

## IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA  
VIRASTOJEN TIEDOTTEET

## EUROOPAN KOMISSIO

**Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa  
tarkoitettua valtiontuen käsitteestä**

(2016/C 262/01)

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
1. JOHDANTO .....	3
2. YRITYKSEN JA TALOUDELLISEN TOIMINNAN KÄSITTEET .....	3
2.1 Yleiset periaatteet .....	3
2.2 Julkisen vallan käyttö .....	5
2.3 Sosiaaliturva .....	6
2.4 Terveysturva .....	7
2.5 Koulutus- ja tutkimustoimet .....	7
2.6 Kulttuuri ja kulttuuriperinnön edistäminen, mukaan lukien luonnonsuojelu .....	8
3. TOIMENPITEEN JOHTUMINEN VALTIOSTA .....	9
3.1 Toimenpiteen yhteys valtioon .....	9
3.1.1 Indikaattorit, joiden perusteella toimenpide johtuu valtiosta .....	10
3.1.2 Valtion toimenpide ja unionin oikeudessa asetetut velvoitteet .....	11
3.2 Valtion varat .....	11
3.2.1 Yleiset periaatteet .....	11
3.2.2 Resursseja koskeva määräysvalta .....	13
3.2.3 Valtion osallistuminen taloudelliseen uudelleenjakoon yksityisten yksiköiden välillä .....	14
4. ETU .....	15
4.1 Edun käsite yleisesti .....	15
4.2 Markkinataloustoimijatesti .....	17
4.2.1 Johdanto .....	17

4.2.2	Yleiset periaatteet .....	18
4.2.3	Markkinaehtojen mukaisuuden määrittäminen .....	19
4.3	Välillinen etu .....	26
5.	VALIKOIVUUS .....	27
5.1	Yleiset periaatteet .....	27
5.2	Aineellinen valikoivuus .....	27
5.2.1	Oikeudellinen ja tosiasiallinen valikoivuus .....	27
5.2.2	Harkinnanvaraisista hallinnollisista menettelyistä johtuva valikoivuus .....	28
5.2.3	Aineellisen valikoivuuden arviointi yritysten tavanomaisia kustannuksia lieventävien toimenpiteiden osalta .....	29
5.3	Alueellinen valikoivuus .....	32
5.3.1	Institutionaalinen autonomia .....	32
5.3.2	Menettelyllinen autonomia .....	33
5.3.3	Taloudellinen ja rahoituksellinen autonomia .....	33
5.4	Verotoimenpiteitä koskevia erityiskysymyksiä .....	34
5.4.1	Osuuskunnat .....	34
5.4.2	Yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset .....	35
5.4.3	Veroarmahdukset .....	36
5.4.4	Veropäätökset ja verosopimukset .....	36
5.4.5	Poistoja /hankintamenojen jaksottamista koskevat säännöt .....	39
5.4.6	Kiinteämääräinen verojärjestelmä erityisiä toimia varten .....	39
5.4.7	Väärinkäytösten vastaiset säännöt .....	40
5.4.8	Valmisteverot .....	40
6.	VAIKUTUS KAUPPAAN JA KILPAILUUN .....	40
6.1	Yleiset periaatteet .....	40
6.2	Kilpailun vääristyminen .....	41
6.3	Kauppaan kohdistuva vaikutus .....	41
7.	INFRASTRUKTUURI: ERÄITÄ ERITYISSELVENNYKSIÄ .....	44
7.1	Johdanto .....	44
7.2	Tuki rakennuttajalle/omistajalle .....	44
7.2.1	Taloudellinen toiminta vastaan muu kuin taloudellinen toiminta .....	44
7.2.2	Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan .....	46
7.2.3	Tuki infrastruktuurin rakennuttajalle/omistajalle – toimialakohtainen katsaus .....	47
7.3	Tuki toiminnanharjoittajille .....	49
7.4	Tuki loppukäyttäjille .....	49
8.	LOPPUMÄÄRÄYKSET .....	50

## 1. JOHDANTO

1. Valtiontukiudistuksen yhteydessä komissio haluaa selventää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'perussopimus', 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun valtiontukeen liittyviä keskeisiä käsitteitä. Tarkoituksena on helpottaa valtiontuen käsitteen avoimempaa ja johdonmukaisempaa soveltamista unionissa.
2. Tämä tiedonanto koskee ainoastaan perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontuen käsitettä, jota sekä komission että kansallisten viranomaisten (kansalliset tuomioistuimet mukaan luettuina) on sovellettava yhdessä perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen ilmoittamista ja täytäntöönpanonkieltoa koskevien velvoitteiden kanssa. Siinä ei kuitenkaan käsitellä valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti, sillä soveltuvuuden arvioi komissio.
3. Kun otetaan huomioon, että valtiontuen käsite on objektiivinen ja oikeudellinen käsite, joka on määritelty suoraan perussopimuksessa <sup>(1)</sup>, tässä tiedonannossa selvennetään komission käsitystä perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdasta, siten kuin unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin, jäljempänä 'unionin tuomioistuimet', ovat sen tulkinneet. Kysymyksistä, joita unionin tuomioistuimet eivät ole vielä käsitelleet, komissio selventää, miten sen mielestä valtiontuen käsite olisi ymmärrettävä. Tässä tiedonannossa esitetyt näkemykset eivät vaikuta unionin tuomioistuinten tulkintaan valtiontuen käsitteestä <sup>(2)</sup>. Perussopimuksen tulkinnan ensisijainen perusta on aina unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö.
4. On korostettava, että komissiota sitoo kyseinen objektiivinen käsitys ja komissiolla on ainoastaan rajallinen harkintavalta sen soveltamisessa, silloin kun komission arviot ovat luonteeltaan teknisiä tai monimutkaisia, erityisesti tilanteissa, joihin liittyy monimutkaisia taloudellisia arviointeja <sup>(3)</sup>.
5. Valtiontuki määritellään perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan <sup>(4)</sup>. Tässä tiedonannossa selvennetään eri tekijöitä, jotka muodostavat valtiontuen käsitteen: yrityksen olemassaolo, toimenpiteen johtuminen valtiosta, toimenpiteen rahoittaminen valtion varoista, edun myöntäminen, toimenpiteen valikoivuus ja sen vaikutus kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Koska jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet tarvitsevansa tarkempia ohjeita, tässä tiedonannossa on selvennyksiä myös infrastruktuurin julkisen rahoituksen osalta.

## 2. YRITYKSEN JA TALOUDELLISEN TOIMINNAN KÄSITTEET

6. Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on "yritys".

### 2.1 Yleiset periaatteet

7. Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta <sup>(5)</sup>. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Tällä yleisperiaatteella on kolme merkittävää vaikutusta.

<sup>(1)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, 111 kohta.

<sup>(2)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 21.7.2011, *Alcoa Trasformazioni v. komissio*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, 125 kohta.

<sup>(3)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, 114 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2010, *komissio v. Scott*, C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, 66 kohta.

<sup>(4)</sup> Valtiontukisääntöjä sovelletaan maataloustuotteiden, joihin perussopimuksen 38 artiklan 1 kohdan mukaan sisältyvät kalastustuotteet, tuotantoon ja kauppaan, vain siltä osin kuin Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät (perussopimuksen 42 artikla).

<sup>(5)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, *Pavlov ym.*, yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 74 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym.*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 107 kohta.

8. Ensinnäkin yksiköllä kansallisen lainsäädännön mukaan oleva asema ei ole ratkaiseva. Esimerkiksi yksikköä, joka kansallisen lainsäädännön mukaan luokitellaan yhdistykseksi tai urheiluseuraksi, on mahdollisesti kuitenkin pidettävä perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä. Sama koskee yksikköä, joka on muodollisesti osa julkista hallintoa. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa.
9. Toiseksi valtiontukisääntöjen soveltaminen ei riipu siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja <sup>(6)</sup>. Kun näin ei ole, voittoa tavoittelemattomat yksiköt ovat valtiontukien valvonnan ulkopuolella.
10. Kolmanneksi yksikkö luokitellaan yritykseksi aina suhteessa tiettyyn toimintaan. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta <sup>(7)</sup>.
11. Usean erillisen oikeushenkilön voidaan katsoa muodostavan yhden taloudellisen yksikön valtiontukisääntöjä sovellettaessa. Kyseinen taloudellinen yksikkö muodostaa tällöin tarkasteltavan yrityksen. Tältä osin unionin tuomioistuin katsoo olennaisiksi olemassa olevat määräysvaltaan oikeuttavat omistusosuudet ja muut toiminnalliset, taloudelliset tai hallinnolliset yhteydet <sup>(8)</sup>.
12. Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla <sup>(9)</sup>.
13. Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa <sup>(10)</sup>, ja voi sen vuoksi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi poliittisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyn toiminnan luokittelu voi muuttua ajan mittaan. Mikä ei ole tänään taloudellista toimintaa, voi muuttua sellaiseksi tulevaisuudessa, ja päinvastoin.
14. Viranomaisen päätös olla sallimatta sitä, että kolmannet osapuolet tuottaisivat tiettyä palvelua (esimerkiksi koska se haluaa tuottaa palvelun itse), ei tarkoita, etteikö kyse voisi olla taloudellisesta toiminnasta. Tällaisesta markkinoiden sulkemisesta huolimatta kyse voi olla taloudellisesta toiminnasta, kun muut toiminnanharjoittajat olisivat halukkaita ja pystyisivät tuottamaan palvelun kyseessä olevilla markkinoilla. Yleisemmin ottaen se, että jokin palvelu tuotetaan itse, ei vaikuta toiminnan taloudelliseen luonteeseen <sup>(11)</sup>.
15. Ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti eivät koskaan olisi taloudellisia, koska taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten toimintojen välinen ero riippuu jossain määrin jäsenvaltioiden poliittisista valinnoista ja taloudellisesta kehityksestä. Tällainen luettelo ei antaisi aitoa oikeusvarmuutta, joten siitä ei olisi juurikaan hyötyä. Tiedonannon 17–37 kohdassa pyritään sen sijaan selventämään tätä eroa useilla tärkeillä aloilla.
16. Pelkästään se seikka, että yksikkö omistaa osakkeita, vaikka enemmistöosuuden, yrityksessä, joka tarjoaa tavaroita tai palveluja markkinoilla, ei merkitse sitä, että se olisi automaattisesti katsottava perussopimuksen

<sup>(6)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.10.1980, Van Landewyck, yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, 88 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.11.1995, FFSA ym., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, 21 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, 27 ja 28 kohta.

<sup>(7)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, Aéroports de Paris v. komissio, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, 108 kohta.

<sup>(8)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 16.12.2010, AceaElectrabel Produzione SpA v. komissio, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, 47–55 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 112 kohta.

<sup>(9)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.6.1998, komissio v. Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, 36 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 75 kohta.

<sup>(10)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.2.1993, Poucet ja Pistre, yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, 16–20 kohta.

<sup>(11)</sup> Katso julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 28.9.2006, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo), C-295/05, ECLI:EU:C:2006:619, 110–116 kohta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1), 5 artiklan 2 kohta ja 6 artiklan 1 kohta; komission päätös 2011/501/EU, annettu 23 päivänä helmikuuta 2011, valtiontuesta C-58/06 (ex NN 98/05), jonka Saksa on myöntänyt Verkehrsverbund Rhein Ruhr -yhdistykseen kuuluville yrityksille Bahnen der Stadt Monheim (BSM) ja Rheinische Bahngesellschaft (RBG) (EUVL L 210, 17.8.2011, s. 1), johdanto-osan 208 ja 209 kappale.

107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritykseksi. Jos tämä osakkuus johtaa ainoastaan osakkeenomistajan asemaan liittyvien oikeuksien harjoittamiseen sekä tarvittaessa osinkojen saamiseen, jotka ovat pelkästään omaisuuserän omistuksesta kertyviä hyötyjä, kyseistä yksikköä ei katsota yritykseksi, jos se ei itse tarjoa tavaroita tai palveluja markkinoilla <sup>(12)</sup>.

## 2.2 Julkisen vallan käyttö

17. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä <sup>(13)</sup> tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan <sup>(14)</sup>. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään <sup>(15)</sup>. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat seuraavat:

- a) armeija tai poliisi <sup>(16)</sup>;
- b) ilmaliikenteen turvallisuus ja valvonta <sup>(17)</sup>;
- c) meriliikenteen valvonta ja turvallisuus <sup>(18)</sup>;
- d) saastumisen estämisen valvonta <sup>(19)</sup>;
- e) vankilarangaistusten organisointi, rahoittaminen ja täytäntöönpano <sup>(20)</sup>;
- f) julkisten maa-alueiden käyttö ja elvyttäminen viranomaisten toimesta <sup>(21)</sup>; ja
- g) julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetetun lakisääteisen velvoitteen perusteella <sup>(22)</sup>.

18. Jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, kyseinen yhteisö toimii yrityksenä tämän toiminnan osalta. Jos sitä vastoin taloudellista toimintaa ei voida erottaa julkisen vallan käytöstä, kaikki kyseisen yhteisön toiminnot liittyvät edelleen julkisen vallan käyttöön, eivätkä ne sen vuoksi kuulu yrityksen käsitteen piiriin <sup>(23)</sup>.

<sup>(12)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 107–118 ja 125 kohta.

<sup>(13)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 ja 8 kohta.

<sup>(14)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.5.1988, Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, 18 kohta.

<sup>(15)</sup> Katso erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1994, SAT v. Eurocontrol, C-364/92 P, ECLI:EU:C:1994:7, 30 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.3.1997, Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, 22 ja 23 kohta.

<sup>(16)</sup> Komission 7 päivänä joulukuuta 2011 antama päätös valtioneudesta SA.32820 (2011/NN) – Yhdistynyt kuningaskunta – Tuki Forensic Science Services Limitedille (EUVL C 29, 2.2.2012, s. 4), johdanto-osan 8 kappale.

<sup>(17)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1994, SAT v. Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, 27 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.3.2009, Selex Sistemi Integrati v. komissio, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, 71 kohta.

<sup>(18)</sup> Komission 16 päivänä lokakuuta 2002 tekemä päätös valtioneudesta N 438/02 – Belgia – Tuki satamaviranomaisille (EYVL C 284, 21.11.2002, s. 2).

<sup>(19)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.3.1997, Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, 22 kohta.

<sup>(20)</sup> Komission 19 päivänä heinäkuuta 2006 tekemä päätös valtioneudesta N 140/06 – Liettua – Tuet rangaistuslaitoksissa toimiville valtionyriksille (EUVL C 244, 11.10.2006, s. 12).

<sup>(21)</sup> Komission 27 päivänä maaliskuuta 2014 antama päätös valtioneudesta SA.36346 – Saksa – GRW-maankäyttöohjelma teollista ja kaupallista käyttöä varten (EUVL C 141, 9.5.2014, s. 1). Paikallisviranomaisten toteuttamiin julkisen maan elvytystöihin (mukaan lukien alueen puhdistaminen) liittyvän tukitoimenpiteen yhteydessä komissio katsoi, että julkisen maan muokkaaminen rakentamista varten ja huolehtiminen sen liittämistä yleishyödyllisiin palveluihin (vesi, kaasu, viemäriverkosto ja sähkö) ja liikenneverkoitoin (rautatiet ja maantiet) ei ollut taloudellista toimintaa vaan osa valtion julkisia tehtäviä, toisin sanoen maan käyttöön antaminen ja hallinnointi paikallisten kaupunki- ja aluekehitysuunnitelmien mukaisesti.

<sup>(22)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 40 kohta.

<sup>(23)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 38 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.3.2009, Selex Sistemi Integrati v. komissio, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

### 2.3 Sosiaaliturva

19. Sosiaaliturva-alan järjestelmien luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi riippuu niiden perustamistavasta ja rakenteesta. Oikeuskäytännössä tehdään ero solidaarisuuden periaatteeseen perustuvien järjestelmien ja taloudellisten järjestelmien välillä.
20. Solidaarisuuteen perustuville sosiaaliturvajärjestelmille, joihin ei liity taloudellista toimintaa, on tyypillistä seuraavat ominaisuudet:
- a) järjestelmään liittyminen on pakollista <sup>(24)</sup>;
  - b) järjestelmän tavoitteena on yksinomaan sosiaalisen tehtävän täyttäminen <sup>(25)</sup>;
  - c) järjestelmä on voittoa tavoittelematon <sup>(26)</sup>;
  - d) maksettavat etuudet ovat riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä <sup>(27)</sup>;
  - e) etuuksien määrää ei ole välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin <sup>(28)</sup>; ja
  - f) valtio valvoo järjestelmää <sup>(29)</sup>.
21. Tällaiset solidaarisuuteen perustuvat järjestelmät on erotettava järjestelmistä, joihin liittyy taloudellista toimintaa <sup>(30)</sup>. Viimeksi mainituille ovat usein tavanomaisia seuraavat piirteet:
- a) jäsenyyden vapaaehtoisuus <sup>(31)</sup>;
  - b) rahastointiperiaate (etuudet määräytyvät yksinomaan edunsaajien maksamien vakuutusmaksujen määrän sekä järjestelmän taloudellisten tulosten perusteella) <sup>(32)</sup>;
  - c) voittoa tavoitteleva luonne <sup>(33)</sup>; ja
  - d) perusjärjestelmän mukaisia etuuksia täydentävien etuuksien tarjoaminen <sup>(34)</sup>.

<sup>(24)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.2.1993, Poucet ja Pistre, yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, 13 kohta.

<sup>(25)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.1.2002, *Cisal v. INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, 45 kohta.

<sup>(26)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband, yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, 47–55 kohta.

<sup>(27)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.2.1993, Poucet ja Pistre, yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, 15–18 kohta.

<sup>(28)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.1.2002, *Cisal v. INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, 40 kohta.

<sup>(29)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.2.1993, Poucet ja Pistre, yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, 14 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.1.2002, *Cisal v. INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, 43–48 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband, yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, 51–55 kohta.

<sup>(30)</sup> Katso erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.11.1995, *FFSA ym.*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, 19 kohta.

<sup>(31)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.9.1999, *Albany*, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, 80–87 kohta.

<sup>(32)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.11.1995, *FFSA ym.*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, 9 ja 17–20 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.9.1999, *Albany*, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, 81–85 kohta; ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.9.1999, *Brentjens*, yhdistetyt asiat C-115/97–C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, 81–85 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.9.1999, *Drijvende Bokken*, C-219/97, ECLI:EU:C:1999:437, 71–75 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, *Pavlov ym.*, yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 114 ja 115 kohta.

<sup>(33)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.9.1999, *Brentjens*, yhdistetyt asiat C-115/97–C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, 74–85 kohta.

<sup>(34)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, *Pavlov ym.*, yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 67–70 kohta.

22. Joissakin järjestelmissä yhdistyy osatekijöitä molemmista ryhmistä. Tällöin järjestelmän luokittelu riippuu eri osatekijöiden ja niiden tärkeyden arvioinnista <sup>(35)</sup>.

#### 2.4 Terveydenhuolto

23. Unionin terveydenhuoltojärjestelmissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Se, kilpailevatko terveydenhuolto- palvelujen tarjoajat keskenään ja missä määrin, riippuu pitkälti kansallisista ominaispiirteistä.
24. Joissakin jäsenvaltioissa julkiset sairaalat ovat olennainen osa kansallista terveydenhuoltoa ja perustuvat lähes kokonaan solidaarisuuden periaatteeseen <sup>(36)</sup>. Tällaiset sairaalat rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla ja muilla valtion varoilla, ja ne tarjoavat yleisesti kattavia palveluja ilmaiseksi <sup>(37)</sup>. Unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet, että organisaatiot, joilla on tällainen rakenne, eivät toimi yrityksinä <sup>(38)</sup>.
25. Kyseisessä rakenteessa nekään toiminnot, jotka sinällään voisivat olla luonteeltaan taloudellisia mutta jotka suoritetaan pelkästään toisen, muun kuin taloudellisen palvelun tuottamiseksi, eivät ole luonteeltaan taloudellisia. Yksikkö, joka ostaa tavaroita – jopa suuressa mittakaavassa – muun kuin taloudellisen palvelun tarjoamiseksi, ei toimi yrityksenä pelkästään siitä syystä, että se on ostaja tietyillä markkinoilla <sup>(39)</sup>.
26. Monissa muissa jäsenvaltioissa sairaalat ja muut terveydenhuoltopalvelujen tarjoajat tarjoavat palvelujaan potilaiden suoraan tai heidän vakuutusyhtiöidensä maksamaa korvausta vastaan <sup>(40)</sup>. Tällöin sairaaloiden välillä on jonkin verran kilpailua terveydenhuoltopalvelujen tarjonnassa. Tällaisessa tapauksessa se, että terveydenhuoltopalvelun tarjoaja on julkinen sairaala, ei riitä perusteeksi luokitella toiminta muuksi kuin taloudelliseksi.
27. Unionin tuomioistuimet ovat myös selventäneet, että itsenäisten lääkäreiden ja muiden yksityisten ammatinharjoittajien omalla riskillään korvausta vastaan tarjoamia terveydenhuoltopalveluja on pidettävä taloudellisena toimintana <sup>(41)</sup>. Samat periaatteet koskevat myös apteekkeja.

#### 2.5 Koulutus- ja tutkimustoimet

28. Julkista koulutusta, joka järjestetään valtion rahoittaman ja valvoman kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa, voidaan pitää muuna kuin taloudellisena toimintana. Unionin tuomioistuin on katsonut, että ”perustaessaan ja pysyttäessään tällaisen julkisen koulutusjärjestelmän, joka saa yleensä rahoituksensa julkisista varoista eikä oppilailta tai heidän vanhemmiltaan, valtio ei pyri harjoittamaan voittoa tuottavaa toimintaa, vaan se suorittaa yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja koulutuksellisia tehtäviään väestöään kohtaan” <sup>(42)</sup>.

<sup>(35)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.3.2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(36)</sup> Merkittävä esimerkki on Espanjan kansallinen terveydenhuoltojärjestelmä (ks. yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.3.2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, 25–28 kohta).

<sup>(37)</sup> Järjestelmän kokonaisluonteesta riippuen maksut, jotka kattavat pienen osan palvelun todellisista kustannuksista, eivät välttämättä vaikuta siihen, että palvelu luokitellaan muuksi kuin taloudelliseksi palveluksi.

<sup>(38)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.3.2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, 39 kohta; ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, 25–28 kohta.

<sup>(39)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.3.2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, 40 kohta.

<sup>(40)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.7.2001, Geraets-Smits ym., C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, 53–58 kohta.

<sup>(41)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 75 ja 77 kohta.

<sup>(42)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2007, komissio v. Saksa, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, 68 kohta. Katso myös komission 25 päivänä huhtikuuta 2001 tekemä päätös valtioneudesta N 118/00, Subvention publiques aux clubs sportifs professionnels (EYVL C 333, 28.11.2001, s. 6).

29. Julkisen koulutuksen ei-taloudelliseen luonteeseen ei periaatteessa vaikuta se, että oppilaat tai heidän vanhempansa joutuvat toisinaan maksamaan opetus- tai ilmoittautumismaksuja, joilla katetaan osa järjestelmän toimintakuluista. Koska tällaiset maksut kattavat usein vain murto-osan palvelun todellisista kustannuksista, niitä ei voida pitää korvauksena tarjotusta palvelusta. Tämän vuoksi ne eivät muuta pääasiassa julkisin varoin rahoitetun yleisen koulutuspalvelun ei-taloudellista luonnetta <sup>(43)</sup>. Näitä periaatteita voidaan soveltaa julkisiin koulutuspalveluihin, kuten ammattikoulutukseen <sup>(44)</sup>, yksityiskouluihin ja julkisiin kouluihin <sup>(45)</sup>, lastentarhoihin <sup>(46)</sup>, sivutoimiseen opetustoimintaan yliopistoissa <sup>(47)</sup> sekä yliopisto-opetukseen <sup>(48)</sup>.
30. Tällaiset julkiset koulutuspalvelut on erotettava palveluista, jotka rahoitetaan pääasiassa oppilaiden tai heidän vanhempiensa maksuilla tai kaupallisilla tuloilla. Esimerkiksi opiskelijoiden kokonaan rahoittamat ylemmän asteen koulutuspalvelut kuuluvat selvästi jälkimmäiseen luokkaan. Joissakin jäsenvaltioissa myös julkisyhteisöt voivat tarjota koulutuspalveluja, joita on niiden luonteen, rahoitusrakenteen ja kilpailevien yksityisten laitosten olemassaolon vuoksi pidettävä taloudellisina palveluina.
31. Edellä 28, 29 ja 30 kohdassa esitettyjen periaatteiden valossa komissio katsoo, että tietyt yliopistojen ja tutkimusorganisaatioiden toiminnot eivät kuulu valtiontukisääntöjen piiriin. Tämä koskee niiden ensisijaisia toimintoja, erityisesti seuraavia:
- a) koulutus henkilöstöresurssien lisäämiseksi ja henkilöstön taitojen parantamiseksi;
  - b) riippumattoman T&K-toiminnan harjoittaminen tiedon lisäämiseksi ja ymmärryksen parantamiseksi, yhteistyöhön perustuva T&K-toiminta mukaan luettuna;
  - c) tutkimustulosten levittäminen.
32. Komissio katsoo, että osaamisen siirtotoiminnot (lisensointi, spin-off-yritysten perustaminen tai muut keinot hyödyntää tutkimusorganisaation tai -infrastruktuurin osaamista) eivät ole luonteeltaan taloudellista toimintaa silloin, kun niitä harjoittaa joko tutkimusorganisaatio tai -infrastruktuuri yksin (niiden osastot tai tytäryhtiöt mukaan luettuina) tai yhdessä muiden samantapaisten yhteisöjen kanssa tai niiden puolesta ja kun kaikki näistä toiminnoista saatavat tulot investoidaan uudelleen tutkimusorganisaatioiden tai -infrastruktuurien ensisijaisiin toimintoihin <sup>(49)</sup>.

## 2.6 Kulttuuri ja kulttuuriperinnön edistäminen, mukaan lukien luonnonsuojelu

33. Kulttuuri on unionin alueella olevia yhteiskuntia heijastavien ja muokkaavien identiteettien, arvojen ja merkitysten välittäjä. Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen alaan kuuluvat monenlaiset toiminnot, kuten museot, arkistot, kirjastot, taide- ja kulttuurikeskukset tai -tilat, teatterit, oopperatalot, konserttitalot, arkeologiset kohteet, monumentit, historialliset kohteet ja rakennukset, kansanperinne ja käsityöperinne, festivaalit ja näyttelyt sekä kulttuuri- ja taidekasvatustoiminnot. Euroopan rikas luonnonperintö, mukaan lukien biologisen monimuotoisuuden, luontotyyppien ja lajien säilyttäminen, tuo unionin yhteiskunnille arvokkaita hyötyjä.
34. Tiettyjen kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja luonnonsuojeluun liittyvien toimintojen erityisluonteen vuoksi ne voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta, eivätkä ne siksi ole luonteeltaan kaupallisia. Niiden julkinen rahoitus ei tämän vuoksi ole välttämättä valtiontukea. Komissio katsoo, että

<sup>(43)</sup> EFTAn tuomioistuimen 21 päivänä helmikuuta 2008 asiassa E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund v. EFTAn valvontaviranomainen*, antama tuomio, EFTAn oikeustapauskokoelma 2008, s. 62, 83 kohta.

<sup>(44)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.9.1988, *Humbel*, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, 18 kohta.

<sup>(45)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2007, *komissio v. Saksa*, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, 65–71 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2007, *Schwarz*, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, 37–47 kohta.

<sup>(46)</sup> EFTAn tuomioistuimen 21 päivänä helmikuuta 2008 asiassa E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund v. EFTAn valvontaviranomainen*, antama tuomio, EFTAn oikeustapauskokoelma 2008, s. 62.

<sup>(47)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.12.2007, *Jundt*, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, 28–39 kohta.

<sup>(48)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.12.1993, *Wirth*, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, 14–22 kohta.

<sup>(49)</sup> Katso puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (EUVL C 198, 27.6.2014, s. 1).



kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvän, yleisölle ilmaisen toiminnan julkisella rahoituksella on pelkästään sosiaalinen ja kulttuurillinen tarkoitus, joka ei ole luonteeltaan taloudellinen. Samaan tapaan se, että kulttuurilaitoksessa kävijöiden tai kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen, myös luonnonsuojeluun, liittyvän, yleisölle avoimen toiminnan osallistujien on maksettava maksu, joka kattaa vain osan todellisista kustannuksista, ei muuta toiminnan ei-taloudellista luonnetta, sillä maksua ei voida katsoa todelliseksi korvaukseksi tarjotusta palvelusta.

35. Sen sijaan kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvä toiminta (mukaan lukien luonnonsuojelu), joka rahoitetaan pääasiassa kävijä- tai käyttäjämaksuilla tai muunlaisin kaupallisin keinoin (esimerkiksi kaupalliset näyttelyt, elokuvateatterit, kaupalliset musiikkiesitykset ja festivaalit sekä opintomaksuin rahoitettavat taidekoulut), olisi katsottava luonteeltaan taloudelliseksi. Samoin kulttuuriperinnön edistäminen tai kulttuuri-toiminnot, jotka hyödyttävät yksinomaan tiettyjä yrityksiä yleisön sijaan (esimerkiksi yksityisyrittäjien käytössä olevan historiallisen rakennuksen restaurointi), olisi yleensä katsottava luonteeltaan taloudelliseksi.
36. Lisäksi monet kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvät toiminnot eivät ole korvattavissa (esimerkiksi ainutlaatuisten asiakirjojen julkiset arkistot), minkä vuoksi todellisia markkinoita ei ole. Komissio katsoo, että myös nämä toiminnot olisi katsottava luonteeltaan muiksi kuin taloudellisiksi.
37. Tapauksissa, joissa yksikkö harjoittaa kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyviä toimintoja, joista jotkin ovat 34 ja 36 kohdassa tarkoitettuja muita kuin taloudellisia toimintoja ja jotkin taloudellisia toimintoja, sen saama julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen piiriin vain siltä osin, kuin se kattaa taloudellisiin toimintoihin liittyvät kustannukset <sup>(50)</sup>.

### 3. TOIMENPITEEN JOHTUMINEN VALTIOSTA

38. Edun myöntäminen suoraan tai välillisesti valtion varoista ja toimenpiteen katsominen valtion toteuttamaksi ovat kaksi erillistä ja yhteisesti vaikuttavaa ehtoa valtiontukien olemassaololle <sup>(51)</sup>. Niitä kuitenkin tarkastellaan usein yhdessä, kun toimenpidettä arvioidaan perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sillä ne molemmat liittyvät kyseessä olevan toimenpiteen julkiseen alkuperään.

#### 3.1 Toimenpiteen yhteys valtioon

39. Tapauksissa, joissa viranomaisen myöntää edun tuensaajalle, toimenpide on lähtökohtaisesti peräisin valtiolta, vaikka kyseinen viranomaisen olisi oikeudellisesti riippumaton muista viranomaisista. Sama pätee silloin, kun viranomaisen nimeää yksityisen tai julkisen tahon hallinnoimaan toimenpidettä, joka tuottaa edun. On huomattava, että unionin oikeuden mukaan ei voida sallia, että perustetaan riippumattomia laitoksia, joiden tehtävänä on tukien jakaminen, kiertämään valtiontukien valvontaa koskevia sääntöjä <sup>(52)</sup>.
40. Toimenpiteen yhteys valtioon ei kuitenkaan ole yhtä selvä silloin, kun etu myönnetään julkisten yritysten <sup>(53)</sup> kautta. Tällaisissa tapauksissa on tutkittava, voidaanko viranomaisten katsoa olleen tavalla tai toisella osallisia siihen, että kyseisestä toimenpiteestä päätettiin <sup>(54)</sup>.

<sup>(50)</sup> Kuten 207 kohdassa selitetään, komissio katsoo, että lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettäviin infrastruktuureihin tavallisesti liittyvien palvelujen, kuten ravintoloiden, myymälöiden ja maksullisen pysäköinnin, julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Samoin komissio katsoo, että muun kuin kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvien muiden kuin taloudellisten toimintojen yhteydessä tarjottavien tavanomaisten palvelujen (kuten museon kauppa, baari tai maksullinen vaatesäilytys) julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

<sup>(51)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 24 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 5.4.2006, Deutsche Bahn AG v. komissio, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 103 kohta.

<sup>(52)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 62 kohta.

<sup>(53)</sup> Julkisten yritysten käsite voidaan määritellä jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 16 päivänä marraskuuta 2006 annetun komission direktiivin 2006/111/EY perusteella (EUVL L 318, 17.11.2006, s. 17). Direktiivin 2 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan ”julkisilla yrityksillä” kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkiset viranomaiset käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoituksen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella”.

<sup>(54)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 52 kohta.

41. Pelkästään se, että toimenpide on julkisen yrityksen toteuttama, ei ole itsessään riittävä peruste katsoa se valtion toteuttamaksi <sup>(55)</sup>. Ei kuitenkaan tarvitse osoittaa, että viranomaiset ovat tietyssä tapauksessa nimenomaisesti kannustaneet julkista yritystä toteuttamaan kyseessä olevan toimenpiteen <sup>(56)</sup>. Koska valtion ja julkisten yritysten suhde on väistämättä läheinen, on olemassa todellinen vaara, että valtiontuki myönnetään julkisten yritysten kautta tavalla, joka ei ole avoin ja joka on perussopimuksessa määrätyn valtiontukia koskevan sääntelyn vastainen <sup>(57)</sup>. Kolmansien henkilöiden on yleensä lisäksi hyvin vaikea osoittaa yksittäisessä tapauksessa nimenomaan valtion ja julkisen yrityksen välisen etuoikeutetun suhteen takia, että julkisen yrityksen toteuttamat toimenpiteet johtuvat tosiasiallisesti viranomaisten määräyksestä <sup>(58)</sup>.
42. Näistä syistä julkisen yrityksen toteuttaman toimenpiteen voidaan päätellä johtuvan valtiosta kaikkien käsiteltävänä olevaa asiaa koskevien seikkojen ja kyseisen toimenpiteen toteuttamishetkellä vallinneiden olosuhteiden perusteella <sup>(59)</sup>.

### 3.1.1 Indikaattorit, joiden perusteella toimenpide johtuu valtiosta

43. Seuraavassa on luettelo mahdollisista indikaattoreista, joiden perusteella voidaan katsoa, että kyseessä on valtion toimenpide <sup>(60)</sup>:
- a) tarkasteltavana oleva elin ei voinut tehdä riidanalaista päätöstä ottamatta huomioon julkisen vallan vaatimuksia;
  - b) julkinen yritys on elimellisesti sidoksissa valtioon;
  - c) yritysten, joiden kautta tuet myönnettiin, oli otettava huomioon valtion laitosten antamat toimintaohjeet <sup>(61)</sup>;
  - d) julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen;
  - e) julkisen yrityksen toiminnan luonne <sup>(62)</sup> ja toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa;
  - f) yrityksen oikeudellinen asema (sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä), vaikka pelkästään se, että julkinen yritys on perustettu yksityisoikeudellisen pääomayhtiön muodossa, ottaen huomioon itsenäinen määräämisvalta, joka yrityksellä tämän johdosta voi olla, ei kuitenkaan ole riittävä syy sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällaisen yhtiön toteuttama tukitoimenpide voi johtua valtiosta <sup>(63)</sup>;
  - g) viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä;
  - h) muu seikka, joka osoittaa, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että ne eivät osallistuneet siihen, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen edellytykset.

<sup>(55)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. Ks. myös yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 26.6.2008, SIC v. komissio, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228, 93–100 kohta.

<sup>(56)</sup> Ei ole myöskään tarpeen osoittaa, että julkisen yrityksen toiminta olisi ollut erilaista, jos se olisi toiminut itsenäisesti, ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, 48 kohta.

<sup>(57)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 53 kohta.

<sup>(58)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 54 kohta.

<sup>(59)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 55 kohta.

<sup>(60)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 55 ja 56 kohta. Ks. myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus 13.12.2001, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 65–68 kohta.

<sup>(61)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 23.10.2014, Commerz Nederland, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, 35 kohta.

<sup>(62)</sup> Esimerkiksi silloin kun toimenpiteet toteuttaa julkisen politiikan tavoitteita tavoitteleva julkinen kehityspankki (unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.2.2013, Nitrogenmuvek Vegyipari, Zrt. v. komissio, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, 63 kohta), tai kun toimenpiteen toteuttajat ovat yksityistämisyvirastoja tai julkisia eläkerahastoja (unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 28.1.2016, Slovenia v. komissio (ELAN), T-507/12, ECLI:EU:T:2016:35, 86 kohta).

<sup>(63)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 57 kohta.

### 3.1.2 Valtion toimenpide ja unionin oikeudessa asetetut velvoitteet

44. Toimenpide ei ole jäsenvaltion toteuttama, jos unionin lainsäädännössä velvoitetaan jäsenvaltio panemaan se täytäntöön ilman harkintavaltaa. Tällöin toimenpide johtuu unionin lainsäätäjän antamasta säädöksestä eikä valtiosta <sup>(64)</sup>.
45. Näin ei kuitenkaan ole tilanteissa, joissa tietyt kansalliset toimenpiteet ovat sallittuja unionin oikeuden mukaisesti ja jäsenvaltiot voivat i) päättää, hyväksyvätkö ne kyseiset toimenpiteet, tai ii) vahvistaa ne konkreettisen toimenpiteen ominaisuudet, joilla on merkitystä valtiontukien näkökulmasta <sup>(65)</sup>.
46. Toimenpiteet, jotka useat jäsenvaltiot toteuttavat yhdessä, johtuvat kaikista kyseisistä jäsenvaltioista perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti <sup>(66)</sup>.

## 3.2 Valtion varat

### 3.2.1 Yleiset periaatteet

47. Ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnetyt edut voivat olla perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea <sup>(67)</sup>.
48. Valtion varat käsittävät kaikki julkisen sektorin varat <sup>(68)</sup>, kuten jäsenvaltioiden alueviranomaisten (hajautetun hallinnon, osavaltioiden, alueellisten ja muiden yksikköjen) <sup>(69)</sup> varat ja tietyissä tilanteissa yksityisten elinten varat (ks. 57 ja 58 kohta). Sillä ei ole merkitystä, onko julkisen sektorin laitos itsenäinen <sup>(70)</sup>. Jäsenvaltion keskuspankin tietyille luottolaitoksille tarjoamat varat merkitsevät tavallisesti valtion varojen siirtoa <sup>(71)</sup>.
49. Myös julkisten yritysten varat ovat perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja, sillä valtio pystyy ohjaamaan näiden varojen käyttöä <sup>(72)</sup>. Valtiontukia koskevan lainsäädännön kannalta myös julkisen konsernin sisällä tehdyt siirrot voivat olla valtiontukea, esimerkiksi jos varat siirretään emoyhtiöltä sen

<sup>(64)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.4.2009, Puffer, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, 70 kohta, oikeudesta verovähennyksiin unionin lainsäädäntöön perustuvan alv-järjestelmän puitteissa, ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 5.4.2006, Deutsche Bahn AG v. komissio, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 102 kohta, unionin lainsäädännössä edellytetyistä verovapautuksista.

<sup>(65)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 10.12.2013, komissio v. Irlanti ym., C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, 45–53 kohta, jäsenvaltiolle neuvoston päätöksellä myönnetystä valtuutuksesta ottaa käyttöön tietyjä verovapautuksia. Tuomiossa selvennetään myös, että sillä, että lainsäädännön yhdenmukaistamiseen liittyvä neuvoston päätös hyväksyttiin komission ehdotuksesta, ei ole merkitystä, koska valtiontukien käsite on objektiivinen käsite.

<sup>(66)</sup> Komission päätös 2010/606/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2010, valtiontuesta C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 ja NN 50/08), jonka Belgian kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Luxemburgin suurherttuakunta ovat myöntäneet Dexia SA:n hyväksi (EUVL L 274, 19.10.2010, s. 54).

<sup>(67)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.1.1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, 25 ja 26 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 63 kohta.

<sup>(68)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 56 kohta.

<sup>(69)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.1987, Saksa v. komissio, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, 17 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2002, Territorio Histórico de Álava ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-92/00 ja 103/00, ECLI:EU:T:2002:61, 57 kohta.

<sup>(70)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 58–62 kohta.

<sup>(71)</sup> Katso komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013, ”pankkitiedonanto” (EUVL C 216, 30.7.2013, s. 1), erityisesti 62 kohta. Komissio kuitenkin selvensi, että jos keskuspankki reagoi pankkikriisiin yksittäisiä pankkeja suosivien valikoivien toimenpiteiden sijaan kaikille markkinatoimijoille avoimilla yleisesti sovellettavilla toimenpiteillä (esimerkiksi kaikille markkinoilla toimiville vertailukelpoisille yrityksille yhtäläisin ehdoin myönnettävät lainat), ne eivät useimmiten kuulu valtiontukien valvonnan piiriin.

<sup>(72)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 38 kohta. Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, Kreikka v. komissio, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, 53 ja 54 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.5.2003, Italia ja SIM 2 Multimedia SpA v. komissio, yhdistetyt asiat C-328/99 ja C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, 33 ja 34 kohta.

tytäryhtiölle (vaikka ne muodostavat yhden yrityksen taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna) <sup>(73)</sup>. Kysymystä siitä, katsotaanko tällaisten varojen siirto valtion toimenpiteeksi, käsitellään 3.1 jaksossa. Se seikka, että julkinen yritys on tukitoimenpiteen edunsaaja, ei tarkoita, etteikö se voi myöntää tukea toiselle edunsaajalle eri tukitoimenpiteellä <sup>(74)</sup>.

50. Se, että etua tuovaa toimenpidettä ei rahoita valtio suoraan vaan julkinen tai yksityinen elin, jonka valtio on perustanut tai nimennyt hallinnoimaan tukea, ei välttämättä tarkoita, että kyseistä toimenpidettä ei rahoiteta valtion varoista <sup>(75)</sup>. Tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotteita suosiva viranomaisen toimenpide katsotaan osoitukseksi vastikkeettoman edun myöntämisestä siinäkin tapauksessa, että se rahoitetaan osittain tai kokonaan viranomaisen näille yrityksille määräämillä ja niiltä kantamilla maksuilla <sup>(76)</sup>.
51. Valtion varojen siirto voi olla monenmuotoista, esimerkiksi kyse voi olla suorista avustuksista, lainoista, takauksista, suorista sijoituksista yritysten pääomaan ja luontoisuuksista. Sitova ja konkreettinen sitoumus valtion varojen asettamisesta käyttöön myöhemmässä vaiheessa katsotaan myös valtion varojen siirroksi. Nimenomainen varojen siirto ei ole tarpeen, sillä luopuminen valtion tuloista riittää. Luopuminen tuloista, jotka olisi muutoin maksettu valtiolle, merkitsee valtion varojen siirtoa <sup>(77)</sup>. Esimerkiksi vero- ja sosiaaliturvatulojen ”vajaus” siksi, että jäsenvaltio on myöntänyt vapautuksia tai alennuksia veroista tai sosiaaliturvamaksuista tai vapautuksia velvollisuudesta maksaa sakkoja tai muita rahallisia seuraamuksia, täyttää perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa olevan valtion varoja koskevan vaatimuksen <sup>(78)</sup>. Konkreettisen riskin luominen valtiolle tulevaisuudessa lankeavasta lisärasituksesta takauksella tai sopimukseen perustuvalla tarjouksella riittää 107 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi <sup>(79)</sup>.
52. Jos viranomaiset tai julkiset yritykset tuottavat tavaroita tai palveluja alle markkinahintojen tai investoivat yritykseen tavalla, joka ei ole markkinataloustoimijatestin mukainen, kuten 73 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa on esitetty, tämä merkitsee luopumista valtion varoista (sekä edun myöntämistä).
53. Julkisen omaisuuden tai luonnonvarojen käyttöoikeuden taikka erityis- tai yksinoikeuksien <sup>(80)</sup> myöntäminen ilman markkinahintojen mukaista riittävää korvausta voi merkitä valtion tuloista luopumista (sekä edun myöntämistä) <sup>(81)</sup>.
54. Näissä tapauksissa on arvioitava, toimiiko valtio kyseisten julkisten varojen hallinnoijan roolinsa lisäksi sääntelijänä, joka pyrkii poliittisiin tavoitteisiin sisällyttämällä asianomaisiin yrityksiin sovellettavaan valintamenetelyyn laatuksiteereitä (jotka vahvistetaan etukäteen avoimella ja syrjimättömällä tavalla) <sup>(82)</sup>. Kun valtio

<sup>(73)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 62 kohta.

<sup>(74)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 24.3.2011, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, 143 kohta.

<sup>(75)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, 21 kohta.

<sup>(76)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, 22 kohta.

<sup>(77)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2000, Ranska v. Ladbroke Racing Ltd ja komissio, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, 48–51 kohta.

<sup>(78)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 14 kohta verovapautuksista. Lisäksi tavanomaisista konkurssisäännöksistä myönnetty poikkeukset, joiden nojalla yritykset voivat jatkaa toimintaansa olosuhteissa, joissa tätä mahdollisuutta ei olisi ollut, jos konkurssisäännöksiä olisi sovellettu, voivat johtaa valtiolle aiheutuviin lisäkustannuksiin, jos julkiset elimet ovat näiden yritysten tärkeimpiä velkojia tai jos kyseisessä toimessa on tosiasiallisesti kyse luopumisesta julkisista saatavista. Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.6.1999, Piaggio, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313, 40–43 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.12.1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, 45 kohta.

<sup>(79)</sup> Katso myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.12.1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, 41 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym., yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, 137, 138 ja 139 kohta.

<sup>(80)</sup> Siten kuin ne on määritelty jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 16 päivänä marraskuuta 2006 annetun komission direktiivin 2006/111/EY 2 artiklan ensimmäisen kohdan f ja g alakohdassa (EUVL L 318, 17.11.2006, s. 17).

<sup>(81)</sup> Katso myös komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4), 33 kohta.

<sup>(82)</sup> Katso yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.7.2007, Bouygues SA v. komissio, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, jossa tuomioistuin huomautti, että myönnettäessä pääsy niukkuihin julkisiin voimavaroihin, kuten radiotaajuuksiin, jäsenvaltioilla oli sekä televiestintäalan sääntelijän että julkisen omaisuuden hallinnoijan tehtävä, 104 kohta.

toimii sääntelijänä, se voi päättää laillisesti olla maksimoimatta tuloja, jotka muutoin olisi voitu saavuttaa, ilman että valtiontukisääntöjä sovellettaisiin, jos kaikkia asianomaisia toimijoita kohdellaan syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisesti ja jos sääntelytavoitteen saavuttamisen ja tulojen menetyksen välillä on olennainen yhteys <sup>(83)</sup>.

55. Joka tapauksessa on kyse valtion varojen siirtämisestä, jos tietyssä tapauksessa viranomaiset eivät peri tavallista korvausta julkisen omaisuuden tai luonnonvarojen käytöstä tai eräiden erityis- tai yksinoikeuksien myöntämisestä.
56. Sääntelytoimenpiteistä epäsuorasti seuraava negatiivinen vaikutus valtion tuloihin ei merkitse valtion varojen siirtoa, jos se on toimenpiteeseen olennaisesti kuuluva piirre <sup>(84)</sup>. Esimerkiksi sellaisessa poikkeuksessa työläinsäädännön säännöksistä, jolla muutetaan yritysten ja työntekijöiden välisiä sopimussuhteita, ei ole kyse valtion varojen siirrosta huolimatta siitä, että se voi vähentää sosiaaliturvamaksuja tai veroja, jotka maksetaan valtiolle <sup>(85)</sup>. Samoin kansallinen sääntely, jonka puitteissa vahvistetaan tietyn tavaran vähimmäishinta, ei merkitse valtion varojen siirtoa <sup>(86)</sup>.

### 3.2.2 Resursseja koskeva määräysvalta

57. Resurssien alkuperällä ei ole merkitystä edellyttäen, että ennen niiden suoraa tai välillistä siirtoa tuensaajille ne ovat valtion valvonnassa ja ovat sen vuoksi kansallisten viranomaisten saatavilla <sup>(87)</sup>, vaikka varat eivät ole viranomaisen omaisuutta <sup>(88)</sup>.
58. Näin ollen tuet, jotka rahoitetaan veronluonteisin maksuin tai valtion määräämin pakollisin maksuin ja joita hallinnoidaan ja jotka jaetaan julkisten sääntöjen mukaisesti, merkitsevät valtion varojen siirtoa, vaikka viranomaiset eivät hallinnoisikaan niitä <sup>(89)</sup>. Edelleen pelkäämään se seikka, että tuet rahoitetaan osaksi yksityisten

<sup>(83)</sup> Katso tämän osalta 20 päivänä heinäkuuta 2004 tehty komission päätös valtiontuesta NN 42/2004 – Ranska – Orangen ja SFR:n Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) -toimiluvista suoritettavaksi määrättyjen toimilupamaksujen muuttaminen (EUVL C 275, 8.11.2005, s. 3), johdanto-osan 28, 29 ja 30 kappale, unionin tuomioistuimet vahvistaneet (yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio 4.7.2007, Bouygues SA v. komissio, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, 108–111 ja 123 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.4.2009, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, 94–98 ja 125 kohta). Tässä asiassa, joka koski UMTS-radiotaajuustoimilupien myöntämistä, valtio toimi samanaikaisesti sekä televiestintäalan sääntelijänä että julkisen omaisuuden hallinnoijana ja pyrki telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10 päivänä huhtikuuta 1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/13/EY (EYVL L 117, 7.5.1997, s. 15) vahvistettuihin sääntelytavoitteisiin. Unionin tuomioistuimet vahvistivat, että tällaisessa tapauksessa toimilupien myöntämiseen maksimoimatta tuloja, jotka olisi voitu saavuttaa, ei liittynyt valtiontukea, sillä kyseiset toimenpiteet olivat perusteltuja direktiivissä 97/13/EY vahvistettujen sääntelytavoitteiden perusteella ja ne olivat syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisia. Sen sijaan unionin tuomioistuimen tuomiossa 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, 88 kohta ja sitä seuraavat kohdat, tuomioistuin ei löytänyt sellaisia sääntelyyn liittyviä syitä, joiden perusteella olisi ollut perusteltua myöntää vapaasti myytäviä päästöoikeuksia ilman vastiketta. Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, Eventech v. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(84)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, 62 kohta.

<sup>(85)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun Schiffahrts, yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, 20 ja 21 kohta. Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.5.1998, Viscido ym., yhdistetyt asiat C-52/97, C-53/97 ja C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, 13 ja 14 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.11.1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, 17 ja 18 kohta; asioissa on kyse siitä, että tiettyjen työläinsäädännön säännösten soveltamatta jättäminen ei merkitse valtion varojen siirtoa.

<sup>(86)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.1.1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, 25 ja 26 kohta.

<sup>(87)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 70 kohta.

<sup>(88)</sup> Katso yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 65, 66 ja 67 kohta, Caisse des Dépôts et Consignations -pankin myöntämästä tuesta, joka rahoitettiin yksityisten henkilöiden vapaaehtoisilla talletuksilla, jotka olivat nostettavissa milloin tahansa. Tämä ei vaikuttanut siihen päätelmään, että kyseiset varat olivat valtion varoja, koska Caisse pystyi käyttämään niitä talletusten ja ottojen välisestä erotuksesta, aivan kuin varat olisivat pysyvästi sen käytettävissä. Katso myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2000, Ranska v. Ladbroke Racing Ltd ja komissio, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, 50 kohta.

<sup>(89)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 16 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.3.1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest, yhdistetyt asiat C-78/90–C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118, 35 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 58–74 kohta.

suorittamalla maksuilla, ei riitä sulkemaan pois sitä, että kyse on valtion varoista, koska merkityksellinen peruste ei ole varojen alkuperä vaan se, missä laajuudessa viranomaisen osallistuu kyseisten toimenpiteiden ja niiden rahoitustapojen määrittämiseen<sup>(90)</sup>. Valtion varojen siirto voidaan sulkea pois vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, erityisesti silloin, jos toimialajärjestön jäsenten suorittamat varat varataan tietyn tarkoituksen rahoittamiseen jäsenten hyväksi, niistä päättää yksityinen organisaatio ja varat käytetään puhtaasti kaupallisiin tarkoituksiin ja jos jäsenvaltio on toiminut pelkkänä välittäjänä tehdäkseen ammattijärjestön käyttöön ottamasta maksusta pakollisen<sup>(91)</sup>.

59. Valtion varojen siirrosta on kyse myös silloin, jos varat ovat useiden jäsenvaltioiden yhteisessä käytössä, ja nämä jäsenvaltiot päättävät yhdessä kyseisten varojen käytöstä<sup>(92)</sup>. Näin on esimerkiksi silloin, kun on kyse Euroopan vakausmekanismin (EVM) varoista.
60. Unionista (esimerkiksi rakennerahastot), Euroopan investointipankista tai Euroopan investointirahastosta taikka kansainvälisistä rahoituslaitoksista, kuten Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD), peräisin olevia varoja pidetään valtion varoina, jos kansalliset viranomaiset päättävät niiden käytöstä (erityisesti tuensaajien valinta)<sup>(93)</sup>. Jos unioni, Euroopan investointipankki tai Euroopan investointirahasto sen sijaan myöntää varat suoraan, ilman, että kansallisilla viranomaisilla on asiassa harkintavaltaa, ne eivät ole valtion varoja (esimerkiksi varat, jotka myönnetään Horisontti 2020 -puiteohjelman, yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskiuuria yrityksiä koskevan ohjelman (COSME) tai Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon (TEN-T) tarkoitettujen varojen suoran hallinnoinnin puitteissa).

### 3.2.3 Valtion osallistuminen taloudelliseen uudelleenjakoon yksityisten yksikköjen välillä

61. Sääntelyyn, joka johtaa taloudelliseen uudelleenjakoon yhdeltä yksityiseltä yksiköltä toiselle ilman valtion muunlaista osallistumista, ei periaatteessa liity valtion varojen siirtoa, jos raha siirtyy suoraan yhdeltä yksityiseltä yksiköltä toiselle, kulkematta sellaisen yksityisen tai julkisen laitoksen kautta, jonka valtio on nimennyt hallinnoimaan siirtoa<sup>(94)</sup>.
62. Esimerkiksi jäsenvaltion yksityisille sähköntoimittajille asettamaan velvoitteeseen ostaa kiinteillä vähimmäishinnoilla uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä ei liity valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä tällaista sähköä tuottaville yrityksille<sup>(95)</sup>. Tässä tapauksessa valtio ei nimitä kyseisiä yrityksiä (eli yksityisiä sähköntoimittajia) hallinnoimaan tukijärjestelmää, vaan niitä sitoo ainoastaan velvollisuus ostaa tiettyntyyppistä sähköä omilla varoillaan.
63. Valtion varojen siirrosta on kuitenkin kyse silloin, kun yksityishenkilöiden maksamat maksut kulkevat julkisen tai yksityisen elimen kautta, jonka tehtävänä on välittää ne tuensaajille.

<sup>(90)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.9.2012, Ranska ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-139/09, T-243/09 ja T-328/09, ECLI:EU:T:2012:496, 63 ja 64 kohta.

<sup>(91)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.7.2004, Pearle, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, 41 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 30.5.2013, Doux élevages SNC ym., C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348.

<sup>(92)</sup> Komission päätös 2010/606/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2010, valtiontuesta C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 ja NN 50/08), jonka Belgian kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Luxemburgin suurherttuakunta ovat myöntäneet Dexia SA:n hyväksi (EUVL L 274, 19.10.2010, s. 54).

<sup>(93)</sup> Katso rakennerahastojen osalta esimerkiksi 22 päivänä marraskuuta 2006 tehty komission päätös valtiontuesta N 157/06, United Kingdom South Yorkshire Digital Region Broadband Project, johdanto-osan 21 ja 29 kappale; asiassa on kyse Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osaksi rahoittamasta toimenpiteestä (EUVL C 80, 13.4.2007, s. 2). Maataloustuotteiden tuotannon ja kaupan rahoituksen osalta valtiotukisääntöjen soveltamisalaa on rajoitettu perussopimuksen 42 artiklassa.

<sup>(94)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.1.1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, 25 ja 26 kohta.

<sup>(95)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, 59–62 kohta. Tuomioistuin katsoi, että yksityisille yrityksille asetettu ostovelvoite ei ole valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä ja että tällainen johtopäätös ei muutu sen vuoksi, että velvoitteen piiriin kuuluvien yritysten tulot alenevat, mikä todennäköisesti johtaa verotulojen pienenemiseen. Tämä seurauksena liittyy kiinteästi kyseiseen toimenpiteeseen. Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.3.2009, UTECA, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, 43–47 kohta; asiassa on kyse televisiolähetystoiminnan harjoittajille asetetusta pakollisesta maksusta elokuvatuotannon hyväksi, johon ei liittynyt valtion varojen siirtoa.

64. Näin on esimerkiksi myös siinä tapauksessa, että yksityinen yksikkö nimitetään laissa keräämään tällaisia maksuja valtion puolesta ja siirtämään ne tuensaajille, mutta se ei voi käyttää maksutuloja muihin tarkoituksiin kuin laissa säädettyihin. Tässä tapauksessa kyseiset määrät ovat valtion valvonnassa ja sen vuoksi kansallisten viranomaisten saatavilla, mikä on riittävä syy katsoa, että ne ovat valtion varoja <sup>(96)</sup>. Koska tätä periaatetta sovelletaan sekä julkisyhteisöihin että yksityisiin yksikköihin, jotka on nimitetty keräämään ja käsittelemään maksuja, välittäjän aseman siirtäminen julkisyhteisöltä yksityiselle yksikölle ei vaikuta valtion varoja koskevaan kriteeriin, jos valtio seuraa edelleen tiiviisti kyseistä yksikköä <sup>(97)</sup>.
65. Lisäksi järjestely, jonka tarkoituksena on korvata lisäkustannukset, joita yrityksille aiheutuu velvoitteesta ostaa jokin tuote tietyiltä tarjoajilta markkinahintaa korkeampaan hintaan, ja jonka rahoituksesta vastaavat kaikki kyseisen tuotteen loppukuluttajat, on myös valtion varoilla toteutettu toimenpide, vaikka kyseinen järjestely perustuu osittain varojen suoraan siirtoon yksityisten yksikköjen välillä <sup>(98)</sup>.

#### 4. ETU

##### 4.1 Edun käsite yleisesti

66. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu etu on mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä <sup>(99)</sup>. Tämän tiedonannon 4.2 jaksossa annetaan yksityiskohtaisia ohjeita siitä, voidaanko katsoa, että hyöty on saatu tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.
67. Ainoastaan toimenpiteen vaikutuksilla yritykseen on merkitystä, ei valtion toimenpiteen syyllä eikä tavoitteella <sup>(100)</sup>. Edusta on kyse aina, kun yrityksen taloudellinen tilanne paranee sellaisen valtion toimenpiteen <sup>(101)</sup> johdosta, jonka ehdot poikkeavat tavanomaisista markkinaehdoista. Tämän arvioimiseksi yrityksen taloudellista asemaa toimenpiteen jälkeen olisi verrattava sen taloudelliseen tilanteeseen, jos toimenpidettä ei olisi toteutettu <sup>(102)</sup>. Koska ainoastaan toimenpiteen vaikutuksilla yritykseen on merkitystä, tärkeää ei ole se, onko etu pakollinen yritykselle niin, että se ei ole voinut välttää sitä tai kieltäytyä siitä <sup>(103)</sup>.
68. Myöskään toimenpiteen tarkalla muodolla ei ole merkitystä määritettäessä, tarjoaako se yritykselle taloudellista etua <sup>(104)</sup>. Myönteisten taloudellisten etujen myöntämisellä on merkitystä valtiontuen käsitteen kannalta, mutta vapautus taloudellisista rasitteista <sup>(105)</sup> voi myös muodostaa edun. Viimeksi mainittu on laaja käsite, joka kattaa

<sup>(96)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, 69–75 kohta.

<sup>(97)</sup> Komission päätös 2011/528/EU valtioneustesta asiassa C-24/09 (ex NN 446/08) – Valtiontuki energiaintensiivisille yrityksille, ekosuojaa koskeva laki, Itävalta (EUVL L 235, 10.9.2011, s. 42), johdanto-osan 76 kappale.

<sup>(98)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, Vent de Colère ym., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, 25 ja 26 kohta.

<sup>(99)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 60 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanja v. komissio, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 41 kohta.

<sup>(100)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 13 kohta.

<sup>(101)</sup> Käsitteellä ”valtion toimenpide” ei tarkoiteta ainoastaan valtion positiivisia toimia, vaan se kattaa myös sen, että viranomaiset eivät ryhdy toimenpiteisiin tietyissä olosuhteissa esimerkiksi velkojen perimiseksi. Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.10.2000, Magefesa, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, 19 ja 20 kohta.

<sup>(102)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 13 kohta.

<sup>(103)</sup> Komission päätös 2004/339/EY, tehty 15 päivänä lokakuuta 2003, toimenpiteistä, jotka Italia on toteuttanut RAI SpA:n hyväksi (EUVL L 119, 23.4.2004, s. 1), johdanto-osan 69 kappale; julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus 26.11.1998, Ranska v. komissio, C-251/97, ECLI:EU:T:1998:572, 26 kohta.

<sup>(104)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 84 kohta.

<sup>(105)</sup> Esimerkiksi veroedut tai sosiaaliturvamaksujen alennukset.

kaikki sellaisten maksujen lievennykset, jotka tavallisesti sisältyvät yrityksen budjettiin <sup>(106)</sup>. Tämä kattaa kaikki tilanteet, joissa talouden toimijat vapautetaan niiden taloudelliseen toimintaan kiinteästi liittyvistä kustannuksista <sup>(107)</sup>. Esimerkiksi jos jäsenvaltio maksaa osan tietyn yrityksen työntekijäkustannuksista, se vapauttaa yrityksen sen taloudelliseen toimintaan kiinteästi liittyvistä kustannuksista. Edusta on kyse myös silloin, kun viranomaiset maksavat tietyn yrityksen työntekijöiden palkanlisän, vaikka yrityksellä ei ole lakisääteistä velvollisuutta maksaa kyseistä lisää <sup>(108)</sup>. Se kattaa myös tilanteet, joissa eräiden toimijoiden ei tarvitse vastata kustannuksista, joista muut vastaavat toimijat yleensä vastaavat tietyn oikeusjärjestyksen mukaisesti, vaikka toiminta, johon kustannukset liittyvät, olisi luonteeltaan muuta kuin taloudellista <sup>(109)</sup>.

69. Kustannusten, jotka aiheutuvat valtion asettamista lakisääteisistä velvoitteista <sup>(110)</sup>, voidaan periaatteessa katsoa liittyvän taloudelliseen toimintaan kiinteästi liittyviin kustannuksiin siten, että mikä tahansa näiden kustannusten korvaus antaa yritykselle etua <sup>(111)</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että edun olemassaoloa ei periaatteessa sulje pois se, että etuus ei ylitä korvausta kustannuksista, jotka johtuvat lakisääteisen velvoitteen asettamisesta. Sama koskee sellaisten kustannusten vähentämistä, joita yritykselle ei olisi aiheutunut, jos sillä ei olisi ollut valtion toimenpiteestä johtuvaa kannustintia, koska ilman sitä se olisi järjestänyt toimintansa eri tavoin <sup>(112)</sup>. Edun olemassaoloa ei voi sulkea pois myöskään silloin, jos toimenpiteellä korvataan kustannuksia, jotka ovat luonteeltaan erilaisia eivätkä liity kyseiseen toimenpiteeseen <sup>(113)</sup>.
70. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen osalta tuomioistuimien teki selväksi Altmark-tuomiolla, että mahdollisuus edun myöntämisestä voidaan sulkea pois, jos neljä kumulatiivista edellytystä täyttyy <sup>(114)</sup>. Ensinnäkin edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiaa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto. Neljänneksi silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei valita sellaisen julkisia hankintoja koskevan menettelyn jälkeen, jossa valitaan se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksien, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittäväillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto.

<sup>(106)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 13 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, 25 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.5.1999, Italia v. komissio, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, 15 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.3.2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, 36 kohta.

<sup>(107)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.11.2003, GEMO SA, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, 28–31 kohta; asia koskee jätteiden keräilyä ja hävittämistä vastikkeetta.

<sup>(108)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.9.1996, Ranska v. komissio, C-241/94, ECLI:EU:C:1996:353, 40 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.12.2002, Belgia v. komissio, C-5/01, ECLI:EU:C:2002:754, 38 ja 39 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 11.9.2012, Corsica Ferries France SAS v. komissio, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, 137 ja 138 kohta, vahvistettu muutoksenhaussa, ks. unionin tuomioistuimen tuomio 4.9.2014, SNCM ja Ranska v. komissio, yhdistetyt asiat C-533/12 P ja C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142.

<sup>(109)</sup> Katso suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (EUVL C 99, 4.4.2014, s. 3), 37 kohta.

<sup>(110)</sup> Esimerkkejä maatalousalan lakisääteisistä velvollisuuksista olisivat eläinlääkintään tai elintarviketurvallisuuteen liittyvät tarkastukset ja testit, jotka maataloustuottajien on suoritettava. Sen sijaan julkisten tahojen suorittamia ja rahoittamia tarkastuksia ja testejä, joita maataloustuottajien ei lain mukaan tarvitse suorittaa tai rahoittaa, ei katsota yrityksille asetetuiksi lakisääteiksi velvoitteiksi. Ks. komission 18 päivänä syyskuuta 2015 antama päätös valtioneudesta SA.35484, maito- ja rasvalain nojalla tehtävät maidon laatu- ja terveystarkastukset, ja 4 päivänä huhtikuuta 2016 antama päätös valtioneudesta SA.35484, maito- ja rasvalain nojalla toteutettava yleinen terveydenhoitoon liittyvä valvonta.

<sup>(111)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.3.2015, Belgia v. komissio, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, 74–78 kohta.

<sup>(112)</sup> Esimerkiksi jos yritys saa tukea investoinnin toteuttamiseksi tukialueella, ei voida väittää, että tämä ei lievennä kustannuksia, jotka tavallisesti sisältyvät yrityksen budjettiin, ottaen huomioon, että ilman tukea yritys ei olisi toteuttanut investointia.

<sup>(113)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 8.12.2011, France Télécom SA v. komissio, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, 43–50 kohta. Tätä tietenkin sovelletaan myös sellaisten kustannusten lieventämiseen, joita yritykselle aiheutuu, kun se korvaa virkamiesten aseman kilpailijoihin verrattavissa olevalla työntekijöiden asemalla, mikä antaa kyseiselle yritykselle edun (mistä oli aikaisemmin epävarmuutta yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 16. maaliskuuta 2004 asiassa T-157/01, Danske Busvognmænd v. komissio, ECLI:EU:T:2004:76, 57 kohta, antaman tuomion jälkeen). Ks. myös hukkakustannusten korvaamista koskeva yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 11.2.2009, Iride SpA ja Iride Energia SpA v. komissio, T-25/07, ECLI:EU:T:2009:33, 46–56 kohta.

<sup>(114)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 87–95 kohta.



Komissio on selittänyt käsitystään näistä edellytyksistä tarkemmin tiedonannossaan Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen <sup>(115)</sup>.

71. Mahdollisuus toimenpiteestä koituvasta edusta suljetaan pois silloin, kun on kyse laittomasti kannettujen verojen korvaamisesta <sup>(116)</sup>, kansallisille viranomaisille asetetusta veloitteesta korvata tietyille yrityksille aiheuttamansa vahinko <sup>(117)</sup> tai vahingonkorvauksesta pakkolunastuksen vuoksi <sup>(118)</sup>.
72. Edun olemassaoloa ei sulje pois pelkästään se seikka, että muissa jäsenvaltioissa toimivat kilpailevat yritykset ovat paremmassa asemassa <sup>(119)</sup>, koska edun käsite perustuu analyysiin yrityksen taloudellisesta asemasta sen omassa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa yhteydessä kyseisen toimenpiteen kanssa ja ilman sitä.

## 4.2 Markkinataloustoimijatesti

### 4.2.1 Johdanto

73. Unionin oikeusjärjestys ei puutu omistusoikeusjärjestelmiin <sup>(120)</sup>, eikä se millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toimia talouden toimijoina. Kun viranomaiset suoraan tai välillisesti toteuttavat taloudellisia transaktioita missä tahansa muodossa <sup>(121)</sup>, niiden on noudatettava valtiontukea koskevia unionin sääntöjä.
74. Julkisyhteisöjen (myös julkisten yritysten) toteuttamat taloudelliset transaktiot eivät anna etua, eivätkä näin ollen ole valtiontukea, jos niissä noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja <sup>(122)</sup>. Tämä periaate on muodostettu ottaen huomioon erilaiset taloudelliset transaktiot. Unionin tuomioistuimet ovat luoneet ”markkinataloustoimijaperiaatteen”, jonka tarkoituksena on havaita julkisiin sijoituksiin (erityisesti pääomasijoituksiin) liittyvä valtiontuki: jotta voidaan määrittää, onko julkisyhteisön sijoitus valtiontukea, on tarpeen arvioida, olisiko vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja tehnyt kyseisen sijoituksen samoissa olosuhteissa <sup>(123)</sup>. Samoin unionin tuomioistuimet ovat kehittäneet ”yksityisen velkojan testin”, jonka avulla voidaan tutkia, liittyykö julkisten velkojen kanssa käytäviin velkaneuvotteluihin valtiontukea. Testissä verrataan julkisen velkojan käyttäytymistä hypoteettisen yksityisen velkojan käyttäytymiseen vastaavassa tilanteessa <sup>(124)</sup>. Lisäksi unionin tuomioistuimet ovat luoneet ”yksityisen myyjän testin”, jonka avulla voidaan arvioida, liittyykö julkisyhteisön toteuttamaan myyntiin valtiontukea, kun otetaan huomioon, olisiko yksityinen myyjä voinut saada saman tai paremman hinnan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa <sup>(125)</sup>.

<sup>(115)</sup> EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4.

<sup>(116)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.3.1980, Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, 29–32 kohta.

<sup>(117)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.9.1988, Asteris AE ym. v. Kreikka, yhdistetyt asiat 106–120/87, ECLI:EU:C:1988:457, 23 ja 24 kohta.

<sup>(118)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 1.7.2010, Nuova Terni Industrie Chimiche SpA v. komissio, T-64/08, ECLI:EU:T:2010:270, 59–63 ja 140–141 kohta, jossa selvennetään, että vaikka pakkolunastuksen vuoksi maksettavasta korvauksesta ei koidu etua, korvauksen maksamisen jatkaminen voi olla valtiontukea.

<sup>(119)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 17 kohta. Ks. myös yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 29.9.2000, Confederación Española de Transportes de Mercancías v. komissio, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, 85 kohta.

<sup>(120)</sup> Perussopimuksen 345 artiklassa määrätään, että ”tällä sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”.

<sup>(121)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, 12 kohta.

<sup>(122)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 60 ja 61 kohta.

<sup>(123)</sup> Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.3.1990, Belgia v. komissio (Tubemeuse), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, 29 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.3.1991, Italia v. komissio (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, 18 ja 19 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.4.1998, Cityflyer Express v. komissio, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, 51 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 21.1.1999, Neue Maxhütte Stahlwerke ja Lech-Stahlwerke v. komissio, yhdistetyt asiat T-129/95, T-2/96 ja T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, 104 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen. v. komissio, yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

<sup>(124)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.11.2007, Espanja v. komissio, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; unionin tuomioistuimen tuomio 24.1.2013, Frucona v. komissio, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.6.1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

<sup>(125)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 28.2.2012, Land Burgenland ja Itävalta v. komissio, yhdistetyt asiat T-268/08 ja T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

75. Nämä testit ovat muunnelmia samasta perusajatuksesta, jonka mukaan julkisyhteisöjen toimintaa olisi verrattava yksityisten talouden toimijoiden toimintaan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa sen määrittämiseksi, voiko julkisyhteisöjen toteuttamista taloudellisista transaktioista koitua etua niiden vastapuolille. Sen vuoksi komissio viittaa tässä tiedonannossa yleisesti ”markkinataloustoimijaa” koskevaan testiin asianmukaisena menetelmänä arvioitaessa, toteutetaanko julkisyhteisöjen taloudelliset transaktiot tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja koituuko niistä etua (jota ei olisi tapahtunut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa) kyseisille vastapuolille. Markkinataloustoimijatestissä sovellettavat yleiset periaatteet ja kriteerit esitellään 4.2.2 ja 4.2.3 jaksossa.

#### 4.2.2 Yleiset periaatteet

76. Markkinataloustoimijatestin tarkoituksena on selvittää, onko valtio myöntänyt yritykselle etua, koska se ei ole toiminut markkinataloustoimijan tapaan kyseisessä transaktiossa. Tässä suhteessa ei ole merkitystä sillä, muodostaako toimenpide julkisyhteisöjen kannalta järkevän tavan yhteiskuntapolitiikkaan (esimerkiksi työllisyys) liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Vastaavasti tuensaajan kannattavuus tai kannattamattomuus ei ole sinänsä ratkaiseva tekijä määritettäessä, onko kyseinen taloudellinen transaktio markkinaehtojen mukainen. Ratkaisevaa on se, ovatko julkisyhteisöt toimineet, kuten markkinataloustoimija olisi toiminut vastaavassa tilanteessa. Jos näin ei ole, tuensaajayritys on saanut taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa <sup>(126)</sup> ja jonka johdosta sen tilanne on edullisempi kuin sen kilpailijoiden <sup>(127)</sup>.
77. Markkinataloustoimijatestissä otetaan huomioon ainoastaan edut ja velvollisuudet, jotka liittyvät valtion rooliin talouden toimijana, ja valtioon julkisen vallan käyttäjänä liittyvät edut ja velvollisuudet jätetään huomiotta <sup>(128)</sup>. Markkinataloustoimijatestiä ei yleensä sovelleta, jos valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä eikä talouden toimijana. Esimerkiksi jos valtion toimenpide johtuu yhteiskuntapolitiikkaan liittyvistä syistä (kuten sosiaalisen tai alueellisen kehityksen vuoksi), valtion toimintatapa voi olla järkevä yhteiskuntapolitiikan kannalta, mutta samalla siihen voi sisältyä tekijöitä, joita markkinataloustoimija ei yleensä ottaisi huomioon. Näin ollen markkinataloustoimijatestiä olisi sovellettava ottamatta huomioon seikkoja, jotka liittyvät yksinomaan jäsenvaltion rooliin julkisen vallan käyttäjänä (esimerkiksi sosiaaliset, aluepoliittiset ja alakohtaiset seikat) <sup>(129)</sup>.
78. Sitä, onko valtion toimenpide markkinaehtojen mukainen, on tutkittava etukäteen niiden tietojen perusteella, jotka olivat saatavilla toimenpiteestä päätettäessä <sup>(130)</sup>. Itse asiassa järkevästi toimiva markkinataloustoimija arvioisi tavallisesti etukäteen hankkeen strategiaa ja rahoitusnäkyymiä <sup>(131)</sup>, esimerkiksi liiketoimintasuunnitelman

<sup>(126)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, 208 kohta.

<sup>(127)</sup> Ks. tältä osin unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 90 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 14 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.5.1999, Italia v. komissio, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, 16 kohta.

<sup>(128)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 79–81 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, 14 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, 13 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.9.1994, Espanja v. komissio, yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, 22 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.1.2003, Saksa v. komissio, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, 134 kohta.

<sup>(129)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 79, 80 ja 81 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, 14 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, 13 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.9.1994, Espanja v. komissio, yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, 22 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.1.2003, Saksa v. komissio, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, 134 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 24.9.2008, Kahla Thüringen Porzellan v. komissio, T-20/03, ECLI:EU:T:2008:395; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 17.10.2002, Linde v. komissio, T-98/00, ECLI:EU:T:2002:248.

<sup>(130)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 83, 84 ja 85 sekä 105 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 71 ja 72 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.4.1998, Cityflyer Express v. komissio, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, 76 kohta.

<sup>(131)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 82–85 ja 105 kohta.

perusteella. Jälkeenpäin tehdyt taloudelliset arviot eivät riitä osoittamaan, että jäsenvaltion tekemä investointi oli todellisuudessa kannattava <sup>(132)</sup>.

79. Jos jäsenvaltio väittää, että se toimi markkinataloustoimijana, mutta tästä on epäilyjä, jäsenvaltion on toimitettava todisteita, joista käy ilmi, että päätös kyseisen transaktion toteuttamisesta tehtiin sellaisten taloudellisten arviointien perusteella, jotka samankaltaisissa olosuhteissa rationaalisesti toimiva markkinataloustoimija (jonka ominaisuudet vastaavat kyseisen julkisen elimen ominaisuuksia) olisi tehnyt määrittääkseen transaktion kannattavuuden tai taloudelliset edut <sup>(133)</sup>.
80. Se, onko transaktio markkinaehtojen mukainen, on vahvistettava arvioimalla yleisesti sen vaikutuksia kyseiseen yritykseen tarkastelematta sitä, olisivatko transaktion toteuttamisessa käytetyt keinot markkinataloustoimijoiden käytettävissä. Esimerkiksi markkinataloustoimijatestin soveltamista ei voida sulkea pois pelkästään sillä perusteella, että valtion toteuttamat toimet ovat luonteeltaan verotuksellisia <sup>(134)</sup>.
81. Eräissä tapauksissa voidaan perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa katsoa, että valtion useat peräkkäiset toimenpiteet muodostavat yhden toimenpiteen. Näin saattaisi olla erityisesti tapauksessa, jossa peräkkäiset toimet ovat niin tiiviisti sidoksissa toisiinsa, erityisesti ottaen huomioon niiden ajallisen järjestyksen, niiden tarkoituksen ja yrityksen olosuhteet toimien toteuttamisen aikaan, että ne ovat erottamattomia <sup>(135)</sup>. Esimerkiksi valtion saman yrityksen suhteen suhteellisen lyhyessä ajassa toteuttamat toimenpiteet, jotka ovat yhteydessä keskenään tai olivat suunniteltuja tai ennakoitavissa ensimmäisen toimenpiteen aikaan, voidaan arvioida yhtenä toimenpiteenä. Toisaalta silloin, kun myöhempi toimenpide oli seurausta tapahtumasta, jota ei voitu ennakoita aikaisemman toimenpiteen toteuttamisen ajankohtana <sup>(136)</sup>, kyseiset toimenpiteet olisi yleensä arvioitava erikseen.
82. Jotta voidaan arvioida, ovatko tietyt transaktiot markkinaehtojen mukaisia, kaikki kyseiseen asiaan liittyvät merkitykselliset seikat olisi otettava huomioon. Esimerkiksi voi ilmetä sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joissa viranomaisten toteuttamaa tavaroiden tai palvelujen ostoa – vaikka se tapahtuisi markkinahintaan – ei voida pitää markkinaehtojen mukaisena <sup>(137)</sup>.

#### 4.2.3 Markkinaehtojen mukaisuuden määrittäminen

83. Markkinataloustoimijatestiä sovellettaessa on hyödyllistä erottaa toisistaan tilanteet, joissa transaktion voidaan suoraan osoittaa olevan markkinaehtojen mukainen erityisillä transaktiokohtaisilla markkinatiedoilla, ja tilanteet, joissa tällaisten tietojen puuttumisen vuoksi sitä, onko transaktio markkinaehtojen mukainen, on arvioitava muiden menetelmien perusteella.

<sup>(132)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 85 kohta.

<sup>(133)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 82–85 kohta. Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 24.10.2013, Land Burgenland v. komissio, yhdistetyt asiat C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, 61 kohta. Tällaisen ennakoarvion tarkkuus voi vaihdella transaktion monimutkaisuudesta ja omaisuuden, tavaroiden tai palvelujen arvosta riippuen. Yleensä tällaiset ennakoarvioinnit olisi tehtävä sellaisten asiantuntijoiden tuella, joilla on asianmukaiset taidot ja kokemus. Tällaisten arvioiden olisi aina perustuttava objektiivisiin perusteisiin eivätkä poliittiset näkökohdat saisi vaikuttaa niihin. Riippumattomien asiantuntijoiden tekemät arvioinnit voivat tarjota lisätukea arvioinnin uskottavuudelle.

<sup>(134)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, 88 kohta.

<sup>(135)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym., yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, 104 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.9.2010, Kreikka ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, 177 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.9.1998, BP Chemicals v. komissio, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, 170 ja 171 kohta.

<sup>(136)</sup> Komission 19 päivänä joulukuuta 2012 antama päätös asiassa SA.35378, Berliinin Brandenburg-lentoaseman rahoitus, Saksa (EUVL C 36, 8.2.2013, s. 10), johdanto-osan 14–33 kappale.

<sup>(137)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa 28.1.1999, BAI v. komissio, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, 74–79 kohta, tuomioistuin katsoi, että asian erityisolosuhteiden vuoksi voitiin katsoa, että kun kansalliset viranomaiset ostivat P&O Ferries -yritykseltä matkaseteleitä, se ei perustunut todelliseen tarpeeseen. Tämän vuoksi kansalliset viranomaiset eivät toimineet tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimivan yksityisen sijoittajan tapaan. Näin ollen P&O Ferries sai kyseisestä ostosta etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, ja kaikki ostosopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä maksetut summat olivat valtiontukea.

#### 4.2.3.1 Tapaukset, joissa markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää suoraan

84. Se, onko transaktio markkinaehtojen mukainen, voidaan määrittää suoraan erityisillä transaktiokohtaisilla markkinatiedoilla silloin, kun

- i) julkisyhteisöt ja yksityiset toimijat toteuttavat transaktion tasavertaisesti (latinaksi *pari passu*); tai
- ii) transaktio koskee omaisuuden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä ja ostoa (tai muita vastaavia transaktioita) kilpailuun perustuvassa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjousmenettelyssä, johon ei liity ehtoja.

85. Tällaisissa tapauksissa, jos kyseistä transaktiota koskevat erityiset markkinatiedot osoittavat, että se ei ole markkinaehtojen mukainen, ei tavallisesti ole asianmukaista käyttää muita arviointimenetelmiä toisenlaisen päätelmän saavuttamiseksi <sup>(138)</sup>.

#### i) Tasavertaisesti toteutetut transaktiot

86. Jos julkisyhteisöt ja yksityiset toimijat, jotka ovat toisiinsa verrattavassa tilanteessa, toteuttavat transaktion samoin ehdoin (ja näin ollen samalla riskien ja etujen tasolla) ("tasavertainen transaktio") <sup>(139)</sup>, kuten voi tapahtua julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa, voidaan yleensä katsoa, että tällainen toimenpide on markkinaehtojen mukainen <sup>(140)</sup>. Sen sijaan jos julkisyhteisö ja yksityiset toimijat, jotka ovat toisiinsa verrattavassa tilanteessa, osallistuvat samaan transaktioon samanaikaisesti mutta eri ehdoin, tämä osoittaa yleensä, että julkisen tahon toimenpide ei ole markkinaehtojen mukainen <sup>(141)</sup>.

87. Jotta voidaan katsoa, että transaktio on toteutettu tasavertaisesti, olisi arvioitava seuraavia perusteita:

- a) onko julkisyhteisöjen ja yksityisten toimijoiden toimenpiteestä päätetty samaan aikaan ja onko ne toteutettu samanaikaisesti, vai onko toimenpiteiden välillä kulunut aikaa ja ovatko taloudelliset olosuhteet muuttuneet;
- b) ovatko transaktion ehdot samat julkisyhteisöille ja kaikille yksityisille toimijoille ottaen huomioon myös riskin kasvamisen tai vähenemisen ajan mittaan;
- c) onko yksityisten toimijoiden toimenpiteellä todellista taloudellista merkitystä niin, ettei se ole pelkästään symbolinen tai hyvin vähäinen <sup>(142)</sup>; ja

<sup>(138)</sup> Katso myös unionin tuomioistuimen tuomio 24.10.2013, Land Burgenland v. komissio, yhdistetyt asiat C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, 94 ja 95 kohta. Tuomioistuin katsoi tässä asiassa erityisesti, että jos viranomainen myy yrityksen asianmukaisen tarjouskilpailun kautta, voidaan olettaa, että markkinahinta vastaa korkeinta (sitovaa ja uskottavaa) tarjousta, tarvitsematta turvautua muihin arvostusmenetelmiin, kuten riippumattomiin selvityksiin.

<sup>(139)</sup> Ehtojen ei voida katsoa olevan samat, jos julkisyhteisöt ja yksityiset toimijat toteuttavat toimenpiteen samoin ehdoin mutta eri ajankohtina transaktion kannalta merkityksellisen taloudellisen tilanteen muututtua.

<sup>(140)</sup> Katso tältä osin yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, Alitalia v. komissio, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, 81 kohta.

<sup>(141)</sup> Kuitenkin silloin, kun transaktiot ovat erilaisia eikä niitä toteuteta samaan aikaan, pelkästään se seikka, että ehdot ovat erilaiset, ei ole (positiivinen eikä negatiivinen) osoitus siitä, onko julkisyhteisön toteuttama transaktio markkinaehtojen mukainen.

<sup>(142)</sup> Esimerkiksi asiassa Citynet Amsterdam komissio katsoi, että kahden yksityisen toimijan kolmanneksen suuruinen osuus kaikista yritykseen tehtävistä pääomasijoituksista (ottaen myös huomioon yleinen osakasrakenne ja se, että niiden osakkeet riittävät muodostamaan määrävähemmistön yrityksen strategisessa päätöksenteossa) voitiin katsoa taloudellisesti merkittäväksi (ks. komission päätös 2008/729/EY, tehty 11 päivänä joulukuuta 2007, valtiotuesta C 53/2006, Citynet Amsterdam, Alankomaat (EUVL L 247, 16.9.2008, s. 27), johdanto-osan 96–100 kappale). Sitä vastoin asiassa N 429/2010, Agricultural Bank of Greece (ATE) (EUVL C 317, 29.10.2011, s. 5), yksityisten sijoittajien osuus oli vain 10 prosenttia sijoituksesta ja valtion osuus 90 prosenttia. Tästä syystä komissio päätteli, että tasavertaisuuden edellytykset eivät täytyneet, koska valtion toteuttamaan pääoman lisäykseen ei liittynyt vastaavaa yksityisen osakkaan panosta eikä se ollut oikeassa suhteessa valtion omistamien osakkeiden määrään. Ks. myös yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, Alitalia v. komissio, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, 81 kohta.

- d) ovatko julkisyhteisöjen ja yksityisten toimijoiden lähtöasemat transaktiossa toisiinsa verrattavissa, kun otetaan huomioon esimerkiksi niiden aiempi taloudellinen riski suhteessa asianomaisiin yrityksiin (ks. 4.2.3.3 jakso), mahdolliset synergiat, jotka voidaan saavuttaa <sup>(143)</sup>, se, missä määrin eri sijoittajat vastaavat samantapaisista transaktiokustannuksista <sup>(144)</sup>, tai jokin muu julkisyhteisöön tai yksityiseen toimijaan liittyvä seikka, joka voi vääristää vertailua.
88. Tasavertaisuusedellytystä ei mahdollisesti voida soveltaa eräissä tapauksissa, joissa julkisen sektorin osallistuminen (kun otetaan huomioon sen ainutlaatuinen luonne tai laajuus) on sellaista, jota markkinataloustoimija ei käytännössä voi toteuttaa.
- ii) Omaisuuksien, tavaroiden ja palvelujen myynti ja osto (tai muut vastaavat transaktiot) kilpailuun perustuvassa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjousmenettelyssä, johon ei liity ehtoja
89. Jos omaisuuden, tavaroiden ja palvelujen myynti ja osto (tai muut vastaavat transaktiot <sup>(145)</sup>) toteutetaan kilpailuun perustuvan <sup>(146)</sup>, läpinäkyvän ja syrjimättömän tarjouskilpailun jälkeen, johon ei liity ehtoja, perussopimuksessa määrättyjen julkisia hankintoja koskevien periaatteiden <sup>(147)</sup> (katso 90–94 kohta) mukaisesti, voidaan olettaa, että kyseiset transaktiot ovat markkinaehtojen mukaisia, edellyttäen, että myyjän tai ostajan valinnassa on käytetty 95 ja 96 kohdassa esitettyjä kriteerejä. Sen sijaan jos jäsenvaltio päättää yhteiskuntapolitiisista syistä tukea tiettyä toimintaa ja myöntää rahoitusta tarjouskilpailun perusteella, esimerkiksi tukeakseen uusiutuviin lähteistä saatavan energian tuotantoa tai pelkästään sähköntuotantokapasiteetin saatavuutta, tämä ei kuuluisi tämän alajakson ii soveltamisalaan. Tällaisessa tilanteessa tarjouskilpailulla voidaan ainoastaan vähentää myönnetyn tuen määrää, mutta sillä ei voida sulkea pois etua.
90. Tarjouskilpailun on perustuttava kilpailuun, jotta kaikki kiinnostuneet ja pätevät tarjousten tekijät voivat osallistua prosessiin.
91. Menettelyn on oltava avoin, jotta kaikki kiinnostuneet tarjoajat saavat tasapuolisesti ja asianmukaisesti tietoja kussakin tarjouskilpailumenettelyn vaiheessa. Tietojen saatavuus, tarjouksen tekijöiden käytettävissä oleva riittävä aika ja valinta- ja myöntämisperusteiden selkeys ovat kaikki keskeisiä tekijöitä avoimessa valintamenettelyssä. Tarjouskilpailu täytyy julkistaa riittävästi niin, että kaikki mahdolliset tarjoajat voivat saada siitä tiedon. Riittävän julkistamisen aste tietyssä tapauksessa riippuu omaisuuserien, tavaroiden ja palvelujen ominaisuuksista. Omaisuus, tavarat ja palvelut, jotka suuren arvonsa tai muiden ominaisuuksiensa vuoksi voivat kiinnostaa Euroopan laajuisesti tai kansainvälisesti toimivia tarjoajia, olisi julkistettava tavalla, jolla voidaan houkuttaa kyseisenlaisia tarjoajia.
92. Kaikkien tarjoajien syrjimätön kohtelu menettelyn kaikissa vaiheissa ja ennen menettelyä määritetyt puolueettomat valinta- ja myöntämisperusteet ovat välttämättömiä edellytyksiä, joilla varmistetaan, että transaktio on markkinaehtojen mukainen. Tasavertaisen kohtelun takaamiseksi olisi tarjouksia voitava sopimuksen myöntämisperusteiden ansiosta vertailla ja arvioida puolueettomasti.

<sup>(143)</sup> Niiden on myös perustuttava samoihin liiketaloudellisiin arvioihin; ks. komission päätös 2005/137/EY valtioneuvoston päätös C-25/2002, Vallonian alueen rahoitusosuudesta Carsid SA -yrityksessä (EUVL L 47, 18.2.2005, s. 28), johdanto-osan 67–70 kappale.

<sup>(144)</sup> Transaktiokustannukset voivat liittyä kustannuksiin, joita sijoittajille aiheutuu investointihankkeen arvioimisesta ja valitsemisesta, sopimusehtojen järjestämisestä tai sopimuksen täytäntöönpanon seurannasta sen voimassaoloaikana. Jos esimerkiksi julkisessa omistuksessa olevat pankit vastaavat investointihankkeiden arvioinnista lainarahoitusta varten, pelkästään se seikka, että yksityiset sijoittajat sijoittavat yhdessä samalla korolla, ei riitä sulkemaan pois tuen mahdollisuutta.

<sup>(145)</sup> Esimerkiksi tiettyjen tavaroiden vuokraaminen tai luonnonvarojen kaupallista hyödyntämistä koskevien toimilupien myöntäminen.

<sup>(146)</sup> Unionin tuomioistuimet viittaavat usein valtioneuvoston yhteydessä ”avoimeen” tarjouskilpailuun (ks. esimerkiksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 5.8.2003, P & O European Ferries (Vizcaya) v. komissio, yhdistetyt asiat T-116/01 ja T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217, 117 ja 118 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 24.10.2013, Land Burgenland v. komissio, yhdistetyt asiat C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, 94 kohta). Sanan ”avoin” käytöllä ei kuitenkaan tarkoiteta sellaista tiettyä menettelyä, josta on kyse julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/24/EU ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/25/EU. Sen vuoksi ”kilpailuun perustuva” näyttää asianmukaisemmalta termiltä. Sen tarkoituksena ei ole poiketa oikeuskäytännössä vahvistetuista aineellisista edellytyksistä.

<sup>(147)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.12.2000, Telaustrria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, 62 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.12.2001, Bent Moustens Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, 20 kohta. Ks. myös komission selittävä tiedonanto yhteisöjen lainsäädännöstä, siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan (EUVL C 179, 1.8.2006, s. 2).

93. Julkisia hankintoja koskeissa direktiiveissä<sup>(148)</sup> vahvistettujen menettelyjen käyttö ja noudattaminen voidaan katsoa riittäväksi edellä esitettyjen vaatimusten täyttämiseksi, jos kaikki menettelyn käyttöä koskevat edellytykset täyttyvät. Tämä ei koske erityisolosuhteita, joiden vuoksi on mahdotonta määrittää markkinahintaa, kuten neuvottelumenettelyn käyttöä ilman hankintailmoituksen julkaisemista. Jos tarjouksia tehdään vain yksi, menettely ei yleensä ole riittävä markkinahinnan määrittämiseksi, ellei joko i) menettelyyn ole sisällytetty erityisen vahvoja suojatoimia, joilla varmistetaan aito ja tehokas kilpailu, eikä ole ilmeistä, että vain yksi toimija voi realistisesti katsottuna tehdä uskottavan tarjouksen, tai ii) viranomaiset varmistavat lisätoimin, että tulos vastaa markkinahintaa.
94. Omaisuuden, tavaroiden tai palvelujen myyntiä koskevaan tarjouskilpailuun ei liity ehtoja, jos mahdollinen ostaja voi yleensä hankkia myytäviä omaisuuseriä, tavaroita tai palveluja ja käyttää niitä omiin tarkoituksiinsa riippumatta siitä, harjoittaako se tietynlaista toimintaa. Jos ehtona on, että ostajalle asetetaan viranomaisten hyväksi tai yleisen edun nimissä erityisvelvoitteita, jotka ovat muita kuin yleisestä kansallisesta lainsäädännöstä tai suunnitteluviranomaisten päätöksistä johtuvia velvoitteita ja joita yksityinen myyjä ei olisi edellyttänyt, ei voida katsoa, että tarjouskilpailuun ei liity ehtoja.
95. Kun julkisyhteisöt myyvät omaisuutta, tavaroita ja palveluja, ainoana merkityksellisenä kriteerinä ostajan valitsemiseksi olisi oltava korkein hinta<sup>(149)</sup>, ottaen huomioon myös pyydyt sopimusjärjestelyt (esimerkiksi myyjän myyntitakuu tai muut myynninjälkeiset sitoumukset). Ainoastaan uskottavat<sup>(150)</sup> ja sitovat tarjoukset olisi otettava huomioon<sup>(151)</sup>.
96. Kun julkisyhteisöt ostavat omaisuutta, tavaroita ja palveluja, tarjouskilpailuun liitettyjen erityisedellytysten olisi oltava syrjimättömiä ja liityttävä läheisesti ja objektiivisesti sopimuksen kohteeseen ja erityiseen taloudelliseen tavoitteeseen. Niiden olisi mahdollistettava se, että kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous vastaa hankinnan markkina-arvoa. Sen vuoksi kriteerit olisi määriteltävä siten, että ne sallivat todella kilpailuun perustuvan hankintamenettelyn, jossa hyväksytyt tarjoukset tekijä saa tavanomaisen tuoton, ei enempää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käytetään tarjousmenettelyä, jossa tarjouksen hintatekijällä on merkittävä paino tai jolla muulla tavoin todennäköisesti saavutetaan kilpailuun perustuva tulos (esimerkiksi tietyt käänteiset tarjousmenettelyt, joihin liittyy riittävän selkeät myöntämisperusteet).

#### 4.2.3.2 Transaktion markkinaehtojen mukaisuuden määrittäminen vertailuanalyysin tai muiden arviointimenetelmien perusteella

97. Jos transaktio on toteutettu tarjousmenettelyn kautta tai tasavertaisuusedellytystä soveltaen, tämä muodostaa suoran näytön siitä, että transaktio on markkinaehtojen mukainen. Jos transaktiota ei ole toteutettu tarjousmenettelyn kautta tai jos julkisyhteisöjen toimeksiannot ei toteuteta tasavertaisesti yksityisten toimijoiden toimien kanssa, tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että transaktio ei ole markkinaehtojen mukainen<sup>(152)</sup>. Tällaisissa tapauksissa markkinaehtojen mukaisuutta voidaan silti arvioida i) vertailuanalyysin (englanniksi benchmarking) tai ii) muiden arviointimenetelmien avulla<sup>(153)</sup>.

<sup>(148)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta.

<sup>(149)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 28.2.2012, Land Burgenland ja Itävalta v. komissio, yhdistetyt asiat T-268/08 ja T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, 87 kohta.

<sup>(150)</sup> Myös pyytämättä tehty tarjous voi olla uskottava asian olosuhteista riippuen ja erityisesti silloin, kun tarjous on sitova (ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2011, Konsum Nord v. komissio, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, 73, 74 ja 75 kohta).

<sup>(151)</sup> Esimerkiksi pelkkiä ilmoituksia, joihin ei liity oikeudellisesti sitovia vaatimuksia, ei otettaisi huomioon tarjouskilpailumenettelyssä: ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 28.2.2012, Land Burgenland ja Itävalta v. komissio, yhdistetyt asiat T-268/08 ja T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, 87 kohta, ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2011, Konsum Nord v. komissio, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, 67 ja 75 kohta.

<sup>(152)</sup> Katso myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.6.2014, Sarc v. komissio, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, 98 kohta.

<sup>(153)</sup> Kun markkinahinta määritetään tasavertaisesti toteutetun transaktion tai tarjousmenettelyn kautta, näitä tuloksia ei voi kiistää muilla arviointimenetelmillä, kuten riippumattomilla selvityksillä (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 24.10.2013, Land Burgenland v. komissio, yhdistetyt asiat C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, 94 ja 95 kohta).

i) Vertailuanalyysi

98. Sen määrittämiseksi, onko transaktio markkinaehtojen mukainen, transaktiota voidaan arvioida niiden ehtojen valossa, joiden perusteella vastaavat yksityiset toimijat ovat toteuttaneet vastaavanlaisia transaktioita vastaavassa tilanteessa (vertailuanalyysi).
99. Asianmukaisen vertailuarvon selvittämiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, minkä tyyppisestä toimijasta on kyse (esimerkiksi holdingyhtiö, spekulatiivinen rahasto tai sijoittaja, joka pyrkii varmistamaan voitot pitkällä aikavälillä), transaktiotyyppiin (esimerkiksi pääomaosakkuus tai velkatapahtuma) ja kyseessä oleviin markkinoihin (esimerkiksi rahoitusmarkkinat, nopeasti kasvavat teknologiamarkkinat, yleishyödylliset markkinat tai infrastruktuurimarkkinat). Transaktioiden ajoituksella on myös erityistä merkitystä silloin, kun merkittävää taloudellista kehitystä on tapahtunut. Tarvittaessa saatavilla olevia markkinoiden vertailuarvoja on tarpeen mukauttaa valtion toteuttaman transaktion erityispiirteiden mukaisesti (esimerkiksi tuensaajayrityksen tilanne ja merkitykselliset markkinat) <sup>(154)</sup>. Vertailuanalyysi ei ehkä ole sopiva keino määrittää markkinahintoja, jos käytettävissä olevia vertailuarvoja ei ole määritelty markkinanäkökohtien perusteella tai julkiset tukitoimet ovat merkittävästi vääristäneet voimassa olevia hintoja.
100. Vertailuanalyysillä ei useinkaan määritetä yhtä tarkkaa viitearvoa vaan pikemminkin useita mahdollisia arvoja arvioimalla keskenään vertailukelpoisten transaktioiden joukkoa. Jos arvioinnin tarkoituksena on tarkastella, onko valtion toimenpide markkinaehtojen mukainen, tavallisesti on asianmukaista tarkastella keskimääräisen suuntauksen mittoja, kuten keskenään vertailukelpoisten transaktioiden joukon keskiarvoa tai mediaania.

ii) Muita arviointimenetelmiä

101. Transaktion markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää myös yleisesti hyväksytyyn vakioimuotoisen arviointimenetelmän perusteella <sup>(155)</sup>. Tällaisen menetelmän on perustuttava käytettävissä oleviin objektiivisiin, todennettaviin ja luotettaviin tietoihin <sup>(156)</sup>, joiden olisi oltava riittävän yksityiskohtaisia ja heijastettava taloudellista tilannetta sillä hetkellä, kun transaktiosta päätettiin, ottaen huomioon riskin suuruus ja tulevaisuuden odotukset <sup>(157)</sup>. Riippuen transaktion arvosta arvioinnin luotettavuuden tueksi olisi tavallisesti tehtävä herkkyysanalyysi, arvioitava eri liiketoimintaskenaarioita, valmisteltava vaihtoehtosuunnitelmia ja vertailtava tuloksia vaihtoehtoisilla arviointimenetelmillä. Uusi (ennakko)arviointi voi olla tarpeen, jos transaktio viivästyy ja on välttämätöntä ottaa huomioon viimeaikaiset muutokset markkinaolosuhteissa.
102. Yksi laajalti hyväksytty vakioimenetelmä, jolla (vuotuinen) sijoituksen tuotto voidaan määrittää, on sisäisen korkokannan laskeminen <sup>(158)</sup>. Sijoituspäätöksen arviointiperustana voidaan käyttää myös nettonykyarvoa <sup>(159)</sup>, jonka tulos vastaa useimmissa tapauksissa sisäistä korkokantaa <sup>(160)</sup>. Jotta voidaan arvioida, toteutetaanko

<sup>(154)</sup> Katso yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, 251 kohta.

<sup>(155)</sup> Katso yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 29.3.2007, Scott v. komissio, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, 134 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, 39 kohta.

<sup>(156)</sup> Katso yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 16.9.2004, Valmont Nederland BV v. komissio, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, 71 kohta.

<sup>(157)</sup> Katso yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 29.3.2007, Scott v. komissio, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, 158 kohta.

<sup>(158)</sup> Sisäinen korkokanta ei perustu tietyn vuoden kirjanpidollisiin tuloihin, vaan siinä otetaan huomioon tulevat kassavirrat, jotka investoija odottaa saavansa investoinnin elinaikana. Se määritetään diskonttokorkona, jota käytettäessä kassavirtojen nettonykyarvo on nolla.

<sup>(159)</sup> Nettonykyarvo on positiivisten ja negatiivisten rahavirtojen erotus investoinnin elinaikana, diskontattuna asianmukaisella tuotolla (pääomakustannukset).

<sup>(160)</sup> Nettonykyarvo ja sisäinen korkokanta korreloivat täysin toistensa kanssa silloin, kun sisäinen korkokanta on yhtä suuri kuin sijoittajan vaihtoehtokustannukset. Jos investoinnin nettonykyarvo on positiivinen, tämä merkitsee sitä, että hankkeen sisäinen korkokanta ylittää vaaditun tuottoasteen (sijoittajan vaihtoehtokustannukset). Tässä tapauksessa investoinnin toteuttaminen on kannattavaa. Jos hankkeen nettonykyarvo on nolla, hankkeen sisäinen korkokanta vastaa vaadittua tuottoastetta. Tässä tapauksessa sillä ei ole merkitystä, tekeekö sijoittaja investoinnin vai investoiko se muualle. Jos nettonykyarvo on negatiivinen, sisäinen korkokanta on alle pääomakustannusten. Investointi ei ole tarpeeksi kannattava, sillä muualla on parempia sijoitusmahdollisuuksia. Jos sisäinen korkokanta ja nettonykyarvo johtavat erilaisiin investointipäätöksiin (tällainen ero tuloksissa voi syntyä erityisesti toisensa poissulkevissa hankkeissa), nettonykyarvomenetelmä olisi asetettava etusijalle markkinakäytännön mukaisesti, ellei asianmukaisesta diskonttorokosta ole huomattavaa epävarmuutta.

investointi markkinaehdoin, sijoituksen tuottoa on verrattava tavanomaiseen odotettuun markkinatuottoon. Tavanomainen odotettu tuotto (tai investointien pääomakustannukset) voidaan määrittellä keskimääräisenä odotettuna tuottona, jonka markkinat edellyttävät sijoituksesta yleisesti hyväksytyjen kriteerien, erityisesti investointiriskin, perusteella, ottaen huomioon yrityksen taloudellisen aseman ja alan, alueen tai maan erityispiirteet. Jos tätä tavanomaista tuottoa ei voida kohtuudella odottaa, silloin on todennäköistä, että investointia ei toteuteta markkinaehtojen mukaisesti. Yleisesti voidaan todeta, että mitä riskialttiimpi hanke on, sitä suurempaa tuottoa rahoituksen tarjoajat edellyttävät, toisin sanoen pääomakustannukset ovat korkeammat.

103. Sopiva arviointimenetelmä voi riippua markkinatilanteesta <sup>(161)</sup>, tietojen saatavuudesta tai transaktiolajista. Kun sijoittaja pyrkii saamaan aikaan voittoa sijoittamalla yrityksiin (jolloin sisäinen korkokanta tai nettonykyarvo on todennäköisesti sopivin menetelmä), velkoja puolestaan pyrkii saamaan velallisen sille velkaa olevat määrät (pääoma ja mahdolliset korot) takaisin sopimuksessa ja laissa määritetyn ajan kuluessa <sup>(162)</sup> (jolloin vakuuksien arvioinnilla, esimerkiksi omaisuuden arvolla, voisi olla enemmän merkitystä). Kun on kyse maakaupoista, riippumattoman asiantuntijan markkina-arvon vahvistamiseksi ennen myyntineuvotteluja antama arvio, joka perustuu yleisesti hyväksytyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin, on periaatteessa riittävä <sup>(163)</sup>.
104. Menetelmät, joilla sijoituksen sisäinen korkokanta tai nettonykyarvo voidaan vahvistaa, eivät yleensä johda yhteen tarkkaan arvoon, joka voitaisiin hyväksyä, vaan pikemminkin useisiin mahdollisiin arvoihin (riippuen transaktion taloudellisista, oikeudellisista ja muista erityisolosuhteista, jotka liittyvät kiinteästi arviointimenetelmään). Jos arvioinnin tarkoituksena on tarkastella, onko valtion toimenpide markkinaehtojen mukainen, tavallisesti on asianmukaista tarkastella keskimääräisen suuntauksen mittoja, kuten keskenään vertailukelpoisten transaktioiden joukon keskiarvoa tai mediaania.
105. Varovaiset markkinataloustoimijat arvioivat tavallisesti toimenpiteitään käyttämällä useita eri menetelmiä arvioiden vahvistamiseksi (esimerkiksi nettonykyarvolaskelmat validoidaan vertailuanalyysimenetelmillä). Saman arvon tulokseksi tuottavat eri menetelmät antavat lisäperustan todellisen markkinahinnan määrittämiseksi. Näin ollen toisiaan täydentäviä ja toistensa tulokset vahvistavia menetelmiä pidetään myönteisenä osoituksena arvioitaessa, onko transaktio markkinaehtojen mukainen.

#### 4.2.3.3 Kontrafaktuaalinen analyysi ottaen huomioon aiemman taloudellisen riskin suhteessa asianomaisiin yrityksiin

106. Se, että julkisyhteisöllä on aiempi taloudellinen riski suhteessa yritykseen, olisi otettava huomioon tarkasteltaessa, onko transaktio markkinaehtojen mukainen, sillä edellytyksellä, että vastaavalla yksityisellä toimijalla voisi olla tällainen aiempi riski (esimerkiksi yrityksen osakkaana) <sup>(164)</sup>.
107. Aiemmat riskit on otettava huomioon markkinataloustoimijatestiä varten laadittavissa vaihtoehtoisissa skenaarioissa. Esimerkiksi jos vaikeuksissa olevalle julkiselle yritykselle myönnetty toimenpide koostuu omasta

<sup>(161)</sup> Esimerkiksi yrityksen selvitystilaan asettamisessa likvidaatioarvoon tai omaisuuden arvoon perustuva arvostus voisi olla sopivin arviointimenetelmä.

<sup>(162)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanja v. komissio, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 46 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.6.1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, 24 kohta.

<sup>(163)</sup> Jos vertailumenetelmä (vertailuarvo) ei ole sopivin menetelmä ja muilla yleisesti hyväksytyillä menetelmillä ei pystytä määrittämään maan arvoa tarkasti, voidaan käyttää vaihtoehtoista menetelmää, kuten Saksan viranomaisten ehdottamaa Vergleichspreisssystem-arvostusmenetelmää (joka on vahvistettu maa- ja metsätaloukseen osalta komission päätöksessä valtioneuvoston päätöksessä SA.33167, ehdotettu vaihtoehtoinen menetelmä maa- ja metsätaloukseen arvioinnissa Saksassa, kun myyjänä ovat viranomaiset (EUVL C 43, 15.2.2013, s. 7)). Muita menetelmiä koskevista rajoituksista ks. unionin tuomioistuimen tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, 52 kohta.

<sup>(164)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 3.4.2014, ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, 29–37 kohta. Aiempaa riskiä ei kuitenkaan olisi otettava huomioon, jos se on tulosta sellaisesta toimenpiteestä, jota yksityinen voittohakuinen sijoittaja ei olisi voinut toteuttaa kyseisen toimenpiteen kaikkien tekijöiden yleisarvioinnin perusteella (unionin tuomioistuimen tuomio 24.10.2013, Land Burgenland v. komissio, yhdistetyt asiat C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, 52–61 kohta).



pääomasta tai velasta, tällaisen sijoituksen tuottoa olisi verrattava yrityksen likvidaatiota koskevan vaihtoehtoisen skenaarion mukaiseen odotettuun tuottoon. Jos likvidaatiosta johtuvat voitot ovat suuremmat tai tappiot pienemmät, järkevä markkinataloustoimija valitsisi tämän vaihtoehdon<sup>(165)</sup>. Tätä tarkoitusta varten huomioon otettaviin likvidaatiokustannuksiin ei pitäisi sisältyä kustannuksia, jotka liittyvät viranomaisten velvollisuuksiin, vaan ainoastaan sellaiset kustannukset, jotka aiheutuisi järkevälle markkinataloustoimijalle<sup>(166)</sup>, ottaen huomioon myös sosiaalisen, taloudellisen ja ympäristöön liittyvän toimintaympäristön muutokset<sup>(167)</sup>.

#### 4.2.3.4 Erityisiä näkökohtia, joiden avulla voidaan määrittää, vastaavatko lainojen ja takausten ehdot markkinaehtoja

108. Julkisyhteisöjen (myös julkisten yritysten) myöntämiin lainoihin ja takauksiin voi muiden transaktioiden tapaan sisältyä valtiontukea, jos ne eivät ole markkinaehtojen mukaisia.
109. Kun on kyse takauksista, on yleensä tarkasteltava tilannetta, joka kattaa kolme osapuolta, takaajana olevan julkisyhteisön, lainanottajan ja lainanantajan<sup>(168)</sup>. Useimmissa tapauksissa tuesta voi olla kyse vain lainanottajan tasolla, koska valtiontakaus voi antaa sille etua tekemällä sille mahdolliseksi saada lainaa korolla, jota markkinoilta ei olisi voinut saada ilman takausta<sup>(169)</sup> (tai saada lainan tilanteessa, jossa lainaa ei poikkeuksellisesti olisi voinut saada markkinoilta millään korolla). Kuitenkin joissain erityistapauksissa valtiontakauksen myöntämiseen voi liittyä tukea myös lainanantajalle, erityisesti silloin, kun takaus myönnetään jälkikäteen lainanantajan ja lainanottajan väliselle olemassa olevalle velvoitteelle, edun siirtymistä kokonaan lainanottajalle ei ole varmistettu<sup>(170)</sup> tai taattua lainaa käytetään takaamattoman lainan takaisinmaksamiseen<sup>(171)</sup>.
110. Takaus, joka on myönnetty markkinaehtoja edullisemmin, kun otetaan huomioon lainanottajan taloudellinen tilanne, tuottaa etua lainanottajalle (jonka maksama palkkio ei vastaa asianmukaisesti riskiä, jonka takaaja ottaa vastatakseen)<sup>(172)</sup>. Rajoittamattomat takaukset eivät yleensä ole tavanomaisten markkinaehtojen mukaisia. Tämä koskee myös implisiittisiä takauksia, jotka ovat seurausta siitä, että valtio vastaa sellaisten maksukyvyttömiä yritysten veloista, jotka eivät kuulu tavanomaisten konkurssisääntöjen piiriin<sup>(173)</sup>.
111. Jos tiettyä velkatransaktiota koskevaa erityistä markkinatietoa ei ole, velkainstrumentin markkinaehtoisuus voidaan vahvistaa vertailemalla sitä vastaaviin markkinatransaktioihin (toisin sanoen vertailuanalyysillä). Lainojen ja takausten tapauksessa yrityksen rahoituskustannuksia koskevia tietoja voidaan hankkia esimerkiksi muista kyseisen yrityksen (viimeaikaisista) lainoista, sen liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen tuotoista tai sen luottoriskinvaihtosopimusten hinnoista. Vertailukelpoisia markkinatransaktioita voivat olla myös vertailussa käytettävistä yrityksistä valitun otoksen samantapaiset lainat tai takaukset, niiden liikkeeseenlaskemat joukkolainat tai luottoriskinvaihtosopimusten hinnat. Jos rahoitusmarkkinoilta ei löydy takaukselle viitearvoa, taatun lainan kokonaisrahoituskustannusta, johon sisältyy lainan korko ja takausmaksu, olisi verrattava

<sup>(165)</sup> Katso tältä osin yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, *Alitalia v. komissio*, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, ja unionin tuomioistuimen tuomio 24.1.2013, *Frucona v. komissio*, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, 79 ja 80 kohta.

<sup>(166)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.1.2003, *Saksa v. komissio*, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, 140 kohta.

<sup>(167)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 11.9.2012, *Corsica Ferries France SAS v. komissio*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, 79–84 kohta, vahvistettu muutoksenhaussa, ks. unionin tuomioistuimen tuomio 4.9.2014, *SNCM ja Ranska v. komissio*, yhdistetyt asiat C-533/12 P ja C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142, 40 ja 41 kohta. Tuomioistuimet vahvistivat tässä tapauksessa, että yksityisten sijoittajien, erityisesti suurten konsernien, kannalta voi olla periaatteessa pitkällä aikavälillä taloudellisesti järkevää maksaa täydentäviä korvauksia (esimerkiksi konsernin yrityskuvan suojelemiseksi). Kuitenkin tällaisten täydentävien korvausten maksamisen tarve olisi osoitettava perusteellisesti siinä tapauksessa, että yrityskuvan suojelemista tarvitaan, ja lisäksi olisi osoitettava, että tällaiset maksut ovat yksityisten yritysten vastaavissa olosuhteissa soveltama vakiintunut käytäntö (pelkät esimerkit eivät riitä).

<sup>(168)</sup> Takauksen muodossa mahdollisesti myönnettävän valtiontuen arviointia käsitellään myös komission tiedonannossa EY:n perustamis-sopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (EUVL C 155, 20.6.2008, s. 10). Tämä tiedonanto ei korvaa mainittua tiedonantoa.

<sup>(169)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 8.12.2011, *Residex Capital v. Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, 39 kohta.

<sup>(170)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2015, *OTP Bank Nyrt v. Magyar Állam ym.*, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185.

<sup>(171)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 8.12.2011, *Residex Capital v. Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, 42 kohta.

<sup>(172)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 3.4.2014, *Ranska v. komissio*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, 96 kohta.

<sup>(173)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 3.4.2014, *Ranska v. komissio*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, 98 kohta.

vastaavan takaamattoman lainan markkinahintaan. Vertailuanalyysin menetelmiä voidaan täydentää arviointimenetelmillä, jotka perustuvat oman pääoman tuottoon <sup>(174)</sup>.

112. Helpottaakseen arviointia siitä, täyttääkö toimenpide markkinataloustoimijatestin edellytykset, komissio on kehittänyt vertailukohtia lainojen ja takausten tukiluonteen määrittämiseksi.
113. Viitekorkoa koskevassa tiedonannossa on esitetty laskentamenetelmä, jota sovelletaan lainojen viitekorkoon. Tämä viitekorko toimii markkinahinnan indikaattorina silloin, kun vertailukelpoisia markkinatransaktioita ei ole helppo havaita (mikä todennäköisemmin koskee toimia, joissa rahoituksen määrä on rajoitettu ja/tai joihin osallistuu pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä)) <sup>(175)</sup>. Olisi muistettava, että tällä tavoin määritetty viitekorko on vain oletusarvo <sup>(176)</sup>. Jos vastaavanlaisia transaktioita on yleensä toteutettu viitekoron ilmaisemaa oletusarvoa alhaisempaan hintaan, jäsenvaltio voi katsoa, että alhaisempi hinta on markkinahinta. Toisaalta, jos sama yritys on hiljattain toteuttanut samankaltaisia transaktioita viitekorkoa korkeampaan hintaan ja sen taloudellinen tilanne ja markkinaympäristö ovat pysyneet suurelta osin muuttumattomina, viitekorko ei välttämättä ole asianmukainen markkinahintojen oletusarvo tässä nimenomaisessa tapauksessa.
114. Takausten osalta komissio on antanut yksityiskohtaisia ohjeita vertailukohteista (ja olettamista, jotka eivät ole kumottavissa, eli safe harbour -järjestelyistä pk-yrityksille) takauksia koskevassa tiedonannossa <sup>(177)</sup>. Kyseisen tiedonannon mukaan tuen mahdollisuuden sulkemiseksi pois riittää tavallisesti, että lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa, että takaus liittyy tiettyyn transaktioon, että lainanantaja kantaa osan riskistä ja että lainanottaja maksaa takauksesta markkinaperusteisen hinnan.

#### 4.3 Välillinen etu

115. Etu voi siirtyä muihin yrityksiin niiden yritysten lisäksi, joille valtion varoja siirrettiin suoraan (välillinen etu) <sup>(178)</sup>. Toimenpide voi myös olla sekä suoraa etua vastaanottavalle yritykselle että välillistä etua muille yrityksille, esimerkiksi yrityksille, jotka toimivat myöhemmillä tasoilla <sup>(179)</sup>. Suora edunsaaja voi olla joko yritys tai luonnollinen tai oikeushenkilö, joka ei harjoita minkäänlaista taloudellista toimintaa <sup>(180)</sup>.
116. Tällaiset välilliset edut olisi erotettava lähes kaikkiin valtiontukitoimenpiteisiin liittyvistä pelkistä toissijaisista taloudellisista vaikutuksista (esimerkiksi tuotannon kasvun kautta). Tätä varten toimenpiteen ennakoitavia vaikutuksia olisi tarkasteltava etukäteen. Kyse on välillisestä edusta, jos toimenpide on suunniteltu siten, että se kanavoi toissijaiset vaikutukset kohti tunnistettavissa olevia yrityksiä tai yritysryhmittymiä. Näin on esimerkiksi silloin, jos suoran tuen oikeudellisena tai tosiasiallisena ehtona on vain tiettyjen yritysten (esimerkiksi ainoastaan tietyille alueille sijoittautuneiden yritysten) tuottamien tavaroiden tai palvelujen ostaminen <sup>(181)</sup>.

<sup>(174)</sup> Esimerkiksi riskipainotettu pääoman tuotto, jota luotonantajat ja sijoittajat edellyttävät vertailuriskiltään ja maturiteetiltaan samanlaisen rahoituksen myöntämiseksi samalla alalla toimivalle yritykselle.

<sup>(175)</sup> Katso komission tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (EUVL C 14, 19.1.2008, s. 6). Etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevien lainojen osalta, jotka eivät kuulu viitekorkoja koskevan tiedonannon piiriin, voidaan käyttää menetelmää, joka on esitetty 11 päivänä joulukuuta 2008 tehdystä komission päätöksestä valtiontuesta N 55/2008, GA/EFRE Nachrangdarlehen (EUVL C 9, 14.1.2009, s. 1).

<sup>(176)</sup> Jos kuitenkin tukiohjelmiä koskevilla komission asetuksilla tai komission päätöksillä viitataan viitekorkoon tukimäärän määrittämiseksi, komissio katsoo, että se on kiinteä vertailuarvo sille, ettei tukea esiinny ("safe harbour").

<sup>(177)</sup> Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (EUVL C 155, 20.6.2008, s. 10).

<sup>(178)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, 26 ja 27 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 28.7.2011, Mediaset SpA v. komissio, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, 73–77 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.6.2002, Alankomaat v. komissio, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, 60–66 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.3.2009, Italia v. komissio, T-424/05, ECLI:EU:T:2009:49, 136–147 kohta. Katso myös perussopimuksen 107 artiklan 2 kohdan a alakohta.

<sup>(179)</sup> Jos välittäjäyritys on pelkkä väline edun siirtämiseksi tuensaajalle eikä se saa siirrosta mitään etua, sitä ei yleensä pitäisi katsoa valtiontuen saajaksi.

<sup>(180)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, 26 ja 27 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 28.7.2011, Mediaset SpA v. komissio, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, 81 kohta.

<sup>(181)</sup> Sen sijaan pelkästä toissijaisesta taloudellisesta vaikutuksesta, joka näkyy tuotannon kasvuna (jota ei katsota välilliseksi tueksi), on kyse silloin, kun tuki kanavoidaan sellaisen yrityksen (esimerkiksi rahoituksen välittäjä) kautta, joka siirtää tuen kokonaisuudessaan tuensaajalle.

## 5. VALIKOIVUUS

### 5.1 Yleiset periaatteet

117. Jotta valtiontuki kuuluisi perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, sen on suositettava ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”. Näin ollen tukikäsitteen piiriin eivät kuulu kaikki talouden toimijoita suosivat toimenpiteet, vaan ainoastaan ne, joilla myönnetään etua tietyille valikoiduille yrityksille tai yrityslajeille tai toimialoille.
118. Puhtaasti yleiset toimenpiteet, jotka eivät suosi vain tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannonalaa, eivät kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Oikeuskäytännössä on kuitenkin tarkennettu, että myös sellaiset toimet, jotka vaikuttavat ensi näkemältä olevan kaikkiin yrityksiin sovellettavia, voivat olla tietyllä tavalla valikoivia, minkä vuoksi on katsottava, että niillä pyritään suosimaan tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja <sup>(182)</sup>. Tukikelpoisten yritysten suuri määrä (joka voi sisältää myös kaikki tietyn toimialan yritykset) tai niiden toimialojen monimuotoisuus ja koko, joilla yritykset toimivat, eivät riitä perusteeksi päätellä, että valtion toimenpide on yleisluonteinen talouspoliittinen toimenpide, elleivät kaikki talouden alat voi hyöttyä siitä <sup>(183)</sup>. Se, että tuki ei ole suunnattu yhdelle tai useammalle etukäteen määritetyille yksittäiselle edunsaajalle vaan sen saamiselle on asetettu useita objektiivisia edellytyksiä, joiden täytyessä se voidaan myöntää edeltä määritellyn kokonaistalousarvion rajoissa määrittelemättömälle määrälle tuensaajia, joita ei ole alun perin yksilöity, ei riitä kyseenalaistamaan tuen valikoivuutta <sup>(184)</sup>.
119. Valikoivuuden käsitteen selventämiseksi valtiontukilainsäädännössä on hyödyllistä erottaa toisistaan aineellinen ja alueellinen valikoivuus. Lisäksi on hyödyllistä antaa lisäohjeita tietyistä verotoimenpiteisiin (tai vastaaviin) liittyvistä erityiskysymyksistä.

### 5.2 Aineellinen valikoivuus

120. Toimenpiteen aineellinen valikoivuus merkitsee sitä, että toimenpide koskee ainoastaan tiettyjä yrityksiä (yrityksryhmiä) tai tiettyjä toimialoja tietyssä jäsenvaltiossa. Aineellinen valikoivuus voidaan osoittaa oikeudellisesti tai tosiasiallisesti.

#### 5.2.1 Oikeudellinen ja tosiasiallinen valikoivuus

121. Oikeudellinen valikoivuus johtuu suoraan oikeudellisista kriteereistä, jotka koskevat sellaisen toimenpiteen myöntämistä, joka on varattu ainoastaan tietyille yrityksille (esimerkiksi yrityksille, jotka ovat tietyn kokoisia ja toimivat tietyllä alalla tai joilla on tietty oikeudellinen muoto <sup>(185)</sup>), sekä yrityksille, jotka on perustettu tai jotka ovat listautuneet pörssiin säännellyillä markkinoilla tietyinä ajanjaksona <sup>(186)</sup>, tai yritysryhmään kuuluville

<sup>(182)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.6.1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, 27 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2002, Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, 149 kohta.

<sup>(183)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 32 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, 48 kohta.

<sup>(184)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 29.9.2000, Confederación Española de Transporte de Mercancías v. komissio, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, 40 kohta. Katso myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.9.2012, Italia v. komissio, T-379/09, ECLI:EU:T:2012:422, 47 kohta. Kyseinen toimenpide koski tässä tapauksessa osittaista vapauttamista kasvihuoneiden lämmittämiseen käytettävästä polttoöljystä kannattavasta valmisteverosta. Unionin yleinen tuomioistuin totei, että se, että vapautus voisi hyödyttää kaikkia kasvihuonealan yrityksiä, ei ollut riittävä peruste vahvistamaan, että toimenpide oli luonteeltaan yleinen.

<sup>(185)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 52 kohta.

<sup>(186)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.9.2009, Italia v. komissio, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, 120 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 24.11.2011, Italia v. komissio, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, 59 ja 60 kohta.

yrityksille, joilla on tiettyjä ominaispiirteitä, tai yrityksille, joiden tehtäväksi on annettu tiettyjä toimintoja yritysryhmän sisällä<sup>(187)</sup>, tai vaikeuksissa oleville yrityksille<sup>(188)</sup> tai vientiyrityksille tai yrityksille, jotka suorittavat vientiin liittyviä toimintoja<sup>(189)</sup>). Tosiasiallinen valikoivuus voidaan vahvistaa tapauksissa, joissa toimenpiteen rakenne on sellainen, että sen vaikutukset suosivat merkittävästi tiettyä yritysryhmää (kuten edellisessä virkkeessä olevissa esimerkeissä), vaikka toimenpiteen soveltamista koskevat kriteerit on muotoiltu yleisellä ja objektiivisella tavalla<sup>(190)</sup>.

122. Tosiasiallinen valikoivuus voi johtua ehdoista tai esteistä, joita jäsenvaltiot ovat asettaneet estääkseen tiettyjä yrityksiä hyötymästä toimenpiteestä. Esimerkiksi verotoimenpiteen (kuten verohyvitys) soveltaminen vain tietyn kynnsarvon (muu kuin vähäinen kynnsarvo hallinnollisista tarkoituksenmukaisuussyistä) ylittäviin investointeihin saattaa merkitä sitä, että toimenpide on tosiasiallisesti varattu yrityksille, joilla on merkittäviä taloudellisia resursseja<sup>(191)</sup>. Toimenpide, jolla myönnetään tiettyjä etuja vain lyhyeksi ajaksi, voi myös käytännössä olla valikoiva<sup>(192)</sup>.

### 5.2.2 Harkinnanvaraisista hallinnollisista menettelyistä johtuva valikoivuus

123. Yleiset toimenpiteet, joita lähtökohtaisesti sovelletaan kaikkiin yrityksiin mutta joita rajoitetaan julkisen hallinnon harkintavallalla, ovat valikoivia<sup>(193)</sup>. Näin on silloin, kun asetettujen edellytysten täyttäminen ei automaattisesti merkitse oikeutta kuulua toimenpiteen piiriin.
124. Julkisella hallinnolla on harkintavaltaa toimenpidettä soveltaessaan, erityisesti jos tuen myöntämisperusteet on muotoiltu hyvin yleisellä tai epätarkalla tavalla, mikä väistämättä edellyttää arviointiin liittyvää harkintavaltaa. Esimerkiksi verohallinto voi vaihdella verohuojennuksen myöntämisedellytyksiä sen arvioitavaksi esitetyn investointihankkeen ominaisuuksien mukaan. Samoin jos verohallinnolla on laaja harkintavaltaa määrittää edunsaajat tai veroetuuden myöntämisedellytykset sellaisten kriteerien perusteella, jotka eivät liity verojärjestelmään, kuten työllisyyden säilyttäminen, tämän harkintavallan käytön on katsottava suosivan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”<sup>(194)</sup>.
125. Se, että verohelpotus edellyttää verohallinnon ennakkohyväksyntää, ei automaattisesti tarkoita sitä, että se on valikoiva toimenpide. Näin ei ole silloin, kun verohallinnon ennakkohyväksyntä perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja etukäteen tiedossa niin, että julkisen hallinnon harkintavaltaa rajoitetaan. Hallinnollisen ennakkolupajärjestelmän perustana on oltava myös asianomaisten henkilöiden kannalta helposti saatavilla oleva menettelyllinen järjestelmä, jossa heille pystytään takaamaan, että heidän hakemuksensa käsitellään objektiivisesti ja puolueettomasti kohtuullisessa määräajassa ja että mahdollisiin luvan epäämispäätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa<sup>(195)</sup>.

<sup>(187)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, 122 kohta.

<sup>(188)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 4.2.2016, Heitkamp Bauholding v. komissio, T-287/11, ECLI:EU:T:2016:60, 129 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(189)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.12.1969, komissio v. Ranska, yhdistetyt asiat 6 ja 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, 3 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.6.1988, Kreikka v. komissio, 57/86, ECLI:EU:C:1988:284, 8 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.7.2004, Espanja v. komissio, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, 92 kohta.

<sup>(190)</sup> Näin oli unionin tuomioistuimen tuomiossa 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732; asiat koskivat Gibraltarin verojärjestelmän uudistusta, joka tosiasiallisesti suosi offshore-yrityksiä. Katso tuomion 101 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Uudistuksella otettiin käyttöön järjestelmä, joka koostuu kolmesta kaikkiin Gibraltarissa toimiviin yrityksiin sovellettavasta verosta eli työnantajamaksusta, liikekiinteistön käyttömaksusta (business property occupation tax, BPOT) ja rekisteröintimaksusta. Työnantajamaksua ja liikekiinteistön käyttömaksua koskeva vastuu olisi ollut enintään 15 % voitoista. Tuomioistuin katsoi, että tällainen veroyhdistelmä sulkii ennakolta pois mahdollisuuden verottaa offshore-yhtiöitä, koska niillä ei ollut veropohjaa sen vuoksi, ettei niillä ollut työntekijöitä ja liikekiinteistöjä Gibraltarissa.

<sup>(191)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2002, Ramondin SA ja Ramondín Cápsulas SA v. komissio, yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, 39 kohta.

<sup>(192)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.9.2007, Italia ja Brandt Italia v. komissio, yhdistetyt asiat T-239/04 ja T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, 66 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.9.2009, Italia v. komissio, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, 120 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 24.11.2011, Italia v. komissio, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, 59 ja 60 kohta.

<sup>(193)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.6.1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, 27 kohta.

<sup>(194)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 18.7.2013, P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, 27 kohta.

<sup>(195)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.7.2001, Smits ja Peerbooms, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, 90 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 3.6.2010, Sporting Exchange Ltd, joka toimii nimellä Betfair, v. Minister van Justitie, C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, 50 kohta.

## 5.2.3 Aineellisen valikoivuuden arviointi yritysten tavanomaisia kustannuksia lieventävien toimenpiteiden osalta

126. Kun jäsenvaltiot hyväksyvät tapauskohtaisia myönteisiä toimenpiteitä, jotka hyödyttävät yhtä tai useampaa yksilöityä yritystä (esimerkiksi varojen tai omaisuuserien myöntäminen tietyille yrityksille), on yleensä helppo päätellä, että kyseiset toimenpiteet ovat luonteeltaan valikoivia, sillä niillä varataan suotuisa kohtelu yhdelle tai vain muutamalle yritykselle <sup>(196)</sup>.
127. Tilanne ei yleensä ole yhtä selvä silloin, kun jäsenvaltiot ottavat käyttöön laajempia toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin yrityksiin ja joilla lievennetään maksuja, jotka yritykset tavallisesti joutuisivat maksamaan (esimerkiksi tietyt kriteerit täyttävälle yritykselle myönnetty vapautukset veroista tai sosiaaliturvamaksuista).
128. Tällaisissa tapauksissa toimenpiteiden valikoivuutta olisi tavallisesti arvioitava kolmivaiheisen analyysin avulla. Ensinnäkin on selvitettävä viitejärjestelmä. Toiseksi olisi määritettävä, muodostaako kyseinen toimenpide poikkeuksen tästä järjestelmästä, koska siinä erotellaan toisistaan talouden toimijat, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvien tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Tässä testissä on tärkeää arvioida, onko kyse poikkeuksesta. Arvioinnin perusteella voidaan päätellä, onko toimenpide lähtökohtaisesti valikoiva. Jos kyseinen toimenpide ei muodosta poikkeusta suhteessa viitejärjestelmään, se ei ole valikoiva. Jos se kuitenkin muodostaa poikkeuksen (ja näin ollen on lähtökohtaisesti valikoiva), testin kolmannessa vaiheessa on arvioitava, voidaanko poikkeustoimenpidettä perustella (viite) järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella <sup>(197)</sup>. Jos lähtökohtaisesti valikoivaa toimenpidettä voidaan perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, sitä ei pidetä valikoivana ja sen vuoksi se ei kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan <sup>(198)</sup>.
129. Kolmivaiheista analyysia ei kuitenkaan voida soveltaa tietyissä tapauksissa, ottaen huomioon kyseisten toimenpiteiden käytännön vaikutukset. On syytä korostaa, että perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa ei erotella valtion toimia niiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella, riippumatta käytetyistä tekniikoista <sup>(199)</sup>. Tämän vuoksi tietyissä poikkeustapauksissa ei riitä, että tarkastellaan, poikkeako tietty toimenpide asianomaisen jäsenvaltion määrittelemistä viitejärjestelmän säännöistä. On myös tarpeen arvioida, onko viitejärjestelmän rajat suunniteltu johdonmukaisesti tai selvästi mielivaltaisella tai puolueellisella tavalla, niin että se suosii tiettyjä yrityksiä, jotka ovat vastaavassa tilanteessa suhteessa kyseisen järjestelmän perustana oleviin periaatteisiin.
130. Näin ollen yhdistetyissä asioissa C-106/09 P ja C-107/09 P <sup>(200)</sup>, jotka koskevat Gibraltarin verouudistusta, unionin tuomioistuin katsoi, että asianomaisen jäsenvaltion määrittelemässä viitejärjestelmässä, vaikka se perustui yleisiin kriteereihin, kohdeltiin tosiasiaa eri tavalla yrityksiä, jotka olivat samantapaisessa tilanteessa verouudistuksen tavoitteen kannalta, mikä johti offshore-yrityksille myönnettyyn valikoivaan etuun <sup>(201)</sup>. Tältä osin tuomioistuin katsoi, että se, ettei offshore-yrityksiä verotettu, ei ole kyseessä olevan järjestelmän sattumanvarainen seuraus vaan väistämätön seuraus siitä, että veroperusteet oli nimenomaan suunniteltu siten, että offshore-yrityksillä ei ollut veropohjaa <sup>(202)</sup>.
131. Vastaava tarkastelu voi tietyissä tapauksissa osoittautua tarpeelliseksi myös erityistarkoituksiin sidottujen maksujen osalta, jos on olemassa tekijöitä, jotka osoittavat, että maksujen rajat on suunniteltu selvästi

<sup>(196)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat; julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus 27.6.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, 52 kohta.

<sup>(197)</sup> Katso esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, 62 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

<sup>(198)</sup> Katso esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

<sup>(199)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, 85 ja 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, 51 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, 87 kohta.

<sup>(200)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

<sup>(201)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, 101 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(202)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, 106 kohta.

satunnaisella tai puolueellisella tavalla, jotta voitaisiin suosia tiettyjä tuotteita tai toimintoja, jotka ovat samantapaisessa tilanteessa suhteessa kyseessä olevien maksujen perustana oleviin periaatteisiin. Esimerkiksi asiassa *Ferring* <sup>(203)</sup> tuomioistuimien katsoi, että lääketehaille määrätty suoramyyntivero, jota ei veloitettu tukkukauppiailta, oli valikoiva. Ottaen huomioon erityiset tosiasialliset olosuhteet – kuten toimenpiteen selkeä tavoite ja sen vaikutukset – tuomioistuimien ei tarkastellut pelkästään sitä, johtaisiko kyseinen toimenpide poikkeukseen verosta muodostuvasta viitejärjestelmästä. Se vertasi myös (veroa maksavien) lääketehaiden ja (veroa maksamattomien) tukkukauppiaiden tilannetta ja totesi, että se, ettei tukkukauppiaille ollut asetettu suoramyyntiveroa, tarkoitti, että niille oli myönnetty lähtökohtaisesti valikoiva verovapautus <sup>(204)</sup>.

### 5.2.3.1 Viitejärjestelmän tunnistaminen

132. Viitejärjestelmä muodostaa vertailukohtaan, jonka perusteella arvioidaan toimenpiteen valikoivuutta.
133. Viitejärjestelmä muodostuu johdonmukaisesta sääntökokonaisuudesta, jota sovelletaan objektiivisten kriteerien perusteella yleensä kaikkiin sen tavoitteen määrittelemään soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Yleensä näissä säännöissä määritetään järjestelmän soveltamisalan lisäksi myös edellytykset, joiden perusteella järjestelmää sovelletaan, kohteena olevien yritysten oikeudet ja velvollisuudet sekä järjestelmän toiminnan tekniset yksityiskohdat.
134. Verojen osalta viitejärjestelmä perustuu sellaisiin tekijöihin kuin veropohja, verovelvolliset, verotettava tapahtuma ja verokannat. Viitejärjestelmä voitaisiin tunnistaa esimerkiksi yhtiöverojärjestelmän <sup>(205)</sup>, alv-järjestelmän <sup>(206)</sup> tai vakuutusten yleisen verotusjärjestelmän <sup>(207)</sup> osalta. Sama koskee (erillisiä) erityisveroja, kuten tietyille ympäristöön tai terveyteen kielteisesti vaikuttaville tuotteille tai toimintoille asetettuja veroja, jotka eivät varsinaisesti ole osa laajempaa verojärjestelmää. Tämän seurauksena ja ellei edellä 129–131 kohdassa kuvatuista tapauksista muuta johdu, viitejärjestelmä on periaatteessa vero itse <sup>(208)</sup>.

### 5.2.3.2 Poikkeaminen viitejärjestelmästä

135. Kun viitejärjestelmä on vahvistettu, analyysin seuraavassa vaiheessa tarkastellaan, kohteleeke kyseinen toimenpide yrityksiä eri tavoin poiketen kyseisestä järjestelmästä. Tätä varten on tarpeen määrittellä, onko toimenpide omiaan suosimaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ottaen huomioon viitejärjestelmään kiinteästi liittyvä tavoite <sup>(209)</sup>. Jäsenvaltiot eivät voi nojautua ulkoihin poliittisiin tavoitteisiin – kuten alue-, ympäristö- ja teollisuuspolitiikan tavoitteet – yritysten erilaisen kohtelun perusteena <sup>(210)</sup>.

<sup>(203)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.11.2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, 20 kohta.

<sup>(204)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.11.2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, 19 ja 20 kohta.

<sup>(205)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos* ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 50 kohta. Tuomioistuimien soveltaa tässä yhteydessä toisinaan termiä ”yleisesti sovellettavan verolainsäädännön mukainen järjestelmä” (ordinary tax system) (ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.6.2006, *Belgia ja Forum 187 v. komissio*, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, 95 kohta) tai termiä ”yleisesti sovellettavan oikeuden mukainen verojärjestelmä” (general tax scheme) (ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.12.2005, *Italia v. komissio*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, 100 kohta).

<sup>(206)</sup> Katso valikoivuutta koskevat tuomioistuimen perustelut yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 3.3.2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(207)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, 75 ja 78 kohta.

<sup>(208)</sup> Katso unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 7.3.2012, *British Aggregates Association v. komissio*, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, 49 ja 50 kohta. Vaikka vero otetaan käyttöön kansallisessa oikeusjärjestelmässä unionin direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, vero säilyy viitejärjestelmänä.

<sup>(209)</sup> Asiassa *Paint Graphos* antamassaan tuomiossa tuomioistuimien on kuitenkin viitannut siihen, että ottaen huomioon tiettyjä toimintaperiaatteita noudattamaan joutuvien osuuskuntien erityispiirteet, näiden yritysten ei voida katsoa olevan samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kaupallisten yritysten kanssa, edellyttäen, että ne toimivat jäsentensä taloudellisen edun mukaisesti eikä niiden suhde jäseniinsä ole pelkästään kaupallinen vaan henkilökohtainen ja yksilöllinen, jäsenet osallistuvat aktiivisesti yrityksen liiketoimien hoitamiseen ja niillä on oikeus tasapuoliseen taloudellisten tulosten jakoon (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos* ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 61 kohta).

<sup>(210)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 18.7.2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

136. Tähtäimessä olevat poliittiset tavoitteet sisällytetään yleensä tiettyihin erityisveroihin (ja erityisesti niiden veropohjaan), esimerkiksi ympäristöön ja terveyteen liittyviin veroihin, jotka asetetaan tiettyjen toimintojen tai tuotteiden vähentämiseksi niiden haitallisten ympäristö- tai terveysvaikutusten vuoksi. Tällaisissa tapauksissa sellaisten toimintojen tai tuotteiden erilainen kohtelu, joiden tilanne poikkeaa verotettavien toimintojen tai tuotteiden tilanteesta niihin kiinteästi liittyvän tavoitteen osalta, ei muodosta poikkeusta <sup>(211)</sup>.
137. Jos toimenpide suosii tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, se on lähtökohtaisesti valikoiva.

### 5.2.3.3 Viitejärjestelmän luonteeseen tai yleiseen rakenteeseen pohjautuva perustelu

138. Toimenpide, jolla poiketaan viitejärjestelmästä (lähtökohtainen valikoivuus), ei ole valikoiva, jos se on perusteltu järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella. Näin on silloin, kun toimenpide on suora seuraus viitejärjestelmän perus- tai pääperiaatteista tai tulosta järjestelmään olennaisena osana kuuluvista ja sen toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta tarpeellisista mekanismeista <sup>(212)</sup>. Sen sijaan perusteluna ei voida käyttää ulkoisia poliittisia tavoitteita, jotka eivät ole olennainen osa järjestelmää <sup>(213)</sup>.
139. Mahdollisen perustelun pohjana voisi olla esimerkiksi tarve torjua petoksia tai veronkiertoa, tarve ottaa huomioon erityiset kirjanpito vaatimukset, hallinnollinen toteutettavuus, verotuksen neutraliteetin periaate <sup>(214)</sup>, tuloveron progressiivisuus ja sen uudelleenjakotavoite, tarve välttää kaksinkertainen verotus <sup>(215)</sup> tai verovelkojen tehokas perintä.
140. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin otettava käyttöön ja sovellettava asianmukaisia valvonta- ja seurantamenettelyjä, joilla varmistetaan, että poikkeukset ovat verojärjestelmän periaatteiden ja yleisen rakenteen mukaisia <sup>(216)</sup>. Jotta poikkeuksia voitaisiin perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, on myös tarpeen varmistaa, että kyseiset toimenpiteet ovat oikeasuhteisia eikä niillä mennä pidemmälle, kuin on tarpeellista siinä mielessä, että tavoiteltua oikeutettua tavoitetta ei voitaisi saavuttaa lievemmällä toimenpiteillä <sup>(217)</sup>.
141. Jäsenvaltion, joka ottaa käyttöön tällaisen yritysten erottelun, on pystyttävä osoittamaan, että erottelu on tosiasiallisesti oikeutettu kyseessä olevan järjestelmän luonteen ja yleisen rakenteen perusteella <sup>(218)</sup>.

<sup>(211)</sup> Vero, joka on otettu käyttöön kansallisessa oikeusjärjestelmässä sellaisen EU:n direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään tiettyjen toimintojen tai tuotteiden erilaisesta kohtelusta, voi olla merkki siitä, että toiminnot/tuotteet ovat eri tilanteessa tavoitteeseen nähden.

<sup>(212)</sup> Katso esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos* ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 69 kohta.

<sup>(213)</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos* ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 69 ja 70 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 81 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; unionin tuomioistuimen tuomio 18.7.2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(214)</sup> Yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten osalta; katso 5.4.2 jakso.

<sup>(215)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomiossa 8.9.2011, *Paint Graphos* ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, tuomioistuimien viittasi mahdollisuuteen tukeutua kansallisen verojärjestelmän luonteeseen tai yleiseen rakenteeseen perusteena sille, että osuuskuntia, joiden kaikki voitot jaetaan jäsenten kesken, ei itse veroteta osuuskuntina, edellyttäen, että vero kannetaan yksittäisiltä jäseniltä (71 kohta).

<sup>(216)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos* ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 74 kohta.

<sup>(217)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos* ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 75 kohta.

<sup>(218)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, 146 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, *Alankomaat v. komissio*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, 43 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

### 5.3 Alueellinen valikoivuus

142. Periaatteessa vain sellaiset toimenpiteet, joiden soveltamisala kattaa jäsenvaltion koko alueen, eivät kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisen alueellista valikoivuutta koskevan kriteerin piiriin. Kuten jäljempänä esitetään, viitejärjestelmän ei välttämättä tarvitse kattaa koko jäsenvaltiota <sup>(219)</sup>. Tästä seuraa, etteivät kaikki toimenpiteet, joita sovelletaan vain tiettyihin jäsenvaltion osiin, ole automaattisesti valikoivia.
143. Kuten oikeuskäytännössä on vahvistettu <sup>(220)</sup>, soveltamisalaltaan alueelliset tai paikalliset toimenpiteet eivät välttämättä ole valikoivia, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Oikeuskäytännössä on tähän mennessä käsitelty ainoastaan verotoimenpiteitä. Koska alueellinen valikoivuus on yleiskäsite, unionin tuomioistuinten verotoimenpiteiden osalta vahvistamia periaatteita sovelletaan myös muunlaisiin toimenpiteisiin.
144. Alueellisen valikoivuuden arvioimiseksi on erotettava kolme skenaariota <sup>(221)</sup>:
- 1) Ensimmäisessä skenaariossa, joka johtaa toimenpiteen alueelliseen valikoivuuteen, jäsenvaltion keskushallinto päättää yksipuolisesti soveltaa alhaisempaa verotasoa rajatulla maantieteellisellä alueella.
  - 2) Toinen skenaario vastaa verotusta koskevan toimivallan symmetristä hajauttamista. Kyseessä on jakautumismalli, jossa kaikilla tietyllä tasolla (alueet, piirit tai muut) toimivilla jäsenvaltion alueellisilla viranomaisilla on sama oikeudellinen itsenäinen toimivalta päättää toimialueellaan sovellettavasta verokannasta keskushallinnosta riippumatta <sup>(222)</sup>. Tässä tapauksessa alueellisten viranomaisten päättämät toimet eivät ole valikoivia, sillä on mahdotonta määrittää tavanomainen verokanta, joka muodostaisi vertailukohdan.
  - 3) Kolmannessa skenaariossa, jossa on kyse verotusta koskevan toimivallan epäsymmetrisestä hajauttamisesta <sup>(223)</sup>, vain tietyt alueelliset tai paikalliset viranomaiset voivat hyväksyä alueellaan sovellettavat verotoimenpiteet. Tässä tapauksessa toimenpiteen valikoivan luonteen arviointi riippuu siitä, onko asianomainen viranomainen riittävän itsenäinen jäsenvaltion keskushallinnosta <sup>(224)</sup>. Näin on silloin, kun seuraavat kolme autonomisuuden kriteeriä täyttyvät: institutionaalinen, menettelyllinen, taloudellinen ja rahoituksellinen autonomia <sup>(225)</sup>. Jos kaikki nämä autonomian edellytykset täyttyvät, kun alueellinen tai paikallinen viranomainen päättää ottaa käyttöön verotoimenpiteen, jota sovelletaan vain sen alueella, silloin kyseinen alue, ei jäsenvaltio, muodostaa maantieteellisen viitekehysten.

#### 5.3.1 Institutionaalinen autonomia

145. Institutionaalinen autonomia on kyseessä silloin, kun alueellinen tai paikallinen viranomainen on tehnyt verotoimenpiteestä päätöksen oman perustuslaillisen, poliittisen ja hallinnollisen asemansa puitteissa, joka on erillään keskushallinnosta. Azoreita koskevassa asiassa tuomioistuin totesi, että Portugalin tasavallan perustuslain mukaan Azorit muodostavat autonomisen alueen, jolla on oma poliittis-hallinnollinen asema ja omat hallintoelimet, joilla on toimivalta käyttää omaa verotusvaltaa ja sopeuttaa kansallisia verosäännöksiä alueellisiin erityispiirteisiin <sup>(226)</sup>.

<sup>(219)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 57 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, 47 kohta.

<sup>(220)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(221)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 63–66 kohta.

<sup>(222)</sup> Katso julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 20.10.2005, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:T:2005:618, 60 kohta.

<sup>(223)</sup> Julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 20.10.2005, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:T:2005:618, 60 kohta.

<sup>(224)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 58 kohta: ”Ei ole mahdotonta, että alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla.”

<sup>(225)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 67 kohta.

<sup>(226)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 70 kohta.



146. Arvioitaessa sitä, täyttyykö kyseinen edellytys kussakin yksittäisessä tapauksessa, olisi erityisesti tarkasteltava kyseisen jäsenvaltion perustuslakia ja asiaankuuluvia lakeja, jotta voidaan selvittää, onko tietyllä alueella oma erillinen poliittis-hallinnollinen asema ja onko sillä omat hallintoelimet, joilla on toimivalta käyttää omaa verotusvaltaa.

### 5.3.2 Menettelyllinen autonomia

147. Menettelyllisestä autonomiasta on kyse silloin, kun verotoimenpiteestä on tehty päätös ilman, että keskushallinto on voinut suoraan puuttua sen sisällöstä määrittämiseen.
148. Keskeinen peruste määritettäessä, onko kyse menettelyllisestä autonomiasta, ei ole alueyhteisön tunnustetun toimivallan määrä vaan kyseisen alueyhteisön kyky tehdä toimivallan puitteissa itsenäisesti päätös verotoimenpiteestä, toisin sanoen ilman että keskushallinto voi suoraan puuttua sen sisältöön.
149. Se, että keskus- ja aluehallintojen (tai paikallishallintojen) välillä on kuulemis- tai sovittelumenettely ristiriitojen välttämiseksi, ei automaattisesti tarkoita, että alueyhteisöllä ei ole menettelyllistä autonomiaa, edellyttäen, että kyseisellä alueyhteisöllä, eikä keskushallinnolla, on lopullinen päätösvalta kyseisen toimenpiteen hyväksymisessä <sup>(227)</sup>.
150. Pelkästään se, että toimiin, jotka alueyhteisö toteuttaa, kohdistuu tuomioistuINVALVONTAA, ei sinänsä merkitse sitä, että tällä alueyhteisöllä ei ole menettelyllistä autonomiaa, koska kyseinen valvonta kuuluu olennaisena osana oikeusvaltioon <sup>(228)</sup>.
151. Alueellisen (tai paikallisen) verotoimenpiteen ei tarvitse olla täysin erillään yleisemmästä verojärjestelmästä, jotta sitä ei katsota valtioneuvoksi. Erityisesti ei ole välttämätöntä, että kyseinen verojärjestelmä (veroperusteet, verokannat, verojen perintää koskevat säännöt ja verovapautukset) on täysin siirretty alueyhteisölle <sup>(229)</sup>. Esimerkiksi yhtiöverotusta koskevan toimivallan siirtämisen niin, että se rajoittuu veroprosenttien muuttamiseen tietyssä vaihteluvälissä ilman, että veroperusteita (verovähennykset ja -vapautukset jne.) pystytään muuttamaan, voidaan katsoa täyttävän menettelyllistä autonomiaa koskevan edellytyksen, jos ennalta määritelty veroprosenttien vaihteluväli antaa kyseiselle alueelle mahdollisuuden käyttää tarkoituksenmukaisesti autonomista toimivaltaa ilman, että keskushallinto voi suoraan puuttua sisältöön.

### 5.3.3 Taloudellinen ja rahoituksellinen autonomia

152. Taloudellinen ja rahoituksellinen autonomia on kyseessä silloin, kun alueyhteisö vastaa veronalennuksen poliittisista ja taloudellisista seurauksista. Näin ei voi olla, jos alueyhteisö ei vastaa talousarvion hallinnosta, toisin sanoen se ei valvo tuloja eikä menoja.
153. Jotta kyse olisi taloudellisesta ja rahoituksellisesta autonomiasta, verotoimenpiteen taloudellisia seurauksia alueella ei voi korvata muiden alueiden tai keskushallinnon tuella tai avustuksilla. Näin ollen alueyhteisön toteuttaman verotoimenpiteen ja jäsenvaltion muiden alueiden tai keskushallinnon antaman taloudellisen tuen välinen syy-yhteys sulkee pois sen, että kysymys olisi tällaisesta autonomiasta <sup>(230)</sup>.

<sup>(227)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, 96–100 kohta.

<sup>(228)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, 80–83 kohta.

<sup>(229)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

<sup>(230)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, 129 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

154. Taloudellista ja rahoituksellista autonomiaa ei kumoa se, että verotuksellisen toimivallan siirrosta johtuva verotulojen vaje (esimerkiksi alhaisempi veroprosentti) korvautuu vastaavien verotulojen kasvulla, kun alhaisempi verokanta houkuttelee uusia yrityksiä alueelle.
155. Autonomiaa koskevat perusteet eivät edellytä, että veronkantoa koskevat säännöt on siirretty alue- tai paikallisviranomaisille, eivätkä ne edellytä, että kyseiset viranomaiset tosiasiallisesti kantavat verotulot. Keskushallinto voi olla edelleen vastuussa siirrettyjen verojen kantamisesta, jos alueyhteisö vastaa veronkantokustannuksista.

#### 5.4 Verotoimenpiteitä koskevia erityiskysymyksiä

156. Jäsenvaltiot voivat päättää vapaasti asianmukaisimmaksi katsomastaan talouspolitiikasta ja erityisesti verorasituksen jakamisesta haluamallaan tavalla eri tuotannonkijöille. Jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä tätä toimivaltaa unionin oikeuden mukaisesti <sup>(231)</sup>.

##### 5.4.1 Osuuskunnat

157. Tosiasialliset osuuskunnat noudattavat yleensä toimintaperiaatteita, jotka erottavat ne muista talouden toimijoista <sup>(232)</sup>. Erityisesti niihin sovelletaan tietynlaisia jäsenyysehtoja ja niiden toimintaa harjoitetaan niiden jäsenten <sup>(233)</sup>, ei ulkopuolisten sijoittajien, yhteiseksi eduksi. Lisäksi varat ja vararahastot ovat jakamattomia, ja ne on käytettävä jäsenten yhteisen edun mukaisesti. Osuuskunnilla on yleensä myös rajalliset mahdollisuudet hankkia rahoitusta pääomamarkkinoilta, ja niiden voittomarginaali on pieni.
158. Nämä erityispiirteet huomioon ottaen voidaan katsoa, että osuuskunnat eivät ole samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kuin kaupalliset yritykset, joten osuuskuntien suotuisampi verokohtelu saattaa kuulua valtioneuvoston soveltamisalan ulkopuolelle edellyttäen, että <sup>(234)</sup>:
- ne toimivat jäsentensä taloudellisen edun mukaisesti;
  - niiden suhde jäseniin ei ole pelkästään kaupallinen vaan henkilökohtainen ja yksilöllinen;
  - jäsenet osallistuvat aktiivisesti liiketoiminnan harjoittamiseen;
  - niillä on oikeus saada kohtuullinen osuus taloudellisesta tuloksesta.
159. Jos tarkasteltavan osuuskunnan katsotaan kuitenkin olevan verrattavissa kaupalliseen yritykseen, se olisi sisällytettävä samaan viitekehykseen kuin kaupalliset yritykset, ja siihen olisi sovellettava kolmivaiheista analyysia 128–141 kohdassa esitetyn mukaisesti. Analyysin kolmannessa vaiheessa on tutkittava, onko kyseinen verojärjestelmä perusteltu yleisen verojärjestelmän periaatteiden nojalla <sup>(235)</sup>.
160. Tätä varten on syytä huomata, että toimenpiteen on oltava jäsenvaltion verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteiden mukainen (ottaen huomioon tälle järjestelmälle ominaiset mekanismit). Osuuskuntiin

<sup>(231)</sup> Jäsenvaltiot eivät varsinkaan saa ottaa käyttöön tai pitää voimassa lainsäädäntöä, johon liittyy sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea tai syrjintää, joka on ristiriidassa perusvapauksien kanssa. Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, ECLI:EU:C:2009:559, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>(232)</sup> Katso eurooppaosuuskunnan (SCE) säännöistä 22 päivänä heinäkuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1435/2003 johdanto-osa.

<sup>(233)</sup> Osuuskuntien valvonta kuuluu tasavertaisesti osuuskuntien jäsenille, mistä on osoituksena ”yksi henkilö, yksi ääni” -sääntö.

<sup>(234)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 55 ja 61 kohta.

<sup>(235)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 69–75 kohta.

sovellettava poikkeus siinä mielessä, että niitä ei veroteta osuuskuntina, voi olla perusteltu, kun niiden voitot jaetaan jäsenten kesken ja vero peritään yksittäisiltä jäseniltä. Joka tapauksessa verotuksen keventämisen on oltava oikeasuhteista, eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen. Lisäksi jäsenvaltion on sovellettava asianmukaisia valvonta- ja seurantamenettelyjä <sup>(236)</sup>.

#### 5.4.2 Yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset <sup>(237)</sup>

161. Yleisesti katsotaan, että sijoitusyhtiöihin, kuten yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin <sup>(238)</sup>, olisi sovellettava asianmukaista verotustasoa, koska ne toimivat periaatteessa välittäjinä sijoittajina olevien (kolmansien) osapuolten ja sijoituksen kohteena olevien yritysten välillä. Jos sijoitusrahastoihin tai -yhtiöihin sovellettavia erityisiä verosääntöjä ei ole, se voi johtaa siihen, että sijoitusrahaston katsotaan olevan erillinen verovelvollinen ja välittäjänä toimivan yrityksen tuloista tai voitoista voidaan kantaa ylimääräistä veroa. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot yleensä pyrkivät vähentämään sijoituksiin kohdistuvia haitallisia verovaikutuksia sijoitusrahastojen tai -yhtiöiden kautta verrattuna yksittäisten sijoittajien suoriin sijoituksiin ja mahdollisuuksien mukaan varmistamaan, että erilaisiin sijoituksiin kohdistuva kokonaisverorasitus on suurin piirtein sama riippumatta sijoitusvälineestä.
162. Verotuksellisia toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan yhteissijoitusrahastojen tai -yritysten verotuksen neutraalius, ei kuitenkaan pitäisi katsoa valikoiviksi, jos kyseiset toimenpiteet eivät suosi tiettyjä yhteissijoitusyrityksiä tai tiettyntyyppisiä investointeja <sup>(239)</sup>, vaan pikemminkin vähentävät kaksinkertaista taloudellista verotusta tai poistavat sen kyseiselle verojärjestelmälle ominaisten yleisten periaatteiden mukaisesti. Tässä jaksossa verotuksen neutraaliudella tarkoitetaan sitä, että verovelvollisia kohdellaan samalla tavalla riippumatta siitä, sijoittavatko ne varoihin, kuten valtion liikkeeseen laskemiin arvopapereihin ja osakeyhtiöiden osakkeisiin, suoraan vai välillisesti sijoitusrahastojen kautta. Näin ollen yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin sovellettavaa verojärjestelmää, joka noudattaa verotuksellista läpinäkyvyyttä välittäjänä toimivan yrityksen tasolla, voidaan perustella kyseisen verojärjestelmän periaatteilla, jos taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen estäminen on kyseiselle verojärjestelmälle ominainen periaate. Sitä vastoin valikoivaksi olisi katsottava edullinen verokohtelu, joka rajoittuu tarkasti määriteltyihin ja tietyt erityisedellytykset <sup>(240)</sup> täyttäviin sijoitusvälineisiin muiden sellaisten sijoitusvälineiden vahingoksi, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa <sup>(241)</sup>. Näin on esimerkiksi silloin, kun verosäännöissä määrätään kansallisten riskirahastojen, sosiaalisesti vastuullisten sijoitusrahastojen tai pitkäaikaissijoitusrahastojen suotuisasta kohtelusta mutta niissä ei oteta huomioon EU:n tasolla yhdenmukaistettuja eurooppalaisia riskisijoitusrahastoja (EuVECA) <sup>(242)</sup>, eurooppalaisia yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneita rahastoja (EuSEF) <sup>(243)</sup> tai eurooppalaisia pitkäaikaissijoitusrahastoja (ELTIF) <sup>(244)</sup>.
163. Veroneutraalius ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kyseiset sijoitusvälineet olisi vapautettava kokonaan kaikista veroista tai että rahastonhoitajat olisi vapautettava verosta, jota kannetaan palkkioista, joita ne perivät

<sup>(236)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 74 ja 75 kohta.

<sup>(237)</sup> Tämä jaksoko ei rajoitu siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/65/EY tarkoitettuihin yhteissijoitusyrityksiin. Se kattaa myös muita yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä, jotka eivät kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/61/EU (EYVL L 174, 1.7.2011, s. 1) määritellyt vaihtoehtoiset sijoitusrahastot.

<sup>(238)</sup> Tällainen yritys voidaan perustaa joko sopimusoikeudellisten säännösten (rahastoyhtiöiden hoidossa olevat sijoitusrahastot), trusteja koskevien säännösten ("unit trust") tai yhtiöjärjestyksen (sijoitusyhtiöt) nojalla. Katso yhteissijoitusyrityksiä koskevan direktiivin 1 artiklan 3 kohta.

<sup>(239)</sup> Ks. yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.3.2009, *Associazione italiana del risparmio gestito ja Fineco Asset Management v. komissio*, T-444/05, ECLI:EU:T:2009:50, 78 kohta ja sitä seuraavat kohdat, jossa tuomioistuin vahvisti 6 päivänä syyskuuta 2005 tehdyn komission päätöksen 2006/638/EY (EUVL L 268, 27.9.2006, s. 1), jossa todettiin yhteismarkkinoille soveltumattomaksi tukiohjelma, jonka perusteella Euroopassa julkisesti noteerattuihin markkina-arvoltaan pieniin ja keskisuuriin yrityksiin erikoistuneille yhteissijoitusyrityksille myönnetään verokannusteita.

<sup>(240)</sup> Esimerkiksi jos sijoitusvälineen tasolla toteutettavan edullisen verokohtelun edellytyksenä on, että kolme neljäsosaa rahaston varoista sijoitetaan pk-yrityksiin.

<sup>(241)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.3.2009, *Associazione italiana del risparmio gestito and Fineco Asset Management v. komissio*, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, 150 kohta.

<sup>(242)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 345/2013, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2013, eurooppalaisista riskipääomarahastoista (EUVL L 115, 25.4.2013, s. 1).

<sup>(243)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 346/2013, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2013, eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista (EUVL L 115, 25.4.2013, s. 18).

<sup>(244)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/760, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2015, eurooppalaisista pitkäaikaissijoitusrahastoista (EUVL L 123, 19.5.2015, s. 98).

kohde-etuutena olevien, rahastojen sijoittamien varojen hallinnoinnista <sup>(245)</sup>. Se ei myöskään oikeuta kyseisissä verojärjestelmissä yhteissijoituksen suopeampaan verokohteluun verrattuna yksittäiseen sijoitukseen <sup>(246)</sup>. Tällaisissa tapauksissa verojärjestelmä olisi suhteeton ja ylittäisi sen, mikä on tarpeen kaksinkertaisen verotuksen estämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, ja sen vuoksi se olisi valikoiva toimenpide.

#### 5.4.3 Veroarmahdukset

164. Veroarmahduksiin liittyy yleensä vapautus rikosoikeudellisista seuraamuksista, sakoista ja (joistain tai kaikista) korkomenoista. Vaikka tietyissä veroarmahduksissa vaaditaan maksamaan erääntynyt määrä kokonaan <sup>(247)</sup>, toisissa myönnetään vapautus osasta maksettavaa veroa <sup>(248)</sup>.
165. Yleisesti ottaen yrityksiin sovellettavaa veroarmahdusta voidaan pitää yleisenä toimenpiteenä, jos seuraavat edellytykset täyttyvät <sup>(249)</sup>.
166. Ensiksi toimenpide on sellaisen millä tahansa alalla toimivan tai minkä tahansa kokoisen yrityksen käytettävissä, jolla on maksamattomia verovelkoja toimenpiteessä määriteltynä ajankohtana, suosimatta mitään ennalta määritettyä yritysryhmää. Toiseksi siihen ei liity minkäänlaista tosiasiallista valikoivuutta tiettyjen yritysten tai alojen hyväksi. Kolmanneksi verohallinnon toimet rajoittuvat veroarmahduksen täytäntöönpanon hallinnointiin ilman valtuuksia puuttua toimenpiteen myöntämiseen tai sen intensiteettiin. Toimenpide ei myöskään merkitse tarkastuksesta luopumista.
167. Veroarmahduksia sovelletaan vain lyhyen ajan <sup>(250)</sup> verovelkoihin, jotka olisi pitänyt maksaa ennen määräpäivää mutta jotka olivat vielä maksamatta veroarmahdusta käyttöön otettaessa. Tämä soveltamisen ajallinen rajoittaminen on olennainen piirre veroarmahduksissa, joiden tarkoituksena on parantaa sekä veronkantoa että sääntöjen noudattamista verovelvollisten keskuudessa.
168. Veroarmahduksia voidaan pitää myös yleisinä toimenpiteinä, jos niihin sisältyy kansallisen lainsäätäjän tavoite varmistaa lainsäädännön yleisen periaatteen noudattaminen. Tällaisia periaatteita on esimerkiksi periaate, jonka mukaan tuomio on annettava kohtuullisen ajan kuluessa <sup>(251)</sup>.

#### 5.4.4 Veropäätökset ja verosopimukset

##### 5.4.4.1 Hallinnolliset veropäätökset

169. Veropäätöksen tarkoituksena on määrittää etukäteen, miten tavanomaista verojärjestelmää sovelletaan tiettyssä asiassa siihen liittyvät tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen. Oikeusvarmuuden vuoksi monet kansalliset veroviranomaiset tekevät hallinnollisia ennakkopäätöksiä siitä, miten tiettyjä toimia kohdellaan verotuksellisesti <sup>(252)</sup>. Näin voidaan menetellä sen selvittämiseksi etukäteen, miten kahdenvälistä verosopimusta

<sup>(245)</sup> Sijoitusyritysten erityisverotuksen taustalla olevaa neutraaliuden periaatetta sovelletaan rahaston pääomaan, mutta ei hallinnointi-yhtiöiden omiin tuloihin ja pääomaan. Katso EFTAn valvontaviranomaisen 18 päivänä maaliskuuta 2009 tekemä päätös sijoitus-yritysten verotuksesta Liechtensteinissa.

<sup>(246)</sup> Katso 12 päivänä toukokuuta 2010 annettu komission päätös asiassa N 131/2009, Suomi, kiinteistösijoitustoimintaa harjoittaviin osakeyhtiöihin sovellettava verojärjestelmä (Residential Real Estate Investment Trust (REIT)) (EUVL C 178, 3.7.2010, s. 1), johdanto-osan 33 kappale.

<sup>(247)</sup> Veroarmahduksissa voidaan myös säätää mahdollisuudesta ilmoittaa pimeät varat tai tulot.

<sup>(248)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 29.3.2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, 12 kohta.

<sup>(249)</sup> Katso 11 päivänä heinäkuuta 2012 annettu komission päätös Latvian ilmoittamasta veroarmahdustoimenpiteestä, SA.33183 (EUVL C 1, 4.1.2013, s. 6).

<sup>(250)</sup> Soveltamisajan olisi oltava riittävä, jotta kaikki verovelvolliset, joihin toimenpidettä sovelletaan, voivat esittää toimenpidettä koskevan hakemuksen.

<sup>(251)</sup> Katso unionin tuomioistuimen tuomio 29.3.2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, 40, 41 ja 42 kohta.

<sup>(252)</sup> Eräät jäsenvaltiot ovat laatineet hallinnollisia kiertokirjeitä, joilla säännellään päätöskäytännön soveltamisalaa ja laajuutta. Jotkin niistä myös julkaisevat päätöksensä.

tai kansallisia verosäännöksiä sovelletaan tietyssä asiassa tai miten markkinaehtoperiaatteen mukainen voitto määritetään lähipiiritoimissa, joiden yhteydessä epävarmuus voi olla peruste ennakkopäätökselle, jotta voidaan tutkia, onko tietyt yhtymän sisäiset liiketoimet hinnoiteltu markkinaehtoperiaatteen mukaisesti <sup>(253)</sup>. Jäsenvaltiot voivat tarjota verovelvollisilleen yleisten verosääntöjen soveltamista koskevaa oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta, mikä varmistetaan parhaiten siten, että hallinnollinen päätöskäytäntö on läpinäkyvää ja päätökset julkaistaan.

170. Veropäätöksen on kuitenkin oltava valtiontukisääntöjen mukainen. Jos veropäätöksessä vahvistetaan tulos, joka ei luotettavasti heijasta tavanomaisen verojärjestelmän normaalista soveltamisesta johtuvaa tulosta, päätöksellä saatetaan myöntää sen kohteena olevalle yritykselle valikoiva etu, siltä osin kuin valikoiva kohtelu johtaa päätöksen kohteena olevan yrityksen veron määrän supistumiseen kyseisessä jäsenvaltiossa verrattuna muihin samassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa oleviin yrityksiin.
171. Unionin tuomioistuin on katsonut, että yrityksen veropohjan supistaminen, joka johtuu sellaisesta verotoimenpiteestä, jonka johdosta verovelvollinen voi käyttää konsernin sisäisissä liiketoimissa sellaisia siirtohintoja, jotka eivät olisi lähellä itsenäisten yritysten välisessä vapaassa kilpailussa vahvistettavia hintoja, joista kyseiset yritykset neuvottelevat vastaavissa olosuhteissa markkinaehdoin, antaa kyseiselle verovelvolliselle valikoivan edun, koska sen tavanomaisen verojärjestelmän mukainen veron määrä supistuu verrattuna itsenäisiin yrityksiin, joiden veropohja perustuu todellisuudessa kirjattuihin voittoihin <sup>(254)</sup>. Sen vuoksi veropäätös, jossa konserniyhtiön verotettavan voiton määrittämiseksi vahvistettu siirtohintamenetelmä ei johda luotettavaan arvioon markkinapohjaisesta tuloksesta markkinaehtoperiaatteen mukaisesti, antaa valikoivan edun sen kohteena olevalle yritykselle. Markkinapohjaista tulosta koskevan luotettavan arvion etsiminen tarkoittaa sitä, että mahdollisen poikkeaman markkinapohjaisen tuloksen parhaasta arviosta on oltava rajallinen ja oikeassa suhteessa valittuun siirtohintamenetelmään tai käytettyihin tilastomenetelmiin liittyvään epävarmuuteen.
172. Tämä markkinaehtoperiaate on välttämätön osa komission perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan nojalla suoritettavaa arviointia konserniyhtiöille myönnettyistä verotoimenpiteistä, riippumatta siitä, onko jäsenvaltio sisällyttänyt tämän periaatteen kansalliseen oikeusjärjestelmäänsä ja missä muodossa. Periaatetta käytetään selvitettyä, onko konserniyhtiön verotettava voitto määritetty konserniverotusta varten sellaisen menetelmän mukaisesti, joka johtaa luotettavaan arvioon markkinapohjaisesta tuloksesta. Veropäätös, jossa tällainen menetelmä vahvistetaan, varmistaa, että yritystä ei kohdella kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavien voittojen yritysverotusta koskevien yleisten sääntöjen perusteella suotuisemmin kuin itsenäisiä yrityksiä, joita verotetaan markkinaehtoperiaatteen mukaisesti markkinoilla määritettyjä hintoja heijastavan kirjanpitovoittonsa perusteella. Markkinaehtoperiaate, jota komissio soveltaa arvioidessaan siirtohintapäätöksiä valtiontukisääntöjen nojalla, johtuu sen vuoksi perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisesta. Kyseisessä kohdassa kielletään eriarvoisen kohtelu verotettaessa samassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa olevia yrityksiä. Periaate sitoo jäsenvaltioita, eikä kansallisia verosääntöjä ole suljettu pois sen soveltamisalasta <sup>(255)</sup>.

<sup>(253)</sup> Katso komission päätös, annettu 21 päivänä lokakuuta 2015, asiassa SA.38374, Starbucks, ei vielä julkaistu, komission päätös, annettu 21 päivänä lokakuuta 2015, asiassa SA.38375, Fiat, ei vielä julkaistu, komission päätös, annettu 11 päivänä tammikuuta 2016, asiassa SA.37667, liian suurten voittojen verovapautta koskeva valtiontukiohjelma, ei vielä julkaistu, kaikkiin päätöksiin haettu muutosta.

<sup>(254)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416. Kyseisessä koordinoitikeskuksiin sovellettavaa Belgian verojärjestelmää koskevassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin arvioi komission päätöksestä (komission päätös 2003/757/EY, tehty 17 päivänä helmikuuta 2003, valtiontukiohjelmasta, jonka Belgia on toteuttanut Belgiassa sijaitsevien koordinoitikeskusten hyväksi (EUVL L 282, 30.10.2003, s. 25)) tehtyä muutoshakemusta. Päätöksen mukaan kyseisen järjestelmän puitteissa määritettävä verotettava tulo antoi valikoivan edun kyseisille keskuksille. Kyseisessä järjestelmässä verotettava tulo vahvistettiin kiinteämääräisesti. Tulo vastasi tiettyä prosenttiosuutta toimintamenojen ja -kulojen kokonaismäärästä, josta vähennettiin henkilöstökulut sekä rahoituskulut. Tuomioistuimen mukaan ”sen selvittämiseksi, tuottaako koordinoitikeskusten järjestelmän mukainen verotettavien tulojen määrittämistapa etua koordinoitikeskuksille, on syytä [...] verrata kyseistä järjestelmää yleisesti sovellettavan verolainsäädännön mukaiseen järjestelmään, joka perustuu tulojen ja menojen väliseen erotukseen yhtiössä, joka toimii vapaan kilpailun ympäristössä.” Tuomioistuin katsoi, että ”jos nämä kulut ja menot [henkilöstö- ja rahoituskulut] jätetään kyseessä olevien keskusten verotettavan tulo määrittämisperusteena olevien kustannusten ulkopuolelle, ei saada sellaisia siirtohintoja, jotka olisivat lähellä vapaassa kilpailussa vahvistettavia hintoja”. Tämän tuomioistuin katsoi antavan edun kyseisille keskuksille (96 ja 97 kohta).

<sup>(255)</sup> Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, 81 kohta. Ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.3.2015, Belgia v. komissio, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, 65–66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

173. Tarkastellessaan, onko siirtohintapäätös perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaan sisältyvän markkinaehtope-  
riaatteen mukainen, komissio voi ottaa huomioon Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD)  
ohjeet ja erityisesti asiakirjan OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax  
Administrations. Kyseisissä ohjeissa ei käsitellä valtiontukikysymyksiä sellaisenaan, mutta ne heijastavat  
kansainvälistä yksimielisyyttä siirtohinnoista ja antavat hyödyllisiä neuvoja veroviranomaisille ja  
monikansallisille yrityksille siitä, kuinka varmistetaan, että siirtohintamenetelmä johtaa markkinaehtoiseen  
tulokseen. Tämä tarkoittaa sitä, että jos siirtohintajärjestely on OECD:n siirtohintaohjeiden ja myös  
asianmukaisen menetelmän valintaa koskevien ohjeiden mukainen ja johtaa luotettavaan arvioon markkinapoh-  
jaisesta tuloksesta, veropäätös, jossa järjestely vahvistetaan, ei todennäköisesti ole valtiontukea.
174. Lyhyesti todettuna veropäätökset antavat niiden kohteena oleville yrityksille valikoivan edun erityisesti silloin,  
kun
- päätöksessä sovelletaan väärin kansallista verolainsäädäntöä ja tämä johtaa pienempään veron määrään <sup>(256)</sup>;
  - päätöstä ei sovelleta samanlaisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa oleviin yrityksiin <sup>(257)</sup>; tai
  - viranomaiset soveltavat suotuisempaa verokohtelua verrattuna muihin samanlaisessa tosiasiallisessa ja  
oikeudellisessa tilanteessa oleviin verovelvollisiin. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun veroviranomainen  
hyväksyy siirtohintajärjestelyn, joka ei ole markkinaehtoinen, koska kyseisessä päätöksessä vahvistettu  
menetelmä johtaa tulokseen, joka poikkeaa markkinapohjaisen tuloksen luotettavasta arviosta <sup>(258)</sup>. Sama  
pätee myös silloin, jos päätöksen kohteena oleva yritys voi päätöksen perusteella käyttää vaihtoehtoisia,  
epäsuorempia menetelmiä verotettavan voiton laskemisessa, esimerkiksi kiinteiden voittomarginaalien käyttö  
kustannusvoittolisämenetelmässä (cost plus) tai jälleenmyyntihintamenetelmässä (resale minus)  
asianmukaisen siirtohinnoittelun määrittämiseksi, vaikka suurempiakin menetelmiä olisi saatavilla <sup>(259)</sup>.

#### 5.4.4.2 Verosopimukset

175. Verosopimukseen päädytään yleensä verovelvollisen ja veroviranomaisten välisten, verovelkaa koskevien riita-  
asioiden yhteydessä. Ne ovat yleinen käytäntö useissa jäsenvaltioissa. Tällaisten verosopimusten tekeminen  
auttaa viranomaisia välttämään pitkäaikaiset oikeusriidat kansallisissa tuomioistuimissa ja varmistaa kyseisten  
verorästien nopean perinnän. Vaikka jäsenvaltioiden toimivalta tällä alalla on kiistaton, valtiontuesta voi olla  
kyse verosopimuksessa erityisesti silloin, kun näyttää siltä, että erääntyneen veron määrää on vähennetty ilman  
selkeää perustetta (kuten velanperinnän optimointi) tai kohtuuttomasti verovelvollisen hyödyksi <sup>(260)</sup>.

<sup>(256)</sup> Katso komission päätös 2003/601/EY, tehty 17 päivänä helmikuuta 2003, tukiohjelmasta, jonka Irlanti on toteuttanut ulkomailta  
saatujen tulojen osalta (EUVL L 204, 13.8.2003, s. 51), 33–35 kohta.

<sup>(257)</sup> Näin olisi esimerkiksi silloin, kun eräätyvät yritykset, jotka ovat osallisina määräysvallan alaisten yksikköjen kanssa toteutetuissa  
transaktioissa, eivät saa hakea tällaista päätöstä toisin kuin ennalta määritetty yritysryhmä. Ks. tältä osin komission 24 päivänä  
kesäkuuta 2003 tekemä päätös 2004/77/EY yhdysvaltalaisen myyntiyritysten (US Foreign Sales Corporations) verotukseen  
sovellettavasta ennakkopäätösjärjestelmästä (EUVL L 23, 28.1.2004, s. 14), johdanto-osan 56–62 kappale.

<sup>(258)</sup> Katso komission päätös, annettu 21 päivänä lokakuuta 2015, asiassa SA.38374, Starbucks, ei vielä julkaistu, komission päätös, annettu  
21 päivänä lokakuuta 2015, asiassa SA.38375, Fiat, ei vielä julkaistu, komission päätös, annettu 11 päivänä tammikuuta 2016, asiassa  
SA.37667, liian suurten voittojen verovapautta koskeva valtiontukiohjelma, ei vielä julkaistu, kaikkiin päätöksiin haettu muutosta.

<sup>(259)</sup> Katso komission päätös 2003/438/EY, tehty 16 päivänä lokakuuta 2002, valtiontuesta C 50/2001, luxemburgilaiset rahoitusyhtiöt  
(EUVL L 153, 20.6.2003, s. 40), johdanto-osan 43 ja 44 kappale; komission päätös 2003/501/EY, tehty 16 päivänä lokakuuta 2002,  
valtiontuesta C 49/2001, luxemburgilaiset koordinoitikeskukset (EUVL L 170, 9.7.2003, s. 20), johdanto-osan 46–47 ja 50 kappale;  
komission päätös 2003/757/EY, tehty 17 päivänä helmikuuta 2003, belgialaiset koordinoitikeskukset (EUVL L 282, 30.10.2003, s.  
25), johdanto-osan 89–95 kappale, ja siihen liittyvä yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio,  
yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, 96 ja 97 kohta; komission päätös 2004/76/EY, tehty 13 päivänä  
toukokuuta 2003, tukiohjelmasta, jonka Ranska on toteuttanut pääkonttoreiden ja logistiikkakeskusten hyväksi (EUVL L 23,  
28.1.2004, s. 1), johdanto-osan 50 ja 53 kappale; komission päätös, annettu 21 päivänä lokakuuta 2015, asiassa SA.38374, Starbucks,  
ei vielä julkaistu, päätökseen haettu muutosta, johdanto-osan 282–285 kappale; komission päätös, annettu 21 päivänä lokakuuta  
2015, asiassa SA.38375, Fiat, ei vielä julkaistu, päätökseen haettu muutosta, johdanto-osan 245 kappale.

<sup>(260)</sup> Katso komission päätös 2011/276/EU, annettu 26 päivänä toukokuuta 2010, valtiontuesta C-76/03, Umicore SA (EUVL L 122,  
11.5.2011, s. 76).

176. Tässä yhteydessä verohallinnon ja verovelvollisen väliseen toimenpiteeseen voi sisältyä erityisesti valikoivaa etua <sup>(261)</sup> silloin, jos
- a) viranomaiset soveltavat verovelvolliselle suhteettomia myönnytyksiä tehdessään suotuisampaa harkinnanvaraista verokohtelua verrattuna muihin samanlaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa oleviin veronmaksajiin;
  - b) sopimus on ristiriidassa sovellettavien verosäännösten kanssa ja on johtanut pienempään veron määrään, joka ei ole kohtuuden rajoissa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun tosiseikkojen olisi pitänyt johtaa erilaiseen veroperusteeseen sovellettavien säännösten perusteella (mutta maksettavan veron määrää on lainvastaisesti vähennetty).

#### 5.4.5 Poistoja / hankintamenojen jaksottamista koskevat säännöt

177. Yleensä puhtaasti verotekniset toimenpiteet, kuten poistoja / hankintamenojen jaksottamista koskevat säännöt, eivät ole valtiontukea. Omaisuuseristä tehtävien poistojen laskentamenetelmä vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen, mutta tällaiset menetelmät voivat olla olennainen osa verojärjestelmiä, joihin ne kuuluvat.
178. Mahdollista valikoivuutta tiettyjen omaisuuserien poistoprosentin osalta on vaikea arvioida vertailukohtaan (josta tietty poistoprosentti tai -menetelmä mahdollisesti poikkeaisi) määrittämistä koskevan vaatimuksen vuoksi. Vaikka kirjanpidon kannalta tarkasteltuna tämän käytännön tarkoituksena on yleensä kuvastaa omaisuuden taloudellista arvonalentumista, jotta pystyttäisiin antamaan oikeudenmukainen kuva yrityksen taloudellisesta tilanteesta, verotusprosessin tavoitteet ovat erilaisia, esimerkiksi yritysten vähennyskelpoisten kulujen jaksottaminen ajan mittaan.
179. Valtiontuesta voi olla kyse silloin, kun tietynlaisiin omaisuuseriin tai yrityksiin sovelletaan poistoja koskevia kannustimia (kuten lyhyemmän aikavälin poistot, suotuisampi poistomenetelmä <sup>(262)</sup>, varhennetut poistot.), jotka eivät perustu kyseisten poistosääntöjen periaatteisiin. Sitä vastoin leasing-omaisuuden nopeutettuja ja varhennettuja poistoja koskevia sääntöjä voidaan pitää yleisinä toimenpiteinä, jos kaikki yritykset, alasta tai yrityskoosta riippumatta, voivat tehdä kyseisiä leasing-sopimuksia <sup>(263)</sup>.
180. Jos verohallinto voi harkintavaltansa perusteella asettaa erilaisia poistoihin sovellettavia aikarajoja tai erilaisia arvostusta koskevia sääntöjä eri yrityksille tai eri aloille, on tietenkin oletettavissa, että on kyse valikoivuudesta. Myös verohallinnon ennakkohyväksyntään ehtona poistojärjestelmän soveltamiselle liittyy valikoivuutta, jos hyväksyntä ei rajoitu lainsäädännöllisten vaatimusten etukäteistarkastukseen <sup>(264)</sup>.

#### 5.4.6 Kiinteämääräinen verojärjestelmä erityisiä toimia varten

181. Erityismääräyksiä, jotka eivät ole luonteeltaan harkinnanvaraisia ja jotka mahdollistavat esimerkiksi kiinteämääräisen tuloveron vahvistamisen, voidaan perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, jos määräyksissä otetaan huomioon varsinkin määrätty kirjanpitovelvoitteet ja kiinteistö- ja maaomaisuuden merkittävä osuus tiettyjen alojen toimijoiden omaisuudesta.

<sup>(261)</sup> Katso komission päätös 2011/276/EU, annettu 26 päivänä toukokuuta 2010, valtiontuesta C-76/03, Umicore SA (EUVL L 122, 11.5.2011, s. 76), johdanto-osan 155 kappale.

<sup>(262)</sup> Alenevan tasearvon mukainen poistomenetelmä tai tuotannon mukainen poistomenetelmä (sum-of-the-years'-digits) yleisempään tasapoistomenetelmään verrattuna.

<sup>(263)</sup> Katso komission 20 päivänä marraskuuta 2012 antama päätös asiassa SA.34736, varhennetut poistot rahoitusleasingin kautta hankituista tietyistä omaisuuseristä (EUVL C 384, 13.12.2012, s. 1).

<sup>(264)</sup> Katso komission 20 päivänä joulukuuta 2006 tekemä päätös tukiohjelmasta, jonka Ranska on ottanut käyttöön yleisen verolainsäädännön 39 CA §:n nojalla (EUVL L 112, 30.4.2007, s. 41), johdanto-osan 122 kappale.

182. Kyseiset säännökset eivät sen vuoksi ole valikoivia, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:
- a) kiinteämääräinen järjestelmä on perusteltu kohtuuttomien hallinnollisten rasitteiden välttämiseksi tiettytyyppisten yritysten osalta niiden pienen koon tai toimialan (esimerkiksi maatalous- ja kalastusala) vuoksi;
  - b) kiinteämääräinen järjestelmä ei tarkoita kyseisten yritysten kevyempää verorasitusta verrattuna muihin yrityksiin, jotka eivät kuulu järjestelmän piiriin, eikä se anna etua jollekin järjestelmän edunsaajien alaryhmälle.

#### 5.4.7 Väärinkäytösten vastaiset säännöt

183. Väärinkäytösten vastaisten sääntöjen antaminen voi olla perusteltua toimenpiteenä verovelvollisten veronkierron estämiseksi<sup>(265)</sup>. Tällaiset säännöt voivat kuitenkin olla valikoivia, jos niissä säädetään poikkeuksesta (väärinkäytösten vastaisten sääntöjen soveltamatta jättäminen) tietyille yrityksille tai transaktioille, mikä ei ole sopuosinnussa väärinkäytösten vastaisten sääntöjen pohjana olevien perusteiden kanssa<sup>(266)</sup>.

#### 5.4.8 Valmisteverot

184. Vaikka valmisteverot on suurelta osin yhdenmukaistettu unionin tasolla (mikä saattaa vaikuttaa toimenpiteen yhteyttä valtion koskevaan arviointiperusteeseen<sup>(267)</sup>), tämä ei automaattisesti tarkoita, että mahdollinen vapautus veroista näillä aloilla ei kuulu valtioneuvoston sääntöjen soveltamisalaan. Itse asiassa alennettu valmistevero voi antaa valikoivaa etua yrityksille, jotka käyttävät kyseistä tuotetta tuotantopanoksena tai myyvät sitä markkinoilla<sup>(268)</sup>.

## 6. VAIKUTUS KAUPPAAN JA KILPAILUUN

### 6.1 Yleiset periaatteet

185. Julkinen tuki yrityksille on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea ainoastaan, jos tuki ”vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa”, ja ainoastaan ”siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.
186. Nämä ovat kaksi erillistä ja välttämätöntä osatekijää tuen käsitteessä. Valtiontukea arvioitaessa näitä perusteita tarkastellaan käytännössä usein yhdessä, koska niiden katsotaan olevan pääsääntöisesti kiinteästi kytköksissä toisiinsa<sup>(269)</sup>.

<sup>(265)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, 65 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(266)</sup> Katso komission päätös 2007/256/EY, tehty 20 päivänä joulukuuta 2006, tukiohjelmasta, jonka Ranska on ottanut käyttöön yleisen verolainsäädännön 39 CA §:n nojalla (EUVL L 112, 30.4.2007, s. 41), johdanto-osan 81 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

<sup>(267)</sup> Katso 3.1 jakso.

<sup>(268)</sup> Katso esimerkiksi komission päätös 1999/779/EY, tehty 3 päivänä helmikuuta 1999, valtiontuesta, jonka Itävalta on myöntänyt vapauttamalla juomaverosta tuotantopaikalla suoraan kuluttajille myytävät viinit ja muut käymisen avulla valmistetut juomat (EYVL L 305, 30.11.1999, s. 27).

<sup>(269)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 81 kohta.



## 6.2 Kilpailun vääristyminen

187. Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee <sup>(270)</sup>. Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua <sup>(271)</sup>.
188. Se, että viranomaiset antavat julkisen palvelun sisäisen palveluntuottajan tehtäväksi (vaikka niillä oli vapaus antaa tämän palvelun tuottaminen ulkopuolisille), ei sinänsä riitä sulkemaan pois mahdollista kilpailun vääristymistä. Mahdollinen kilpailun vääristyminen on kuitenkin suljettu pois, jos seuraavat kumulatiiviset edellytykset täyttyvät:
- a) tiettyä palvelua koskee lakisääteinen monopoli (joka on perustettu unionin lainsäädännön mukaisesti) <sup>(272)</sup>;
  - b) lakisääteinen monopoli sulkee sekä kilpailun markkinoilla että pääsyn markkinoille niin, että kaikki mahdollinen kilpailu suljetaan pois markkinoilta ja palveluntarjoajasta tulee kyseisen palvelun ainoa tarjoaja <sup>(273)</sup>;
  - c) palvelu ei kilpaile muiden palvelujen kanssa; ja
  - d) jos palveluntarjoaja toimii toisilla markkinoilla (maantieteellisillä tai tuotemarkkinoilla), jotka ovat avoinna kilpailulle, ristiintukeminen on suljettava pois. Tämä edellyttää, että käytetään erillistä kirjanpitoa, että kustannukset ja tuotot kohdennetaan asianmukaisesti ja että lakisääteisen monopolin piiriin kuuluvalla palvelulle myönnetty julkinen rahoitus ei voi hyödyttää muita toimintoja.
189. Julkinen tuki on omiaan vääristämään kilpailua, vaikka se ei auta tuensaajayritystä laajentumaan ja lisäämään markkinaosuuttaan. Riittää, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman, kuin sillä olisi ollut ilman tukea. Jotta tuen voidaan katsoa vääristävän kilpailua, pidetään yleensä riittävänä, että tuki antaa tuensaajalle etua vapauttamalla sen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa <sup>(274)</sup>. Valtiontuen määritelmä ei kuitenkaan edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista. Se, että tuen määrä on vähäinen tai että tuensaajayritys on pieni, ei sinänsä sulje pois kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa <sup>(275)</sup>, edellyttäen kuitenkin, että tällaisen kilpailun vääristymisen todennäköisyys ei ole pelkästään hypoteettinen <sup>(276)</sup>.

## 6.3 Kauppaan kohdistuva vaikutus

190. Julkinen tuki yrityksille on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea ainoastaan siltä osin, kuin se "vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan". Tältä osin ei ole tarpeen määrittää, että tuki todella

<sup>(270)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 kohta. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 80 kohta.

<sup>(271)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 141–147 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>(272)</sup> Lakisääteinen monopoli on kyseessä silloin, kun tietyn palvelun tuottaminen on varattu laissa tai sääntelytoimenpitein yksinoikeudella toimivalle palveluntarjoajalle ja muita samaa palvelua tarjoavia toimijoita on selkeästi kielletty tuottamasta kyseistä palvelua (ei edes tiettyjen asiakasryhmien taholta mahdollisesti vielä jäljellä olevaan kysyntään vastaamiseksi). Pelkästään se, että julkisen palvelun tehtävä on uskottu tietylle yritykselle, ei kuitenkaan tarkoita, että tällaisella yrityksellä on lakisääteinen monopoli.

<sup>(273)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.7.2014, Saksa v. komissio, T-295/12, ECLI:EU:T:2014:675, 158 kohta; komission päätös, tehty 7 päivänä heinäkuuta 2002, valtiontuesta N:o N 356/2002 – Yhdistynyt kuningaskunta – Network Rail (EYVL C 232, 28.9.2002, s. 2), johdanto-osan 75, 76 ja 77 kappale. Esimerkiksi jos toimilupa myönnetään tarjouskilpailussa, markkinoilla on kilpailua.

<sup>(274)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.3.2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, 55 kohta.

<sup>(275)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 29.9.2000, Confederación Espanola de Transporte de Mercancías v. komissio, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, 89 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 81 kohta.

<sup>(276)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 79 kohta.

vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaan ainoastaan että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan <sup>(277)</sup>. Unionin tuomioistuimet ovat erityisesti todenneet, että kun ”tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” <sup>(278)</sup>.

191. Julkisen tuen voidaan katsoa pystyvän vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaikka tuensaaja ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Esimerkiksi tuki voi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa <sup>(279)</sup>.
192. Tuen suhteellisen pieni määrä tai tukea saavan yrityksen suhteellisen pieni koko ei sellaisenaan sulje pois mahdollisuutta siitä, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan <sup>(280)</sup>. Sellaiselle yritykselle myönnetty julkinen tuki, joka tuottaa ainoastaan paikallisia tai alueellisia palveluja eikä tuota palveluja kotivaltionsa ulkopuolella, voi kuitenkin vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos muista jäsenvaltioista peräisin olevat yritykset voisivat tarjota tällaisia palveluja (myös sijoittautumisoikeuden kautta) eikä tämä mahdollisuus ole pelkästään hypoteettinen. Esimerkiksi kun jäsenvaltio myöntää julkista tukea yritykselle liikennepalvelujen tuottamiseksi, näiden palvelujen tarjonta voi tuen ansiosta pysyä ennallaan tai lisääntyä, minkä seurauksena muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet tarjota liikennepalveluja kyseisen valtion markkinoilla ovat vähäisemmät <sup>(281)</sup>. Tällainen vaikutus voi kuitenkin olla vähemmän todennäköinen, jos taloudellinen toimeliaisuus on hyvin vähäistä, josta osoituksena voi olla esimerkiksi hyvin pieni liikevaihto.
193. Periaatteessa tuki voi vaikuttaa kauppaan myös silloin, kun tuensaaja vie koko tuotantonsa tai suurimman osan siitä unionin ulkopuolelle, mutta tällaisissa tapauksissa vaikutus ei ole yhtä välitön eikä sitä voida olettaa pelkästään sen perusteella, että kyseessä olevat markkinat ovat avoimet kilpailulle <sup>(282)</sup>.
194. Määritettäessä vaikutusta kauppaan ei ole tarpeen määritellä markkinoita tai tutkia yksityiskohtaisesti toimenpiteen vaikutusta tuensaajan ja sen kilpailijoiden kilpailuasemaan <sup>(283)</sup>.
195. Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voi kuitenkaan olla hypoteettinen tai oletettua. Toimenpiteen odotettavissa olevien vaikutusten pohjalta on määritettävä, miksi toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan <sup>(284)</sup>.
196. Komissio on useissa päätöksissä katsonut asiaan liittyvien erityisolosuhteiden vuoksi, että toimenpiteellä oli puhtaasti alueellinen vaikutus, eikä se näin ollen vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio on näissä tapauksissa varmistanut erityisesti, että tuensaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkutellut asiakkaita muista jäsenvaltioista ja että ei ole ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin ei olisi pelkästään marginaalinen.

<sup>(277)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, *Eventech v. The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 65 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, *Libert ym.*, yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 76 kohta.

<sup>(278)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, *Eventech v. The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 66 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, *Libert ym.*, yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 77 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.4.2001, *Friulia Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, 41 kohta.

<sup>(279)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, *Eventech v. The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 67 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, *Libert ym.*, yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 78 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 78 kohta.

<sup>(280)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, *Eventech v. The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 68 kohta.

<sup>(281)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 77 ja 78 kohta.

<sup>(282)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.3.1990, *Belgia v. komissio (Tubemeuse)*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, 35 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.4.2009, *komissio v. Italian tasavalta ja Wam SpA*, C-494/06 P, ECLI:EU:C:2009:272, 62 kohta.

<sup>(283)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, *Philip Morris*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.9.2009, *Italia v. komissio*, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, 157–160 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, *Alzetta*, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 95 kohta.

<sup>(284)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.7.1995, *AITEC ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat T-447/93, T-448/93 ja T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130, 141 kohta.

197. Vaikka ei ole mahdollista määrittää yleisiä ryhmiä, joihin nämä edellytykset täyttävät toimenpiteet kuuluisivat, aikaisemmissa päätöksissä on esimerkkejä tilanteista, joissa komissio on katsonut asian erityisolosuhteiden vuoksi, että julkinen tuki ei ollut omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Esimerkkejä tällaisista tapauksista ovat:
- a) urheilu- ja vapaa-ajan tilat, jotka palvelevat ensi sijassa paikallisia asukkaita eivätkä todennäköisesti houkuttele asiakkaita tai investointeja muista jäsenvaltioista <sup>(285)</sup>;
  - b) kulttuuritapahtumat ja taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt <sup>(286)</sup>, jotka eivät todennäköisesti houkuttele käyttäjiä tai vierailijoita muissa jäsenvaltioissa järjestettävistä samanlaisista tilaisuuksista <sup>(287)</sup>; komissio katsoo, että ainoastaan rahoitus, jota on jossain jäsenvaltiossa myönnetty suurille ja kuuluisille, laajasti kotiseutunsa ulkopuolella markkinoiduille kulttuuri-instituutioille ja tapahtumille, voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan;
  - c) sairaalat ja muut terveydenhuoltolaitokset, jotka tarjoavat tavanomaisia sairaanhoitopalveluja paikalliselle väestölle ja jotka eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita tai investointeja muista jäsenvaltioista <sup>(288)</sup>;
  - d) tiedotusvälineet ja/tai kulttuurituotteet, joilla on kielellisistä ja maantieteellisistä syistä paikallisesti rajoitettu yleisö <sup>(289)</sup>;
  - e) konferenssikeskus, jonka osalta sijainti ja tuen mahdollinen vaikutus hintoihin ei hyvin todennäköisesti ohjaa käyttäjiä pois muissa jäsenvaltioissa sijaitsevista keskuksista <sup>(290)</sup>;
  - f) tieto- ja verkostoitumisfoorumi, jonka tarkoituksena on ratkaista työttömyysongelmia ja yhteiskunnallisia konflikteja ennalta määritellyllä, erittäin pienellä alueella <sup>(291)</sup>;
  - g) pienet lentoasemat <sup>(292)</sup> tai satamat <sup>(293)</sup>, jotka ensi sijassa palvelevat paikallisia käyttäjiä niin, että kilpailu tarjotuista palveluista rajoittuu paikallistasolle, ja joiden vaikutus rajat ylittäviin investointeihin on todellisuudessa enintään marginaalinen;

<sup>(285)</sup> Katso esimerkiksi komission päätökset valtioneuvostokasiossa N 258/2000, Dorstenin uima-allas (EUVL C 172, 16.6.2001, s. 16); C 10/2003 – Alankomaat – Voittoa tavoittelemattomat huvivenesatamat (EUVL L 34, 6.2.2004, s. 63); SA.37963 – Yhdistynyt kuningaskunta – Alleged State aid to Glenmore Lodge (EUVL C 277, 21.8.2015, s. 3); SA.38208 – Yhdistynyt kuningaskunta – Alleged State aid to UK member-owned golf clubs (EUVL C 277, 21.8.2015, s. 4).

<sup>(286)</sup> Katso 2.6 jakso edellytyksistä, joiden täyttyessä kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvät toiminnot ovat luonteeltaan taloudellisia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla. Sellaisten kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvien toimintojen, jotka eivät ole luonteeltaan taloudellisia, osalta ei ole tarpeen arvioida, onko mahdollisella julkisella rahoituksella vaikutusta kauppaan.

<sup>(287)</sup> Katso esimerkiksi komission päätökset valtioneuvostokasiossa N 630/2003, tuki Sardinian alueen paikallismuseoille (EUVL C 275, 8.11.2005, s. 3); SA.34466, Kypros – Center for Visual Arts and Research (EUVL C 1, 4.1.2013, s. 10); SA.36581, Kreikka – Construction of Archaeological Museum, Messara, Crete (EUVL C 353, 3.12.2013, s. 4); SA.35909 (2012/N) – Tšekki – Infrastructure for tourism (NUTS II region Southeast) (EUVL C 306, 22.10.2013, s. 4); SA.34891 (2012/N) – Puola – State support to Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł (EUVL C 293, 9.10.2013, s. 1).

<sup>(288)</sup> Katso esimerkiksi komission päätökset valtioneuvostokasiossa N 543/2001, Irlanti – Sairaalinvestointien veronhuojennukset (EUVL C 154, 28.6.2002, s. 4); SA.34576, Portugali – Jean Piaget North-east Continuing Care Unit (EUVL C 73, 13.3.2013, s. 1); SA.37432 – Tšekki – Funding to public hospitals in the Hradec Králové Region (EUVL C 203, 19.6.2015, s. 2); SA.37904 – Saksa – Alleged State aid to medical center in Durmersheim (EUVL C 188, 5.6.2015, s. 2); SA.38035 – Saksa – Alleged aid to a specialised rehabilitation clinic for orthopaedic medicine and trauma surgery (EUVL C 188, 5.6.2015, s. 3).

<sup>(289)</sup> Katso esimerkiksi komission päätökset valtioneuvostokasiossa N 257/2007, Subsidies for theatre productions in the Basque country (EUVL C 173, 26.7.2007, s. 1); N 458/2004, Editorial Andaluza Holding; (EUVL C 131, 28.5.2005, s. 1); SA.33243, Jornal de Madeira (EUVL C 16, 19.1.2013, s. 1).

<sup>(290)</sup> Katso esimerkiksi komission päätös valtioneuvostokasiossa N 486/2002, Ruotsi – Tuki Visbyssä sijaitsevalle konferenssikeskukselle (EUVL C 75, 27.3.2003, s. 2).

<sup>(291)</sup> Katso komission päätös valtioneuvostokasiossa SA.33149 – Saksa – Alleged unlawful State aid for the Städtische Projekt "Wirtschaftsbür Gaarden" – Kiel (EUVL C 188, 5.6.2015, s. 1).

<sup>(292)</sup> Katso esimerkiksi komission päätös valtioneuvostokasiossa SA.38441 – Yhdistynyt kuningaskunta – Isles of Scilly Air links (EUVL C 5, 9.1.2015, s. 4).

<sup>(293)</sup> Katso esimerkiksi komission päätökset valtioneuvostokasiossa SA.39403 – Alankomaat – Investment in the port of Lauwersoog (EUVL C 259, 7.8.2015, s. 4); SA.42219 – Saksa – Refurbishment of the Schuhmacher-quay in the port of Maasholm (EUVL C 426, 18.12.2015, s. 5).

h) tiettyjen köysiratalaitteistojen (ja erityisesti hiihtohissien) rahoitus alueilla, joilla on vähän palveluja ja rajallinen matkailukapasiteetti. Komissio on selvittänyt, että seuraavat tekijät otetaan tavallisesti huomioon sellaisten laitteistojen, jotka pystyvät houkuttelemaan myös muita kuin paikallisia käyttäjiä ja joiden yleensä katsotaan vaikuttavan kauppaan, erottamiseksi urheiluun liittyvistä laitteistoista alueilla, joilla on vähän palveluja ja rajallinen matkailukapasiteetti ja joilla julkisella tuella ei ehkä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan <sup>(294)</sup>: a) laitteiston sijainti (esimerkiksi kaupunkien sisällä tai kylien välillä); b) käyttöaika; c) käyttäjät pääasiassa paikallisia (päivä- ja viikkolippujen suhde); d) laitteistojen kokonaismäärä ja kapasiteetti suhteessa paikallisten käyttäjien määrään; e) muut matkailuun liittyvät palvelut alueella. Samat tekijät voivat tarvittavin mukautuksin olla merkityksellisiä myös muunlaisten palvelujen osalta.

198. Vaikka useimmissa tapauksissa olosuhteet, joiden vallitessa tukea myönnetään, riittävät osoittamaan, että tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, kyseiset olosuhteet olisi esitettävä asianmukaisesti. Tukiohjelmien osalta riittää yleensä, että tarkastellaan kyseisen ohjelman piirteitä <sup>(295)</sup>.

## 7. INFRASTRUKTUURI: ERÄITÄ ERITYISSELVENNYKSIÄ

### 7.1 Johdanto

199. Tässä tiedonannossa vahvistettua valtiontuen käsitettä koskevia ohjeita sovelletaan taloudelliseen käyttöön tarkoitettun infrastruktuurin julkiseen rahoitukseen, aivan kuten muuhunkin taloudellista toimintaa suosivaan julkiseen rahoitukseen <sup>(296)</sup>. Kun otetaan huomioon infrastruktuurin julkisen rahoituksen strateginen merkitys, ei vähiten kasvun edistäjänä, ja kysymykset, joita siihen usein liittyy, on kuitenkin aiheellista antaa nimenomaisia ohjeita siitä, milloin infrastruktuurin julkinen rahoitus suosii yritystä, antaa tälle edun ja vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

200. Infrastruktuurihankkeisiin liittyy usein monenlaisia toimijoita, ja mahdollinen valtiontuki saattaa hyödyttää infrastruktuurin rakentamista (myös laajentamista tai parantamista), toiminnan harjoittamista tai käyttöä <sup>(297)</sup>. Tässä jaksossa on sen vuoksi hyödyllistä erottaa toisistaan infrastruktuurin rakennuttaja ja/tai ensimmäinen omistaja (rakennuttaja/omistaja <sup>(298)</sup>), toiminnanharjoittajat (toisin sanoen yritykset, jotka käyttävät infrastruktuuria suoraan tarjotakseen palveluja loppukäyttäjille, mukaan lukien yritykset, jotka hankkivat infrastruktuurin rakennuttajalta/omistajalta taloudelliseen käyttöön tai hankkivat toimiluvan tai tekevät vuokrasopimuksen infrastruktuurin käytöstä ja toiminnan harjoittamisesta) ja loppukäyttäjät. Nämä toiminnot voivat kuitenkin joissain tapauksissa olla päällekkäisiä.

### 7.2 Tuki rakennuttajalle/omistajalle

#### 7.2.1 Taloudellinen toiminta vastaan muu kuin taloudellinen toiminta

201. Useimpien infrastruktuurien julkisen rahoituksen on aikaisemmin katsottu kuuluvan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, koska niiden rakentamisen ja toiminnan katsottiin olevan osa julkisen politiikan yleisiä toimenpiteitä eikä taloudellista toimintaa <sup>(299)</sup>. Viime vuosina useat tekijät, kuten markkinoiden vapauttaminen, yritysten yksityistäminen, markkinoiden yhdentyminen ja tekninen kehitys, ovat kuitenkin lisänneet infrastruktuurien kaupallisia käyttömahdollisuuksia.

<sup>(294)</sup> Komission tiedonanto jäsenvaltioille ja muille asianosaisille valtiontuesta N 376/01 – Köysiratalaitteistoja koskeva valtiontukiohjelma (EYVL C 172, 18.7.2002, s. 2).

<sup>(295)</sup> Katso esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.1987, Saksa v. komissio, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, 18 kohta.

<sup>(296)</sup> Infrastruktuurin julkinen rahoitus sisältää kaikenlaisen valtion resurssien myöntämisen infrastruktuurin rakentamiseen, hankkimiseen tai sen toiminnan harjoittamiseen.

<sup>(297)</sup> Tässä jaksossa ei käsitellä infrastruktuurin rakentamiseen osallistuvilla urakoitsijoilla mahdollisesti myönnettävää tukea.

<sup>(298)</sup> ”Omistaja” on mikä tahansa yksikkö, jolla on infrastruktuurin todelliset omistusoikeudet ja joka nauttii niistä johtuvista taloudellista hyödyistä. Esimerkiksi jos omistaja siirtää omistusoikeutensa erilliselle yksikölle (esimerkiksi satamaviranomaiselle), joka hallinnoi infrastruktuuria omistajan puolesta, tämän voidaan katsoa korvaavan omistajan valtiontukien valvonnassa.

<sup>(299)</sup> Kahdeskymmenesviides kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, 1995, 175 kohta.

202. Asiassa *Aéroports de Paris* <sup>(300)</sup> annetussa tuomiossa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tunnusti tämän kehityksen ja selvensi, että lentoaseman toiminnan harjoittaminen on nähtävä taloudellisenä toimintana. Tuoremmassa asiassa *Leipzig/Halle* <sup>(301)</sup> annetussa tuomiossa puolestaan vahvistettiin, että kaupallisen lentoaseman kiitoradan rakentaminen on kaupallista toimintaa. Vaikka mainitut tapaukset liittyvät erityisesti lentoasemiin, näyttää siltä, että unionin tuomioistuinten esittämiä periaatteita voidaan tulkita laajemmin, minkä vuoksi niitä voidaan soveltaa muiden sellaisten infrastruktuurien rakentamiseen, jotka ovat erottamattomasti sidoksissa taloudelliseen toimintaan <sup>(302)</sup>.
203. Toisaalta sellaisten infrastruktuurien julkinen rahoitus, joita ei ole tarkoitus hyödyntää kaupallisesti, ei periaatteessa kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Tämä koskee esimerkiksi infrastruktuuria, jota käytetään sellaisiin toimintoihin, joista valtio yleensä huolehtii osana julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi sotilaskohteet, lentoasemien lennonjohto, majakat ja muut yleiseen navigointiin liittyvät laitteet, myös sisävesillä, yleisen edun mukainen tulvien torjunta ja vedenkorkeuden sääntely, poliisi ja tullilaitos), tai jota ei käytetä tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla (esimerkiksi maksutta yleisessä käytössä olevat tiet). Tällaiset toiminnot eivät ole luonteeltaan taloudellisia ja ne jäävät sen vuoksi valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, kuten myös kyseisiin toimintoihin liittyvän infrastruktuurin julkinen rahoitus <sup>(303)</sup>.
204. Jos infrastruktuuri, jota on alun perin käytetty muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, osoitetaan myöhemmin taloudelliseen käyttöön (esimerkiksi silloin kun sotilaslentokenttä muunnetaan siviilikäyttöön), ainoastaan kustannukset, jotka aiheutuvat infrastruktuurin muuntamisesta taloudelliseen käyttöön, otetaan huomioon arvioitaessa toimenpidettä valtiontukisääntöjen nojalla <sup>(304)</sup>.
205. Jos infrastruktuuria käytetään sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, sen rakentamisen julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan vain siinä määrin, kuin se kattaa taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset.
206. Jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiintukemiseen. Tämä voidaan varmistaa rajoittamalla julkinen rahoitus muun kuin taloudellisen toiminnan nettokustannuksiin (pääomakulut mukaan luettuina), jotka on yksilöitävä selvästi erillisen kirjanpidon avulla.
207. Jos kyseessä on infrastruktuurin sekakäyttö, mutta kuitenkin niin, että infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, komissio katsoo, että sen rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön. Näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin <sup>(305)</sup>. Esimerkkejä tällaisista taloudellisista liitännäistoiminnoista voivat olla tutkimuslaitokset, jotka toisinaan vuokraavat laitteistojaan ja laboratorioitaan teollisuuskumppaneilleen <sup>(306)</sup>. Komissio katsoo myös, että

<sup>(300)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, *Aéroports de Paris v. komissio*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, 125 kohta, vahvistettu valituksessa annetulla yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla 24.10.2002, *Aéroports de Paris v. komissio*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617. Ks. myös yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 17.12.2008, *Ryanair v. komissio*, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, 88 kohta.

<sup>(301)</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 24.3.2011, *Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, erityisesti 93 ja 94 kohta, vahvistettu valituksessa annetulla unionin tuomioistuimen tuomiolla 19.12.2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig/Halle GmbH v. komissio*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, erityisesti 40–43 ja 47 kohta.

<sup>(302)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. komissio*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, 43 ja 44 kohta. Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, *Eventech v. The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 40 kohta.

<sup>(303)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, *komissio v. Italia*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 ja 8 kohta. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.5.1988, *Bodson v. Pompes funèbres des régions libérées*, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, 18 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 24.3.2011, *Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, 98 kohta.

<sup>(304)</sup> Katso komission päätös valtioneudesta SA.23324 – Tampere-Pirkkalan lentoasema (EUVL L 309, 13.11.2013, s. 27), ja valtioneudesta SA.35388 – Puola – Gdynia-Kosakowon lentoaseman muuttaminen.

<sup>(305)</sup> Tässä yhteydessä infrastruktuurin taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista.

<sup>(306)</sup> Jos toimintojen liitännäisyys loppuu, myös toissijaiset taloudelliset toiminnot voivat kuulua valtiontukisääntöjen piiriin (ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.9.2013, *Saksa v. komissio*, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, luonnonsuojelujärjestöjen puun myynnistä ja matkailutoiminnoista).

lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettäviin infrastruktuureihin liittyvien tavanomaisten palvelujen, kuten ravintoloiden, myymälöiden ja maksullisen pysäköinnin, julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska nämä palvelut eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista ja niiden rahoituksella on todennäköisesti enintään marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin tai sijoittautumiseen.

208. Kuten tuomioistuimien totesi asiassa Leipzig/Halle antamassaan tuomiossa, infrastruktuurin tai sen osan rakentaminen voi kuulua valtion julkisen vallan käyttöön <sup>(307)</sup>. Tällaisessa tapauksessa infrastruktuurin (tai sen osan) julkiseen rahoitukseen ei sovelleta valtiontukisääntöjä.
209. Ennen Aéroports de Paris -tuomiota vallinneen epävarmuuden vuoksi viranomaiset voivat perustellusti katsoa, että infrastruktuurin julkinen rahoitus, joka oli myönnetty ennen kyseisen tuomion antamista, ei ollut valtiontukea ja että sen vuoksi kyseisiä toimenpiteitä ei tarvinnut ilmoittaa komissiolle. Tästä seuraa, että komissio ei voi asettaa ennen Aéroports de Paris -tuomiota lopullisesti hyväksytyjen toimenpiteiden rahoitusta kyseenalaiseksi valtiontukisääntöjen perusteella <sup>(308)</sup>. Tämä ei merkitse minkäänlaista oletusta valtiontuen tai oikeutettujen odotusten olemassaolosta tai puuttumisesta silloin, kun rahoitustoimenpiteitä ei ole lopullisesti hyväksytty ennen Aéroports de Paris -tuomiota, koska tämä on todennettava tapauskohtaisesti <sup>(309)</sup>.

#### 7.2.2 Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan

210. Niissä tapauksissa, joissa komissio katsoi, että tietyt toimenpiteet eivät voineet vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan 196–197 kohdan mukaisesti, sovelletulla perustelulla voi olla merkitystä erityisesti paikallisen tai kunnallisen infrastruktuurin tietyn julkisen rahoituksen kannalta, vaikka infrastruktuuria käytettäisiin kaupallisesti. Näille tapauksille ominaista on se, että vaikutusalue on ensi sijassa paikallinen. Lisäksi niiden osalta on näyttöä siitä, että toimenpiteellä on todennäköisesti enintään marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin. Esimerkiksi ensi sijassa paikallisia käyttäjiä palvelevien vapaa-ajantilojen, terveydenhuoltolaitosten, pienten lentoasemien tai satamien rakentaminen, jonka vaikutus rajat ylittäviin investointeihin on vähäinen, ei todennäköisesti vaikuta kauppaan. Se, että toimenpiteellä ei ole vaikutusta kauppaan, voitaisiin osoittaa muun muassa tiedoilla, joiden mukaan infrastruktuuria käytetään vain rajallisesti jäsenvaltion ulkopuolelta ja rajat ylittäviä investointeja tehdään tarkasteltavilla markkinoilla hyvin vähän tai on epätodennäköistä, että toimenpide vaikuttaa haitallisesti tällaisiin investointeihin.
211. On tilanteita, joissa tietyt infrastruktuurit eivät kilpaile suoraan muiden sellaisten joko samanlaisten tai erilaisten infrastruktuurien kanssa, joiden tarjoamien palvelujen korvaavuusaste on huomattava, tai ne eivät kilpaile kyseisten palvelujen kanssa suoraan <sup>(310)</sup>. Infrastruktuurien välisen suoran kilpailun puuttuminen on todennäköistä, kun on kyse kattavista verkkoinfrastruktuureista <sup>(311)</sup>, jotka ovat luonnollisia monopoleja, sillä niiden toisintaminen olisi epätaloudellista. Samoin voi olla aloja, joilla infrastruktuurien rakentamisen yksityinen rahoitus on vähäistä <sup>(312)</sup>. Komissio katsoo, että vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailun vääristyminen on yleensä poissuljettua infrastruktuurin rakentamisessa silloin, kun i) infrastruktuurilla ei ole tavallisesti suoria kilpailijoita, ii) yksityinen rahoitus on alalla ja kyseisessä jäsenvaltiossa vähäistä ja iii) infrastruktuurin tarkoituksena ei ole valikoivasti suosia tiettyä yritystä tai toimialaa vaan se hyödyttää koko yhteiskuntaa.

<sup>(307)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. komissio, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, 47 kohta.

<sup>(308)</sup> Komission 3 päivänä lokakuuta 2012 antama päätös valtiontukiasiassa SA.23600, Münchenin lentoaseman terminaalin 2 rahoitusjärjestelyt (EUVL L 319, 29.11.2013, s. 8), johdanto-osan 74–81 kappale. Komission vuonna 1994 antamissa lentoliikenteen suuntaviivoissa todetaan, että ”infrastruktuurin (lentoasemien, moottoritien, siltojen jne.) rakentaminen tai laajentaminen on yleisluonteinen talouspoliittinen toimenpide, jota komissio ei voi valvoa perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen nojalla” (EUVL C 350, 10.12.1994, s. 5), 12 kohta.

<sup>(309)</sup> Nämä selvennykset eivät rajoita koheesiopolitiikan sääntöjen soveltamista näissä olosuhteissa, mistä on annettu ohjeita muissa yhteyksissä. Katso esimerkiksi komission ohje COCOFille: Verification of compliance with State Aids in infrastructure cases (saatavilla osoitteessa [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof\\_12\\_0059\\_01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof_12_0059_01_en.pdf)).

<sup>(310)</sup> Esimerkiksi palvelut, joita kaupalliset lauttaliikenteen harjoittajat tarjoavat, voivat kilpailla maksullisen sillan tai tunnelin kanssa.

<sup>(311)</sup> Verkkoinfrastruktuurissa verkon eri osat täydentävät toisiaan sen sijaan, että ne kilpailisivat toistensa kanssa.

<sup>(312)</sup> Kysymystä siitä, onko markkinarahoitus tietyllä alalla merkityksentöntä, on arvioitava kyseessä olevan jäsenvaltion tasolla, ei alueellisella tai paikallisella tasolla, samaan tapaan kuin markkinoiden olemassaoloa jäsenvaltiossa arvioidaan (katso esimerkiksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 26.11.2015, Espanja v. komissio, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, 44 kohta).

212. Jotta tietyn hankkeen kaikki julkinen rahoitus kuuluisi valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, jäsenvaltioiden on varmistettava, että infrastruktuurien rakentamiseen 211 kohdassa mainituissa tilanteissa myönnettyä rahoitusta ei voida käyttää muiden taloudellisten toimintojen, kuten infrastruktuurin toiminnan harjoittamisen, ristiintukemiseen tai välilliseen tukemiseen. Ristiintukeminen voidaan sulkea pois varmistamalla, että infrastruktuurin omistaja ei harjoita muuta taloudellista toimintaa tai – jos kyseinen omistaja harjoittaa muuta taloudellista toimintaa – pitämällä erillistä kirjanpitoa, kohdentamalla kustannukset ja tulot asianmukaisesti ja huolehtimalla, että mahdollinen julkinen rahoitus ei hyödytä muita toimintoja. Epäsuora tuki erityisesti infrastruktuurin toiminnanharjoittajalle voidaan sulkea pois esimerkiksi valitsemalla toiminnanharjoittaja tarjouskilpailulla.

### 7.2.3 Tuki infrastruktuurin rakennuttajalle/omistajalle – toimialakohtainen katsaus

213. Tässä jaksossa tarkastellaan, kuinka komissio aikoo arvioida infrastruktuurirahoituksen valtiontukiluonnetta eri toimialoilla ja ottaa huomioon pääpiirteet, joita eri toimialojen julkisella infrastruktuurirahoituksella nykyisin tyypillisesti on edellä esitettyjen edellytysten suhteen. Katsaus ei vaikuta hankkeiden erityispiirteet huomioon ottavan, tapauskohtaisen arvioinnin tulokseen. Se ei myöskään rajoita tapaa, jolla tietty jäsenvaltio on järjestänyt infrastruktuurin käyttöön liittyvien palvelujen tarjonnan, eikä kaupallisten palvelujen ja sisämarkkinoiden kehitystä. Sen tarkoituksena ei ole korvata yksittäistä arviointia siitä, täyttääkö infrastruktuurin rahoitustoimenpide kaikki valtiontuen käsitteen osatekijät. Komissio on myös antanut tarkempia toimialakohtaisia neuvoja joissain suuntaviivoissaan ja puitteissaan.

214. **Lentoasemainfrastruktuuri** käsittää monenlaisia infrastruktuureja. Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on vahvistettu, että useimmat lentoasemainfrastruktuurit<sup>(313)</sup> on tarkoitettu lentoasemapalvelujen tarjoamiseen lentoyhtiöille maksua vastaan<sup>(314)</sup>. Kyse on siis taloudellisesta toiminnasta, ja sen vuoksi kyseisten infrastruktuurien rahoitukseen sovelletaan valtiontukisääntöjä. Jos infrastruktuuri on tarkoitettu lentoliikenteeseen liittymättömiin kaupallisiin palveluihin muille käyttäjille, myös sen julkiseen rahoitukseen sovelletaan valtiontukisääntöjä<sup>(315)</sup>. Koska lentoasemat usein kilpailevat toistensa kanssa, on todennäköistä, että lentoasemainfrastruktuurin rahoitus vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sen sijaan sellaisissa toiminnissa käytettävien infrastruktuurien julkinen rahoitus, jotka kuuluvat valtion vastuulle osana julkisen vallan käyttöä, ei kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Tällaisiksi ei-taloudellisiksi toiminnoksi katsotaan yleensä lennonjohto, lentokoneiden pelastus- ja palontorjuntatehtävät, poliisi ja tullilaitos sekä toimet, jotka ovat tarpeen siviili-ilmailun suojaamiseksi lentoasemilla siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta.
215. Kuten komission päätöskäytännöstä<sup>(316)</sup> ilmenee, myös **satamainfrastruktuurien** julkinen rahoitus suosii taloudellista toimintaa ja kuuluu sen vuoksi periaatteessa valtiontukisääntöjen piiriin. Lentoasemien tapaan satamat voivat kilpailla toistensa kanssa, ja sen vuoksi on todennäköistä, että satamainfrastruktuurin rahoitus vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sellaiset infrastruktuureihin tehtävät investoinnit, jotka ovat välttämättömiä valtion vastuulle osana julkisen vallan käyttöä kuuluvan toiminnan kannalta, eivät kuitenkaan kuulu valtiontukien valvonnan piiriin. Tällaisia muita kuin taloudellisia toimintoja ovat yleensä meriliikenteen valvonta, palontorjunta, poliisi ja tullilaitos.
216. **Laajakaistainfrastruktuuria** käytetään televiestinnän liittymäpalvelujen tarjoamiseksi loppukäyttäjille. Liittymäpalvelujen tarjoaminen loppukäyttäjille maksua vastaan on taloudellista toimintaa. Operaattorit rakentavat usein laajakaistainfrastruktuurin ilman valtion rahoitusta, mikä on todiste huomattavasta markkinarahoituksesta, ja monilla alueilla on useita eri operaattorien verkkoja, jotka kilpailevat toistensa kanssa<sup>(317)</sup>. Laajakaistainfrastruktuurit ovat osa laajoja toisiinsa liittyviä kaupallisia verkkoja. Näistä syistä laajakaistainfrastruktuurin julkinen

<sup>(313)</sup> Esimerkiksi kiitotiet ja niiden valaistusjärjestelmät, terminaalit, asematasot, rullaustiet tai keskitetty maahuolintainfrastruktuuri kuten matkatavarahihnat.

<sup>(314)</sup> Suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (EUVL C 99, 4.4.2014, s. 3), 31 kohta.

<sup>(315)</sup> Suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (EUVL C 99, 4.4.2014, s. 3), 33 kohta.

<sup>(316)</sup> Komission 27 päivänä maaliskuuta 2014 antama päätös valtiontuesta SA.38302 – Italia – Port of Salerno; komission 22 päivänä helmikuuta 2012 antama päätös valtiontuesta SA.30742 (N/2010) – Liettua – Construction of infrastructure for the passenger and cargo ferries terminal in Klaipeda (EUVL C 121, 26.4.2012, s. 1); komission 2 päivänä heinäkuuta 2013 antama päätös valtiontuesta SA.35418 (2012/N) – Kreikka – Extension of Piraeus Port (EUVL C 256, 5.9.2013, s. 2).

<sup>(317)</sup> Kuten 211 kohdassa ja alaviiteessä 312 todetaan, kysymystä siitä, onko markkinarahoitusta tietyllä alalla merkitykseltä, on arvioitava kyseisen jäsenvaltion tasolla, ei alueellisella tai paikallisella tasolla.

rahoitus liittymäpalvelujen tarjoamiseksi loppukäyttäjille kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, kuten ilmenee suuntaviivoista valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä <sup>(318)</sup>. Sen sijaan ainoastaan viranomaisille tarjotut liittymäpalvelut eivät ole taloudellista toimintaa. Tämän vuoksi niin sanottujen suljettujen verkkojen julkinen rahoitus ei ole valtiontukea <sup>(319)</sup>.

217. **Energiainfrastruktuuria** <sup>(320)</sup> käytetään energiapalvelujen tarjoamiseen maksua vastaan, eli kyse on taloudellisesta toiminnasta. Energiainfrastruktuuri on suuressa määrin markkinatoimijoiden rakentama, mikä on osoitus huomattavasta markkinarahoituksesta. Infrastruktuuri rahoitetaan käyttäjämaksujen avulla. Energiainfrastruktuurin julkinen rahoitus suosii sen vuoksi taloudellista toimintaa ja sillä on todennäköisesti vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, joten se kuuluu periaatteessa valtiontukisääntöjen soveltamisalaan <sup>(321)</sup>.
218. **Tutkimusinfrastruktuurien** julkinen rahoitus voi suosia taloudellista toimintaa ja kuuluu sen vuoksi valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, siltä osin kuin infrastruktuuria on todella tarkoitus käyttää taloudelliseen toimintaan (kuten laitteistojen tai laboratorioden vuokraus yrityksille, palvelujen tarjoaminen yrityksille tai sopimustutkimusten suorittaminen). Julkinen rahoitus tutkimusinfrastruktuureille, joita käytetään muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, esimerkiksi riippumattomaan tutkimustoimintaan tiedon lisäämiseksi ja ymmärryksen parantamiseksi, ei sen sijaan kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Tarkempia ohjeita tutkimusalan taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisistä eroista on tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävästä valtiontuesta annetuissa puitteissa <sup>(322)</sup>.
219. Vaikka **rautatieinfrastruktuurin** <sup>(323)</sup> toiminta voi olla taloudellista toimintaa <sup>(324)</sup>, mahdollisten käyttäjien saataville tasavertaisin ja syrjimättömin ehdoin asetettavan rautatieinfrastruktuurin rakentaminen täyttää yleensä – toisin kuin infrastruktuurin toiminta – 211 kohdassa mainitut edellytykset ja sen vuoksi sen rahoitus ei tavallisesti vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vääristä kilpailua. Sen varmistamiseksi, ettei hankkeen rahoitus kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, jäsenvaltioiden on lisäksi huolehdittava siitä, että 212 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Sama koskee **rautatiesiltoihin, rautatietunneleihin ja kaupunkien liikenneinfrastruktuuriin** <sup>(325)</sup> tehtäviä investointeja.
220. Maksuttomaan julkiseen käyttöön tarkoitettut **tiet** ovat yleisiä infrastruktuureja eikä niiden julkinen rahoitus kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Sen sijaan maksullisten teiden ylläpito on monissa tapauksissa taloudellista toimintaa. Tieinfrastruktuurin rakentaminen, myös maksullisten teiden <sup>(326)</sup> rakentaminen (toisin kuin maksullisten teiden ylläpito ja edellyttäen, että kyse ei ole erityisinfrastruktuurista), täyttää kuitenkin yleensä 211 kohdassa esitetyt edellytykset, minkä vuoksi sen rahoitus ei tavallisesti vaikuta jäsenvaltioiden

<sup>(318)</sup> EUVL C 25, 26.1.2013, s. 1. Suuntaviivojen mukaan laajakaista-alalle on ominaista erityisesti se, että laajakaistaverkkoa voivat käyttää useat televiestintäpalveluja tarjoavat operaattorit ja sen vuoksi verkossa voi olla kilpailevia operaattoreita.

<sup>(319)</sup> EU:n suuntaviivat valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä (EUVL C 25, 26.1.2013, s. 1), 11 kohta ja alaviite 14.

<sup>(320)</sup> Energiainfrastruktuuriin kuuluvat erityisesti sähkön, kaasun ja öljyn siirto-, jakelu- ja varastointi-infrastruktuurit. Ks. määritelmä valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosiksi 2014–2020 annettujen suuntaviivojen (EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1) 31 kohdassa.

<sup>(321)</sup> Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1), 3.8 jakso; komission 10 päivänä heinäkuuta 2014 antama päätös valtiontuesta SA.36290 – Yhdistynyt kuningaskunta – Northern Ireland Gas Pipeline; extension to the West and the North West.

<sup>(322)</sup> EUVL C 198, 27.6.2014, s. 1, 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>(323)</sup> Esimerkiksi raiteet ja rautatieasemat.

<sup>(324)</sup> Tämä huomio ei vaikuta kysymykseen siitä, onko valtion infrastruktuurin toiminnanharjoittajalle myöntämä etu valtiontukea. Esimerkiksi jos infrastruktuurin toiminta kuuluu lakisääteisen monopolin piiriin ja jos kilpailu on suljettu pois infrastruktuurin toiminnan harjoittamisen markkinoilta, valtion kyseiselle toiminnanharjoittajalle myöntämä etu ei voi vääristää kilpailua eikä se sen vuoksi ole valtiontukea. Katso tämän tiedonannon 188 kohta ja komission 17 päivänä heinäkuuta 2002 tekemä päätös valtiontuesta N 356/2002 – Yhdistynyt kuningaskunta – Network Rail, ja komission 2 päivänä toukokuuta 2013 antama päätös valtiontuesta SA.35948 – Tšekki – Prolongation of interoperability scheme in railway transport. Kuten 188 kohdassa todettiin, jos omistaja tai toiminnanharjoittaja toimii toisilla vapautetuilla markkinoilla, sen olisi ristiintukemisen estämiseksi pidettävä erillistä kirjanpitoa, kohdennettava kustannukset ja tulot asianmukaisesti ja varmistettava, että mahdollinen julkinen rahoitus ei hyödytä muita toimintoja.

<sup>(325)</sup> Kuten raitovaunuliikenteen raiteet tai maanalainen julkinen liikenne.

<sup>(326)</sup> Mukaan lukien kaupallisesti hyödynnettäville maille johtavat tiet, ks. komission 1 päivänä lokakuuta 2014 antama päätös asiassa SA.36147, väitetty infrastruktuurituki yritykselle Propapier, ja komission 8 päivänä tammikuuta 2016 antama päätös asiassa SA.36019 – Road infrastructure measures in the vicinity of a real estate project – Uplace.



väliseen kauppaan tai vääristä kilpailua<sup>(327)</sup>. Sen varmistamiseksi, ettei hankkeen julkinen rahoitus kuulu valtiontukisääntöjen piiriin, jäsenvaltioiden on lisäksi huolehdittava siitä, että 212 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Samat perustelut koskevat **siltoihin, tunneleihin ja sisävesiväyliin (esimerkiksi jokiin ja kanaaleihin)** tehtäviä investointeja.

221. Vaikka **vesi- ja jätevesiverkkojen**<sup>(328)</sup> toiminnan harjoittaminen on taloudellista toimintaa, kattavan vesi- ja jätevesiverkon rakentaminen täyttää yleensä 211 kohdan edellytykset. Sen vuoksi tällaisen verkon rahoitus ei vääristä kilpailua eikä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sen varmistamiseksi, ettei hankkeen rahoitus kuulu valtiontukisääntöjen piiriin, jäsenvaltioiden on lisäksi huolehdittava siitä, että 212 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät.

### 7.3 Tuki toiminnanharjoittajille

222. Kun kaikki perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tekijät täyttyvät infrastruktuurin rakennuttajan/omistajan osalta, tämä rakennuttaja/omistaja on saanut valtiontukea riippumatta siitä, käyttääkö se infrastruktuuria suoraan tarjotakseen itse tavaroita tai palveluja vai antaako se infrastruktuurin sellaisen kolmantena osapuolena olevan toiminnanharjoittajan saataville, joka puolestaan tarjoaa palveluja infrastruktuurin loppukäyttäjille (esimerkiksi silloin, kun lentoaseman omistaja myöntää toimiluvan palvelujen tarjoamiseen lentoasemalla).

223. Toiminnanharjoittajat, jotka käyttävät tuettua infrastruktuuria tarjotakseen palveluja loppukäyttäjille, saavat etua, jos infrastruktuurin käyttö antaa niille sellaisen taloudellisen hyödyn, jota ne eivät olisi voineet saada tavanomaisilla markkinaehdoilla. Tämä pätee yleensä silloin, kun niiden infrastruktuurin käyttöoikeudesta maksama hinta on pienempi kuin se, jonka ne maksaisivat vastaavasta infrastruktuurista tavanomaisten markkinaehtojen mukaisesti. Ohjeita siitä, kuinka voidaan määrittää, ovatko toimintaehdot markkinaehtojen mukaiset, on 4.2 jaksossa. Komissio katsoo kyseisen jakson mukaisesti, että toiminnanharjoittajan taloudellinen etu voidaan sulkea pois, jos infrastruktuurin (tai sen osan) toiminnan harjoittamista koskeva toimilupa myönnetään positiivisella hinnalla kaikki 90–96 kohdassa esitetyt asiaankuuluvat edellytykset täyttävällä tarjouskilpailulla<sup>(329)</sup>.

224. Komissio muistuttaa kuitenkin, että jos jäsenvaltio ei noudata ilmoitusvelvollisuuttaan ja rakennuttajan/omistajan saaman tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, komissio voi antaa välipäätöksen, jossa jäsenvaltiota vaaditaan keskeyttämään toimenpiteen täytäntöönpano ja väliaikaisesti perimään takaisin mahdollisesti maksettu määrä, kunnes komissio on tehnyt päätöksen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Myös kansallisilla tuomareilla on velvollisuus tehdä näin kilpailijoiden pyynnöstä. Jos komissio toimenpiteen arvioituaan antaa päätöksen, jossa se toteaa, että tuki ei sovellu sisämarkkinoille ja määrää sen perittäväksi takaisin, infrastruktuurin toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa vaikutusta ei voida sulkea pois.

### 7.4 Tuki loppukäyttäjille

225. Jos infrastruktuurin toiminnanharjoittaja on saanut valtiontukea tai sen varat ovat valtion varoja, se voi myöntää etua infrastruktuurin käyttäjille (jos ne ovat yrityksiä), elleivät käyttöehdot täytä markkinataloustoimintatestin edellytyksiä, toisin sanoen infrastruktuuri on käyttäjien saatavilla markkinaehdoin.

<sup>(327)</sup> Epätavallinen tilanne, jossa valtiontuen olemassaoloa ei voida sulkea pois, olisi esimerkiksi kahden jäsenvaltion välinen silta tai tunneli, jonka tarjoama palvelu on suurelta osin korvattavissa kaupallisten lauttayhtiöiden tarjoamalla palvelulla, tai maksullisen tien kanssa suoraan kilpailevan toisen maksullisen tien rakentaminen (esimerkiksi kaksi rinnakkain kulkevaa maksullista tietä, jotka tarjoavat suurelta osin korvattavissa olevia palveluja).

<sup>(328)</sup> Vesi- ja jätevesiverkkoihin sisältyy vedenjakeluun ja jäteveden kuljetukseen liittyvä infrastruktuuri, kuten niiden putkistot.

<sup>(329)</sup> Katso komission 1 päivänä lokakuuta 2014 antama päätös asiassa SA.38478 – Unkari – Development of the Győr-Gönyű National Public Port. Sen sijaan infrastruktuurin rakennuttajan/omistajan etua ei voida sulkea pois tarjouskilpailulla, jolla voidaan ainoastaan vähentää myönnettyä tukea.

226. Edellä 4.2 jaksossa esitettyjen yleisten periaatteiden mukaisesti kyse ei tällaisissa tapauksissa ole edun myöntämisestä käyttäjille, jos infrastruktuurin käyttömaksut on määritetty kaikki 90–96 kohdassa esitetyt asiaankuuluvat edellytykset täyttävän tarjouskilpailun avulla.
227. Kuten 4.2 jaksossa todettiin, jos tällaista näyttöä ei ole saatavilla, kysymystä siitä, onko transaktio markkinaehtojen mukainen, voidaan arvioida tarkastelemalla niitä ehtoja, joiden perusteella vastaavat yksityiset toiminnanharjoittajat myöntävät vastaavan infrastruktuurin käyttöluvan vastaavissa tilanteissa (vertailuanalyysi), jos tällainen vertailu on mahdollinen.
228. Jos yhtäkään edellä esitettyä arviointiperustetta ei voida soveltaa, se seikka, että transaktio on markkinaehtojen mukainen, voidaan määrittää yleisesti hyväksytyn vakioimuotoisen arviointimenetelmän perusteella. Komissio katsoo, että sellaisten avointen infrastruktuurien julkinen rahoitus, joita ei ole tarkoitettu tietyille käyttäjille, täyttää markkinataloustoimijatestin, kun käyttäjät ennakolta tarkasteltuna parantavat asteittain hankkeen/toiminnanharjoittajan kannattavuutta. Näin on silloin, kun infrastruktuurin toiminnanharjoittaja tekee yksittäisten käyttäjien kanssa kaupallisia järjestelyjä, joiden ansiosta kaikki kyseisistä järjestelyistä aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa, mukaan lukien vankkoihin keskipitkän aikavälin näkymiin perustuva kohtuullinen voittomarginaali. Arvioinnissa olisi otettava huomioon kaikki toiminnanharjoittajalle tietyn käyttäjän toiminnasta aiheutuvat lisätulot ja odotetut lisämenot <sup>(330)</sup>.

## 8. LOPPUMÄÄRÄYKSET

229. Tämä tiedonanto korvaa seuraavat komission tiedonannot:
- komission tiedonanto (93/C 307/03) jäsenvaltioille ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan sekä komission direktiivin 80/723/ETY 5 artiklan soveltamisesta julkisiin yrityksiin tehdasteollisuuden alalla <sup>(331)</sup>;
  - komission tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista <sup>(332)</sup>;
  - komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen <sup>(333)</sup>.
230. Tämä tiedonanto korvaa valtiontuen käsitteeseen liittyvät mahdolliset päinvastaiset lausumat voimassa olevissa komission tiedonannoissa ja puiteissa, lukuun ottamatta lausumia, jotka koskevat tiettyjä aloja ja ovat perusteltuja niiden ominaispiirteiden vuoksi.

---

<sup>(330)</sup> Katso esimerkiksi komission 1 päivänä lokakuuta 2014 antama päätös asiassa SA.36147, väitetty infrastruktuurituki yritykselle Propapier. Katso myös suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (EUVL C 99, 4.4.2014, s. 3), 61–64 kohta.

<sup>(331)</sup> EYVL C 307, 13.11.1993, s. 3.

<sup>(332)</sup> EYVL C 209, 10.7.1997, s. 3.

<sup>(333)</sup> EYVL C 384, 10.12.1998, s. 3.