin. Tämä on seurausta siitä, että saastumista tai saastumisen todellisia kustannuksia on todella vaikea määrittää.<sup>1067</sup> Liian vähäiset kustannukset saastuttamiselle aiheuttavat sen, että yrityksillä ei ole kannustinta vähentää päästöjä, mutta tämä nostaa valtion verotuloja. Liian korkea veron taso johtaa siihen, että taloudellisen toiminnan edellytykset vähenevät tai lakkaavat, minkä kustannukset julkiselle taloudelle ovat myös korkeita.<sup>1068</sup> Ympäristöverojen kohdalla on todettu, että niiden suunnittelijoiden tavoitteena on usein saada saastuttajat maksamaan, mutta ei asettaa kannustimia vähentää

---

1059 Ks. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen kohta 1.

1060 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 3.1.

1061 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 4.1.

1062 Ks. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen kohta 1.

1063 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 3.1.

1064 Iire 2010 s. 251-258.

1065 Iire 2010 s. 257.

1066 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 204 ja 209.

1067 Ks. lähimmän korreloivan tekijän verottamisesta tarkemmin Carraro 2001 s. 14 ja verojen ongelmista Ubbels 2004 s. 86.

1068 Ks. tuen tehokkuudesta Ramlogan 2011 s. 101.

päästöjä.<sup>1069</sup> Ympäristöverojen toteutustapa on myös jäänyt jälkeen siitä, kuinka tehokkaasti päästöjä voitaisiin oikeasti mitata, tämä on myös vaikuttanut siihen, että veroilla ei saada aikaan niin tehokkaita vaikutuksia kuin olisi mahdollista.<sup>1070</sup>

Toinen kritiikki on kohdistunut siihen, että monissa tapauksissa maksuja on käytetty tavalla, joka ei kovin tehokkaasti vaikuta haitalliseen toimintaan. Näissä tapauksissa maksu on kohdistettu toimintaan, joka vain osittain indikoi haitallista toimintaa. Tyypiesimerkkinä tästä käytetään kaupunkien pysäköintimaksuja: vaikka pysäköinti korreloi vain osittain liikenteen päästöjen kanssa, on sen rajoittamista pysäköintimaksuilla käytetty pitkään keinona vähentää yksityisautoilua ja lisätä julkisen liikenteen käyttöä.<sup>1071</sup> Kritiikki onkin kohdistunut siihen, että usein saastuttaja maksaa – periaatteella perustellaan erilaisia maksuja, jotka ovat tosiasiaa enemmän kustannusten jakoa ja rahan keräämistä perinteisiä veroja hyväksyttävämällä tavalla.<sup>1072</sup> Toisaalta todella pieni osa ympäristöveroista kohdistuu suoraan saastuttamiseen, koska saastuttamisen mittaaminen suoraan on melko hankalaa. Tämän vuoksi esimerkiksi liikenteen ympäristöverot kohdistuvat ajamisen hiilidioksidipäästöjen sijaan polttoaineen kulutuksen verotukseen. Tämä kannustaa vähentämään kulutetun polttoaineen määrää, mutta ei suoraan hiilidioksidipäästöjä.<sup>1073</sup> Tällaista päästöjen sijaan päästöjen kanssa korreloivan toiminnan verottamista on kuitenkin perusteltu erityisesti todellisten päästöjen mittaamisen kustannuksilla ja veronkierron ehkäisemisellä.<sup>1074</sup>

Ympäristöverojen alennuksen osalta pätevät samat kilpailulle aiheutuvat ongelmat kuin muissakin valtiontuissa. Koska jäsenvaltioiden välillä on eroja siinä, kuinka paljon niiden budjetit kestävät erilaisten toimintojen tukemista, päädytään väistämättä kilpailun vääristymiin jäsenvaltioiden välillä. Ympäristöverojen alennukset toimivat kuitenkin hieman paremmin kuin haitan kompensatiot: yhdenmukaistettujen ympäristöverojen osalta tuensaajien on kuitenkin maksettava veron minimitaso.<sup>1075</sup> Muiden kuin yhdenmukaistettujen ympäristöverojen tapauksessa tuensaajat joutuvat maksamaan vähintään 20 % veron kansallisesta vähimmäistasosta.<sup>1076</sup> Nämä vähimmäisvaatimukset eroavat selkeästi tuista, joita käytetään päästökaupan aiheuttaman haitan kompensoimisessa, jossa tuki ei saa kokonaan kompensoida päästökaupan kustannuksia sähkön hinnassa.<sup>1077</sup> Toisaalta ympäristöverojen alennuksessa ei ole mukana samanlaista velvoitetta laskea tuen määriä ajan kuluessa.<sup>1078</sup>

---

1069 Ks. Carraro 2001 s. 14.

1070 Ks. esim. Carraro 2001 s. 14.

1071 Ks. Ubbels 2004 s. 85.

1072 Ks. Ubbels 2004 s. 88.

1073 Ks. Carraro 2001 s. 13.

1074 Ks. Carraro 2001 s. 14.

1075 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 173.

1076 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 178.

1077 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 12.

1078 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

Komissio ei myöskään veronalennuksen perusteluissa huomioi sitä, miten vältetään kilpailun kohtuuton vääristyminen. Tämän sijasta komissio huomioi tuen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden.<sup>1079</sup> Ympäristöverojen alennuksia saa ottaa käyttöön vain silloin, kun alennusten käyttöönotto on välttämätöntä poliittista syistä, jotta ympäristövero voitaisiin ylipäätään ottaa käyttöön.<sup>1080</sup>

### **4.1.3 Ympäristönsuojelun kustannusten kompensoinnista**

Kompensaatiolla tarkoitetaan yleensä jonkun haitan tai kustannusten korvaamista. Kotimaisessa lainsäädännössä kompensaatiolla voidaan tarkoittaa sekä valtion tukea tietyille toimialoille jonkin lainsäädännön muutoksen aiheuttaman lisäkustannuksen korvaamiseksi,<sup>1081</sup> toimialalle säädettävää kompensaatiomaksua valtiolle tai muulle aiheutuneesta haitasta tai kustannuksesta<sup>1082</sup> tai ekologista kompensaatiota, jossa ympäristön tilan huonontuminen korvataan parantamalla ympäristön tilaa jossain muualla.<sup>1083</sup> Valtiontukioikeudellisiin ongelmiin on törmätty erityisesti silloin, kun yritykselle kompensoidaan sääntelyn muuttumisesta aiheutunut haitta tai yrityksiä määrätään kompensoimaan aiheuttamansa haitta.<sup>1084</sup> Joissain tapauksessa sääntelyhaitan kompensointi tehdään EU-oikeuden yksityiskohtaisten säännösten perusteella, jolloin menettely on yksinkertaisempi ja oikeudelliset ongelmat vähäisempiä.<sup>1085</sup>

Ympäristöasioissa valtioilla on usein halua kompensoida uusista ympäristövelvoitteista aiheutuvaa haittaa yrityksille ja niiden kilpailukyvyille.<sup>1086</sup> Myös taloustieteissä on kannatettu ympäristöverojen tulojen käyttöä niistä aiheutuvien haittojen valikoivaan kompensoimiseen.<sup>1087</sup> Yhtenä merkittävänä syynä kompensaatioiden käyttöön on, että tehokkaat päästövähennyskeinot ovat myös poliittisesti hyvin epäsuosittuja ja niistä aiheutuvaa poliittista taakkaa voidaan keventää myöntämällä erilaisia alennuksia poliittisesti tärkeille ryhmille.<sup>1088</sup>

---

1079 Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 172.

1080 Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 167.

1081 Ks. taloudelliselle toiminnalle maksettavasta sääntelyn aiheuttamien kustannusten kompensaatiosta esim. HE 147/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimiseksi.

1082 Ks. esim. HE 175/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain ja tuulivoiman kompensaatioalueista annetun lain 6 §:n muuttamisesta, jossa tuulivoiman tuottajat korvaavat puolustusvoimille aiheutuneet kustannukset, että aluevalvontaa on kehitetty tavalla, joka mahdollistaa sen toteuttamisen tuulivoiman rakentamisesta huolimatta.

1083 Ks. esim. Yu 2016.

1084 Valtiontukien huomioimisesta kompensoitaessa sääntelyhaittaa ks. esim. He 147/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimiseksi.

1085 Ks. haitan korvaamisesta tarkemmin luku 3.2.1 Valikoiva etu.

1086 Kotimaisista ympäristövelvoitteiden kilpailukykyturvaamisesta esim. HE 129/2011 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 a §:n muuttamisesta kohta 2.

1087 Ks. esim. Carraro 2001 s. 11-12 tai Heine 2012 s. 2.

1088 Ks. esim. Carraro 2001 s. 48.

Valikoivan kompensaaation käyttö onkin kirjallisuudessa nähty parhaana keino-  
na vähentää päästöjä tehokkaasti ja minimoida tietyille avaintaloudenaloille  
päästöjen vähentämisestä aiheutuvat haitat.<sup>1089</sup> Myös EU:n päästökaupan kom-  
pensaatiomahdollisuus perustuu samaan ajatteluun: kompensoitavien toimialojen  
valikoituminen riippuu sekä päästökaupan aiheuttamista kustannuksista että alan  
herkkydestä ulkomaiselle kilpailulle.<sup>1090</sup> Samaan ajatteluun perustuu myös mahdol-  
lisuus alentaa ympäristöveroja. Toimialojen valikoinnissa huomioidaan sekä niiden  
kärsimä haitta että herkkyys kilpailulle.<sup>1091</sup> Herkkyydellä kilpailulle tarkoitetaan  
käytännössä sitä, kuinka suuria haittoja toimiala kärsii uusista kustannuksista ja  
säätelystä eli kustannuksista aiheutuva rajahaitta on suuri toimialalla.

Myös Unionin tasolla on hyväksytty mahdollisuus kompensoida yksittäisille  
toimijoille ympäristöveroista aiheutuvaa haittaa. Suuntaviivat valtiontuesta ympä-  
ristönsuojelulle ja energia-alalle toteavat, että ympäristöverojen alennukset tai va-  
pautukset niistä voivat olla hyväksyttäviä, jos kilpailukykytilanne on sellainen, että  
ympäristöveron käyttö ei käytännössä olisi toteutettavissa kilpailuhaitta huomioon  
ottaen.<sup>1092</sup> Kyseessä on siis poliittisista paineista johtuva mahdollisuus alentaa ympä-  
ristöveroja. Voidaan jopa pohtia, olisiko päästökauppajärjestelmää voitu saada läpi  
Unionin tasolla ilman tämänkaltaisia helpotuksia avaintaloudenaloille.

Edellytyksenä tähän veronalennukseen on, että ”*ympäristöveron yleistä tavoitetta  
vähentää ympäristön kannalta haitallista toimintaa ei kuitenkaan pitäisi heikentää*”<sup>1093</sup>. Tämän sisältö selitetään tarkemmin muutama artikla myöhemmin. Käy-  
tännössä sisältönä on, että päästöt vähenevät kokonaisuutena ja että päästöt vähe-  
nevät pitkällä aikavälillä kaikilla toimialalla huolimatta päästökaupan kustannusten  
kompensaatioista.

Komissio ilmoittaa katsovansa, että veronalennukset eivät haittaa yleisen tavoit-  
teen saavuttamista, jos jäsenvaltio osoittaa, että alennukset kohdistuvat tarkasti  
yrityksiin, jotka kärsivät eniten korkeammasta verosta ja yleinen verokanta on kor-  
keampi kuin mitä se olisi ilman poikkeusta.<sup>1094</sup> Kompensoidessa ympäristöverojen  
aiheuttamia haittoja tavoitteena on ainakin nimellisesti ympäristön tilan parantami-  
nen, koska ympäristön tilaa edistävä toimenpide voidaan ottaa käyttöön, jos se ei alen-  
na yritysten kilpailukykyä merkittävästi.<sup>1095</sup> Tämän lisäksi alennuksen myöntämisen  
ehtoina on, että alennusta saavat yritykset parantavat myös ympäristönsuojelua.<sup>1096</sup>

---

1089 Ks. esim. Carraro 2001 s. 48-49.

1090 Ks. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 10.

1091 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 167-180.

1092 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 167.

1093 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 168.

1094 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 170.

1095 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 167.

1096 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 168.

Myös päästökauppadirektiivissä on huomioitu mahdollisuus käyttää järjestelmän tuloja valikoivasti. Päästökauppadirektiivin mukaan 50 % päästöoikeuksien huutokauppaamisen tuloista tulee käyttää energiatehokkuuteen, uusiutuvaan energiaan, metsäkadon estämiseen, hiilidioksidin sitomiseen metsien avulla, liikenteen päästöjen vähentämiseen, hiilidioksidipäästöjen yleiseen vähentämiseen, ympäristöystävällisen tekniseen kehitykseen tai päästöoikeusjärjestelmän hallinnointiin.<sup>1097</sup>

Unionin tasolla on kompensoitu myös muita ympäristönsuojelutoimenpiteitä kuin ympäristöveroja. Päästökaupasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta on annettu omat suuntaviivansa, jossa komissio ilmoittaa, mitä kustannuksia voidaan kompensoida ja millä edellytyksin.<sup>1098</sup> Tässä yhteydessä kompensatioita ei kuitenkaan perustella kilpailukyvyyn lisäämisellä vaan ympäristötavoitteella. Ympäristön tilan parantaminen vähentämällä ympäristön pilaamisesta aiheutuvia maksuja perustellaan siten, että kompensatiolla pyritään estämään hiilivuoto eli saastuttavan teollisuuden siirtyminen muihin maihin, jossa päästöjen sääntely on heikompaa kuin Unionissa.<sup>1099</sup>

Päästökaupassa ympäristötavoite onkin näkynyt vahvempana kuin yleisessä energia- ja ympäristöpolitiikassa. Päästökauppadirektiivin yhteydessä kilpailukyky mainitaan ainoastaan hiilivuotorikin yhteydessä.<sup>1100</sup> Toisaalta päästökauppadirektiivinkin perusteluissa mainitaan, että päästökaupasta tulisi aiheutua mahdollisimman vähän haittaa taloudelle ja työllisyydelle.<sup>1101</sup> Tämä toteutuu käytännössä varmistamalla talouden kilpailukyky verrattuna muihin merkittäviin talousalueisiin. Päästökaupan kompensaatiossa pyritään myös välttämään haitat muille toimialan yrityksille. Taloudellinen näkökulma näkyy huomattavasti voimakkaammin siinä, että kilpailun vääristyminen ja haitat muille kuin tukea saaville yrityksille pyritään pitämään mahdollisimman pienenä.<sup>1102</sup> Sen sijaan suuntaviivat eivät juuri mainitse tukien taloudellista tavoitetta.

Toisaalta suuntaviivoissa todetaan, että päästökaupan kompensoinnilla estetään teollisuuden siirtyminen EU:n ulkopuolelle, mikä jo itsessään on ympäristöta-

---

1097 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 10 artikla 3-kohta.

1098 Ks. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuvostonpöytäkirjoista.

1099 Ks. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuvostonpöytäkirjoista perustelujen kohdat 7 ja 8.

1100 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 28 artikla 1.c.

1101 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta johdannon 5-kohta.

1102 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuvostonpöytäkirjoista kohta 8.

voite.<sup>1103</sup> Ympäristötavoitteen olemassaolo esitetään tässä sivutuotteena sille, että teollisuus ei poistu Unionin alueelta. Tämän taloudellista merkitystä ei kuitenkaan mainita missään kohtaa, mutta on kuitenkin selkeää, että tuotannon pysyminen Unionin alueella on jo itsessään tavoittelemisen arvoinen asia sekä Unionille että jäsenvaltioille. Myös tukikilpailussa keskeisenä tavoitteena on pääomien ja tuotannon säilyttäminen omalla alueella.<sup>1104</sup>

Lähtökohtaisesti tehokkaana ja taloudellisena pidetään sellaista ympäristöpolitiikkaa, jossa kerätään maksuja saastuttamisesta ja maksuista kerätyistä rahoista maksetaan alennuksia toimialoille, jotka kärsivät eniten ympäristöpolitiikasta.<sup>1105</sup> EU:n jäsenvaltioiden päästökaupasta aiheutuvien haittojen kompensoitiin myöntävät valtiontuet ovat periaatteessa juuri tällaisia alennuksia, joissa päästökaupan aiheuttama sähkön hinnannousu kompensoidaan kokonaan tai osittain yrityksille, jotka käyttävät eniten sähköä. Kuitenkin toimialakohtainen määrittely ei välttämättä ole kaikkein tehokkain tapa, koska tällöin useita haittaa kärsiviä yrityksiä jää kompensaaation ulkopuolelle. Kaikkein tehokkaimpana keinona pidetään erilaisten päästöverojen harmonisointia eri maiden välillä, jotta kilpailun vääristymiset valtioiden välillä voitaisiin minimoida.<sup>1106</sup> EU-tason harmonisointi ratkaisee jo monta ongelmaa, vaikka onkin kaukana globaalista hiilidioksidipäästöjen verotuksen harmonisoinnista. Uhkana päästökaupan käyttöönotossa pidettiin nimenomaan sitä, että tuotantoa siirtyisi maihin, jossa päästöjä ei verotettaisi samalla tavalla kuin EU:ssa.<sup>1107</sup>

EU:n päästökauppajärjestelmän kompensoatiomekanismi sisältää kuitenkin ongelmia, koska se aiheuttaa jäsenvaltioiden välisiä kilpailukykyeroja. Tämä johtuu siitä, että jäsenvaltiot päättävät itse, minkä verran kompensoivat päästökaupasta johtuvia energian hinnannousuja. Toisten jäsenvaltioiden kompensoidessa enemmän syntyy niille kilpailukykyetu verrattuna vähemmän kompensoiviin jäsenvaltioihin. Komissiokin on tunnistanut ongelmaksi sen, että eri jäsenvaltioiden yrityksiä kohdellaan eri tavoin johtuen budjettisyydestä.<sup>1108</sup> Ongelman ratkaisuksi komissio asetti tuelle kaksi edellytystä: tuella ei saa kokonaan kompensoida päästökaupasta johtuvaa sähkön hinnannousua ja sen on vähennyttävä ajan mittaan.<sup>1109</sup>

Aihetta koskevassa kirjallisuudessa tilapäiset tuotantotuet eniten haittaa kärsivälle teollisuudelle on nähty hyvänä keinona puuttua kilpailukykyongelmiin tavalla, jolla samalla saavutetaan silti parempi taso energiatehokkuudessa.<sup>1110</sup> Tuilla voidaan

---

1103 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 7 & 8.

1104 Ks. luku 2 tukikilpailusta.

1105 Ks. esim. Carraro 2001 s. 47.

1106 Ks. esim. Heine 2012 s. 7.

1107 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 8.

1108 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 8.

1109 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 12.

1110 Ks. esim. Heine 2012 s. 18.

yhtäaikaaisesti parantaa kilpailukykyä ja ympäristön tilaa, mutta tämä lisää jossain määrin kilpailun vääristymistä.<sup>1111</sup> Tällä ei kuitenkaan ratkaista ongelmia jäsenvaltioiden välisestä tukikilpailusta. Parempana tapana voitaisiin pitää sitä, että kompensoitio tapahtuu Unionin tasolla tasaisesti eli käytännössä Unionin budjetin kautta. Tämä johtaisi tosin Unionin budjetin kasvattamiseen, ellei tätä käyttöä varten olisi korvamerkitty varoja esimerkiksi huutokauppaamalla päästöoikeuksia.

## 4.2 Yleisiä kriteereitä ja periaatteita valtiontuesta energia- ja ympäristöaloille

### 4.2.1 Komission käyttämistä kriteereistä

Valtiontukea on havaittu käytettävän kolmenlaisissa tilanteissa: markkinoiden epänormaali toiminta, ulkoisvaikutuksiin puuttuminen ja markkinoilla oleva poikkeustilanne tai kriisi.<sup>1112</sup> Vuosina 2012-2013 toteutetussa valtiontukien modernisoinnissa komissio asetti tietyt periaatteet, joiden täyttymistä edellytetään, jotta valtiontuki voisi soveltua sisämarkkinoille<sup>1113</sup>. Nämä periaatteet perustuvat siihen, että vaikka tuomioistuin viime kädessä arvioikin tukijärjestelmän soveltuvuuden yhteismarkkinoille, on se vahvistanut komission laajan harkintavallan SEUT 107(3) -artiklan soveltamisessa ja soveltamisedellytysten määrittelemisessä.<sup>1114</sup> Komission harkintavalta eroaa huomattavasti SEUT 107(1) -artiklasta, jossa määriteltävä sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen käsite perustuu pitkälti tuomioistuimen käytäntöön.<sup>1115</sup> Sovellettaessa SEUT 107(3) -artiklaa tuomioistuin voi kuitenkin tutkia, onko komissio noudattanut itse suuntaviivoissaan antamia edellytyksiä ja kumota komission päätöksen, jos näitä edellytyksiä on tulkittu väärin tai ei ole noudatettu.<sup>1116</sup> Komissio ei oikeuskäytännön mukaan myöskään ole sidottu aikaisempaan päätöskäytäntönsä siinä, hyväksyykö se tukia SEUT 107(3) -artiklan nojalla vaan ainoastaan SEUT 107(3) -artiklan sisältöön, jossa komissiolla taas on laaja harkintavalta, jota se on rajoittanut suuntaviivoilla.<sup>1117</sup> Suuntaviivoissa annettuja rajoituksia ja sääntöjä on myös kirjallisuudessa pidetty merkittävimpänä tukiohjelmien sallittavuuteen vaikuttavana tekijänä tuomioistuinten ratkaisukäytännön

---

1111 Maillo 2017 s. 6.

1112 Davies 2013.

1113 Pesaresi, Siaterli, Van de Castele & Flynn 2016 s. 14-16.

1114 C-142/87, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:125 kohta 56 ja C-39/94, SFEI ym. v. La Poste ym., ECLI:EU:C:1996:285 kohta 36 sekä T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 138.

1115 Richelle *et al.* 2016 s. 205.

1116 Derenne *et al.* 2015 s. 141 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

1117 T-396/08, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, ECLI:EU:T:2010:297 kohta 54 ja T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 216-217.

sijasta.<sup>1118</sup> Joissain tapauksissa on jopa esitetty epäilyksiä siitä, riittävätkö komission asettamat kriteerit varmistamaan, että tuki on todella soveltuva SEUT 107(3)(c) -artiklan tarkoittamalla tavalla, mutta ainoana keinona puuttua tähän voitiin esittää ainoastaan komission tarvetta muuttaa sääntelyään, ei asian käsittelyä tuomioistuimessa.<sup>1119</sup> Komission soveltuvuuden arvioinnissa käyttämiä periaatteita ovat:

- Yhteisen edun mukainen tavoite
- Valtion toimien tarve eli välttämättömyys
- Tarkoituksenmukaisuus
- Suhteellisuus
- Avoimuus
- Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen välttäminen

Komissio on antanut useita suuntaviivoja valtioneuostoista, jotka liittyvät jotenkin ympäristöön tai energiaan. Näistä voidaan löytää tiettyjä yhteisiä kriteereitä, joita käytetään valtiontukien soveltuvuuden arvioinnissa. Näitä suuntaviivoja ovat komission suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuostoista<sup>1120</sup> ja komission suuntaviivat valtioneuosta energia- ja ympäristöaloille.<sup>1121</sup> Molemmat sisältävät joukon komission asettamia kriteereitä, kuten kaikki muutkin valtiontukisuuntaviivat.<sup>1122</sup> Molempien lähtökohta on, että valtiontuet eivät vääristäisi kilpailua sisämarkkinoilla ja siten aiheuttaisi tukikilpailua. Päästökaupan osalta sanamuoto on lievempi, koska tässä mainitaan vain, että tukien myönteisten vaikutusten tulisi olla suurempia kuin tukien kilpailua vääristävien vaikutusten.<sup>1123</sup> Ympäristöasioissa ja energia-alalla valtiontukisääntelyn tavoitteena on ollut erityisesti helpottaa tuen myöntämistä yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja samalla pyrkiä vähentämään tukien käyttöä muualta.<sup>1124</sup> Ensimmäinen rajausta sallittuihin tukiin löytyy kuitenkin jo suuntaviivojen soveltamisalasta, suuntaviivat kattavat vain toimenpiteet, jotka suoraan tai välillisesti liittyvät ympäristönsuojelun tason parantamiseen.<sup>1125</sup> Jos toimenpide ei tosiasiaa edistä ympäristön tilaa, ei suuntaviivoja voida soveltaa siihen.<sup>1126</sup> Erilaiset toimet ympäristön tilan parantamiseksi myös katsotaan herkästi

---

1118 Ks. Esim. Sanden 2014 s. 664 jossa tukiohjelman sallittavuutta tarkastellaan ainoastaan suuntaviivojen näkökulmasta käsittelemättä tuomioistuinkäytäntöä.

1119 Maillo 2017 s. 7-8.

1120 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä.

1121 Ks. Suuntaviivat valtioneuosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

1122 Nicolaides 2015a s. 639.

1123 Suuntaviivat valtioneuosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 1 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

1124 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 10.

1125 Suuntaviivat valtioneuosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohdat 58-59.

1126 Ks. tätä tulkitsevasta oikeuskäytännöstä T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohdat 140-156.



tueksi kokonaisille toimialoille, esimerkiksi sähköntuotannolle, jos valtiontuen määritelmä täyttyy mutta tuki ei täytä suuntaviivojen kriteereitä.<sup>1127</sup>

Suuntaviivojen tavoitteet ovat eroavat hieman toisistaan. Päästökaupoista annettujen suuntaviivojen tavoitteena mainitaan hiilivuodon välttäminen ja kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen valtiontuen avulla,<sup>1128</sup> kun taas energia- ja ympäristöalan suuntaviivat viittaavat tavoitteissaan tiedoksiantoon ilmasto- ja energiapolitiikan puitteissa vuosille 2020-2030 asetettuihin tavoitteisiin.<sup>1129</sup> Näitä tavoitteita olivat kasvihuonekaasujen vähennys 40 % vuodesta 1990 vuoteen 2030, uusiutuvan energian osuutta energiantuotannosta koskeva tavoite, energiatehokkuustavoite sekä energia-alan sisämarkkinoiden toteuttamistavoite.<sup>1130</sup>

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi suuntaviivat sisältävät useita kriteereitä, joita käytetään sekä valtiontukien sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa että menettelyssä tukia myönnettäessä. Komissio on myös muiden suuntaviivojen yhteydessä antanut arviointikriteereitä tuen soveltuvuuden arviointiin.<sup>1131</sup> Nämä suuntaviivat ovat niin käytettyjä, että niitä on myöhemmin implementoitu direktiiveihin ja muuhun Unionin lainsäädäntöön sen varmistamiseksi, että sääntely ei aiheuttaisi tapauksia, joihin komissio joutuisi puuttumaan valtiontukena.<sup>1132</sup> Tuomioistuin on myös vahvistanut komission laajan harkintavallan näitä kriteereitä asettaessa ja soveltaessa.<sup>1133</sup> Näitä kriteereitä käsitellään myös komission päätöksissä, vaikkakin useissa tapauksissa sovelletaan näistä kriteereistä johdettuja päätteleysäntöjä, joilla todetaan näiden kriteereiden täyttyminen.<sup>1134</sup>

Suuntaviivoista voidaan löytää ainakin seuraavat kriteerit, samat kriteerit on tunnistettu myös suuntaviivoja aiemmin käsitelleessä kirjallisuudessa, vaikka käyttämäni luettelo on hieman laajempi ja ottaa huomioon myös seikkoja, jotka liittyvät vain yksittäisiin tukityyppeihin, kuten esimerkiksi jätehierarkian noudattamisen.<sup>1135</sup>

- Yhteisen edun mukaisuus<sup>1136</sup>
- Kilpailun vääristymisen minimointi<sup>1137</sup>

---

1127 C-206/06, Essent Network Noord ym., ECLI:EU:C:2008:413 kohta 87.

1128 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohdat 5 ja 8.

1129 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alallekohdat 1-12

1130 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet

1131 Nicolaides 2015b s. 258-259.

1132 Richelle *et al.* 2016 s. 208-209.

1133 C-142/87, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:125 kohta 56 ja C-39/94, SFEI ym. v. La Poste ym., ECLI:EU:C:1996:285 kohta 36 sekä T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 138.

1134 Katso tästä tarkemmin luku 5.1

1135 Nicolaides 2015b s. 259.

1136 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5 ja Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 6.

1137 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 8 ja Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 5.

- Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen välttäminen<sup>1138</sup>
- Parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen toteutuminen<sup>1139</sup>
- Avoimuus<sup>1140</sup>
- Kustannusten sisällyttäminen hintoihin<sup>1141</sup>
- Aiheuttamisperiaatteen<sup>1142</sup> tai saastuttaja maksaa -periaatteen toteutuminen<sup>1143</sup>
- Jätehierarkia<sup>1144</sup>
- Vahvistamisvaatimus<sup>1145</sup>
- Välttämättömyyskriteeri<sup>1146</sup>

1138 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 f ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5, jossa todetaan epäsuorasti, että tuki rajoitetaan kohtuuttoman kilpailun vääristymisen välttämiseksi.

1139 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 12 epäsuorasti ”kannustetaan siirtymään vähemmän hiilidioksidipäästöjä aiheuttaviin uusiin teknologioihin” ja Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 19.3 b-kohta. Katso kyseisestä periaatteesta tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, 24.11.2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen).

1140 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 52 ja Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohdat 80, 99, 173, 177, 187.

1141 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 19.25 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 24. Päästökauppaan liittyvissä valtiontukisuuntaviivoissa tuodaan ilmi, että tavoitteena on siirtää kustannukset hiilidioksidipäästöistä tuotteiden hintoihin, mutta jos tämä ei ole mahdollista kansainvälisen kilpailun vuoksi, on tukien myöntäminen näiden lisäkustannusten myöntämiseen lähtökohtaisesti sallittua.

1142 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 4.28, jossa aiheuttamisperiaate määritellään ”Periaate, jonka mukaan pilaantumisen aiheuttajan on maksettava kunnostamisesta aiheutuvat kustannukset”. Katso käytännön soveltamisesta komission päätös C 41/06 Modification of the CO<sub>2</sub> tax for quota-regulated fuel consumption in the industry kohta 24.

1143 Muissa komission asiakirjoissa aiheuttamisperiaatteesta on käytetty myös pidempää muotoa ”saastuttaja maksaa” -periaate. Tätä muotoa on käytetty mm. komission valkoisessa kirjassa eurooppalaista liikennealuetta koskevassa etenemissuunnitelmassa, ks. Valkoinen kirja COM(2011) 144 Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää.

1144 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 118, jossa viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/98/EY, 19.11.2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta.

1145 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 36, josta voidaan johtaa periaate, että toimenpiteiden on vahvistettava muita samaan tavoitteeseen pyrkiviä toimenpiteitä niiden heikentämisen sijaan, ja että jos samaan toimintapuutteeseen kohdistuu useita tukia, saa uusin tuki kohdistua vain jäljellä olevaan markkinoiden toimintapuutteeseen. Vahvistamiskriteeriä ei ole sovellettu ratkaisukäytännössä.

1146 Komissio on ilmoittanut hyväksyvänsä joitain tukikeinoja, jos niiden käyttämättä jättäminen aiheuttaisi sen, ettei ympäristölle suotuisaa, saastuttaja maksaa -periaatteeseen soveltuvaa keinoa voitaisi muutoin ottaa lainkaan käyttöön. Tällaiset tuki-instrumentit ovat erilaisia alennuksia ja helpotuksia erilaisiin haittamaksuihin. Ks. esimerkiksi Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 167, 173.

Suuntaviivoista voidaan myös löytää näitä tukevia kriteereitä, joita noudattamalla saavutetaan jokin yllämainituista periaatteista tai tavoitteista tai voidaan löytää tuelle sellainen taso, jolla saadaan haluttu vaikutus vääristämättä kilpailua:

- Suhteellisuuskriteeri<sup>1147</sup>
- kustannustehokkuus, jolla vältetään kilpailun ja kaupan vääristymistä<sup>1148</sup>
- kannustava vaikutus<sup>1149</sup>
- tarkoituksenmukaisuus.<sup>1150</sup>

Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita voidaan löytää lisää Unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta.<sup>1151</sup> Komission päätöksistä voidaan löytää myös suuntaviivojen ulkopuolisia ympäristötavoitteita, jotka on otettu huomioon arvioitaessa yhteisölle saatavia hyötyjä verrattuna kilpailun vääristymiselle aiheutuvaan haittaan.<sup>1152</sup> Tällaiset tavoitteet eivät käy ilmi suoraan suuntaviivoista, mutta ne on julkaistu jossain politiikkaa ja tavoitteita koskevassa asiakirjassa tai tiedoksiannossa. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi liikenteen (tuonti)öljyriippuvuuden vähentäminen,<sup>1153</sup> josta säädelään tarkemmin direktiivissä vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käytön edistämisestä.<sup>1154</sup>

---

1147 Suhteellisuusvaatimuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että tuen määrä on rajoitettu mahdollisimman pieneksi, joka kuitenkin saavuttaa tukien tavoitteet. Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 45, Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e ja Komission tiedonanto COM(2012) 209 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n valtiontuki uudistus, jatkossa Komission tiedonanto, EU:n valtiontuki uudistus.

1148 Kustannustehokkuudella saavutetaan komission tulkinnan mukaan mahdollisimman vähäinen kilpailun vääristyminen, ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 99 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohdat 4 ja 12.

1149 Tuen kannustavaa vaikutusta määritellään komission suuntaviivoissa seuraavasti ”tuki muuttaa yrityksen käyttäytymistä niin, että se harjoittaa sellaista ylimääräistä toimintaa, jota se ei harjoittaisi ilman tukea tai jota se harjoittaisi rajoitetusti tai eri tavalla” ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 d ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 14.

1150 Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että tukitoimenpide on tarkoituksenmukainen väline aiotun tavoitteen saavuttamiseen. Tässä arvioidaan keinoja saavuttaa tavoite ja sitä, missä määrin ne vääristävät kilpailua, ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 40 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

1151 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”.

1152 Ks. esim. Komission päätös SA.45182 State aid scheme in supporting the construction of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in Czech Republic kohta 38.

1153 Ks. esim. Komission päätös SA.45182 State aid scheme in supporting the construction of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in Czech Republic kohta 38.

1154 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/94/EU, 22.10.2014, vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta, jossa säädetään tuesta vaihtoehtoisten polttoaineiden sisämarkkinoiden luomiseksi.

#### 4.2.2 Periaatteiden soveltaminen valtiontukipäätöksissä

Erilaisia valtiontukiin liittyviä kriteereitä on sovellettu sekä komission tulkintakäytännössä että EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Rajanveto on pitkälti ollut, että tuomioistuin soveltaa SEUT 107(1) -tulkintakriteereitä ja komissio SEUT 107(3)(c) -artiklan tulkintakriteereitä ja tuomioistuin tarkastelee joissain tapauksissa komission arvioinnin pätevyyttä ja perustelujen riittävyttä. Komissio on ratkaisuisissaan asettanut useita kertoja näiden kriteereiden täyttyminen edellytykseksi sille, että tuki soveltuu sisämarkkinoille. Keskeinen rajanveto on ollut kilpailun vääristymisen punnitseminen toimenpiteen ympäristöhyötyjä vasten.<sup>1155</sup> Toisaalta kilpailun vääristymistä on myös arvioitu ympäristöhyödyistä erillään. Komissio on edellyttänyt, että kilpailu ei vääristy liikaa huolimatta toimenpiteiden tavoitteista.<sup>1156</sup>

Komission päätösten rakenne ympäristöasioissa on yleensä aina samantapainen. Aluksi kuvataan toimenpiteen sisältö ja prosessin kulku. Prosessi voi olla lähtenyt liikkeelle jäsenvaltion ilmoituksesta tai komission aloittamasta toimenpiteen tarkastelusta.<sup>1157</sup> Tämän jälkeen tutkitaan, onko kyseinen toimenpide tukea SEUT 107 näkökulmasta. Jos toimenpiteen todetaan sisältävän valtiontukea, tutkitaan seuraavaksi, onko tuki laillista eli onko se ilmoitettu komissiolle SEUT 108(3) artiklan edellyttämällä tavalla. Vaikka tuki todettaisiin laittomaksi eli komissiolle ilmoittamattomaksi tueksi, tutkitaan seuraavaksi sen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Tässä kohtaa käydään läpi edellytykset soveltuvuudelle SEUT 107(3)(c) artiklan näkökulmasta<sup>1158</sup>:

1. Mitä yhteisen edun mukaista tavoitetta tuki edistää?
2. Tarvitaanko valtion väliintuloa tavoitteen saavuttamiseen?
3. Onko toimenpide sopiva keino ongelman ratkaisuun?
4. Onko toimenpiteellä kannustava vaikutus?
5. Onko toimenpide oikeasuhtainen saavutettavaan hyötyyn nähden?
6. Vääristääkö toimenpide kilpailua kohtuuttomasti?
7. Onko toimenpide läpinäkyvä?

Vaikka nämä edellytykset eivät täytyisikään, voi ympäristönsuojeluperuste kuitenkin vaikuttaa tuen arviointiin tuomioistuimessa. Unionin yleinen tuomioistuin on ratkaisukäytännössään todennut, että ympäristönsuojelu on peruste, jonka mukaan toimenpide voi olla järjestelmän luonteen ja rakenteen mukainen ja siten

<sup>1155</sup> Ks. esim. Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohdat 85-100.

<sup>1156</sup> Ks. esim. Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohta 106.

<sup>1157</sup> Komission aloitteesta aloitetusta tutkinnasta ja ilmoittamatta jättämisen vuoksi laittomasta valtiontuesta esim. Komission päätös SA.47912 Environmental incentive for coal-fired power plants.

<sup>1158</sup> Tyypillisestä ratkaisusta ks. esim. Komission päätös SA.50776 Amendment of Support scheme for the acquisition of electric buses for urban public transport.

soveltuva sisämarkkinoille.<sup>1159</sup> Tapauksissa ei tosin ole punnittu vastakkain ympäristönsuojelua ja kilpailun vääristymistä, joten tältä osin tulkintakäytäntö on hieman erilainen komission käytäntöön nähden.

Myös ympäristöveroista on sekä komission että tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Tällaisia veroja ovat olleet esimerkiksi hiilidioksidiveron alennus energiaintensiiviselle teollisuudelle,<sup>1160</sup> erilaiset verohuojennukset biopolttoaineille,<sup>1161</sup> verohuojennukset biopolttoaineille tiettyihin käyttötarkoituksiin<sup>1162</sup> ja seoksille, jotka sisältävät biopolttoaineita.<sup>1163</sup> Näihin kohdistuvassa ratkaisuharkinnassa on huomioitu mm. ympäristönsuojelu,<sup>1164</sup> aiheuttajaperiaatteen toteutuminen<sup>1165</sup> ja kohtuuttoman kilpailun vääristymisen välttäminen<sup>1166</sup>. Veroratkaisujen erityispiirteenä on, että niissä arvioidaan myös sitä, onko toimenpide linjassa Unionin verosääntöjen kanssa.<sup>1167</sup> Myös erilaisten veroluonteisten maksujen alennuksena annetuista tuista on olemassa ratkaisukäytäntöä.<sup>1168</sup> Komission ratkaisukäytäntöä erilaisista tukityypeistä on siis olemassa laajalti, ja tätä myöten kriteereistä ja punninnoista eri tuissa sekä ympäristö- ja energiatuissa yleisesti voidaan muodostaa melko tarkka kuva.

#### 4.2.2.1 Komission hyväksymiä yhteisen edun mukaisia seikkoja

Valtiontukien on edellytetty edistävän yhteisen edun mukaisia seikkoja, jotta niitä voitaisiin pitää sallittuina. Tuomioistuin on myös vahvistanut tämän toteamalla, että valtiontukisääntelyn tavoitteena olevan kilpailun ja *kasvun* edistäminen.<sup>1169</sup> Yhteisen edun mukaisia seikkoja on kuitenkin useita, erityisesti ympäristöasioissa, joissa SEUT mainitsee ympäristön ja sen tilan osana Unionin toimintaa ja politiikkaa.<sup>1170</sup> Usein yhteisen edun mukaiseksi tavoitteeksi mainitaankin ainoastaan melko yleisluontoinen ”ympäristön tilan parantaminen” mikä on kuitenkin jo vakiintunut ja hyväksytty yhteisen edun mukainen tavoite.<sup>1171</sup> Ympäristönsuojelutuissa komissio

---

1159 T-233/04, *Alankomaat v. komissio*, ECLI:EU:T:2008:102 kohta 88.

1160 Komission päätös C 41/06 *Modification of the CO<sup>2</sup> tax for quota-regulated fuel consumption in the industry*.

1161 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 *Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels*.

1162 Ks. esim. Komission päätös SA.50940 *Reduction of the energy tax for agricultural use biofuels in Germany*.

1163 Ks. esim. Komission päätös SA.49509 *Slovak preferential taxes for biofuels*.

1164 Ks. esim. Komission päätös C 41/06 *Modification of the CO<sup>2</sup> tax for quota-regulated fuel consumption in the industry* kohta 24.

1165 Ks. esim. Komission päätös C 41/06 *Modification of the CO<sup>2</sup> tax for quota-regulated fuel consumption in the industry* kohta 24.

1166 Ks. esim. Komission päätös SA.49509 *Slovak preferential taxes for biofuels* 3.3.6.

1167 Ks. esim. Komission päätös SA.49509 *Slovak preferential taxes for biofuels* kohta 3.3.5.

1168 Ks. esim. Tanskan myöntämä alennus jäteverosta komission päätös SA.37433 *Alleged State aid through discounts on waste water charges*.

1169 Ks. C173/73, *Italia v komissio*, ECLI:EU:C:1974:71 kohta 26.

1170 Ks. tämän käytettävyydestä Thieffry 2014.

1171 Maillo 2017 s. 5.

on tuen myöntämistä puoltavina seikkoina huomionnut mm. hiilidioksidipäästöjen tasojen alittumisen sellaisena perusteena, joka lisää tuen hyväksyttävyyttä.<sup>1172</sup> Hiilidioksidipäästöjen vähenemistä on käytetty sekä itseisarvona että välitavoitteena paremman ympäristönsuojelun tason saavuttamiselle.<sup>1173</sup> Toinen hyväksytty yhteisen intressin mukainen tavoite on uusiutuvan energian tuotannon lisääminen.<sup>1174</sup> Komissio on myös hyväksynyt hiilivuotoriskin poistamisen tai vähentämisen tuen soveltuvuutta puoltavaksi seikaksi. Tämä tarkoittaa epäsuorasti kasvihuonekaasupäästöjen määrän vähentämistä pitkällä aikavälillä.<sup>1175</sup> Energian säästäminen ja energiatehokkuuden lisääminen ovat myös olleet komission ratkaisukäytännössä sellaisia seikkoja, jotka puoltavat tuen hyväksyttävyyttä.<sup>1176</sup>

Hyväksyttävä tavoite on ollut myös lähipäästöjen, esimerkiksi pienhiukkas- päästöjen, vähentäminen. Tämä on Unionin ympäristöpolitiikan osalta erikoinen ratkaisu, koska tällä ei ole jäsenvaltioiden rajat ylittäviä hyötyjä tai vaikutuksia.<sup>1177</sup>

Liikenteen päästöjen osalta myöskään ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet eivät anna perusteita hyväksyä lähipäästöjen vähentämistä Unionin yhteisenä tavoitteena.<sup>1178</sup> Tällainen tavoite voidaan tosin löytää komission puhdasta ilmaa Euroopalle –ohjelmasta,<sup>1179</sup> jonka perusteella myös uusien ajoneuvojen päästöraajat on asetettu.<sup>1180</sup> Joissain komission ratkaisuisissa perusteluna on käytetty ainoastaan CO<sub>2</sub> –päästöjen vähentämistä,<sup>1181</sup> joka on selkeästi yhteisen intressin mukaista toimintaa, vaikka kyse olisi ollut täsmälleen samanlaisesta toimenpiteestä.<sup>1182</sup>

---

1172 Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme perustelukappale 3.4.3 ja erityisesti kohta 83.

1173 Ks. esim. Komission päätös SA.48816 Environmental protection through residual CO2 delivery to greenhouse horticulture kohta 63.

1174 Ks. esim. Komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels 32-34 ja Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohta 72.

1175 Ks. esim. Komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppakorvauksista kohdat 29-30.

1176 Ks. esim. Komission päätös SA.47354 Amendments to the Estonian RES and CHP support scheme kohdat 50-51.

1177 Ks. Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas kohdat 24 ja 28, joissa todetaan bussien tavoitteen olevan vähentää päästöjä kaupunkialueella, ja komissio käyttää myös perustelunaan lähialueille jäävien pienhiukkasten määrän vähenemistä arvioidessaan tuen hyväksyttävyyttä.

1178 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet.

1179 Komission tiedonanto COM(2013) 918 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelma.

1180 Ks. tyyppihyväksynnästä esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 715/2007, 20.6.2007, moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta.

1181 Ks. esim. Komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme SA.43564 "Scottish Green Bus Fund" kohta 21.

1182 Tapauksissa Komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme SA.43564 "Scottish Green Bus Fund" ja Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas, joissa molemmissa tuettiin modernimpien ja vähäpäästöisempien bussien hankintaa, jossa ensimmäisessä perusteluna käytettiin pääasiassa lähipäästöjen vähentämistä ja toisessa hiilidioksidipäästöjen vähentämistä.

Lähipäästöjen vähentäminen on hyväksytty perusteena myös sähkön ja lämmön yhteistuotannossa. Tässä yhteydessä perusteeksi on hyväksytty jopa pölyn vähentyminen.<sup>1183</sup> Tosin suuntaviivat valtiontuesta energia- ja ympäristöalalle antavat hieman vahvemman tukipohjan, koska sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskevassa artiklassa ympäristönsuojelun tason paraneminen on peruste sille, että tuki soveltuu sisämarkkinoille.<sup>1184</sup> Myös ympäristön tilaa parantavien ohjelmien soveltamisalan laajentaminen uusille sektoreille tai uusille alueille on katsottu vaatimukset ylittäväksi ympäristönsuojeluksi, joka on yhteisen edun mukaista.<sup>1185</sup> Komissio on päätöksissään melko johdonmukaisesti todennut, että ympäristönsuojelu, jolla ei ole rajat ylittäviä vaikutuksia, on yhteisen edun mukaista toimintaa.<sup>1186</sup>

SEUT 107 (3)(c) -artiklan ”yhteisen edun mukainen” voi siis tarkoittaa pelkästään yhden jäsenvaltion alueella ilmeneviä vaikutuksia, jos nämä vaikutukset ovat positiivisia Unionin tavoitteiden näkökulmasta. Myös kirjallisuudessa yhteisen edun käsite on katsottu hyvin laajaksi.<sup>1187</sup> Koko Unionin kannalta positiiviset vaikutukset ilmenevät eri suuntaviivoista, mutta näissä paikallisvaikutuksia ei ole juurikaan huomioitu. Esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ja uusiutuvan energian osuuksien lisääminen ovat koko Unionia koskettavia tavoitteita.<sup>1188</sup> Toisaalta lähipäästöjen vähentämistä Unionin tasolla voitaisiin puoltaa sillä, että osa toimenpiteistä erityisesti liikenteen osalta on mahdollista toteuttaa tehokkaammin yhteistyöllä kuin kukin jäsenvaltio erikseen. Yhteisen edun olemassaoloa erilaisissa tukiohjelmissa on jatkuvasti kritisoitu ja pidetty kyseenalaisena, mikä tarkoittanee, että yhteisen edun käsitettä voidaan pitää tilanteen mukaan muuttavana ja osittain teleologisena ja jopa poliittisena.<sup>1189</sup>

Vaihtaisikin siltä, että erilaisten ympäristötavoitteiden saavuttamisen tukeminen on komission näkökulmasta hyväksyttävää, vaikka näillä tavoitteilla ei olisi rajat ylittäviä vaikutuksia, johon SEUT 107 (3)(c) -artiklan yhteisen edun käsitteen ei suppeasti tulkittuna tulisi soveltua. Toisaalta useissa tapauksissa nimenomaan komission päätöksissä on nähty yhteisen edun mukaisena asioita, jotka vaikuttavat vain yhden jäsenvaltion alueella. Suppeasti tulkittuna artikla ei kattaisi kaikkia suuntaviivoissa mainittuja tukia ympäristönsuojelun tason parantamiseksi.<sup>1190</sup>

---

1183 Ks. Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 27.

1184 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 139.

1185 Ks. Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 52.

1186 Ks. esim. Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 27.

1187 Maillo 2017 s. 5.

1188 Ks. Unionin energia- ja ympäristöpolitiikan tavoitteista Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 3.

1189 Thieffry 2014.

1190 Ks. Unionin energia- ja ympäristöpolitiikan tavoitteista Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 18.

Komission kanta vaikuttaakin olevan, että ympäristön tilan parantaminen on aina yhteisen edun mukaista. Tähän päätelmään on tosin tehtävä se varaus, että jokainen tällainen sallittu tukitoimi on sisältänyt tavoitteen, joka on sisältynyt myös johonkin Unionin suuntaviivoista ja yhteisistä tavoitteista. Esimerkiksi Unionin ilmaanlaatua koskevat tavoitteet katsotaan yhteisiksi tavoitteiksi parlamentin ja neuvoston asetuksessa moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä<sup>1191</sup> sekä komission puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelmassa, jossa todetaan ilman pilaantumisen olevan merkittävin ennen aikaiseen kuolleisuuteen liittyvä ympäristötekijä Euroopassa ja tämän vuoksi yhteisen intressin kohde.<sup>1192</sup>

Uusiutuvan energian lisääminen ei ole itseisarvo Unionille, vaikka joitain valtiontukipäätöksiä lukiessa niin voisikin tulkita.<sup>1193</sup> Uusiutuvaa energiaa ja sen käytön lisäämistä arvioidaan osana Unionin yleistä energiapolitiikkaa, jolla on omat yleiset tavoitteensa.<sup>1194</sup> Uusiutuvan energian käytön lisääminen edistää erityisesti tavoitetta parantaa ympäristönsuojelun tasoa. Myös energiavarmuuden eli energiatarjonnan turvaamisen voidaan katsoa parantuvan energialähteiden monipuolistuessa. Tämän tavoitteen järjestyksestä on tosin esitetty kritiikkiä johtuen erityisesti tuotantokustannusten kasvusta aurinko- ja tuulivoiman osuuksien kasvaessa.<sup>1195</sup> Vaikeimmin perusteltavissa uusiutuvan energian lisäämisen kannalta on sisämarkkinatavoite ja tehokas kilpailu. Toisaalta uudet energiantuotantomuodot lisäävät kilpailua ja perinteisissä energian tuotantomuodoissa ei välttämättä ole mukana toiminnan ulkoisvaikutuksia.<sup>1196</sup> Uusiutuvan energian direktiivi ei tosin mainitse kilpailua ja sisämarkkinoiden toimintaa edistävää vaikutusta, vaan siinä mainitaan ainoastaan päästöjen vähenemisestä ja tuontienergiariippuvuuden vähenemisestä aiheutuvat hyödyt ja tavoitteet.<sup>1197</sup>

Komissio on uudemmassa ratkaisukäytännössään suhtautunut uusiutuvan energian käytön lisäämiseen jopa itseisarvon lailla,<sup>1198</sup> mikä ei sinänsä ole Unionin tavoitteiden vastaista ottaen huomioon, että uusiutuvan energian direktiivissä tuki-

---

1191 tyyppihyväksynnästä esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 715/2007, 20.6.2007, moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta kohdat 1-12.

1192 Komission tiedonanto COM(2013) 918 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle Puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelma kohta 1.

1193 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels kohta 51.

1194 Ks. Iire 2010 s. 243.

1195 Ks. energiavarmuudesta ja uusiutuvan energian ongelmista energiavarmuudelle esim. Kiviluoma 2013 ja Ackermann 2005.

1196 Ks. esim. Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 162.

1197 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta kohdat 1 ja 2.

1198 Ks. esim. Komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels ja Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohta 72.



järjestelmät mainitaan yhteensä 40 kertaa.<sup>1199</sup> Komission oletama suuntaviivoissa valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle on, että energiamarkkinoilla on ulkoisvaikutuksista aiheutuva markkinahäiriö, joka voidaan poistaa valtiontuella uusiutuvalle energiantuotannolle eli saamalla uusiutuvan energian hinta samalle tasolle fossiilisen energian hinnan kanssa.<sup>1200</sup> Myös Eurooppa 2020 -strategiassa uusiutuvan energian käytön lisääminen mainitaan lähtökohtaisesti itsenäisenä tavoitteena,<sup>1201</sup> mutta myös välitavoitteena uuden taloudellisen toiminnan ja työpaikkojen luomiselle.<sup>1202</sup> Toisaalta suuntaviivojen perusteluissa selitetään, mitä muita hyötyjä uusiutuvan energian käytön lisääminen aiheuttaisi, hyötyinä mainitaan mm. hintasokkien vähentäminen, taloudellisen turvallisuuden takaaminen, luonnonvarojen riittäminen ja ilmastonmuutoksen hillintä.<sup>1203</sup>

Myös uusiutuvan energian direktiivi mainitsee uusiutuvan energian käytön lisäämisen tavoitteena työpaikkojen luomisen ja talouskasvun nopeuttamisen.<sup>1204</sup> Haittavaikutuksia ei juuri huomioida direktiivissä tai suuntaviivoissa. Komission suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojeluun ja energia-alalle eivät kuitenkaan huomio rätä uusiutuvan energian työllisyydelle aiheuttamaa positiivista vaikutusta, vaan suuntaviivat huomioivat ainoastaan markkinoiden toimintapuutteen poistamisen tai vähentämisen.<sup>1205</sup> Tämä onkin enemmän valtiontukipolitiikan tavoitteiden mukaista, koska valtiontukia ei perinteisesti ole käytetty keinona lisätä työllisyyttä ja talouskasvua, vaikkakin linja on viime vuosina muuttunut tämän suhteen.<sup>1206</sup> Tavoitteiden osalta on tärkeää huomioida, että tavoitteet eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan jokainen tavoite on uusi seikka puoltamassa uusiutuvan energian lisäämisestä saatavaa yhteistä etua. On myös olemassa vuosia vanhempaa komission ratkaisukäytäntöä, jossa uusiutuvien polttoaineiden käytön lisäämistä perustellaan paremmalla ympäristönsuojelun tasolla.<sup>1207</sup> Lisäedellytyksenä pelkään uusiutuvan energian käytön lisäämiseen on näiden biopolttoaineiden kes-

---

1199 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

1200 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 115.

1201 Komission tiedonanto COM(2010) 2020 EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, tiivistelmän sivut 6 ja 11.

1202 Komission tiedonanto COM(2010) 2020 EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, tiivistelmän sivu 15.

1203 Komission tiedonanto COM(2010) 2020 EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, tiivistelmän sivu 8.

1204 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

1205 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 115.

1206 Ks. luku 1.5.4 Valtiontuet Euroopan unionissa viime aikoina.

1207 Ks. esim. komission päätökset SA.48184 Prolongation of biofuel support scheme kohta 36 ja SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohta 35.

tävä tuotanto, jota komissio on tutkinut päätöksissään<sup>1208</sup> ja jonka tulkinnasta on annettu direktiivejä.<sup>1209</sup>

Edellisen perusteella voidaan todeta, että komissio voisi perustella uusiutuvan energian lisäämistä jo itsessään Unionin tavoitteena. Myös vastakkaista kantaa voidaan perustella, koska myös 2020-tavoitteissa uusiutuvan energian käytön lisäämisen voitaisiin tulkita olevan välitavoite. Toisaalta koska uusiutuvan energian käytön lisääminen vaikuttaa suoraan ja välittömästi Unionin tavoitteiden saavuttamiseen, ei komissiolla sinänsä ole suurempaa tarvetta perustella tarkemmin, mitä Unionin tavoitetta uusiutuvan energian käytön lisääminen oikeastaan edistää. Tätä perusteluvollisuutta ei myöskään ole haastettu tuomioistuimen oikeuskäytännössä, vaikka tuomioistuin onkin valtioneuvostossa alkanut vaatimaan aikaisempia parempia perusteluja komission ratkaisuilta.<sup>1210</sup>

Energiatehokkuutta koskevat päätökset ovat erityispiirteidensä vuoksi omalla päätösryhmänään komission arkistossa.<sup>1211</sup> Energiatehokkuuspäätöksissä on pohdittu mm. sitä, soveltuuko uusiutuvan energian tukemiseksi muille teollisuudenaloille asetettujen maksujen alennus sisämarkkinoille.<sup>1212</sup> Näissä tapauksissa suuntaviivoissa ympäristönsuojelu- ja energia-alalle on asetettu tarkat prosenttirajat kaupan intensiteetille ja sähköintensiteetille, joiden perusteella määritellään tuen soveltuvuus sisämarkkinoille.<sup>1213</sup> Komissio on perustellut päätöksiään valtioneuvoston suostumisesta SEUT 107 (3)(c) -artiklan nojalla pelkäämällä, että nämä prosenttimääräiset rajat saavutetaan.<sup>1214</sup>

Joissain tapauksissa myös ympäristönsuojelu mainitaan perusteena sille, että energiatehokkuutta parantavia investointeja tuetaan. Näissäkin tapauksissa tosin vain mainitaan, että ympäristönsuojelua tuetaan energiatehokkuusdirektiivin<sup>1215</sup> mukaisesti tavoitteisiin pyrkimällä.<sup>1216</sup> Lisätavoitteena näissä tapauksissa on mainittu hiilidioksidipäästöjen vähentäminen.<sup>1217</sup> Huomioitavaa on myös, että niissä tapauksissa, joissa ympäristönsuojelun tason parantaminen on mainittu perusteena, komissio on perustellut tuen soveltuvuutta tarkoituksenmukaisuusperiaatteen, suh-

---

1208 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels kohta 46

1209 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, 23.4.2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

1210 Ks. esim. Aldestam 2005 s. 55.

1211 Euroopan komissio 2018, valtioneuvostopäätösten arkisto.

1212 Ks. esim. Komission päätös SA.44863 State aid for electricity-intensive undertakings.

1213 Ks. Esim. Suuntaviivat valtioneuvostosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 186.

1214 Ks. esim. Komission päätös SA.44863 State aid for electricity-intensive undertakings kohdat 24-27.

1215 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, 25.11.2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta.

1216 Ks. esim. Komission päätös SA.45768 Czech CHP support as of 2016 kohta 48.

1217 Ks. esim. Komission päätös SA.45768 Czech CHP support as of 2016 kohta 48.

teellisuusperiaatteen, kannustavan vaikutuksen ja markkinahäiriön olemassaolon kautta.<sup>1218</sup> Jos taas on viitattu vain energiatehokkuuden parantamiseen suuntaviivojen prosenttirajojen perusteella, eivät nämä periaatteet ole mukana komission päätösten perusteluissa.<sup>1219</sup> Uudemman ja vanhemman ratkaisukäytännön välillä ei juuri ole eroa perusteluiden määrässä.<sup>1220</sup>

Reaalisista seikoista näissä päätöksissä on erityisesti arvioitu hiilidioksidipäästöjen vähentymistä<sup>1221</sup> ja energiatehokkuuden parantumista.<sup>1222</sup> Energiatehokkuusdirektiivi pyrkii vähentämään primäärienergian kulutusta ja parantamaan energiaomavaraisuutta.<sup>1223</sup> Näillä pyritään kasvihuonekaasupäästöjen eli esimerkiksi hiilidioksidin vähentämiseen.<sup>1224</sup> Tämän vuoksi komission perustelut tuen ympäristönsuojelutavoitteiden mukaisuudesta ovat Unionin linjan mukaisia.

#### 4.2.2.2 Suhteellisuusvaatimus

Suhteellisuuskriteerillä tai suhteellisuusvaatimuksella tarkoitetaan valtiontukioikeudessa vaatimusta, että tuen määrä on rajoitettu mahdollisimman pieneksi, jolla kuitenkin saavutetaan tukien tavoitteet.<sup>1225</sup> Tämä ilmaistaan usein myös ilmaisulla ”[tuki on rajattu] välttämättömään vähimmäismäärään”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tuki on vähemmän kuin tuettavan toiminnan kaikki kustannukset tai tuki alittaa erikseen mainitun enimmäisintensiteetin.<sup>1226</sup> Komission asiakirjoissa suhteellisuus mainitaan usein kuvaamalla, että tuki on oikeasuhtaista.<sup>1227</sup> Englanninkielisissä asiakirjoissa käytetään termiä ”*proportionality*”<sup>1228</sup>. Esimerkiksi ympäristö- ja energia-asioissa tuki katsotaan oikeasuhteiseksi, jos se on rajattu vähimmäismää-

---

1218 Ks. esim. Komission päätös SA.45768 Czech CHP support as of 2016.

1219 Ks. esim. Komission päätös SA.44863 State aid for electricity-intensive undertakings perustelukapale 3.3.

1220 Vrt. Komission päätöksiä SA.44863 State aid for electricity-intensive undertakings, SA.45768 Czech CHP support as of 2016 ja SA.46003 Individual aid to CHP installation München.

1221 Ks. esim. Komission päätös SA.46003 Individual aid to CHP installation München kohta 53 ja Komission päätös SA.45768 Czech CHP support as of 2016 kohta 48.

1222 Ks. esim. komission päätös SA.46003 Individual aid to CHP installation München kohta 54.

1223 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, 25.11.2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta kohta 1.

1224 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, 25.11.2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta kohta 1.

1225 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 45, Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU:n valtiontukiudistus.

1226 Nicolaides 2015b s. 260-261.

1227 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e.

1228 Esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle englanninkielinen kieliversio kohta 27 e.

rään, jolla voidaan saavuttaa asetettu ympäristönsuojelu- tai energiatavoite.<sup>1229</sup> Tuen oikeasuhtaisuus on edellytys, joka kehitettiin tukikeinojen arviointitavaksi hyvin aikaisessa vaiheessa valtiontukioikeutta. Ensimmäisiä mainintoja tuen oikeasuhtaisuudesta on löydetty ensimmäisistä komission kilpailupolitiikkaa koskevista kertomuksista.<sup>1230</sup>

Ottaen huomioon vaatimuksen pitkän taustan on se yksi valtiontukioikeuden sisältöön olennaisesti vaikuttaneita kriteereitä. Suhteellisuusvaatimuksen painottaminen alkoi näkyä voimakkaammin silloin, kun Unioni pyrki siirtämään valtiontukien painopistettä yleisen edun mukaisina pidettyihin horisontaalisiin tukiin.<sup>1231</sup> Nykyään suhteellisuusvaatimus mainitaankin yhä useampien tukimuotojen yhteydessä.<sup>1232</sup> Suhteellisuusvaatimus liittyy kiinteästi Unionin tavoitteeseen säästää julkisia varoja ja ohjata niiden käyttöä tehokkaaseen suuntaan: valtiontukisääntelyn tavoitteeksi on mainittu veronmaksajien rahojen käytön rajaaminen välttämättömään vähimmäismäärään.<sup>1233</sup> Toisaalta jos jotain toista tavoitetta on haluttu painottaa julkisten varojen säästämisen kustannuksella, usein suhteellisuusvaatimuksesta on osittain luovuttu tai sen on katsottu täyttyneen laajasti tietyissä tukityypeissä.<sup>1234</sup> Vähimmäismäärään rajaamista pyritään siis tekemään yksittäisten tukien lisäksi myös kansantalouksien tasolla. Tämä tarkoittaa suhteellisuusvaatimuksen olevan laajempi arviointikriteeri ja tavoite kuin vain yksittäisiin tukiin sovellettava arviointikriteeri.

Tämä vaatimus kattaa erityisesti tuen ylärajan asettamalla sen ”mahdollisimman pieneksi”. Tällä vaatimuksella pyritään minimoimaan kilpailun vääristyminen. Suhteellisuusvaatimus asettaa myös alarajan ”joka kuitenkin saavuttaa tukien tavoitteet” eli tukea ei tule vain minimoida. Suhteellisuusvaatimuksen osalta yläraja on kuitenkin vahvempi, koska komission suuntaviivoissa viitataan pääasiassa siihen, että tuki on rajattu vähimmäismäärään ja tarvittavien vaikutusten aikaansaaminen on vain lisämääränä tässä.<sup>1235</sup> Alarajaa on käsitelty enemmän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen yhteydessä, jossa vaaditaan, että tukitoimenpide on tavoitteen saavuttamiseksi tarkoituksenmukainen väline.<sup>1236</sup>

Tukien soveltuvuutta arvioitaessa suhteellisuusvaatimus on huomioitu usein.<sup>1237</sup> Jäsenvaltioilla on ollut velvollisuus osoittaa, että tuki on rajoitettu välttämättömään

1229 Ks. Komission päätös SA.48184 Prolongation of biofuel support scheme kohta 69.

1230 Ks. Komission kahdeksas kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1978. 124-125.

1231 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 95.

1232 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 5.

1233 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 10. Katso tästä tarkemmin luku 4.2.2.6 Välttämättömyys ja luku 4.2.2.5 Tarkoituksenmukaisuusvaatimus.

1234 Nicolaides 2015a s. 636-637.

1235 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e.

1236 Ks. tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e ja luku 4.2.2.5 Tarkoituksenmukaisuusvaatimus.

1237 Ks. esim. komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppakorvauksista kohdat 31-33 ja komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohdat 86-98.

vähimmäismäärään.<sup>1238</sup> Tämä on käytännössä osoitettu ao. suuntaviivojen noudattamisella, esimerkiksi päästökaupan kompensatiosuuntaviivojen noudattamisella.<sup>1239</sup> Päästökaupan osalta kirjallisuudessa on katsottu, että suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen on täyttynyt todella kevyin perusteluin.<sup>1240</sup> Tämä puoltaa muualla kirjallisuudessa esitettyä väittämää, että päästökaupan haittojen kompensoimiseksi myönnettävät valtiontuet edistävät lähinnä kilpailukykyä ja ympäristönsuojelun tasoa, mutta eivät juuri huomioi kilpailun vääristymiä.<sup>1241</sup>

Useissa tapauksissa suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen lähinnä oletetaan sen empiirisen todistamisen sijaan.<sup>1242</sup> Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioitaessa on mm. tulkittu sitä, kuinka paljon tukea vaaditaan kWh:a uusiutuvaa energiaa kohden tai kuinka paljon CO<sub>2</sub> -päästöjä voidaan vähentää euroa kohden.<sup>1243</sup> Toimenpiteen suhteellisuutta on myös arvioitu sen mukaan, minkä osuuden tukikelpoisista kustannuksista tuki kattaa ja mikä osa jää tuensaajan maksettavaksi.<sup>1244</sup> Tällöin tuella on myös kannustava vaikutus, koska tällöin osa kustannuksista jää silti tuensaajan kannettavaksi, mikä kannustaa kustannusten leikkaamiseen ja tehokkaiseen toimintaan. Tätä ei tosin mainita päätösten perusteluissa.<sup>1245</sup> Toisaalta joissain tukimuodoissa suhteellisuusvaatimusta ei sovelleta millään tavalla, vaan tuella saata- vat hyödyt ja muut seikat ohittavat sen kokonaan.<sup>1246</sup>

Tätä välttämätöntä vähimmäismäärää on arvioitu mm. sillä, että tuki ei ole saanut tuottaa tuottoa sen saajalle, vaan tuen määrä on varsinaisten muuttuvien kustannusten lisäksi rajattu tuensaajan painotettuun oman pääoman kustannukseen<sup>1247, 1248</sup>. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioidaan useissa tuotantotukimuodoissa sillä, että tuen määrä ei ylitä kyseisellä tavalla tuotettujen hyödykkeiden ja hyödykkeiden nykyisten markkinahinnan erotusta ottaen huomioon myös tuensaajan koh-

---

1238 Ks. esim. komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppakorvauksista kohta 31 ja komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme kohta 25 ja komission päätös SA.43564 ”Scottish Green Bus Fund”.

1239 Ks. esim. komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppakorvauksista kohdat 33-37 ja Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme.

1240 Nicolaides 2015 a 644.

1241 Maillo 2017 s. 6.

1242 Nicolaides 2015a.

1243 Ks. esim. komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme liitteineen.

1244 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 78.

1245 Ks. esim. Komission päätös SA.45861 Support to energy intensive users in kohdat 40-50.

1246 Sanden 2014 s. 662.

1247 WACC- weighted average cost of capital, on rahoituksessa ja johdon laskentatoimessa käytetty laskutapa yrityksen pääoman kustannukselle huomioiden sekä velan kustannus että oman pääoman kustannus, nämä taas on painotettu näiden pääomajien osuudella koko pääomasta. Velan kustannuksesta on vähennetty velan korkojen verovähennyskelpoisuus.

1248 Ks. esim. komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohta 63.

tuullisen pääoman tuoton.<sup>1249</sup> Uusiutuvan energian osalta tämä arvioidaan LCOE:-jen (*“levelised cost of producing energy”*) erotuksena. Uusiutuvan energian tuotannon osalta hyväksytyjä tuottoja pääomalle ovat olleet mm. 6 %<sup>1250</sup>, 5 %<sup>1251</sup> ja 7,1 %<sup>1252</sup>. Nämä rajat voivat vaihdella toimialojen, valtioiden tai ajankohtien vuoksi. Minkään rajan ei ole päätöksissä todettu olevan yläraja, joten korkeampikin pääoman tuotto-prosentti voi olla mahdollinen.

Keskimääräinen pääoman tuotto-prosentti on pitkällä aikavälillä ollut 4-5 %, <sup>1253</sup> joten komissio on hyväksynyt uusiutuvaan energiaan tehtäville valtion tukemille investoinneille normaalia korkeamman tuotto-prosentin kuin mitä pääoma keskimäärin tuottaa. Tätä voitaisiin kritisoida suhteellisuusvaatimuksen vastaisena, koska uusiutuvan energian investoinneille hyväksytään valtiontukea sellaisissa määrin, että investoinnit saavat pääoman keskimääräistä tuottoa suuremman tuoton. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on katsottu, että vihreä teknologia vaatii yleistyäkseen perinteisiä teknologioita paremman tuoton, mitä tukisi myös korkeampi pääoman tuottoaste tukien jälkeen.<sup>1254</sup>

Toisaalta investoinnin tuotto liittyy myös siihen liittyvään riskiin,<sup>1255</sup> ja koska uusiutuvan energian investointien kannattavuudet ilman tukea jäävät jälkeen perinteisestä tuotannosta ja uusiin teknologioihin liittyy riskejä, voisi korkeampi tuotto pääomalle olla perusteltua sijoituksiin liittyvän riskin vuoksi. Tämän vuoksi komission hyväksymät tuotto-prosentit investoinneille ovat sellaisessa suuruusluokassa, ettei niiden voida ainakaan katsoa olevan liian suuria ottaen huomioon hankkeisiin liittyvän riskin. Pääoman keskimääräinen tuotto myös vaihtelee vahvasti alueittain, ajoittain ja toimialoittain,<sup>1256</sup> joten pienet ylitykset 4-5 % keskituottoon voitaisiin vielä hyväksyä tämän vaihteluun mukaisena. Komission hyväksymä keskimääräinen tuotto uusiutuvan energian hankkeille on vielä melko pieni verrattuna siihen, mitä jossain muissa hankkeissa on saavutettu. Joillain aurinkoenergiainvestoinneilla on saavutettu esimerkiksi 20-30 % tuotto valtion antama tuki mukaan luettuna.<sup>1257</sup> Toisissa tutkimuksissa uusiutuvaa energiaa tuottavien yhtiöiden ROI:ksi<sup>1258</sup> on arvioitu

---

1249 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 131 uusiutuvan energian tuen rajoituksista ja Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels sen soveltamisessa ratkaisukäytännössä.

1250 Ks. esim. Komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohta 44.

1251 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels kohta 62.

1252 Ks. esim. Komission päätös SA.47354 Amendments to the Estonian RES and CHP support scheme kohta 70.

1253 Piketty 2014 s. 53.

1254 Sheu & Chen 2012.

1255 Ks. esim. Bodie 2014 s. 10-30.

1256 Piketty 2014 s. 53.

1257 Ks. Atieh 2015 s. 56-60.

1258 Return on investment eli investoidun pääoman tuotto.

keskimäärin 35 %.<sup>1259</sup> Tähän verrattuna komission hyväksymä valtion tukema tuotto investoinnille ei ole kovin suuri. Samassa tutkimuksessa todettiin uusiutuvaan energiaan liittyvä investointiriski myös hyvin korkeaksi,<sup>1260</sup> joten komission hyväksymä tukitaso uusiutuvan energian investoinneille on tämän perusteella hyväksyttävissä.

Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä on perusteltu joissain komission ratkaisuisissa melko heikosti. Suhteellisuusvaatimuksen täytyminen on päätöksissä kuitattu välillä vain toteamalla ”*according to the [any state] authorities there are no other aid measures, which could be used to finance the project*”<sup>1261</sup> eli perusteluissa on viitattu ainoastaan tukia myöntävän valtion antamaan selvitykseen tukitoimenpiteistä. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymiskriteereitä suuntaviivoissa on myös kritisoitu kirjallisuudessa voimakkaasti ja kriteerin on katsottu joustavan politiikan niin edellyttäessä.<sup>1262</sup>

#### 4.2.2.3 Avoimuus

Avoimuus on yksi komission soveltama menettelyperiaate valtiontukiasioissa.<sup>1263</sup> Avoimuus on myös yksi periaate, johon valtiontukisääntelyä kehittäessä on pyritty. Avoimuus on myös jäsenvaltioiden tukiohjelmille asetettu vaatimus, jota tulee noudattaa valtiontukia myönnettäessä. Avoimuudesta käytetään joissain asetuksissa ja tiedonannoissa nimitystä läpinäkyvyys.<sup>1264</sup> Joissain suuntaviivoissa käytetään myös avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekaisin.<sup>1265</sup> Englanniksi käytetään jatkuvasti termiä *transparency*,<sup>1266</sup> joten komission asiakirjoissa puhutaan samasta asiasta, vaikka suomenkieliset käännösversiot olisivatkin erilaisia. Tässä kirjoituksessa käytän avoimuutta ja läpinäkyvyyttä toistensa synonyymeinä ja käytän näistä kahdesta termistä asiayhteyteen paremmin sopivaa termiä. Avoimuutta on itsenäisenä vaatimuksena toimimisen lisäksi käytetty joissain yhteyksissä eräänlaisena välitavoitteena, jonka avulla voidaan pitkällä aikavälillä estää kohtuuton kilpailun vääristyminen.<sup>1267</sup> Toisena välitavoitteena avoimuutta on käytetty julkisten varojen tehokkaalle käytölle, koska avoimuuden on koettu lisäävän julkisten varojen käyttöä järkevämpiin kohteisiin ja vähentävän niiden käyttöä huonoihin kohteisiin.<sup>1268</sup> Avoimuus on nähty

1259 Sadorsky 2012 s. 39-48.

1260 Sadorsky 2012 s. 39-48.

1261 Ks. esim. komission päätös SA.48816 Environmental protection through residual CO2 delivery to greenhouse horticulture kohta 69.

1262 Maillo 2017 s. 10.

1263 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 4 ja Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti kohta 4.

1264 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alallekappale 3.2.7.

1265 Vrt. Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti artikla 5 ja saman asetuksen perusteluiden kohta 4.

1266 Ks. edellisten englanninkielinen kieliversio.

1267 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 5.

1268 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 5.

välitavoitteena myös sille, että valtiontukien määrä vähenee, koska niihin käytetty rahamäärä asetetaan yleisesti näkyville.<sup>1269</sup>

Avoimuuden on nähty vähentävän sääntöjenvastaisten valtiontukien käyttöä ja varmistavan paremmin sääntöjen noudattamisen. Tämän vuoksi avoimuuden lisääminen valtiontukiasioissa oli yksi 2000-luvun alun keskeisiä tavoitteita.<sup>1270</sup> Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että jäsenvaltioiden raportointivelvollisuutta eri sektoreilla tiukennettiin ja raportoinnin toteuttamista alettiin valvoa yhä tarkemmin.<sup>1271</sup> Avoimuutta toteutetaan mm. julkaisemalla valtiontukia koskevat päätökset verkossa.<sup>1272</sup> Toinen merkittävä avoimuutta lisännyt hanke on valtiontukien tulostaulu, jossa julkaistaan jäsenvaltiokohtaisia tietoja valtiontuesta, tunnetuimpana tuen osuus BKT:stä.<sup>1273</sup>

Avoimuus on myös Unionin politiikan ja erityisesti kilpailupolitiikan yleinen periaate.<sup>1274</sup> Periaate mainitaan useissa yhteyksissä sekä politiikka- että sääntelytasolla. Avoimuus on periaate, joka liittyy Unionissa politiikkaan yleisellä tasolla, sääntelyn kehittämiseen sekä normeihin sovellettaessa niitä. Tässä yhteydessä avoimuutta käsitellään kuitenkin pääosin vaatimuksena tukiohjelmille, pois lukien muutamat huomiot siitä, miten avoimuus on tullut mukaan sääntelyyn ja miten sen rooli on kehittynyt osana Unionin kilpailupolitiikkaa. Avoimuusvaatimus on otettu huomioon molemmissa valtiontuen kokonaisuudistuksissa 2000-luvulla.<sup>1275</sup> Erityisesti näiden uudistuksien yhteydessä on pyritty siihen, että yritykset ja kuluttajat voisivat saada tietoa valtiontuista ja julkisten varojen käytöstä.<sup>1276</sup> Sama pyrkimys sisältyy myös valtiontukea koskevaan sääntelyyn yleisemmin.

Avoimuuden vaatimus on yksi keskeisiä valtiontukioikeuden sääntöjä ja yleinen ryhmäpoikkeusasetus edellyttääkin tätä kaikilta tukimuodoilta, joita komissiolle ei ilmoiteta.<sup>1277</sup> Myös tulta, jotka ilmoitetaan komissiolle, edellytetään avoimuutta. Näissä tapauksessa avoimuutta toteutetaan esimerkiksi julkaisemalla tukiohjelmien tiedot<sup>1278</sup> tai myöntämällä tuet tarjouskilpailussa, jonka toteutustapa on läpinäkyvä,

---

1269 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 90.

1270 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 22.

1271 Ks. raportoinnin tiukkenemisestä eri sektoreilla esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 126.

1272 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 104.

1273 Englanniksi state aid scoreboard.

1274 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

1275 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 5.

1276 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 5.

1277 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

1278 Esimerkiksi päästökauppaan liittyviltä valtiontuilta edellytetään, että jäsenvaltio perustaa internet-sivustoja, joissa jäsenvaltiot julkaisevat kaikkien lopullisten tukiohjelmien koko tekstin. Ks. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 53. Samaa edellytetään myös ympäristönsuojeluun tai energia-alalle myönnettävältä tuelta ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 104.



selkeä ja syrjimätön.<sup>1279</sup> Oikeuskäytännön ja komission ratkaisukäytännön mukaan myös erilaisten veronalennusten perusteiden tulee olla läpinäkyviä.<sup>1280</sup>

Tila, jossa avoimuus toteutuu, määritellään asetuksissa seuraavasti:

*”jäsenvaltioilla, komissiolla, talouden toimijoilla ja kansalaisilla on mahdollisuus saada helposti käyttöönsä kaikki tarvittavat säädökset ja muut tuen myöntämistä koskevat tarpeelliset tiedot”*<sup>1281</sup>

Toinen määritelmä avoimuudesta/läpinäkyvyydestä ryhmäpoikkeusasetuksesta:

*”Läpinäkyvyyden, tasapuolisen kohtelun ja tehokkaan valvonnan varmistamiseksi tätä asetusta olisi sovellettava ainoastaan tukeen, jonka osalta on mahdollista laskea etukäteen tarkka bruttoavustusekvivalentti tarvitsematta tehdä riskinarviointia (läpinäkyvä tuki)”*<sup>1282</sup>

Joissain tukimuodoissa läpinäkyvyyttä ei ole arvioitu itsenäisenä vaatimuksena, vaan on todettu, että sen täyttyessä jokin muu ehdoton edellytys täyttyy. Tällainen ratkaisu on käytössä esimerkiksi tuotannon riittävyttä koskevissa tuissa, joilla tarkoitetaan sähkömarkkinoille myönnettäviä tukia riittävän kapasiteetin ylläpitoon. Tuotannon riittävyttä koskevien tukien tapauksessa tuen katsotaan olevan oikeasuhtainen, jos se on myönnetty läpinäkyvässä, selkeässä ja syrjimättömässä tarjouskilpailussa.<sup>1283</sup> Tässä taustalla tosin on oletettava, että kilpailu näillä markkinoilla on tehokasta ja jo se, että kaikki halukkaat pääsevät antamaan tarjouksen, mahdollistaa tehokkaimman lopputuloksen. Sähkön tapauksessa kilpailu onkin hyvin tehokasta, mutta useiden muiden hyödykkeiden kohdalla näin ei ole. Hankintoja sisältävissä tuissa katsotaan ylipäättäänkin usein, että kohtuuttoman kilpailun ja kaupan vääristymisen riskiä ei ole, jos hankintamenettely toteutetaan avoimella ja reilulla tavalla.<sup>1284</sup> Tämä on ymmärrettävää sitä taustaa vasten, että julkisiin hankintoihin kohdistuu oma sääntelynsä, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei kilpailu vääristy, julkisia varoja käytetään tehokkaasti ja tarjoajia kohdellaan tasavertaisesti hankinnoissa.

Avoimuus on myös komissiota itseään sitova menettelyperiaate. Valtiotukien menettelyasetuksen säätämisen yhtenä syynä oli valtioneuvoston päätöksen avoimuuden parantaminen.<sup>1285</sup> Avoimuuden toteuttamiseksi komission päätöksiä koskee myös julkaisuvelvoite.<sup>1286</sup> Avoimuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi on säädetty tarkemmin

1279 Ks. esim. Suuntaviivat valtioneuvoston päätöksestä ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 126.

1280 Ks. esim. Suuntaviivat valtioneuvoston päätöksestä ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 168.

1281 Ks. esim. Suuntaviivat valtioneuvoston päätöksestä ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 g.

1282 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti kohta 17.

1283 Ks. esim. Suuntaviivat valtioneuvoston päätöksestä ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 229.

1284 Ks. esim. Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas kappale 3.3.1.6.

1285 Valtiotukien menettelyasetus perusteluiden kohta 22.

1286 Valtiotukien menettelyasetus perusteluiden kohta 39.

mm. siitä, miten komissio ja jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä voimassa olevien tukijärjestelmien seuraamisessa ja miten kantelut käsitellään.<sup>1287</sup>

Avoimuus on siis sekä tavoite, jonka perusteella on annettu säännöksiä, että vaatimus, jota on noudatettava myönnettäessä tukia, jos niitä ei ilmoiteta komissiolle tai noudatettava tiettyjä avoimuuden turvaavia velvoitteita sellaisten tukien osalta, jotka ilmoitetaan komissiolle. Avoimuus on myös valtioneuvoston toimintatavaksi liittyvä yleisperiaate, jonka noudattamisella pyritään varmistamaan muiden edellytysten ja valtioneuvoston sääntelyn yleisten tavoitteiden toteutuminen.

#### 4.2.2.4 Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö

Kohtuuttomalla kilpailun vääristymisen kiellolla tarkoitetaan sitä, että toimenpiteiden kielteisten vaikutusten eli kilpailun ja kaupan vääristymisen on oltava rajallisia ja myönteisten vaikutusten on oltava niitä suurempia.<sup>1288</sup> Kilpailun ja kaupan vääristymisellä tarkoitetaan tuotemarkkinoiden vääristymistä eli tuotteiden hinnoista johtuvia kilpailueroja sekä sijaintipaikkaan kohdistuvia vaikutuksia, joilla tarkoitetaan yritysten sijoittautumista edullisempiin jäsenvaltioihin eli tukikilpailua.<sup>1289</sup>

Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö on osa yhteisiä arviointiperusteita, jotka luetellaan suuntaviivoissa valtioneuvoston ympäristönsuojelu- ja energia-alalle vuosiksi 2014-2020.<sup>1290</sup> Periaate kilpailun vääristymisen estämisestä on tosin ollut mukana komission ensimmäisistä suuntaviivoista asti.<sup>1291</sup> Suuntaviivoissa todetaan kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kiellosta:

*”[tuki soveltuu sisämarkkinoille ainoastaan, jos] kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttämisen: tuen kielteiset vaikutukset ovat riittävän rajoitettuja niin, että toimenpiteen kokonaisvaikutus on myönteinen”<sup>1292</sup>*

Myös suuntaviivat valtioneuvoston päästökauppajärjestelmään liittyen mainitsevat tämän periaatteen tosin hieman epäsuoremmin. Kohdassa 5 mainitaan tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusvaatimukset ja näiden lisäksi vielä lisävaatimus ”ilman, että kilpailu ja kauppa sisämarkkinoilla vääristyvät kohtuuttomasti”.<sup>1293</sup> Nämä

1287 Valtioneuvoston menettelyasetus perusteluiden kohdat 29 ja 32.

1288 Ks. Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 88.

1289 Ks. Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 89, tukikilpailun käsitteestä ks. luku 2.

1290 Ks. yleisistä arviointiperiaateista Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kappale 3.1.

1291 Sanden 2014 s. 661.

1292 Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 f.

1293 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuvoston toimintatavoitteista kohta 5 viimeinen virke.

molemmat viittaavat kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltoon ja mainitsevat suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen erikseen, mikä viittaisi siihen, että kohtuuttoman kilpailun vääristyminen olisi oma periaatteensa ja kattaisi jotain, mitä tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusvaatimus eivät kata. Muista suuntaviivoista saadaan myös tarkempaa tietoa siitä, mitä oikeastaan käsitellään kielteisinä vaikutuksina kilpailulle: yritysten välisten kilpailuasetelmien muuttuminen ilman markkinoista tai yritysten tehokkuudesta johtuvaa syytä, ylikapasiteetin riskiä, markkinoiden sulkeutuminen, määräävään markkina-aseman syntyminen ja tukikilpailun syntyminen.<sup>1294</sup> Vaatimus, ettei kilpailu vääristy kohtuuttomasti, juontaa juurensa pitkän ajan takaa. Ensimmäiset samalla sanamuodolla olevat maininnat ovat peräisin ensimmäisistä komission kilpailupolitiikkaa koskevista kertomuksista.<sup>1295</sup> Tällöin vaatimuksen sisältö oli jo sama: Unionin/yhteisön tavoitteiden edistäminen valtiontuilla on hyväksyttävää, mutta kilpailu ja kauppa sisämarkkinoilla eivät tämän vuoksi saa vääristyä kohtuuttomasti. Tämän kriteerin olemassaoloa on pidetty yhtenä merkittävänä tasapainottajana kilpailun vääristymisen ja muiden tavoitteiden välillä.<sup>1296</sup>

Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä taas ilmaisee, että ”*Valtiontuen määrittelmä ei kuitenkaan edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista*”<sup>1297</sup> ja viittaa tässä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön<sup>1298</sup>. Tuomioistuin on aiemmin pitänyt tuen tavoitetta vaikuttaa kilpailuun merkittävänä seikkana arvioitaessa tuen soveltuvuutta, vaikka tuki olisikin pääsääntöisesti Unionin tavoitteita edistävä.<sup>1299</sup> Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö myös energia- ja ympäristöaloilla liittyykin vahvasti tuomioistuimen ja komission oikeuskäytäntöön. Tämä käy ilmi myös ympäristönsuojelu- ja energia-alan valtiontuen suuntaviivojen johdannosta, jossa viitataan valtiontuen voivan soveltua näille aloille nimenomaan tämän poikkeuksen nojalla.<sup>1300</sup>

Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö liittyy voimakkaasti kahteen muuhun arviointikriteeriin: tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen ja suhteellisuusvaatimukseen. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus koostuu kahdesta asiasta: tuen laadusta eli tukikeinosta, jolla johonkin ongelmaan pyritään puuttumaan<sup>1301</sup> ja vähimmäis-

1294 Komission tiedonanto COM(2014) 188/02 Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet kohdat 41-44.

1295 Ks. komission kahdeksas kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1978 s. 124-125.

1296 Maillo 2017 s. 6.

1297 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 75.

1298 Komissio viittaa esimerkiksi tapauksiin T-295/12, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2014:675, mutta asiasta on myös ylempään tuomioistuimen ratkaisu, esimerkiksi tapaus C-409/00, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92 ja aikaisempi ennakkotapaus C-242/00, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2002:380.

1299 T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohdat 109-115.

1300 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 1.

1301 Ks. esim. Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 3.3.2.

määrästä eli siitä, onko tuen määrä riittävä ratkaisemaan ongelman, jota varten tuki on suunniteltu.<sup>1302</sup> Tarkoituksenmukaisuusvaatimus siis säätää tuen alarajasta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen mukainen vaatimus voidaan tiivistää ”*tukea on riittävästi, jotta sillä saadaan aikaan tavoiteltu vaikutus*”.

Tuen ylärajasta säätää taas suhteellisuusvaatimus. Suhteellisuusvaatimus mainitaan suuntaviivoissa valtiontuesta ympäristönsuojeluun ja energia-alalle. Suhteellisuusvaatimuksella tarkoitetaan, että tuki on rajattu vähimmäismäärään, joka tarvitaan lisäinvestointien tai toimintojen edistämiseen eli tukien tavoitteen saavuttamiseen.<sup>1303</sup> Suuntaviivoissa päästökauppajärjestelmään liittyvästä valtiontuesta suhteellisuusvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että tukimäärä on rajattu mahdollisimman pieneksi.<sup>1304</sup> Tässä on huomioitava suuntaviivojen konteksti eli korvata tietyille hiilivuotoriskin alaisille yrityksille Euroopan unionin päästökauppajärjestelmästä aiheutuva taloudellinen lisärasite.<sup>1305</sup> Suhteellisuusvaatimus on siis yläraja tuelle eli tuen on oltava mahdollisimman pieni, jolla tavoite silti saavutetaan.

Tämä yläraja ei kuitenkaan huomioi millään tavoin taloudellista ja kilpailullista tilannetta alalla ja sen vuoksi on tarvittu toinen vaatimus, jolla voidaan säätää alemmasta rajasta. Tämä kriteeri on kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto. Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto huomioi toimenpiteen hyödyt ja sen haitat toisin kuin suhteellisuusvaatimus, joka huomioi vain sen, minkä verran tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan tukea. Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto huomioi tuen kielteiset vaikutukset kilpailuun ja kauppaan sekä toimenpiteen hyödylliset vaikutukset ja vertailee niitä keskenään.<sup>1306</sup>

Suhteellisuusvaatimus ja kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto ovat siis keskenään vaihtoehtoisia. Lähtökohtaisesti sovelletaan suhteellisuusvaatimusta eli arvioidaan, onko tuki oikeassa suhteessa ratkaistavaan ongelmaan,<sup>1307</sup> mutta jos tämä vääristää kauppaa ja kilpailua kohtuuttomasti, ei tuki siitäkään huolimatta ole sallittua. Suhteellisuusvaatimuksen noudattaminen voi pääsääntöisesti riittää SEUT 107(3)(c) -artiklan vaatimusten täyttämiseksi, mutta kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto on lisäehto, joka voi rajoittaa tuen määrää suhteellisuusvaatimuksen edellyttämää pienemmäksi.

Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto voi tulla vastaan erityisesti kilpailulle herkillä aloilla. Kilpailutilanne on erilainen eri aloilla ja kilpailutilanne vai-

---

1302 Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 28.

1303 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e.

1304 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 45.

1305 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

1306 Sanamuodosta katso tarkemmin Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 f.

1307 Ks. esim. Komission päätökset SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohdat 70-71 ja SA.47429 Incentives for combined transport in Croatia kohta 39.

kuttaa sen vääristymisen herkkyyteen. Komissio on todennut, että alalla vallitseva ylikapasiteetti ja yritysten pieni keskimääräinen koko voivat aiheuttaa sen, että vähäisenkin tukimäärä saattaa vääristää kilpailua merkittävästi.<sup>1308</sup> Tämä tulkinta on tosin peräisin vähämerkityksellisiä tukia koskevasta asetuksesta, mutta tiettyjen alojen kilpailun vääristyessä herkemmin kuin toisten, voidaan analogisesti tulkita, että näillä aloilla myös kilpailu vääristyy kohtuuttomasti herkemmin. Tällaisia kilpailulle herkkiä aloja ovat mm. maanteiden tavaraliikenteen ala<sup>1309</sup> ja maatalouden ala, joka on katsottu kilpailulle erityisen herkäksi alaksi jo EY:n ajoista,<sup>1310</sup> sen ”ominaispiirteiden”<sup>1311</sup> tai ”erityisten riskien”<sup>1312</sup> vuoksi. Samat seikat löytyvät myös SEUT:sta ja sitä edeltäneistä sopimuksista aina EY:n perustamissopimukseen asti.<sup>1313</sup> Näissäkin erityisluonteiden perusteluksi mainitaan vain:

*”maatalouden erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista”*<sup>1314</sup>

Tämän lisäksi maatalouspolitiikan tavoitteina SEUT 39 artiklassa mainitaan saatavuuden takaaminen, kuluttajahintojen pitäminen kohtuullisena ja maatalousväestön kohtuullinen elintaso. Maatalouden kilpailutilanteen vuoksi sitä koskevat myös useat poikkeukset EU:n kilpailusäännöistä esimerkiksi SEUT artikloiden 101 ja 106 soveltamisalaa on rajattu maatalouden osalta siltä osin, kun maatalouden oma sääntely säätää muuta.

Näitä erityisiä syitä ja ominaispiirteitä ei avata Unionin sääntelyn perusteissa, mutta syitä tähän voidaan löytää muualta. Komissio itse mainitsee yhteisen maatalouspolitiikan (CAP, *common agricultural policy*) uudistuksen syinä maatalouden sääriippuvuuden, maatalouden työntekijöiden muita merkittävästi matalamman tulotason ja sen, ettei kysyntä kykene vastaamaan tarjontaan.<sup>1315</sup> Yhteinen maatalouspolitiikka kehitettiin 1960-luvulla vastaamaan maatalousalan haasteisiin: tiettyjen maataloustuotteiden osalta Unionissa/yhteisössä oli selkeää ylituotantoa sekä ylityöllistämistä, joita pyrittiin vähentämään leikkaamalla maatalouden tukia.

---

1308 Ks. kilpailun vääristymisen perusteluista pienelläkin tuella Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

1309 Ks. perusteluista kilpailun vääristymisen pienelläkin tuella Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

1310 Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimus EYVL C 325, 24.12.2002 36- artikla, jossa rajataan maataloustuotteiden tuotanto ja kauppa pois kilpailusääntöjen soveltamisalasta.

1311 Ks. k Komission asetus 1535/2007, 20.12.2017, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla.

1312 Komission asetus 1407/2013, 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kohta 6.

1313 Ks. SEUT artikla 39 ja EY perustamissopimus artikla 39.

1314 Ks. SEUT artikla 39(2).

1315 Euroopan komissio, The common agricultural policy at a glance.

Tämä aiheutti eniten ongelmia pienille maataloille, jotka olivat myös herkkiä puolustamaan oikeuksiaan jopa menemällä niin pitkälle, että halvaannuttivat sisämarkkinoiden toiminnan kansallisten hallitusten tuella.<sup>1316</sup> Maatalouden ”alakohtaiset erityispiirteet” voivat siis liittyä muihinkin seikkoihin kuin taloudellisilla malleilla mitattaviin seikkoihin.

Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kiellon noudattamiseen kuten muihinkin vaatimukseen on kehitetty useita tulkintasääntöjä oikeusvarmuuden takaamiseksi ja komission päätöksenteon helpottamiseksi. Tällaisten alle on joissain tapauksissa laskettu kokonaisia tuettavia toimialoja. Esimerkiksi energiainfrastruktuurille myönnettävät tuet jäävät poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>1317</sup> Joissain tapauksissa taas annetaan lisäedellytyksiä, jotka on täytettävä kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttämiseksi.<sup>1318</sup> Esimerkiksi EU 2020 –strategian tavoitteiden eli mm. 20-20-20 –tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien toimenpiteiden katsotaan olevan sellaisia, että ne eivät vääristä kilpailua kohtuuttomasti, jos kaikki muut kriteerit täyttyvät.<sup>1319</sup> Tätä pääsääntöä on myös sovellettu ratkaisukäytännössä.<sup>1320</sup>

Päästökauppa-asioissa kohtuutonta kilpailun vääristymistä ei arvioida tapauskohtaisesti.<sup>1321</sup> Tämä johtuu siitä, että päästökauppaan liittyvään valtiontukeen annetuissa suuntaviivoissa todetaan, että on komission antaman sääntelyn vastuulla, että kauppa ja kilpailu eivät vääristy kohtuuttomasti.<sup>1322</sup> Tällaisissa päätöksissä arvioidaan ainoastaan tuen oikeasuhtaisuutta ja kannustavan vaikutuksen olemassaoloa.<sup>1323</sup>

Tilanne on toinen ympäristönsuojelulle ja energia-alalle myönnettyissä tuissa, joissa kilpailun vääristymistä joudutaan arvioimaan enemmän tapauskohtaisesti. Suuntaviivat velvoittavat komission tutkimaan tuen myönteiset ja kielteiset vaikutukset tapauskohtaisesti.<sup>1324</sup> Tämän vuoksi komissio onkin tehnyt päätöksissään kokonaisarviointia siitä, miten tuki vaikuttaa ympäristöön, miten se muutoin edistää Unionin tavoitteita, mikä on kilpailutilanne markkinoilla ja miten tuki vaikuttaa näihin kilpailuun näillä markkinoilla.<sup>1325</sup>

---

1316 Wakeman 2003 s. 54-55.

1317 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 214.

1318 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle luku 3.9.6.

1319 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 116.

1320 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels kohta 67

1321 Ks. esimerkki tällaisesta päätöksestä komission päätös SA.44378 Suomen päästökaupparvauksista 3.3 -alkuiset perustelukohdat.

1322 Suuntaviivat päästökaupparjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä perusteluiden kohta 9.

1323 Ks. esim. komission päätös SA.44378 Suomen päästökaupparvauksista 3.3 -alkuiset perustelukohdat.

1324 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 90.

1325 Ks. esim. Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kappale. 3.4.5.

Uusiutuvan energian tuissa komissio ei joissain tapauksissa ole suorittanut tätä arviota. Näin on toimittu esimerkiksi silloin, kun tuki on suoraan linkitetty sen tavoitteeseen esimerkiksi suosimalla uusiutuvaa energiaa paremmilla ostohinnoilla.<sup>1326</sup> Epäselvemmissä tapauksissa komissio on toisaalta perustellut tuen soveltuvuuden markkinoille paremmin mainitsemalla mm. markkinahäiriön, johon tukitoimenpide puuttuu.<sup>1327</sup> Hankintatukien tapauksessa taas on katsottu, että kohtuuttomat kilpailun ja kaupan vääristymiset vältetään jo sillä, että hankintamenettely on avoin, läpinäkyvä ja reilu.<sup>1328</sup>

#### 4.2.2.5 Tarkoituksenmukaisuusvaatimus

Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että tukitoimenpide on tarkoituksenmukainen väline aiotun tavoitteen saavuttamiseen. Tässä arvioidaan keinoja saavuttaa tavoite ja sitä, missä määrin käytetyt keinot vääristävät kilpailua.<sup>1329</sup> Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksella tarkoitetaan toimenpiteen toteutustapaa ja sen tehokkuutta ratkaisemaan kyseessä oleva ongelma verrattuna muihin käytettävissä oleviin keinoihin ja suhteutettuna ongelmaan ja sen vaatimiin toimiin.<sup>1330</sup> Tällaista arviointia voi olla esimerkiksi se, tarvitaanko toimintaan investointitukea vai riittääkö ongelman ratkaisuun pelkästään jonkinlainen häittävero tai muu markkinahäiriön poistava maksu.<sup>1331</sup> Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksella tarkoitetaan myös sitä, onko toimenpide määrällisesti riittävä ratkaisemaan kyseessä olevan ongelman.<sup>1332</sup> Määrällisesti riittämättömät toimenpiteet eivät ole sisämarkkinoille soveltuvia, koska näiden ei voida katsoa täyttävän tarkoituksenmukaisuuden vaatimusta. Tämä ei todennäköisesti ole kuitenkaan merkittävä ongelma eri tukimuotoja arvioitaessa, koska valtioiden intressissä tuskin on jakaa niin pieniä tukia, joilla ei ole vaikutusta taloudelliseen toimintaan.

Toinen syy, miksi tarkoituksenmukaisuusperiaatteen määrällisten rajojen soveltaminen on ollut vähäistä, on *de minimis* –säätely. Koska tietyt rajat alittavia tukia ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, ei tällaisia tukia myöskään jouduta käsittelemään

1326 Ks. esim. Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohta 83.

1327 Ks. esim. Komission päätös SA.45182 State aid scheme in supporting the construction of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in Czech Republic kappale 3.9.

1328 Ks. esim. Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas kappale 3.3.1.6.

1329 Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 40 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

1330 Ks. esim. Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 3.3.2.

1331 Ks. Investointituen tarpeellisuuden toteamisesta esim. komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 52.

1332 Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 28.

komission tai tuomioistuimen ratkaisuharkinnassa. Toki on mahdollista, että *de minimis* –rajat ylittävä tuki ei riittäisi saamaan aikaan vaikutuksia taloudellisten toimijoiden käyttäytymisessä. Tähän voisi johtaa esimerkiksi tuensaajien suuri koko, toiminnan merkittävä volyyymi, tuen jakautuminen suurelle määrälle eri toimijoita tai erilaiset toimintapuuhteet markkinoilla.

Esimerkki tuesta, joka ei välttämättä noudata tarkoituksenmukaisuusperiaatetta, löytyy Suomesta. Energiaintensiiviselle teollisuudelle maksetaan energiaveron palautuksia, jolla kompensoidaan päästökaupasta aiheutuvaa energian hintojen nousua ja sitä kautta turvataan kilpailukykyä.<sup>1333</sup> Komissio ei ole missään vaiheessa hyväksynyt tätä tukea, koska tuki voitiin myöntää ryhmäpoikkeusasetuksen 44 -artiklan nojalla ilmoittamatta sitä komissiolle.<sup>1334</sup>

Ryhmäpoikkeusasetuksessa energiaverojen alennusta koskevan tuen soveltuvuutta ei perustella millään tavoin. Menettelyltään se rinnastetaan samaan ryhmään työllistämistukien, aluetukien, sosiaalisten tukien ja pk-yritysten rahoitustukien kanssa.<sup>1335</sup> Tämän perusteella voitaisiin olettaa tavoitteena olevan kilpailukykyyn ja elinkeinotoiminnan tukemiseen liittyvät tavoitteet. Suuntaviivoissa kilpailukyky käytännössä linkitettiin ympäristönsuojeluun sillä perusteella, että teollisuuden siirtyessä muualle Unionista päästöjen määrä kasvaa.<sup>1336</sup>

Tuki ei ole kuitenkaan saavuttanut tavoitteitaan. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen raportin mukaan energiaveron alennus ei aiheuttanut minkäänlaista parannusta kilpailukykyyn<sup>1337</sup> eikä myöskään vaikuttanut yritysten tuotteiden hintoihin, jolloin tuet saattaisivat ainoastaan lisätä alan yritysten voittoja.<sup>1338</sup> Tuen määrä katsottiin myös riittämättömäksi vaikuttamaan kansainväliseen kilpailukykyyn.<sup>1339</sup> Tuki ei siis saavuttanut tavoitteitaan, minkä vuoksi se on tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen vastainen.

Ryhmäpoikkeusasetus ei edellytä näissä tuissa kannustavan vaikutuksen olemassaoloa<sup>1340</sup> tosin asetuksessa kannustavan vaikutuksen oletetaan olevan olemassa, jos toimenpiteellä vahvistetaan oikeus tukeen objektiivisin perustein.<sup>1341</sup> Ryhmäpoik-

---

1333 Ks. HE 129/2011 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 a §:n muuttamisesta kohta 2.

1334 Artiklan 44 sisällöstä Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

1335 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti perusteluiden kohta 21.

1336 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 7.

1337 VATT 2016 s. 39.

1338 VATT 2016 s. 53-55.

1339 VATT 2016 s. 55.

1340 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti perusteluiden kohta 21.

1341 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti artikla 6 4-kohta.



keusasetuksen perusteluissa tarkoituksenmukaisuus esitetään yhtenä vaatimuksena tuen hyväksyttävyydelle, mutta itse asetuksen sisältöön tarkoituksenmukaisuusvaatimus ei ole päässyt.<sup>1342</sup> Koska ryhmäpoikkeusasetus vapauttaa monet tuet ilmoitusvelvollisuudesta eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaa voida tehdä missään kohtaa, olisi tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen oltava sisällä jo niissä edellytyksissä, minkä perusteella tietyt tukimuodot vapautetaan ilmoitusvelvollisuudessa. Ympäristöverojen alennuksen kohdalla näin ei kuitenkaan ole, koska ne voidaan lähtökohtaisesti vapauttaa veroista verotuksen minimitasolle asti ilman muita lisävaatimuksia kuin objektiivisuus ja läpinäkyvyys. Ympäristöverojen kohdalla tarkoituksenmukaisuusvaatimusta on kirjallisuudessa pidetty heikkona, ja niissä kilpailun vääristymisen ja tuella saatavan hyödyn on katsottu korostuneen muiden vaatimusten kustannuksella.<sup>1343</sup>

Vähemmän vääristävien toimenpiteiden arviointia tulisi myös tehdä tämän vaatimuksen soveltumista arvioitaessa, mutta tämän ehdon toteuttaminen on jäänyt komission ratkaisukäytännössä melko vähäiseksi. Esimerkiksi uusiutuvan energian tapauksissa lähtökohtainen oletama on, että markkinahäiriö on olemassa ja kaikki uusiutuvaan energiaan kohdistuvat tuet poistavat tätä markkinahäiriötä eikä eri tukikeinojen tehokkuuden vertailua usein edes tehdä.<sup>1344</sup> Komissio on myös suuntaviivoissaan todennut, että tarkoituksenmukaiseksi katsotaan kaikki tiettyjä tavoitteita edistävät tuet, esimerkiksi 20-20-20 –tavoitteen saavuttamiseen pyrkivät tuet,<sup>1345</sup> ja myöhemmin vain viitannut päätöksissään tähän tehdessään tarkoituksenmukaisuusharkintaa.<sup>1346</sup>

#### 4.2.2.6 Välttämättömyys

Myös välttämättömyys on komission suuntaviivoissa käyttöön ottama arviointikriteeri sille, voidaanko tuki katsoa soveltuvaksi sisämarkkinoille SEUT 107(3) (c) -artiklan nojalla.<sup>1347</sup> Välttämättömyys (eng ”*necessity*”) liitetään joissain asiayhteyksissä yhteen suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Välttämättömyys on useissa suuntaviivoissa oleva itsenäinen kriteeri, jolla on oikeasuhtaisuudesta eroava sisältö. Oikeasuhtaisuuden yhteydessä mainitaan, että tuki on rajattava välttämättömään vähimmäismäärään, jolla saavutetaan tuen tavoitteet.<sup>1348</sup> Välttämättömyyden vaatimusta ei mainita ympäristönsuojelu- ja energia-alan suuntaviivojen 27-kohdassa,

---

1342 Komission asetus 651/2014, 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti perusteluiden kohta 5.

1343 Richelle *et al.* 2016 s. 211.

1344 Ks. esim. komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohdat 70-71.

1345 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 116.

1346 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels kohta 57.

1347 Nicolaides 2015a s. 642.

1348 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e.

jossa mainitaan yhteiset arviointiperusteet. Ensimmäisen kerran ympäristö- ja energia-alan tukien suuntaviivoissa tuen välttämättömyyden vaatimus mainitaan itsenäisenä kriteerinä kohdassa 36, jossa edellytetään tuen olevan välttämätön toimintapuutteen korjaamiseen ottaen huomioon myös muut toimintapuutteeseen kohdistuvat toimenpiteet. Kohdassa 98 taas välttämättömyys mainitaan erikseen oikeasuhtaisuuden kanssa ”*vaikka tuki olisi välttämätöntä ja oikeasuhtaista*”<sup>1349</sup>. Jo näistä voidaan päätellä, että välttämättömyys eroaa oikeasuhtaisuudesta ja on itsenäinen kriteeri.

Välttämättömyyskriteerin sisältö käy tarkemmin ensimmäisen kerran suuntaviivojen kohdassa 136, jossa todetaan uusiutuvan energian tuen soveltuvuuden edellytykseksi, että ”*tuki on välttämätöntä kyseisten uusiutuvien energianlähteiden kannattavuuden varmistamiseksi*”. Kriteerin sisältö on siis se, että tuki on välttämätön tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Samaan viittaa myös suuntaviivojen kohta 153, jossa todetaan, että valtiontuki voi olla välttämätöntä sellaisten tavoitteiden edistämiseen, joihin markkinoiden toimintapuutteet kohdistuvat voimakkaasti ja joihin ei puututa muilla toimenpiteillä. Välttämättömyydellä tarkoitetaan tässä tapauksessa sitä, että tavoiteltua markkinoiden toimintaa ei saavuteta muilla keinoin kuin valtiontuella. Myös kirjallisuudessa on tunnistettu tilanteita, joissa valtiontukien käyttö on välttämätöntä erilaisten infrastruktuuri-investointien aikaansaamiseksi.<sup>1350</sup> Valtiontuet on myös todettu välttämättömiksi tapauksissa, joissa ympäristöystävällinen tekniikka voisi tuen kanssa tuottaa omistajilleen ylimääräisiä voittoja perinteiseen tekniikkaan verrattuna, mikä on edellytys ympäristöystävällisen tekniikan yleistymiselle.<sup>1351</sup>

Suuntaviivojen kohta 167 avaa myös välttämättömyyskriteerin sisältöä. Tämän mukaan veronalennukset tai vapautukset ympäristöveroista joillekin toimijoille ovat hyväksyttävissä vain silloin, jos ympäristöveron käyttöönotto ei olisi mahdollista lainkaan ilman niitä. Tätä on kirjallisuudessa pidetty jossain määrin ristiriitaisena suuntaviivojen tavoitteiden kanssa, mutta kirjallisuudessa on myös tiedostettu, että kyseessä on poliittisesti merkittävä tekijä, kansainvälinen kilpailukyky, jota ei voida jättää huomioon tukipolitiikasta päätettäessä.<sup>1352</sup> Suuntaviivojen kohdasta 173 käy ilmi, milloin komissio katsoo tuen olevan välttämätöntä ympäristöveroja alennettaessa. Kohdassa 177 todetaan, milloin nämä alennukset katsotaan välttämättömiksi. Myös suuntaviivat päästökauppaan liittyvästä valtiontuesta sisältävät välttämättömyyskriteerin. Suuntaviivojen kohta 5 sisältää vaatimuksen, että valtiontuen on oltava välttämätöntä päästökauppajärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässäkin kohtaa välttämättömyys erotetaan oikeasuhtaisuudesta.<sup>1353</sup> Päästökaup-

---

1349 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 98.

1350 Szyszczak 2015.

1351 Sheu & Chen 2012.

1352 Nicolaides 2015a s. 367.

1353 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 40 ja suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

paan liittyvästä valtioneudesta annettujen suuntaviivojen kohdat 24 ja 25 sisältävät määritelmän siitä, milloin tuki on välttämätöntä. Artiklat sisältävät välttämättömyyskriteerin molemmat osat: tuen tavoitteen ja missä tapauksessa tuki on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>1354</sup> Artikla 34 taas määrittelee välttämättömyyden epäselvemmin. Sen mukaan tarpeellisuus osoitetaan sillä, että tuki kohdistetaan markkinahäiriöön. Artikla 34 tosin käsittelee tarkemmin rajattua tukea eli investointitukea suuritehoisille voimaloille, jotka tuottavat sähköä ja lämpöä vähintään tietyllä hyötysuhteella. Tällöin tuen välttämättömyys on jo määritelty etukäteen toteamalla, että tällaisessa toiminnassa tuki voi ylipäätään olla välttämätöntä. Tästä huolimatta jäsenvaltion on silti osoitettava, että tukea ei osoiteta markkinaehtoisesti kannattavalle toiminnalle, vaan sillä puututaan johonkin markkinahäiriöön.<sup>1355</sup>

Välttämättömyyskriteeri tarkoittaa tiivistetysti sitä, että tuki voidaan ottaa käyttöön vain silloin, kun se on välttämätön tietyn *toimintapuutteen korjaamiseksi, tavoitteen saavuttamiseksi tai keinon käyttöönottamiseksi*. Välttämättömyyskriteeri johtaa siihen, että julkinen rahoitus ei syrjäytä yksityisiä investointeja, mikä on yksi Unionin valtioneukipolitiikan keskeisiä tavoitteita. Toisaalta Unioni on energiamaarkkinoihin liittyen todennut, että markkinavoimat ja kilpailu eivät saa aikaan haluttuja lopputuloksia ilman julkisen sektorin puuttumista, ja julkisen sektorin rahoitus on yksi keskeinen keino ohjata energiamaarkkinoita haluttuun suuntaan.<sup>1356</sup> Tämän tavoitteen sisältö on, että julkisten investointien ei tulisi koskaan syrjäyttää yksityisiä investointeja, jos yksityisiä investointeja on saatavilla.<sup>1357</sup> Kriteeri on kuitenkin erotettava siitä suuntaviivoihin sisältyvästä vaatimuksesta, että tuki rajataan vain ”välttämättömään vähimmäismäärään”, jolla tarkoitetaan tuen oikeasuhtaisuutta.<sup>1358</sup> Komissio on suuntaviivoissaan antanut myös selityksiä, milloin se katsoo toimenpiteen välttämättömäksi. Tätä kriteeriä ei punnita toisia kriteereitä tai saavutettua hyötyä vasten vaan vaatimus on pakottava. Välttämättömyyskriteeristäkin on tehty tietyjä toimialakohtaisia joustoja, mutta näiden kohdalla välttämättömyys on perusteltu suuntaviivoissa etukäteen.<sup>1359</sup>

Komissio on päätöksissään arvioinut tuen välttämättömyyttä. Suomeksi tämä on tosin käännetty usein tarpeellisuuden arvioinniksi. Valtioneukipäätöksissä tämä

---

1354 Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 40 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneukitoimenpiteistä kohdat 24 ja 25.

1355 Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 40 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneukitoimenpiteistä luku 3.2, josta erityisesti kohta 34.

1356 Talus 2015.

1357 Ks. tuen tavoitteesta olla syrjäyttämättä yksityisiä investointeja, komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

1358 Ks. Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alallekohdat 12, 27 e ja 40 sekä Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneukitoimenpiteistä kohta 15.

1359 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneukitoimenpiteistä kohdat 24-25.

kulkee usein otsikon ”*Need for state aid*”<sup>1360</sup> tai ”*need for state intervention*”<sup>1361</sup> alla. Näissä tapauksissa on arvioitu, onko tuki tarpeellista tai välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>1362</sup> Tämän kappaleen alla on käsitelty lähinnä markkinoiden toimintahäiriön olemassaoloa ja tukitoimenpiteen soveltuvuutta sen poistamiseen.

Kriteerin kannalta ongelmallinen tilanne on tilanne, jossa samaan markkinahäiriöön kohdistuu jo toimintoja, joilla sitä pyritään korjaamaan. Uudet tuet voivat kohdistua vain jäljelle jäävään toimintapuutteeseen. Englanninkielinen termi ”*residual market failure*” kuvaa mielestäni paremmin sitä, mihin uudet tukitoimenpiteet voidaan kohdistaa. Tässä tapauksessa tuen välttämättömyys on myös vahvassa yhteydessä vahvistamisedellytykseen, koska uuden tuen on tällaisessa tilanteessa oltava välttämätöntä ja sen on vahvistettava aiemmin käyttöön otettuja instrumentteja.<sup>1363</sup> Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltio on velvollinen näyttämään, että markkinahäiriö on yhä ratkaisematta siltä osin, kuin mihin ollaan myöntämässä tukea.<sup>1364</sup> Komissio on myös tällaisissa tapauksissa edellyttänyt jäsenvaltioilta näyttöä toimintapuutteen olemassaolosta, siitä etteivät aiemmat toimenpiteet riitä poistamaan markkinahäiriötä ja tuen oletetuista vaikutuksista.<sup>1365</sup>

Tapauskohtaisen arvioinnin vastakohtana komissio on joissain asioissa todennut, että kunnes toisin toteaa, markkinoilla katsotaan olevan toimintapuute tietyillä aloilla.<sup>1366</sup> Tällöin valtiontuki näillä aloilla voi olla välttämätöntä toimintapuutteen poistamiseksi. Komissio on asettanut edellytyksiä sille, milloin valtiontuki näillä aloilla katsotaan välttämättömäksi.<sup>1367</sup> Komissio on myös näitä aloja koskevilla päätöksissään perustellut välttämättömyyden ainoastaan näiden edellytysten täytymisellä ilman tarkempaa välttämättömyyden arviointia. Näiden otsikoiden alla tapahtuva arviointi on lähinnä suuntaviivoissa mainittujen edellytysten arviointia.<sup>1368</sup> Myös kirjallisuudessa on katsottu, että komissio lähinnä olettaa välttämättömyyden sen tosiasiallisen arvioinnin sijaan.<sup>1369</sup> Toisten tukimuotojen tapauksessa komissio on todennut, että tuki on tiettyjen edellytysten ollessa voimassa välttämätöntä

---

1360 Ks. esim. Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 28.

1361 Ks. esim. Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 3.3.2.

1362 Ks. esim. Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 28, Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany 3.3.2.

1363 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 36.

1364 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 38.

1365 Ks. esim. komission päätös SA.46004 Individual aid to CHP installation Köln-Niehl kohta 59.

1366 Tai markkinahäiriö käännöksestä riippuen.

1367 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alallekohdat 107 ja 115.

1368 Ks. esim. komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohdat 74-80.

1369 Nicolaides 2015a.

Unionin tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>1370</sup> Komissio on näitä tukimuotoja koskevilla päätöksissään sivuuttanut välttämättömysharkinnan viittaamalla suuntaviivoihin, jossa perustellaan tuen olevan tarpeellista, jotta voidaan edistää tietyn Unionin tavoitteen saavuttamista.<sup>1371</sup>

Komissio on päästökauppaan liittyvissä valtioneuissa edellyttänyt, että tuki on tarpeellista ja välttämätöntä. Tuen välttämättömyys on tosin arvioitu lähinnä suuntaviivojen valossa päätellen, että jos tuetut toimialat kuuluvat suuntaviivoissa mainittuihin toimialoihin, tuki on tarpeellista. Komissio ei näissä päätöksissä ole arvioinut markkinahäiriön olemassaoloa millään tavoin.<sup>1372</sup> Tässä tapauksessa komission harkintavalta on tosin ollut sidottu, koska se on suuntaviivoissaan määrittänyt etukäteen, mille toimialoille ja mihin tarkoituksiin myönnettävä tuki on välttämätöntä. Suuntaviivat eivät sinänsä mahdollista tarkempaa ratkaisuharkintaa, koska tuen katsotaan olevan välttämätöntä, jos sillä ehkäistään hiilivuotoriskiä ja hiilivuotoriskin katsotaan aiheutuvan, jos yritys toimii tietyillä toimialoilla.<sup>1373</sup>

Uusiutuvan energian tapauksessa komissio on perustellut päätöksiansä tarkemmin. Näissä komissio on perustellut, miksi tuki on tarpeellinen jonkin suuntaviivojen mainitseman tavoitteen saavuttamiseen. Perustelut ovat sisältäneet sekä arvion siitä, mikä tilanne tai kehityskulku olisi ilman tukitoimenpiteitä ja miten tukitoimenpiteet vaikuttavat nykytilanteeseen ja kehityskulkuun.<sup>1374</sup> Näissä tapauksissa komissio ei ole perustellut tavoitettaan sen tarkemmin vaan viittannut ainoastaan tavoitteiden suuntaviivojen mukaisuuteen.<sup>1375</sup> Komissio on perustellut tuen tarpeen jopa niissä tapauksissa, joissa komissio on suuntaviivoissa olettanut markkinoiden toimintapuutteen olevan voimassa tietyllä alalla.<sup>1376</sup> Tämä onkin perustelutapana parempi, koska tällöin komissio myös toteaa, miten tuki ratkaisee kyseessä olevan ongelman markkinoiden toiminnassa. Useissa päätöksissä ei myöskään mainita välttämättömyyttä itsessään, vaan perustellaan ainoastaan, miksi ilman tukea ei saataisi aikaan Unionin tavoitteiden mukaisia vaikutuksia.<sup>1377</sup> Tämäkin perustelutapa on sinänsä hyväksyttävissä, koska välttämättömyyttä ei suoraan mainita edellytyksenä suuntaviivoissa. Välttämättömyyden kriteeriä on pidetty hyvin heikkona verotukien yhteydessä, jossa sen soveltamisala on kirjalli-

---

1370 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneutukitoimenpiteistä kohdat 24 ja 25.

1371 Ks. esim. komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppakorvauksista kohdat 29 ja 30.

1372 Ks. esim. komission päätös SA.44378 Suomen päästökauppaan liittyvästä valtioneutusta kohdat 29 ja 30 ja Komission päätös SA.49630 Belgian compensation scheme for EU ETS indirect emission costs kohdat 23-25.

1373 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneutukitoimenpiteistä kohdat 24 ja 25.

1374 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels kohdat 48-50.

1375 Ks. luku 4.2.2.1.1 Uusiutuvan energian erityisasema perusteltaessa yhteisen edun mukaisuutta.

1376 Ks. esim. Komission päätös SA.48069 Tax reductions for pure and high blended liquid biofuels kohdat 48-49.

1377 Ks. esim. Komission päätös SA.49318 Support for wind energy on remote islands kohdat 32-34.

suuden mukaan jäänyt pieneksi ja kilpailun vääristymisen vertailu tuella saatavaan hyötyyn on korostunut.<sup>1378</sup>

Periaatteesta käytetään muista kielistä vaihtelevasti eri nimiä, joista joidenkin merkitys on lähempänä tarpeellista kuin välttämätöntä.

*Taulukko 16. Välttämättömyysperiaatteen kieliversioista suuntaviivoista valtiontuesta ympäristönsuojeluun ja energia-alalle. Vihreän merkitys lähempänä tarpeellista ja valkoisen välttämätöntä.*

Kohta	36	98	136	153	173	177
Suomi	Välttämätön	Välttämätön	Välttämätön	Välttämätön	Välttämätön	Välttämätön
Saksa	Die Erforderlichkeit	Eine Beihilfe die erforderlich	Unverzichtbar	Erforderlich	Erforderlich	Erforderlich
Ruotsi	Behovet av statligt stöd	Nödvändigt	Nödvändigt	Nödvändigt	Nödvändigt	Nödvändigt
Englanti	Necessary	Necessary	Essential	Necessary	Necessary	Necessary
Ranska	Nécessite	Nécessité	Essentielles	Necessaires	Necessaires	Necessaire
Alanko- maat	Nodig	Noodzakelig	Essentieel belang	Noodzakelig	Noodzakelig	Noodzaakelig
Italia	Necessità	Necessità	indispensabile	Necessari	Necessari	Necessari

Erot johtuvat todennäköisesti vain käännöksen eroista, joten pidemmälle me-  
neviä johtopäätöksiä ei kannata tehdä. Kun huomioidaan asiakirjojen käännökset  
englannin ja muiden pääkielten välillä, on työkielenä todennäköisesti ollut englanti.  
Tämän vuoksi välttämättömyyskriteeriä voidaan käsitellä omana periaatteenaan  
huolimatta termistöeroista sen käytössä.

#### 4.2.2.7 Kannustava vaikutus

Myös kannustavan vaikutuksen olemassaolo on ollut yksi komission käyttämä  
kriteeri tuen soveltumiseksi sisämarkkinoille SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla.  
Kriteeri on komission asettama, ja sen sisältö merkitys ovat nykyisissä 2014-2020  
suuntaviivoissa kaikkein laajimmillaan.<sup>1379</sup> Kannustavalla vaikutuksella tarkoitetaan  
ympäristö- ja energia-alan suuntaviivojen mukaan sitä, että ”tuki saa tuensaajan  
muuttamaan toimintatapaansa ympäristönsuojelun tason nostamiseksi tai varmojen,  
kohtuuhintaisten ja kestävien energiemarkkinoiden toiminnan parantamiseksi”.<sup>1380</sup>  
Tuen on siis oltava kahdella tapaa kannustava, tuen on kannustettava toimijaa pa-

<sup>1378</sup> Richelle *et al.* 2016 s. 211.

<sup>1379</sup> Nicolaidis 2015a s. 639.

<sup>1380</sup> Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 49.

rantamaan ympäristön tilaa ja tuen on kannustettava toimijaa tekemään jotain, mitä toimija ei muutoin tekisi.<sup>1381</sup>

Komission päätöksissä kannustavaksi vaikutukseksi on tyypillisesti katsottu rahallinen kannuste tietynlaiseen ympäristölle hyödylliseen tai muutoin Unionin tavoitteiden mukaiseen toimintaan.<sup>1382</sup> Joissain tapauksissa myös muunlaisia tukia on katsottu kannustavaksi. Kannustavaksi vaikutukseksi on riittänyt esimerkiksi se, että tuki muuttaa tuensaajan käytöstä siten, että tuensaaja edistää yhteisen intressin mukaisen tavoitteen saavuttamista, jos tuensaaja ei olisi tehnyt tätä ilman tukea.<sup>1383</sup> Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojeluun ja energia-alalle edellyttävät melko vähäistä näyttöä tuen kannustavasta vaikutuksesta. Kannustamattomaksi katsotaan lähinnä sellaiset tuet, jotka on annettu hankkeille, jotka on aloitettu jo ennen tuen myöntämistä.<sup>1384</sup> Tämä on ymmärrettävää, sillä kannattamattomiin hankkeisiin ei yleensä ryhdytä. Jos hankkeeseen on jo ryhdytty, Unionin tavoitteiden kannalta hyödyllinen hanke olisi toteutettu joka tapauksessa eikä tuki tällöin muuta tuensaajan käytöstä. Kirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa arvio siitä, olisiko hanke voinut kaikki siihen liittyvät seikat huomioon ottaen olla kannattava ilman tukea.<sup>1385</sup> Komissio on joissain tukimuodoissa ottanut kannakseen, että hanke ei saisi olla kannattava ilman tukea eli hankkeen NPV:n<sup>1386</sup> tai IRR<sup>1387</sup> tai pääoman tuottoasteen olisi jätävä pienemmäksi kuin muissa vastaavissa markkinatalousehtoisesti toteutetuissa projekteissa.<sup>1388</sup>

Kannustavan vaikutuksen edellytys on kuitenkin riippuvainen tukimuodosta. Tukiohjelman ja toimialan rakenne vaikuttavat siihen, millainen tukiohjelma kannustaa yrityksiä kehittämään toimintaansa Unionin tavoitteiden kannalta tavoiteltavampaan suuntaan.<sup>1389</sup> Tietyille aloille myönnettyjen tukien kohdalla saavutettava hyöty on niin merkittävää, että kannustavaa vaikutusta ei edellytetä. Esimerkiksi silloin kun tavoitteena on poistaa hiilivuotoriskin merkittävä uhka, kannustavan vaikutuksen katsotaan olevan olemassa jo sillä, että tuensaaja toimii tietyillä toimialoilla.<sup>1390</sup> Koska tällainen tuki ei välttämättä muuta tuensaajan toimintaa,<sup>1391</sup>

---

1381 Nicolaides 2015a s. 639.

1382 Ks. esim. Komission päätös SA.48184 Prolongation of biofuel support scheme kohdat 47-50.

1383 Ks. esim. Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 29.

1384 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 50.

1385 Nicolaides 2015b s. 260.

1386 NPV eli net present value eli nettonykyarvo.

1387 IRR eli internal rate of return eli sisäinen tuotto prosentti.

1388 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 61.

1389 Zhou & Huang 2016.

1390 Komission tiedonanto Suuntaviivat tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen kappale 3.1

1391 Ks. luku 3.4.4.4 Tarkoituksenmukaisuusvaatimus tukien kannustavan vaikutuksen toteutumisesta käytännössä

voidaan kannustavan vaikutuksen vaatimuksen täyttymisen katsoa olevan jollain tasolla riippuvainen tuen tavoitteista ja tukitoimenpiteen mahdollisista hyödyistä. Kannustavaa vaikutusta ei myöskään edellytetä tiettyjen muiden ympäristötukien kohdalla, mikä myös osoittaa, että edellytyksen soveltaminen on tapauskohtaista ja jopa tavoitteesta riippuvaista.<sup>1392</sup> Tarkemmin sanottuna kannustavan vaikutuksen vaatimusta ja erityisesti sen täyttymisen näyttämistä tulkitaan usein teleologisesti eli Unionin tavoitteiden näkökulmasta.

Kannustavan vaikutuksen arvioinnissa tukitoimenpiteitä jatkettaessa tai muutettaessa on arvioitu sitä, miten tuki on aiemmin vaikuttanut taloudelliseen toimintaan tai taloudellisten toimijoiden käytökseen, ja loppuisiko tällainen käyttäytyminen tai taloudellinen toiminta, jos tukea ei jatketaisi.<sup>1393</sup> Jos kannustava vaikutus on ollut epäsuoraa, on se perusteltu hieman paremmin. Esimerkiksi tapauksessa, jossa tukea saavat ensisijaisesti tuotteen ostajat, komissio on perustellut tuen olevan kannustava myös tuotteiden valmistajille, koska heidän tuotteidensa kysyntä nousee samalla, jolloin yrityksillä on kannustin alkaa tuottaa näitä tuotteita lisää.<sup>1394</sup>

Suuntaviivoissa kannustavan vaikutuksen vaatimuksen täyttymisen edellytyksenä on myös pidetty sitä, että tuensaaja toimii tavalla, jolla ei toimisi ilman tukea.<sup>1395</sup> Toisaalta tätä ei ole aina edellytetty, vaan yhä useampia erialisia energia- ja ympäristöhankkeita saa tukea, vaikka hanke voitaisiin muutenkin toteuttaa, mikä toisaalta edistää Unionin ympäristötavoitteiden saavuttamista mutta myös lisää julkisten varojen käyttöä.<sup>1396</sup> Kannustavan vaikutuksen edellytys sisältää myös joitain kieltöjä, joita rikottaessa komissio katsoo, että tuella ei ole kannustavaa vaikutusta. Tuella ei esimerkiksi saa kattaa toiminnasta joka tapauksessa aiheutuvia kustannuksia eikä sillä saa korvata taloudelliseen toimintaan liittyvää tavanomaista riskiä.<sup>1397</sup> Tämän lisäksi hanketta ei saa aloittaa ennen tuen hakemista.<sup>1398</sup> Tätä perustellaan sillä, että markkinataloustoimija ei aloitaisi kannattamatonta hanketta, jolloin jo aloitetun hankkeen on pakko olla kannattava.<sup>1399</sup>

#### 4.2.2.8 Markkinahäiriön poistaminen

Markkinoiden vääristymisen poistaminen on yksi Unionin keskeisiä tavoitteita valtioneuvoston politiikassa riippumatta siitä liittyvätkö tuet esimerkiksi ympäristönsuojeluun, energia-alaan vai rakenneuudistuksiin.<sup>1400</sup> Markkinahäiriön poistaminen

---

1392 Sanden 2014 s. 662.

1393 Ks. esim. Komission päätös SA.48184 Prolongation of biofuel support scheme kohta 48.

1394 Ks. esim. Komission päätös. SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohta 41.

1395 Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 49.

1396 Nicolaides 2015a s. 639.

1397 Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 49.

1398 Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 50.

1399 Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 50.

1400 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 14.



on komission kehittämä kriteeri, jota on sovellettu energia- ja ympäristötuissa koko niiden historian ajan.<sup>1401</sup> Komissio näkee, että markkinahäiriön analysointi on keskeinen seikka arvioitaessa sitä, voiko tuki soveltua yhteismarkkinoille jonkin poikkeuksen nojalla.<sup>1402</sup> Markkinoilla katsotaan olevan häiriö, jos markkinat eivät voi saavuttaa yhteisen edun mukaisia tavoitteita, jotka liittyvät taloudelliseen toimintaan ja yhteisen hyödyn lisäämiseen.<sup>1403</sup> Kyseessä ei ole yksittäisten tukiohjelmien arviointiin liittyvä ehdoton edellytys, vaan pikemminkin tukisääntöjä laadittaessa sovellettava periaate.

Markkinoiden vääristymisen tai markkinahäiriön poistaminen on myös yksi edellytys sille, että valtiontukea voidaan myöntää SEUT 107(3)(c) –artiklan nojalla. Tämä johtuu ajattelutavasta, jonka mukaan markkinat saavuttavat itse tehokkaan lopputuloksen, jos niiden toiminnassa ei ole puutteita. Valtiontukien kohdistamisella markkinoiden toimintapuutteisiin katsotaan saavutettavan tehokas mahdollinen vastine jäsenvaltioiden käyttämille rahoille, koska tällöin tuen katsotaan aiheuttavan mahdollisimman vähän kilpailun vääristymistä.<sup>1404</sup> Valtiontuen katsotaan tällöin voivan edistää parasta mahdollista lopputulosta joko poistamalla markkinoiden toimintapuutteen tai tehostamalla markkinoiden toimintaa.<sup>1405</sup> Ajattelutapa, jonka mukaan valtiontukea tulisi käyttää yksilöityihin markkinoiden toimintapuutteisiin, nousi valtiontukipolitiikassa keskeiseksi teoriaksi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolessavälissä.<sup>1406</sup> Tämän jälkeen markkinahäiriön poistamista täydentäviksi perusteluiksi ovat tulleet myös erilaiset ympäristönäkökulmat.<sup>1407</sup> Joissain tapauksissa ympäristönäkökulmat ovat jopa ohittaneet markkinahäiriön perusteena tuen myöntämiselle, koska joidenkin ympäristötukien myöntämisestä on pidetty sallittuna, vaikka markkinahäiriön on katsottu poistuneen tai olevan poistumassa.<sup>1408</sup>

Suuntaviivoissa käytetään sekä termiä toimintapuute että markkinahäiriö (*”market failure”*). Myös komission kilpailupolitiikkaa koskevissa kertomuksissa käytetään termiä toimintapuute eikä markkinahäiriö.<sup>1409</sup> Tukipäätöksen edellytyksenä ympäristöasioissa on, että tuki poistaa jonkin markkinahäiriön tai tehostaa markkinoiden toimintaa. Tukijärjestelmien tulee siis edistää markkinoiden toimintaa. Kirjallisuudessa on myös esitetty arvioita, että markkinoita häiritsemättömät tuet olisivat myös sisämarkkinoille soveltuvia.<sup>1410</sup> Toisaalta viime aikoina komissio on todennut, että ympäristö- ja energia-alan markkinahäiriöihin puututaan yhä enemmän muilla kei-

1401 Sanden 2014 s. 661.

1402 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 7.

1403 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 7.

1404 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

1405 Ks. esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 34.

1406 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

1407 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

1408 Thieffry 2014.

1409 Ks. esim. Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

1410 Iire 2010 s. 265.

noilla kuin valtiontuilla, jolloin valtiontukia voidaan käyttää yhä enemmän Unionin tavoitteiden edistämiseen.<sup>1411</sup>

Joissain yhteyksissä käytetään suomenkielistä termiä toimintapuute.<sup>1412</sup> Toisissa yhteyksissä taas käytetään termiä markkinahäiriö<sup>1413</sup>.<sup>1414</sup> Ruotsinkielisissä asiakirjoissa käytetään johdonmukaisesti termiä ”*marknadsmislyckande*”,<sup>1415</sup> saksankielisissä taas termiä ”*Marktversagen*”.<sup>1416</sup> Komission päätösten ja suuntaviivojen suomenkielisissä käännöksissä on käytetty termiä toimintapuute, englanninkielinen vastine tälle on ollut ”*market failure*”.<sup>1417</sup> Toimintapuuteella tarkoitetaan ”tilannetta, jossa markkinoiden omin voimin ei todennäköisesti päästä tehokkaisiin tuloksiin”.<sup>1418</sup> Käytän kirjoituksessani molempia termejä synonyymeinä. Vaihtelu johtuu lähinnä asiayhteydestä. Erityisesti suoria lainauksia tehdessä ja niitä käsitellessä on parempi käyttää alkuperäistä termiä selkeyden vuoksi.

Suuntaviivoja sovelletaan yrityksiin niiden koosta riippumatta. Joissain suuntaviivoissa markkinahäiriöiden on tosin katsottu vaikuttavan enemmän pieniin yrityksiin ja toisissa suuntaviivoissa katsotaan tiettyjen toimintapuutteiden vaikuttavan enemmän pieniin ja keskisuuriin yrityksiin.<sup>1419</sup> Tällaiseksi enemmän pieniin ja keskisuuriin yrityksiin vaikuttavaksi markkinahäiriöksi katsotaan esimerkiksi epäsymmetrinen informaatio.<sup>1420</sup> Samoin pääomamarkkinoiden toimimattomuus ja suhteellisesti suuremmat kustannukset energia- ja ympäristövelvoitteiden täyttämisestä katsotaan enemmän pk-yrityksiin vaikuttavaksi markkinahäiriöksi.<sup>1421</sup>

Markkinoiden toiminnan edellytyksinä on pidetty vakaata sääntely-ympäristöä, hallinnollisten toimenpiteiden vähäisyyttä, yksinkertaisuutta markkinatoimijoiden kannalta sekä nopeaa ja joustavaa reagointia tapahtuviin muutoksiin.<sup>1422</sup> Valtion toiminta voi myös aiheuttaa markkinoille haittaa, jos sääntely-ympäristö ja verotuk-

---

1411 Thieffry 2014.

1412 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 34.

1413 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohdat 14.

1414 Molemmissa tapauksissa englanninkielinen termi on ollut ”*market failure*” Ks. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä englanninkielinen kieliversio kohta 14 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä englanninkielinen kieliversio kohta 34.

1415 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä ruotsinkielinen kieliversio kohta 14 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä ruotsinkielinen kieliversio kohta 34.

1416 Ks. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä saksankielinen kieliversio kohta 14 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä saksankielinen kieliversio kohta 34.

1417 Ks. komission päätös SA.40250 Operational aid to wind power in Åland in 2013-2015 kohta 40.

1418 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet alaviite 38.

1419 Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouseläiden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01) kohta 25.

1420 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 35 c.

1421 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 78.

1422 Iire 2010 s. 265.

sen muutokset ovat epävakaita.<sup>1423</sup> Joissain tapauksissa markkinahäiriön syynä ovat erilaiset tukiohjelmat, mutta tukiohjelmia ei voida poliittisista syistä poistaa. Toisena vaihtoehtona on se, että vaikka tukiohjelmat luovat joitain markkinahäiriöitä, puuttuvat ne johonkin toiseen markkinahäiriöön niin tehokkaasti, että niiden annetaan jatkaa.<sup>1424</sup> Erityisesti maatalousalalla toimintapuutteen poistaminen mainitaan toisena tavoitteena sen rinnalla, että ”*talous toimii hyvin ja tasapuolisesti*”.<sup>1425</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että joillain tuilla puututaan muihinkin seikkoihin, kuin markkinoiden toimintahäiriöihin. Tällaiset tuet edistävät jotain muuta lopputulosta, jota markkinat eivät tuottaisi itse. Tällaisia liittyy erityisesti maatalouteen, jossa tuilla pyritään mm. turvaamaan ruuan tarjontaa ja maatalouden työntekijöiden riittävä tulotaso.<sup>1426</sup>

Markkinahäiriön korjaaminen mainitaankin vain yhtenä esimerkkinä sellaisesta tilanteesta, johon tukea voidaan käyttää.<sup>1427</sup> Tiettyjen poliittisten tavoitteiden edistäminen on siis sallittua valtiontuella, kunhan tavoitteet nähdään hyväksyttävänä Unionin politiikan näkökulmasta. Toisissa suuntaviivoissa tämä mahdollisuus on toteutettu määrittelemällä laveasti tiettyyn tavoitteeseen pyrkivät tuet automaattisesti markkinahäiriötä korjaaviksi. Yksi tällaisista tavoitteista on ulkoisvaikutusten sisällyttäminen hintoihin ja erityisesti hiilidioksidipäästöjen vähentyminen.<sup>1428</sup> Tällaisilla määritelmillä voidaan hyväksyä todella monenlaisia tukitoimia, vaikka tukemiselle asetetaankin tietty kehikko ja vaatimus, tässä tapauksessa hiilidioksidipäästöjen vähentäminen. Muissa tapauksissa komission laaja harkintavalta johtaa siihen, että tukitoimenpiteen sallittavuus riippuu paljon Unionin poliittisista tavoitteista.

Komissio on suuntaviivoissaan linjannut, että tietyillä toimialoilla on tai voi olla toimintapuutteita. Toimintapuutetta aina korjaaviksi tuiksi on katsottu tuet uusiutuvalle energialle,<sup>1429</sup> hiilidioksidin talteenotolle<sup>1430</sup> ja hiilivuodon estämiselle<sup>1431</sup>. Toisilla aloilla taas on todettu, että näillä aloilla toimintapuutteet vaikuttavat erityisen voimakkaasti markkinoihin, esimerkiksi resurssitehokkuuden edistämisen alalla.<sup>1432</sup> Joillain aloilla komissio on taas katsonut, että toimintapuute voi kohdistua

---

1423 Willigers, B.J.A, Hausken, K. 2013.

1424 Ks. maataloustukien vaikutuksista esim. Kavcic 2008.

1425 Ks. esim. Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01) kohta 2.

1426 Ks. maatalouspolitiikan muista kuin markkinalähtöisistä tavoitteista: Euroopan komissio, The common agricultural policy at a glance.

1427 Ks. esim. Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01) kohta 39.

1428 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 115.

1429 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 115.

1430 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 162.

1431 Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 14.

1432 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 153.

tiettyyn osaan toimintoja esimerkiksi energiatehokkuuden parantamiseen<sup>1433</sup> tai energainfrastruktuuriin<sup>1434</sup>.

Komissio on päätöksissään huomionut poistettavina markkinahäiriönä mm. ulkoisvaikutukset.<sup>1435</sup> Komissio on suuntaviivoissaan todennut, että katsoo Unionin markkinoilla olevan toimintapuutteen eli markkinahäiriön uusiutuvan energian osalta, koska kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttamat kustannukset eivät päästökauppajärjestelmästä ja hiilidioksidiverosta huolimatta ole mukana energian hinnoissa.<sup>1436</sup> Suuntaviivoissa periaatteesta käytetään nimeä ”käyttäjä maksaa”, englanniksi ”*user pays-principle*”.<sup>1437</sup> Komissio on päätöksiensä perusteluissa todennut usein, että uusiutuvan energian tavoitteita ei todennäköisesti saavuteta ilman tukitoimia, jonka vuoksi tuki on tarkoituksenmukainen ja soveltuu sisämarkkinoille.<sup>1438</sup> Tämän vuoksi komission valtioneuvoston päätöksissä linjana on ollut, että valtioneuvosto uusiutuvan energian käytön lisäämiseen on lähtökohtaisesti sisämarkkinoille soveltuvaa SEUT 107 (3)(c) -artiklan nojalla. Näissä ratkaisuissa on ainoastaan todettu, että ympäristönsuojelu- ja energia-alojen valtioneuvostuuntaviivojen kohdan 115 mukaisesti energiemarkkinoilla oletetaan olevan uusiutuvan energian käytön osalta markkinahäiriö, kunnes komissio toisin toteaa.<sup>1439</sup> *Uusiutuvan energian käytön osalta markkinahäiriön olemassaoloa pidetään automaattisena eikä sitä tarvitse näyttää toteen haettaessa komission hyväksyntää tuille.* Komissio ei ratkaisukäytännössään juuri perustele markkinahäiriön olemassaoloa näissä uusiutuvaa energiaa koskevilla tapauksissa vaan perustelee päätöksensä suuntaviivojen noudattamisella.<sup>1440</sup>

Ulkoisvaikutukset on huomiontu myös klassisemmassa tapauksessa, jossa saastuttava tekniikka on halvempi hankkia ja käyttää kuin vähemmän saastuttava, koska saastuttaja ei joudu maksamaan saastuttamisen aiheuttamista haitoista. Näissä tapauksissa on ollut sallittua tukea saastuttamattoman tekniikan hankkimista tietyllä toimialalla ja komissiokin on pitänyt tällaisia investointitukia tehokkaampina kuin

---

1433 Suuntaviivat valtioneuvostosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 142.

1434 Suuntaviivat valtioneuvostosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 203.

1435 Ks. esim. Komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohta 35 ja Komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohta 77.

1436 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 115.

1437 Suuntaviivat valtioneuvostosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 209.

1438 Ks. uusiutuvan energian tukemisesta esim. Komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohta 27 ja Komission päätös SA.47354 Amendments to the Estonian RES and CHP support scheme kohta 50.

1439 Ks. uusiutuvan energian tukemisesta esim. Komission päätös SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohdat 35-36, Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohdat 55-57, Komission päätös SA.47354 Amendments to the Estonian RES and CHP support scheme kohta 53 sekä Komission päätös SA.48184 Prolongation of biofuel support scheme kohta 39.

1440 Ks. edellä komission päätökset SA.49509 Slovak preferential taxes for biofuels kohdat 35-36, Komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohdat 55-57, Komission päätös SA.47354 Amendments to the Estonian RES and CHP support scheme kohdat 53-54 sekä SA.48184 Prolongation of biofuel support scheme kohdat 39-46.

erilaisia haittaveroja tai vastaavia toimenpiteitä.<sup>1441</sup> Tällaisina haitallisina ulkoisvaikutuksina on pidetty hiilidioksidipäästöjen lisäksi mm. ilmansaasteita, onnettomuuksia ja melua.<sup>1442</sup>

Toisena markkinahäiriönä on pidetty toisiaan täydentävillä markkinoilla olevaa koordinaation puutetta.<sup>1443</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että kysyntää olisi, jos tarjontaa olisi ja toisinpäin. Tästä on kyse esimerkiksi sähkö-, vety- ja kaasuautojen markkinoilla. Näillä autokantaa ei synny, koska polttoaineasemia ei ole ja polttoaineasemia ei perusteta, koska autokantaa ei ole.<sup>1444</sup> Tukien tarvetta on katsottu olevan, kunnes autoja on katsottu olevan riittävä määrä, jotta markkinat kehittyvät itsestään.<sup>1445</sup> Koordinaation puute on hyväksytty markkinahäiriö myös silloin, jos kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa markkinaehtoisesti, mutta valtion toimesta tapahtuva niiden yhteensaattaminen johtaa tehokkaaseen lopputulokseen. Tällaisen poikkeuksen nojalla on mm. perustettu valtion yrityksiä, jotka välittävät jotain teollisuuden tarvitsemaa tuotetta. Esimerkiksi eräs Alankomaiden perustama yritys toimitti kasviuoneyrityksille muilta toimialoilta peräisin olevaa hiilidioksidia, jota tarvitaan kasviuoneiden lämmittämiseen. Perusteluissa komissio hyväksyi tämän toiminnan sillä perusteella, että yksityisen toimijan otettavaksi riski olisi liian suuri ja koordinoiti olisi liian vaikeaa markkinaehtoisille toimijoille.<sup>1446</sup>

Liikenteen ja kuljetuksen osalta komissio on antanut listan ulkoisvaikutuksista, jotka toiminnanharjoittajan tulisi kantaa. Komission valkoinen kirja yhteisestä liikennealueesta koskevasta etenemissuunnitelmasta sisältää saastuttaja maksaa –periaatteen. Sama valkoinen kirja nimeää ilmansaasteet sellaiseksi saastumiseksi, jonka kustannukset toiminnanharjoittajan tulisi kantaa.<sup>1447</sup> Kauppaa ja kilpailua vääristävinä tekijöinä on pidetty myös erilaisten energiajärjestelmien rinnakkaista

---

1441 Ks. esim. Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas kohta 37 ja Komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme SA.43564 “Scottish Green Bus Fund” kohta 22.

1442 Ks. esim. Komission päätös SA.47429 Incentives for combined transport in Croatia kohta 39.

1443 Komissio ei mainitse näissä päätöksissä, mikä markkinahäiriö on kyseessä, mutta polttoaineiden kohdalla kyseiseksi markkinahäiriöksi on tutkimuksessa tunnistettu koordinaation puute toisiaan täydentävien hyödykkeiden markkinoilla. Ks. tästä. Esim. Von Rosentstiel & Heuermann & Hüsigg 2015 s. 91-108.

1444 Ks. esim. Komission päätös SA.45182 State aid scheme in supporting the construction of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in Czech Republic kohta 38 ja Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas kohta 56.

1445 Ks. Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohta 61 viitauksineen, sähköautojen tarvittava määrä markkinoiden itseohjautuvaan kehitykseen on arvioitu esimerkiksi Saksassa noin miljoonaksi.

1446 Ks. esim. Komission päätös SA.48816 Environmental protection through residual CO2 delivery to greenhouse horticulture kohta 66.

1447 Valkoinen kirja COM(2011) 144 Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää kohta 58 ja kohta 61.

käyttöä eri jäsenmaissa. Tämä ei tosin ole tullut esiin komission ratkaisuihin, mutta järjestelmien yhdenmukaistaminen on ollut yksi Unionin tavoitteista 2000-luvun alusta alkaen.<sup>1448</sup> Sisämarkkinoiden luomiseksi myös valtiontukea energiajärjestelmien yhtenäistämiseksi on pidetty hyväksyttävänä.<sup>1449</sup>

#### 4.2.2.9 Saastuttaja maksaa -periaate eli aiheuttamisperiaate

Markkinahäiriöön liittyy kiinteästi saastuttaja maksaa -periaate. Saastuttaja maksaa -periaate on yksi ympäristöoikeuden peruseriaatteita ja sitä on pidetty myös yhtenä merkittävimpänä periaatteena kestävän kehityksen edistämiseksi.<sup>1450</sup> Saastuttaja maksaa -periaate tarkoittaa nimensä mukaisesti sitä, että saastuttaja eli ympäristölle haitallisten vaikutusten aiheuttaja maksaa eli joutuu jollain tavalla vastuuseen näistä saastumisen aiheuttamista kustannuksista. Tämän periaatteen päätavoite on kustannusten allokointi ja kustannusten sisällyttäminen hintoihin sekä markkinoiden tehokkuusperiaatteen toteuttaminen.<sup>1451</sup> Saastuttaja maksaa -periaate on myös toiminut taustaperiaatteena useissa valtiontukisäännöissä.

Saastuttaja maksaa -periaatetta on myös tulkittu niin, että kustannusten aiheuttajan tulisi olla vastuussa näiden saasteiden puhdistamisesta tai puhdistuskustannusten korvaamisesta toiselle eli päästöjen aiheuttamista suorista kustannuksista. Joissain tulkinnoissa periaatetta tulkitaan siten, että saastuttajan tulisi olla vastuussa kaikista kustannuksista, jota vaaditaan siihen, että ympäristön taso pysyy yhteiskunnan kannalta hyväksyttävällä tasolla.<sup>1452</sup>

Saastuttaja maksaa -periaatteen historia juontaa 1970-luvulle, jolloin ympäristövaatimuksia alettiin kiristää OECD:n piirissä. Koska yksittäiset valtiot pelkäsivät yksin toteutettavien tiukempien vaatimusten haittaavan kilpailua, alettiin ympäristösääntelyä kehittää OECD:n piirissä.<sup>1453</sup> Myös nykyään on havaittavissa ajattelua, että ympäristösääntelyä ei kannata kehittää yksin, jonka vuoksi ympäristönsuojelua ja energiaa-alaa säädellään vahvasti EU:n tasolla.<sup>1454</sup>

Ensimmäinen maininta saastuttaja maksaa -periaatteesta onkin OECD:n julkaisuista, jonka asiakirjoissa se mainittiin vuonna 1972.<sup>1455</sup> Tämän jälkeen periaatteen merkitys on kehittynyt valtavasti ja nykyään se on yksi keskeisimpiä kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteita. Sitä pidetään hyvin tehokkaana keinona saavuttaa

---

1448 Euroopan komissio SEC (1999) 470, 13.4.1999, Commission working document. Electricity from renewable sources and the internal electricity market kohta 2.

1449 Euroopan komissio SEC (1999) 470, 13.4.1999, Commission working document. Electricity from renewable sources and the internal electricity market kohta 3.9.3.

1450 Ks. Ramlogan 2011 s. 101.

1451 Ramlogan 2011 s. 101.

1452 Ks. periaatteen eri tulkintojen vertailusta Ramlogan 2011 s. 101.

1453 Ramlogan 2011 s. 102.

1454 Ks. tarkemmin luku 1.5 Valtiontukien historia osana Euroopan Unionin historiaa.

1455 Woerdman, Arcuri & Cló 2008 s. 565-570.

kestävä kehitys ja kasvu.<sup>1456</sup> Periaate löytyy useista eri dokumenteista mm. Rion julistuksesta,<sup>1457</sup> Euroopan unionin päätöksestä ”hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”<sup>1458</sup> ja Sopimuksesta Euroopan unionin toiminnasta.<sup>1459</sup> Saastuttaja maksaa –periaate on sisällytetty erilaisiin ehdotuksiin ympäristöverotuksen- ja ympäristötoiminnan kehittämistä. Komission ehdotuksessa valmisteverodirektiivin muuttamiseksi tavoitellaan energiaverotuksen kehittämistä sellaiseen suuntaan, joka huomioisi kaikki energiantuotannon kustannukset ja vaikutukset ja tämän jälkeen kohtelisi niitä yhdenmukaisesti.<sup>1460</sup>

Saastumisen suoria kustannuksia ovat erilaiset puhdistuskustannukset. Epäsuoria kustannuksia taas ovat kaikki muut ympäristövaikutukset esimerkiksi hiilidioksidipäästöt.<sup>1461</sup> Saastuttaja maksaa- periaatteen soveltamisella pyritään usein myös kaksoisvaikutukseen: sen lisäksi, että saastuttaja maksaa aiheuttamastaan haitasta kannustaa se myös vähentämään saastuttavaa toimintaa.<sup>1462</sup> Esimerkki tällaiseksi suunnitellusta mekanismista on päästökauppa, koska tässä toiminnanharjoittajat joutuvat maksamaan ympäristölle haitallisesta toiminnastaan, mutta samalla toiminnanharjoittajilla on kannustin vaihtaa vähemmän saastuttavaan teknologiaan, jolloin saastuttamisen määrä vähenee.

Saastuttaja maksaa –periaate sisältyy myös sopimukseen Euroopan Unionin toiminnasta. Artiklassa 191 todetaan, että Unionin ympäristöpolitiikka perustuu periaatteille, joiden mukaan saastuttajan olisi maksettava saastuttamisen aiheuttamat kustannukset.<sup>1463</sup> Kyseinen periaate on sisällytetty myös Unionin ympäristöpolitiikan toimintaohjelmaan.<sup>1464</sup> Itse asiassa ympäristöä koskeva toimintaohjelma perustuu täysin samoihin periaatteisiin tosin huomattavasti laajemmin, kuin mitä sopimus Euroopan unionin toiminnasta mainitsee.<sup>1465</sup>

Ympäristöohjelman tavoite numero kuusi on turvata ympäristöön ja ilmastopolitiikkaan tehtävät investoinnit ja ottaa ympäristökustannukset huomioon.

---

1456 Ramlogan 2011 s. 102.

1457 Unesco, Rion julistus 1992 kohta 16.

1458 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” perusteluiden kohta 20, artikkelit 2 ja 76.

1459 SEUT 191(2) artikla.

1460 Ks. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen kohta 1.

1461 Ks. hiilidioksidipäästöjen kustannusten vyöryttämisestä esim. Swingland 2003 s. 186.

1462 Ks Ubbels 2004 s. 84-85.

1463 Ks. artikkelin sisällöstä tarkemmin Sopimus Euroopan unionin toiminnasta artikla 192 2-kohta.

1464 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” päätöksen kohdat 20, 39 ja toimintaohjelman kohta 76.

1465 Vrt. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” päätöksen kohta 39 ja SEUT 192 (2) artikla.

Jotta ympäristökustannukset otettaisiin huomioon, on jäsenvaltioiden toimintaohjelman mukaan huolehdittava oikeiden markkinasignaalien lähettämisestä. Tämä voidaan toimintaohjelman mukaan toteuttaa soveltamalla systemaattisesti saastuttaja maksaa -periaatetta. Tämä olisi toimintaohjelman mukaan toteutettava lopettamalla ympäristön kannalta haitalliset tuet ja tukemalla erilaisilla verotoimenpiteillä resurssien kestävää käyttöä, joka rahoitettaisiin erityisesti saastuttamista verottamalla.<sup>1466</sup>

Valtiontukiasioissa komissio luopui osittain vaatimuksesta noudattaa saastuttaja maksaa -periaatetta jo 1990-luvun puolessavälissä. Periaatteessa sitä sovellettiin yhä, mutta komissio totesi, että periaatteen noudattaminen ei sulje pois sitä, että tietyin edellytyksin valtion ympäristönsuojelua varten myöntämä tuki on oikeutettua.<sup>1467</sup> Toisaalta periaatteen soveltaminen näkyy yhä vahvana silloin, kun tukea ollaan myöntämässä jo ympäristölle tapahtuneen vahingon korjaamiseksi.<sup>1468</sup> Ero tukipolitiikan ja periaatteen noudattamisen välillä kasvoi merkittävästi vuoden 2008 suuntaviivoissa ympäristötuelle, joissa mahdollistettiin ympäristön tilan voimakas parantaminen pitkälti huomioimatta tätä periaatetta.<sup>1469</sup> Käytännössä periaatteen merkityksen väheneminen tuen soveltuvuusharkinnassa tarkoittaa sitä, että valtio voi rahoittaa saastumisen vähentymistä ja ympäristön tilan parantamista riippumatta siitä, joutuuko saastuttaja vastaamaan saastuttavan toiminnan kustannuksista. Edellytyksenä tähän pidettiin, että tällä saavutettaisiin joko vaatimukset ylittävä ympäristönsuojelun taso tai säilytetään alan kilpailukyky.<sup>1470</sup> Ensimmäinen perustelu on yhä validi, koska ympäristöön liittyvillä tuilla pyritään saavuttamaan vaatimukset ylittävää ympäristönsuojelua ja lisäämään ympäristölle hyödyllistä toimintaa siten, että saavutetaan Unionin tai kansalliset ympäristötavoitteet. Myös taloustieteellisessä kirjallisuudessa on päädytty siihen lopputulemaan, että uuden tekniikan kehittymistä ja innovointia ei voida edistää merkittävästi pelkästään asettamalla maksuja vaan tähän tarvitaan myös erilaisia tukijärjestelmiä.<sup>1471</sup> Jälkimmäinen perustelu on myös yhä käytössä ainakin kompensoitaessa päästökaupasta aiheutuneita haittoja yrityksille. Syytä tähän voidaan pohtia, mutta asiaa käsittelevässä kirjallisuudessa on todettu, että saastuttaja maksaa -periaatetta toteuttavat instrumentit kuten erilaiset ympäristöverot ja päästökauppajärjestelmät aiheuttavat kaikkein eniten vastustusta taloudellisten toimijoiden ja politikkojen toimesta.<sup>1472</sup>

---

1466 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” päätöksen kohdat 20, 39 ja toimintaohjelman kohta 76.

1467 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 40.

1468 Sanden 2014 s. 661.

1469 Thieffry 2014.

1470 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 90.

1471 Ks. Wang 2017.

1472 Kamensky & Morales 2006 s. 449-451.



Edellä mainitut perusteet luopua saastuttaja maksaa -periaatteen käyttämisestä sopivat myös taloustieteellisessä kirjallisuudessa esitettyihin olettamiin. Ympäristöveroja, jotka sopeutuvat kulloiseenkin tilanteeseen, pidetään tehokkaimpana keinona päästöjen vähentämiseen. Tämä olettama toimii kuitenkin vain silloin, jos yritysten sijoittautuminen uudelleen toiselle veroalueelle ei ole mahdollista.<sup>1473</sup> Jos yritykset voivat sijoittautua uudelleen toiselle veroalueelle, mikä on mahdollista sekä EU:n sisämarkkinoilla että EU:n sisämarkkinoilta muuhun maailmaan, saastuttaja maksaa -periaatetta soveltavat ympäristöverot eivät enää välttämättä ole kaikkein tehokkain keino päästöjen vähentämiseen.

Nykyään suuntaviivoissa ympäristönsuojelulle ja energia-alalle ei edellytetä saastuttaja maksaa – periaatteen ehdotonta noudattamista, vaikka ne tämän periaatteen sisältävätkin.<sup>1474</sup> Suuntaviivat sisältävät ainoastaan kiellon myöntää valtiontukea saastuttamisen vähentämiseen silloin, kun saastuttaja voitaisiin laittaa vastuuseen saastuttamisestaan voimassaolevan Unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaan. Tarkemmin tämän periaatteen noudattamiseen ohjeistetaan myös jätteiden käsitteilyyn liittyvien valtiontukien kohdalla, mutta tässäkin vaaditaan vain sitä, että sen, kenet laki velvoittaa korvaamaan saastumisen kustannukset, on ne korvattava, eikä korvaamiseen voi myöntää valtiontukea.<sup>1475</sup> Tätä ei edellytetä myöskään muissa ympäristöalaa liittyvissä valtiontuissa.<sup>1476</sup>

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtiontukioikeudessa saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamisesta on osittain luovuttu. Aiemmin periaate pyrittiin ottamaan käyttöön valtiontukisääntelyssä, mutta se katosi hiljalleen vuosien varrella.<sup>1477</sup> Nykyään tämä periaate näkyy vain muutamissa tuissa, esimerkiksi siinä, että saastuttaja maksaa -periaate tulisi suuntaviivojen mukaan huomioida alennettaessa ympäristöveroja, kaikkien muiden tavoitteiden ohella.<sup>1478</sup> Tämä johtuu siitä, että muunlainen suhtautuminen sulkisi pois useita tukimuotoja esimerkiksi päästöjen vähentämiseen. Tämä kehityskulku vastaa myös Unionin ympäristö- ja energia-politiikan yleistä linjaa, joka tavoitteet ovat siirtyneet ympäristönsuojelusta kohti uusiutuvan energian määrän lisäämistä.<sup>1479</sup>

Periaatteen käyttöä Euroopan Unionin alueella on rajoittanut todennäköisesti sama tekijä kuin erilaisten ympäristöverojen käyttöönottoa: komission mukaan kilpailukyyn vuoksi päästövähennyksiä ei voitaisi käytännössä toteuttaa usein tätä

---

1473 Chen 2018.

1474 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 19.

1475 Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 158.

1476 Ks. esim. Suuntaviivat päästäkauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä.

1477 Ks. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojeluun (94/C 72/03) kohta 1.

1478 Richelle *et al.* 2016 s. 211.

1479 Giacomarra 2015.

periaatetta noudattaen.<sup>1480</sup> Tämä muotoilu saastuttaja maksaa-periaatteen ongelmissa on linjassa kirjallisuudessa tunnistetun ongelman kanssa.<sup>1481</sup> Toisena syynä voisi olla, että ulkoisvaikutusten lisäksi tuettavilla markkinoilla voisi olla jokin toinen markkinahäiriö, johon ei pystytä puuttumaan pelkästään siirtämällä saastuttamisen kustannukset saastuttajan maksettavaksi. Tällainen tilanne on esimerkiksi vaihtoehtoisilla polttoaineilla kulkevissa kulkuneuvoissa havaittavissa oleva koordinaation puute, joka esimerkiksi estää sähköautojen yleistymisen, koska ei ole latauspisteitä ja estää latauspisteiden yleistymisen, koska ei ole riittävästi sähköautoja.<sup>1482</sup>

Toinen tällainen markkinahäiriöön liittyvä tilanne liittyy epäsymmetriseen informaatioon, jossa sijoittajat eivät ole valmiita ottamaan riskiä, koska investoinnin tuotto on epävarma.<sup>1483</sup> Kolmas tällainen mahdollisesti vaikuttava markkinoiden toimintapuute on positiiviset ulkoisvaikutukset, joiden tapauksessa osa investoinnin hyödyistä siirtyy muille toimijoille, jolloin hanke on kokonaisuutena kannattava, mutta investoijat eivät saa kaikkea hyötyä, koska osa hyödystä valuu ulkopuolisille toimijoille. Tästä on kyse juuri tuettaessa sellaisia investointeja, joilla pyritään vähentämään päästöjä esimerkiksi tukemalla investointeja tuotantolaitosten päästöjen vähentämiseen.<sup>1484</sup>

Johtuen muista markkinahäiriöistä saastuttaja maksaa –periaatteen täsmällinen noudattaminen ei siis johtaisi aina parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Periaate vähentäisi todennäköisesti saastuttavaa taloudellista toimintaa, mutta ei välttämättä johtaisi uuden ja puhtaamman taloudellisen toiminnan syntyyn ainakaan yhtä nopeasti ja tehokkaasti kuin tällaisen toiminnan tukeminen erikseen. Tämän vuoksi paras lopputulos saadaan todennäköisesti sillä, että yhdistetään saastuttaja maksaa –periaatteeseen pohjautuvia instrumentteja siihen, että tuetaan saasteita vähentävää taloudellista toimintaa ja tekniikan kehitystä.

Tämä johtaa valtioiden budjettien kannalta huonompaan tilanteeseen, mutta ottaen huomioon Euroopan unionin jäsenvaltioiden halukkuuden tukea oman maansa yrityksiä ei tukien myöntäminen tuota ainakaan poliittista ongelmaa. Ongelmat liittyvät mahdollisesti siihen, että jotkut hankkeet, esimerkiksi sähköautojen latausinfrastruktuuri tai uusiutuvan energian siirto sähkömarkkinoilta toiselle, on järkevämpää toteuttaa usean jäsenvaltion yhteistyönä yksittäisten jäsenvaltioiden

---

1480 Ks. analogiasta muihin ”käytännössä toteuttamiskelvottomiin” toimenpiteisiin Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 167.

1481 Ks. Kamensky & Morales 2006 s. 449-451.

1482 Ks. koordinaation puutteesta tuen myöntöperusteena Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 35 ja tätä koskevista komission päätöksistä esimerkiksi SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany kohdat 64-66.

1483 Ks. Epäsymmetrisestä informaatiosta tuen myöntöperusteena Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 35.

1484 Ks. positiivisista ulkoisvaikutuksista tuen myöntöperusteena Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 35 ja tätä koskevista komission päätöksistä SA.47912 Environmental incentive for coal-fired power plants kohta 45.

toimenpiteiden sijaan. Toinen ongelma on kilpailukykyristiriidat eri jäsenvaltioiden välillä, koska yritykset saavat budjettisyistä erilaista kohtelua eri jäsenvaltioissa.<sup>1485</sup>

#### 4.2.2.10 Vahvistamiskriteeri

Vahvistamiskriteerin taustalla on Unionin tasolla tunnustettu ongelma, että eri aikoina eri tarkoituksiin laadittu sääntely saattaa aiheuttaa päällekkäisyyksiä ja katvealueita, mikä taas voisi johtaa tehottomaan sääntelyyn tai liian voimakkaita taloudellisia haittoja aiheuttavaan sääntelyyn.<sup>1486</sup> Tällaisiksi riskialueiksi määritellään erityisesti ympäristöverot ja päästökauppa.<sup>1487</sup> Tämän ongelman ratkaisemiseksi suuntaviivoissa valtioneudesta ympäristönsuojeluun ja energia-alalle todetaan, että pelkkä toimintapuutteen olemassaolo ei itsessään ole riittävä peruste tuelle, vaan tuen tarvetta arvioitaessa tulee huomioida myös voimassa olevat politiikat ja toimenpiteet. Huomioitavaa on, että tässä arvioinnissa käytettäviksi seikoiksi määritellään taloudellisten ohjaukeinojen lisäksi alakohtainen sääntely ja saastuttamista sääntelevät normit.<sup>1488</sup>

Tuki saisi lähtökohtaisesti kohdistua vain siihen osaan toimintapuutetta, jota ”*ei ole vielä ratkaistu tällaisilla muilla toimenpiteillä*”. Tuen tulisi myös vahvistaa muita toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan sama toimintapuute.<sup>1489</sup> Toimintapuutteen jäljellä olevaa osaa arvioidaan käytännössä tarkastelemalla, miten markkinat käyttäytyvät aiemman toimenpiteen tai tuen vaikutusten markkinoihin ollessa vakiintuneita. Jos toimenpiteen vakiintuminen veisi pitkän ajan, voidaan toimintapuutteen olemassaoloa arvioida myös sen mukaan, miten markkinoiden arvioidaan kehittyvän.<sup>1490</sup> Tukikeinoihin kohdistuu siis eräänlainen etusijajärjestys sen mukaan, missä järjestyksessä ne on otettu käyttöön. Tämä johtuu siitä, että uusia tuki-instrumentteja punnitaan aiempia vasten, mutta aiempia ei jouduta harkitsemaan uudestaan otettaessa käyttöön uusia tukikeinoja.<sup>1491</sup>

Vahvistamisella tarkoitetaan tässä tapauksessa vaikutusta siihen ongelmaan, jonka poistamiseksi tai vähentämiseksi tuki on otettu käyttöön. Tosin jos uusi toimenpide vahvistaisi merkittävästi aiemman toimenpiteen negatiivisia vaikutuksia, voitaisiin tätä kriteeriä soveltaen todennäköisesti myös kieltää uudempi toimenpide ottaen huomioon EU-oikeuden teleologisen tulkinnan ja komission antamien suuntaviiv-

---

1485 Budjettisyistä johtuva erilainen kohtelu on myös komission tunnustama ongelma, ks. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneukitoimenpiteistä kohta 8.

1486 Ks. ongelmista esim. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen kohta 1.

1487 Ks. ongelmista esim. Komission muutosehdotukset COM(2011) 169 direktiivin 2003/96/EY muuttamiseen kohta 1.

1488 Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 36.

1489 Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 36.

1490 Ks. esim. Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 36.

1491 Ks. esim. Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 36.

vojen sitovuuden asteen. Valtiontuilla ja muilla ympäristö- ja energiapolitiikoilla on siis käytössä osittainen etusijajärjestys: toimenpiteitä, jotka eivät ole valtiontukea, voidaan ottaa käyttöön riippumatta muista toimenpiteistä. Valtiontukia taas ei voida ottaa käyttöön, jos samaan toimintapuutteeseen kohdistuu jo muita toimenpiteitä. Päällekkäisiä tai toisiaan heikentäviä toimenpiteitä siis voidaan ottaa käyttöön, kunhan valtiontukea käyttöön otettaessa toimintapuutetta on vielä jäljellä ja valtiontuki ei heikennä aikaisemmin käytössä olevia toimenpiteitä.

#### 4.2.3 Yhteinen etu

Yhteinen etu on yksi Unionin kilpailupolitiikan kantavia periaatteita ja tavoitteita.<sup>1492</sup> Periaate on olennainen valtiontukioikeuden lisäksi Unionin politiikassa yleisemminkin. Vaikka yhteinen etu mainitaan SEUT 107 -artiklassa useita kertoja, ei sen sisältö ei kuitenkaan ole lainsäädäntöön tai tuomioistuinkäytäntöön perustuva tulkintaperiaate valtiontukiasioissa, vaan sitä sovelletaan kehitettäessä kilpailusääntöjä, niiden valvontaa ja täytäntöönpanoa. Yhteisen edun sisältö on kuitenkin erityisen vahvana valtiontuissa, joissa jäsenvaltioiden yksityinen etu on kaikkein vahvimmin ristiriidassa kaikkien jäsenvaltioiden edun kanssa ja sitä kautta myös jäsenvaltioiden oman edun kanssa.<sup>1493</sup>

SEUT 107(3) -artikla mainitsee kahdesti termin ”yhteinen etu” (eng *common interest*). Yhteinen etu on erityisesti SEUT 107(3)(c) -artiklaa tulkittaessa tärkeä käsite, koska valtiontuki on sallittua, jos se ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Itse käsitettä ”yhteinen etu” ei määritellä sopimuksessa missään kohtaa, mutta termiä käytetään usein. Yhteinen etu voi olla poliittisesti melko epäselvä käsite. Unionissa yhteisen edun käsitteeseen vaikuttavat useat intressiryhmät, jotka pyrkivät tuomaan tavoitteitaan myös Unionin yhteiseksi eduksi.<sup>1494</sup>

Sopimus Euroopan unionista mainitsee termin ”yhteinen etu”. Artiklassa 34 mainitaan, että jäsenvaltioiden on annettava tietoa muille jäsenvaltioille ja korkealle edustajille yhteistä etua koskevista asioista artiklan 24 3-kohdan mukaisesti. 24 artiklan 3-kohta viittaa siihen, että jäsenvaltioiden on toimittava yhdessä Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan hyväksi ja kunnioitettava Unionin toimintaa näissä asioissa. Tässä tapauksessa yhteinen etu siis tarkoittaa Unionin etua ja jäsenvaltioiden etua osana Unionia.

SEU artikla 88 taas antaa Europolille tehtävän tukea ja tehostaa yhteistyötä, jolla torjutaan johonkin Unionin politiikkaan kuuluvaa yhteisiä etuja vahingoittavia rikollisuuden muotoja. Tästä määritelmästä voidaan saada irti se, että yhteisellä

<sup>1492</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 2.

<sup>1493</sup> Ks. tästä tarkemmin luku 4.2.4 Julkisten varojen tehokas käyttö.

<sup>1494</sup> Katso intressiryhmien muodostamasta kokonaisuudesta ja lobbauksen kehityksestä Kohler-Kohc 1994.

edulla tarkoitetaan muutakin kuin jäsenvaltioiden etuja: artiklassa määritellään aiemmin kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskeva rikollisuus, mutta yhteistä etua vahingoittavat rikollisuuden muodot määritellään erikseen. Yhteinen etu on siis enemmän kuin jäsenvaltioiden edut. Seuraava yhteisen edun määritelmä on SEUT 107(3) -artiklasta, jossa mainitaan vain, että tuki tietyille toiminnolle voi soveltua sisämarkkinoille, jos se ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tämä määritelmä mahdollistaa hyvin monenlaiset tukikeinot, koska yhteinen etu on käsite, jonka sisältö voi muuttua ajan sekä poliittisen tai taloudellisen tilanteen mukaan.

SEUT 171 -artikla taas mainitsee, että suuntaviivat ovat väline, joissa ilmoitetaan yhteistä etua koskevat hankkeet energian, teletoiminnan ja liikenteen aloilla. Tässä kohtaa yhteisellä edulla tarkoitetaan sitä, että Unionin kansalaiset voivat saada täyden hyödyn sellaisen alueen toteuttamisesta johtuvista eduista, jolla ei ole sisäisiä rajoja. SEUT artikla 172 taas mainitsee, että jäsenvaltion suostumus on oltava sellaisiin yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta. Tämä osoittaa, että yhteinen etu ei ole riittävän vahva peruste toimiin, joilla vaikutetaan infrastruktuuriin merkittävästi tietyn jäsenvaltion alueella.

SEUT artikla 197 kertoo todennäköisesti eniten yhteisen edun sisällöstä: ”*Unionin oikeuden tosiasiallista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, mikä on keskeistä unionin moitteettoman toiminnan kannalta, pidetään yhteistä etua koskevana asiana.*” Toisaalta Unionin moitteeton toiminta viittaa vain siihen, että Unioni pystyy toimimaan hyvin tavoitteidensa mukaisesti, mutta tavoitteet juontuvat silti jäsenvaltioiden välisistä sopimuksista. Kyseessä on siis eräänlainen kehäpäätelmä: Yhteisen edun mukaista on, että Unioni toimii hyvin edistäessään jäsenvaltioiden etua.

Artikla 206 taas listaa lähinnä seikkoja, mitkä ovat yhteisen edun mukaisia: maailmankaupan sopusointuinen kehitys, kansainvälinen kauppa, pääomien vapaa liikkuvuus sekä tull- ja muiden esteiden purkaminen. Yhteisen edun määrittelyä sekoittaa artikla 309, jossa mainitaan erikseen Unionin etu ja useiden jäsenvaltioiden yhteinen etu ja mainitaan, että useiden jäsenvaltioiden yhteistä etua voidaan edistää, jos se on Unionin edun mukaista.

Yhteisen edun viimekätinen sisältö seuraa jo SEU artiklasta 1: ”*Tällä sopimuksella korkeat sopimuspuolet perustavat keskenään Euroopan unionin, jäljempänä ’unioni’, jolle jäsenvaltiot antavat toimivaltaa yhteisten tavoitteidensa saavuttamiseksi.*” Tavoitteet ovat siis yhteisiä, mutta yhteenliittymän perustamisen syynä on, että tavoitteet saavutetaan paremmin yhdessä kuin erikseen. Yhteinen etu voi siis joissain tilanteissa olla ristiriidassa kansallisen edun kanssa, koska jos näin ei koskaan olisi, ei yhteistyö olisi tehokkaampaa kokonaisyödyn kannalta. Yhteinen etu on siis jäsenvaltioiden eduista koostuva käsite, mutta voi olla hetkellisesti ristiriidassa yksittäisten jäsenvaltioiden kansallisen edun kanssa. SEU artikla 3 mainitsee tarkemmin Unionin perustavoitteet, mutta keinot niiden edistämiseen ovat riippuvaisia ajasta ja Unionin käytössä olevista keinoista sekä poliittisesta painoarvosta. SEU artikla

17 mainitsee erikseen Unionin edun ja mainitsee, että komission tehtävä on edustaa Unionin yleistä etua.

Myös SEU artikla 13 mainitsee erikseen, että toimielinjärjestelmän tavoitteena on ajaa sekä Unionin, kansalaisten että jäsenvaltioiden etuja. Tämän perusteella voitaisiin todeta, että Unionin perussopimuksissa käytetty termi ”yhteisen edun mukaisuus” ei vastaa täysin jäsenvaltioiden intressejä, vaan on yhdistelmä jäsenvaltioiden, kansalaisten ja Unionin etuja. Toisaalta yhteistä etua koskevat suuntaviivat antaa monessa tapauksessa komissio, joka toimielinjärjestelmässä toimii Unionin etujen edustajana.<sup>1495</sup> Suuntaviivat tosin perustuvat usein direktiiveihin ja asetuksiin, joita säädettäessä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on huomioitu myös kansalaisten ja jäsenvaltioiden edustajat.

#### **4.2.4 Julkisten varojen tehokas käyttö**

*”Valtiontuki ei ole ilmaista”* – Euroopan komissio 2005<sup>1496</sup>

Julkisten varojen tehokas käyttö on merkittävä taustaperiaate valtiontukisääntelyn kehittämisessä ja valtiontukisääntöjen tulkinnessa. Julkisten varojen tehokas käyttö on myös yleisempi Unionin tavoite, jota sovelletaan muunkin sääntelyn taustalla, esimerkiksi julkisissa hankinnoissa.<sup>1497</sup> Julkisten varojen tehokasta käyttöä voitaisiin jopa pitää yhtenä valtiontukisääntelyn keskeisimmistä tavoitteista. Julkisten varojen tehokas käyttö Unionin tavoitteena voidaan tiivistää parhaiten komission käyttämällä ilmaisulla valtiontukisääntelyn tavoitteista:

*”samalla se [valtiontukijärjestelmä] auttaa jäsenvaltioita kohdistamaan tuen sinne, missä se tehokkaimmin täyttää puutteita julkisen edun mukaisesti ja tuo lisäarvoa veronmaksajien varoille.”*<sup>1498</sup>

Julkisten varojen säästäminen on myös taloustieteellisessä kirjallisuudessa nähty yhdeksi merkittävimmäksi hyödyksi yhteisestä valtiontukipolitiikasta.<sup>1499</sup>

Julkisten varojen tehokkaampi käyttö ei ole tavoite, joka ilmenisi suoraan valtiontukeen liittyvistä suuntaviivoista tai sääntelystä. Se on kuitenkin tavoite, jonka komissio tuo toistuvasti esiin kilpailupolitiikkaa koskevissa kertomuksissaan ja erilaisissa tiedonannoissaan. Unionin ympäristöalan toimintaohjelmassa mainitaan yhtenä tavoitteena, että julkisia varoja olisi käytettävä tehokkaammin Unionin ta-

1495 SEU artikla 14 määrittelee Euroopan parlamentin kansalaisten edustajaksi, Euroopan unionin neuvosto taas toimii SEUT 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden edustajana lainsäädäntöasioissa.

1496 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 4.

1497 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 28.

1498 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

1499 Markusen 2007 s. 88.

voitteiden mukaisesti.<sup>1500</sup> Myös sopimus Euroopan unionin toiminnasta mainitsee artikkelissa 120 jäsenvaltioiden velvollisuuden toimia avoimen markkinatalouden periaatteiden mukaisesti, koska se kohdentaa resursseja tehokkaasti. Myös SEUT-  
artikla 127 mainitsee voimavarojen tehokkaan kohdentamisen yhtenä Euroopan keskuspankkijärjestelmän tavoitteena.

Julkisten varojen käytön tehostaminen oli kuitenkin yhtenä pääperiaatteena uudistettaessa valtiontukisääntöjä 2000-luvun puolessavälissä ollen samalla toinen valtiontukien sisältöön liittyvä tavoite yhdessä markkinahäiriöiden poistamiseen keskittyvän tukipolitiikan kanssa.<sup>1501</sup> 2010-luvulla julkisten varojen säästö on nousut yhä keskeisempään asemaan valtiontuista puhuttaessa. Julkisten varojen tehokas käyttö, resurssien tuhlaavan käytön estäminen ja valtiontukikilpailun estäminen mainitaan tavoitteina kaikissa vuosikymmenen alun kilpailupoliittisissa kertomuksissa.<sup>1502</sup> Julkisten varojen käytön tehostuminen on yksi tavoitteista, joita valtiontuella ajetaan, vaikka se ei varsinaisesti kuulukaan valtiontukisääntelyn toimialaan.<sup>1503</sup>

Komissio on myös ottanut tämän periaatteen sovellettavaksi yhä voimakkaammin valtiontukia koskevassa käytännössään. Valtiontukien valvontaa on alettu keskittää yhä enemmän tapauksiin, jossa käytetään suuria määriä valtion varoja.<sup>1504</sup> Toki tätä on perusteltu myös sillä, että suurien rahamäärien käyttö tukiin lisää myös kilpailun vääristymisen riskiä merkittävästi.<sup>1505</sup> Talouskriisin aikana julkisten varojen tehokkaammasta käytöstä tuli merkittävä osa Unionin politiikka ja periaate näkyy yhä hyvin vahvana Unionin politiikassa.<sup>1506</sup>

Julkisten varojen käytön tehostaminen on ollut jo pitkään tavoitteena Unionin valtiontukipolitiikassa. Jo vuonna 1972 komissio totesi yhtenä tavoitteenaan olevan estää valtioiden menojen lisääntymisen yritysten tukemiseen.<sup>1507</sup> Myös myöhemmissä julkaisuissaan komissio on ilmoittanut tavoitteekseen julkisten varojen käytön vähentämisen. 1970-luvulla tämän tavoitteen syynä oli tosin inflaation hillintä.<sup>1508</sup> Ennen yhteistä kilpailupolitiikkaa tällaista tavoitetta ei kuitenkaan ole löydetävissä komission julkaisuista.

Kaikkein voimakkain julkilausuma julkisten varojen säästämisen puolesta on ollut Lissabonin Eurooppa-neuvoston kokouksen julkilausuma vuodelta 2000, jossa to-

---

1500 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 28.

1501 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 119.

1502 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7, komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 17 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 1.

1503 Thieffry 2014.

1504 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

1505 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

1506 Ks. luku 1.5.4 Valtiontuet Euroopan unionissa viime aikoina ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 14.

1507 Komission toinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1972.

1508 Ks. esimerkiksi komission neljäs kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1974.

detaan selkeästi, että valtiontukisääntelyn kahtena perimmäisenä pyrkimyksenä on vähentää tuen määrää ja poistaa tuen kilpailua vääristäviä vaikutuksia eli estää tukikilpailua.<sup>1509</sup> Komissio on 2010-luvulla tiukentanut kannanottojaan julkisten varojen käytön suhteen: komissio on pitänyt tärkeänä varmistaa, ettei julkisia varoja haaskata turhiin valtiontukiin.<sup>1510</sup> Komissio on myös painottanut valtiontukisääntelyn tarvetta mukautua niukkkoihin julkisiin resursseihin.<sup>1511</sup> Valtiontukien määrän vähentäminen on kuitenkin menettänyt asemaansa itsenäisenä tavoitteena 2010-luvulla.

Komissio on 2000-luvulla painottanut, että lopulta veronmaksajat maksavat valtiontuet ja valtiontukiin käytetyt rahat ovat aina pois jostain muusta, usein veronmaksajien hyvinvoinnista.<sup>1512</sup> 2000-luvun alkupuolella jokaisessa kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessa komissio kertoi onnistumisistaan valtiontukien vähentämisessä. 2010-luvulla komissio on taas alkanut kertomuksissaan pääsääntöisesti kertoa siitä, mihin Unionin yhteisen edun kannalta hyödyllisiin asioihin valtiontukea on käytetty ja kuinka paljon.<sup>1513</sup>

Vuoden 2001 Eurooppa-neuvoston kokous Tukholmassa taas pyysi vielä suuremmin kaikkia jäsenvaltioita pienentämään valtiontukien määriä ja suuntaamaan tukea uudelleen horisontaalisiin tavoitteisiin.<sup>1514</sup> Pidemmällä aikavälillä Eurooppa-neuvosto on ilmoittanut usein tavoitteeksi vähentää valtiontukia ja kohdentaa niitä paremmin. Komissiota on myös kehoitettu muuttamaan valtiontukisääntöjä ja niiden valvontaa tämän tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>1515</sup> Viimeisen vuosikymmenen aikana on alettu puhua valtiontukien käytöstä tavalla, joka lisää kilpailukykyä.<sup>1516</sup> Kaikkein haitallisimmaksi julkisten varojen tehokkaan käytön kannalta on nähty valtiontukikilpailu.<sup>1517</sup> Tämä on näkökohtana ymmärrettävä, koska tällöin käytetään resursseja lähes nollasummapelien asemien muuttamiseen.<sup>1518</sup>

Komissio on myös säännönmukaisesti pitänyt hyvänä asiana valtiontukien määrän vähenemistä, mutta pitänyt jäsenvaltioiden valtiontukiin käyttämiä resursseja myös säännönmukaisesti liian suurena.<sup>1519</sup> Liian suurina on pidetty erityisesti yksittäisille aloille ja yrityksille myönnettyjä tukia.<sup>1520</sup> Valtiontukien määrän arvioiminen liian suureksi on tosin vähentynyt 2000-luvun puolivälin jälkeen, mihin yhtenä syynä

---

1509 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 90.

1510 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

1511 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

1512 Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 4.

1513 Vrt. komission kilpailupolitiikkaa koskevat kertomukset 2000-2005 ja 2011-2015.

1514 Ks. julkilausumasta ja sitä koskevista toimenpiteistä komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2001 s. 3.

1515 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

1516 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 2.

1517 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7.

1518 Ks. nollasummapelien perusteluista ja asemien muuttamisesta tarkemmin luku 2.

1519 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 89.

1520 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 130.



voi olla ympäristöasioiden ja niihin käytettävän tuen hyötyjen painottaminen.<sup>1521</sup> 2000-luvun alusta alkaen komissio on pyrkinyt voimakkaasti uudistamaan valtiontukisääntöjä, jotta tukea alettaisiin kohdentaa paremmin ja valvontaan käytettävät resurssit voitaisiin kohdentaa sellaisiin tapauksiin, joilla on oikeasti merkitystä kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>1522</sup> Tavoiteltavina asioina on pidetty sekä varojen käytön kokonaisvaltaista vähentämistä että varoilla saatavan hyödyn kasvattamista mahdollisimman suureksi.<sup>1523</sup> Julkisten varojen tehokkaammalla käytöllä tarkoitetaan siis komission asiakirjoissa sitä, että varoja käytetään kokonaisuutena vähemmän ja tämä vähäisempi tukimäärä käytetään sellaisiin kohteisiin, joissa siitä saadaan enemmän hyötyä.

Komission kilpailupolitiikkaa koskevissa kertomuksissa tukitoimenpiteiden tehokkuus on mainittu tavoiteltavana asiana. Komissio on antanut jäsenvaltioille ohjeita tehokkaampien tukitoimenpiteiden toteuttamisesta mm. vuonna 2016<sup>1524</sup>. Komissio on myös usein maininnut valtiontukia koskevana saavutuksena julkisten varojen käytön minimoinnin ja valtiontukipolitiikan tavoitteena julkisten varojen tarpeen vähentämisen.<sup>1525</sup> Komissio on tämän lisäksi todennut, että tavoitteena on keskittää valtiontuki vain sellaisiin tapauksiin, joissa se on todella tarpeellista tavoitteen saavuttamisen kannalta.<sup>1526</sup> Komissio on myös antanut suuntaviivoja, joiden tavoitteena on ”julkisten varojen järkevän käytön edistäminen”.<sup>1527</sup> Näissä komissio toteaa valtiontukisääntelyn tavoitteena olevan, ettei julkisia varoja haaskata sellaisiin hankkeisiin, jotka olisi toteutettu joka tapauksessa.<sup>1528</sup>

Julkisten varojen tehokkaammalla käytöllä tarkoitetaan joissain yhteyksissä sitä, että tukia käytetään vähemmän kilpailua vääristäviin kohteisiin ja enemmän markkinoiden toimintapuuutteita poistaviin kohteisiin. Tällaisina kohteena mainitaan kilpailukykyeroja pienentävät alueelliset tuet, rahoituksen hankintaa pk-yritykselle edistävät tuet, rakenneuudistustuet, T&K-tuet sekä energia- ja ympäristötuet.<sup>1529</sup> Kuitenkin julkisten varojen säästö toimii myös itsenäisenä taustaperiaatteena. Julkisten varojen käytön tehostaminen ohitti kilpailun tehostamisen uusien valtiontukisääntöjen säätämisen perusteena 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolessavälissä.<sup>1530</sup> Aiemmin valtiontukisääntelyä perusteltiin kilpailun tehostumisella

---

1521 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 15 ja 119.

1522 komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 90.

1523 Ks. Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

1524 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 16.

1525 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 17 ja Ks. Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 13.

1526 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 14.

1527 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 13.

1528 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

1529 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 8.

1530 Vrt. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2006 s. 4 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 7.

ja kuluttajan aseman parantumisella, myöhemmin perusteluna käytettiin lisäarvon saamista julkisille varoille.<sup>1531</sup>

Suurimmat viittaukset julkisten varojen tehokkaampaan käyttöön löytyvät komission valtioneuvoston tiedonannosta. Jo tiedonannon alussa todetaan, että uudistuksen taustalla on talouskriisi, joka lisää paineita kilpailunvastaisiin toimiin ja että jäsenvaltioilla on talousarvioihin kohdistuvia paineita, jotka edellyttävät julkisten varojen tehokkaampaa käyttöä.<sup>1532</sup> Komissio alustaa uudistusta sillä, että Euroopan kasvupotentiaalia voitaisiin lisätä kohdentamalla julkisia menoja tehokkaammin.<sup>1533</sup> Komissio myös toteaa, että valtioneuvoston valvonta on väline, jolla edistetään julkisten varojen järkevää käyttöä.<sup>1534</sup> Komissio mainitsee, miten tätä tavoitetta voitaisiin edistää keskittämällä valvontaa merkittävimpiin tukiin ja verotukiin.<sup>1535</sup> Tätä edistettiin muuttamalla ryhmäpoikkeusasetusta siten, että julkisia resursseja voidaan kanavoida paremmin vakiintuneisiin ja hyväksytyihin Unionin tavoitteisiin ja vähämerkityksisten tukien rajaa nostettiin, jotta tukivalvontaa voitaisiin keskittää kilpailun kannalta olennaisempiin tukiin.<sup>1536</sup>

Valtiot pyrkivät lähtökohtaisesti aina edistämään oman alueensa yritysten kilpailukykyä, koska tämä lisää työpaikkoja ja se on poliittisesti suosittua. Keinovalikoimaan on historian saatossa kuulunut mm. tuonnin määrällisiä rajoituksia, esimerkiksi kiintiöitä ja laadullisia rajoituksia, vientitukia, tulleja sekä suoria tukia oman alueen yrityksille.<sup>1537</sup> Sisämarkkinoilla keinovalikoima on rajallisempi, koska tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset sekä tullit eivät ole mahdollisia sisämarkkinoilla.<sup>1538</sup> Tämä on lähtökohtaisesti hyödyllistä jäsenvaltioille, koska kaupan lisääntyminen ja erikoistuminen pidemmälle lisäävät lähtökohtaisesti hyvinvointia, vaikkakin tietyt ryhmät kuuluvat vapaakaupan voittajiin ja toiset häviäjiin, mikä aiheuttaa poliittista painetta jäsenvaltioiden sisällä.<sup>1539</sup>

Unioni on pitkään ja määrätietoisesti pyrkinyt poistamaan kaikki tuontiin ja vientiin vaikuttavat rajoitukset sekä tulleja vastaavat toimenpiteet. Tämä on onnistunut melko tehokkaasti, sillä tullit ja niitä vastaavat toimenpiteet ovat olleet komission tarkemman käsittelyn alla viimeksi 1980-luvun alkupuolella,<sup>1540</sup> määrällisiä

---

1531 Vrt. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2006 s. 4 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 19.

1532 Komission tiedonanto, EU:n valtioneuvoston tiedonanto kohta 3.

1533 Komission tiedonanto, EU:n valtioneuvoston tiedonanto kohta 4.

1534 Komission tiedonanto, EU:n valtioneuvoston tiedonanto kohta 6.

1535 Komission tiedonanto, EU:n valtioneuvoston tiedonanto kohta 19.

1536 Komission tiedonanto, EU:n valtioneuvoston tiedonanto kohta 20.

1537 Ks. erilaisista kansainväliseen kauppaan liittyvistä valtioiden toimenpiteistä esim. Mutti & Dunn 109-138

1538 Ks. eri rajoitusten ja tullien kiellosta SEUT 34 ja 30 artiklat.

1539 Ks. kaupan vapautumisen voittajista ja häviäjistä ja sitä koskevasta keskustelusta esim. Mutti & Dunn 2004 s. 140-167.

1540 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1980 s. 65.

rajoituksia taas on käsitelty satunnaisesti 1990-luvun loppupuolelle asti<sup>1541</sup> ja tämän jälkeen todella satunnaisesti. Nykyisin määrälliset rajoitukset muistuttavat protektionistisen kauppapolitiikan sijaan enemmän tulkintaristiriitoja siitä, millaista sääntelyä valtio voi asettaa alueellaan kaupan pidettävillä tuotteilla ja miten tällainen sääntely on linjassa Unionin oikeuden kanssa.<sup>1542</sup> Tämän vuoksi ainoaksi keinoksi tukea oman alueen yrityksiä sisämarkkinoilla on yleisen elinkeinopolitiikan lisäksi jäänyt valtioneuvosto, joka on sallittua tietyin edellytyksin ja jonka myöntämistä on hieman hankalampaa valvoa kuin tullien tai määrällisten rajoitusten. Tämän vuoksi valtioneuvoston kohdalla rajanvetoa on tehty huomattavasti enemmän kuin määrällisten rajoitusten ja tullien kohdalla.<sup>1543</sup>

Näiden syiden vuoksi julkisten varojen tehokas käyttö olisi loogisesti Unionin toimivaltaan kuuluva asia, koska molemmat toimenpiteet vaikuttavat Unionin ydintavoitteisiin. Ottaen huomioon EU-tuomioistuimen tavalla mennä teleologisella tulkinnalla joskus lain säädösten sanamuodon ohitse voitaisiin myös tässä esittää varovainen arvio, että julkisten varojen tehokkaasta käytöstä huolehtiminen voitaisiin edellisten sisämarkkina-argumenttien perusteella liittää Unionin toimivaltaan. Toki täysin vastakkaiseen päätelmään voitaisiin päästä perussopimusten kirjaimellisella tulkinnalla, mutta tällaista selkeää rajanvetoa ei ainakaan vielä ole tehty. Sama logiikka pätee sekä maksettaviin tukiihin että erilaisiin verotuksiin. Tästä näkökulmasta valtioneuvoston tiukentaminen suhteessa verotuksiin on perusteltua.<sup>1544</sup> Komissio tiivistää vuoden 1995 kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessaan, miksi Unionilla<sup>1545</sup> on toissijaisuusperiaatteen mukaan vahva yksinomainen toimivalta valtioneuvostokäytössä: ”jäsenvaltioita ei voida pyytää valvomaan omia valtioneuvostokäytössä naapurimaiden kannalta oikeudenmukaisella tavalla”.<sup>1546</sup> Jo 1970-luvulla valtioneuvostokäytössä linjana pidettiin, että Unionin toiminta valtioneuvostokäytössä on välttämätöntä, koska historia on osoittanut, etteivät valtiot kykene ottamaan huomioon yhteistä etua valtioneuvostokäytössä.<sup>1547</sup> Tämä on yhtenä osoituksena siitä, että komissionkin soveltaa tukikielipolitiikasta käydystä taloustieteellisestä keskustelusta peräisin olevaa näkemystä siitä, että valtioneuvostokielipolitiikan nähdään vahingoittavan yhteisön

1541 Ks. esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1999 s. 249.

1542 EU-tuomioistuimeen päätyy joka vuosi muutamia yksittäisiä tapauksia koskien väitettyjä tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkauksia. Nämä liittyvät yleensä säänneltyihin tavariin, esimerkiksi kemikaaleihin, lääkkeisiin ja elintarvikkeisiin, joiden osalta jäsenvaltiot saavat vaatia erilaisia tyyppihyväksyntä tai lupia. Ks. esim. C-114/15, Audace ym., ECLI:EU:C:2016:813 ja C-354/14, Capoda Import-Export, ECLI:EU:C:2015:658.

1543 Määrällisiä rajoituksia koskevia EU-tuomioistuimen oikeustapauksia on noin 750 tapausta verrattuna valtioneuvoston melkein 2000 tapaukseen.

1544 Unionin tiukentuneesta linjasta verotuksiin ks. esim. Rauhanen 2017 s. 7.

1545 Silloisella Euroopan yhteisöllä.

1546 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995 s. 20.

1547 Komission ensimmäinen kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1971 s. 113.

edun lisäksi myös valtioiden omaa etua.<sup>1548</sup> Tästä keskustelusta saadaan selitys sille, miksi valtiot toimivat oman etunsa vastaisesti ja toimivat tästä huolimatta taloudellisesti rationaalisella tavalla. Sama näkökulma toimisi myös veropolitiikkaan, mutta valtioiden veropolitiikka on jätetty pääasiassa Unionin toimivallan ulkopuolelle, mikä johtaa täysin vastaaviin ongelmiin veropolitiikan puolella, koska jäsenvaltioilla on kannustin verokilpailuun.<sup>1549</sup>

#### **4.2.5 Peliteoria Unionin valtiontukipolitiikan perustana**

Komissio on katsonut valtiontukipolitiikan ja sen valvonnan auttavan jäsenvaltioita hyödyntämään yhä vähäisempiä julkisia resursseja.<sup>1550</sup> Unioni siis auttaa jäsenvaltioita säästämään varojaan estämällä niiden käyttämisen valtiontukiin. Unionin toimintaan kuuluvan toissijaisuusperiaatteen mukaan Unionin tulisi toimia vain sellaisilla alueilla, jossa asioita voidaan edistää tehokkaammin Unionin tasolla.<sup>1551</sup> Pystytäänkö julkisia resursseja käyttämään tehokkaammin Unionin tasolla silloin, kun kyse on valtiontuista? Tähän voidaan saada tulkinta-apua valtiontukien alkupe- räisestä tavoitteesta, joka on ollut estää tukikilpailua sisämarkkinoilla.<sup>1552</sup>

Tukikilpailun haitallinen vaikutus johtuu siitä, että yhden valtion tukiessa omia yrityksiään muiden valtioiden saman toimialan yritysten asema sisämarkkinoilla heikkenisi, mikä pakottaisi muut valtiot tukemaan omia yrityksiään, mikä palauttaisi yritysten asemat suhteellisesti samaksi, mutta resursseja käytettäisiin enemmän.<sup>1553</sup> Kyseessä on peliteoriasta tuttu ”vangin dilemma”, jossa yhdessä toimimalla päästäisiin kaikkien kannalta parempaan tulokseen eli tässä tapauksessa markkinoiden tehokkaampaan toimintaan ja julkisten resurssien säästöön, mutta jossa yhteistyön puuttuessa yksittäinen valtio voi parantaa asemaansa, jos muut eivät tee mitään, mutta muiden toimiessa lopputulos on kaikille huonompi kuin alussa.<sup>1554</sup> Vangin dilemmaa on käytetty myös taloustieteellisissä malleissa kuvaamaan tukikilpailun aiheuttamia tekijöitä ja tukikilpailun lopputulosta, näissä yhteyksissä on tosin puhuttu kaksisuuntaisesta vangin dilemmasta.<sup>1555</sup> Tässä tapauksessa komissio toimii keinona ”vankien” väliselle yhteistyölle, ja vartijana toimii markkinatalouden näkymätön käsi. Tämä ja jatkossa käytetyt peliteorian mallit eivät huomioi pelissä seuraavia kierroksia, vaan kuvaavat ainoastaan pelin mahdollisia eri pisteitä tietyn määrän siirtoja jälkeen. Useissa malleissa on kuitenkin huomioitu, että peli jatkuu pidemmän

---

1548 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 7 ja tukikilpailusta luku 2.

1549 Verokilpailuun kannustavista mekanismeista ja Unionin halukkuudesta puuttua siihen ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 16.

1550 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 8.

1551 Ks. SEUT 2-6 artiklat Unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta.

1552 Ks. Bacon 2017. s. 5.

1553 Ks. luku 2.

1554 Ks. peliteorian soveltamisesta kartelleissa esim. Cooter, R & Ulen, T 2016 s. 32-36.

1555 Markusen 2007 s. 46.

aikaa ja pelaajat reagoivat toistensa toimiin, minkä vuoksi näiden mallien rooli jää lähinnä havainnollistavaksi ja osoittaa, että peliteorian mukaisilla lopputulemilla on merkittävä liitanta Unionin valtiontukioikeuteen.<sup>1556</sup>

Asiaa voidaan havainnollistaa seuraavalla matriisilla:

Taulukko 17. Valtioiden kannuste tukea yrityksiiän,  $JM = julkiset\ menot, x > m$

Valtio A \ Valtio B	Ei tukia		Tukia	
Ei tukia	$\Delta BKT (A): 0 \%$ $\Delta JM (A): 0 \%$	$\Delta BKT (B): 0 \%$ $\Delta JM (B): 0 \%$	$\Delta BKT (A): -x\text{ eur}$ $\Delta JM (A): 0\text{ eur}$	$\Delta BKT (B): +x\text{ eur}$ $\Delta JM (B): +m\text{ eur}$
Tukia	$\Delta BKT (A): +x\text{ eur}$ $\Delta JM (A): +m\text{ eur}$	$\Delta BKT (B): -x\text{ eur}$ $\Delta JM (B): 0\text{ eur}$	$\Delta BKT (A): 0\text{ eur}$ $\Delta JM (A): +m\text{ eur}$	$\Delta BKT (B): 0\text{ eur}$ $\Delta JM (B): +m\text{ eur}$

Edellinen kuvaaja tehtiin sillä olettamalla, että kyseessä on nollasummapeli BKT:n osalta ja valtio on rationaalinen toimija, joka voi arvioida tukeen kuluvat resurssit ja siitä saatavat hyödyt. Mallissa ei myöskään arvioida tukien muita hyötyjä. Tällaisessa tilanteessa toimialan tuottama arvonlisäys ei ole riippuvainen tuen määrästä vaan ainoastaan toimialan suhteellisesta osuudesta myynnistä sisämarkkinoilla. Tällaisessa tilanteessa jonkun valtioiden yritysten lisääntynyt myynti on pois jonkun toisen valtion yritysten myynnistä.<sup>1557</sup> Tällaisesta hyödystä käytetään taloustieteissä termiä ”*fiscal benefit*”, joka kääntyy parhaiten rahalliseksi hyödyksi. Sillä tarkoitetaan sitä, että lisääntynyt taloudellinen toiminta ylittää sen haitan, mitä veronleikkauksista aiheutuu menetettyinä verotuloina tai mitä suorat tuet maksavat valtiolle.<sup>1558</sup>

Koska käytettyjen julkisten varojen määrä kuitenkin vaihtelee skenaariosta toiseen, kannattaa yhteistyö siitä huolimatta, koska tällöin osapuolet saavuttavat yhteisen hyödyn tehokkaimmin.<sup>1559</sup> Valtiontukien osalta tosin tilannetta ei voida pitää täysin nollasummapelinä, koska tukemisesta johtunut alempi tuotteiden tai palveluiden hinta voi johtaa siihen, että tuotteita tai palveluita ostavat sellaisetkin henkilöt, jotka eivät muutoin niitä hankkisi. Tämän vaikutuksena on tosin ainoastaan se, että tukia myöntävän valtion toimialan arvonluonti kasvaa hieman arvioitua enemmän ja samoin julkisten varojen käyttö, jos tuet ovat tuotantotukia. Hyödykkeiden hinnanlasku taas johtaa siihen, että tukemisesta saadaan vähemmän hyötyä ja muiden valtioiden tukemattomuudesta seuraava haitta kasvaa.

Sisämarkkinat eivät myöskään ole suljettu systeemi vaan tuotteita viedään myös niiden ulkopuolelle. Tämän vuoksi tuet lisäävät myös tuotteiden vientiä, mikä taas

1556 Ks. useiden siirtojen vaikutuksesta esim. Keen & Konrad 2012 s. 39-45.

1557 Ks. nollasummapelistä esim. Petrosian 1996 s. 49-56.

1558 Markusen 2017 s. 59.

1559 Ks. neuvotteluista esim. Owen 2013 s. 13-15 ja s. 147-148.

nostaa myös arvonlisäystä suuremmaksi, minkä vuoksi eri toimialojen markkinaosuudet eivät ole täysin nollasummapeliä. Koska sisämarkkinat eivät ole suljettu systeemi, yhden tahon lisääntynyt myynti voi olla enemmän kuin muiden tahojen myynnin vähentymä. Muiden tukiessa omia toimialojaan voidaan päästä tilanteeseen, jossa toimialojen arvonlisäys on hieman suurempi kuin mitä se olisi ilman tukia. Selkeämmin sanottuna kyseessä ei ole saman kakun jakamisesta eri tavoin, vaan kakkuun tulee hieman lisää. Silloin kun valtiontukien aiheuttama julkisten resurssien hukka tällaisessa tilanteessa on suurempi kuin tuista saatava hyöty sen jälkeen, kun muut pelaajat tukevat, ei tukeminen kuitenkaan ole kannattavaa, jolloin edellinen malli pätee tietyin varauksin.

Optimaalinen tilanne eli markkinaehtoinen tilanne on vasemman yläkulman tilanne, jossa kumpikaan valtio ei tue yrityksiään eli julkisia varoja ei käytetä tai tukia käytetään määrää, joka lisää hyvinvointia enemmän kuin aiheuttaa haittaa kenellekään. Kirjallisuudessa on tosin katsottu, että tukikilpailussa optimaalinen tilanne on tilanne, jossa tukikilpailua ei tapahdu eli muiden valtioiden tukitoimet eivät vaikuta toisten valtioiden tukemiseen, mikä ei välttämättä tarkoita täyttä tukemattomuutta.<sup>1560</sup> Tämä kuitenkin olettaa valtioiden olevan samanlaisia, jos valtiot eroavat toisistaan, on optimaalista tilannetta heti huomattavasti vaikeampi löytää.<sup>1561</sup> Jos valtiot eivät tee yhteisiä sopimuksia tukipolitiikasta, kumpikin valtio pystyy tukemaan yrityksiään ja saa siitä etua, jos toinen valtio ei tue omia yrityksiään. Jokaisessa tilanteessa kumpikin valtio pystyy parantamaan omaa tilannettaan tukemalla yrityksiään. Tämän vuoksi yritysten tukeminen on peliteorian näkökulmasta luonnollinen toimintamalli. Verokilpailussa vastaavaa tilannetta on vaikeampi saavuttaa, koska kaikkien pelaajien optimaalinen verotaso on erilainen, kuitenkin tämäkin peli on mahdollista voittaa ainoastaan yhteistyöllä.<sup>1562</sup> Tukikilpailussa voidaan mahdollisesti saavuttaa Nashin tasapainopiste, eli tilanne, jossa yksikään toimija ei voi parantaa omaa asemaansa omalla toiminnallaan.<sup>1563</sup> Tämä ei välttämättä ole markkinoiden toiminnan ja jäsenvaltioiden eli pelaajien kannalta optimaalinen tilanne. Sekä verotta tukikilpailussa tämä tasapainopiste on yleensä tehottomampi kuin yhteistyöllä saavutettava tasapainopiste.<sup>1564</sup>

Samalla tavalla voidaan tarkastella myös usean pelaajan peliä. Kolmen pelaajan peli ei sinänsä eroa useamman pelaajan pelistä. Kahden pelaajan ja kolmen pelaajan pelit eroavat kuitenkin toisistaan, koska kolmen tai useamman pelaajan pelissä asemat muuttuvat suhteellisesti muiden pelaajien määrään ja toimintaan nähden. Seuraavaksi useamman pelaajan peli, jossa on huomioitu myös kaupan vaikutus sisä-

---

1560 Wang 2003.

1561 Keen & Konrad 2012 s. 30.

1562 Keen & Konrad 2012 s. 29.

1563 Ks. Cooter, R & Ulen, T 2016 s.34.

1564 Keen & Konrad 2012 s. 29.

markkinoiden ulkopuolella, mikä viittaa hieman tukikilpailun vertikaalisten vaikutusten huomioimiseen, vaikka tämä yksinkertaistettu malli ei niitä täysimääräisesti huomioikaan.<sup>1565</sup>

BKT-muuttujat:  $X, Y, Z$ .  $X_1 > X > X_0$ ,  $Y_1 > Y > Y_0$ ,  $Z_1 > Z > Z_0$ . Muutokset julkisissa varoissa:  $a, b, c$   
 Osuus taloudellisesta toiminnasta jollain toimialalla sisämarkkinoilla:  $s_1, s_2, s_3$   
 Osuus taloudellisesta toiminnasta jollain toimialalla sisämarkkinoilla:  $s_{1u}, s_{2u}, s_{3u}$   
 Muutokset sisämarkkinoiden ulkopuolisessa kaupassa:  $u_1, u_2, u_3$ . Tukee:  $T$ , Ei tue:  $E$  Valtiontukien vaikutusta hinnanmuutokseen maailmankaupassa arvioidaan lähelle nolaa tässä mallissa. Tuotettujen hyödykkeiden kysynnän oletetaan joustavan hyvin vähän eli tuella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta uuden kysynnän muodostumiseen, vaan ainoastaan uuden kysynnän jakautumiseen. Oletetaan myös, että tukea ei ole erityisemmin kohdistettu sisämarkkinoille tai sisämarkkinoiden ulkopuolelle tapahtuvaan tuotantoon. Lähtötilanteeksi on otettu tilanne, jossa yksikään pelaajista ei tue (AE, BE, CE) eli oikean alakulman alemman ruudun tilanne. Muut tilanteet ovat tilanteen muutoksia suhteessa tähän nolatilanteeseen.

Taulukko 18. useamman pelaajan peli.

BKT, Julkisten varojen käyttö, ulkomaankaupan hyöty

		T		E	
		T		E	
B	T	A: 0, +a, +u1 A: +X0, +a, +u1 B: +Y0, +b, +u2 C: -Z1, 0, -(u1+u2)/s3u	B: 0, +b, +u2 C: 0, +c, +u3	A: -X1, 0, -(u2+u3)/s1u A: -X, 0, -u1/s1u B: +Y0, +b, -(u1+u3)/s2u B: +Y, +b, +u2 C: -Z, 0, -u3/s3u	C: +Z0, +c, +u3
	E	A: +X0, +a, +u1 A: +X, +a, +u1 B: -Y, 0, -u1/s2u C: -Z, 0, -u1/s3u	B: -Y1, 0, -(u1+u3)/s2u C: +Z0, +c, +u3	A: -X, 0, -u1/s1u A: 0, 0, 0 B: -Y, 0, -u2/s2u B: 0, 0, 0 C: +Z, +c, +u3	C: 0, 0, 0

Useamman pelaajan pelissä mekanismit ovat pääsääntöisesti samanlaisia kuin kahden pelaajan pelissä. Tuen vaikutuksen huomioiminen sisämarkkinoiden ulkopuolelle suhtautuvaan vientiin muuttaa kuitenkin asetelmia jonkin verran. Kannustimet tukea ovat kuitenkin vahvempia joissain pelin kohdissa kolmen pelaajan pelissä verrattuna kahden pelaajan peliin. Jos kaksi kolmesta valtiosta tukee eli ollaan pelin tilanteessa (AT, BT, CE), (AT, BE, CT) tai (AE, BT, CT) häviää kolmas valtio enemmän kuin yhden valtion tukiessa. Tämä johtuu siitä, että markkinoilla

<sup>1565</sup> Vertikaalisesta tuki- ja verokilpailusta ks. Keen & Konrad 2012 s. 25-26.

on enemmän tuettuja hyödykkeitä, jolloin tukemattomat hyödykkeet menettävät asemaansa yhä enemmän. Kahden valtion tukiessa saavat ne molemmat hyötyä tukemisesta, mutta hyöty on vähäisempää kuin tilanteessa, jossa vain yksi valtio tukee.<sup>1566</sup>

Peliteorian perusteella ei suoraan voida sanoa, onko valtiontukikilpailussa voittajia tai häviäjiä. Pelin alkutilanteesta muutos lopputilanteeseen on  $+ \Sigma abc$  ja  $+ \Sigma u$ . Julkisten varojen käytön lisääntyminen ei itsessään ole hyvä asia. Toisaalta taas sisämarkkinoiden ulkopuolisesta kaupasta saadaan hyötyä, mikä on lähtökohtaisesti positiivinen asia. Siksi pelin lopputulos riippuu siitä, onko  $\Sigma abc > \Sigma u$ . Julkisia varoja käytetään tässä tapauksessa kuitenkin myös tukemaan sisämarkkinoille tapahtuvaa tuotantoa, mistä valtiot eivät saa erityistä hyötyä muiden valtioiden tukitoimien nollatessa tukitoimien vaikutuksen.

Taloustieteellinen kirjallisuus on myös tukenut johtopäätöstä, jonka mukaan tukikilpailu johtaa nollasummapeliin silloin, kun kyse on yritysten sijoittautumiseen vaikuttavista suorista tuista.<sup>1567</sup> Toisaalta verotukia koskevassa kirjallisuudessa on joidenkin olettamien ollessa voimassa on päästy vastakkaisiin lopputuloksiin.<sup>1568</sup> Koska kirjallisuudessa yritysten sijoittautumiseen vaikuttaminen on huomattu yhdeksi merkittävimmäksi tukemisen vaikutukseksi, voidaan sitä koskevien havaintojen perusteella tehdä melko vahvoja johtopäätöksiä.<sup>1569</sup> Tämän vuoksi käytetyssä mallissa on perusteltua olettaa, että Nashin tasapainopiste, jossa kaikki tukevat, johtaa valtioiden saaman hyödyn kannalta nollasummatilanteeseen eli siihen, että kukaan ei saa hyötyä tukemisesta. Toki joissain tapauksissa tukien on nähty hetkelisestään nostavan talouskasvua.<sup>1570</sup>

Toinen mielenkiintoinen kysymys on, onko pelin jokainen tilanne sellainen, että pelaaja voi parantaa asemaansa tukemalla. Tilanteessa (AE, BE, CE) valtio voi parantaa asemaansa, jos  $\Delta BKT + \Delta u > \Delta abc$ . Jos taas ollaan tilanteessa (AT, BT, CE), (AT, BE, CT) tai (AE, BT, CT) pelaaja voi parantaa asemaansa, jos menetetyt BKT:n palautus lisätyn ulkomaankaupan palautumisella ja kasvulla on pienempi kuin julkisten varojen käytön kasvu eli  $XYZ1 + \Delta u1 > \Delta abc$ . Yhden pelaajan tukieissa taas pelaaja voi parantaa asemaansa, jos  $XYZ + \Delta u > abc$ . Koska tässä tapauksessa  $XYZ < XYZ1$  ja  $\Delta u < \Delta u1$ , huomataan, että pelaaja voi todennäköisemmin parantaa asemaansa silloin, jos muut pelaajat tukevat mutta hän ei tue. Peli on siis eskaloituvaa peliä, koska siirryttäessä kohti pelin lopputilannetta, kannusteet muuttavat toimintaa kasvavat yhä suuremmaksi. Pelin vuorojen järjestys ja pelaajien toiminta joko ensimmäisenä tai seuraajana vaikuttaa merkittävästi pelin tulokseen sekä tuki-että verokilpailussa.<sup>1571</sup> Toinen pelin liittyvä tilanne on, että siinä ei voida saavuttaa

1566 Eli tilanteissa (AT, BE, CE), (AE, BE, CT) tai (AE, BT, CE).

1567 Kondo 2013 s. 233-234.

1568 Keen & Konrad 2012 s. 24-27.

1569 Ks. luku 2.

1570 Kondo 2013.

1571 Keen & Konrad 2012 s. 20-24.



pysyviä tasapainotiloja, huolimatta hetkellisestä *lock-in* -tilanteesta esimerkiksi yritysten sijoittautumisessa, toisen pelaajan riittävän vahvat toimet voivat ylittää tämän historiallisen valinnan aiheuttaman tasapainotilanteen.<sup>1572</sup>

Useamman pelaajan peliä tarkastellessa on ymmärrettävää, miten Unionin valtiontukipolitiikkaa on toteutettu sen koko historian ajan. Uudet tuet on lähtökohtaisesti kielletty, jotta kukaan pelaaja ei pystyisi parantamaan asemaansa muihin pelaajiin nähden ja täten aiheuttamaan muille pelaajille ongelmia. Koska uudet tuet on kielletty tilanteessa, jossa valtioilla on ollut olemassa olevia tukijärjestelmiä ja tukipolitiikka oli EY:n aikana löyhempää kuin nykyään, ovat valtiot tästä huolimatta olleet toisiinsa nähden muussa kuin pelin nollatilanteessa. Tämän vuoksi Unioni on pyrkinyt puuttumaan myös olemassa oleviin tukijärjestelmiin, jotta valtiot saataisiin palautettua nollapisteeseen. Tämä on myös jatkuvasti vaikeampaa, koska mitä harvempi valtio tukee sitä suurempaa hyötyä tukevat valtiot saavat tukemisesta. Toisaalta harvempien jäsenvaltioiden tukiessa muiden jäsenvaltioiden kannustimet tukea ovat yhä pienemmät, koska niille tukemattomuudesta aiheutuva haitta on yhä pienempi, kun yhä harvemmat jäsenvaltiot tukevat omaa talouttaan.

Taloustieteellisessä tutkimuksessa on päädytty vastaaviin lopputuloksiin silloin, kun peliteoriaa on sovellettu verokilpailuun.<sup>1573</sup> Tosin joissain esityksissä peliteorialla on päästy myös tilanteeseen, jossa valtiot nostavat verotasojaan, mikä ei vastaa tukikilpailussa havaittua kehitystä.<sup>1574</sup> Kuten luvussa 2 todettiin, verokilpailu on oikeastaan vain yksi tukikilpailun alalaji, mikä tarkoittaisi, että tulokset voisivat olla analogisesti sovellettavissa myös tukikilpailuun laajemmin. Toisaalta kirjallisuudessa on harvemmin käsitelty yhteistyötä, jolla pelin voisi voittaa, vaikka nämä mallit pohtivatkin myös komission toimintaa yhteistyöelimenä. Tämä luo tiettyjä eroja verokilpailua koskevaan tutkimukseen, mutta yhteistyöelimen roolin pohdinta voidaan toisaalta käsitellä vain mallin laajenuksena perusmallin pysyessä samana.

Jos malliin otettaisiin mukaan hintajousto, olisivat tukemisen vaikutukset yhä suuremmat. Tukimäärien kasvaessa tai jäsenvaltioiden tukiessa merkittävää osuutta sisämarkkinoilla olevista hyödykkeistä niiden hinnat alentuvat. Tämä johtaa siihen, että tukemattomat jäsenvaltiot menettävät valtionalouden tasolla hyötyä markkinaosuuksien lisäksi myös jäljelle jäävän markkinaosuuden tuottamaa taloudellista lisäarvoa, koska hinnat pienenevät, mutta yritysten kustannukset eivät. Toki kuluttajat hyötävät tästä, mikä tekee *tukemisesta kilpailutilanteessa eräänlaisen tulonsiirron kuluttajille*. Tämä aiheuttaa haittaa myös tukevalle jäsenvaltiolle, koska vaikka markkinaosuus kasvaakin, vähenee samalla siitä saatava hyöty, koska hinnat laskevat. Hintajousto on siis valtiontukien hyötyä vähentävä mekanismi. Toki joil-

---

1572 Borek *et al.* 2012 s. 25 s. 233.

1573 Liesegang 2018 ja erityisesti luvut 2-4, joissa peliteoriaa sovelletaan.

1574 Keen & Konrad 2012 s. 20-24.

lain markkinoilla tuki ei vaikuta hintoihin, jolloin tuen hyöty on suurempi. Tuki ei myöskään kaikissa tapauksissa lisää tuotantomääriä.<sup>1575</sup> Tämän perusteella eniten hyötyä tukemisesta voisivat saada sellaiset jäsenvaltiot, joiden osuus tuotannosta on vähäinen, koska ne voisivat kasvattaa markkinaosuuttaan ilman merkittävää hintajoustoa. Tästäkin löytyy yhtymäkohtia Unionin nykyisessä valtiontukipolitiikassa hyväksytyyn linjaan, jossa vähäiset tuet ovat lähtökohtaisesti sallittuja ja tuki on rajoitettu tiettyihin toimialoihin.

Näillä perusteella voidaan ymmärtää Unionin valtiontukipolitiikkaa, jossa vanhoja tukiohjelmia valvotaan yhä tiukemmin, mutta uusien tukien myöntämistä tietyille toimialoille ja tiettyihin tavoitteisiin on helpotettu. Jäsenvaltioiden maksamia etuja pyritään poistamaan, mutta jäsenvaltioille sallitaan yhä enemmän tukemista yhteisiä tavoitteita edistäviin asioihin, koska tukemisen kannustimet ovat jatkuvasti vähäisempiä. Unionin keskittyminen yhä merkittävämpiin tukijärjestelmiin on tämän kannalta myös ymmärrettävää, koska mitä lähemmäs nollapistettä jäsenvaltioita saadaan siirrettyä, sitä merkittävämpi järjestelmän vaikutus on jäsenvaltioiden toimintaan yleisellä tasolla.

Valtiontukisäännöt eivät kiellä tukemasta toimintaa, jossa elinkeinonharjoittajan tuottamat hyödykkeet viedään kokonaisuudessaan Unionin ulkopuolelle.<sup>1576</sup> Tämä on edellisen perusteella loogista, koska tällöin muut valtiot eivät kärsi BKT-haittoja, mutta sisämarkkinoiden ulkopuolisesta kaupasta saatava hyöty saadaan tästä huolimatta. Toinen peruste tälle on, että tuki- ja verokilpailussa harmonisointiin liittymättömät valtiot saattavat hyötyä harmonisointiin liittyviä valtioita paremmin, vaikka kokonaishyöty kasvaisikin.<sup>1577</sup> Myös verokilpailussa vaikuttaa vastaava mekanismi, jossa ulkopuolisten maiden toiminta voi vaikuttaa yhteistyön tehokkuuteen ja sillä saataviin hyvinvoinnin lisäyksiin.<sup>1578</sup> Viennin tukemisen järjestyttä voidaan tosin myös kyseenalaistaa. Oletettaessa, että jäsenvaltion tukipolitiikka ei kykene vaikuttamaan maailmanmarkkinahintoihin eli käytännössä jäsenvaltion ollessa pieni toimija maailmanmarkkinoilla, jäsenvaltion etu on  $\Delta u - abc$ . Unionin yhteinen etu taas on  $+u_{\text{tukija}} - \Delta u_{\text{muut}} - abc$ . Koska hintajoustopuuttuessa tuki muuttaa vain markkinaosuuksia ja tämän voidaan olettaa tapahtuvan markkinaosuuksien suhteessa, saadaan:  $+u_{\text{tukija}} - (u_{\text{tukija}}/S_u) - abc$ , jossa  $S_u$  on Unionin osuus maailmankaupasta. Jos taas hintajoustoa oletetaan olevan, ovat tukemisen hyödyt vieläkin pienempiä, koska kasvavan osuuden hyötyä laskee myytävien hyödykkeiden hinnanlasku, ja samalla muiden jäsenvaltioiden haitaksi jäävät sekä laskenut markkinaosuus että laskeneen osuuden osalta alemmat hinnat.

1575 Zhu *et al.* 2016.

1576 Tätä ei tosin todeta suoraa valtiontukea koskevissa säännöissä, vaan tämä on johdettu oikeuskäytännöstä, Ks. tiedoksiannoista esim. Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 75.

1577 Keen & Konrad 2012 s. 37.

1578 Keen & Konrad 2012 s. 35.

Malli, jossa hinnanjousto ei oleteta tapahtuvan, on yksinkertaisempi kuvaamaan sisämarkkinoilla tapahtuvia muutoksia, mutta ei välttämättä kaikkein realistisin. EU:n osuus maailman tuotannosta BKT:llä mitattuna on hieman alle 20%,<sup>1579</sup> joten pienen toimijan malli, jossa tukeminen ei vaikuta hintoihin, ei useimmissa tapauksissa ole perusteltua.<sup>1580</sup> Mallin osoittamat Unionin ulkopuolelle suuntautuvan viennin hyödyt ovat tosiasiaa vielä pienempiä, koska Unionin tuotannon voidaan useissa hyödykkeissä olettaa olevan niin suurta, että se vaikuttaa maailmanmarkkinahintoihin. Useissa tutkimuksissa suuremman alueen hyödyt koordinaatiosta ovat kuitenkin suurempia kuin pienen alueen, vaikka alueen toiminta vaikuttaisikin muihin pelajiin merkittävästi.<sup>1581</sup>

Edellä mainitun perusteella olisi järkevä säädellä Unionin ulkopuolelle suuntautuvan viennin tukia yhteisellä tasolla. Tämä tosin ei välttämättä onnistu nykyisten perustamissopimusten tulkinnalla, koska tällaisilla tuilla ei voida katsoa olevan merkittävää vaikutusta sisämarkkinoihin. Toisaalta oikeuskäytännössä on hyväksytty, että puhtaasti vientiin tarkoitetut tuet voivat vaikuttaa yrityksen asemaan sisämarkkinoilla ja tätä kautta SEUT 107 -artiklaa voidaan soveltaa myös vientitukiin.<sup>1582</sup> Järkevintä olisi kuitenkin säännellä myös viennin tukia ylikansallisella tasolla, koska tällöin Unioni voisi tarvittaessa vastata muiden maiden tukikilpailuun omalla toiminnallaan, mutta jäsenvaltioiden välille ei tällöin syntyisi kilpailuasetelmaa. Unionin tasolla noudatetaan jo nyt yhteistä tullipolitiikkaa, joten vientitukien lisääminen tähän olisi sinällään järkevä, jos poliittinen tilanne sen mahdollistaisi.

Mallissa käytetään myös olettaa, että valtioilla olisi käytössään sama määrä julkisia varoja, joita voitaisiin käyttää tukemiseen. Tämä ei pidä Unionin tapauksessa paikkaansa, ellei tuettavan toimialan pienestä koosta johdu, että sen tukeminen suurilla määrillä ei ole mahdollista tai käytännöllistä. Tuki- ja verokilpailussa valtioiden väliset erot mm. julkisissa varoissa, pääoman tuottavuudessa ja muissa tekijöissä on tunnistettu merkitykselliseksi siinä, miten valtioiden kannattaa toimia tuki- ja verokilpailussa.<sup>1583</sup> Unionin jäsenvaltioiden varallisuudet vaihtelevat paljon. Tämä asettaa myös useille jäsenvaltioille rajoituksia siihen, miten budjettia voidaan käyttää valtiontukiin. Komissio on tunnustanut tämän ongelman olemassaolon.<sup>1584</sup> Tämän vuoksi peli muuttuu, koska useat jäsenvaltiot eivät kykene tukemaan tarpeeksi voimakkaasti, jotta ne kumoaisivat muiden valtioiden tukien aiheuttaman haitan omille toimialoilleen. Tällöin tukemalla saadun BKT-hyödyn arvo laskee suhteessa julkisiin varoihin, koska julkiset varat ovat niukempia.

---

1579 IMF 2018.

1580 Ks. pienen tukijan mallista tarkemmin Feenstra & Taylor 2014.

1581 Keen & Konrad 2012 s. 34-37 ja Conconi, Perroni & Riezman 2008 erityisesti johtopäätökset.

1582 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 193.

1583 Keen & Konrad 2012 s. 20-25.

1584 ks. esimerkiksi Suuntaaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 8.

Seuraavassa mallissa jäsenvaltion C budjetti on selkeästi huonommassa kunnossa kuin valtioiden A ja B. BKT-muuttujat:  $Z \ll X$ ,  $Z \ll Y$ . Julkisten varojen muuttujat:  $c \ll a$ ,  $c \ll b$ . Ulkomaankaupan muuttujat:  $u_3 \ll u_1$ ,  $u_3 \ll u_2$ . Muuttujien suuruusjärjestys:  $-X_2 < -X_1 < -X < -X_0 < X_0 < X < X_1 < X_2$ , sama koskee muuttujia Y ja Z

BKT, Julkisten varojen käyttö, ulkomaankaupan hyöty

		T		E			
C	E						
		T		E			
A							
B	T	E					
T	T	E					
		A: X0, +a, +u1		A: -X, 0, -(u2 + u3) / s1u			
		A: +X0, +a, +u1	B: Y0, +b, +u2	A: -X, 0, -u1/s1u	B: +Y, +b, -(u1 + u3) / s2u		
		B: +Y0, +b, +u2		C: -Z1, +c, +u3			
		C: -Z2, 0, -(u1 + u2) / s3u		C: -Z, 0, -u3/s3u			
		A: +X, +a, +u1		A: -X0, 0, -u1/su1			
E	T	E					
		A: +X1, +a, +u1	B: -Y, 0, -(u1 + u3) / s2u	A: 0, 0, 0		B: -Y0, 0, -u2/s2u	
		B: -Y, 0, -u1/s2u		C: +Z0, +c, +u3		B: 0, 0, 0	
		C: -Z, 0, -u1/s3u		C: 0, 0, 0		C: +Z, +c, +u3	

Kuva 4. Pelin tilanne silloin, kun yhden jäsenvaltion budjetti on merkittävästi muita heikompi

Vertailusta huomataan, että jäsenvaltio C voi edelleen tiettyjen olettamien ollessa voimassa parantaa asemaansa jokaisessa pelin tilanteessa muuttamalla politiikkaansa ei-tukevasta tukevaan, mutta aseman paraneminen ei ole enää niin voimakasta. C:n aseman parannus tukemalla on pienempi kuin mihin A ja B voivat päästä. C:n tilanne voi joissain tapauksissa jopa olla sellainen, että se ei voi parantaa asemaansa tukemalla. Tällainen tilanne olisi mahdollinen, jos  $-(-Z1 - (-Z2)) < c$  eli tuella saatavan hyödyn nousu olisi vähäisempää kuin julkisten varojen käytön lisääntyminen. Tällainen tilanne on myös todenmukainen: useamman valtion tukiessa tuotteiden hintataso laskee merkittävästi alaspäin, mikä on muuttaa tuottajien markkinaosuuksia. Vähäinen hinnanalennus ei välttämättä riitä saamaan aikaan muutoksia markkinoiden jakautumisessa, jos ero muihin tuottajiin on tästä huolimatta suuri. C ei välttämättä pysty tukemaan tätä vaikutusta aikaansaavaa määrää enempää,  $Z1 \sim Z2$  ja  $-(-Z1 - (-Z2)) < c \rightarrow 0 < c$ , mikä on aina tosi, koska julkisten varojen käytön määrä ei voi olla negatiivista. Tällöin pelissä voidaan siis päätyä tilanteeseen, jossa muut pelaajat voivat parantaa asemaansa ja huonontaa C:n asemaa, mutta C ei voi parantaa asemaansa millään tavalla.

Unionin valtiontukisääntely siis suojaa erityisesti budjetiltaan heikompia jäsenvaltioita. Komissio on myös todennut tämän yhdeksi valtiontukisääntelyn tavoitteeksi.<sup>1585</sup> Koska Unioni estää muita jäsenvaltioita parantamasta asemaansa pelissä, säilyy budjetiltaan heikompien jäsenvaltioiden asema suhteellisesti parempana.

<sup>1585</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 1.

Toinen etu yhteistyössä on, että mitä suurempi joukko maita siinä on mukana, sitä pienemmäksi yhteistyön haitat tai muiden valtioiden reagointi yhteistyöhön jää.<sup>1586</sup> Toisaalta tällainen ala- tai ylärajojen asettaminen voi joissain tapauksissa johtaa huonompaan tilanteeseen, jos osa toimijoista pystyy asettamaan ensin oman tuki- tai veropolitiikkansa muille haitallisella tavalla, mutta rajat estävät muita optimoimasta politiikkaansa.<sup>1587</sup> Toki tukien vapauttaminen, jota viimeisen vuosikymmenen aikana on tehty, johtaa tilanteeseen, jossa budjetiltaan vahvemmat jäsenvaltiot voivat tukea toimintojaan enemmän. Budjetiltaan heikommat jäsenvaltiot eivät välttämättä tarkoita suurempia jäsenvaltioita, mutta eivät myöskään poissulje sitä. Erityisesti suuremmilla jäsenvaltioilla voi olla käytössä enemmän varoja tukea avaintoimialoja, vaikka pienillä valtioilla olisikin käytössään suhteessa enemmän varoja. Toisaalta taas suurempienkin jäsenvaltioiden budjetit voivat olla niin huonossa kunnossa, että ne eivät voi voittaa tukikilpailussa. Komission näkemys pelistä on, että haitallinen tukikilpailu eli edellä kuvatut pelit estetään sääntelemällä tukien käyttöä sektoriaalisten tavoitteiden sijaan horisontaalisiin tavoitteisiin.<sup>1588</sup> Tätä näkemystä voidaan kritisoida hyvin voimakkaasti, koska ei ole tiedossa selkeää perustelua sille, miksi horisontaaliset tuet estäisivät tukikilpailun eikä komissiokaan ole tätä perustellut selkeämmin missään kohtaa. Toisaalta komissio on painottanut todella usein horisontaalisten tukien merkitystä talouskasvulle, joten tässä tapauksessa voi olla, että komission laskelmissa pelin BKT-muuttujaan vaikuttavat muutkin tekijät kuin markkinaosuuden muutokset. Tähän viittaa myös se, että tukia ohjataan käytettävään T&K&I-toimintaan, energiaan ja riskirahoitukseen.<sup>1589</sup>

Valtiontukien määrän kasvattaminen hallitusti, mihin komissio on pyrkinyt viime vuosina,<sup>1590</sup> voi myös olla edellä kuvatun mallin mukaisesti hyödyllistä pelaajille. Tämä edellyttää ainoastaan sitä, että  $\Sigma XYZ > \Sigma abc$ . Lähtökohtaisesti pelkkää tuotantoa tukiessa tilanne ei ole näin, koska muutoin valtiontukia ei kielletäisi.<sup>1591</sup> Komissio kuitenkin pyrkii valtiontukisäännöillä muuttamaan pelin lähtöolettamia niin, että  $\Sigma XYZ > \Sigma abc$ . Tämä pyritään toteuttamaan kasvattamalla tuista saatavaa BKT-hyötyä ohjaamalla tukea kasvua luoviin käyttökohteisiin eli komissio pyrkii nostamaan  $\Delta XYZ$ -muuttujan arvoa. Samalla saavutetaan myös lievä lasku muuttujan  $\Delta abc$ -arvoon, koska useat tukimuodot ovat kuitenkin rahallisesti rajattuja tai komissio sallii ainoastaan ”oikeasuhtaisen tukemisen” ja edellyttää, että ”tuen on oltava rajattu ehdottomaan vähimmäismäärään”. Tällöin jäsenvaltioilla on moninkertainen kannustin pelissä: ne voivat parantaa omaa arvonluontiaan kasvattamalla tukien määrää, mutta vaikka muut jäsenvaltiot tukisivat, ei tilanne kuitenkaan muu-

1586 Keen & Konrad 2012 s. 35.

1587 Keen & Konrad 2012 s. 33-34.

1588 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 4.

1589 Ks. tarkemmin luku 1.5.4 Valtiontuet Euroopan unionissa viime aikoina.

1590 Ks. luku 1.5.4 Valtiontuet Euroopan unionissa viime aikoina.

1591 Ks. tämän luvun aiemmat perustelut.

tu alkutilannetta huonommaksi. Komission arvioita siitä, miten julkisten varojen käyttö loppujen lopuksi vaikuttaa talouskasvuun ja jäsenvaltioiden välisiin asetelmiin, voidaan toki kritisoida kuten muitakin makrotaloudellisia olettamia.<sup>1592</sup>

Toinen huomioitava seikka pelin muuttamisessa on se, että yhden jäsenvaltion tukiessa  $\Delta X$  suurenisi ja tämän vaikutukset muihin jäsenvaltioihin on yhä huomioitava. Jos nämä vaikutukset ovat enemmän kuin hieman negatiivisia, pakottaa tämä muut jäsenvaltiot reagoimaan, mikä johtaa tukikilpailuun. Toisaalta tukikilpailun kasvattaessa arvonluontia enemmän kuin julkisten varojen käyttöä on tämä hyödyllistä Unionin ja yhteisen edun kannalta ainakin lyhyellä tähtäimellä. Toki myös kilpailukyyn säilymiseen ja taloudellisen kasvun kestävyteen on pitkällä tähtäimellä kiinnitettävä huomiota. Kritiikkiä voidaan esittää myös siitä, miten taloudelliselta tilanteelta heikomprien jäsenvaltioiden asema on huomioitu tässä mallissa. Vain osa taloudellisesta kasvusta päätyy vahvistamaan budjettia. Tähän vaikuttaa mm. kokonaisveroaste ja mahdollisuudet siirtää voittovaroja muualle. Mitä vähemmän talouskasvusta päätyy budjetin hyödyksi sitä aiemmin tulevat rajat vastaan siinä, miten kauan  $\Sigma XYZ > \Sigma abc$ . Talouskasvun syntyessä viiveellä on myös mahdollista, että budjetiltaan heikommät jäsenvaltiot eivät kykenisi tukemaan niin paljon kuin budjetiltaan vahvemmat, koska varoja pitäisi irrottaa heti. Tämä voi aiheuttaa komission pelkäämää budjettisyyistä aiheutuvaa vääristymää jäsenvaltioiden välillä.

Toisena mahdollisuutena olisi, että komissio uskoisi tukikilpailun johtavan tilanteeseen, jossa budjetiltaan vahvemmat jäsenvaltiot voisivat hyötyä heikomprien jäsenvaltioiden kustannuksella, koska nämä eivät voi tukea riittävästi voittaakseen tukikilpailussa. Tämä on yllä olevassa kaaviossa kuvattu tilanne, joka johtuu siitä, että tasavertaisten pelaajien tukikilpailussa ei ole voittajia. Tällöin tilanne olisi haastava sekä periaatteellisella että käytännön tasolla: periaatetason ongelmana olisi, että tällöin arvionluonti ei kasva kokonaisuutena, vaan joidenkin jäsenvaltioiden etu perustuu ainoastaan siihen, että toiset häviävät enemmän. Toki tuki voi tällöinkin edistää jotain yhteisen edun mukaista tavoitetta kuten ympäristön tilan paranemista. Käytännön tasolla ongelmana on, että jäsenvaltioiden välille muodostuisi tällöin eroja, jotka eivät perustu millään tavalla kilpailukykyyn vaan ainoastaan jäsenvaltioiden lähtötilanteeseen. Tätä ei voi pitää kestäväenä sisämarkkinoiden toiminnan tai pitkän aikavälin kilpailukyyn säilyttämisen kannalta.

Optimaalinen tilanne yhteenliittymän jäsenten kannalta voidaan saavuttaa yhteistyöllä, jossa kaikki valtiot sitoutuvat olemaan tukematta yrityksiään, jolloin tilanne on mahdollisimman hyvä kaikkien pelaajien kannalta. Samalla voittavat myös kuluttajat, koska markkinoiden toiminta tehostuu. Tämä on myös taloustieteissä parhaaksi arvioitu toimintatapa.<sup>1593</sup> Tämän vuoksi EU kykenee valtioiden yhteenliittymänä ohjaamaan taloutta optimaaliseen suuntaan. Kieltämällä valtioneudet

---

1592 Näitä olettamia tukevasta taloustieteellisestä tutkimuksesta ks. luku 2.

1593 Wang 2003.

Unioni siis edistää myös sen jäsenvaltion etua rajoittamalla niiden vapautta tukea yrityksiään. Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin parantaa yhä omaa asemaansa tukemalla, jolloin valtioneuissa asetelma on johtanut erikoiseen tilanteeseen: jäsenvaltiot ovat antaneet toimivallan valtioneuiksi säätelystä Unionille, jota edustaa komissio, joka toimii jatkuvasti jäsenvaltioiden vastapuolena niiden pyrkiessä lisäämään tukia. Jäsenvaltiot itse taas pyrkivät saamaan tukisääntelyä lievemmäksi, vaikka tämä on vastoin niiden omaa etua.<sup>1594</sup> Täysin samat mekanismit pätevät myös verokilpailuun, jonka vuoksi Unioni onkin alkanut puuttumaan voimakkaasti verokilpailun ”räikeimpiin” muotoihin ja ottanut haitallisen verokilpailun yhdeksi painopistealueekseen.<sup>1595</sup>

Unionin kanta valtioneuiksiasioissa on pitkään ollut, että kilpailuasioden hoitaminen ylikansallisella tasolla on kaikkein tehokkainta, koska asioiden hoitamiseen tällä tasolla on parhaat edellytykset.<sup>1596</sup> Kansallisella tasolla asioiden tehokkaan hoitamisen esteinä ovat juurikin nämä peliteorian ennustamat esteet eli mahdollisuudet parantaa omaa asemaansa toimimalla yhteisen edun vastaisesti. Unionin näkökulma on myös peliteorian tuloksia tukeva: komission näkökulmasta sisämarkkinoiden yhdyntymisen lisääminen ei ole mahdollista ilman valtioneuiksiääntöjä ja niiden tiukkaa valvontaa.<sup>1597</sup> Muutoin päädyttäisiin peliteorian osoittamaan tilanteeseen, jossa valtioille syntyy kannustimia käyttää valtioneuiksiä omien toimialojensa tukemiseen, jos muut keinot toimialan tukemiseksi tai suojaamiseksi eivät enää ole mahdollisia. Tämän vuoksi valtioneuiksiäännöt myös olivat yhtenä painopisteenä Unionin vuoden 2004 itälaajentumisessa.<sup>1598</sup> Toisaalta joissain tilanteissa päädytään myös vastakkaiseen lopputulokseen, jos valtiolla on jo olemassa kannustin lisätä veroja tai vähentää tukia ja lähellä olevan talousalueen verotaso on korkeampi tai tukitaso alempi, voi tämä ensimmäinen toimija useissa peliteorialla mallinnettavissa tilanteissa muuttaa toimintaansa vastaamaan vertailualueen verotasoja tai tukipolitiikkaa.<sup>1599</sup> Valtioilla on ylipäättään tapana muuttaa omaa kilpailu- ja talouspolitiikkaansa vastaamaan lähi-alueiden valtioiden politiikkaa,<sup>1600</sup> tämän vuoksi kaikkien jäsenvaltioiden toimintaa muuttava sääntely on erityisen tehokasta, koska joidenkin valtioiden politiikka asettaa jonkinlaiset viitearvot myös muille valtioille ja vähentämällä tukia eniten tukessa valtioissa voidaan estää muita jäsenvaltioita nostamassa tukiaan näiden tasolle.

Komissio on perustellut valtioneuiksiääntöjä myös sillä, että niillä estetään sisämarkkinoiden pirstoutuminen.<sup>1601</sup> Tämä tukee myös peliteorian mukaista näkemys-

---

1594 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

1595 Ks. tarkemmin luku 1.5.4 Valtioneuet Euroopan unionissa viime aikoina.

1596 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2003 s. 1.

1597 Ks. esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 6.

1598 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 11 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 7.

1599 Eyland & Zaccour 2014.

1600 Wagener 2013 s. 96-99.

1601 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 2.

tä, jonka mukaan valtioiden välisessä kaupassa valtiolla on aina kannustin pyrkiä parantamaan omaa asemaansa, vaikka tämä johtaisikin valtiolla haitalliseen tilanteeseen.<sup>1602</sup> Komissio myös katsoo auttavansa jäsenvaltioita käyttämään resurssejaan paremmin budjettirajoitteiden ja niukkojen resurssien aikakautena.<sup>1603</sup>

Peliteoriaa käytettäessä on huomioitava, että valtioiden ja erityisesti valtioiden poliittisten päättäjien intressien ollessa keskenään ristiriitaisia, ei kahden muuttujan mallin peliteorialla päästä riittävän tarkkaan lopputulokseen. Peliteoreettinen tilanne on lähempänä tilannetta, jossa saatavan hyödyn määrä eri toimijoille on erisuuruinen samasta toimenpiteestä ja yksilöillä (valtioilla) on erilaisia intressejä.<sup>1604</sup> Nämä voivat liittyä esimerkiksi valtapuolueen tärkeän äänestäjäryhmän intresseihin tai valtion talouden erityispiirteisiin. Tämän vuoksi kahden muuttujan mallin ehdottama täydellinen kieltö ei välttämättä ole paras mahdollinen ratkaisu. Peliteorian mukaisesti tällaisessakin mallissa paras lopputulos saadaan yhteistyöllä.<sup>1605</sup> Yhteistyöllä voidaan löytää optimaalinen taso myös verokilpailussa, vaikka tämä taso vaihtelee eri valtioiden välillä, tämä edellyttää tosin riittävän suurta joukkoa yhteistyössä toimivia maita, mikä Unionin tasolla saattaa jo täytyä.<sup>1606</sup> Tästäkin näkökulmasta Unionin kautta annettu sääntely, jota jäsenvaltioista jollain tasolla riippumaton elin, komissio, valvoo, on jäsenvaltioiden kannalta paras ratkaisu.

Komission kannanotot valtioneuvoston tavoitteista ja lopputuloksista ilman sääntelyn toimeenpanoa kuvaavat hyvin peliteoriasta ja tukikilpailusta johdettavaa ajattelutapaa:

*”On vaara, että tietyt jäsenvaltiot aikovat yrittää tukea yrityksiään, jotta jälkimmäiset voivat saada johtoaseman uusilla integroituneilla markkinoilla. Tällaiset toimenpiteet olisivat vahingollisia kilpailulle. Ne johtaisivat etuihin tiettyjen jäsenvaltioiden talouksille muiden jäsenvaltioiden vahingoksi. Jos kaikki jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön samanlaisia keinoja, ei yksikään jäsenvaltio saisi etua ja kaikki haaskaisivat vähäisiä budjettiresurssejaan.”<sup>1607</sup>*

Tästä kannanotosta voidaan havaita aina voimassa oleva kannustin lisätä tukia, tavoite saada etua muiden kustannuksilla ja se, että ilman yhteistyötä kaikki haaskaavat resurssejaan nollasummapeliin. Peliteorian mukainen ajattelutapa näkyy siis

---

1602 Ks. esim Dunn & Hutti 2004.

1603 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 8.

1604 Englanninkielinen ja tunnetumpi termi tilanteelle on “Transferrable utility games with individual goals”.

1605 Ks. yhteistyöstä esim. Haugen 2009 s. 230-236.

1606 Conconi, Perroni & Riezman 2008 luku 5.

1607 Euroopan komissio 1990 s. 3.



komission valtioneuvoston politiikan toteuttamistavoissa. Tukikilpailusta tehty tutkimus tukee myös peliteorian käyttämistä valtioneuvoston politiikan välineenä.<sup>1608</sup>

Tämän vuoksi valtioneuvoston hoitaminen Unionin tasolla tuo suurimmat tehokkuushyödyt, ja tämän vuoksi julkisten varojen tehokas käyttö on selkeästi Unionin toimivaltaan kuuluva tavoite. Komission näkemyksen mukaan valtioneuvoston kilpailu olisi haitallista sekä jäsenvaltioiden että Unionin eduille.<sup>1609</sup> Vastakkainasettelua kuvaa sekin, että komissio pyrkii estämään tilanteen, jossa kansallisten hallitusten päätökset rasittavat kohtuuttomasti julkisia varoja tai tasapuolisia toimintaedellytyksiä.<sup>1610</sup> Jäsenvaltioiden hallitusten on tunnustettu pyrkivän suosimaan omia talouden alojaan ja yrityksiään EU:n sääntelyltä ja integraatiolta.<sup>1611</sup> Juuri tämä on perimmäinen syy vastakkainasetteluun sisämarkkinasääntelyn kehittämisessä.

Unionin valtioneuvoston uudistuksissa komissio on pääsääntöisesti siirtänyt päätös- ja valvontavaltaa yhä enemmän jäsenvaltioille.<sup>1612</sup> Tätä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena ottaen huomioon vahvat intressiristiriidat koko Unionin etua edustavan komission ja yksittäisten jäsenvaltioiden etua ajavien jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten ja politikkojen välillä. Tosin jäsenvaltioiden tasolla komissio on keskittänyt huomionsa nimenomaan tuomioistuimiin, joiden kanssa se on pyrkinyt tekemään yhteistyötä kielletyn valtioneuvoston torjunnassa ja siirtänyt huomattavasti rutiinimuotoista valvontaa kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi.<sup>1613</sup>

Toisaalta kyseinen lähestymistapa mahdollistaa komission resurssien säästämisen, koska tutkintaan ei tarvitse käyttää läheskään vastaavia määriä aikaa ja vaivaa, kun jäsenvaltiot voivat myöntää tiettyjä tukia hankkimatta tähän etukäteen komission hyväksyntää. Intressiristiriita on komission tunnustama ongelma ja komissio on esittänyt tähän ratkaisuna avoimuuden lisäämistä sekä komission ja jäsenvaltioiden välistä läheistä yhteistyötä valtioneuvoston asioissa.<sup>1614</sup> Intressiristiriidan voisi olettaa olevan vähäisempää tuomioistuinten tehdessä valvontaa kuin jäsenvaltioiden, varsinkin jos tuomioistuimen ja lainsäätäjän erillisyyttä pitää, mikä on lähtökohtana EU:ssa. Toisaalta komissio on laatinut hyvin pitkälle meneviä ohjelmia ja suunnitelmia siitä, miten jäsenvaltiot valvovat itse kehittää omaa kilpailupolitiikkaansa ja useat näistä ehdotuksista ovat hyvin kehittyneitä ja niillä on pitkä historia.<sup>1615</sup>

---

1608 Liesegang 2018 ja erityisesti luvut 2-4, joissa peliteoriaa sovelletaan.

1609 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 1.

1610 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 14.

1611 Ks. Smith 2010.

1612 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2006 s. 15 ja Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 3.

1613 Ks. Velasco & Pastor-Merchante. 2015 s. 138-140.

1614 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 3.

1615 Komission ja jäsenvaltioiden yhteistyön kuvauksesta katso esimerkiksi komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2017 s. 1. Katso myös Komission tiedonanto COM(2014) 453 Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla: Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät.

#### **4.2.6 Aiheuttamisperiaatteen suhde tarkoituksenmukaisuusperiaatteeseen**

Kuten aiemmin mainittiin, aiheuttamisperiaatetta eli saastuttaja maksaa -periaatetta ei sovelleta kaikissa tapauksissa ehdottomasti, vaan valtio voi esimerkiksi vähentää saastumista ilman, että se asettaa saastumisen kustannukset niiden aiheuttajan maksettavaksi. Tätä on perusteltu ratkaisukäytännössä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisellä, koska kustannusten hankkia vähemmän saastuttavaa tekniikkaa katsottiin olevan niin suurina, että muut toimenpiteet eivät olisi saaneet aikaan samaa ympäristövaikutusta tehokkaasti.<sup>1616</sup> Vastaavaa ratkaisukäytäntöä on noudatettu myös esimerkiksi edistettäessä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa erilaisilla investointi- ja toimintatuilla: sen sijaan että olisi asetettu saastuttamisen kustannuksia aiheuttajan kannettavaksi, tuettiin aiheuttajaa vähentämään saastumista. Tätä perusteltiin tarkoituksenmukaisuusvaatimuksella.<sup>1617</sup>

Kannustavan vaikutuksen vaatimuksen sisältö on nykykäytännössä lähempänä tarkoituksenmukaisuusvaatimusta kuin aiheuttamisperiaatetta. Kannustavaan vaikutukseen riittää ainoastaan se, että tuensaaja toimii tuen kanssa paremmin kuin ilman tukea.<sup>1618</sup> Aiheuttamisperiaatteesta onkin pitkälti luovuttu viime vuosina.<sup>1619</sup> Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä on komission suuntaviivoissa perusteltu lähinnä siten, että tuki on tarkoituksenmukainen, jos se tukee unionin tavoitteiden ja vastaavien kansallisten tavoitteiden saavuttamista ja se johtaa kaikkein tehokkaimpaan markkinatulokseen.<sup>1620</sup> Tässä kannassa huomioidaan taas Unionin tavoitteet ympäristöasioissa ja sen vastapainona oleva kilpailun vääristyminen.

Aiheuttamisperiaatteen vastaisesti voidaan kuitenkin myöntää valtiontukia, mistä seuraa se, että jäsenvaltio voi tukemalla ympäristölle hyödyllistä toimintaa ottaa vastatakseen osasta saastumisen kustannuksia. Jos tätä joustoa ei olisi käytössä, eivät valtiot voisi ottaa käyttöön juuri muita toimenpiteitä päästöjen vähentämiseen kuin erilaisia haittaveroja saastuttavalle toiminnalle. Valtioiden voitaisiin tuki ei-saastuttavaa toimintaa, mutta päästöjen vähentämistä ei voitaisi tukea. Aiheuttamisperiaatetta tulee siis tulkita valtiontukien yhteydessä lähinnä ohjeellisenä, koska päästöjen vähentäminen priorisoidaan korkeammalle kuin tämän periaatteen tiukka soveltaminen. Toisaalta valtiontukisäännöissä sallitaan hyvin harvoja sellaisia tukia, joissa valtio tukee saastuttamisen vähentämistä tai saastuttamisen vaikutusten vähentämistä. Ainoita suuntaviivoista löytyviä tukia, joka soveltuu suoraan tällaiseen

---

1616 Ks. Komission päätös SA.45694 Portugal – PO SEUR Programme for Clean Buses in urban areas kohdat 35-42.

1617 Ks. esim. Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 28.

1618 Ks. esim. Komission päätös SA.47351 Prolongation of the State aid Scheme SA.43564 “Scottish Green Bus Fund” kohta 24.

1619 Ks. Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojeluun (94/C 72/03) kohta 1 ja luku 4.2.2.9 Saastuttaja maksaa -periaate eli aiheuttamisperiaate.

1620 Ks. Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 107.

toimintaan, on tuki yritysten uudelleensijoittamiseen. Tällä voidaan tukea yrityksiä sijoittamaan toimintansa sellaiseen paikkaan, jossa toiminnasta aiheutuva pilaantuminen aiheuttaa vähemmän haitallisia vaikutuksia.

## 5. Periaatteiden ja kriteerien soveltamiskehikko

### 5.1 SEUT 107(3) -artiklan soveltamisessa käytettyjen periaatteiden ja kriteerien muodostama soveltamiskehikko

Komission päätöksenteko, jossa arvioidaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, sisältää useita vaiheita. Päätöksenteossa huomioidaan tuen sisältö, sen valtiontuki-luonne ja mahdollinen soveltuvuus sisämarkkinoille jonkin poikkeuksen nojalla. Komissio joutuu päätöksenteossaan huomioimaan kolmenlaisia seikkoja: tukeen liittyvät tosiseikat, valtiontukia koskevat oikeudelliset säännöt ja Unionin yhteistä etua edistävät tavoitteet eli poliittiset seikat. Näistä arvioinneista päätöksiin kirjataan tosiseikat ja oikeussäännöt suoraan ja selkeästi, mutta poliittiset seikat ovat luettavissa epäsuorasti yksittäisistä päätöksistä tai suoremmin komission suuntaviivoista tietyille tukimuodoille.

Lähtökohtana komission päätöksissä on, että valtiontukea ympäristönsuojeluun ja energia-alalle voidaan antaa vain, jos tuella poistetaan toimintapuute ja siten tehostetaan markkinoiden toimintaa.<sup>1621</sup> Seuraavat esitykset perustuvat myös komission suuntaviivoissa esittämien taloudellisten olettamien pohjalle ja ne pyrkivät kuvaamaan taloudellisia malleja niillä reunaehdoilla, joita komissio asettaa valtiontukisääntelyssä ja sen soveltamisessa. Komission näkemyksen mukaan tuet voivat tehostaa markkinoiden toimintaa, koska ne puuttuvat markkinahäiriöihin. Toisaalta komissio näkee tuilla myös kilpailua haittaavan vaikutuksen. Tuille asetetaan tämän mekaanisen taloudellisen analyysin lisäksi useita muitakin tavoitteita ja edellytyksiä, jotta niiden voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. Nämä edellytykset liittyvät kuitenkin usein samojen tosiseikkojen arviointiin: miten tuki vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja minkä verran siihen käytetään resursseja.

Lähtökohtana on, että tuen määrän kasvaessa kasvaa riski, että tuki vääristää kilpailua enemmän kuin mitä se tehostaa markkinoiden toimintaa. Niin kauan, kun yksittäinen toimija tai toimialat saavat etua tietystä tuesta, tuki vääristää joka tapauksessa kilpailua, vaikka se olisikin hyvin kohdennettua ja tähtäisi markkinahäiriön poistoon. Tuesta kilpailulle aiheutuvan haitan oletetaan siis kasvavan sitä nopeammin mitä enemmän tukia myönnetään. Tämä tarkoittaa, että tuen rajahyöty on negatiivinen. Tämä on looginen johtopäätös, koska muussa tapauksessa valtioiden kannattaisi tukea yrityksiään mahdollisimman paljon. Tällöin jokainen tukemiseen käytetty euro tuottaisi enemmän hyvää kuin haittaa, mikä johtaisi yritystukien,

---

<sup>1621</sup> Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle.

valtioiden budjettien ja kansantalouksien raja-arvon kasvamiseen kohti ääretöntä. Koska tällaisesta ääretöntä kasvua ei ainakaan vielä ole tapahtunut, voidaan turvallisesti sanoa, että tuen kokonaishyöty saattaa olla matalilla tukimäärillä positiivinen, mutta lähestyy lähtökohtaisesti kohti negatiivista ääretöntä.

Näillä rajoittamilla tukimäärän vaikutusta markkinoiden tehokkuuteen voidaan mallintaa jatkuvilla polynomifunktiolla, jota käsitellään matematiikassa hyväksytyjen perusoperaatioiden mukaisesti.<sup>1622</sup> Polynomifunktion näkökulmasta kyseessä on tyypillinen optimointiongelma, josta voidaan ratkaista optimaalinen tuen määrä ottaen huomioon tuesta aiheutuneet hyödyt ja haitat.<sup>1623</sup> Vaikka rahamääräiset muuttujat ovat aina diskreettejä muuttujia, käsitellään niitä tässä yksinkertaistuksen vuoksi jatkuvina muuttujina. Samalla tavalla myös tukikilpailun haittoja käsitellään jatkuvina muuttujina, vaikka useissa tutkimuksissa on todettu, että usein vaikutukset näkyvät yritys kerrallaan, mikä puoltaisi jonkin verran diskreettisuutta.<sup>1624</sup> Samaa asiaa samoilla reunaehdoilla voitaisiin kuvata useilla erilaisilla matemaattisilla malleilla, esimerkiksi paloittain määritellyillä funktioilla, mutta nolasta äärettömään määritely polynomifunktio on yksinkertaisin tapa kuvata asiaa. Koska mitään tiettyä enimmäisarvoa markkinoiden kärsimälle haitalle ei voida määrittää, käytetään tässä yksinkertaistuksen vuoksi ääretöntä, vaikka markkinoiden kärsimälle haitalle voisi olla olemassa äärellinen raja-arvo. Tässä työssä käytetyissä kaavoissa tarkastellaan nolasta positiiviseen äärettömään jatkuvaa funktiota tietyllä alueella ja lukujoukkona ovat positiiviset reaalityöt ja nolla, jos ei toisin mainita.

Markkinoiden tai kilpailun tehokkuudesta puhuttaessa sitä käytetään eräänlaisena hyödyn mittarina. Tällainen hyötyfunktio (*utility function*) on taloustieteissä tyypillisesti käytetty kuvaaja. Hyötyfunktion y-akselille ei tyypillisesti anneta numeraalisia arvoja tai arvojen ei väitetä kuvaavan mitään tosiasiallista suuretta.<sup>1625</sup> Samalla tavalla tätä funktiota käytetään tässäkin tutkimuksessa, tehokkuutta ei mitata millään reaali maailmaan liittyvällä asteikolla, vaan kuvitteellisella lineaarisella asteikolla.

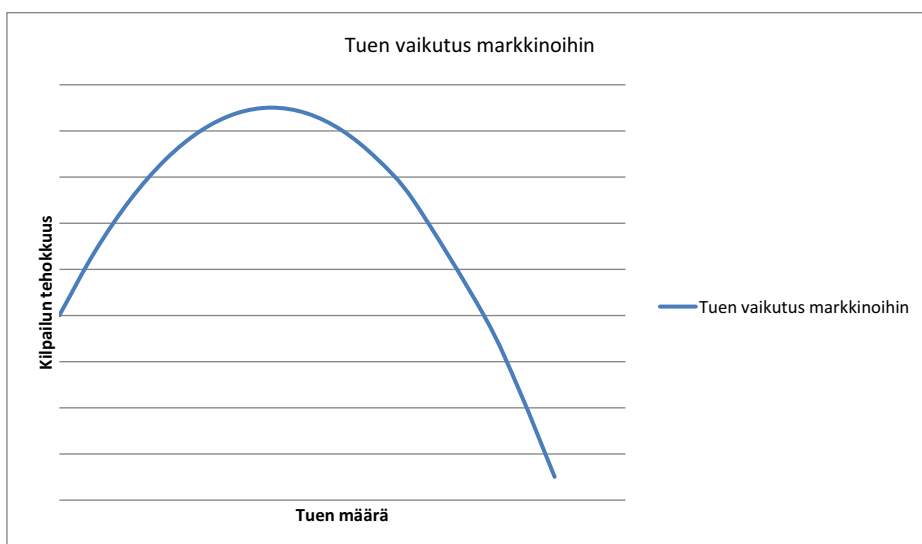
---

1622 Käytetyistä laskutavoista ja malleista ks. Grossman 1995 luku 1.

1623 Optimointiongelma ks. Grossman 1995 luku 1.

1624 Keen & Konrad 2012 s. 56.

1625 Hyötyfunktion käytöstä ks. esim. Hlaváček 2013.



Kuvio 1. Tuen vaikutukset markkinoiden tehokkuuteen

Tässä mallissa ja näillä muuttujilla tuki tehostaa aluksi markkinoita puuttumalla markkinahäiriöön, mutta tuen määrän kasvaessa se alkaa heikentää markkinoiden toimintaa, kunnes lopulta markkinat toimivat heikemmin kuin alussa. Syy tähän löytyy tuen kahdesta vaikutuksesta: Toisaalta pienikin tuki vääristää kilpailua, mutta toisaalta pienen tuen vaikutus on melko vähäinen. Komission lähtökohtana on, että pienikin tuki vääristää kilpailua.<sup>1626</sup> Tämä johtaa siihen, että tuen on saatava aikaan positiivisia vaikutuksia voidakseen olla sisämarkkinoille soveltuva SEUT 107(3) artiklan nojalla.

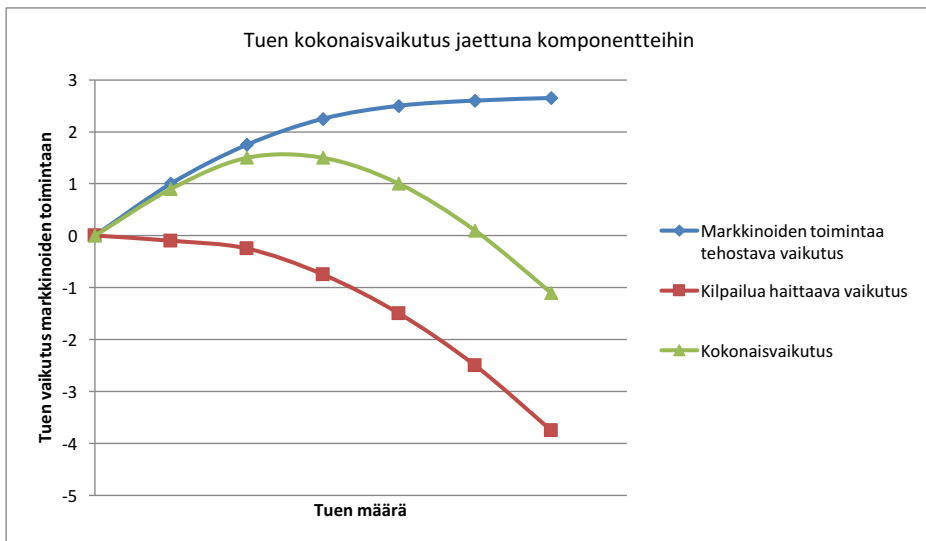
Tuen siis tulee lähtökohtaisesti tehostaa markkinoiden toimintaa, jotta sen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. Suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimuksia noudattava tuki toisaalta taas tehostaa markkinoiden toimintaa enemmän kuin mitä se vääristää kilpailua.<sup>1627</sup> Tukien eri vaikutuksia ja niiden yhteisvaikutusta voidaan havainnollistaa seuraavalla kuvalla. Tuen toinen komponentti kuvaa tuesta aiheutuvia hyötyjä ja toinen komponentti siitä aiheutuvia haittoja. Jotta mallin perustana oleva negatiivista ääretöntä lähestyvä hyöty on mahdollinen, tuen vaikutusten kahdesta komponentista negatiivisen komponentin raja-arvon täytyy olla suurempi kuin positiivisen komponentin tukimäärän lähestyessä ääretöntä. Vaikka tässä tutkimuksessa käsitellään äärettömiä raja-arvoja, oletetaan toisen tekijän olevan jatkuvasti ensimmäistä pienempi tarkastelualueella, vaikka sen raja-arvo

<sup>1626</sup> C-409/00, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92 kohta 20.

<sup>1627</sup> Ks. suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimusten sisällöstä luvut 4.2.2.2 Suhteellisuusvaatimus ja 4.2.2.5 Tarkoituksenmukaisuusvaatimus.

lähestyisi tosiasiaa ääretöntä. Tämä tarkoittaa sitä, että tuesta saatavan hyödyn arvon tulee lähestyä jotain reaalista arvoa, jonka jälkeen tuki ei voi tuottaa enää lisää hyötyä.

Tämä sopii EU:n valtiontukisääntelyssä käytettyyn ajattelumalliin, jonka mukaan tuella pyritään poistamaan markkinoiden toimintapuute. Tuella on saavutettu maksimaalinen hyöty siinä vaiheessa, kun markkinahäiriö on kokonaan poistunut. Toinen luonnollinen raja tuille tulee vastaan tuettaessa yksittäisiä yrityksiä. Valtion tukiessa yrityksiä hyötyä on yrityksen saama kilpailuetu. Tuotantotuen yksikkömäärän kasvaessa tukia tarvitaan jatkuvasti enemmän uuden korkeamman yksikkömäärän tuotannon tukemiseen, ja yksikköhinnan lähestyessä nollaa tarvittava tukimäärä lähestyy kohti ääretöntä. Yrityksen voitoistaan maksamina verotuloina saama hyöty taas ei voi kasvaa kohti ääretöntä, koska markkinoiden koko on rajallinen, jolloin yrityksen suurimmalla potentiaalisella voitolla on äärellinen raja-arvo. Kilpailulle ja kaupalle aiheutuvalle haitalle taas ei ole vastaavia reaalisia rajoitteita, jos tällaiseksi ei ajatella yrityksen pääsyä pysyvään monopoliasemaan. Tästä päästään siihen lopputulokseen, että tuista saatava hyöty voi aluksi kasvaa nopeammin kuin tuista saatava haitta, mutta tukimäärän suurentuessa hyödyn kasvu hidastuu ja haitan kasvu nopeutuu. Tästä päästään siihen, että tuilla on optimaalinen arvo, joilla niistä saadaan suurin mahdollinen hyöty. Komission sanoin: ”valtiontukeen on turvaututtava vain silloin, kun se on sopiva keino tarkasti määritetyn tavoitteen saavuttamiseksi, kun sillä luodaan asianmukaiset kannustimet”.<sup>1628</sup>



Kuvio 2. Tuen kokonaisvaikutus markkinoiden tehokkuuteen jaettuna komponentteihin

<sup>1628</sup> Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 4.

Markkinoiden tehostava vaikutus on siis muotoa  $a \cdot x^n$   $0 < a < 1$  jossa  $n$  on tuesta johdettu vakio, jonka arvo riippuu siitä laskeeko tehostuminen tukimäärien suuressa vai ei. Tuen haitallinen vaikutus taas on muotoa  $-b \cdot x$  tai  $-b \cdot x^m$  riippuen siitä, onko tuen markkinoita häiritsevä rajahaitta nouseva vai tasainen.

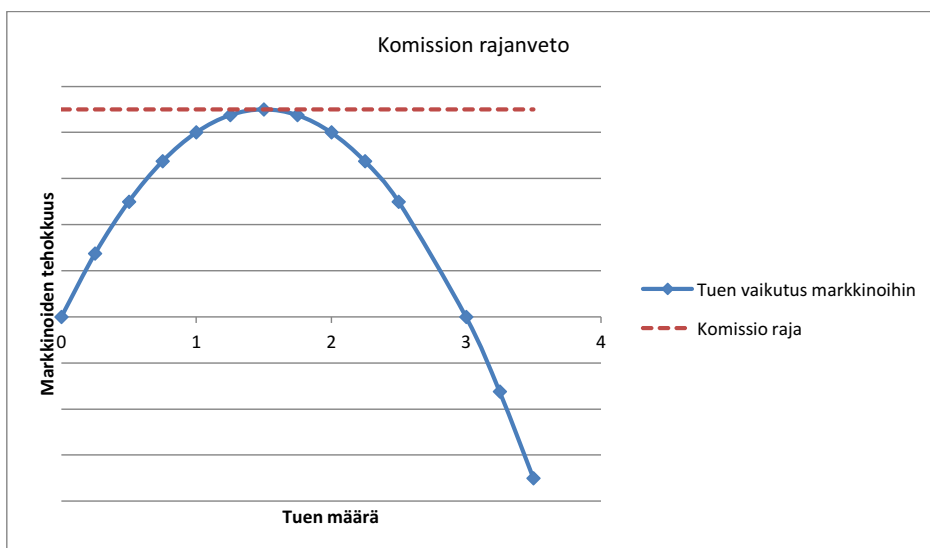
Unionin valtiontukipolitiikassa käytetyt mallit puoltavat sitä, että hyödyllinen vaikutus voi joissain tapauksissa olla haitallista suurempi, mutta tukimäärien kasvassa haitalliset vaikutukset nousevat aina suuremmiksi. Tämä puoltaisi sitä, että haitallisten vaikutusten eksponentti on suurempi kuin hyödyllisten vaikutusten eli joko  $n \cdot x$ ,  $m \cdot x^n$  tai  $-m \cdot x$  tai muita eksponentti-eroja. Näiden valinta ei kuitenkaan ole olennainen analysoidessa tukia, lähinnä se, että haitallisten vaikutusten aste on suurempi, josta saadaan yhtälön raja-arvo, on merkityksellinen analysoidessa taloudellisia malleja tai politiikkaa. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että mallin mukainen kuvaaja on oikeastaan muotoa  $f(x) = a \cdot x^n - b \cdot x^m$ ,  $m > n$ , koska eksponentteja ei ole olennaista määrittää ja ne voivat riippua mm. tukikohtaisista seikoista tai valituista mittayksiköistä. Tässä on myös huomioitava, että vakiot  $a, b \in \mathbb{R}^+$ , koska muunlaisella määrittelyllä tuen käyttäytyminen voisi poiketa mallissa määrittelystä ja samalla tosielämässä havaitusta eli johtaa taas siihen, että tuen raja-arvo lähestyisi positiivista ääretöntä tuen määrän lähestyessä ääretöntä.

Komissio on ratkaisukäytännössään todennut, että ulkoisvaikutuksia voi kompensoida sen verran, mitä ulkoisvaikutusten ero on verrattuna vähemmän niitä aiheuttavaan toimintaan.<sup>1629</sup> Komission kanta siis on, että tukitoimenpiteitä voidaan lisätä siihen pisteeseen asti, jonka jälkeen markkinoiden toiminta alkaisi heikentyä. Komission rajanveto sallitulle tukimäärälle on kohta, jossa markkinoiden tehokkuus on lakipisteessään eli kuvassa kohta, jossa katkoviiva ja tasainen viiva leikkaavat. Tässä pisteessä viimeinen tukieuro tehostaa yhtä paljon markkinoiden toimintaa vähentäessään jonkin markkinahäiriön vaikutusta kuin se aiheuttaa haittaa kilpailulle tukemalla jotain toimialaa.

---

<sup>1629</sup> Ks. esim. komission päätös SA.47429 Incentives for combined transport in Croatia kohta 38.





Kuvio 3. Komission rajanveto sallitusta tuesta ottaen huomioon suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimukset.

Tästä kuvaajasta voidaan huomata, miten muotoa  $f(x) = a \cdot x^n - b \cdot x^m$ ,  $m > n$ ,  $a, b \in \mathbb{R}^+$  oleva funktio käyttäytyy. Se saattaa saada hetkellisesti positiivisia arvoja, mutta suuremmilla tukimäärillä se saa aina negatiivisia arvoja, koska jälkimmäisen tekijän eksponentti on suurempi. Koska tämän funktion raja-arvo lähestyy aina negatiivista ääretöntä ( $-\infty$ ), voidaan se hyväksyä, koska positiivista ääretöntä lähestyvä raja-arvo ei voi olla mahdollinen. Tällöin tuettu toiminta ja tuen määrä kasvaisivat lopulta koko maailman kansantalouden suuruiseksi, mitä ei tähän mennessä ole tietävästi tapahtunut.

On huomioitava, että komissio pyrkii mahdollisimman tehokkaaseen lopputulokseen markkinoiden kannalta.<sup>1630</sup> Tällöin sopiva tuen määrä olisi kohdassa, jossa viimeisellä eurolla ei enää saada aikaan markkinoiden tehostumista, mutta se ei myöskään heikennä vielä sisämarkkinoiden toimintaa. Tämä olisi ylempään kuvaajaan piirretty raja markkinoiden tehokkuutta kuvaavan funktion kohtaan, jossa sen kulmakerroin on nolla (0) eli kuvaaja on hetkellisesti vaakasuora. Toisaalta komission toisena tavoitteena on ollut myös julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö.<sup>1631</sup>

Varojen tehokkuutta kuvaa tässä tapauksessa se, kuinka paljon hyötyä kilpailun tehostumisesta ja markkinoiden toiminnan paranemisesta saadaan aikaan yhdellä

<sup>1630</sup> Ks. esim. Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 34.

<sup>1631</sup> Ks. esim. Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 12 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1386/2013/EU, 20.11.2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” kohta 28.

tukieuroilla. Tätä kuvaa edellisten funktioiden kulmakerroin, joka voidaan päätellä derivaatan avulla. Kulmakerroin on tässä tapauksessa muotoa  $f'(x) = n \cdot a \cdot x^{n-1} - m \cdot b \cdot x^{m-1}$  eli se saa tuesta riippuen mahdollisesti aluksi positiivisia vaikutuksia, mutta funktion kuvaaja on silti muodoltaan alaspäin viettävä eli sen vaikutukset kääntyvät jossain kohtaa negatiivisiksi. Optimointiongelmassa funktion huippu voidaan löytää derivaatan nollakohdasta, koska tässä kohtaa kuvaaja on tasainen eli paikallisessa maksimiarvossa. Markkinoiden maksimaalinen tehostaminen asettuisi tässä mallissa kohtaan, jossa  $f'(x) = n \cdot m \cdot x^{m-1} = 0$  eli derivaatan nollakohtaan. Tällöin markkinavaikutusta kuvaava funktio on huipussaan ja tämän jälkeen jokainen tukieuro aiheuttaa enemmän haittaa kuin hyötyä markkinoiden toiminnalle. Kuviota tarkastellessa on hyvä huomata, että tosielämässä yhden tukieuron vaikutusta ei koskaan voida mallintaa. Analyttisellä tarkastelutasolla tukien vaikutusten tarkastelu on mahdollista ja jopa tarpeellista, jotta voidaan selvittää, mikä on sopiva tukimäärä ja miten markkinat reagoivat tukeen.

Tällä tavoin arvioituna markkinoille hyödyllisellä tuella suurin tukihyöty on matalilla tukimäärillä, ja tietyn rajan jälkeen jokaisen tukieuron tehokkuus laskee. Tästä syystä linja valtiontukiin on lähtökohtaisesti pidättyväinen ja tuen sopivan määrän määrittäminen vaatiikin tukea myöntävältä jäsenvaltiolta huolellisia perusteluja. Vaikka tuella saataisiinkin maksimoitua markkinahyötyä, on tällöin iso osa tukieuroista käytetty hyvin tehottomasti.

Toisaalta usein todellisuudessa pieni tukimäärä ei juuri vaikuta markkinoiden toimintaan. Tämän vuoksi teorettinen malli ei suoraan sovellu erilaisten tukien arviointiin. Esimerkiksi huomattavasti kalliimpaa teknologiaa tuettaessa vähäiset tukimäärät eivät vielä saa markkinatoimijoita ottamaan sitä käyttöön vaan vasta tukimäärän ylittäessä tietyn rajan uusi teknologia otetaan käyttöön. Tähän mennessä tuki ei ole vaikuttanut markkinoiden toimintaan, koska kukaan ei ole hyötynyt siitä. Tuen vaikutus markkinoihin on siis nolla, kunnes joku hyödyntää tukea. Tämä pitää paikkaansa erityisesti investointitukien kohdalla. Jotkin tuet, esimerkiksi verotuet vaikuttavat sen sijaan välittömästi, koska ne voivat saada aikaan pieniä muutoksia suurten ihmis- tai yritysryhmien toiminnassa. Toisaalta taas myös verotuista on tehty havaintoja, että ne vaikuttaisivat pääasiassa yrityskohtaisesti yritysten tehdessä sijoittautumispäätöksiään.<sup>1632</sup>

Tällaisissa tapauksissa on huomioitava tarkoituksenmukaisuusvaatimus: tukitoimenpiteen on oltava tarkoituksenmukainen sille asetetun tavoitteen saavuttamiseen.<sup>1633</sup> Tällöin toimenpide, joka ei saa aikaan vaikutuksia, ei ole tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseen. Sama on kyseessä silloin, jos tuella saadaan aikaan hyvin vähäisiä vaikutuksia markkinoiden toimintaan joko absoluuttisesti

<sup>1632</sup> Keen & Konrad 2012 s. 50-51.

<sup>1633</sup> esim. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 40 ja Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 5.

arvioituna tai verrattuna kilpailun vääristymiseen. Komission ratkaisukäytännössä on arvioitu, että tuella on saatava aikaan riittäviä vaikutuksia, jotta se täyttäisi tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen.<sup>1634</sup> Tämä tarkoittaa, että jos tukea myönnetään, sitä tulee myös myöntää tarpeeksi, jotta saadaan aikaan riittäviä vaikutuksia. Tuen myöntämistä rajoittaa toisaalta tuen yläpäässä suhteellisuusvaatimus eli vaatimus siitä, että tuen määrä on rajoitettu mahdollisimman pieneksi, joka kuitenkin saavuttaa tukien tavoitteet.<sup>1635</sup>

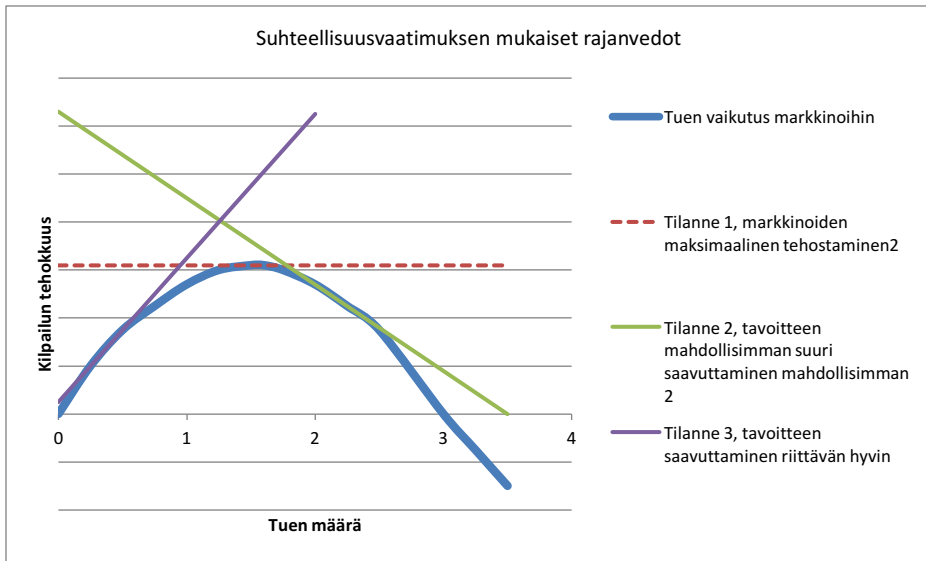
Tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan siis ratkaisuharkinnassa kahdessa kohtaa. Aluksi arvioidaan, onko tukeminen ylipäättään tarkoituksenmukainen keino ongelman ratkaisemiseen. Tämän jälkeen arvioidaan sitä, onko ehdotettu tuki siinä muodossa tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi verrattuna muunlaisiin tukimääriin tai tuen myöntötapoihin. Tarkoituksenmukaisuutta analysoidessa tulee siis erotella kumpaan osaan ratkaisuharkintaa viitataan. Tässä periaatteiden ja kriteerien soveltamiskehikkoa koskevassa jaksossa viitataan kriteerin soveltamiseen jälkimmäisessä ratkaisuharkinnassa eli siihen, miten eri tukimäärien tarkoituksenmukaisuutta vertaillaan.

Tuen tavoite voi toisaalta olla markkinoiden toiminnan maksimaalinen tehostaminen, jolloin tukimäärä olisi aiemmin mainitussa kohdassa, jossa kulmakerroin on nolla (Kuvion tilanne 1). Markkinoiden vääristymän täydellisen poistamisen ollessa tavoite päädyttäisiin kuitenkin tilanteeseen, jossa markkinoiden toiminta heikkenee, koska kokonaisvaikutus on negatiivinen. (Tilanne 2) Toisaalta tukien osalta voitaisiin arvioida myös sitä, milloin tuet saavuttavat tavoitteensa riittävän hyvin. Tämä on jossain kohdalla nousevaa käyrää (tilanne 3) eli markkinoiden toiminta tehostuu vielä tuella ja tukea käytetään tehokkaasti.

---

1634 Ks. esim. Komission päätös SA.45976 Aid scheme for promoting high-efficiency cogeneration based on heat demand kohta 28, Komission päätös SA.46574 Charging infrastructure for e-mobility in Germany 3.3.2.

1635 Ks. esim. Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 45, Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle kohta 27 e ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU:n valtiontukiudistus.



*Kuvio 4. Suhteellisuusvaatimuksen soveltamisesta*

Käytetyssä mallissa eri kriteerien soveltaminen viittaisi erilaiseen lopputulokseen arvioitaessa millainen tuki on optimaalinen sisämarkkinoiden kannalta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen mukaan tuen olisi ylitettävä pisteen 3 mukainen tilanne, koska tuella on saatava aikaan haluttu vaikutus riittävässä määrin. Suhteellisuusvaatimus taas viittaa siihen, että toiminta alittaisi pisteen 2 eli tukea voitaisiin myöntää enimmillään sen verran, että sillä saavutettaisiin tavoite täysin. Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen välttämisen kielto taas viittaa siihen, että raja tulisi vetää kohdasta 2 tai 3 alaspäin.

Koska kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto on erillinen suhteellisuusvaatimuksesta, voitaisiin tulkita, että nämä kriteerit asettaa erilaisia rajoja sallitulle tuelle. Suhteellisuusvaatimus kuvaa vain tuen suhdetta tavoitteen saavuttamiseen ja kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto on lähempänä SEUT 107 -artiklan mukaista arviointia. Tästä voidaan päätellä, että kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto on rajaavampi kuin suhteellisuusvaatimus. Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto viittaisi siihen, että raja tulisi olla enintään kohdassa 2.

Vaikka edellytysten johtama sopivan tuen määrä on teoreettisesti johdettavissa, on tukipäätöksiä lukiessa hyvä muistaa, että vaikutusten kvantitatiivisen arvioinnin sijaan komission päätökset sisältävät lähinnä kvalitatiivista arviointia. Tuen edellytysten täyttymistä arvioidaan siis erilaisten tosiseikkojen mukaan, mutta tosiseikoille ei anneta mitattavissa ja verrattavissa olevaa arvoa. Parhaimmillaan kilpailun vääristymistä arvioidaan ennalta asetettujen eri tukimuotoja koskevien päätösten tekosääntöjen valossa, jolloin ainoa arvio, joka kilpailun vääristymisestä tehdään,

on jokaisessa valtioneuvoston päätöksessä oleva diskreetti arvio siitä, saattaako kilpailu vääristyä toimenpiteen seurauksena.<sup>1636</sup> Kilpailun vääristymisen kvalitatiivista arviointia tehdään myös tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen tarkastelun yhteydessä: olisiko mahdollista saavuttaa sama tavoite vähemmän kilpailua vääristävillä toimenpiteillä.<sup>1637</sup> Kvalitatiivinen arviointi kvantitatiivisen sijaan on prosessiekonomisesti ymmärrettävää. Kilpailun vääristymisen tarkan määrän arviointi on todella haastavaa, vaikkakin komissio on pyrkinyt kehittämään erilaisia malleja kilpailun vääristymisen kvantitatiiviseen arviointiin.<sup>1638</sup> Kvantitatiivisella analyysillä ei ehkä päästä tukien optimimääriin, mutta sillä voidaan arvioida, täyttääkö tuki vähimmäisedellytykset ja noudattaako se valtioneuvoston tukien peruseräjäntä. Tosiasiassa komission arvio valtioneuvoston luonteesta tutkiessa sen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 107(3) artiklan nojalla näyttää lähinnä seuraavalta:

1. Voiko toimenpide vääristää kilpailua ja kauppaa sisämarkkinoilla?
  - a. Jos markkinoilla olevat yritykset toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa, vastaus on kyllä.
  - b. Jos tukea saavien yritysten koko joillain markkinoilla voi estää muiden yritysten sijoittautumisen alueelle, vastaus on kyllä.
  - c. Jos tuki on vähäinen, esimerkiksi *de minimis* -rajojen alle jäävä, vastaus on ei.
  - d. Jos toimenpide ei sisällä minkäänlaista etua yrityksille, vastaus on ei.
2. Mitä Unionin tavoitetta tuki edistää?
3. Onko tavoitteen saavuttamiseen olemassa vähemmän kilpailua vääristävää keinoa?
  - a. Jos komissio on suuntaviivoissaan ilmoittanut tiettyjen toimenpiteiden olevan aina tarkoituksenmukaisia, vastaus on ei.
  - b. Jos komissio on suuntaviivoissaan ilmoittanut, että tiettyyn tavoitteeseen pyrkivät keinot ovat aina tarkoituksenmukaisia, vastaus on ei.
  - c. Vastaus on muutoinkin todennäköisesti ei.<sup>1639</sup>
4. Vääristääkö toimenpide kauppaa ja kilpailua kohtuuttomasti?
  - a. Jos toimenpide edistää riittävän hyväksi katsottua tavoitetta, vastaus on ei.
  - b. Jos on todennäköistä, että toimenpiteiden vaikutukset markkinoihin eivät ole kovin suuria tai ne ovat selkeästi ajallisesti rajattuja, vastaus on ei.<sup>1640</sup>

Tämän päättelyketjun jälkeen komissio on yleensä tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

---

1636 Ks. komission päätös SA.44622 Modification of the Renewable Heat Incentive (RHI) Scheme kohta 99.

1637 Ks. esim. komission päätös SA.44840 2011 Bulgarian RES support scheme kohta 72.

1638 Robins 2018.

1639 Tukea ei ole julkaisuissa päätöksissä kielletty epätarkoituksenmukaisena. Toki tällaiset tuet voidaan vetää pois sen jälkeen, kun komission kanssa on käyty alustavat keskustelut.

1640 Ks. esim. komission päätös C10/2010 Restructuring aid to A NOVO Comlink SL.

## 5.2 Kilpailun vääristymisen asema arviointiperusteena

Valtiontukioikeudessa tukien arviointiin sovellettavat periaatteet ja kriteerit ovat saaneet voimakkaasti vaikutteita valtiontukisääntelyn yleisistä tavoitteista. Tämän vuoksi kriteereistä ja periaatteista voidaan johtaa takaisin valtiontukisääntöjen tavoitteita. Kilpailun vääristymisen estäminen eli tukikilpailun estäminen on yksi valtiontukisääntelyn keskeisiä tavoitteita.<sup>1641</sup> Kilpailun vääristyminen on erityisessä asemassa useiden tavoitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi tukikilpailua ei voi tapahtua, jos kilpailu ei vääristy, koska tällöin jäsenvaltiot eivät voi luoda etua omille yrityksilleen, mikä taas poistaa valtioiden kannustimet myöntää tukia. *Erityisen huomioitavaa on, että taloustieteellisestä näkökulmasta EU:n valtiontukisäännöt eivät lähtökohteisesti pyri yhteiskunnallisen hyödyn maksimointiin, vaan kilpailun vääristymisen minimointiin ja yhteisen edun edistäminen sallitaan vain poikkeustapauksissa.*<sup>1642</sup> Tämän vuoksi vertailtaessa tukien hyödyllisiä vaikutuksia verrataan näitä nimenomaan kilpailun vääristymiseen eikä yleiseen hyötyyn. Aiemmin hyödylliset vaikutukset esitettiin kilpailun tehostumisena, mitä ei nykyään enää aina tehdä. Toisaalta kilpailun tehostumista pidetään jatkuvasti tavoiteltavana asiana, mikä on huomioitu mm. energiatuissa, joissa kilpailullisuus ja markkinaehtoisuus ovat taas kasvamassa lyhyen poikkeuskauden jälkeen.<sup>1643</sup> Tämän vuoksi aiemmin noudatettu linja, että tukijärjestelmä ei pyrkisi maksimoimaan hyvinvointia vaan estämään kilpailun vääristymisen, on nykyisellään hyvin kyseenalainen. Taloustieteelliset arviot tukijärjestelmän tavoitteista ovat kuitenkin pääosin viime vuosikymmeneltä, jolloin 2010-luvulla tapahtuvaa linjamuutosta ei vielä voitu tietää.

Kilpailun vääristyminen liittyy voimakkaasti tukikilpailuun. Luomalla kilpailukykyeroja sisämarkkinoilla eri valtiot voivat saavuttaa merkittäviä hyötyjä muiden kustannuksella johtuen siitä, että sisämarkkinoilla ei ole keinoja estää rajat ylittävää kilpailua tehokkaasti.<sup>1644</sup> Tukikilpailussa pyritään vaikuttamaan erityisesti yritysten sijoittautumispäätöksiin luomalla alueellisia eroja kilpailukyvyille, joista liikkuvat yritykset valitsevat kilpailukykyisimmän vaihtoehdon.<sup>1645</sup> Tukikilpailu aiheuttaa myös pitkän aikavälin haittaa talouden kilpailukyvyille.<sup>1646</sup> Sekä tukikilpailu että siihen osittain liittyvä verokilpailu johtuvat nimenomaan kilpailun vääristymisestä alueiden välillä, mikä estää yrityksiä kilpailemasta tasapuolisesti.<sup>1647</sup> Molemmat liittyvät myös valtion varojen käyttöön, koska kumpikin kilpailu aiheuttaa tarpeen

1641 Maillo 2017 s. 6.

1642 Markusen 2007 s. 95.

1643 Thieffry 2014.

1644 Haufler 2010 luku 1 ja 2.

1645 Markusen 2007 s. 10-12.

1646 Conrad 2005.

1647 Wishlade 2012.

kattaa budjetin ylimääräistä rasi- tusta muilla keinoilla.<sup>1648</sup> Tukikilpailussa kilpailun vääristyminen alueiden välillä pakottaa muut valtiot reagoimaan ja muuttamaan omaa tuki- ja veropolitiikkaansa kilpailukykyerojen poistamiseksi.<sup>1649</sup> Näistä syistä johtuen tavoite välttää tukikilpailua näkyy valtioneuvoston päätöksessä siten, että kilpailun vääristyminen on keskeisimpiä kriteereitä määritettäessä onko tuki SEUT 107(1) -artiklan perusteella sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea ja arvioitaessa tuen sallittavuutta SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla.

Periaatteet ja kriteerit voidaan ryhmitellä usealla tavalla. Yksi ryhmittely on sen mukaan, ovatko ne ehdottomia kriteereitä vai punnitaanko niitä kilpailun vääristymistä tai saavutettua hyötyä vasten.

Ehdottomia kriteereitä ovat:

- kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö
- vahvistamisvaatimus
- markkinahäiriön poistaminen.

Kilpailun vääristymiseen ja/tai saavutettavaan hyötyyn nähden punnittavia kriteereitä ovat:

- kannustava vaikutus
- saastuttaja maksaa<sup>1650</sup>
- tarkoituksenmukaisuus
- suhteellisuus
- välttämättömyys.

Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö kuuluu jollain tavalla molempiin ryhmiin, koska se on ehdoton kieltö eli sitä ei punnita saavutettua hyötyä vasten. Toisaalta kilpailun vääristymisen määrä joudutaan arvioimaan, jotta voidaan arvioida, vääristyykö kilpailu kohtuuttomasti. Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö on tärkeä erottaa SEUT 107(3)(c) -artiklan soveltamisharkinnalle tyypillisestä punninnasta, ovatko saavutetut hyödyt suhteessa toimenpiteestä aiheutuvaan kilpailun ja kaupan vääristymiseen. Samalla periaatteella edellytys, että toimenpiteellä on puututtava johonkin markkinahäiriöön, kuuluu ehdottomiin edellytyksiin. Toisaalta tämä luokittelu voidaan asettaa jossain määrin kyseenalaiseksi, koska markkinahäiriöön puuttumista ei ole samalla tavalla edellytetty silloin, jos tuella on saatu merkittäviä ympäristöhyötyjä.<sup>1651</sup> Tämän soveltaminen edellyttää saavutettavan

1648 Markusen 2007 s. 71- 78.

1649 Kondo 2013 s. 233-234.

1650 Saastuttaja maksaa toimii tavallaan tukevana arviointikriteerinä siinä, ylittävätkö tuen hyödyt siitä aiheutuvan haitan kilpailun vääristymisen muodossa Richelle *et al.* 2016 s. 211.

1651 Thieffry 2014.

hyödyn arviointia, mutta sitä ei missään vaiheessa vertailla kilpailun vääristymiseen tai saavutettavan hyödyn määrään. Tämän vuoksi sijoittaisin kriteerin ehdottomiin edellytyksiin, koska vaikka sen kohdalla arvioidaan kilpailun vääristymistä, ei sitä kuitenkaan punnita mitään muuta periaatetta vasten arvioitaessa edellytyksen täyttymistä.

On tosin mahdollista, että kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö on tosiasiasidoksissa saavutettavaan hyötyyn erityisesti sellaisilla aloilla, jotka Euroopan unioni katsoo painopistealokseen tai aloilla, jossa Unionilla on merkittäviä intressejä. Yhtenä esimerkkinä tästä on se, että kilpailun vääristymistä ei aina ole huomioitu, jos muut intressit ovat olleet merkittäviä.<sup>1652</sup> Kohtuuttomuus ei myöskään ole eksakti määritelmä, joten on hyvinkin mahdollista, että komissio tuen soveltuvuutta arvioidessaan voisi katsoa merkittäviä hyötyjä tuottavan tuen aiheuttamat kilpailun vääristymät kohtuulliseksi silloin, jos tuki liittyy komission näkökulmasta tärkeään alaan tai toimintaan. Koska komissio harvoin perustelee tämän kiellon täyttymistä päätöksissään, on kieltöön liittyvää ratkaisuharkintaa mahdotonta arvioida komission päätösten perusteella. Näillä perusteilla sijoittaisinkin kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kiellon ehdottomiin edellytyksiin tosin voimakkaalla varauksella siitä, että kieltö voi joustavan määritelmänsä vuoksi olla altis valtioneuvoston politiikan vaikutukselle.

Vahvistamisvaatimuksen asemasta ehdottomana kriteerinä ei ole epäselvyyttä. Sen soveltaminen edellyttää vain muiden instrumenttien vaikutusten tietämistä. Vahvistamisvaatimuksen arvioinnissa joudutaan tosin ottamaan huomioon samoja tosiseikkoja kuin arvioitaessa edellytyksiä, jotka ovat suhteessa kilpailun vääristymiseen tai saavutettavaan hyötyyn. Tällaisia seikkoja ovat mm. markkinahäiriön olemassaolo, muiden tukien vaikutukset markkinahäiriöön, muiden tukien vaikutukset kilpailuun sekä markkinahäiriön jäljelle jäävä osa muiden tukien vaikutusten jälkeen.

Kannustava vaikutus taas vaikuttaisi olevan ehdoton kriteeri. Koska kannustavaa vaikutusta sovelletaan eri tavalla riippuen tuen tavoitteista ja tuesta saatavista hyödyistä,<sup>1653</sup> kannustava vaikutus on tosiasiasidoksissa tuen tavoitteisiin nähden punnittava vaatimus. Vaatimuksen toteutumista tulkitaan kuitenkin diskreetisti eli tuella joko on kannustava vaikutus tai ei. Aiemmin käsiteltyjen komission päätösten perusteella kannustavuudelta vaaditaan eri tilanteissa eri asteita, joten edellytystä sovelletaan tuen tavoitteen ja tarkoituksen mukaan, joten katsoisin kannustavan vaikutuksen vaatimuksen olevan tosiasiallisesti tuen tavoitteisiin nähden punnittava vaatimus.

Välttämättömyyskriteerin osalta edellytetään myös kriteerin sisällön mukaisesti ainoastaan tuki-instrumenttien vaikutusten arviointia. Toisaalta välttämättömyys-

---

<sup>1652</sup> Maillo 2006 s. 6.

<sup>1653</sup> Ks. kannustavan vaikutuksen vaatimuksista suhteessa tuen tavoitteisiin luku 4.2.2.6 Kannustava vaikutus.



kriteerin sisältö on myös jonkin verran altisteinen politiikalle. Tuen edistäessä tiettyjä tavoitteita esimerkiksi energiaintensiivisen teollisuuden etuja välttämättömyyskriteerin arvioinnista luovutaan, tai tarkemmin sanottuna sen katsotaan suuntaviivojen mukaisesti täyttyvän automaattisesti, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Tästä seuraa se, että tuen välttämättömyys ei ole ehdoton edellytys tehtäessä päätöstä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Tämän vuoksi sisämarkkinoille on myös hyväksytty tukia, jotka eivät täytä välttämättömyysedellytystä esimerkiksi Suomessa myönnetty energiaintensiivisen teollisuuden tuet.<sup>1654</sup>

Tulkittaessa niitä seikkoja, joita vasten eri periaatteita ja edellytyksiä tulkitaan, kaksi seikkaa korostuvat: kilpailun vääristyminen ja toimenpiteen hyödyt yhteisen edun näkökulmasta. Kilpailun vääristyminen on näistä kahdesta seikasta merkittävämmässä roolissa jo siksi, että valtioneukisääntelyn tavoitteena on alusta asti ollut kilpailun vääristymien poistaminen ja estäminen.<sup>1655</sup> Kilpailun vääristyminen on myös merkittävämmässä roolissa SEUT 107 artiklassa, joka sääntelee valtioneukia. Unionin yhteisen edun mukaiset toimenpiteet ovat saaneet merkittävästi lisää painoarvoa 2000-luvulla johtuen Unionin kohtaamista merkittävistä haasteista ja Unionin yrityksestä vastata näihin säätelemällä myös valtioiden rahankäyttöä. Nämä merkittävät haasteet ovat olleet ilmastonmuutos, talouskriisi sekä pitkä matalan talouskasvun aika. Huolimatta yhteisen edun merkitykseen kasvusta valtioneukipolitiikassa viime vuosina on kilpailun vääristyminen säilyttänyt asemansa merkittävämpänä arviointikriteerinä. Tämän voi lukea myös eri suuntaviivojen sisällöstä, jossa joudutaan aina huomioimaan kilpailun vääristyminen, kun lisätään jonkin tukimuodon sallittavuutta. SEUT 107 artiklan sisältämät neljä kriteeriä tuen luokitteluksi valtioneuksi ovat myös linkittyneitä kilpailun vääristymiseen.

### **5.3 Tukiin sovellettavien kriteereiden ja periaatteiden faktorianalyysi**

Tukia sääntelevät periaatteet ja kriteerit voidaan jakaa erilaisiin ryhmiin riippuen siitä, mitä niillä tosiasiaa tavoitellaan. Esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusvaatimus, kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltä ja suhteellisuusvaatimus liittyvät kahteen asiaan: toisaalta siihen, että tuella saadaan mahdollisimman suuri kokonaisyöty, kun vähennetään saavutetusta hyödystä kilpailulle aiheutunut haitta ja siihen, että tukiin käytettäisiin mahdollisimman vähän varoja.

---

<sup>1654</sup> Ks. ennakoivasta hyväksynnästä komission tiedonanto suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneukitoimenpiteistä, joissa tuki on jälkepäin osoittanut tarpeettomaksi ks. 4.2.2.5 Tarkoituksenmukaisuus.

<sup>1655</sup> Ks. luku 1.5 Valtioneukien historia osana Euroopan Unionin historiaa.

Periaatteiden ja kriteereiden soveltamisessa on olennaista muistaa niiden tarkoitus. Periaatteita ja kriteereitä soveltamalla arvioidaan SEUT 107(3)(c) -artiklan edellytystä ”[Sisämarkkinoille soveltavana voidaan pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen] *jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla*”. Kriteerit toimivat siis arvioinnin tukena siinä, ovatko aiotun toimenpiteen vaikutukset ristiriidassa yhteisen edun kanssa. Yhteiseen etuun vaikuttaa positiivisesti jonkin Unionin tavoitteen edistäminen ja haitallisesti sisämarkkinoiden toimintaa haittaavan tukikilpailun lisääntyminen, mistä puhutaan yleensä vain kilpailun vääristymisenä.

Mainitut kriteerit voivat toimia joko ehdottomina edellytyksinä tai niitä voidaan punnita saavutettuun hyötyyn nähden. Jokainen näistä periaatteista ja kriteereistä koskee joitain toimenpiteen vaikutusten arviointia ja kaikkien näiden edellytysten täytyy täytyä, jotta tuki on varmasti linjassa yhteisen edun kanssa. Kriteerit toimivat siis eräänlaisena kehikkona sille, että yksikään tuen ominaisuuksista ei pääse vaikuttamaan tukeen niin merkittävästi yhteisen edun vastaisella tavalla, että koko tuki vaikuttaisi yhteisen edun vastaisesti.

Valtiontukien soveltuvuuden arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti seuraavat periaatteet ja kriteerit:

- Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö.
- Vahvistamiskriteeri.
- Markkinahäiriön poistaminen.
- Kannustava vaikutus.
- Saastuttaja maksaa.
- Tarkoituksenmukaisuus.
- Suhteellisuus.
- Välttämättömyys.

Tämän lisäksi kiinteästi valtiontukiin liittyy avoimuus, joka on yleinen menettelyperiaate. Sen vuoksi avoimuus on mukana myös seuraavissa listauksissa, vaikka se ei olekaan itse tuen arviointiin soveltuva kriteeri.

Periaatteet ja kriteerit vaikuttavat osin samoihin ja osin eri ominaisuuksiin. Osa ei vaikuta itse tuen ominaisuuksiin, vaan tuen vaikutusten arviointiin. Kriteerit voidaan ryhmitellä sen mukaan, mitä tuen tavoiteltavaa ominaisuutta ne edistävät. Kriteereille asetettuja tavoitteita ovat:

- Tuki edistää Unionin yhteistä etua (markkinahäiriön poistaminen, ympäristön tason parantaminen tai muu yhteisen edun mukainen tavoite).
- Tuen haitta kilpailulle on hyväksyttävissä rajoissa saavutettavana hyötyyn nähden (kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö, tarkoituksenmukaisuus).

- Tuki on toimiva väline tavoitteensa saavuttamiseen (vahvistamiskriteeri, kannustava vaikutus).
- Tuki on tehokas väline tavoitteensa saavuttamiseen (välttämättömyysvaatimus, suhteellisuusvaatimus, saastuttaja maksaa).

Yhdistämällä nämä ominaisuudet saadaan sisämarkkinoille SEUT 107(3) artiklan nojalla soveltuvan tuen perusolemus: *kokonaisuutena Unionin tavoitteita tehokkaasti edistävä tuki, joka on kustannustehokas jäsenvaltioille*. Unionin tavoitteiden edistäminen valtiontuilla voi tarkoittaa valtiontuilla tapahtuvaa vaikuttamista sellaisilla aloilla, joilla Unionilla ei ole toimivaltaa, ja on jopa painottunut näihin, koska muulla Unionin toimivaltaan sääntelyllä ei saada aikaan samanlaisia vaikutuksia.<sup>1656</sup> Pääsääntöisesti valtiontukisääntelyn tarkoituksena on ollut toimia kilpailupolitiikan välineenä, mutta valtiontukia on alettu käyttää yhä useampiin erilaisiin tarkoituksiin.<sup>1657</sup> Komissio on kuvannut, millaista tukea se pitää huonona ja millaista hyvänä. Komission kuvaus hyvästä tuesta vastaa melko pitkälti edellä määriteltyä. Huonoksi tueksi mainitaan sellainen, joka ei tarjoa todellisia kannustimia, syrjäyttää yksityisiä investointeja ja pitää tehottomia ja kannattamattomia yrityksiä toiminnassa.<sup>1658</sup> Perusideana tässäkin on se, että hyvä tuki vahvistaa sisämarkkinoita ja huono tuki heikentää niitä.<sup>1659</sup>

Yleensä tukipolitiikalla on pyritty sekä kilpailun vääristymisten vähentämiseen että julkisten varojen tehokkaampaan käyttöön.<sup>1660</sup> Julkisten varojen tehokas käyttö on ollut vähemmän mainittu taustaperiaate. Komissio on myös alkanut viimeisen vuosikymmenen aikana kiteyttää valtiontukipolitiikan tavoitteita yhä enemmän näiden kahden pääperiaatteen varaan.<sup>1661</sup> Yksi mahdollinen jaottelu periaatteille ja kriteereille on sen mukaan, edesauttavatko ne enemmän markkinoiden toiminnan tehostamista, valtion varojen säästöä vai molempia.

Valtion varojen säästöön liittyvät:

- Kannustava vaikutus.
- Vahvistamiskriteeri.

Kilpailun vääristämiseen eli tukikilpailun estämiseen liittyvät<sup>1662</sup>:

- Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kielto.

<sup>1656</sup> Thieffry 2014.

<sup>1657</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 17.

<sup>1658</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

<sup>1659</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 6.

<sup>1660</sup> Ks. luku 4.2.4 Julkisten varojen tehokas käyttö.

<sup>1661</sup> Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005 s. 3.

<sup>1662</sup> Markkinoiden toiminnan tehostamiseen liitetään toisaalta myös yhteisen edun mukaisten asioiden saavuttaminen. Ks. Komission tiedonanto COM(2005) 107 State aid action plan 2005-2009 s. 7.

- Markkinahäiriön poistaminen.
- Saastuttaja maksaa.

Molempiin liittyvät:

- Tarkoituksenmukaisuus.
- Suhteellisuusvaatimus.
- Välttämättömyysvaatimus.
- Avoimuus.

Kannustava vaikutus liittyy voimakkaasti valtion varojen säästöön: riippumatta siitä vaikuttaako tuki kilpailuun vai ei, jos tuella ei saada aikaan muutosta tuensaajan toiminnassa, on rahoja käytetty turhaan. Kannustava vaikutus voitaisiin luokitella samaan ryhmään myös tukikilpailun estämisen kanssa, mutta koska pienet tukimäärät eivät välttämättä vääristä kilpailua ja kannustavaa vaikutusta edellytetään myös näiden osalta, on kannustavan vaikutuksen tavoite selkeästi lähempänä valtion varojen säästöä kuin markkinoiden toiminnan edistämistä. Sama pätee myös vahvistamiskriteeriin. Vaikka uudet tuet tehostaisivat markkinoiden toimintaa, ne eivät lähtökohtaisesti siltikään sovellu sisämarkkinoille SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla ottaen huomioon niiden aiempia toimenpiteitä heikentävä vaikutus. Tämän vuoksi vahvistamiskriteerin tärkein sisältö on säästää valtion varoja estämällä niiden käyttämistä turhiin kohteisiin.

Kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltö liittyy siihen, että valtioneuvoston merkittävimpiä tavoitteita on estää tukikilpailua. Markkinahäiriön poistaminen taas liittyy siihen, että kilpailu tehostuu markkinoiden toiminnan tehostuessa ja sitä myötä koko yhteisö hyötyy. Ympäristötuissa aiemmin yleisenä ja nykyään harvinaisempana edellytyksenä oleva ”saastuttaja maksaa” puolestaan liittyy markkinahäiriön poistamiseen. Saastuttajan maksaessa ulkoisvaikutusten kustannukset ovat ne mukana toiminnan kustannuksissa, mikä tarkoittaa, että yksi markkinahäiriö on poistunut tai vähentynyt. Tämä ei kuitenkaan takaa yhteisen edun mukaista lopputulosta johtuen muista markkinahäiriöistä.

Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon kilpailun vääristyminen ja valtion varojen käyttö. Tämä seuraa arviointitavasta, jossa arvioidaan, saadaanko tuella haluttu lopputulos ottaen huomioon varojen käyttö eli tukien tehokkuus. Lopputuloksen osalta arvioidaan saavutettua hyötyä verrattuna tuen aiheuttamaan haittaan kilpailulle. Sama pätee myös suhteellisuusvaatimukseen. Suhteellisuutta arvioitaessa tarkastellaan, onko tuki rajattu vähimmäismäärään, joka tarvitaan tavoitteen saavuttamiseen. Suhteellisuusvaatimus on lähempänä valtion varojen säästöä kuin markkinoiden tehostamista, mutta koska tavoitteen saavuttamisessa huomioidaan kilpailun vääristyminen, liittyy tämä edellytys sekä markkinoiden tehostumiseen että valtion varojen säästöön.

Välttämättömyysvaatimus taas liittyy molempiin. Toisaalta valtion varoja pyritään säästämään sillä, ettei varoja käytetä sellaisiin kohteisiin, joista ei saada hyötyä.

Toisaalta taas tämä liittyy myös markkinahäiriön poistamiseen ja sitä kautta markkinoiden toiminnan tehostamiseen. Jos toimenpide on välttämätön markkinahäiriön poistamiseen, on se hyväksyttävissä. Jos toimenpide on välttämätön muun Unionin tavoitteen saavuttamiseksi, voi se olla sisämarkkinoille soveltuva, vaikka markkinahäiriöön ei puututtaisi.<sup>1663</sup> Avoimuuden osalta on selkeästi todettu useaan kertaan, että se poistaa kilpailun vääristymiä ja vähentää tukiin käytettävää rahamäärää.<sup>1664</sup> Tämän vuoksi sen sijoittaminen viimeiseen ryhmään on luonnollista.

Vaatimuksilla on keskenään jossain määrin ristiriitaisia vaikutuksia. Vaatimukset muodostavatkin eräänlaisen kehikon, joka asettaa rajat sille, millaista valtiontukea voidaan myöntää. Osa asettaa tuelle ylärajan, osa alarajan ja osa vaikuttaa tuen tyyppiin ja laatuun. Sisämarkkinoille soveltuvan tuen tulee sijoittua näiden edellytysten muodostaman kehikon sisäpuolelle. Jos kehikon sisäpuolelle ei voi sovittaa tukea, ei toimintaa voida tukea sisämarkkinoille soveltuvalla tavalla. Tällaisista esimerkeinä voidaan mainita tuet, jotka puuttuvat markkinahäiriöön, joka korjaantuisi itsestään kohtuullisen lyhyen ajan kuluessa.

Teoriassa edellytykset ja periaatteet muodostavat hyvinkin toimivan soveltamiskehikon, koska kaikki nämä edellytykset täyttävä tuki on tarpeellinen ja ratkaisee ongelman, jota markkinat eivät voisi ratkaista itse eikä tällainen tuki myöskään vääristä kilpailua enemmän kuin aiheuttaa hyvää. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin näiden tulkinnanvaraisuus ja tuen vaikutusten arviointi. Koska näiden tulkinta ja tukien vaikutusten arviointi on vaativaa ja tämän vuoksi vaatii myös huomattavasti resursseja, on tukia arvioimaan luotu useita päätöksentekosääntöjä, jotka asettavat tuille hyväksyttävyyksärajoja, jotka voivat olla lähellä tai kaukana siitä, mihin periaatteiden ja edellytysten tarkka soveltaminen johtaisi. Tämä mahdollistaa kehikon laajenemisen tai suppenemisen. Yleensä päätöksentekosäännöt on asetettu niin, että tietynlaisten tukien katsotaan aina täyttävän vaatimukset, jolloin päätöksentekosäännöt lähinnä laajentavat tätä kehikkoa.

Päätöksentekosääntöjen kehikkoa laajentavaa vaikutusta tukee myös se, että päätöksentekosäännöt rajoittavat lähinnä komission harkintavaltaa, eikä komissio saa rajoittaa omaa harkintavaltaansa lain asettamien rajojen ulkopuolelle. Osa komission julkaisuista on myös oikeudelliselta luonteeltaan ainoastaan oikeustilaa selventäviä, joiden tavoitteena on pitkälti valtiontukien valvontaan käytettävien resurssien säästö.<sup>1665</sup>

Unionin perustavoitteena on toimiva ja tehokas kilpailu sisämarkkinoilla, jota valtiontuet yleensä häiritsevät lisäämällä tukikilpailua ja heikentämällä kilpailukykyä. Unionilla on kuitenkin myös muita tavoitteita, joita valtiontuet voivat edistää. Tämän vuoksi valtiontukia arvioidaan periaatteessa kokonaisuutena sen mukaan,

---

1663 Thieffry 2014.

1664 Ks. esim. Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 90.

1665 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 95.

miten ne edistävät Unionin intressiä. Useissa tapauksissa periaatteiden soveltamisesta on osittain luovuttu, jos on haluttu edistää yhteisen edun mukaista tavoitetta, esimerkiksi ympäristönsuojelua, toisen pääperiaatteen, tyypillisesti julkisten varojen säästön, kustannuksella.<sup>1666</sup> Kustannustehokkuus on mielenkiintoinen tavoite, mutta selkeästi havaittavissa Unionin toiminnasta. Osa periaatteista ja edellytyksistä pyrkii vähentämään tuen määrää, vaikka muut periaatteet ja edellytykset huolehtivatkin siitä, ettei kilpailu vääristy liikaa. Tämä on selitettävissä sillä, että yhtenä tavoitteena itsessään on vähentää tukiin käytettävää rahamäärää riippumatta siitä, vääristääkö se kilpailua vai ei.

Lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden budjettitalous kuuluu jäsenvaltioiden itsenäiseen päätöksentekoon<sup>1667</sup>, mutta toisaalta jäsenvaltioilla on myös velvoite sovittaa talouspolitiikkansa yhteen ja jäsenvaltioiden toiminta ei saa vaarantaa talous- tai rahaliiton moitteetonta toimintaa.<sup>1668</sup> Jäsenvaltioilla on myös velvollisuus välttää liian suuria julkisen talouden alijäämiä.<sup>1669</sup> SEUT määrää kuitenkin joistain periaatteista, joita talouspolitiikassa on noudatettava: vakaa hintataso, terve julkistalous ja rahatalous sekä kestävä maksutase.<sup>1670</sup> Vaikka jäsenvaltiot toteuttavatkin talouspolitiikkaansa itse, velvoittaa SEUT ne sovittamaan talouspolitiikkaansa yhteen. Neuvosto valvoo tämän yhteisen talouspolitiikan valvomista ja toteuttamista.<sup>1671</sup>

Toinen mahdollinen selitys tälle tukien vähäisyyden painottamiselle voisi olla se, että ensisijaisiin keinoihin, joilla varmistetaan kilpailun vääristymisen pysyminen kohtuullisissa rajoissa hyötyyn nähden, ei luoteta. Tämä voisi johtua esimerkiksi siitä, että komissio ei aina usko pystyvänsä arvioimaan pelkästään ilmoitettujen tukimäärien perusteella sitä, vääristyykö kilpailu kohtuuttomasti tai tuen tarkoituksenmukaisuutta kilpailun vääristymisen näkökulmasta. Jos tähän arviointiin kuitenkin lisätään edellytyksenä välttämättömyys ja suhteellisuus sekä ympäristöasioissa joskus käytetty saastuttaja maksaa –periaate, voidaan varmistua siitä, että tukea ei käytetä liikaa tavoitteen saavuttamiseen nähden. Samalla voidaan todeta kilpailun vääristymisen pysyvän kohtuullisissa rajoissa. Tuen määrää rajoittavat periaatteet voivat siis toimia eräänlaisena varmistimena sille, jos ensimmäiset, abstraktimmat periaatteet pettävät. Tätä päätelmää tukee myös näitä kahta edellytystä, kohtuuttoman kilpailun vääristymisen kieltoa ja tarkoituksenmukaisuutta, koskevat nuikemmat perustellut komission päätöksissä.

Valtion varojen säästö vaikuttaisi kilpailun vääristymistä painottavasta näkökulmasta huolimatta olevan itsenäinen arviointiperiaate, joka on jonkinlainen itseisarvo valtioneuvoston päätöksissä. Unionin asiakirjoista ei löydy suoria perusteluja, miksi

---

1666 Nicolaides 2015a s. 639.

1667 Ks. SEUT 2-6 artiklat Unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta.

1668 Ks. SEUT artikla 121.

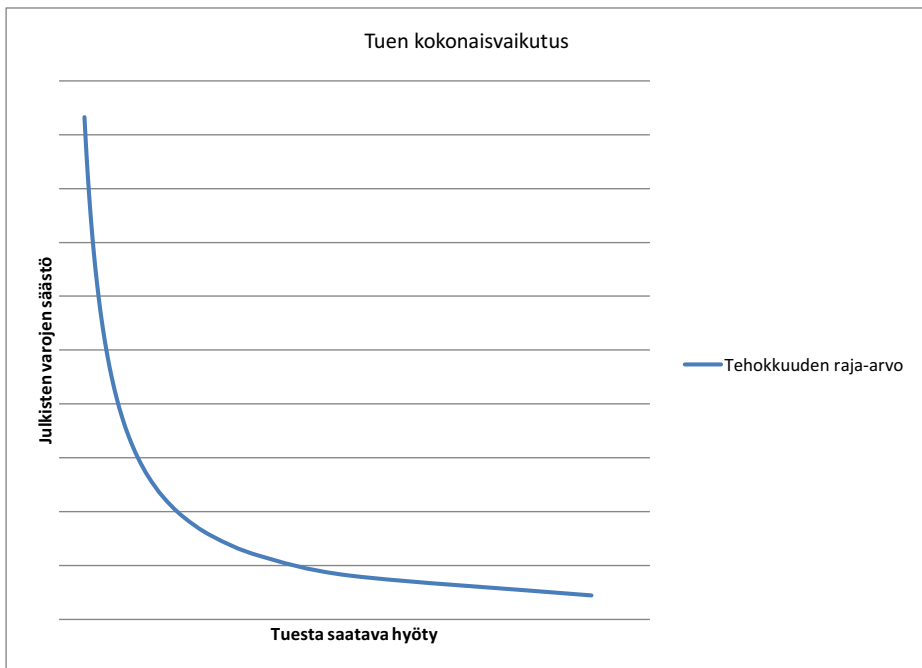
1669 Ks. SEUT artikla 126.

1670 Ks. SEUT artikla 119.

1671 Ks. SEUT artikla 121.

näin on, mutta talousteorioiden avulla voidaan saada jotain tulkinta-apuja. Yksi vahva perustelu tukimäärään pitämiseen vähäisenä löytyy tukikilpailua koskevasta tutkimuksesta: jos kukaan ei tue, kaikki voittavat, jos kaikki tukevat, kaikki häviävät.<sup>1672</sup> Siksi paras tapa voittaa ”peli” on yhteistyö eli tässä tapauksessa sopimalla valtiontukisäännöistä EU:n piirissä. Valtiontukioikeudessa voitaisiin sanoa pyrittävän kahteen asiaan: *siihen, että julkisia varoja käytetään mahdollisimman vähän, mutta jos käytetään, pyritään minimoimaan haitat ja maksimoimaan hyödyt.*

Julkisten varojen mahdollisimman tehokasta käyttöä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Toisaalta julkisten varojen käyttö on pidettävä mahdollisimman pienenä, toisaalta julkisilla varoilla saatava hyöty voi kompensoida varojen suuremman käytön. Hyödyn suurentuessa suurempi julkisten varojen käyttö hyväksytään ja toisinpäin.



Kuvio 5 julkisten varojen ja saatavan hyödyn trade-off-kuvaaja

Kuvaaja havainnollistaa valtiontukisääntelyn kahta tavoitetta. Käyrä on tarkoitettu havainnolliseksi, koska sen tarkkaa kulkua ei voida määrittää hyödyn mittaamisen ja komission linjauksen kvalitatiivisuuden vuoksi. Valtiontuista pyritään saamaan

<sup>1672</sup> Ks. luku 2.

mahdollisimman suuri hyöty, mutta samalla niiden käyttöä pyritään vähentämään. Kuvaajassa julkisten varojen säästöllä tarkoitetaan  $x$  - julkisten varojen käyttöä,<sup>1673</sup> koska tällä tavalla kuvaajasta saadaan havainnollisempi. Tämän vuoksi tehokkaan käytön tilanteet ovat kuvaajan alapuolella, jolloin julkisia rahoja käytetään vähän hyötyyn nähden tai hyötyä saadaan paljon käytettyyn rahamäärään nähden. Erityisesti haitalliseksi katsottuja tukia vähennetään enemmän kuin muita, koska Unionin tavoitteiden kannalta edulliset tuet on sallittu usein erilaisissa suuntaviivoissa tai asetuksissa tai ne myönnetään yhteistyössä Unionin kanssa. Tämä johtaa siis siihen, että käytettäessä rahoja Unionin tavoitteiden kannalta hyödyllisiin asioihin julkisten varojen säästö ei ole enää niin merkittävää, koska tuella saadaan merkittävää hyötyä. Tällä mittarilla Unionin valtiontukisääntöjen uudistaminen 2000-luvulla saavutti tavoitteensa: valtiontukien määrä väheni ja niitä keskitettiin yhä enemmän horisontaalisiin tavoitteisiin, jossa olettamana on suurin kokonaishyöty valtiontuista.<sup>1674</sup>

Kuvaaja havainnollistaa myös toista seikkaa: vaikka valtiontuen suuruutta ohjaa kaksi pääsääntöä varojen säästö ja kokonaishyöty, ei näistä saada yhtä oikeaa suuruutta kullekin tuelle, vaan tuelle on useita mahdollisia sopivia määriä. Yleensä valtiontuen rajahyöty on laskeva.<sup>1675</sup> Aiemmin käsitellyssä optimointiongelmassa tarkasteltiin, miten tuen vaikutus markkinoihin voi aluksi olla positiivinen ja lähestyä myöhemmin negatiivista ääretöntä. Mallissa todettiin, että rahan käytön suuretessa hyöty voi aluksi kasvaa, mutta lähtee lopulta aina laskemaan. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisten varojen käyttö linkittyy kahteen asiaan, toisaalta itseensä eli käytettyjen varojen määrään, mutta myös hyötyyn. Julkisten varojen käyttö siis alkaa vähentämään tuen hyväksyttävyyttä heti alussa, mutta tuesta saatavan hyödyn vuoksi se saattaa nostaa sitä jossain kohtaa. Lopulta tukimäärän kasvaessa kokonaisvaikutus muuttuu kuitenkin haitalliseksi, joka lähestyy negatiivista ääretöntä. Hyötymallissa huomioidaan siis julkisten varojen käytön vaikutus, mutta hyödyn suhdetta käytettyihin varoihin tarkasteleva malli tarkastelee sitä, millaiset tuet voisivat lopulta tulla hyväksytyiksi. Alla olevan mallin tukia on tarkasteltu vain pienellä välillä, jonka aikana julkisten varojen vaikutus tuella saatavaan hyötyyn käyttäytyy melkein lineaarisesti, jotta on voitu yksinkertaistaa kuvaajaa.

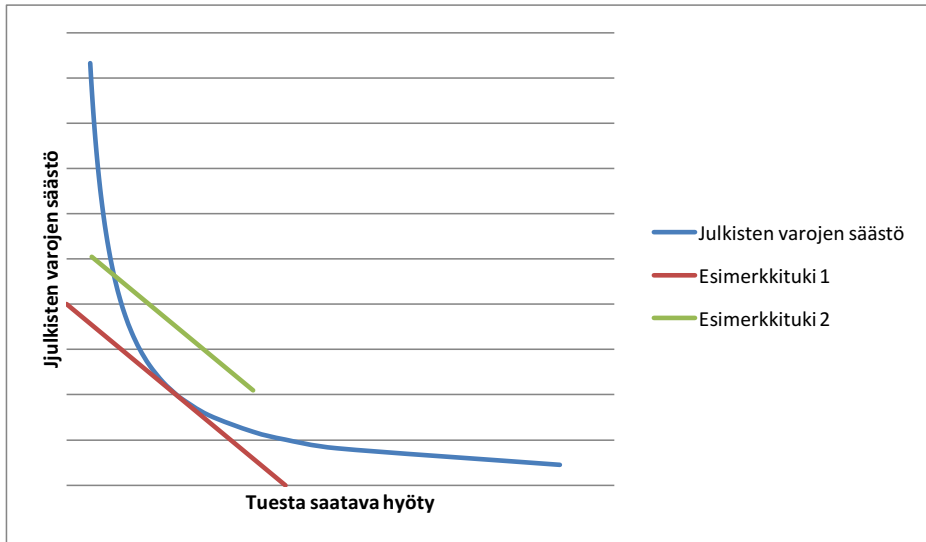
---

1673  $x \in R^+$ .

1674 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s. 12.

1675 Ks. havainnollistuksesta kuvio 3 ja sen selitykset.





Kuvio 6 Tukien yhtälöt ja esimerkkituki

Koska varojen käytön ja tuesta saatavan hyödyn välillä on riippuvuus, voidaan sitä voidaan kuvata yhtälöllä. Yhtälö kuvataan tässä tapauksessa lineaariseksi yksinkertaisuuden vuoksi, vaikka se voi joissain tapauksissa olla muutakin muotoa.

$$\text{Tuesta saatava hyöty} = a * \frac{1}{\text{Julkisten varojen säästö}} + b$$

Jossa a ja b ovat vakioita, jotka riippuvat kilpailuolosuhteista ja tukipolitiikasta.

Tämän perusteella voidaan todeta, että kaikki tuet, jotka voivat saada arvoja, joilla tuesta saatava hyöty ja julkisten varojen säästö ovat suurempia tai yhtä suuria kuin yhtälön arvot, ovat sallittuja. Kuvajaana voi periaatteessa piirtää äärettömän määrän tukia, joiden ovat suoria tai muunlaisia käyriä tuen parametreista riippuen. Esimerkkituki yksi on sallittu kaikilla tavoin, tuki kaksi taas on sallittua tietyissä tilanteissa, joissa julkisten varojen säästö on niin suurta, että tuki on sallittua. Esimerkkituessa kaksi tuen hyöty kasvaa kuitenkin liian hitaasti huomioiden julkisten varojen säästöön vähentymisen. SEUT 107 -artiklan nojalla markkinoille soveltuvan tuen yhtälö on siis muotoa:

$$\begin{cases} \text{Tuesta saatava hyöty} \geq \text{Tuesta saatava hyöty (minimi)} \\ \text{Julkisten varojen säästö} \geq \text{Julkisten varojen säästö (minimi)} \end{cases}$$

Oletetaan, että tuen hyötykäyrä on samaa muotoa kuin sallitun tuen minimiraja

$$\left\{ \begin{array}{l} a_1 * \frac{1}{\text{Julkisten varojen säästö}} + b_1 \geq a_2 * \frac{1}{\text{Julkisten varojen säästö (minimi)}} + b_2 \\ \text{Julkisten varojen säästö} \geq \text{Julkisten varojen säästö (minimi)} \end{array} \right.$$

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Julkisten varojen säästö} * \frac{1}{a_1} + \frac{1}{b_1} \geq \text{Julkisten varojen säästö (minimi)} * \frac{1}{a_2} + \frac{1}{b_2} \\ \text{Julkisten varojen säästö} \geq \text{Julkisten varojen säästö (minimi)} \end{array} \right.$$

Mikä johtaa tilanteeseen, jossa tuen soveltuvuus riippuu rakenteellisista tekijöistä eli yhtälön tuki- ja markkinakohtaisista vakioista eli  $a_1$ ,  $a_2$ ,  $b_1$  ja  $b_2$  -tekijöistä.

Valtiollisen päätöksenteon näkökulmasta olennainen optimointiongelma on nimenomaan julkisten varojen käytön ja sillä saatavan hyödyn suhde. Sen optimointiongelma eroaa Unionin tason optimointiongelma, koska Unioni joutuu tarkastelemaan sisämarkkinoille ja kilpailulle aiheutuvaa haittaa laajemmin kuin yksittäinen jäsenvaltio. Valtion optimointiongelma muistuttaisi siis aiemmin markkinoiden tehokkuuden yhteydessä käsiteltyä optimointiongelmaa, jossa vaikuttavina tekijöinä olisivat rahan käyttö ja siitä saatava hyöty.

Edellisen perusteella voidaan todeta, että tukitoimenpiteitä sääntelevien edellytysten taustalla on oikeastaan vain muutama pääperiaate, joita edellytykset tukevat. Pääarviointiperiaatteena on kuitenkin se, miten tuki vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja miten tuki edistää Unionin tavoitteita. Lähtökohtaisesti arviointi kattaa pääasiassa sitä, tehostaako tuki vai haittaako tuki markkinoiden toimintaa ja millä tukimäärillä saadaan aikaan haluttu vaikutus. Myös julkisten varojen tehokas käyttö on huomioitu yhtenä tekijänä arvioitaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tuen soveltuvuudessa sisämarkkinoille arvioidaan tosiasiallisesti paljon vähemmän tosiseikkoja kuin varsinaisia kriteereitä ja periaatteita on, ja tosiseikkoja katsomalla eri näkökulmista saadaan selville edellytykset tuen soveltuvuudesta. Koska usein täyden tapauskohtaisen analyysin tekeminen on haastavaa, komissio on antanut useita ohjeellisia rajoja, joiden sisällä pysyvien tukien katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille. Vaikka tämä ei välttämättä johda kovin tarkkaan tukien yksilölliseen analyysiin, tällä säästetään huomattavasti resursseja tehtäessä päätöksiä tuista.

## 5.4 Periaatteiden ja kriteerien joustavuus, politiikkaa vai teleologiaa

Valtiontuet vääristävät määritelmänsä vuoksi aina kilpailua: johtuen valtiontuen määritelmästä SEUT 107(1) -artiklassa, ne ovat luonteeltaan aina kilpailua vääristäviä.<sup>1676</sup> Tukipolitiikka joutuu siis tasapainottelemaan kilpailun vääristymisen ja tuis-ta saatavan hyödyn välillä. Unionin tukipolitiikkaa on taloustieteellisessä kirjallisuudessa pyritty kuvaamaan seuraavalla tavalla: Unioni pyrkii erottelemaan hyvät tuet huonoista tuista ja kieltämään huonot tuet.<sup>1677</sup> Mielestäni tämä voi pitää paikkansa pidemmällä aikavälillä, mutta lyhyellä aikavälillä Unionin tukipolitiikka on jossain määrin satunnaisten tapahtumien ja kansallisvaltioiden yhteistyöhaluttomuuden vankina. Unioni on sallinut tietoisesti erilaisia huonoja tukia erilaisilla perusteilla, jotka liittyvät Unionin tavoitteiden edistämiseen. Unioni on myös joutanut tukipolitiikkansa eri tavoitteista silloin, jos tukeminen on edesauttanut jotain muuta tavoitetta riittävästi.<sup>1678</sup> Toisaalta Unionin joustavuutta tukipolitiikassa on pidetty nimenomaan sen valtiontukipolitiikan suurimpina vahvuuksina.<sup>1679</sup> Valtiontukia on myös pidetty EU:n tehokkaana keinoina vaikuttaa niihin aloihin, jolla sillä ei ole suoranaista toimivaltuutta.<sup>1680</sup> Muunlaista hallintomallia, kuten jokaisen valtion itse suorittamaa valvontaa oman lainsäädäntönsä perusteella ei pidetä läheskään yhtä tehokkaana tapana järjestää valtiontukien valvontaa ja erityisesti tukien kieltäminen.<sup>1681</sup>

Käytännössä valtiontukipolitiikan joustavuus johtuu seuraavasta systematiikasta: komissio voi tehdä rajanvetoa siitä, mitkä tuet ovat kiellettyjä, mutta tämän kannan oikeellisuuden voi aina käydä tarkistamassa Unionin tuomioistuimessa, jossa komission yritykset kieltää tukia ovat menestyneet vaihtelevasti. Tukipolitiikan muutokset johtuvat kahdesta syystä: tuomioistuimen halusta kieltää tukia ja komission mahdollisuudesta sallia tukia. Kuten aiemmin todettiin, tuomioistuimen linja valtiontukiasioissa on kiristynyt ajan kanssa.

Vaikka komissio ei yleensä mainitsekaan tukikilpailua puhuessaan valtiontukisääntelyn tavoitteista, useat komission lausunnot ovat viitanneet siihen, että puhuessaan kilpailun vääristymisen estämisestä komissio puhuu nimenomaisesti tukikilpailun estämisestä.<sup>1682</sup> Toisaalta komissio on usein maininnut tavoitteekseen estää verokilpailua.<sup>1683</sup> Valtiontukisääntelyä taas on käytetty keinona toteuttaa sisämarkkinoita yhä useammilla tavoilla, jotka ehkäisevät jäsenvaltioiden välistä tuki-

---

1676 Maillo 2017 s. 7.

1677 Markusen 2007 s. 87.

1678 Maillo 2017 s. 8-10.

1679 Markusen 2007 s. 91.

1680 Thieffry 2014.

1681 Markusen 2007 s. 98.

1682 Euroopan komissio 1990 s. 3.

1683 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 16.

verokilpailua, merkittävimpänä viimeaikaiset yhä voimakkaammat kannanotot verotukseen.<sup>1684</sup> Toisaalta kun katsotaan tuki- ja verokilpailun eroja<sup>1685</sup>, voidaan todeta, että tuki- ja verokilpailu eivät toimi täysin samoilla mekanismeilla, mikä edellyttää tiettyä taloudellista harkintaa sovellettaessa tukikilpailuun kehitettyjä valtiontukisääntöjä verokilpailun ehkäisemiseen. Verokilpailuun ollaan kuitenkin jo puuttumassa valtiontukisäännöillä, vaikka myös tiettyä välillisen verotuksen harmonisointia on tapahtunut erilaisten vähimmäisverokannoista säätevien direktiivien muodossa. Tavoitteet verokilpailua ehkäistäessä vaikuttaisivat olevan samat kuin tukikilpailua ehkäistäessä,<sup>1686</sup> mutta nähtäväksi jää, voidaanko samoilla työkaluilla saavuttaa samoja hyötyjä kummassakin, vai tulisiko verokilpailua ehkäistä toisenlaisilla työkaluilla. Yhdeksi ongelmaksi tässä kehityksessä on tunnistettu valtiontukisääntelyn ja verosääntelyn optimointiongelma useissa tilanteissa, jossa valtiontukisääntely on joustavaa, mutta verosääntely ei.<sup>1687</sup>

Komission harkintavaltaa valtiontuissa lisää, että se voi neuvoston tuella määrittellä tietyt tukimuodot suoraan sisämarkkinoille soveltuviksi ja asettaa rajoja ja ehtoja, milloin tukia voi myöntää hyväksyttämättä niitä komissiolla. Komissio voi myös ilmoittaa itseään sitovasti, että jatkossa tulee hyväksymään tietyt edellytykset täyttäviä tukia jonkin SEUT 107 -artiklan sisältämän poikkeuksen nojalla. Komission harkintavalta toteuttaa politiikkaa kasvaa vielä laajemmaksi, kun se määrittelee itseään sitovat edellytykset tarpeeksi epäselvästi, jolloin se voi käyttää harkintavaltaansa hyvin vapaasti. Komission itsenäistä ja laajaa harkintavaltaa on pidetty Unionin valtiontukipolitiikan vahvuutena taloustieteellisestä näkökulmasta.<sup>1688</sup> Komission harkintavallan on välillä todettu johtavan siihen, että komissio toimii itse ilmoittamiaan periaatteita vastaan edistäessään Unionille hyödylliseksi katsomaansa tavoitetta.<sup>1689</sup> Tuomioistuin taas on useaan otteeseen vahvistanut komission laajan harkintavallan sen salliessa tukia.<sup>1690</sup> Toisaalta tuomioistuin on joissain tapauksissa noudattanut sanamuodon mukaista tulkintaa ja sen perusteella katsonut, että selkeästi kilpailua vääristävät ja sisämarkkinoille haitalliset tuet eivät ole SEUT 107(1) -artiklan tarkoittamaa valtiontukea, koska jokin kriteereistä, usein valtion varoista -kriteeri, ei täyty.<sup>1691</sup> Laaja harkintavalta ei ulotu SEUT 107(1) -artiklan kielletyn valtiontuen määritelmään, vaan ainoastaan SEUT 107(3)(c) -artiklan perusteella sallittaviin tukiin.

---

1684 Richelle *et al.* 2016 s. 217.

1685 Ks. luku 2 ja siinä viitattu kirjallisuus.

1686 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014 s. 16.

1687 Maillo 2017 s. 7.

1688 Markusen 2007 s. 91.

1689 Maillo 2017 s. 7-8.

1690 T-396/08, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, ECLI:EU:T:2010:297 kohta 54 ja T-251/11, Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2014:1060 kohta 216-217.

1691 Lübbig 2014.

Valtiontuet eivät ole erillinen osa Unionin muusta toiminnasta. Valtiontukisääntely ja valtiontukisääntöjen valvonta ovat kiinteä osa Unionin kilpailupolitiikkaa<sup>1692</sup> ja tätä myöten myös yleistä politiikkaa.<sup>1693</sup> Komissio on itsekin todennut, että kilpailupolitiikka tukee komission poliittisia painopisteitä ja että ne tuottavat tuloksia sellaisilla aloilla, joilla on merkitystä EU-kansalaisille.<sup>1694</sup> Tätä myöten valtiontukisääntely on saanut huomattavasti muitakin tavoitteita, kuin vain tukikilpailun estäminen. Valtiontukisääntelyä muutettaessa yritysten intressit ovat tosiasiaassa olleet usein etusijalla, vaikka sääntely vaikuttaisi merkittävästi myös kuluttajiin.<sup>1695</sup> Valtiontukisäännöt ovat joskus painottaneet Unionin tavoitteita niin voimakkaasti, että jopa valtiontukisääntelyn taustalla olleet merkittävät seikat, kuten tukikilpailun estäminen, ovat jääneet toissijaiseksi.<sup>1696</sup>

Unionilla on Lissabonin sopimuksen mukaisesti yksinomainen toimivalta kilpailupolitiikkaa koskevissa asioissa kuten myös kauppapolitiikassa.<sup>1697</sup> SEUT 32 artikla asettaa kaupan ja kilpailun edistämisen myös komission tehtäviksi. Tämän toimivallan perusteella komissio on laajentanut Unionin kilpailupolitiikan koskemaan myös valtiontukipolitiikkaa.<sup>1698</sup> Tämä on seurausta sekä tahtotilasta että siitä, että Unionin ja yhteisön perussopimukseen sisältyviä kilpailusääntöjä ei ole juuri muutettu vuoden 1957 jälkeen, mutta niiden mukautuminen ajan henkeä vastaavaksi on saatu aikaan soveltamalla sääntöjä eri tavalla sekä komission että tuomioistuinten toimesta.<sup>1699</sup>

Kilpailupolitiikan merkittävänä osana on myös sisämarkkinoiden säilyttämiseen tähtäävä politiikka,<sup>1700</sup> jonka vuoksi perustamissopimukseen otettiin alun alkaen mukaan määrällisten rajoitusten kielto ja valtiontukikielto.<sup>1701</sup> Kilpailupolitiikka on nimensä mukaisesti politiikka: se muuttuu taloudellisten realiteettien myötä.<sup>1702</sup> Kilpailupolitiikka sisältää sekä sääntöjen täytäntöönpanon että kilpailun edistämisen yleisellä tasolla.<sup>1703</sup> Kilpailupolitiikka ja sisämarkkinoiden kehittäminen ovat toisiaan edistäviä lainsäädännöllisiä ja poliittisia prosesseja: sisämarkkinoiden edistäminen pakottaa kehittämään kilpailupolitiikkaa ja kilpailupolitiikan kehittäminen mahdol-

---

1692 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 17.

1693 Ks. kilpailupolitiikan käytöstä Unionin yleisenä politiikan välineenä esim. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 10.

1694 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2017 s. 1.

1695 Mihaela 2015.

1696 Maillo 2017 s. 6.

1697 Ks. SEUT 3 artiklan 1 a ja e-kohdat, joista yksinomainen toimivalta kilpailupolitiikassa johdetaan.

1698 Kilpailupolitiikan tavoitteista katso esimerkiksi komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 1.

1699 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 3.

1700 Komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 12.

1701 Katso tästä tarkemmin luku 1.4 Valtiontuet ja Euroopan Unionin politiikka.

1702 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s.20.

1703 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 23.

listaa sisämarkkinoiden kehittämisen yhä pidemmälle.<sup>1704</sup> Tukikilpailun vähentyessä sisämarkkinoilla käydään yhä tehokkaammin kauppaa, minkä tulisi lisätä hyvinvointia. Toisaalta hyvinvointia lisätään valtiontukisääntelyllä myös muilla keinoilla, mikä saattaa lisätä tukikilpailua, mutta kokonaisuhyvinvointi voi silti kasvaa.

Aktiivinen kilpailupolitiikka on nähty välttämättömänä edellytyksenä sisämarkkinoiden toiminnan kannalta.<sup>1705</sup> Sisämarkkinoita tutkineessa taloustieteellisessä kirjallisuudessa sisämarkkinoiden suurimmiksi hyödyiksi nimetään nimenomaan lisääntynyt kilpailu ja vaihdannan lisääntyminen kaupan esteiden poistuessa sekä suuruuden ekonomian lisääntyessä.<sup>1706</sup> Valtiontukipolitiikan voidaan katsoa pyrkineen juuri näiden taloustieteessä tunnistettujen hyötyjen edistämiseen.<sup>1707</sup> Komissio on saanut tuomioistuimelta vahvaa tukea valtiontukisääntelyn käyttämiseen kasvun edistämiseen ja sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseen. Tuomioistuin on todennut jo 1970-luvulla valtiontukisääntelyyn liittyvissä merkittävässä oikeustapauksissa, että valtiontukisääntelyn tavoitteena on edistää kasvua ja varmistaa sisämarkkinoiden häiriötön toiminta.<sup>1708</sup>

Valtiontukisääntelyn tavoitteet ovat kokeneet merkittävän siirtymän Yhteisön/ Unionin historian aikana.<sup>1709</sup> Valtiontukisäännöt ovat toimineet välineenä myös muille Unionin tavoitteille, esimerkiksi ilmastopolitiikan toteuttamiselle.<sup>1710</sup> Näitä tavoitteita on usein ajettu niin voimakkaasti, että muut valtiontukipolitiikan taustaperiaatteet, kuten tukikilpailun estäminen, ovat jääneet taka-alalle.<sup>1711</sup> Tämä on toteutettu vähentämällä kehikon muodostavien edellytysten, erityisesti tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen, painoarvoa tietyn tuen myöntöharkinnassa.<sup>1712</sup> Valtiontukipolitiikka on erityisesti 2010-luvulla nähty merkittävänä palasena EU:n energia- ja ilmastostrategioissa ja niiden tavoitteiden toteuttamisessa.<sup>1713</sup> Valtiontukipolitiikkaa on käytetty jopa välineenä reagoida markkinaolosuhteisiin.<sup>1714</sup> Tämä on ollut kilpailupolitiikan välineenä jo Yhteisön alkuajoista lähtien.<sup>1715</sup> Valtiontukisääntelyyn liittyvät eri osa-alueet ovat olleet osana valtiontukipolitiikkaa ja niitä on joskus käsitelty omina politiikkoinaan.<sup>1716</sup> Kilpai-

---

1704 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 1.

1705 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012 s. 1.

1706 Ks. Velasco & Pastor-Merchante. 2015 s. 5.

1707 Ks. luvut 1.4.3 ja 1.4.2.

1708 Ks. C173/73, Italia v komissio, ECLI:EU:C:1974:71 kohta 26.

1709 Maillo 2017 s. 10.

1710 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s. 10.

1711 Richelle *et al.* 2016 s. 210.

1712 Nicolaidis 2015a s. 636-637.

1713 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 10.

1714 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s.16.

1715 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 3.

1716 Takaisinperinnän käsittelystä takaisinperintäpolitiikkana Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 22.

lupolitiikka on nähty merkittävänä välineenä koko Unionin strategian ja tavoitteiden toteuttamisessa. Valtiontuen roolia Unionin tavoitteiden edistämässä ei ole nähty vähäisenä.<sup>1717</sup>

Komission lähtökohtana valtiontukisääntöjä tulkittaessa on ollut, että jos tiettyä toimintaa halutaan edistää, hyvä keino on sallia siihen liittyvän taloudellisen toiminnan tukeminen. Valtiontukea voidaan olettaa myönnettävän kahdesta eri syystä:

1. Oletetaan, että jos jäsenvaltiolle asetetaan tavoite, tämän tavoitteen saavuttamista edistävää toimintaa tullaan tukemaan. Tällainen tilanne on esimerkiksi päästökaupassa ja uusiutuvan energian käytössä.<sup>1718</sup>
2. Jäsenvaltiot ovat halukkaita tukemaan taloudellista toimintaa itse, jos niille se vain sallitaan.<sup>1719</sup>

Olettamaa kaksi tukemassa on useita empiirisiä havaintoja. Erityisesti se, että jäsenvaltiot tukevat, kunhan se mahdollisesta, on todettu useita kertoja.<sup>1720</sup> Unionin tuomioistuimen todetessa, että tietynlaisia tukia voidaan myöntää ilman SEUT 107(1) -artiklan kriteerien täyttymistä, tällaisten tukien määrä on kasvanut merkittävästi Unionissa.<sup>1721</sup> Komissio on todennut, että valtiontukisääntely vaikuttaa yleisesti ottaen kahdella tavalla. Se vähentää tukia ja kohdentaa tukia paremmin.<sup>1722</sup> Toisaalta komissio on myös todennut, että valtiontukisääntely voi lisätä tukia,<sup>1723</sup> mutta tällöin ne todennäköisesti kohdentuvat paremmin kuin ilman sääntelyä. Komissio on pitkään pitänyt suurempana ongelmana sektorikohtaisia tukia. Horisontaaliset tuet taas on nähty huomattavasti vähemmän haitallisina yhteisön kannalta.<sup>1724</sup> Merkittävässä kilpailupolitiikkaa koskevissa asioissa komissio on säännönmukaisesti tehnyt yhteistyötä neuvoston eli jäsenvaltioiden edustajan kanssa.<sup>1725</sup>

Valtiontukisääntelyn ja valtiontukien valvonnan lisäksi komissio on tiedottamisellaan pyrkinyt lisäämään tukien käyttöä hyödyllisinä pitämiinsä kohteisiin. Komission näkökantana on ollut, että oikeustilan ollessa selkeämpi sallittujen tukien osalta valtiot myös käyttävät enemmän tukia ja niitä myönnetään helpommin.<sup>1726</sup> Perusteluna tämän on ymmärrettävissä: selkeä oikeustila lisäänee myös toimenpiteitä, koska toimenpiteen epävarmuuden poistuessa myös toimenpiteen riski poistuu

---

1717 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 10.

1718 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet kohta 3.

1719 Ks. esim. päästökauppadirektiivi, jossa tukeminen katsotaan välttämättömäksi kasvihuonekaasujen vähentämiseksi, mutta tukeminen jätetään siltikin jäsenvaltioiden oman harkinnan varaan. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, 13.10.2003 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta.

1720 Thieffry 2014.

1721 Ks. de Ugarte 2014.

1722 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s. 11-12.

1723 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2008 s. 10-12.

1724 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 130.

1725 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2010 s. 43.

1726 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2016 s. 6.

tai vähenee. Toisaalta on myös olemassa vastakkaista näkökulmaa puoltavia tutkimushavaintoja, jäsenvaltiot yrittävät toistuvasti myöntää sellaisia tukia, joiden osalta oikeustila on epäselvä ilmoittamatta niitä komissiolle, vaikka ilmoittaminen olisi tehokas tapa saada varmuus toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.<sup>1727</sup>

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä valtiontuet alettiin nähdä yhä enemmän keinona vaikuttaa talouden kehitykseen Unionissa, ja erityisesti hyvänä keinona nopeuttaa liiketoiminnan syntymistä uusille aloille.<sup>1728</sup> Tämä ajattelutapa ei ole ainakaan vähentynyt viime vuosina ja nykyään horisontaalisia tukia voidaan myöntää yhä useampiin tarkoituksiin. Tästä seuranneista politiikan ja sääntöjen muutoksista johtuen tukimäärät erityisesti ympäristö- ja energiatuissa ovat kasvaneet. Valtiontukisääntelyn voi sanoa onnistuneen vähentämään tukia, jos tarkastellaan pitkää aikaväliä. Tukien määrä on vähentynyt jatkuvasti sinä aikana, kun niiden määrää on mitattu Yhteisön tai Unionin tasolla.<sup>1729</sup> Samaan aikaan maailman tasolla tukien määrä on noussut ja tukikilpailun intensiteetti on vain kasvanut. Nyt tukikilpailuun osallistuvat myös kehittyvät maat toisin kuin muutama vuosikymmen sitten.<sup>1730</sup> Toki EU:n onnistumisista huolimatta kehittyneet taloudet käyttävät silti yhä merkittävän osuuden maailman kaikista tuista.<sup>1731</sup>

Tukien määrä on kuitenkin kasvanut Unionissa joillain sektoreilla, esimerkiksi ympäristö- ja energia-aloilla.<sup>1732</sup> Tämä kertoo mahdollisesti onnistumisista tuen paremmassa kohdentamisessa yhteisen edun mukaisesti asioihin. Teollisuustuet eli toimintatuet perinteiselle teollisuudelle ovat puolestaan vähentyneet jo 1990-luvulta asti.<sup>1733</sup> Toisaalta osa toimintatuista on siirtynyt uusiutuvan energian tuotantoon, vaikka myös investointitukia myöntävien jäsenvaltioiden määrä on noussut.<sup>1734</sup> Toimintatukia on pidetty huomattavasti haitallisempina kilpailulle, mutta myös niiden myöntämistä on helpotettu Unionin pyrkiessä saavuttamaan ympäristötavoitteensa.<sup>1735</sup> Valtiontukien valvonnalla ja sääntelyn kiristämällä on siis todennäköisesti onnistuttu tavoitteessa vähentää valtiontukiin käytettyjä resursseja ja parantaa resurssien kohdentamista Unionin kannalta parempiin kohteisiin. Valtiontuissa sääntöjen tiukentamisen lisäksi myös sääntöjen tiukempaa soveltamista on pidetty yhtenä keinona valtiontukien käytön vähentämisessä ja kilpailun vääristymisten poistamisessa.<sup>1736</sup> Toisaalta viime vuosina valtiontukien määrä on lähtenyt kasvuun erityisesti ympäristö- ja energiatukien vetoavulla sekä ryhmäpoikkeusasetusten

---

1727 Dewispelaere 2015 s. 63.

1728 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004 s. 14.

1729 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 89.

1730 Markusen 2007 s. 1.

1731 Markusen 2007 s. 9.

1732 Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

1733 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 89.

1734 Bartniczak 2014.

1735 Thieffry 2014.

1736 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 37.



soveltamisalan laajentamisella sallimaan useampia erilaisia tukimuotoja.<sup>1737</sup> Valtiontukipolitiikassa näihin liittyvät tavoitteet ja niiden painotukset ovat kuitenkin muuttuneet useita kertoja vuosien varrella.

Sääntelyn tavoitteet ovat muuttuneet ja ovat muuttumassa tukien vähentämisestä tukien parempaan kohdentamiseen. Tästä kertoo komission jatkuva pyrkimys saada tukirahat siirrettyä kilpailukykyä lisääviin kohteisiin tai yhteistä etua muuten palveleviin kohteisiin. Yhteisen edun käsite on tosin ollut melko muuttuva ja joskus jopa kyseenalainen.<sup>1738</sup> Samasta asiasta indikoi myös se, että komissio vapauttaa yhä enemmän ja enemmän vähäisiä tukia omasta valvonnastaan ja keskittyy ainoastaan kaikkein vääristävimpien tukimuotojen valvontaan ja tukien tehokkaampaan vaikutusarviointiin.<sup>1739</sup> Myös valtioneuvoston uudistettaessa vuosina 2012-2014 yhtenä talouskasvun lisäämisen keinona esitettiin juuri valtioneuvoston uudistamista ja julkisten varojen käytön tehostamista.<sup>1740</sup>

Hitaan talouskasvun aikana Unionin tasolla on yhä enemmän alettu puhua valtiontukien käyttämisestä tehostamaan talouskasvua ja investointeja.<sup>1741</sup> Erityisesti investointitukien käyttöä voidaan pitää aiemman periaatelinjan mukaisena, koska investointitukien on katsottu toimivan tehokkaammin valtioiden hyödyn edistäjänä kuin erilaisten toimintatukien.<sup>1742</sup> Tämä on mielenkiintoinen muutos suhtautumisessa valtiontukiin, koska niiden alkuaikoina niitä pidettiin pääosin tai kokonaan haitallisina. Nykyään niitä pidetään oikein käytettynä jopa hyödyllisinä ja niistä ollaan tekemässä ratkaisua Unionia vaivaaviin ongelmiin kuten hitaaseen talouskasvuun ja ilmastonmuutokseen.<sup>1743</sup> Joissain tapauksissa talouskasvua on ehdotettu sellaiseksi yhteisen edun mukaiseksi tavoitteeksi, joiden käyttöön valtiontukia voitaisiin edistää, vaikka joissain tutkimuksissa on epäilty, että tämä vastaisi käytännössä jo nykytilannetta.<sup>1744</sup>

Myös valtiontuki uudistuksessa yhtenä keinona lisätä koko Euroopan kasvupotentiaalia pidettiin julkisten menojen parempaa keskittämistä valtiontukisääntelyn avulla, mikä toimi yhtenä merkittävänä painopisteenä valtiontukisääntöjä uudistettaessa.<sup>1745</sup> Tämä johti siihen, että valtiontukisääntöissä vapautettiin tukien myöntämistä ja käyttöä huomattavasti sellaisilla aloilla, joiden katsotaan lisäävään pitkän aikavälin kestävää talouskasvua.<sup>1746</sup> Tukien määrän lisääminen talouskasvun ja

---

1737 State aid action plan 2017-2018 s. 1-2, 5.

1738 Thieffry 2014 ja luku 4.2.2.1.

1739 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14 ja komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2017 s. 10.

1740 Komission tiedonanto, EU:n valtiontuki uudistus COM(2012) 209 final s. 2, 7.

1741 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015 s. 3.

1742 Markusen 2007 s. 60-71.

1743 ks. tarkemmin luku 1.5 alalukuineen.

1744 Maillo 2017 s. 6.

1745 Komission tiedonanto, EU:n valtiontuki uudistus COM(2012) 209 final s. 2.

1746 ks. Komission tiedonanto, EU:n valtiontuki uudistus COM(2012) 209 final ja State aid action plan 2017-2018.

muiden tavoitteiden edistämiseksi tarkoittaa myös tukikilpailun lisääntymistä. Tässä kohtaa komissio joutuukin tekemään hyötypunnintaa siitä, saavutetaanko tuilla suurempia hyötyjä kuin mitä tukikilpailun lisääntyminen aiheuttaa sisämarkkinoille. Nykyisen kehityskulun perusteella useita hyötyjä pidetään niin merkittävänä, että tukikilpailu tulee todennäköisesti lisääntymään Unionin politiikan tavoitellessa muita seikkoja.<sup>1747</sup> Tämä osoittaa, että vaikka tukien kieltämistä voidaan perustella taloudellisin argumentein tukikilpailun estämisellä, on tämä vain yksi poliittinen tavoite muiden joukossa, eikä oikeudellisesti velvoittava seikka. Tukikilpailun estäminen on kuitenkin tavoite, joka saa jonkin verran oikeudellisia vaikutuksia sen vuoksi, että tukikilpailua aiheuttava kilpailun vääristyminen on keskeisin kriteeri, jolla valtiontuki voidaan katsoa sisämarkkinoille sopimattomaksi.

Kuten valtiontukien historiaa tarkemmin tarkastelevassa luvussa todettiin, perustelut valtiontukisääntöjen olemassaololle ja muodolle ovat vaihdelleet historian eri vaiheissa. Valtiontukisääntöjen alkuvaiheessa niiden kieltäminen nähtiin välttämättömänä sisämarkkinoiden toiminnalle. Perustamissopimuksia laadittaessa ja niitä tulkittaessa nähtiin jopa, että ilman tätä kieltoa sisämarkkinoita ei voitaisi saada toimimaan.<sup>1748</sup> Tänä aikana uusia valtiontukia pyrittiin estämään. Aikakautena toissijaista oli vielä olemassa oleviin tukijärjestelmiin puuttuminen ja niiden poistaminen.

Myöhemmässä vaiheessa uusia tukia ryhdyttiin estämään yhä aktiivisemmin. Tätä perusteltiin edelleen sisämarkkinoiden toiminnalle välttämättömänä toimenpiteenä, mutta perusteluina alettiin mainita myös kilpailun tehostumista sisämarkkinoilla. Näinä aikoina valtiontukisääntöjen taustalla saattoi ensimmäisiä kertoja huomata yhteisön tavoitteen säästää julkisia varoja jäsenvaltioiden toiminnalta.<sup>1749</sup> Tämä oli valtiontukien historian pisin ajanjakso, jonka aikana Yhteisö muuttui monella tapaa ja nopeasti. Myös tänä ajanjaksona valtiontukien määrä nähtiin huonona asiana ja niiden määrän vähentäminen oli merkittävä tavoite.

Myöhemmin Yhteisön muututtua Unioniksi valtiontuet saivat taas uusia tehtäviä. Vasta perustetun Unionin alkupuolella uutena tavoitteena niille alettiin mainita kuluttajien aseman parantaminen. Rahaliiton alkuvaiheilla valtiontukisääntelylle annettiin myös jotain finanssipolitiikkaan liittyviä tehtäviä. Näiden rooli tosin nousi merkittäväksi vasta 2000-luvun loppupuolella.<sup>1750</sup> Tänä aikakautena perusteltiin muutenkin aiempaa voimakkaammin, kuinka tehokas kilpailu on lopulta eniten kuluttajan etu.<sup>1751</sup> Tämäkin ajattelumalli ajoi valtiontukien määrän vähentämistä ja kilpailun vääristymien minimointia. Näinä vuosina valtiontuki oikeuden rajoitukset

---

1747 Ks. tavoitesiiirtymästä mm. Maillo 2017 s. 6-10.

1748 Ks. tarkemmin luku 1.5.1 Eurooppalaisen yhteistyön ja tavoitteiden synty.

1749 Ks. tarkemmin luku 1.5.2 Integraation syveneminen ja valtiontukien rooli siinä.

1750 Ks. tarkemmin luku 1.5.4 Valtiontuet Euroopan Unionissa viime aikoina.

1751 Ks. tarkemmin luku 1.5.3 Valtiontukipolitiikka Euroopan Unionin aikana.

laajennettiin tuomioistuimen ja komission käytännössä kattamaan yhä enemmän myös erilaisia verotukia ja muita epäsuoria tukia.<sup>1752</sup> Vaikka tämä on perusteltua siitä näkökulmasta, että tuki- ja verokilpailu vaikuttavat melko samalla tavalla ja ne johduvat samantapaisista syistä, on niiden välillä kuitenkin useita eroavaisuuksia, jotka tulisi ottaa huomioon sovellettaessa valtioneuvosto-oikeutta verotukseen.<sup>1753</sup>

2000-luvulla otettiin käyttöön eniten viimeaikaista valtioneuvostokäytäntöä leimannut tavoite: valtioneuvostojen käyttö markkinahäiriön poistamiseen.<sup>1754</sup> Tällä on perusteltu erilaisia ympäristö- ja energiatukia ja kymmeniä erilaisia investointitukia erilaisille hankkeille, kuten sähköverkoille, T&K&I-toiminnalle, liikenteelle jne. Näiden määrä on kasvanut todella merkittävästi viimeisten vuosien aikana ja ne alkavat olla nykyään merkittävin tukiryhmä.<sup>1755</sup> Mullistavaa tässä ajattelutavan muutoksessa oli, että valtioneuvostot alettiin oikein käytettynä nähdä hyvänä asiana sekä talouden että Unionin muiden tavoitteiden kannalta. Unionin tavoitteet siis siirtyivät valtioneuvostojen poistamisesta siihen, että ne kohdistettaisiin paremmin.<sup>1756</sup>

Markkinahäiriöiden poistamisen lisäksi valtioneuvostot ovat saaneet lisätavoitteita poliittisesta pakosta. Vuonna 2008 alkaneessa finanssikriisissä useille eri pankeille ja rahoituslaitoksille annettiin erilaisia pelastus-, uudelleenjärjestely- ja rahoitustukia. Näitä perusteltiin sillä, että valtioneuvostolla voitaisiin pelastaa rahoitusjärjestelmä todella vakavalta kriisiltä. Tällöin valtioneuvostuille asetettiin taas uusi tehtävä poliittisen ja taloudellisen paineen vuoksi.<sup>1757</sup> Myöhemmin valtioneuvostolle on asetettu vielä lisää tavoitteita. Tällä kertaa ne eivät ole vastanneet edes kaikkein suurimpiin Unionin haasteisiin: valtioneuvostot on nähty keinona parantaa mm. luonnonvarojen käyttöä. Huomattavaa tässä suuntauksessa on, että valtioneuvostot ei ole enää perusteltu pelkällä markkinahäiriön poistamisella, vaan niille on annettu joitain itsenäisiä tavoitteita.<sup>1758</sup> Tämä on näkynyt erityisesti siinä, että tiettyjä ympäristötukia on saanut myöntää huolimatta siitä, että niihin liittyvän markkinahäiriön on katsottu jo poistuneen.<sup>1759</sup>

Valtioneuvostokäytäntö on koko sen historian ajan toiminut keinona edistää Unionin tavoitteita. Aluksi tavoitteena oli tukikilpailun poistaminen, sisämarkkinoiden vahvistaminen ja kilpailukykyyn parantaminen. Tämän saavutettuaan Unioni on siirtänyt sääntelyn ja politiikan painopisteen muualle. Unioni tulee todennäköisesti vastaamaan tulevaisuudessakin haasteisiinsa keinovalikoimalla, johon valtioneuvostokäytäntö kuuluu. Tällainen yksi merkittävä tulevaisuuden trendi on ilmastonmuu-

---

1752 Ks. tarkemmin luku 1.5.3 Valtioneuvostopolitiikka Euroopan Unionin aikana ja luku 1.5.4 Valtioneuvostot Euroopan Unionissa viime aikoina.

1753 Ks. yhtäläisyyksistä ja eroista luku 2.

1754 Ks. luku 1.5.3 Valtioneuvostopolitiikka Euroopan Unionin aikana.

1755 Ks. Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

1756 Ks. tarkemmin luku 1.4.4 Valtioneuvostot Euroopan Unionissa viime aikoina.

1757 Ks. historiasta tarkemmin luku 1.5.4 Valtioneuvostot Euroopan Unionissa viime aikoina.

1758 Ks. tarkemmin luku 1.5.4 Valtioneuvostot Euroopan Unionissa viime aikoina.

1759 Thieffry 2014.

tos, jota varten valtioneukisääntelyä on kehitetty jo yli vuosikymmen. Ympäristö ja luonnonvarojen kestävä käyttö tulevat olemaan myös yhä suuremmissa roolissa.

Valtioneukien valvonnassa pääasiallisina keinoina on nähty valvontaa koskevien sääntöjen muuttaminen ja täytäntöönpano.<sup>1760</sup> Valtioneukien valvonta otettiin laajemmin osaksi Unionin politiikkaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä.<sup>1761</sup> Tästä alkaen valtioneukien valvonta on ollut julkilausuttu keino vaikuttaa valtioneukiin, kilpailupolitiikkaan ja laajemminkin Unionin politiikkaan.

Valtioneukisääntelyä leimaa myös vahva komissio vastaan jäsenvaltiot –asetelma. Tämä johtuu siitä, että vaikka jäsenvaltioiden yhteinen intressi on sama, on jäsenvaltioiden oma intressi valtioneukiasioissa aina eriävä tästä yhteisestä intressistä.<sup>1762</sup> Jos komissio ei toimisi esteenä, voisi jäsenvaltio parantaa omaa asemaansa tukikilpailussa muuttamalla omaa tukipolitiikkaansa muihin jäsenvaltioihin nähden.<sup>1763</sup> Komissio on kuvannut omaa asemaansa tiettyjen tukitoimien yhteydessä ”*ainoana toimielimenä, joka asettaa ehtoja ja auttaa siten rajoittamaan moraalikatoa tulevaisuudessa*”.<sup>1764</sup> Komissio myös kokee auttavansa jäsenvaltioita käyttämään julkisia resursseja paremmin estämällä jäsenvaltioita käyttämästä resurssejaan asioihin, jotka vahingoittavat yhteistä etua.<sup>1765</sup>

Valtioneukisääntelyllä pyritään ohjaamaan jäsenvaltioiden budjetteja ja sitä kautta myös niissä harjoitettavaa taloudellista toimintaa. Vaikka valtioneukiasioissa yhteistyö on selkeästi paras tapa, jolla saavutetaan varojen tehokas käyttö ja vähäinen kilpailun vääristyminen,<sup>1766</sup> on nykyinen malli, jossa Unioni asettaa reunaehdot, mutta jäsenvaltiot päättävät tukemisesta omien budjettiansa rajoissa lähinnä välimuoto tehokkaasta yhteistyöstä. Nykyisen systeemin etuna on subsidiariteettiperiaatteen noudattaminen eli se, että päätökset tehdään lähellä niitä, joita ne koskevat. Vahvana haittana taas on se, että eri jäsenvaltioiden välille muodostuu eroja sen mukaan, missä kunnossa jäsenvaltioiden budjetit ovat eli minkä verran rahaa ne voivat käyttää tukemiseen.<sup>1767</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että budjetiltaan vahvemmat jäsenvaltiot pystyvät kilpailemaan tehokkaammin sisämarkkinoilla, koska ne voivat valtioneukisääntelyn piirissä tukea omalla alueellaan tapahtuvaa taloudellista toimintaa enemmän kuin budjetiltaan heikommat jäsenvaltiot.

Nykyinen sääntely ei myöskään täysin estä valtioneukikilpailua. Esimerkiksi energiantensiivisen teollisuuden veronpalautusten osalta merkittävä osa kilpailusta

---

1760 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2002 s. 95.

1761 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004 s. 121.

1762 Ks. luku 4.2.4 Julkisten varojen tehokas käyttö.

1763 Keen & Konrad 2012 s. 20-24.

1764 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2011 s. 3.

1765 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 8.

1766 Ks. yhteistyön eduista tukipolitiikassa luvut 4.2.4 julkisten varojen tehokas käyttö ja 5.3 tukien faktorianalyysi

1767 Ks. Budjettisyiden merkityksestä valtioneukipolitiikassa luku 4.1.2 Kompensaatioista.

tapahtuu sisämarkkinoiden sisällä, vaikkakin perusteluissa energiaveron alennukselle mainitaan ainoastaan laajemmin ”kansainvälinen kilpailu”, joka kattaa myös kilpailun Unionin ja muun maailman välillä.<sup>1768</sup> Toisaalta tukikilpailun estämisen on nimenomaan näissä tuissa katsottu jääneen ympäristönsuojelun ja kilpailukyvyyn varjoon.<sup>1769</sup> Koska kaikkien jäsenvaltioiden budjetit eivät välttämättä kestä oman alueensa yritysten tukemista samalla tavoin, muodostuu Unionin sisälle kilpailukykyeroja, jotka johtuvat ainoastaan jäsenvaltioiden budjettieroista. Komissio on kuitenkin katsonut näiden budjettieroista johtuvien sisäisten kilpailuongelmien ratkeavan ainakin osittain sillä, että tukia kohdistetaan yhä enemmän horisontaalisiin tavoitteisiin.<sup>1770</sup> Komission näkemys siis on, että valtiontukisääntelyn alkuperäinen tavoite, tukikilpailun estäminen, ei vaaranna näitä muita tavoitteita edistettäessä, jos tukijärjestelmät suunnitellaan oikein. Komission käyttämien kriteerien muodostama kehikko puoltaisi tätä näkemystä, jos kriteereitä sovellettaisiin asianmukaisesti, mitä ei tosin aina tapahdu Tämän vuoksi voidaan todeta, että muut tavoitteet ovat astuneet tukikilpailun estämisen edelle jossain määrin.

Sama syy eli budjettierot voi johtaa myös tukikilpailuun eli siihen, että valtiot pyrkivät saavuttamaan kilpailukykyhyötyjä käyttämällä enemmän rahaa tukiin tai että ne joutuvat tukemaan yrityksiä, koska muutkin tukevat. Kun otetaan huomioon, että EU:n jäsenvaltioista vain 12 budjetti oli ylijäämäinen, ja koko Unionin tasolla valtioiden budjetit olivat keskimäärin alijäämisiä,<sup>1771</sup> voitaisiin tukikilpailun aiheuttamia hyvinvointitappioita ja kilpailukykyeroja tasoittaa hoitamalla tukien jako Unionin budjetista.

Valtiontukien käytön lisäämisen etuna on siis nähty, että tuet muuttavat yritysten toimintaa yhteisen edun kannalta parempaan suuntaan tai muutoin edistävät yhteistä etua.<sup>1772</sup> Haittana taas on nähty se, että jäsenvaltioiden budjettieroista johtuen jäsenvaltioiden välille muodostuu merkittäviä kilpailukykyeroja ja tukikilpailu kasvaa. Nykyinen malli valtiontuissa on pääosin eräänlainen duaalimalli: Unioni säätää ja päättää, mitä voi tukea ja missä määrin, ja jäsenvaltiot tukevat sen verran kuin haluavat. Unioni siis määrittää määrällisen ja laadullisen enimmäismäärän, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat valita minkä tahansa sopivakseen näkemänsä tukitason. Kilpailuerot valtioiden välillä aiheutuvat nimenomaan siitä, että kaikki valtiot eivät kykene tai halua tukea Unionin sallimaa enimmäismäärää. Tämä ongelma voitaisiin ratkaista erilaisilla keinoilla, joilla Unionin tasolla yhtenäistettäisiin tukimäärät pelkän vähimmäistason asettamisen sijaan. Tämä voitaisiin toteuttaa joko säätämällä enimmäismäärän lisäksi myös vähimmäismäärästä tai jakamalla tuet

---

1768 Ks. HE 128/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi s. 7.

1769 Maillo 2017 s. 6.

1770 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 4.

1771 Eurostat 2017 ”General government deficit/surplus”.

1772 Thieffry 2014.

yhteistyöelimen välityksellä. Ensimmäinen vaihtoehto ei olisi kovin perusteltu, koska tuen tarve jäsenvaltiosta riippuen voi olla hyvin erilainen johtuen mm. erilaisesta elinkeinorakenteesta. Kaikille yhtenäinen tukitaso johtaisi todennäköisesti joissain jäsenvaltioissa turhaan tukemiseen. Tämä taas olisi valtiontukien toisen pääperiaatteen eli julkisten varojen säästön vastaista.

Näistä syistä johtuen Unionin valtiontukisääntelyn tavoitteet voitaisiin saavuttaa nykyistä paremmin jakamalla tuet yhteistyöelimen välityksellä. Käytännössä tämä yhteistyöelin olisi Euroopan unioni, ja varat jaettaisiin sen budjetin kautta. Tämä voisi toki herättää suurta poliittista vastustusta. Toinen merkittävä ongelma olisi Unionin budjetin merkittävät kasvupaineet. Unionin budjetti on nykyisellään noin 160 miljardia euroa,<sup>1773</sup> kun taas valtiontukiin käytetään Unionin tasolla yhteensä yli 100 miljardia euroa.<sup>1774</sup> Unionin budjetti pitäisi siis melkein tuplata, jotta Unionin kautta voitaisiin jakaa nykyisiä valtiontukia vastaava määrä tukia. Nykyisin Unionin budjetista jaetaan pääosin maatalous- ja aluetukia. Yksi mahdollinen tulevaisuuden kehityskulku voisi kuitenkin olla muidenkin tukien maksaminen Unionin budjetista. Tällä voitaisiin ainakin saavuttaa Unionin valtiontukisääntelyn tavoitteet nykyistä paremmin.

2000-luvun aikana valtiontukien kilpailulle aiheuttamiin ongelmiin löydettiin ainakin poliittisessa retoriikassa ratkaisu: tukien käyttäminen horisontaalisiin tavoitteisiin perinteisten yritys- tai sektorikohtaisten tukien sijaan.<sup>1775</sup> Tällä on oikeutettu yhä etenevässä määrin valtiontukien sallimista erilaisilla alueilla, jotka edistävät Unionin tavoitetta ja sitä on käytetty sääntelyn vapauttamisessa perusteluna sille, miksi tuen muutokset eivät aiheuta merkittäviä ongelmia kilpailulle tai sitä kautta jäsenvaltioiden väliselle kaupalle. Tukien kohdistamista horisontaalisiin tavoitteisiin on esitetty ratkaisuksi yhä useampaan kilpailun vääristymiseen liittyvään ongelmaan 2000-luvulla ja erityisesti 2010-luvulla.<sup>1776</sup>

Tukien suuntaamisella horisontaalisiin tavoitteisiin on pyritty ratkaisemaan myös ongelma, joka johtuu jäsenvaltioiden välisistä budjettieroista. Komissio on tunnustanut ongelman, että toiset jäsenvaltiot voivat budjettinsa suuruudesta ja vahvuudesta johtuen tukea alueellaan toimivia yrityksiä enemmän kuin toiset.<sup>1777</sup> Tämä aiheuttaa valtioiden jakaantumista voittajiin ja häviäjiin tukikilpailussa. Kun otetaan huomioon valtiontukien lähtökohtainen oman alueen yrityksille kilpailuetua tuova vaikutus, ovat myös horisontaaliset tuet lähtökohtaisesti haitallisia kilpailun tehokkuuden ja sen vääristymien poistamisen kannalta.<sup>1778</sup> Komission näkemys on

---

1773 Euroopan Unionin budjetti 2018.

1774 Euroopan komissio 2018, State aid scoreboard.

1775 Ks. tarkemmin luku 1.5.4 Valtiontuet Euroopan Unionissa viime aikoina.

1776 Ks. tarkemmin luku 1.5.4 Valtiontuet Euroopan Unionissa viime aikoina.

1777 ks. esimerkiksi Suuntaviivat päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä kohta 8

1778 Ks. luku 4.2.5 Peliteoria Unionin valtiontukipolitiikan perustana.

kuitenkin ollut, että nämä horisontaalisiin tavoitteisiin suunnatut tuet eivät aiheuta budjettien vahvuudesta aiheutuvia kilpailukykyeroja.<sup>1779</sup> Tälle näkemykselle on vaikea löytää perustetta perinteisemmistä tavoista arvioida valtiontukia.<sup>1780</sup>

Komissio on myöhemmässä retoriikassaan alkanut puhua horisontaalisten tavoitteiden sijaan ”kilpailukykyä lisäävistä tavoitteista”.<sup>1781</sup> Komission näkemykseksi voidaan siis katsoa, että valtiontuet horisontaalisiin kohteisiin lisäävät kyseisen valtion ja sitä kautta koko Unionin kilpailukykyä ja ovat tämän vuoksi sallittavia ja jopa suotavia. Toisaalta tämäkään selitys ei anna ratkaisua siihen ongelmaan, että eri jäsenvaltioiden yritykset saavat erilaista kohtelua budjettisystä. Tämä on myös huomattavissa siitä, että horisontaalisiin tavoitteisiin investoivat suhteessa voimakkaimmin EU:n vanhat jäsenvaltiot, jotka ovat suuria ja vauraita valtioita, joiden budjetit kestävät tukemista paremmin.<sup>1782</sup>

Horisontaalisten tavoitteiden käyttämistä perusteluna uusien tukien sallimiselle voidaan aiheellisesti kritisoida. Tämä saattaa toimia voimakkaastikin valtiontukisääntelyn alkuperäisiä tavoitteita eli kilpailun vääristymisen ja tukikilpailun poistamista vastaan. Horisontaaliset tavoitteet ovat kuitenkin olleet oikeudellinen perustelu, miksi uudenlaiset tuet täyttävät SEUT 107(3)(c) –artiklan edellytykset eli miksi kilpailun vääristymät ovat vähäisempiä kuin tuilla saavutettavat hyödyt. Horisontaalisuutta ei tuomioistuimen käytännössä ole katsottu sellaiseksi perusteeksi, joka estäisi toimenpiteen luokittelemisen sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi.<sup>1783</sup>

Tälle näkökannalle, etteivätkö horisontaaliset tuet aiheuttaisi kilpailukykyeroja tai merkittävää tukikilpailua, ei myöskään löydy taloustieteellisestä kirjallisuudesta yhtenäistä puoltavaa kantaa. Toisaalta osa kirjallisuudessa on myös todettu, että valtioiden välisestä tukikilpailusta on vaikea löytää näyttöä näillä aloilla vaan tilanne viittaisi enemmänkin valtioiden väliseen yhteistyöhön.<sup>1784</sup> Muualla kirjallisuudessa taas on nähty, että R&D-tuet, jotka ovat yksi horisontaalisen tuen merkittävistä muodoista, aiheuttaisivat tukikilpailua tietyissä olosuhteissa.<sup>1785</sup> Tukikilpailun R&D-tuissa on havaittu korostuvan erityisesti silloin, kun valtioiden välillä on merkittäviä kaupan esteitä. Kaupan esteiden vähentyessä tukikilpailun on havaittu vähenevän R&D-tuissa merkittävästi.<sup>1786</sup> Euroopan unionin sisämarkkinoiden tapauksessa voitaisiin väittää, että kaupan esteet ovat maailman mittakaavassa todella vähäisiä. Tämän perusteella voitaisiin tukea komission päätelmää siitä, että horisontaaliset

---

1779 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2009 s. 4.

1780 Ks. luku 4.2.5 Peliteoria Unionin valtiontukipolitiikan perustana.

1781 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2013 s. 2.

1782 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2007 s. 14.

1783 C-409/00, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92.

1784 ks. Havránek, 2010.

1785 Kondo 2013 s. 234-234.

1786 Kondo 2013 s. 234-234.

tuot eivät välttämättä aiheuta tukikilpailua Unionin sisällä, koska kaupan esteet ovat vähäisiä. Tukikilpailua voi sen sijaan esiintyä Unionin ja muun maailman välillä, mutta tämä ei Unionin etua ajavan komission näkökulmasta ole rationaalisen toimijan hypoteesin mukaan haitallista. Komission päätelmät siitä, että horisontaalisten tukien vapauttaminen ei vaaranna valtiontukisääntelyn tavoitteita, ovat syntyneet samoihin aikoihin, kun asiaa koskevaa taloustieteellistä kirjallisuutta ja tutkimustuloksia alettiin julkaista merkittävässä määrin.<sup>1787</sup>

Komission painopisteinä on joinain aikoina ollut myös valtiontukia koskevan Unionin politiikan muuttaminen. 2000-luvun alussa painopisteenä on ollut valtiontukia koskevan Unionin politiikan avoimuuden lisääminen.<sup>1788</sup> Avoimuudella tarkoitettiin tällöin sitä, että myönnettyistä valtiontuista perustettaisiin rekisteri samoin kuin valtiontukia koskevista komission päätöksistä. Tässä painopisteenä oli erityisesti EU-kansalaisten aseman parantaminen.<sup>1789</sup> Samana aikana komissio ilmaisi voimakkaasti, että valtiontukien määrä on liian suuri ja asialle on tehtävä jotain.<sup>1790</sup>

---

1787 Vrt. luku 1.5.3 ja siinä kuvattuja komission kertomuksia ja kirjallisuuskatsausta teoksesta Kondo 2013 s. 232-233.

1788 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 Esipuhe.

1789 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 9.

1790 Ks. komission kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2000 s. 130.



## 6. Johtopäätökset

Tämän väitöskirjan tuloksia arvioidessa on hyvä palata taaksepäin ja seurata punaista lankaa kirjoituksen läpi. Johdantoluvussa yksi käsiteltiin tutkimuskysymyksen, metodin ja aiheen lisäksi myös työn substanssin kannalta olennaista asiaa. Valtiontukien määrä ja niiden merkitys Unionin taloudessa nykypäivänä avattiin luvussa 1.4. Luvussa 1.4 rakennettiin käsitys valtiontukien määrästä ja niiden kehityksestä viimeisten vuosien aikana.

Luku 1.5 valtiontukisääntelyn historiasta antoi koko tutkimukselle taustan ja pohjan, jolle rakentaa. Tässä luvussa kuvattiin valtiontukisääntöjen kehitys osana Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin kehitystä aina niiden alkua ajoista asti. Samalla nivottiin yhteen valtiontukipolitiikka, Unionin/Yhteisön kilpailupolitiikka ja Unionin/Yhteisön kohtaamat haasteet kunakin aikakautena. Tähän lukuun koottu aineisto toimi myöhempanä perustana valtiontukien taloudelliselle analyysille ja kriteerien tulkinnalle.

Luku 2 käsitteli tukikilpailua. Luvussa määriteltiin tukikilpailun käsite ja ilmiön vaikutukset, sekä valtioiden kannustimet ja hyödyt tukikilpailusta. Luku painottui tukikilpailun mekanismien ja vaikutusten selvittämiseen siltä osin, kun ne liittyvät valtiontukiin. Luvussa käsitellyn perusteella todettiin, että tukikilpailu tuottaa haittoja kaikille, ellei ongelmia ratkota yhteistyöllä. Tukikilpailun idea on vaikuttanut valtiontukipolitiikkaan Unionin/Yhteisön alkua ajoista asti. Tukikilpailu ja sen ennustetut tulokset näkyvät myös valtiontukipolitiikan taustalla edelleen, vaikka muiden intressien merkitys on korostunut tukipolitiikassa viimeisten vuosikymmenten aikana. Tukikilpailun mekanismin ymmärtäminen on olennaista, koska kilpailun vääristymisen merkitys saadaan ymmärrettyä paremmin, jos se hahmotetaan tukikilpailun kautta. Tukikilpailun estäminen näkyy erityisesti siinä, miten kilpailun vääristyminen on nostettu merkittävään asemaan sekä valtiontukikielossa että valtiontukikiellon poikkeuksissa.

Luvussa 3 käsiteltiin valtiontukien perussäännöt. Luku antoi yleiskuvan valtiontukiin vaikuttavista säännöistä perustamissopimuksessa ja valottaa niihin liittyvää keskeistä oikeuskäytäntöä. Tässä luvussa avattiin myös valtiontuen neljä kriteeriä: taloudellinen etu, valtion varoista tai valtion toimesta myönnetty tuki, kauppavaikeutus ja *kilpailun vääristyminen*. Luvussa johdettiin myös päätelmiä siitä, miten kriteerit liittyvät toisiinsa ja miten ne ovat riippuvaisia toisistaan. Johtopäätöksenä päädyttiin siihen, että kilpailun vääristyminen on valtiontukioikeudessa kaikkein olennaisin kriteeri, ja kaikkia muita kriteereitä tulkitaan jossain määrin sen pohjalta, vääristääkö toimenpide kilpailua vai ei. Kilpailun vääristymisen erityisasema johtuu

nimenomaan valtioneukisääntelyn tavoitteesta estää tukikilpailua. Kilpailun vääristymisellä todettiin myös olevan eräänlainen kaksoisluonne: se toimii diskreettinä arviointitapana sille, onko tuki sisämarkkinoille soveltumatonta vai ei, mutta myös painoarvoa saavana muuttujana sille, voiko tuki soveltua sisämarkkinoille jonkin SEUT 107 artiklan poikkeuksen nojalla.

Luvussa 3 selitettiin myös perussäännöt eli millä edellytyksin valtiontuki voi soveltua sisämarkkinoille SEUT 107(1) -artiklasta huolimatta tai millä edellytyksellä komissio voi hyväksyä tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi jonkin SEUT 107 -artiklan poikkeuksen nojalla. Tämän lisäksi tässä luvussa käsiteltiin valtiontukiprosessia ja siinä noudatettavia keskeisiä periaatteita. Prosessista voitiin tämän luvun ja myöhemmin kirjoitetun perusteella todeta, että myös prosessi on joustava sen mukaan, mitä valtiontukipolitiikalla milloinkin tavoitellaan.

Luvussa neljä analysoitiin Unionin ympäristöpolitiikkaa ja valtiontukipolitiikan liityntää siihen, sekä nykyisten valtioneukisääntöjen tulkintaperiaatteita ja tuen soveltuvuuskriteereitä. Luvun alku käsitteli laajemmin Unionin ympäristö- ja ilmastopolitiikkaa, jotta voitiin luoda pohja valtioneukisääntöjen ja Unionin politiikan vuorovaikutuksen arvioinnille. Luvun toinen alaluku 4.2 käsitteli valtiontukiin sovellettavia periaatteita ja edellytyksiä, joilla erotetaan sisämarkkinoille SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla soveltuva tuki soveltumattomasta tuesta. Tässä käsitellään aluksi, mitä edellytyksiä ja periaatteita vasten komissio arvioi yksittäisiä tukia ja tukiohjelmia. Sen jälkeen tarkasteltiin syvemmin sääntelyn vähemmän lausuttuja taustaperiaatteita ja -lähtökohtia, kuten julkisten varojen säästöä, yhteistä etua ja kilpailun vääristymistä. Näiden jälkeen analysoitiin vielä syvemmin Unionin valtiontukipolitiikkaa ja havaittiin sen suurien linjojen ja rakenteiden rakentuvan peliteorian ja tukikilpailun mukaiselle ajattelumallille: jokainen voi parantaa asemaansa, mutta jos kaikki parantavat asemaansa, kaikki häviävät eli vain yhteistyöllä voidaan saavuttaa paras mahdollinen lopputulos. Luvun kolme loppupuolella myös verrataan aiemmin havaittua historiallista valtioneukisääntöjen kehitystä tähän peliteorian ja tukikilpailun mukaiseen ajattelumalliin ja havaitaan näiden vastaavan pitkälti toisiaan.

Luvussa viisi lähestytään aiemmin todettuja asioita analyttisestä lähestymistavasta. Luvun alkupuolella analysoidaan, miten yksittäiset arviointikriteerit muodostavat eräänlaisen kehikon, jonka sisään voidaan mahduttaa hyväksyttävät tuet. Tässä kohtaa analysoidaan myös, mitä periaatteet ja kriteerit oikeastaan tarkoittavat valtiontukipolitiikan näkökulmasta. Tätä seuraavassa alaluvussa tutkitaan kilpailun vääristymisen roolia valtiontukioikeudessa, ja miten se on vaikuttanut suurimpaan osaan edellytyksistä ja periaatteista. Tässä kohtaa voidaan jopa todeta, että kilpailun vääristyminen on niin vahvasti taustalla useimpien periaatteiden arvioinnissa, että usein komissio tosiasiaa arvioi vain kilpailun vääristymistä. Tällöin periaatteet ja kriteerit toimivat vain eräänlaisina tulkintasääntöinä: kun edellytykset X ja Y täyttyvät, täyttyy vaatimus C, jolloin kilpailu ei vääristy liikaa.

Kun alaluvussa 5.2 tehtiin johtopäätös, että kilpailun vääristyminen on valtiontukipolitiikan ydinsisältöä, voidaan alaluvussa 5.3 käsitellä, mikä muu vaikuttaa taustalla. Johtuen luvussa 3 käsitellystä valtiontuen määritelmästä, *valtioneuvoston vääristävät aina kilpailua*. Valtiontukipolitiikka pyrkiikin sovittamaan yhteen tätä kilpailun vääristymistä ja muita intressejä. Aluksi havaitaan, että julkisten varojen säästö on toinen olennainen taustaperiaate. Luvussa todetaan myös, että periaatteet ja edellytykset voidaan jakaa sen mukaan, tavoitellaanko niillä kilpailun vääristymisen estämistä vai julkisten varojen säästöä.

Luvussa 5.4 esitetään yhteenvetona, miten nämä periaatteet ja kriteerit, niiden tulkinta sekä ajattelumallit nivoutuvat lopulta Unionin politiikkaan. Luvussa todetaan, että valtiontukisäännöt liittyvät pitkälti valtiontukipolitiikkaan, joka taas liittyy kiinteästi Unionin kilpailupolitiikkaan, mikä taas liittyy Unionin yleiseen politiikkaan. Valtiontukisääntöjen taustalla todetaan myös politiikan tasolla vaikuttavan kaksi vahvaa periaatetta: julkisten varojen säästö ja tukikilpailun estäminen. Luvussa todetaan kuitenkin, että yhteisen hyvän saavuttaminen voi ylittää näiden asettamat edellytykset useissa tapauksissa. Tämä on myös vaikuttanut pitkäaikaisin linjanvetoihin, kuten toimintatukien sallittavuuteen ja tuelta edellytettäviin seikkoihin, joista on ympäristö- ja energiatukien tapauksessa josain määrin joustettu, jotta Unioni saavuttaisi tavoitteensa. Voidaan myös havaita, että tukiohjelmia otetaan käyttöön usein poliittisen paineen alla, ja lisäksi komissio asettaa tulkintasäännöt itselleen, mikä tarkoittaa, että *komissio voi hyväksyä melkein minkälaisia tukia tahansa sen nojalla, että tuki edistää sen näkökulmasta enemmän yhteistä hyvää kuin haittaa kilpailua*. Tuomioistuimien on useaa otteeseen vahvistanut komission laajan harkintavallan ja sen, että komissio ei ole sidottu aikaisempiin päätöksiinsä vaan ainoastaan itsellensä asettamiinsa rajoituksiin arvioitaessa SEUT 107(3)(c) -artiklan edellytysten täyttymistä. Luvun lopussa todetaan myös, että valtiontukisääntelyä pidetään nykyään tehokkaana keinona ohjailla jäsenvaltioiden toimintaa.

Tutkimuksen keskeisin anti on havainto taustaperiaatteista, joiden pohjalta valtiontukien sääntelyä tulkitaan, uutta sääntelyä ja suuntaviivoja annetaan sekä valvontamenettelyä toteutetaan. Nämä taustaperiaatteet vaikuttavat useampaa kautta: ne vaikuttavat siihen, miten komissio ja jopa tuomioistuimet tulkitsevat valtiontukien yleisen kiellon kattavuutta SEUT 107(1) -artiklan mukaan. Taustaperiaatteiden vaikutus on nähtävissä myös siinä, miten komissio milloinkin tulkitsee poikkeusartikkelia SEUT 107(3)(c). Samat taustaperiaatteet näkyvät erityisesti suuntaviivoissa, joita komissio antaa SEUT 107(3)(c) -artiklan tulkinnasta. Kyseisten taustaperiaatteiden vaikutus on nähtävissä jopa siinä, miten komissio valvoo valtiontukia ja soveltaa valvontaan liittyviä menettelysäännöksiä.

Kyseiset taustaperiaatteet ovat tukikilpailun estäminen, julkisten varojen säästö ja yhteinen etu. Tukikilpailun estäminen eli kilpailun vääristymisen estäminen on tavoite ja sääntö, joka sisältyy SEUT 107 -artiklan pääsääntöön ja poikkeuksiin.

Julkisten varojen säästö ja yhteinen etu taas ovat tavoitteita, joita ei voida suoraan johtaa perustamissopimuksista. Nämä periaatteet voidaan kuitenkin johtaa muualta kahdella tapaa: suoraan komission julkisesti lausumista tavoitteista kilpailupolitiikan ja uuden sääntelyn yhteydessä ja takaisinmallintamalla sääntelyä siihen, mihin se oikeastaan vaikuttaa ja mihin sillä pyritään. Yhteinen etu on näistä kahdesta helpommin johdettavissa. Se liittyy erityisesti SEUT 107(3)(c) -artiklan tulkintaan. Useimmissa SEUT 107(3)(c) -artiklaan perustuvissa suuntaviivoissa yhteinen etu mainitaan perusteena myöntää tukea, jos kilpailu ei vääristy kohtuuttomasti tai kilpailun vääristymisen suuruus ei aiheuta sitä, että toimenpiteestä saavat hyödyt ovat suurempia kuin toimenpiteen aiheuttama haitta.

Julkisten varojen säästö on vaikeammin johdettavissa. Tämä voidaan todeta yleiseksi periaatteeksi valtiontukisääntelyssä, kun huomataan, että yhteinen etu ja kilpailun vääristymisen estäminen eivät kata kaikkia pääsääntöjä, joilla tuen soveltuvuus sisämarkkinoille varmistetaan. Komissio on myös useissa valtiontuki-politiikkaa koskevissa lausunnoissaan ja kertomuksissaan todennut, että julkisten varojen säästö on yksi keskeinen taustatavoite valtiontukisääntelyssä. Tämä periaate ei kuitenkaan toimi suoraan oikeutta tulkittaessa vaikuttavana periaatteena, koska sen edistäminen ei perussopimusten sanamuodon mukaisesti kuulu Unionin toimivaltaan. Tämän periaatteen huomataan kattavan kuitenkin ne valtiontukien arviointikriteerit, joita yhteinen etu ja kilpailun vääristymisen estäminen eivät kata. Tällä tarkoitetaan sitä, että osalla tulkintasäännöistä on sellaisia vaikutuksia, joita ei voida johtaa kilpailun vääristymisen estämiseen tai yhteisen edun lisäämiseen ainakaan sillä tavalla, miten yhteinen etu on yleensä määritelty Unionin toimielinten toimesta.

Näistä kolmesta taustaperiaatteesta kaksi, yhteinen etu ja kilpailun vääristyminen, toimivat suoraan mitattavina muuttujina. Näiden arvoa mitataan, jotta saadaan tulkittua, täyttyvätkö tietyt tuelle asetetut edellytykset. Näin komission arvio yhteisestä edusta ja kilpailun vääristymisestä tulee suoraan sovellettavaksi yksittäisiä tukia arvioitaessa. Tämä johtuu siitä, että näitä kahta joudutaan aina arvioimaan yksittäisten tukien tapauksessa, ellei tuista ole annettu suuntaviivoissa etukäteen komission harkintavaltaa rajoittavia päätöksentekosääntöjä, joiden vuoksi näitä ei tarvitse eikä voi tutkia.

Julkisten varojen säästöä ei sen sijaan arvioida suoraan missään harkinnassa. Komissio on kuitenkin asettanut sisämarkkinoille soveltuville tuille tiettyjä edellytyksiä ja tulkintaperiaatteita, joiden täyttyessä julkisten varojen käyttämistä pyritään tosiasiallisesti minimoimaan. Periaatetta ei siis suoraan arvioida tuen hyväksyttävyyttä tulkittaessa, mutta se otetaan huomioon välillisesti. Periaate näkyy myös yleisessä tukipolitiikassa ja siitä johtuvissa linjauksissa, joissa valtiontukien määrää pyritään vähentämään ja rahojen käyttöä tukiin pidetään oletusarvoisesti huonona asiana.

Yksi tutkimuksen keskeisimmistä tuloksista on, että vaikka tukisääntelyssä on asetettu näennäisesti tiukkoja edellytyksiä sisämarkkinoille soveltuville tuille ja

komissio on asettanut suuntaviivoissaan tiukkoja edellytyksiä ja tulkintaperiaatteita sille, milloin tuen katsotaan täyttävän nämä edellytykset, palaa tuen soveltuvuuden arviointi silti näihin kolmeen seikkaan: yhteiseen etuun, kilpailun vääristymiseen ja julkisten varojen säästöön. Yksittäisten tukien tapauksessa *komissio määrittää aina näiden muuttujien arvot*. Tästä päästään tilanteeseen, että *komissio pystyy hyväksymään lähes minkälaisen tuen tahansa*, koska se arvioi itse tuen vaikutukset kilpailulle ja yhteiselle edulle. Komissio harkintavaltaa rajoittaa tässä lähinnä yhdenvertaisuus eli minkälaisia tukia se on tai ei ole hyväksynyt aiemmin, tämäkään rajoitus ei tuomioistuimen käytännössä ole ollut kovin voimakas. Tuomioistuin on ratkaisukäytännössään vahvistanut komission laajan harkintavallan erityisesti SEUT 107(3)(c) -artiklan soveltamisessa.

Komission tosiasiallisesta ja laajasta päätöksentekovallasta johtuen valtioneukisääntelyn linkki valtioneukipolitiikkaan, kilpailupolitiikkaan ja Unionin yleiseen politiikkaan on todella vahva. Valtioneukisääntelyä onkin käytetty välineenä Unionin tavoitteiden saavuttamiseen eri aikakausina, vaikka sovellettavat perussopimusten säännökset ovat periaatteessa pysyneet samana koko ajan. Tämä kehitys tulee varmasti jatkumaan myös tulevaisuudessa.

Linkki valtioneukisääntelyn, Unionin kilpailupolitiikan ja yleisen politiikan välillä on niin vahva, että valtioneukisääntelystä, komission päätösten määrän ja laadun kehityksestä sekä näitä koskevista oikeustapauksista voidaan havaita koko Unionin/Yhteisön historia: yhteistyön alkaminen Hiili- ja teräsyhteisöstä, toiminnan laajentuminen ja sisämarkkinoiden tiivistyminen Euroopan yhteisöksi, sisämarkkinoiden esteiden vähittäinen poistaminen, Tšernobylin onnettomuus sekä uusien jäsenvaltioiden liittyminen etelästä, pohjoisesta ja erityisesti idästä. Useissa näissä tapauksissa Unioni/Yhteisö on joutunut reagoimaan tai toiminut muutosvoimana. Valtioneukia on käytetty katalyyttinä muutokselle, mutta toisaalta niillä on myös pyritty reagoimaan muutokseen.

Myös lähihistorian merkittävät vaiheet voidaan havaita suoraan valtioneukisääntelystä. Ilmastonmuutokseen herääminen näkyy todella voimakkaasti valtioneukisääntelyssä, vuoden 2008 finanssikriisi aiheutti myös tukitilastoihin ennennäkemättömiä muutoksia ja tietotekniikan ja inhimillisen pääoman roolin nousu on havaittavissa myös valtioneukisääntelystä viime vuosikymmeninä. Näissäkin valtioneukisääntelyn rooli on toiminut kuten aiempina vuosikymmeninä: valtioneukilla joko reagoidaan muutokseen tai pyritään luomaan muutosta.

Tämä valtioneukien käyttö politiikan välineenä toteutetaan pääasiassa SEUT 107(3)(c) -artiklan nojalla. Tämän artiklan nojalla hyväksytään suurin osa merkittävistä poikkeuksista, jotka sallivat tukien myöntämisen erilaisiin Unionin etuja hyödyttäviin toimintoihin. SEUT 107(3)(c) -artiklan soveltamisalan rajoista on todella vähän oikeuskäytäntöä ja näissäkin tapauksissa tuomioistuin on käytännössä vain todennut, että komissiolla on laaja harkintavalta sen määritellesä yhteistä etua ja arvioidessa kilpailun vääristymistä. Tätä kautta komission harkin-

tavalta hyväksyä erilaisia poikkeuksia SEUT 107(3)(c) –artiklan nojalla on hyvin laaja.<sup>1791</sup>

Komissio voi kuitenkin sitovasti rajoittaa omaa harkintavaltaansa omilla päätöksillään. Valtiontukiasioissa komissio onkin tehnyt tätä. Komissio on hyväksynyt useita suuntaviivoja, joiden oikeudellinen vaikuttavuus on siinä, että komission tulee hyväksyä tietyt edellytykset täytettäviä tukia. Tämä on antanut jäsenvaltioille lisää varmuutta, joten ne ovat myös lisänneet suuntaviivojen edellytykset täytettäviä tukia. Komissio onkin käyttänyt tiettyjen tukien etukäteistä hyväksymistä keinona lisätä tällaisten tukien käyttöä.

Tämä on johtanut myös jollain tavalla laajentavaan tulkintaan: suuntaviivat kattavat myös sellaisia tilanteita, joissa tuki saattaa olla haitallinen yhteiselle edulle ja kilpailulle, mutta komission on kuitenkin hyväksyttävä se. Yhtenä voimakkaasti kritiikkiä saaneena tukena voidaan mainita päästökauppajärjestelmän kustannusten kompensoimiseksi annettava tuki. Toisesta näkökulmasta tällaiset tuet ovat tehokkaita välineitä Unionin tavoitteiden toteuttamiseen. Komissio on joidenkin tukien kohdalla todennut, että tukia voidaan myöntää, jotta joidenkin järjestelmien tai toimenpiteiden käyttöönotto olisi poliittisesti mahdollista. Erityisesti ympäristöverojen yhteydessä komissio on usein korostanut, että vaikka tuet vaikuttaisivatkin olevan haitallisia kilpailulle ja yhteiselle edulle, voidaan niitä ottaa käyttöön, jos yhteistä etua edistäviä toimenpiteitä ei voitaisi ottaa käyttöön ilman joillekin avainaloille annettavia tukia. Ympäristöveroja onkin kritisoitu siitä, että niissä tapahtuva tuen vaikutusarviointi on hyvin vähäistä.<sup>1792</sup> Valtiontukisääntely on siis toiminut hyvin tiiviinä osana Unionin muuta politiikkaa, ei ainoastaan valtiontukipolitiikan tavoitteiden näkökulmasta vaan Unionin tavoitteita laajemminkin huomioiden.

Tämä valtiontukisääntelyn käyttäminen osana Unionin muuta politiikkaa ja tavoitteita on kuitenkin alkanut voimakkaammin vasta 2000-luvulla. Tätä aiemmin valtiontukisääntelyä käytettiin vain integraatiotavoitteiden edistämiseen eli tehokkaan kilpailun takaamiseen eli tukikilpailun estämiseen ja rajat ylittävien kaupan esteiden poistamiseen. 2000-luvulla komissio on kuitenkin alkanut sallia yhä enemmän tukien käyttämistä erilaisiin Unionin etua edistäviin toimiin. Aiemmin tukipolitiikka on keskittynyt sektorikohtaisiin tukiin eli tiettyjen toimialojen ja yritysten tukemiseen, ja komissio on pyrkinyt sääntelyllä ja sen tulkinnalla estämään tällaista tukemista. 2000-luvulla tämä sektorikohtaisten tukien kieltäminen on jatkunut, mutta horisontaalisten tukien käyttämistä on vapautettu. Horisontaalisilla tuilla tarkoitetaan tässä tapauksessa tukia, joita annetaan tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaisia tavoitteita voivat olla uusiutuvan energian

---

1791 ks. ennakkotapaukset C-156/98, Saksa v. komissio, ECLI:EU:C:2000:467 kohta 67 sekä C-301/87, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1990:67 kohta 49 ja C-86/89, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1990:373 kohta 34.

1792 Richelle *et al.* 2016 s. 210.

käytön lisääminen, jota pidetään jo itseisarvona, tai laajakaistainfrastruktuurin paraneminen. Tämä on näkynyt erityisesti energia- ja ympäristötukien määrän todella voimakkaassa kasvussa.

Kun ympäristönsuojeluun ja energia-alalle annettavat valtiontuet nousevat yhä merkittävämmäksi osaksi tukipolitiikkaa Unionissa, kasvavat myös niiden haitat. Teknisesti ottaen kaikki jäsenvaltiot voivat tukea sääntöjen puitteissa omia taloudellisia toimintojaan samanlaisilla määrillä ja tuet kiistatta edistävät kaikille hyödyllisten tavoitteiden saavuttamista ja auttavat taloudelle välttämättömien muutosten tekemisessä. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan käytännössä voi tukea taloudellisia toimintojaan samalla tavalla, koska jäsenvaltioiden taloudet ovat erilaisissa kunnoissa ja jäsenvaltioiden budjetin vahvuuksissa on todella suuria eroja. Tällöin valtiontukien alkuperäinen tavoite, tukikilpailun estäminen, vaarantuu.

Komissio on tunnustanut tämän budjettisistä johtuvan ongelman tukipolitiikassa ja huomionnut sen erityisesti energia- ja ympäristötuissa. Komissio on kuitenkin esittänyt väitteen, jonka mukaan tämä ongelma poistuu siirtämällä tukia yhä enemmän horisontaalisiin tukiin sektorikohtaisten tukien sijaan. Jos tätä väitettä ei sellaisenaan hyväksytä, päädytään lopputulokseen, että energia-alan ja ympäristönsuojelun tuet eivät välttämättä saavuta kaikkia valtiontukien tavoitteita, koska kilpailun vääristymisiä aiheutuu. Julkisten varojen säästö voi toteutua, jos ympäristön tilan parantamista ja energiantuotannon muuttamista pidetään välttämättömänä ja valtiontuet olisivat muita vaihtoehtoja halvempi tapa toteuttaa tämä muutos. Yhteisen edun lisääntyminen on myös melko kiistatonta ympäristön tilan parantuessa ja energiantuotannon rakenteen muuttuessa. Tässä tapauksessa merkittävä yhteinen etu voi siis ylittää mahdolliset kilpailulle aiheutuvat ongelmat. Tämä perustuu tosin siihen, että komission väitettä kilpailun vääristymättömyydestä ei hyväksytä sellaisenaan. Jos komission väite kilpailun vääristymättömyydestä hyväksytään sellaisenaan, ovat nämä ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävät tuet valtiontukipolitiikan tavoitteiden mukaisia. Kirjallisuudessa on tosin arvioitu, että näissä ympäristö- ja energiatuissa komissio painotti valtiontukisääntelyn muita tavoitteita tukikilpailun estämisen kustannuksella.

Useissa yhteistä etua ajavissa tuissa törmätään ongelmiin, jotka johtuvat jäsenvaltioiden budjettieroista. Toisten jäsenvaltioiden voidessa tukea omia yrityksiään SEUT 107(3)(c) -artiklan sallimalla tavalla enemmän kuin toisten, muodostuu jäsenvaltioiden yritysten välille todennäköisesti kilpailukykyeroja. Pahimmillaan tämä johtaa valtiontukien ensisijaisen tavoitteen vastaiseen tilanteeseen eli tukikilpailuun jäsenvaltioiden välillä. Toisaalta tässä on välillä ollut kyse tietoisesta valinnasta painottaen muita yhteisen edun mukaisia seikkoja tukikilpailun estämisen kustannuksella. Tällöin tukisääntelyn yksi poikkeus aiheuttaa tilanteen, jossa koko sääntelyn tavoitetta ei saavuteta. Komissio on huomionnut tämän riskin laatiessaan suuntaviivoja SEUT 107(3)(c) -artiklan soveltamisesta ja myöntää tämän ongelman olemassaolon, koska jäsenvaltiot voivat komission tuille asettamista rajoituksista

huolimatta kilpailla toisiaan vasten myöntämällä enemmän tiettyjä tukia omalla alueellaan tapahtuville toiminnoille kuin toiset jäsenvaltiot.

Näihin ongelmiin yksinkertaisin ratkaisu olisi toimia kuten maatalous- ja aluetukien kanssa eli rahoittaa niitä Unionin budjetista. Tämän ehdotuksen tiellä on toki useita poliittisia ja taloudellisia rajoitteita, joten ehdotus ei välttämättä ole toteuttamiskelpoinen. Tämä kuitenkin toteuttaisi Unionin valtiontuki- ja kilpailupolitiikan tavoitteita tehokkaammin kuin nykyinen malli. Erityisen suuria ongelmia kilpailukykyeroissa on aiheutunut päästökaupan kustannusten kompensoinnista yrityksille.

Toinen merkittävä ongelma hajaantuneesta tukipolitiikasta ympäristö- ja energia-asioissa ovat kilpailun vääristymät Unionin ja muun maailman välillä. Unionin ympäristötavoitteet ja päästökauppa heikentävät Unionin kilpailukykyä muuhun maailmaan nähden, mutta tämän korjaamiseksi jäsenvaltioiden on mahdollista myöntää valtiontukia. Kaikilla jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole varaa maksaa valtiontukia kaikille toimialoille, jotka kokevat näitä kilpailuhaittoja. Tällöin jäsenvaltio joutuu sekä huonompaan asemaan sisämarkkinoiden muihin valtioihin nähden että koko muuhun maailmaan nähden. Tähänkin ongelmaan mahdollinen ratkaisu olisi jakaa osa näistä kilpailuhaitta kompensoivista tuista Unionin tasolla, jolloin Unionin kilpailukyky näillä toimialoilla olisi tasaisempi ja yksittäisten jäsenvaltioiden budjetista riippumattomampi eli valtiontukisääntelyn tavoitteet saavutettaisiin tehokkaammin. Tässäkin törmättäisiin tosin melko varmasti voimakkaisiin poliittisiin esteisiin ottaen huomioon, että energia- ja ympäristötukien nykymäärä vastaisi yli neljännessä Unionin budjetista.

Samalla kun valtiontukilinjaa horisontaalisiin tukiin on vapautettu, linjaa on kiristetty muissa tukimuodoissa ja toimenpiteiden tulkinnessa. Erityisesti verotuksellisia toimenpiteitä on alettu katsoa yhä herkemmin sisämarkkinoille soveltumattomiksi tuiksi, ja myös tuomioistuimien on hyväksynyt tämän linjankiristyksen. Valtiontukisääntely on alun perin kehitetty estämään tukikilpailua, samojen sääntöjen soveltaminen verokilpailuun voi olla haasteellista, koska vaikka tuki- ja verokilpailu ovat huomattavan samantapaisia, on niiden välillä tiettyjä hyvin keskeisiä eroja, jotka edellyttävät myös niihin puuttumista jossain määrin erilaisilla tavoilla. Komission ja tuomioistuimen linjan kiristyminen valtiontukiasioissa on johtanut siihen, että koko sääntelyhistorian aikana tapahtunut tukimäärän lasku on jatkunut myös 2000-luvulla finanssikriisin aiheuttamaa poikkeusta lukuun ottamatta, vaikka horisontaalisten tukien määrä on kasvanut voimakkaasti.

Komissio on nähnyt horisontaaliset tuet ratkaisuna valtiontukien merkittävimpiin ongelmiin: kilpailun vääristymiseen, budjettieroista johtuvaan epätasaiseen tukipolitiikkaan eri jäsenvaltioissa sekä tästä seuraavaan tukikilpailuun ja kilpailukykyeroihin. Komission suuntaviivoissaan ottamien kantojen mukaan horisontaaliset tuet eivät aiheuta näitä ongelmia tai ne ovat niin vähäisiä, että niitä ei tarvitse ottaa huomioon päätöksenteossa. Tätä näkökulmaa ei käytännössä ollenkaan perustella komission julkaisemissa asiakirjoissa toisin kuin muita komission taloudellisia väit-



tämiä, jotka perustellaan usein hyvinkin huolellisesti. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on tosin tiettyjen horisontaalisten tukien, erityisesti R&D -tukien osalta, esitetty johtopäätöksiä, joiden mukaan tällaiset tuet eivät vääristä kilpailua silloin, kun kaupan esteet ovat pieniä. Koska tukikilpailun osalta tarkastelun kohteena ovat tässä teoksessa olleet Unionin sisämarkkinat, myös kaupan esteitä tarkastellaan Unionin sisämarkkinoiden tasolla. Sisämarkkinoiden tasolla kaupan esteiden voidaan katsoa olevan maailman mittakaavassa melko vähäisiä, joten kannustimet tukikilpailuun erilaisissa horisontaalisissa tuissa vaikuttavat joissakin tilanteissa olevan vähäisiä.

SEUT 107 (3)(c) –artiklaa sovellettaessa lähtökohtana on usein ollut, että kaikkien myönnettävien tukien pitäisi tehostaa markkinoiden toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että tukien tulisi puuttua johonkin markkinahäiriöön. Tosin myös muunlainen Unionin edun mukaisen tavoitteen edistäminen on hyväksytty, jos tilanteeseen ei ole liittynyt markkinahäiriötä. Edellytyksellä puuttua markkinahäiriöön välttääisiin kilpailun vääristyminen, koska markkinoiden toimintaa tehostavat tuet ovat kilpailulle edullisia. Lähtökohtana melkein kaikissa SEUT 107(3)(c) -artiklan sisältöä selittävässä suuntaviivoissa on, että hyväksyttävä tuki puuttuu johonkin markkinahäiriöön. Suuntaviivat pääsääntöisesti myös määrittelevät toimialalla olevan markkinahäiriön ja sen, millaisilla tuilla siihen voidaan puuttua. Tyypillinen markkinahäiriö on ulkoisvaikutusten huomiointi toiminnan kustannuksissa, johon energia- ja ympäristöalan valtiontuilla pyritään vaikuttamaan. Toisaalta komissiota on kritisoitu siitä, että useissa tapauksissa komission tunnustamaa markkinahäiriötä ei välttämättä ole olemassa tai se on hyvin vähäinen.

Markkinahäiriön poistaminen sisämarkkinoille soveltuvien valtiontukien perusteluna ilmestyi komission asiakirjoihin voimakkaammin vasta 2000-luvulla. Tätä aiemmin sallittuja tukia on perusteltu enemmän tukiin liittyvillä yksittäisillä syillä kuin markkinahäiriön poistamisella. Toki lopputulos on ollut hyvin samantyyppinen, koska useat hyväksyttävyyttä luovat tekijät ovat tosiasiaa olleet markkinahäiriötä poistavia, mutta teoreettisena viitekehystenä hyväksytyille tuille markkinahäiriön poistamista on alettu käyttämään vasta 2000-luvulla. 2000-luku oli valtiontuissa markkinahäiriön valtakautta, komissio perusteli kilpailupolitiikkaa markkinahäiriön poistamisella ja tämä mainittiin kaikissa tiedonannoissa ja suuntaviivoissa. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla markkinahäiriön poistamisen rinnalle on tullut muitakin tavoitteita kuten ympäristön tilan parantaminen tai hiilidioksidipäästöjen vähentäminen, joita on alettu pitää itseisarvoisina asioina eli yhteistä etua lisäävinä seikkoina. Tämä on näkynyt erityisesti siten, että ympäristötukia on pidetty sallittuna, vaikka niihin liittyvä markkinahäiriö olisi jo pitkälti poistunut.<sup>1793</sup> Myös kuluttajan etua on pidetty joinakin ajanjaksoina itsenäisesti tavoiteltavana asiana, jota on pidetty valtiontukipolitiikan ja kilpailupolitiikan perustana.

---

1793 Thieffry 2014.

Markkinahäiriön olemassaoloon ja tulkintaan pätee sama periaate kuin yhteisen edun ja kilpailun vääristymisen arviointiin: komissio määrittää markkinahäiriön olemassaolon ja miten siihen voidaan vaikuttaa. Joissain tapauksissa markkinahäiriö on selkeä ja tieteellisesti hyväksytty esimerkiksi hiilidioksidipäästöjen kustannusten puuttuminen energiantuotannossa, joissain tapauksissa taas kiistanalaisempi, kuten energiantuotannon kalleus tietyissä uusiutuvan energian muodoissa.

Komissio on myös käyttänyt sääntelyssään tapaa ilmoittaa, että tietyllä toimialalla katsotaan toistaiseksi olevan markkinahäiriö, kunnes komissio toisin ilmoittaa. Toisaalta komissio on myös joissain tapauksissa katsonut markkinahäiriön vähentyneen tai olevan vähentymässä, mutta tukemisen olevan tästä huolimatta yhteisen edun mukaista.<sup>1794</sup> Tällöin tähän markkinahäiriöön puuttuvat toimenpiteet ovat hyväksytyjä, kunhan ne täyttävät muut tuille asetetut edellytykset. Joissain tapauksissa taas markkinahäiriön olemassaoloa arvioidaan tapauskohtaisesti ja komissio hyväksyy tai ei hyväksy tukia sen mukaan, miten se katsoo markkinahäiriön olevan olemassa.

SEUT 107(3)(c) –artiklaa ei juuri sovelleta muihin kuin poliittisesti hyväksytyihin tavoitteisiin. Pitkälti kaikki komission tämän artiklan nojalla hyväksymät tuet perustuvat joihinkin suuntaviivoihin. Tämä tarkoittaa, että Unionin näkökulmasta SEUT 107(3)(c) –artikla on toimiva tapa vaikuttaa valtiontukipolitiikkaan ja valtioiden rahankäyttöön. Tämäkin näkemys on vaihdellut aikojen saatossa. 1900-luvulla kilpailun vääristymisen estäminen ja sisämarkkinoiden toiminnan varmistaminen olivat päällimmäisiä näkemyksiä valtiontukisääntelyä kehitettäessä. Tänä aikana erilaiset poikkeukset olivat lähinnä sellaisia, joiden avulla voitiin saavuttaa poliittinen hyväksyntä sääntelylle ja sisämarkkinoiden kehittämiseksi. Muutos tähän linjaan tapahtui viimeistään 2000-luvun alkupuolella, jolloin poikkeuksilla alettiin nähdä arvoa myös Unionin tavoitteiden edistäjänä eikä vain pakkona, jolla sääntelyn hyväksyttävyyttä saatiin lisättyä ja pidettyä yllä.

Aiemmin ympäristöasioissa on ollut käytössä pääperiaatteena saastuttaja maksaa –periaate, jonka mukaisesti päästöjen aiheuttajan tulisi vastata niiden aiheuttamista kustannuksista. Tämä on hyväksytty taloustieteessä tehokkaimmaksi tavaksi vähentää päästöjä ottaen huomioon poliittisten ohjelmien vaikutukset taloudelle. Myös useilla kansainvälisillä foorumeilla tämä periaate on hyväksytty ensisijaiseksi periaatteeksi ympäristöpolitiikassa. Unioni on kuitenkin vähentänyt periaatteen käyttöä jatkuvasti 1990-luvun puolivälistä nykypäivään ja päinvastoin sallinut tukien myöntämisen myös saastuttajalle, jotta saastumista voitaisiin vähentää. Periaatteen vähentämiseen syynä voivat olla muut markkinahäiriöt kuin ulkoisvaikutukset tai kilpailukykyyn liittyvät syyt. Todennäköistä on myös, että periaatetta ei tulla korostamaan lisää lähitulevaisuudessakaan ottaen huomioon, miten valtiontukia on myönnetty eri ympäristönsuojeluun ja energia-alalle viimeisen vuosikymmenen

---

1794 Thieffry 2014.

aikana ja miten sääntely on muutoin kehittynyt enemmänkin tukemisen kuin kustannusten lisäämisen suuntaan.

Taloustieteessä on nähty tehokkaana, että erilaisten saastuttaja maksaa -mekanismien käytön lisäksi kompensoidaan siitä tietyille valikoiduille avaintoimialoille aiheutuvia kilpailuhaittoja. Unioni toteuttaa tätä joissain asioissa, jossa erilaisten saastuttaja maksaa -mekanismien, kuten päästökaupan, kustannuksia kompensoidaan yrityksille. Toisaalta Unioni korvaa päästöjen vähentämistä huomattavasti laajemmassa mittakaavassa kuin vain kompensoimalla kustannuksia, sillä Unionin piirissä sallitaan myös aktiivisten päästönvähennysten rahoittaminen valtioiden budjeteista. Voidaan toki pohtia, onko valtiontukien käyttäminen saastuttaja maksaa -periaatteen käyttöä tarkoituksenmukaisempaa, kun otetaan huomioon sekä ympäristötavoitteet että kilpailukykytavoitteet.

Tutkimuksen keskeinen havainto on myös se, että tulkintaperiaatteet ja kriteerit soveltuvat analyyttisen tarkastelun kohteeksi ja ne muodostavat näin järkevän kokonaisuuden. Kriteerien ja periaatteiden tarkastelu tukien oletetun markkinavaikutuksen kanssa mahdollisti yhteyksien löytämisen valtiontukien tulkintaperiaatteiden, kriteereiden ja talusteorioiden kanssa. Tuen markkinavaikutuksella tarkoitetaan markkinoiden toiminnan kehittymistä tietyn tuen euromäärän funktiona. Sisämarkkinoille soveltuvilla tuilla funktio on muotoa  $f(x) = a \cdot x^n - b \cdot x^m$ ,  $a, b \in \mathbb{R}^+$ ,  $n > m$  eli tuet vaikuttavat aluksi markkinoihin positiivisesti, mutta tuen määrän kasvaessa haitalliset vaikutukset alkoivat ylittää hyödyllisiä vaikutuksia.

Eksponentit 1 ja 2 on tähän kuvaajaan valittu vain havainnollisuuden vuoksi. Tosiasiassa tukien vaikutukset markkinoihin vaihtelevat voimakkaasti toimialan ja tuki-instrumentin mukaisesti ja funktio on tosiasiassa muotoa  $f(x) = a \cdot x^n - b \cdot x^m$ ,  $a, b \in \mathbb{R}^+$ ,  $m > n$ . Tämä on välttämätöntä, jotta malli käyttäytyisi niin kuin todellisuudessa on havaittu tapahtuvan. Vakiot  $a$  ja  $b$  ovat merkityksettömiä isossa mittakaavassa, ne kuvaavat vain tuen ja markkinoiden ominaisuuksia. Eksponentit  $n$  ja  $m$  sen sijaan ovat olennaisia: eksponentin  $m$  on oltava suurempi kuin  $n$ , jotta tuen raja-arvo lähestyisi negatiivista ääretöntä. Tässä on huomioitava myös, että yksinkertaistettu malli ei ota täysin huomioon sitä, että tuki ei tosielämässä saa vaikutuksia aikaan hyvin pienillä arvoilla. Tällainen tuen vähimmäisvaikutuksia aikaansaava malli tulisi määritellä paloittain:

$$\begin{cases} f(x) = 0, \text{ jos } x < c: \\ f(x) = a \cdot x^n - b \cdot x^m, \text{ jos } x > c: \end{cases}$$

Tämä malli juontuu komission tavoitteesta tukien käyttämisestä markkinahäiriön tai markkinoiden toimintapuutteen poistamiseen: tuki on lähtökohtaisesti haitallista markkinoille eli tuen suunnan määrää suuressa mittakaavassa  $-x^n$ , mutta tietyissä tapauksissa tuki voi riittävän pienellä summalla aiheuttaa positiivisia vaikutuksia markkinoihin eli  $n \cdot x$ -tekijässä  $n$  on riittävän suuri. Muut päätelmät eivät olisi

loogisia, koska suoraan haitallinen tuki ei voisi koskaan soveltua sisämarkkinoille ja aina vain positiivisia vaikutuksia sisältävä tuki johtaisi sen paisumiseen kansantalouden suuruiseksi. Tämän vuoksi tuen raja-arvon on aina lähestyttävä negatiivista ääretöntä, jotta tuet noudattaisivat tosielämässä havaittua seikkaa: tuet eivät voi luoda talouskasvua loputtomiin.

Edellytysten voitiin analyttisessä tarkastelussa havaita muodostavan kehikon, jonka sisään sisämarkkinoille soveltuvat tuet jäävät. Periaatteet ja edellytykset saavat aikaan sen, että tuella on oltava hyödyllisten vaikutusten lisäksi *riittävän hyödyllisiä vaikutuksia* ottaen huomioon mm. tukeen käytetyt resurssit. Periaatteet ja edellytykset ottavat huomioon tukien summavaikutuksen lisäksi myös tuen vaikutusten muutoksen eli analyttisesti mallinnettuna  $f'(x) = a - b2x$  -muotoa olevan kuvauksen tuen vaikutuksista. Edellinen malli oli taas yksinkertaistettu havainnollistamisen vuoksi ja tosiasiaassa kuvaus olisi  $f'(x) = a \cdot n \cdot x^{n-1} - b \cdot m \cdot x^{m-1}$ , missä  $n > m$ . Periaatteet ja edellytykset asettavat vaatimuksia sille, mihin kohtaan kehityskäyrää aiottu tuki voi asettua. Kehikko rajoittaa sallittua tukia kohti markkinavaikutuksia kuvaavan funktion huippua eli sen derivaatan nollakohtaa. Tämän lisäksi tukikehikko toimii varmistimena: vaikka tehokkainta mahdollista tilannetta eli funktion huippua ei voitaisi määrittää, edellyttävät nämä periaatteet ja kriteerit kuitenkin, että tuki on riittävän suurta, mutta ei kuitenkaan liian suurta ottaen huomioon sen vaikutukset markkinoihin.

Jokainen kriteeri aiheuttaa sen, että aiotun tuen on sijoitettava tukien vaikutusta kuvaavalla käyrällä tietylle alueelle. Nämä periaatteet ja edellytykset rajaavat ääritarkassa yhden ainoan pisteen, jossa tuki voi olla sallittua näiden periaatteiden mukaisesti. Toisaalta tosielämään optimoituina edellytysten leikkauspisteet funktion kuvaajan kanssa ovat huomattavasti laveampia, mikä mahdollistaa tuen hyväksyttävyyden laajemmalla alueella. Osa edellytyksistä ja periaatteista taas ei vaikuta siihen, mille alueelle tukimäärän on sijoitettava tuen markkinavaikutuksia kuvaavalla kuvaajalla vaan ne vaikuttavat tuen laadullisiin ominaisuuksiin. Tuen kaavassa

$$f(x) = a \cdot x^n - b \cdot x^m, m > n, a, b \in \mathbb{R}^+$$

laadulliset ominaisuudet ovat vakioissa  $a$  ja  $b$  sekä eksponenttivakioissa  $m$  ja  $n$ . Muuttujien  $m$  ja  $n$  osalta on huomioitava, että vaikka aiemmin on esitetty välttämättömyytenä, että  $m > n$ , tämä ei kuitenkaan ole laskennallisuuden toimivuuteen liittyvä asia vaan ainoastaan tähänastisten havaintojen arviointia. Tämä on kuitenkin pidetty esityksessä mukana lukijan vuoksi, jotta lukija voisi jatkuvasti hahmottaa tuen muodon.

Nämä periaatteet ja edellytykset vaikuttavat siihen, millaisiksi vakiot  $a$  ja  $b$  asetuttavat, ja sitä myötä miten tuki vaikuttaa markkinoihin eri suuruusmäärillä. Täydellisessä maailmassa näitä ei tarvittaisi, koska tuen sijoittelua markkinavaikutusfunktioon säädellään jo muissa periaatteissa, ja tällöin markkinavaikutusfunktioita muuttavat

säännöt ovat periaatteessa tarpeettomia. Näiden tarve muodostuu kuitenkin kahdesta syystä: ne toimivat sekä varmistimena, jos arviointi pettää tuen sijoittelua arvioitaessa, ja ne muotoilevat tuen vaikutuskäyrää markkinoihin optimaalisempaan suuntaan. Näin ollen nämä laadulliset edellytykset sekä varmistavat, että tuki voi ylipäätään saada aikaan positiivisia vaikutuksia markkinoiden kannalta ja ne pyrkivät myös maksimoimaan mahdollisuudet saavuttaa tukisääntelyn tavoitteet saavuttava määrä tuelle.

Vaikka useissa Unionin toimintaa koskevissa julkaisuissa annetaan ymmärtää toisin, tämä arviointimalli pätee vain silloin, kun arvioidaan yksittäisiä tukia. Laajemmin tukipolitiikkaa arvioitaessa lähtökohtana ovat täysin toisenlaiset ajattelumallit. Valtiontukikielto otettiin alun perin perustamissopimukseen, jotta voitaisiin mahdollistaa toimivat sisämarkkinat, joiden toimintaa tukikilpailu olisi merkittävästi haitannut. Tällöin ei vielä puhuttu ollenkaan tuen mahdollisuudesta saavuttaa taloudelle hyödyllisiä vaikutuksia, vaan ainoastaan tukien sisämarkkinoita häiritsevistä vaikutuksesta. Valtiontukisääntelyn peruslähtökohta on pysynyt samana, vaikka sen valvonnan ja sääntelyn kehittäminen onkin keskittynyt muihin asioihin jo pitkän aikaa. Varsinainen valtiontukisääntelyn olemassaolon perimmäinen syy onkin edelleen tukikilpailun estäminen ja sisämarkkinoiden toiminnan varmistaminen. Tämä on kuitenkin yksi tavoite muiden joukossa, joka on usein joutanut muiden intressien ollessa riittävän suurina.

Valtiontukisääntöjen olemassaolon perustelut ovat kuitenkin vaihdelleet, vaikka suuret linjat sääntelyssä ovat olleet melko samanlaisia. Pisimpään teemana oli kilpailun vääristymisen estäminen ja ylipäätään valtiontuen kiellon olemus sisämarkkinoiden toiminnan kannalta välttämättömänä instrumenttina. 1990- ja 2000-lukujen vaihteessa valtiontukisääntelyä alettiin perustella tehokkaan markkinatalouden edesauttajana ja tämä näkyi myös suuntaviivojen ja tiedoksiantojen perusteluissa. Valtiontukisääntelylle on asetettu 2000- ja 2010-luvulla myös kuluttajien aseman parantamiseen liittyviä tehtäviä. Tehokas kilpailu on kuluttajien etu, joten valtiontukisääntely ajaa myös kuluttajien asemaa. Itälaajentumisen jälkeen valtiontukisääntelystä on tehty keino tasata jäsenvaltioiden välisiä eroja: budjetiltaan vahvemmat jäsenvaltiot eivät pääse aiheuttamaan tukipolitiikallaan ongelmia sisämarkkinoiden heikommille jäsenvaltioille. Merkittävin linjaus tukisääntelyn tavoitteista ja niille asetetuista tehtävistä on kuitenkin ollut tukien käyttö kasvun edistämiseen, jonka nojalla on hyväksytty erilaisia ympäristönsuojelulle ja energia-alalle myönnettäviä tukia.

Tukikilpailua voidaan mallintaa peliteoriaa käyttäen. Valtioilla on aina kannustin tukea alueellaan sijaitsevia yrityksiä ja teollisuudenaloja, koska näin se voi asettaa itsensä parempaan asemaan kuin samoilla markkinoilla toimivat muut valtiot. Toisaalta taas samanlainen kannustin on kaikilla muillakin valtioilla samoilla markkinoilla, mikä johtaa siihen, että kukaan ei saa kilpailuetua tukemisesta ja kaikki käyttävät siitä huolimatta resursseja tukemiseen. Lähtökohtaisesti peliteorian mukainen lähestymistapa johtaa aina siihen, että valtiot tukevat yrityksiään, koska valtio voi

kaikissa pelin tilanteissa parantaa omaa tilannettaan tukemalla. Kyseessä on peli, jonka valtiot voivat voittaa vain yhteistyöllä. Tässä tapauksessa yhteistyönä toimii EU. Valtioiden yhdessä muodostama organisaatio siis valvoo, että kaikki organisaation valtiot noudattavat tukien kieltoa.

Myös komission julkilausumat valtioneuvostopolitiikkaan liittyen tukevat peliteorian mukaista lähestymistapaa. Komissio on eri tavoin ilmaissut, että yksittäisillä valtioilla on valtioneuvostokiossissa aina kannustin toimia yhteisen edun vastaisesti ja tästä johtuen jäsenvaltioiden ei itse voida koskaan olettaa toimivan yhteisen edun mukaisesti omasta aloitteestaan. Tähän liittyen komissio on myös todennut, että valtioneuvostokiossissa voidaan saavuttaa optimaalinen tilanne, jos tukimäärät saadaan riittävän alhaisiksi. Myös tämä tukee peliteorian mukaista lähestymistapaa, jossa tukimäärien ollessa pieniä valtioiden kannustimet myöntää tukea vähenevät, koska valtiolle ei aiheudu haittaa siitä, että muut tukevat eli valtiolle ei synny kilpailukyvystä johtuvaa pakkoa tukea.

Peliteorian mukainen lähestymistapa valtioneuvostokiossien kehittämiseen on havaittavissa sekä komission julkilausumista että sääntelystä itsestään. Sääntelyn tavoitteissa mainitaan usein tukikilpailun estäminen ja tukien käyttö tavalla, joka ei aiheuttaisi haittaa muille jäsenvaltioille. Tukia salliva sääntely pyrkii sallimaan tukia sellaisilla tavoilla, että muiden jäsenvaltioiden kannusteet toimia pelissä eivät muutu niin voimakkaasti.

Peliteorian avulla voidaan myös havaita, että tukikilpailu voi olla erityisen haitallista pienille jäsenvaltioille ja jäsenvaltioille, joiden budjetti on heikommassa kunnossa. Tämä johtuu siitä, että ne eivät voi parantaa asemaansa pelissä omilla valinnoillaan niin paljon kuin muut voivat valinnoillaan huonontaa niiden asemaa. Tämä on huomioitu myös Unionin valtioneuvostokiossien sääntelyssä: valtioneuvostokiossien sääntelyä pidetään nimenomaan pienempien ja köyhempien jäsenvaltioiden suojana, koska tukikilpailu nähdään erityisen haitalliseksi niiden kannalta.

Peliteorian mukainen lähestymistapa huomioi myös kaikki aiemmin esitetyt taustaperiaatteet: kilpailun tehokkuus, tuesta saatava hyöty ja julkisten varojen käyttö. Tuesta saatava hyöty ja kilpailun vääristyminen määrittävät, minkä verran yksittäinen jäsenvaltio saa hyötyä siitä, että se tukee omia toimintojaan. Julkisten varojen käyttö on taas tuesta johtuva haitta. Kilpailun vääristyminen on hetkellisesti tukevan jäsenvaltion etu, koska vääristymä on sen eduksi. Vääristymän aiheuttaminen kuitenkin maksaa eli siihen pitää käyttää julkisia varoja. Näiden suhde määrittää jäsenvaltioiden kannustimet tukea omia toimintojaan.

Peliteorian ja valtioneuvostokiossien kehityksen välisen yhteyden havaitseminen oli merkityksellistä, koska tällöin voidaan tarkastella sääntelyn taustalla olevia todellisia tausta-ajatuksia. Tämä lisää sääntelyn ennustettavuutta ja auttaa arvioimaan sääntelyn mahdollisia tulevia kehityskohteita. Tämän lisäksi olennaista on tietää sääntelyyn kohdistuvat intressit ja taustaperiaatteet sekä miten Unioni ylipäätään näkee valtioneuvostokiossien minäkin aikana.

Peliteorian mukainen lähestymistapa ei ole ristiriidassa sen kanssa, että tukien käyttöä on helpotettu viime aikoina. Peliteorian mukainen tasapainotilanne johtaa hyvinvointitappioon vain silloin, jos tukiin käytetyt julkiset varat ovat vähäisempiä kuin tuilla saavutettu hyöty. Hyöty voi olla joko aitoa lisäarvoa tuovaa tai tilapäistä, tuista johtuvaa kilpailuetua sisämarkkinoilla tuovaa. Aitoa lisäarvoa luova tuki voi johtaa tilanteeseen, jossa kaikki pelin valtiot tukevat, mutta hyvinvointilyijäämiä syntyy silti, koska tuet luovat enemmän hyvinvointia kuin niihin käytetyt julkiset varat ovat.

Kun vertailtiin komission harjoittamaa valtiontukipolitiikkaa, Unionin valtiontukisääntelyä ja tukikilpailua käsittelevää taloustieteellistä kirjallisuutta tukikilpailusta, havaittiin kaksi asiaa:

1. Unionin valtiontukien kiello- ja valvontajärjestelmä on maailmanlaatuisesti hyvin ainutlaatuinen. Se noudattaa pitkälle taloustieteessä suositeltua tapaa järjestää valtiontukien valvonta, vaikkakaan ei ole täysin yhteneväinen taloustieteen suositusten kanssa. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että Unionin politiikassa on huomioitava asioita huomattavasti laajemmin kuin taloustieteellisten mallien perusteena olevissa olettamissa huomioidaan.
2. Komission tapa soveltaa valtiontukisääntöjä on myös linjassa taloustieteellisten mallien kanssa. Valtiontukisääntelyä sovelletaan sen mukaan, mikä on kulloinkin tarpeen taloudellisesti hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi. Komission valtiontukilinjausten takana on pääsääntöisesti hyvin perusteltua taloudellista argumentaatiota, jota tukee myös asiasta tehty taloustieteellinen kirjallisuus.

Tarkasteltaessa Unionin valtiontukipolitiikkaa ja peliteorian soveltamista valtiontukisääntöjen kehittämässä ja soveltamisessa havaittiin voimakkaita yhteyksiä tukikilpailua koskeneeseen taloustieteelliseen argumentaatioon. Valtiontukisääntelyä sovellettaessa otetaan huomioon kaikki merkittävimmät tukikilpailua koskevassa tutkimuksessa otetut näkökohdat: tukikilpailun lopputulos peliteoreettisesta näkökulmasta, tukikilpailun hyödyt ja haitat, tukikilpailun vaikutus kilpailulle sisämarkkinoilla sekä julkisten varojen käyttö. Näitä ja erilaisten tukien vaikutuksista tehtyä tutkimusta sovelletaan Unionin valtiontukipolitiikan laatimisessa tai ainakin ne kummatkin ottavat itsenäisesti huomioon samoja seikkoja. Komissio painottaa politiikassaan eri näkökohtia, mutta näille näkökohdille on melkein aina taloustieteellinen perustelu. Tämän vuoksi valtiontukipolitiikan voisi sanoa olla taloudellisesti erittäin rationaalista, vaikka politiikka varmastikin vaikuttaa eri näkökulmien painotuksissa, koska mitattavissa olevia parametrejä talouden reagoinnista tukiin ei ole. Tämä jättää komissiolle laajaa harkintavaltaa toimia myös taloudellisesti hyväksytyjen perusteiden nojalla edistääkseen tiettyjä hyväksi katsomiaan linjoja. Tällaiset komission hyväksi katsomat asiat ovat tyypillisesti koko yhteisön etua ajavia asioita, jotka saattavat hetkellisesti olla ristiriidassa yksittäisen jäsenvaltion edun kanssa.

Tukisääntelyllä vaikuttaminen ei ole rajoittunut pelkästään substanssiin liittyvien säännösten säätämiseen ja tulkintaan. Komissio on käyttänyt valtiontukien valvontaa aktiivisena välineenä vaikuttaakseen jäsenvaltioiden tukikäytänteisiin. Komissio on itsekin todennut, että valvontapolitiikka on osa Unionin valtiontukipolitiikkaa. Tätä kautta valvontapolitiikka on osa myös kilpailupolitiikkaa ja Unionin yleistä politiikkaa. Valtiontukien valvonnalla on pyritty muuttamaan tukikäytänteitä siten, että aiemmin sallittuja tukia on alettu kieltämään ja niihin on alettu puuttumaan muillakin tavoin. Ensimmäinen suuri linjanmuutos valvonnan tiukkuudessa tapahtui 1980-luvun ja 1990-luvun vaihteessa, jolloin komissio ilmoittikin hyvin yksiselitteisesti: *”Se, että tukiin ei aiemmin ole puututtu, ei tarkoita, että ne olisivat sisämarkkinoille soveltuvia tai että jäsenvaltioille olisi syntynyt luottamuksensuoja näiden soveltuvuudesta”*. Tässä vaiheessa komissio alkoi myös voimakkaasti puuttua useisiin vanhojen jäsenvaltioiden tuki-instrumentteihin.

Toinen tapa, jolla valvontaa on käytetty tukipolitiikan keinona, on valvonnan keventäminen ja luottamuksensuojan takaaminen tiettyjen tukimuotojen osalta. Valvontaa on kevennetty erityisesti ryhmäpoikkeusasetuksilla, joilla tietyt tuet on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen ilmoitusvelvollisuudesta vapauttaminen liittyy kiinteästi suuntaviivoihin, joissa sallittuja tukia vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta ryhmäpoikkeusasetuksella. Jos taas komissio on tahtonut puuttua joidenkin tukimuotojen, esimerkiksi verotukien substanssiin, on tähän puututtu samanaikaisesti kiristämällä valvontaa näiden tukien osalta. Toisaalta taas useissa tilanteissa valvontamenettelyä on nopeutettu ja sujuvoitettu, jos yhteisen edun mukaista on ollut saada suuria määriä valtiontukia markkinoille, esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisin aikaan, jolloin tuettiin rahoitusjärjestelmän vakautta.

Tutkimuksen aikana havaittiin, että valvonnan tehostamista ja kohdentamista voidaan tarkkailla kahdesta näkökulmasta: komission kertomuksista valvonnasta erityisesti kilpailupoliittisissa kertomuksissa ja käsittelyyn otettujen valtiontukipäätösten määrän perusteella. Annettujen valtiontukipäätösten määrä kertoo myös jotain valvonnasta, vaikkakin tähän vaikuttavat myös muut tekijät kuten taloussykliit ja eri ryhmäpoikkeusasetusten ja suuntaviivojen voimaantulot. Valtiontukipäätösten perusteella voidaan kuitenkin löytää yhtäläisyyksiä komission toiminnan muutoksiin, kun huomioidaan samalla erilaiset tukien ja tuki-instrumenttien määrät eri ajanjaksoilla vaikuttaneet tekijät. Merkittävin johtopäätös tästä määrien tarkkailusta oli, että komissio on usein toiminut valvonnassa sen mukaan, mitä se on kilpailupolitiikkaa koskevissa kertomuksissaan esittänyt.

Yksi merkityksellinen seikka arvioitaessa komission toimenpiteiden vaikutusta reaalityönteeseen ja valtioiden toimintaan ovat takaisinperintäpäätökset. Näistä päätöksistä voidaan havaita takaisinperittävien tukien määrät sekä näiden euromääräiset suuruudet. Sekä takaisinperintäpäätösten määrä että takaisinperittävät euromääräiset summat kertovat valtiontukipolitiikan vaikutuksista ja muutoksista ajan myötä.



Tutkimuksessa havaittiin, että takaisinperintäpäätösten määrä on muuttunut aina, kun komissio on alkanut tehdä linjanmuutoksia. Tästä huolimatta takaisinperittävien tukien määrä on vähentynyt tasaisesti samaa vauhtia tukimäärän kanssa. Tämän voidaan katsoa johtuvan sekä tukimäärän määrällisestä vähenemisestä että komission toiminnan ennustettavuuden parantumisesta. Erilaiset tiedoksiannot soveltuvista valtioneuista ja ryhmäpoikkeusasetus ilmoitusvelvollisuudesta vapauttamisesta ovat vaikuttaneet siihen, miten ennakoitavaa tukien soveltuvuus sisämarkkinoille on.

Näistä seikoista voidaan vetää tiettyjä johtopäätöksiä valtioneuropolitiikasta ja kilpailupolitiikasta yleisemminkin. Ne ovat nimensä mukaan politiikoita (eng ”policies”) eli ne elävät ja muuttuvat tarpeiden ja reunaehtojen mukaisesti. Valtioneuropolitiikka kattaa valtioneukisääntöjen tulkinnan, tukimuotojen soveltuvuudesta päättämisen sekä valtioneukien valvonnan kohteiden valinnan ja painopisteiden asettamisen. Nämä toimenpiteet toimivat myös osana kilpailupolitiikkaa ja eri keinoja on eri aikoina valjastettu palvelemaan kilpailupolitiikan muita mahdollisesti valtioneuropolitiikkaan liittymättömiäkin tarpeita. Merkittävin valtioneuropolitiikkaa muovannut asia on sille merkittävimmät reunaehdot asettava sisämarkkinoiden kehitys. Se on asettanut rajat sille, kuinka tehokkaasti sääntöjä voidaan soveltaa ja kuinka suuri tarve kilpailun tehostamiselle on sisämarkkinoilla. Sisämarkkinoiden tila on siis asettanut reunaehdot myös valtioneukisääntelylle. Tässä kehityksessä huippua on tuskin vielä saavutettu, mutta 2000-luvun alussa saavutettiin jokin raja, koska painopisteet valtioneukiasioissa muuttuivat tällöin merkittävästi.

Vedettäessä yhteen tutkimuksen merkittävimpiä saavutuksia valtioneukioikeuden näkökulmasta voidaan esille nostaa muutamia asioita. Keskeisenä uutena havaintona oli kolmen keskeisen taustaperiaatteen (kilpailun vääristyminen, julkisten varojen käyttö ja tuella saavutettava hyöty) tunnistaminen ja muiden valtioneukioikeudessa käytettyjen tulkintakriteereiden jakaminen näiden taustaperiaatteiden mukaan. Taustaperiaatteet määrittävät sisämarkkinoille soveltuvat tuet tarkemmin kuin julkilausutut kriteerit, jotka tarkastelevat oikeastaan vain tiettyjen muuttujien muutosta.

Toinen tutkimuksen keskeinen havainto oli, miten valtioneukioikeus rakentuu pitkälti tukikilpailun estämiselle, jota voidaan mallintaa melko tehokkaasti peliteoriaa soveltamalla ja josta on merkittävästi taloustieteellistä kirjallisuutta. Tätä havaintoa tuki kaikkein voimakkaimmin se, että komission julkiset lausumat valtioneukisääntelyn tavoitteista vastaavat tarkkaan sitä, mitä voidaan johtaa peliteoriaa soveltamalla. Peliteorian soveltaminen myös huomioi aiemmin käytetyt taustakriteerit. Tältä osin ongelmalliseksi jäi kuitenkin verokilpailun ja valtioneukisääntelyn välinen yhteys. Valtioneukisääntelyä on alettu käyttää verokilpailun ehkäisyyn, vaikka verokilpailu eroaa jossain määrin tukikilpailussa, ja aiemman tutkimuksen perusteella on epäselvää, soveltuvatko samat mekanismit sen ehkäisyyn.

Tutkimuksen kolmas keskeinen havainto liittyy SEUT 107(3)(c) -artiklan soveltamisissa käytettyihin edellytyksiin. Nämä edellytykset muodostavat eräänlaisen kehikon, joka määrittää, millainen tuki on sisämarkkinoille soveltuva. Tätä voidaan

mallintaa analyttisesti kuvaamalla, miten tuki vaikuttaa markkinoiden toimintaan tukiin käytetyn rahamäärän funktiona. Kun tämä kuvaus tehdään, voidaan havaita, että periaatteet ja edellytykset joko toimivat kehikkona, joka asettaa soveltuvan tukimäärän tietylle alueelle, tai ne toimivat laadullisena edellytyksenä, joka vaikuttaa siihen, millaisen muodon tuen vaikutuksia kuvaava käyrä lopulta saa.

Tutkimuksessa on tarkasteltu pitkälti teoreettista viitekehystä valtiontukioikeuden takana. Tutkimuksessa on myös löydetty vastauksia siihen, millaisia taloudellisia malleja ja taustaperiaatteita valtiontukisääntelyn takana on. Tutkimuksessa saavutettuja tuloksia voidaan mahdollisesti myöhemmin hyödyntää siinä, miten valtiontukisääntelyn kehitystä voidaan ennustaa ja tukisääntelyn eri trendejä havaita sekä käyttää tulevan sääntelyn ennustamiseen. Tutkimuksen suurin yhteiskunnallinen arvo onkin valtiontukisääntelyn ennustettavuuden parantumisessa ja valtiontukioikeuden ja Unionin politiikan välisen yhteyden ymmärtämisessä. Tutkimustulokset valtiontukupolitiikan taustalla vaikuttavista seikoista sekä valtiontukupolitiikasta laajemminkin voidaan tiivistää komission vuonna 2005 lausumaan toteamukseen ”*valtiontuki ei ole ilmaista*”.