

EFTAn VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS

N:o 155/07/KOL,

tehty 3 päivänä toukokuuta 2007,

valtiontuesta, joka on myönnetty arvonlisäverohyvityksiä koskevan Norjan lain pykälän nojalla
(Norja)

EFTAn VALVONTAVIRANOMAINEN ⁽¹⁾, joka

sekä katsoo seuraavaa:

OTTAA HUOMIOON Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ⁽²⁾ ja erityisesti sen 61–63 artiklan sekä pöytäkirjan 26,

OTTAA HUOMIOON EFTAn jäsenvaltioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ⁽³⁾ ja erityisesti sen 24 artiklan,

OTTAA HUOMIOON valvonta- ja tuomioistuinten sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 2 kohdan sekä II osan 4 artiklan 4 kohdan, 6 artiklan, 7 artiklan 5 kohdan sekä 10 ja 14 artiklan,

OTTAA HUOMIOON valvontaviranomaisen suuntaviivat ⁽⁴⁾ ETA-sopimuksen 61 ja 62 artiklan soveltamisesta ja tulkinnasta,

OTTAA HUOMIOON valvonta- ja tuomioistuinten sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan II osan 27 artiklassa tarkoitetuista täytäntöönpanosäännöksistä 14 päivänä heinäkuuta 2004 tehdyn valvontaviranomaisen päätöksen,

OTTAA HUOMIOON arvonlisäverohyvityksiä koskevan Norjan lain pykälää koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta 19 päivänä heinäkuuta 2006 tehdyn valvontaviranomaisen päätöksen N:o 225/06/KOL ⁽⁵⁾,

ON KEHOTTANUT Norjaa ja asianomaisia esittämään huomautuksensa tästä päätöksestä ja ottaa huomioon Norjan viranomaisten huomautukset,

⁽¹⁾ Jäljempänä 'valvontaviranomainen'.

⁽²⁾ Jäljempänä 'ETA-sopimus'.

⁽³⁾ Jäljempänä 'valvonta- ja tuomioistuinten sopimus'.

⁽⁴⁾ Suuntaviivat ETA-sopimuksen 61 ja 62 artiklan sekä valvonta- ja tuomioistuinten sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan soveltamista ja tulkintamistä varten, EFTAn valvontaviranomainen hyväksynyt ja julkaissut 19 päivänä tammikuuta 1994 (EYVL L 231, 3.9.1994, ja ETA-täydennysosa N:o 32, 3.9.1994). Suuntaviivoja on muutettu viimeksi 7. helmikuuta 2007. Jäljempänä 'valtiontuen suuntaviivat'.

⁽⁵⁾ EUVL C 305, 14.12.2006, ja ETA-täydennysosa N:o 32, 14.12.2006, s. 1.

I TAUSTA

1. Menettely

Valvontaviranomainen vastaanotti 16 päivänä lokakuuta 2003 päivätyllä kirjeellä kantelun, jossa väitettiin, että tietynlaiset koulut, jotka kilpailevat kantelijan kanssa erityispalvelujen tarjoamisesta offshore-alalle, saavat valtiontukea arvonlisäverohyvityksiä koskevan lain ⁽⁶⁾ 3 pykälässä säädettyinä tuotantopanoksista maksetun veron hyvityksinä. Kunnalliset koulut, jotka kilpailevat muiden yritysten kanssa tiettyjen alv:stä vapautettujen koulutuspalvelujen tarjoamisesta, saavat hyvityksiä tuotantopanoksiin sisältyvästä alv:stä, jota ne ovat maksaneet kaupallisesti tarjoamiensa palveluiden yhteydessä hankkimistaan tavaroista ja palveluista. Hyvityksiä ei myönnetä kyseisten koulujen kanssa kilpaileville yksityisille yrityksille. Valvontaviranomainen vastaanotti kirjeen ja kirjasi sen saapuneiksi 20 päivänä lokakuuta 2003 (asiakirja nro 03-7325 A).

Asiasta käydyin kirjeenvaihdon ⁽⁷⁾ jälkeen valvontaviranomainen ilmoitti Norjan viranomaisille 19 päivänä heinäkuuta 2006 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 363440) päätöksestään N:o 225/06/KOL, jolla se aloitti valvonta- ja tuomioistuinten sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan II osan 4 artiklan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn. Menettely koski arvonlisäverohyvityksiä koskevan Norjan lain 3 pykälää.

Norjan viranomaiset esittivät 18 päivänä syyskuuta 2006 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 388922) huomautuksensa kyseisestä päätöksestä.

Valvontaviranomaisen päätös N:o 225/06/KOL julkaistiin 14 päivänä joulukuuta 2006 Euroopan unionin virallisessa lehdessä C 305 ja samana päivänä myös ETA-täydennysosassa N:o 62. Kolmannet eivät esittäneet asiasta lisähuomautuksia päätöksen julkaisemisen jälkeen.

2. Alv:tä ja alv-hyvityksiä koskeva Norjan lainsäädäntö

Alv-hyvityksiä koskeva laki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004. Sen tarkoituksena on lieventää alv-laista johtuvia kilpailun vääristymiä.

⁽⁶⁾ Paikallis- ja alueviranomaisille myönnettävistä arvonlisäverohyvityksistä 12 päivänä joulukuuta 2003 säädetty laki N:o 108 (*Low om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv*). Jäljempänä 'alv-hyvityksiä koskeva laki'.

⁽⁷⁾ Ks. lisätietoja valvontaviranomaisen päätöksestä N:o 225/06/KOL (EUVL C 305, 14.12.2006).

Alv on kulutusvero, joka määräytyy täsmällisesti suhteellisenä osuutena tavaroiden ja palvelujen hinnasta riippumatta siitä, kuinka monta liiketointa tuotanto- tai jakeluprosessissa toteutetaan ennen vaihetta, jossa vero kannetaan lopulliselta asiakkaalta.

Pääsääntönä on, että kauppaa tai liiketoimintaa harjoittavan henkilön, jonka on rekisteröidyttävä arvonlisäverovelvolliseksi, jäljempänä 'verovelvollinen', on laskettava ja maksettava veroa alv-lain soveltamisalaan kuuluvien tavaroiden ja palveluiden myynnistä⁽¹⁾. Hän voi vähentää myynnistä suoritettavasta verosta yrityksen käyttöön tarkoitetuista tavaroista ja palveluista kannettavan tuotantopanoksista maksettavan veron⁽²⁾. Alv-järjestelmässä kaikkien verovelvollisten tavaroista ja palveluista kannetaan siten samansuuruisia veroa. Tasapuolisuus onkin yksi alv-järjestelmän pääpiirteistä.

Alv-lain I luvun 5, 5 a ja 5 b pykälällä tietyt liiketoimet jätetään kuitenkin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia liiketoimia ovat tiettyjen laitosten, organisaatioiden jne. harjoittama myynti⁽³⁾, kiinteistöjen tai kiinteää omaisuutta koskevien oikeuksien luovutus ja vuokraus sekä tiettyjen palvelujen tarjoaminen. Viimeksi mainittuja ovat muun muassa terveydenhoito-palvelut ja terveydenhoitoon liittyvät palvelut, sosiaalipalvelut, koulutuspalvelut, rahoituspalvelut, julkisen vallan käyttöön liittyvät palvelut, palvelut, jotka tarjotaan oikeutena käydä teatteri-, ooppera-, baletti-, elokuva- ja sirkusnäytöksissä sekä gallerioissa ja museoissa pidettävissä näyttelyissä, arpajaispalvelut ja palvelut, jotka liittyvät ruokailupalvelujen tarjoamiseen koulujen ja muiden oppilaitosten ruokaloissa⁽⁴⁾.

Edellä esitetystä seuraa, että kaikkien verovelvollisten, jotka tarjoavat alv-lain soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä tavaroita ja palveluita, maksavat tuotantopanoksista veroa hankkimistaan tavaroista ja palveluista mutta eivät voi vähentää sitä verovelastaan, koska verovelvollinen on kyseisten hankintojen tapauksessa lopullinen asiakas.

Alv-vapautuksen vuoksi vapautuksen piiriin kuuluvien tavaroiden ja palveluiden toimittajien on maksettava hankkimistaan palveluista ja tavaroista tuotantopanoksista maksettavaa veroa kuten kuka tahansa lopullinen asiakas (ja ilman mahdollisuutta veloittaa myynnistä suoritettavaa veroa lopullisilta asiakkailta). Tämä alv-vapautusten looginen seuraus on kuitenkin vääristänyt kilpailua toisella tasolla. Kuten muut verovapautuksen piiriin

⁽¹⁾ Arvonlisäverolain III luvun 10 pykälän momentti. Ks. tältä osin alv-lain IV luku yhdessä sen I luvun kanssa.

⁽²⁾ Alv-lain VI luvun 21 pykälän.

⁽³⁾ Alv-lain 5 pykälän mukaan tiettyjen yksiköiden, kuten museoiden, teattereiden, voittoa tavoittelemattomien yhdistysten jne. harjoittama myynti on vapautettu alv:stä. Alv-lain 5 pykälän 2 momentissa säädetään, että valtiovarainministeriö voi antaa asetuksia, joilla rajoitetaan ja täydennetään ensimmäisen alamomentin säännösten soveltamista, ja säätää, että ensimmäisen alamomentin f alamomentissa tarkoitettujen yritysten on poikkeuksellisesti laskettava ja maksettava myynnistä suoritettavaa veroa, jos alv-vapautus aiheuttaa merkittävää kilpailun vääristymistä suhteessa muihin rekisteröityneisiin yrityksiin, jotka toimittavat vastaavia tavaroita ja tarjoavat vastaavia palveluita.

⁽⁴⁾ Ks. alv-lain 5 b pykälä.

kuuluvat integroituneet yritykset, julkisyhteisöillä on kannustin tehdä nk. *in-house*-hankintoja⁽⁵⁾ eli julkisyhteisön sisäisiä hankintoja sen sijaan, että ne hankkisivat palveluita tai tavaroita markkinoilta. Norjan viranomaiset säätivät alv-hyvityksiä koskevan lain luodakseen järjestelmän, jossa toimijoilla ei ole erityistä kannustinta tuottaa tavaroita tai palveluita omien resurssiensa turvin ulkoisten hankintojen sijaan.

Alv-hyvityksiä koskevan lain 2 pykälässä luetellaan tyhjentävästi kaikki lain soveltamisalaan kuuluvat toimijat:

- a) paikallis- ja alueviranomaiset, jotka harjoittavat paikallista tai alueellista toimintaa, jossa kunnanvaltuusto tai lääninhallitus tai muu valtuusto on paikallishallintolain⁽⁶⁾ tai muun paikallishallintoa koskevan erityislainsäädännön nojalla ylin elin;
- b) paikallishallintolain tai muun paikallishallintoa koskevan erityislainsäädännön mukaisesti perustetut kuntayhtymät;
- c) yksityiset tai voittoa tavoittelemattomat yritykset siltä osin kuin ne tarjoavat paikallis- tai alueviranomaisten lakisäteisiin velvoitteisiin kuuluvia terveydenhoito-, opetus- tai sosiaalipalveluita;
- d) päivähoitolain⁽⁷⁾ 6 pykälässä mainitut päivähoitolaitokset;
- e) kirkkovaltuusto (*Kirkelig fellelsråd*).

Norjan valtio korvaa alv-hyvityksiä koskevan lain 3 pykälän ja 4 pykälän 2 momentin nojalla tuotantopanoksista maksettavan veron, jota alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisalaan kuuluvat verovelvolliset maksavat ostaessaan tavaroita ja palveluita muilta verovelvollisilta, silloin kun näillä ei ole alv-lain mukaisen verovapautuksen vuoksi oikeutta tuotantopanoksista maksettavan veron vähennykseen⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ *In-house*-hankintoja ei katsota alv-velvollisuuden piiriin kuuluviksi liiketoimiksi.

⁽⁶⁾ Paikallishallinnosta 25. syyskuuta 1992 annettu laki N:o 107 (*Lov om kommuner og fylkeskommuner*).

⁽⁷⁾ Päivähoitolaitoksista 17. kesäkuuta 2005 annettu laki N:o 64 (*Lov om barnehager*).

⁽⁸⁾ Norjan alv-järjestelmän toimintaa käsitellään yksityiskohtaisemmin päätöksen N:o 225/06/KOL I jakson 2 kohdassa (s. 2) "*Legal framework on VAT and VAT compensation in Norway*".

3. Epäilykset, joita valvontaviranomainen esitti muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyssä päätöksessä

Valvontaviranomainen katsoi alustavasti alv-hyvityksiä koskevan lain 3 pykälää koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tekemässään päätöksessä N:o 225/06/KOL, että alv-hyvityksiä koskevan lain 3 pykälässä säädetty tuotantopanoksesta maksettavan veron hyvitys oli ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Valvontaviranomainen katsoi, että alv-hyvityksiä koskevan lain nojalla myönnetty hyvitys maksettiin valtion varoista, jotka valtio maksoi valtion talousarviosta. Valvontaviranomaisen mukaan sillä, tasapainotetaanko valtiolle hyvityksestä aiheutuneita kustannuksia paikallis- ja alueviranomaisille siirrettävien varojen vähentämisellä, ei sinänsä ollut merkitystä päätöksessä esitetyn arvioinnin kannalta.

Valvontaviranomainen katsoi lisäksi, että Norjan viranomaiset myöntävät taloudellisen yrityksille, jotka eivät ole arvonlisäverovelvollisia mutta jotka kuuluvat alv-hyvityksiä koskevan lain 2 pykälän soveltamisalaan, siltä osin kuin ne maksavat tavara- ja palveluhankintoja koskevasta tuotantopanoksista maksettavasta verosta hyvityksiä niille.

Arvioidessaan tuen valikoivuutta valvontaviranomainen esitti epäilyjä siitä, voitiinko alv-hyvitystä, jonka se katsoi aineellisesti valikoivaksi toimenpiteeksi, perustella alv-järjestelmän luonteella ja toimintatavalla eli voitiinko hyvitys katsoa alv-järjestelmään sisältyvien tavoitteiden mukaiseksi tai oliko sille asetettu muita tavoitteita, jotka eivät liittyneet itse järjestelmään. Norjan viranomaisten antamien selvitysten mukaan alv-hyvitystä koskevan lain tarkoituksena oli helpottaa ja tukea alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisalaan kuuluvien verovelvollisten päätöstä siitä, kannattaisiko niiden tehdä *in-house*-hankintoja vai hankkia tavarat ja palvelut muualta ja maksaa niistä alv:ta. Valvontaviranomaisella ei ollut varmuutta siitä, voitiinko tämän tarkoituksen katsoa kuuluvan varsinaisen alv-järjestelmän luonteeseen ja loogiikkaan, sillä alv on yksi kulutusveroista. Valvontaviranomaisen alustavan näkemyksen mukaan alv-hyvitys ei ollut varsinaisesti osa vuonna 1970 perustettua alv-järjestelmää vaan erillinen toimenpide, joka otettiin käyttöön myöhemmin tiettyjen alv-järjestelmästä aiheutuneiden vääristymien oikaisemiseksi.

Valvontaviranomainen huomautti, että vaikka alv-hyvitys lievensi vääristymiä kuntien hankintojen osalta, se vääristi kilpailua sellaisten yritysten välillä, jotka harjoittivat samaa taloudellista toimintaa alv-vapautuksen piiriin kuuluvilla aloilla.

Valvontaviranomainen muistutti, että alv-hyvitysjärjestelmän edunsaajat voivat periaatteessa saada hyvitystä tuotantopanoksiin sisältyvästä alv:sta järjestelmään liittyvien ehtojen mukaisesti riippumatta siitä, vaikuttaako kyseisillä aloilla toimiville oikeushenkilöille myönnetty tuki kauppaan. Osa alv-hyvityksiä koskevan lain kattamista aloista on osittain tai kokonaan ETA:n laajuisen kilpailun kohteena. Näillä aloilla toimiville yrityksille myönnetty tuki voi sen vuoksi vaikuttaa ETA-sopimuksen sopi-

muspuolten väliseen kauppaan. Valvontaviranomaisen tehtävänä oli arvioida järjestelmää kokonaisuutena eikä sen soveltamista sen kattamiin yksittäisiin aloihin. Valvontaviranomainen katsoi oikeuskäytännön perusteella alustavasti, että koska alv-hyvityksiä koskevalla lailla luotiin koko maan kattava yleinen järjestelmä, se pystyi vaikuttamaan sopimuspuolten väliseen kauppaan.

Valvontaviranomainen esitti epäilyjä myös siitä, voitiinko tuotantopanoksista maksettavan veron hyvitys katsoa ETA-sopimuksen 61 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrättyjen poikkeusten perusteella ETA-sopimuksen valtioneukisääntöjen mukaiseksi. Lisäksi vaikka tuen voitiin mahdollisesti joissakin tilanteissa katsoa soveltuvan ETA-sopimuksen toimintaan ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdan poikkeuksen perusteella, valvontaviranomainen katsoi myös alustavasti, ettei kyseisellä määräyksellä voitu perustella koko alv-hyvityksiä koskevan lain mukaisen järjestelmän soveltuvuutta ETA-sopimuksen toimintaan.

4. Norjan viranomaisten huomautukset

Norjan viranomaiset toimittivat 18 päivänä syyskuuta 2006 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 388922) huomautuksia valvontaviranomaisen päätöksestä aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Huomautukset jaettiin kolmeen ryhmään:

4.1 Alv-hyvitysjärjestelmän tausta

Norjan viranomaisten mukaan alv on yleinen vero, jota sovelletaan periaatteessa kaikkeen kaupalliseen toimintaan, johon liittyy tavaroiden valmistusta ja jakelua sekä palveluiden tarjoamista. Kuluihin sisältyvä alv voidaan palauttaa vain siltä osin kuin veronmaksaja tarjoaa alv-velvollisuuden piiriin kuuluvia palveluita. Tällä hetkellä voimassa olevien alv-sääntöjen mukaan valtaosa kuntasektorilla harjoitettavasta toiminnasta on jätetty alv-velvollisuuden ulkopuolelle:

”Kuntatasolla harjoitettava toiminta jää yleensä alv-järjestelmän ulkopuolelle. Kuntien perustoiminnot, kuten terveystoiminta, koulutus ja sosiaalipalvelut, eivät kuulu alv-velvollisuuden piiriin. Taloudellinen toiminta, johon kunnat osallistuvat viranomaisena, eivät kuulu alv:n piiriin. Kuntien maksamaa alv:ta, joka liittyy verosta vapautettuun tai muuhun kuin verotettavaan toimintaan, ei voida periä takaisin. Niistä voidaan käyttää nimitystä 'alv:sta aiheutuvat piilokustannukset'. Tämä voidaan nähdä myös alv-järjestelmään liittyvänä poikkeamana. Koska alv-järjestelmän otaksutaan noudattavan tasapuolisuuden periaatetta, kuntien alv-kohtelu voi vääristää kilpailua. Se, että kunnat eivät ehkä peri takaisin yksityisen sektorin tarjoamista tuotantopanoksista maksettua alv:ta, saattaa johtaa siihen, että viranomaiset huolehtivat itse alv-velvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista sen sijaan, että ne hankkisivat kyseiset palvelut yksityiseltä sektorilta.”

Norjan viranomaisten mukaan sillä, että yleisestä alv-hyvitysjärjestelmästä maksetaan kunnille hyvityksiä kaikista tavaroista ja palveluista kannettavasta tuotantopanoksista maksettavasta verosta, pyritään luomaan tasapuoliset edellytykset *in-house*-hankinnoille ja ulkoisille hankinnoille.

”Alv ei enää vääristä kuntien viranomaisten päätöksentekoa siitä, hoitavatko ne palvelut in-house-hankintoina vai hankkivatko ne alv-velvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut yksityisiltä palveluntarjoajilta. [...] Tasapuolisuus voidaan katsoa alv-hyvitysjärjestelmän tavoitteeksi.”

Norjan viranomaiset korostivat jo alustavassa tutkintavaiheessa esittämänsä näkemystä, jonka mukaan alv-hyvitysjärjestelmässä ei ole kyse alv-hyvityksiä koskevan lain 2 pykälän soveltamisalaan kuuluville yrityksille suunnatusta tukitoimenpiteestä. Tätä näkemystä perustellaan sillä, että kun yleinen alv-hyvitysjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2004, kuntien vuotuisia talousarviomäärärahoja vähennettiin vastaavasti suhteessa tuotantopanoksista maksettavan veron hyvitysten odotettavissa olevaan määrään. Alv-hyvitysjärjestelmä ei sen vuoksi vaikuta valtion tuloihin. Järjestelmää voidaan kuvata omarahoitteisena järjestelmänä, joka perustuu alennuksista/hyvityksistä aiheutuvien kustannusten jakoon kunnille.

4.2 ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki

Norjan viranomaiset ilmoittivat 18 päivänä syyskuuta 2006 päivätyssä kirjeessä, että ne eivät yhdy valvontaviranomaisen näkemykseen, jonka mukaan alv-hyvityksiä koskeva laki olisi katsottava valtiontueksi. Norjan viranomaiset perustelivat kantansa seuraavasti:

Taloudellinen etu

Norjan viranomaiset katsovat, ettei alv-hyvitystä ole perusteltua luokitella eduksi, joka vapauttaisi yritykset maksuista, jotka niiden olisi yleensä kustannettava talousarviostaan. Koska kunnat rahoittavat alv-hyvitysjärjestelmän itse yleisten avustusten pienentämisen muodossa, niille ei todellisuudessa myönnetä taloudellista etua. Alv-hyvitysjärjestelmä ei myöskään aiheuta alennuksia veron määrään eikä veronmaksun lykkäämistä. Norjan viranomaiset katsovat sen vuoksi, että alv-hyvitysjärjestelmää ei voida verrata toimenpiteisiin, jotka keventävät edunsaajan verorasitusta tosiasiallisesti.

Valikoivuus

Alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisala on rajattu tarkoin, sillä siinä säädettyjä hyvityksiä hankituista tuotantopanoksista maksettavasta verosta voidaan myöntää vain lain 2 pykälän soveltamisalaan kuuluville oikeushenkilöille.

Valikoivaa verotustoimenpidettä voidaan kuitenkin perustella kyseisen verojärjestelmän luonteella tai taloudellisella rakenteella. Norjan viranomaiset katsoivat, että valvontaviranomainen jätti näkemyksessään, jonka mukaan alv-hyvitys ei ole alv-järjestelmän osa, ottamatta huomioon niiden näkemyksen, jonka mukaan alv-hyvityksen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa koko alv-järjestelmän luonteen ja toimintatavan kanssa. Norjan viranomaiset vastustivat tätä toteamusta viitaten valvontaviran-

omaisen antamien valtiontuen suuntaviivojen 17 B.3.1 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin, joissa käsitellään eriytettyihin toimenpiteisiin liittyviä eri näkökohtia. Norjan viranomaisten mukaan alv-hyvitystä voidaan perustella kyseisen verojärjestelmän luonteella tai taloudellisella rakenteella. Ne viittasivat tältä osin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen annettujen suuntaviivojen 17B.3.4 lukuun. Tasapuolisuus ja syrjimättömyys ovat alv-järjestelmän peruseriaatteita. Norjan viranomaiset ovat sen vuoksi sitä mieltä, että tasapuolisuuden voidaan katsoa olevan erottamaton osa alv-järjestelmää. Tasapuolisuus, joka on erottamaton osa alv-järjestelmää, on myös alv-hyvitysjärjestelmälle asetettu tavoite. Norjan viranomaisten näkemyksen mukaan alv-hyvitysjärjestelmän voidaan sen vuoksi perustellusti katsoa olevan sopusoinnussa varsinaisen alv-järjestelmän luonteen ja toimintatavan kanssa.

Norjan viranomaiset totesivat lisäksi, että jos alv-hyvitysjärjestelmä olisi poistettava käytöstä, alv-järjestelmä aiheuttaisi jälleen kilpailun vääristymistä: ”Se seikka, että kunnat eivät voisi periä takaisin tuotantopanoksista maksamaansa alv:ta vääristäisi kuntien viranomaisten päätöksentekoa siitä, hoitavatko ne palvelut in-house-hankintoina vai hankkivatko ne alv-velvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut yksityisiltä palveluntarjoajilta.”

Norjan viranomaiset huomauttivat, että nk. Rattsø-komitea arvioi useita potentiaalisia toimenpiteitä, joilla voitaisiin lieventää alv-järjestelmästä aiheutuvia kilpailunvääristymiä, ja päätti lopulta, että alv-hyvitysjärjestelmä olisi niistä sopivin vaihtoehto⁽¹⁾. Yksi komitean arvioimista potentiaalisista toimenpiteistä oli kunnille myönnetyn tuotantopanoksiin sisältyvän alv:n vähennysoikeuden laajentaminen. Toinen vaihtoehto oli yleisen alv-velvollisuuden ulottaminen myös kuntiin. Rattsø-komitea päätti olla laajentamatta kuntien oikeutta vähentää tuotantopanoksiin sisältyvä alv veroista, sillä se olisi aiheuttanut häiriötä alv:n kantamiseen yleisenä verona. Lisäksi otettiin huomioon se, että tällainen toimenpide voisi saada aikaan painetta muiden ryhmien suunnalta. Rattsø-komitea ei myöskään päätenyt sisällyttämään kuntia yleisen alv-velvollisuuden piiriin. Komitea otti huomioon muun muassa sen, että koska monia kunnallisia palveluita tarjotaan maksutta, alv:lle ei ole käytettävissä laskentaperustaa:

”Kuntien vähennysoikeuksien laajentaminen ja kuntien sisällyttäminen yleisen alv-velvollisuuden piiriin olisivat molemmat alv-järjestelmän puitteissa toteutettavia ratkaisuja. Tällaisten toimenpiteiden peruste – alv-järjestelmästä aiheutuvan kilpailun vääristymisen lieventäminen – olisi kuitenkin täsmälleen sama kuin alv-hyvitysjärjestelmäm. Hyvitysjärjestelmän ja tuotantopanoksista maksettavan veron vähennysoikeuden laajentamisen välillä ei taloudelliselta kannalta ole eroa. Ministeriö pitääkin mahdollisena, että alv-hyvitysjärjestelmän käyttöönotolla sinänsä ei ole seurauksia.”

⁽¹⁾ *Norges Offentlige Utredninger (NOU) 2003: 3, Merverdiavgiften og kommunene, Konkurranserevidninger mellom kommuner og private, jäljempänä 'Rattsø-raportti'.*

Vaikutus kauppaan

Norjan viranomaiset kritisoivat valvontaviranomaisen arviointia perusteista, joita käytetään tarkasteltaessa kauppaan kohdistuvia vaikutuksia.

”Alv-hyvitysjärjestelmän kautta maksetaan pääasiassa korvauksia kunnille niiden lakisääteiseen toimintaan liittyvistä tavara- ja palveluhankinnoista kannettavasta tuotantopanoksista maksettavasta verosta. Kuntien on huolehdittava tiettyjen lakisääteisten palveluiden tarjoamisesta. Kyse on erityisesti koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluista. Esimerkiksi terveyspalveluiden alalla kuntien odotetaan tarjoavan muun muassa yleislääkäripalveluita, sairaanhoitopalveluita, kätilöpalveluita ja hoitolaitospalveluita. Sosiaalialalla kuntien on tarjottava edunsaajille käytännön ja taloudellista tukea, esim. sosiaalisen asuntotuotannon muodossa.”

”Alv-hyvityksiä koskevan lain 2 ja 3 pykälän nojalla alv-hyvityksiä voidaan myöntää myös kunnille, jotka harjoittavat muuta kuin lakisääteistä toimintaa. Läänien kunnallisten koulujen tarjoaman erityisopetuksen lisäksi ministeriö ei kuitenkaan ole tietoinen sellaisista alv-järjestelmän soveltamisalaan kuulumattomista aloista, joiden osalta olisi tutkittava, kilpailevatko niillä toimivat alv-hyvitysten saajat palveluidensa tarjoamisessa muiden ETA-alueella sijaitsevien yritysten kanssa.”

Norjan viranomaiset katsoivat sen vuoksi, että aloilla, jotka on vapautettu alv-lain soveltamisesta, toimii vain harvoja Euroopassa sijaitseviin Norjan naapurimaihin sijoittautuneita yrityksiä, jotka kilpailisivat palveluiden tarjoamisessa alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisalaan kuuluvien norjalaisten yritysten kanssa. Myös sellaisilla tekijöillä kuin fyysinen etäisyys palveluntarjoajaan, kielivaikeudet ja muut kulttuurisidonnaisuudet on ratkaiseva vaikutus palveluntarjoajan valintaan.

Norjan viranomaisten mukaan sitä, että norjalaisten yritysten ja muiden ETA:ssa sijaitsevien yritysten välillä on erittäin vähän kilpailua alv-vapautuksen piiriin kuuluvilla aloilla, olisi pidettävä merkityksellisenä seikkana laadittaessa totuudenmukaista arviointia alv-hyvitysjärjestelmästä ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan mukaisin perustein.

Norjan viranomaiset olivatkin siinä käsityksessä, että alv:stä vapautetuilla aloilla toimiville yrityksille myönnetyn alv-hyvityksen ei voida katsoa voivan vaikuttaa kauppaan ETA-sopimuksen sopimuspuolten välillä.

4.3 Yleisiä huomautuksia

Norjan viranomaiset mainitsivat useita EU:n jäsenvaltioita, jotka ovat ottaneet käyttöön järjestelmän hyvittääkseen paikallishallinnon verovapaasta toiminnasta aiheutuneita alv-kustannuksia. Ruotsissa, Tanskassa, Suomessa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on otettu käyttöön erilaisia järjestelmiä, joista

maksetaan alv-hyvityksiä paikallishallinnolle ja joiden tarkoituksena on poistaa vääristymät viranomaisten valinnoista julkisen palvelutarjonnan ja julkisten palveluiden yksityiseltä sektorilta ostamisen välillä. Paljolti samankaltaisia alv-hyvitysjärjestelmiä on käytössä myös Ranskassa, Luxemburgissa, Itävallassa ja Portugalissa.

Norjan viranomaiset lainasivat myös entistä komission jäsentä Frits Bolkesteinia. Helmikuun 1. päivänä 2000 päivytyssä kirjeessä (belgialaiselle) Michel Hansennelle, joka oli tiedustellut Euroopan parlamentilta, oliko Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytetty alv-hyvitysjärjestelmä kuudennen alv-direktiivin mukainen, Frits Bolkestein totesi, että ”alv-hyvitysjärjestelmä ei ole ristiriidassa kuudennen alv-direktiivin kanssa”, sillä ”se koskee puhtaasti taloudellisia liiketoimia eri viranomaisten välillä ja perustuu kunkin maan viranomaistensa rahoittamisessa noudattamaan kansalliseen politiikkaan”.

Frits Bolkestein otti kantaa myös ”järjestelmään, jonka Irlannin hallitus ottaisi mahdollisesti käyttöön tukeakseen irlantilaisia hyväntekeväisyysjärjestöjä niiden maksamaa vähennysoikeuden ulkopuolelle jäävää alv:a vastaavalla määrällä”. Frits Bolkesteinin mukaan ”julkisten avustusten myöntäminen ei sinänsä ole vastoin Euroopan unionin alv-lainsäädäntöä”.

Norjan viranomaiset myönsivät, että mikään näistä lainauksista ei koskenut suoraan valtiontukisääntöjä. Niiden mukaan kyseiset lainaukset osoittivat kuitenkin, ettei alv-hyvitysjärjestelmien katsoa olevan ristiriidassa kuudennen alv-direktiivin kanssa. Viranomaiset katsoivat tämän vahvistukseksi sille, että alv-hyvitysjärjestelmät ovat sopuosinnussa varsinaisen alv-järjestelmän luonteen ja toimintatavan kanssa.

II ARVIOINTI

1. Onko kyse valtiontuesta?

1.1 Johdanto

ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, EY:n jäsenvaltion tai EFTA-valtion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu tämän sopimuksen toimintaan, siltä osin kuin se vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan.”

Valvontaviranomainen haluaa esittää alustavan huomautuksen tämän arvioinnin soveltamisalasta. Tämä päätös ei koske Norjan viranomaisten päätöstä tiettyjen liiketoimien jättämisestä alv-lain soveltamisalan ulkopuolelle. Päätös koskee vain tietyiltä alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä kannettavan tuotantopanoksista maksettavan veron hyvityksiä.

Valvontaviranomainen haluaa lisäksi painottaa kolmea huomautusta, jotka se esitti jo päätöksessä N:o 225/06/KOL:

Pääsääntönä on, että EFTA-valtion verotusjärjestelmä ei kuulu ETA-sopimuksen soveltamisalaan. Kukin EFTA-valtio suunnittelee verotusjärjestelmänsä ja soveltaa sitä valitsemansa käytännön mukaan. Alv-hyvityksiä koskevan lain 3 pykälän mukaisen tuotantopanoksista maksettavan veron hyvityksen kaltaisen verotustoimenpiteen toteuttamisella voi kuitenkin olla seurauksia, joiden perusteella toimenpiteen voidaan katsoa kuuluvan ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Oikeuskäytännön⁽¹⁾ mukaan 61 artiklan 1 kohdassa ei erotella kyseisiä valtion toimia syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan määrittely perustuu vaikutuksiin.

Toiseksi kysymys siitä, onko tarkasteltavana oleva toimenpide valtiontukea, koskee vain taloudellista toimintaa eli toimintaa, joka muodostuu hyödykkeiden tai palvelujen tarjoamisesta tietyillä markkinoilla⁽²⁾. Toimenpide on valtiontukea vain, jos se suosii yrityksiä. Kilpailusääntöjä sovellettaessa käsite yritys kattaa kaikki ”taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta”⁽³⁾. Vaikka osa oikeushenkilöistä, jotka saavat hyvityksiä tuotantopanoksista maksettavasta verosta, ei täytä yritykseksi luokittelemiselle asetettuja edellytyksiä, se seikka, että osa alv-hyvityksiä koskevan lain edunsaajista on yrityksiä, on riittävä peruste järjestelmän arvioimiselle valtiontuen kannalta⁽⁴⁾.

Kolmanneksi tukea voidaan myöntää sekä julkisille että yksityisille yrityksille⁽⁵⁾. Se, että julkinen yritys voidaan katsoa valtiontuen saajaksi, ei välttämättä edellytä, että yrityksellä on valtiosta erillinen oikeushenkilöllisyys. Se, että kyse on julkisoikeudellisesta oikeushenkilöstä, joka on voittoa tavoittelematon laitos, ei välttämättä merkitse, että kyseinen oikeushenkilö ei ole valtiontukisäännöissä tarkoitettu yritys⁽⁶⁾.

Norjan viranomaisten yleisistä huomautuksista, jotka koskevat samankaltaisten järjestelmien käyttöä muualla Euroopan unionissa, valvontaviranomainen toteaa, että kyseiset järjestelmät voivat poiketa alv-hyvityksiä koskevan lain mukaisesta järjestelmästä ja valvontaviranomainen on saattanut Norjan viranomaisten huomautukset Euroopan komission tietoon. Lisäksi oikeuskäytännön mukaan ”jäsenvaltion sille perustamissopimuksen nojalla kuuluvien velvollisuuksien mahdollista noudattamatta jättämistä 92 artiklan kiellon mukaisesti ei voida perustella sillä,

että muutkaan jäsenvaltiot eivät noudata niille kuuluvaa kyseistä velvollisuutta”⁽⁷⁾.

Valvontaviranomainen arvioi seuraavassa, täyttääkö alv-hyvityksiä koskevan lain mukainen ohjelma⁽⁸⁾ ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan mukaiset perusteet, joiden täytyessä se katsotaan valtiontueksi.

1.2 Valtion varat

Jotta tuki katsottaisiin ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, sen on oltava valtion varoistaan myöntämää.

Kyse on valtion suoraan myöntämästä hyvityksestä, joka katsotaan sen vuoksi valtion myöntämäksi ja valtion varoista myönnettyksi.

Norjan viranomaisten mukaan alv-hyvitysjärjestelmä ei ole tuki-toimenpide, koska kyse on omarahoitteisesta järjestelmästä. Niiden mukaan kunnat vastaavat itse alv-hyvitysjärjestelmän rahoituksesta, sillä järjestelmässä yleisiä varainsiirtoja valtion talousarviosta kunnille on supistettu. Kun alv-hyvitysjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2004, kuntien määrärahoja vuotuisessa talousarviossa vähennettiin suhteessa tuotantopanoksista maksettavasta verosta myönnettävien hyvitysten odotettavissa olevaan määrään.

Valvontaviranomainen katsoo, ettei sillä, onko kuntien saamaa rahoitusta supistettu vai ei, ole merkitystä valtiontuen arvioinnin kannalta. Merkityksellistä on se, ovatko kilpailusäännöissä tarkoitettut yritykset saaneet valtiolta taloudellista tukea, joka on maksettu valtion varoista. Kun kunta toimii yrityksenä, se olisi erotettava valtiontuen arvioinnissa kunnasta, joka hoitaa viranomaisen tehtäviä. Sillä, tasoittaako paikallis- ja alueviranomaisille siirrettyjen varojen vähäisempi määrä kustannuksia, joita valtiolle aiheutuu keskushallinnon tasolla, ei ole vaikutusta tähän päätelmään. Tuotantopanoksista maksetun veron hyvitykset rahoitetaan valtion talousarviosta ja ne myönnetään sen vuoksi valtion varoista.

Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan kunkin kunnan valtiolta saamia varainsiirtoja ei myöskään supisteta täsmälleen samassa suhteessa sen saamaan alv-hyvitykseen.

⁽¹⁾ Asia E-6/98, *Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, EFTAn tuomioistuimen raportti vuodelta 1999, s. 76, 34 kohta; yhdistetyt asiat E-5/04, E-6/04 ja E-7/04, *Fesil ja Finnford, PIL ym. ja Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, EFTAn tuomioistuimen raportti vuodelta 2005, s. 121, 76 kohta; asia 173/73, *Italia v. komissio*, Kok. 1974, s. 709, 13 kohta, ja asia C-241/94, *Ranska v. komissio*, Kok. 1996, s. I-4551, 20 kohta.

⁽²⁾ Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, *Pavlov ym.*, Kok. 2000, s. I-6451, 75 kohta.

⁽³⁾ Asia C-41/90, *Höfner ja Elser*, Kok. 1991, s. I-1979, 21 kohta.

⁽⁴⁾ Asia E-2/98, *EFTAn valvontaviranomainen v. Islanti*, EFTAn tuomioistuimen raportti vuodelta 2005, s. 202, 24 kohta.

⁽⁵⁾ Asia C-387/92, *Banco Exterior de España*, Kok. 1994, s. I-877, kohta 11.

⁽⁶⁾ Asia C-244/94, *Fédération Française des Sociétés d'Assurance ym.*, Kok. 1995, s. I-4013, 21 kohta, ja asia 78/76, *Steinike & Weinlig*, Kok. 1977, s. 595, 1 kohta.

⁽⁷⁾ Asia 78/76, *Steinike & Weinlig*, mainittu edellä 24 kohdassa, ja asia T-214/95, *Het Vlaamse Gewest v. komissio*, Kok. 1998, s. II-717, 54 kohta.

⁽⁸⁾ Valvontaviranomainen arvioi päätöksen N:o 225/06/KOL II.2.1. jaksossa, että alv-hyvityksiä koskevan lain mukainen järjestelmä on tukiohjelma. Viittaus koskee kyseistä arviointia.

1.3 Taloudellinen etu

Valtion yritykselle myöntämä tai valtion varoista yritykselle myönnetty rahoitustoimenpide, joka vapauttaa sen kustannuksista, jotka olisivat muuten kuluttaneet yrityksen rahavaroja, muodostaa taloudellisen edun ⁽¹⁾.

Norjan viranomaisten mukaan alv-hyvitysjärjestelmä ei tuota taloudellista etua, sillä se ei aiheuta alennuksia veron määrään eikä veronmaksun lykkäämistä. Alv-hyvitysjärjestelmä ei kevennä missään määrin hyvityksen saajan verorasitusta.

Valvontaviranomainen ei ole samaa mieltä asiasta. Sen näkemys mukaan Norjan viranomaiset eivät ota huomioon eroa, joka niiden olisi tehtävä valtion toiminnan eri osa-alueiden välillä. Tämä tarkoittaa, että ne eivät tässä tapauksessa erota toisistaan valtion toimintaa veroviranomaisena, kuntien toimintaa julkisina eliminä ja kunnallisten yritysten toimintaa erillisinä yksikköinä arvioidessaan, onko kyse valtioneudesta.

Määrittääkseen, onko kyse taloudellisen edun myöntämisestä, valvontaviranomaisen on arvioitava, vapauttaako toimenpide edunsaajat kuluista, jotka niiden olisi yleensä maksettava harjoittaessaan liiketoimintaa. Tuotantopanoksista maksettavasta verosta aiheutuu yrityksen tavanomaisen taloudellisen toiminnan aikana hankintoihin liittyviä käyttökustannuksia, joiden maksamisesta yritys vastaa yleensä itse. Siltä osin kuin Norjan viranomaiset myöntävät tavara- ja palveluhankinnoista kannetusta tuotantopanoksista maksettavasta verosta hyvityksiä yrityksille, jotka kuuluvat alv-hyvityksiä koskevan lain 2 pykälän soveltamisalaan, ne myöntävät kyseisille yrityksille taloudellisen edun. Yritykset saavat taloudellisen edun, sillä käyttökustannukset, jotka kyseisten yritysten on maksettava, alenevat hyvitetyn tuotantopanoksista maksettavan veron määrää vastaavalla määrällä.

Alv-hyvityksiä koskevan lain soveltaminen merkitsee sen vuoksi taloudellisen edun myöntämistä järjestelmän edunsaajille.

1.4 Valikoivuus

Jotta tukitoimenpide katsottaisiin ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneutuksi, sen on oltava valikoiva siltä kannalta, että se suosii ”*tietyjä yrityksiä tai tietyjä tuotannonaloja*”.

Valvontaviranomainen totesi päätöksessään N:o 225/06/KOL alv-hyvityksiä koskevan lain aineellisesti valikoivaksi toimenpiteeksi. Alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisala on rajattu tarkoin, sillä siinä säädettyjä hyvityksiä tuotantopanoshankinnoista maksettavasta verosta voidaan myöntää vain lain 2 pykälän soveltamisalaan kuuluville verovelvollisille. Alv-hyvityksiä koskevan lain nojalla yrityksille myönnetty etu, joka muodostui tuotantopa-

noksista maksettavan veron hyvittämisestä, vapautti kyseiset yritykset velvollisuudesta, joka perustuu kaikkiin tavaroiden ja palveluiden ostajiin sovellettavaan yleiseen alv-järjestelmään.

Oikeuskäytännön mukaan erityistä verotustoimenpidettä voidaan kuitenkin perustella verojärjestelmän sisäisellä toimintatavalla, jos toimenpide noudattaa kyseistä toimintatapaa ⁽²⁾. Mikä tahansa toimenpide, jonka tarkoituksena on vapauttaa tietyllä toimialalla toimivat yritykset kokonaan tai osittain yleisesti sovellettavan järjestelmän mukaisista maksuista, on katsottava valtioneutuksi, jollei vapauttaminen ole perusteltua verojärjestelmän taloudellisen rakenteen luonteen ja toimintatavan perusteella ⁽³⁾.

Valvontaviranomainen arvioi, onko alv-hyvityksiä koskevan lain 3 pykälässä säädetty tuotantopanoksista maksettavan veron hyvitys alv-järjestelmän toimintatavan mukainen. Tässä arvioinnissa valvontaviranomaisen on selvitettävä, onko tuotantopanoksista maksettavan veron hyvitys koko alv-järjestelmän sisäisten tavoitteiden mukainen vai onko sillä muita sellaisia tavoitteita, jotka eivät sisälly alv-järjestelmään.

Alv-järjestelmän päätavoitteena on tiettyjen tavaroiden tai palveluiden verottaminen. Alv on tavaroiden ja palveluiden kulutuksesta kannettava välillinen vero. Perussääntönä on, että alv lasketaan toimitusketjun kaikissa vaiheissa sekä tavaroiden ja palveluiden tuonnista ulkomailta. Lopullinen kuluttaja maksaa alv:n osana ostohintaa ilman verovähennysoikeutta.

Vaikka kaikki tavaroiden ja palveluiden myynti kuuluu periaatteessa alv-velvollisuuden piiriin, jotkin liiketoimet voidaan vapauttaa alv-velvollisuudesta (eivätkä sen vuoksi saa luottoa tuotantopanoksista maksettavan veron maksamiseen), mikä tarkoittaa, että kyseiset liiketoimet eivät ole verotettavia.

Norjan alv-lain I luvun 5, 5a ja 5b pykälällä vapautetaan alv:stä esimerkiksi kiinteistöjen luovutus ja vuokraus, terveyspalveluiden ja niihin liittyvien palveluiden tarjoaminen, sosiaalipalvelut, koulutuspalvelut, rahoituspalvelut jne. Näiden tavaroiden toimitustajia ja palveluiden tarjoajia kohdellaan arvonlisäverotuksessa lopullisina asiakkaina, sillä niiltä kannetaan tuotantopanoksista maksettavaa veroa mutta niillä ei ole mahdollisuutta periä veroa myynnistä. Järjestelmän toimintatapa aiheuttaa sen, että verosta vapautetuista tavaroimituksista ja palveluiden tarjoamisesta ja lopullisten asiakkaiden on maksettava tuotantopanoksista maksettavaa veroa ilman vähennysoikeutta.

⁽²⁾ Edellä mainittu asia E-6/98, *Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, 38 kohta; edellä mainittu yhdistetyt asiat E-5/04, E-6/04 ja E-7/04, *Fesil ja Finnsford, PIL ym. ja Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, 84–85 kohta; yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, *Territorio Histórico de Alava ym. v. komissio*, Kok. 2002, s. II-1275, 163 kohta; asia C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, Kok. 2001, s. I-8365, 42 kohta; asia T-308/00, *Salzgitter v. komissio*, Kok. 2004, s. II-1933, 42 kohta; asia C-172/03, *Wolfgang Heiser*, Kok. 2005, s. I-1627, 43 kohta.

⁽³⁾ Asia E-6/98, *Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, EFTAn tuomioistuimen raportti vuodelta 1999, s. 76, 38 kohta; edellä mainittu yhdistetyt asiat E-5/04, E-6/04 ja E-7/04, *Fesil ja Finnsford, PIL ym. ja Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, 76–89 kohta; asia 173/73, *Italia v. komissio*, Kok. 1974, s. 709, 16 kohta.

⁽¹⁾ Edellä mainittu yhdistetyt asiat E-5/04, E-6/04 ja E-7/04, *Fesil ja Finnsford, PIL ym. ja Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, 76 ja 78–79 kohta. Asia C-301/87, *Ranska v. komissio*, Kok. 1990, s. I-307, 41 kohta.

Tämä alv-järjestelmän looginen seurauksena oli kuitenkin vääristänyt kilpailua toisella tasolla, jolla Norjan viranomaiset ovat yrittäneet tasoittaa sitä säätämällä alv-hyvityksiä koskevan lain. Tästä seuraa, että alv-hyvityksiä koskevan lain toimintatapa perustuu tiettyjen toimitusten vapauttamiseen verosta alv-järjestelmän luonnollisen loogisen seurauksen tasoittamiseksi. Alv-hyvityksiä koskevan lain toimintatapa ei siis perustu loppukäyttäjien verottamiseen, kuten yleisessä alv-järjestelmässä, vaan tietyn lopullisten asiakkaiden ryhmän verotuksen keventämiseen. Näin pyritään välttämään *in-house*-hankintojen ja ulkoisten hankintojen välisen kilpailun vääristyminen alv-velvollisuuden piiriin kuuluvien hankintojen osalta.

Norjan viranomaiset ovat todenneet, että alv-hyvityksiä koskevan lain 1 pykälän mukaan tuotantopanoksista maksettavan veron hyvittämisen tarkoituksena oli luoda tasapuoliset edellytykset *in-house*-hankinnoille ja ulkoisille hankinnoille alv-velvollisuuden piiriin kuuluvien tavaroiden ja palveluiden hankinnassa.

Valvontaviranomainen katsoo, että tuotantopanoksista maksettavan veron hyvittämistä muista kuin alv-järjestelmään perustuvista syistä ei voida perustella tietyn toiminnan verottamista koskevalla tavoitteella, joka on alv-järjestelmän päätavoite. Vaikka tavoite, johon Norjan viranomaiset pyrkivät luomalla tasapuoliset edellytykset *in-house*-hankinnoille ja ulkoisille hankinnoille alv-velvollisuuden piiriin kuuluvien tavaroiden ja palveluiden julkisten hankintojen osalta, olisi nähtävä sinänsä myönteisenä, sitä voidaan tuskin pitää alv-järjestelmän luonteen ja toimintatavan mukaisena tavoitteena. Valvontaviranomainen viittaa tältä osin erityisesti asiassa *Heiser*⁽¹⁾ sovellettuun oikeuskäytäntöön, jonka mukaan toimenpidettä ei voida jättää katsomatta ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi yksinomaan sen perusteella, että sillä on myönteinen päämäärä. ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtion toimenpiteiden välillä niiden syiden tai seurausten perusteella vaan ne määritetään vaikutusten perusteella⁽²⁾.

Valvontaviranomainen on tietoinen siitä, että Norjan viranomaiset säätivät alv-hyvityksiä koskevan lain luodakseen tasapuoliset edellytykset alv-velvollisuuden piiriin kuuluvien tavaroiden ja palveluiden julkisille hankinnoille. Tätä tasapuolisuutta ei pidä sekoittaa alv-järjestelmään erottamattomana osana kuuluvaan tasapuolisuuteen.

Koska päämäärä, joka koskee tasapuolisten edellytysten luomista *in-house*-hankinnoille ja ulkoisille hankinnoille tavaroiden toimitamisessa ja palveluiden tarjoamisessa viranomaisille, ei ole sopusoinnussa alv-järjestelmän toimintatavan kanssa, tämä tavoite voidaan ottaa huomioon ainoastaan arvioitaessa kyseisen toimenpiteen soveltuvuutta ETA-sopimuksen toimintaan.

Valvontaviranomainen päätelee edellä mainituista syistä, että alv-hyvitysjärjestelmää ei voida perustella alv-järjestelmän luonteella ja toimintatavalla. Se katsotaan sen vuoksi valikoivaksi toimenpiteeksi.

⁽¹⁾ Edellä mainittu asia C-172/03, *Wolfgang Heiser*.

⁽²⁾ Asia C-159/01, *Alankomaat v. komissio*, Kok. 2004, s. I-4461, 51 kohta.

1.5 Kilpailun vääristyminen

Toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua kuuluakseen ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

Ainoastaan alv-hyvityksiä koskevan lain 2 pykälän soveltamisalaan kuuluvat julkiset ja yksityiset oikeushenkilöt voivat saada hyvityksiä tuotantopanoksista maksettavasta verosta. Kun tällaiset oikeushenkilöt kilpailevat alv:stä vapautettuja palveluiden tarjoamisesta alv-hyvityksiä koskevan lain 2 pykälän soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yritysten kanssa, jälkimmäisten yritysten on kyettävä maksamaan korkeampia hankintakustannuksia, vaikka ne tarjoavat samankaltaisia palveluita. Vaikka tuotantopanoksista maksettavan veron hyvityksillä pyritään tasoittamaan kunnallisiin hankintoihin liittyviä kilpailuvääristymiä, vero on aiheuttanut kilpailun vääristymistä taloudellista toimintaa harjoittavien viranomaisten ja samaa taloudellista toimintaa harjoittavien yksityisten yritysten välillä alv-velvollisuudesta vapautetuilla aloilla. Valtion toimenpiteiden vuoksi yksityisten toimijoiden tarjoamat tuotteet olisivat kalliimpia, vaikka muut tekijät olisivat samankaltaiset. Tämä aiheuttaa kilpailun vääristymistä. Vaikka hyvityksiä maksettaisiin tietyillä aloilla sekä julkisille että yksityisille toimijoille, tuki uhkasi edelleen vääristää kilpailua kansallisten ja muiden samoilla markkinoilla toimivien, ETA:an sijoittautuneiden toimijoiden välillä.

Valvontaviranomainen katsoo tämän vuoksi, että alv:sta vapautettuja tavaroita valmistaville tai alv:sta vapautettuja palveluita tarjoaville yrityksille myönnetty hyvitys vääristää kilpailua yritysten välillä.

1.6 Vaikutus kauppaan

Valtiontukitoimenpide kuuluu ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan vain siltä osin kuin se vaikuttaa ETA-sopimuksen sopimuspuolten väliseen kauppaan.

Norjan viranomaiset kiistivät valvontaviranomaisen päätöksestä N:o 225/06/KOL esittämissään huomautuksissa valvontaviranomaisen arvioinnin kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevasta perusteesta, sillä kyseinen arviointi ei niiden mukaan perustunut oikeaan tilannearvioon. Norjan viranomaisten mukaan alv-hyvitysjärjestelmästä maksetaan pääasiassa hyvityksiä kunnille niiden lakisääteiseen toimintaan liittyvistä tavara- ja palveluhankinnoista kannetusta tuotantopanoksista maksettavasta verosta. Kuntien mahdollisesti harjoittaman muun kuin lakisääteisen toiminnan osalta Norjan viranomaiset eivät kantelijan mainitsemia tietynlaisia kouluja lukuun ottamatta havainneet viitteitä alv:sta vapautetuista aloista, joilla alv-hyvityksen saajat kilpailisivat palveluidensa tarjoamisesta muiden ETA:ssa sijaitsevien yritysten kanssa. Norjan viranomaisten näkemyksen mukaan Euroopassa sijaitseviin naapurimaihin on sijoittautunut vain harvoja yrityksiä, jotka kilpailevat alv-hyvityksiä koskevan lain piiriin kuuluvien norjalaisten yritysten kanssa.

Valvontaviranomainen toistaa päätöksessään N:o 225/06/KOL esittämänsä kannan kauppaan kohdistuvan vaikutuksen arvioinnista. Valvontaviranomaisen ei edellytetä tutkivan, vaikuttaako tukiohjelma tosiasiallisesti kauppaan ETA:ssa, vaan sen tehtävänä on tutkia, onko tällainen vaikutus mahdollinen ⁽¹⁾. Kaikki alv-hyvitysjärjestelmän edunsaajat voivat periaatteessa saada hyvitystä tuotantopanoksiin sisältyvästä alv:stä järjestelmään liittyvien ehtojen mukaisesti riippumatta siitä, onko kyseisillä aloilla toimiville myönnettyä tuella vaikutusta kauppaan. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetaan, että ”komissio voi tukijärjestelmän osalta tyytyä tutkimaan asianomaisen järjestelmän yleispiirteitä olematta velvollinen tutkimaan jokaista yksittäistä soveltamistapausta” ⁽²⁾. Myös EFTAn tuomioistuin on vahvistanut tämän tulkinnan ⁽³⁾.

Kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevaa perustetta on perinteisesti tulkittu siten, että toimenpide katsotaan yleensä valtiontueksi, jos se voi vaikuttaa ETA-valtioiden väliseen kauppaan ⁽⁴⁾. Vaikka Norjan viranomaiset ovat oikeassa siinä, että vain harvat ETA:an sijoittautuneet yritykset kilpailevat alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisalaan kuuluvien yritysten kanssa, tukitoimenpide voi silti vaikuttaa kauppaan, sillä tuensaajien lukumäärällä tai kilpailijoiden lukumäärällä ei ole merkitystä arvioitaessa, täytyykö peruste, jonka mukaan tarkastellaan ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvaa vaikutusta ⁽⁵⁾.

Valtion yritykselle myöntämä tuki saattaa ylläpitää tai kasvattaa kyseisen valtion kotimaista tuotantoa, minkä seurauksena muiden yritysten mahdollisuudet viedä tuotteitaan kyseisten ETA-valtioiden markkinoille heikkenevät ⁽⁶⁾. Tuen luonne ei tämän

- ⁽¹⁾ Asia C-298/00 P, *Italia v. komissio*, Kok. 2004, s. I-4087, 49 kohta, ja asia C-372/97, *Italia v. komissio*, Kok. 2004, s. I-3679, 44 kohta.
- ⁽²⁾ Asia T171/02, *Regione autonoma della Sardegna v. komissio*, Kok. 2005, s. II-2123, 102 kohta; asia 248/84, *Saksa v. komissio*, Kok. 1987, s. 4013, 18 kohta; asia C-75/97, *Belgia v. komissio*, Kok. 1999, s. I-3671, 48 kohta; asia C-278/00, *Kreikka v. komissio*, Kok. 2004, s. I-3997, 24 kohta.
- ⁽³⁾ Edellä mainittu asia E-6/98, *Norja v. EFTAn valvontaviranomainen*, 57 kohta, ja asia E-2/05, *EFTAn valvontaviranomainen v. Islanti*, EFTAn tuomioistuimen raportti vuodelta 2005, s. 202, 24 kohta.
- ⁽⁴⁾ Yhdistetyt asiat T-298/97–T-312/97 ym., *Alzetta ym. v. komissio*, Kok. 2000, s. II-2319, 76–78 kohta.
- ⁽⁵⁾ Asia C-71/04, *Administración del Estado v. Xunta de Galicia*, Kok. 2005, s. I-7419, 41 kohta; asia C-280/00, *Altmark Trans*, Kok. 2003, s. I-7747, 81 kohta; yhdistetyt asiat C-34/01–C-38/01, *Enirisorse*, Kok. 2003, s. I-14243, 28 kohta; asia C-142/87, *Belgia v. komissio* (nk. Tubemeuse), Kok. 1990, s. I-959, 43 kohta; yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, *Espanja v. komissio*, Kok. 1994, s. I-4103, 42 kohta.
- ⁽⁶⁾ Edellä mainittu asia E-6/98, *Norja v. EFTA:n valvontaviranomainen*, 59 kohta; asia C-303/88, *Italia v. komissio*, Kok. 1991, s. I-1433, 27 kohta; yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, *Espanja v. komissio*, Kok. 1994, s. I-4103, 40 kohta; edellä mainittu asia C-280/00, *Altmark Trans*, 78 kohta.

vuoksi riipu palveluiden paikallisesta tai alueellisesta luonteesta tai kyseisen toimialan laajuudesta ⁽⁷⁾.

Ei ole olemassa tiettyä rajaa tai prosenttiosuutta, jonka alittavan toimenpiteen osalta voitaisiin katsoa, että sillä ei ole vaikutusta sopimuspuolten väliseen kauppaan ⁽⁸⁾. Oikeuskäytännössä ⁽⁹⁾ todetaan päin vastoin, että kun valtion taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa ETA:n sisäisessä välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan kauppaan.

Alv-lain I luvun 5 ja 5a pykälällä jätetään tietyt liiketoimet lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi kyseisen lain 5 b pykälässä säädetään, että tiettyjen palvelujen tarjoaminen ei kuulu lain soveltamisalaan. Tällaisia palveluita ovat muun muassa terveyspalvelut ja terveyteen liittyvät palvelut, sosiaalipalvelut, koulutuspalvelut, rahoituspalvelut, julkisen vallan käyttöön liittyvät palvelut, palvelut, jotka tarjotaan oikeutena käydä teatteri-, ooppera-, baletti-, elokuva- ja sirkusnäytöksissä sekä gallerioissa ja museoissa pidettävissä näyttelyissä, arpajaispalvelut ja palvelut, jotka liittyvät ruokailupalvelujen tarjoamiseen koulujen ja muiden oppilaitosten ruokaloissa. Kaikki nämä palvelut on siten vapautettu alv:stä, mutta ne kuuluvat periaatteessa alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisalaan ⁽¹⁰⁾. Osa näistä aloista, kuten rahoituspalvelut, ruokailupalvelujen tarjoaminen kouluissa ja muiden oppilaitosten ruokaloissa, tietyt hammashoitopalvelut, tietyt koulutuspalvelut, joita tarjotaan maksua vastaan, ja tietyt elokuvapalvelut, on kokonaan tai osittain ETA:n laajuisen kilpailun kohteena. Kilpailulle avoimilla aloilla toimiville yrityksille myönnetty tuki voi sen vuoksi vaikuttaa ETA-sopimuksen sopimuspuolten väliseen kauppaan.

Valvontaviranomainen katsoo näistä syistä ja oikeuskäytännön perusteella, että alv-hyvityksiä koskeva laki on yleensä koko maan kattava hyvitysjärjestelmä, joka voi vaikuttaa ETA-sopimuksen sopimuspuolten väliseen kauppaan.

1.7 Päätelmät

EFTAn valvontaviranomainen katsoo mainittujen syiden perusteella, että alv-hyvityksiä koskevan lain mukainen järjestelmä on ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontukiohjelma.

- ⁽⁷⁾ Edellä mainittu asia C-280/00, *Altmark Trans*, 77 kohta; asia C-172/03, *Wolfgang Heiser*, Kok. 2005, s. I-1627, 33 kohta; asia C-71/04, *Administración del Estado v. Xunta de Galicia*, Kok. 2005, s. I-7419, 40 kohta.
- ⁽⁸⁾ Asia C-280/00, *Altmark Trans*, Kok. 2003, s. I-7747, s. 81 kohta; asia C-172/03, *Wolfgang Heiser*, Kok. 2005, s. I-1627, 32 kohta.
- ⁽⁹⁾ Edellä mainittu asia E6/98, *Norja v. EFTA:n valvontaviranomainen*, 59 kohta; asia 730/79, *Philip Morris v. komissio*, Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta.
- ⁽¹⁰⁾ Alv-hyvityksiä koskevan lain 4 pykälässä säädetään joistakin rajoituksista mahdollisuuteen saada hyvityksiä.

2. Menettelytapoja koskevat vaatimukset

Valvonta- ja tuomioistuinten sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaan ”EFTAn valvontaviranomaiselle on ilmoitettava tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa (...). Asianomainen valtio ei saa panna ehdottamiaan toimenpiteitä täytäntöön ennen kuin menettelyn tuloksena on saatu aikaan lopullinen päätös”.

Norjan viranomaiset eivät ilmoittaneet alv-hyvityksiä koskevasta laista valvontaviranomaiselle ennen sen voimaantuloa. Valvontaviranomainen toteaa sen vuoksi, että Norjan viranomaiset eivät ole noudattaneet valvonta- ja tuomioistuinten sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteita.

3. Tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille

Valvontaviranomainen katsoo, että tarkasteltavana olevaan tapaukseen ei voida soveltaa ETA-sopimuksen 61 artiklan 2 kohdan mukaisia poikkeuksia.

ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan soveltamisesta on todettava, ettei tuotantopanoksista maksettavan veron hyvittämistä voida tarkastella ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla, sillä yhteenkään Norjan alueista ei voida soveltaa kyseistä alakohtaa, sillä sitä sovelletaan alueisiin, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma. Tämän hyvityksen tarkoituksena ei näyttäisi olevan Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistäminen eikä valtion taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen, kuten ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla ETA-markkinoille soveltuvalta tuelta edellytetään.

ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan osalta tuen voitaisiin katsoa soveltuvan ETA-sopimuksen toimintaan, jos sillä edistetään tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehitystä, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tarkasteltavana oleva tukiohjelma ei näytä helpottavan tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehitystä, mutta kuten Norjan viranomaiset ovat ilmoittaneet, sen tavoitteena on luoda tasapuoliset edellytykset alv-velvollisuuden piiriin kuuluville tavaroille ja palveluille kuntien tehdessä valintaa *in-house*-hankintojen ja ulkoisten hankintojen välillä.

Valvontaviranomainen katsoo, että yrityksen juoksevien kustannusten, kuten tuotantopanoksista maksettavan veron, alentaminen on toimintatukea. Tämän tyyppinen tuki on periaatteessa kiellettyä. Valvontaviranomainen katsoo sen vuoksi alv-hyvityksiä koskevan lain mukaisen järjestelmän tukiohjelmaksi, jota ei nyky muodossaan voida pitää ETA-sopimuksen valtioneuvoston päätösten mukaisena.

Valvontaviranomainen muistuttaa kuitenkin, että kuten edellä mainittiin, kysymys siitä, onko toimenpide valtiontukea, nousee esiin vain siltä osin kuin kyse on taloudellisesta toiminnasta eli toiminnasta, joka koostuu tavaroiden ja palveluiden tarjoamisesta tietyillä markkinoilla. Tämä merkitsee tässä tapauksessa sitä, että siltä osin kuin tämän ohjelman edunsaajat hoitavat julkisia hallintotehtäviä tai lakisäätöisiä velvoitteita, joita ei katsota taloudellisesti toiminnaksi, toimenpiteestä ei ole tarpeen laatia valtioneuvoston arviointia eikä myöskään arviointia toimenpiteen soveltuvuudesta ETA-sopimuksen toimintaan.

Lisäksi ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, ei sovelleta valtioneuvoston päätöksiä siltä osin kuin kyseisten sääntöjen soveltaminen estäisi yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä ja siltä osin kuin kyseisten sääntöjen soveltamatta jättäminen ei vaikuta kauppaan ETA-sopimuksen sopimuspuolten etujen vastaisesti.

Valtioilla on yleensä runsaasti harkintavaltaa määrittellessään, millaiset palvelut voidaan luokitella yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi. Valvontaviranomaisen tehtävänä on tältä osin varmistaa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määrittelyssä ei tehdä ilmeisiä virheitä. Valvontaviranomainen ei voi tässä tilanteessa arvioida yksityiskohtaisesti, täyttävätkö kaikki alv:sta vapautetuilla aloilla toimivat toimijat, jotka saavat hyvityksiä tuotantopanoksista maksettavasta verosta eli jotka kuuluvat tukiohjelman soveltamisalaan, ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdan mukaiset edellytykset. Valvontaviranomainen voi vain ilmoittaa, että jos kyseiset edellytykset täyttyvät, tietyille yritykselle tai yritysryhmittymälle myönnetty tuotantopanoksiin sisältyvän alv:n hyvitys voidaan mahdollisesti katsoa ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, joka soveltuu ETA-sopimuksen toimintaan. Alv-hyvityksiä koskevalle laille ei ole asetettu vastaavia rajoituksia.

Komissio teki 28 päivänä marraskuuta 2005 päätöksen ⁽¹⁾ EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen. Kyseinen päätös otettiin osaksi ETA-sopimusta heinäkuussa 2006 ⁽²⁾.

Kyseisen päätöksen mukaan ⁽³⁾ sellaiset sairaalat sekä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yritykset, joille on annettu tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen, muodostavat erityistapauksen, joka olisi otettava huomioon. Kilpailun vääristymisen voimakkuus näillä aloilla ei sisämarkkinoiden nykyisessä kehitysvaiheessa välttämättä ole suoraan suhteessa alan yritysten liikevaihtoon eikä niille maksettaviin korvauksiin. Sen vuoksi sairaaloihin, jotka tarjoavat sairaanhoitopalveluja ja mahdollisesti myös ensiapupalveluja ja päätoimintoihinsa suoraan yhteydessä olevia, etenkin tutkimukseen liittyviä liitännäispalveluja, sekä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaviin yrityksiin, jotka tarjoavat asuntoja muita heikommissa asemassa oleville kansalaisille ja yhteiskuntaryhmille, jotka eivät vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin, sovelletaan poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta.

⁽¹⁾ EUVL L 312, 29.11.2005, s. 67.

⁽²⁾ EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 28 päivänä marraskuuta 2005 tehty komission päätös 2005/842/EY sisällytettiin ETA-sopimuksen liitteeseen XV 1 h kohtana päätöksellä N:o 91/2006 (EUVL L 289, 19.10.2006, s. 31, ja ETA-täydennysosa N:o 52, 19.10.2006, s. 24), joka tuli voimaan 8. heinäkuuta 2006

⁽³⁾ 16 kohta.

Poikkeus ei kuitenkaan kata yritykselle myönnettyä hyvitystä tuotantopanoksista maksettavasta verosta siltä osalta sen harjoittamaa taloudellista toimintaa, joka ei sisälly julkisen palvelun velvoitteeseen. Kuten edellä todettiin, hyvitysjärjestelmä on valtiontukea, jota ei voida katsoa ETA-sopimuksen sääntöjen mukaiseksi. Tässä yhteydessä voidaan mainita joitakin tällaisia toimialoja eli aloja, jotka on vapautettu alv-velvollisuudesta ja joiden osalta voidaan Euroopan komission tai valvontaviranomaisen käytännön taikka nykyisen oikeuskäytännön perusteella varmuudella todeta, että kyseisillä aloilla harjoitettava toiminta on taloudellista toimintaa, jonka harjoittamiseen kohdistuu kilpailua. Tällaista toimintaa harjoittavat erityisesti hammaslääkärit ⁽¹⁾ ja sairaankuljetuspalveluiden tarjoajat ⁽²⁾.

Lisäksi osa alv-hyvitysjärjestelmästä myönnettävän tuen saajista voi saada muihin poikkeuksiin perustuvaa tukea, kuten *de minimis* -tukea, ryhmäpoikkeusasetusten, esimerkiksi pk-yrityksiä koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen, mukaista tukea jne.

Tukiohjelmaa ei kuitenkaan nyky muodossaan ole suunniteltu siten, että se kattaisi vain julkisen palvelun velvoitteet tai edellä mainitut poikkeukset. Alv-hyvityksiä koskevan lain soveltamisala ja rakenne ovat laajat. Laki ei sisällä vaadittuja perusteita, joilla voitaisiin varmistaa, että poikkeuksille asetetut edellytykset täyttyvät. Ohjelmaa ei tämän vuoksi voida katsoa ETA-sopimuksen valtioneuvoston sääntöjen mukaiseksi.

4. Päätelmät

Valvontaviranomainen katsoo, että Norjan viranomaiset ovat panneet alv-hyvityksiä koskevan lain täytäntöön sääntöjenvastaisesti ja rikkoneet siten valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohtaa. Kyseisessä laissa säädetty tuotantopanoksista maksettavan veron hyvitys ei nyky muodossaan sovellu ETA-sopimuksen toimintaan edellä esitetystä syistä.

Valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan II osan 14 artiklan mukaan sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä, joissa tuki on siis todettu ETA-sopimuksen vastaiseksi, valvontaviranomainen määrää säännönmukaisesti EFTA-valtion perimään tuen takaisin sen saajalta.

Valvontaviranomainen katsoo, että mitkään yleiset periaatteet eivät estä takaisinperintää tässä asiassa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sääntöjenvastaisen tuen poistaminen perimällä se takaisin on looginen seuraus sen toteamisesta sääntöjenvastaiseksi. Sääntöjenvastaisesti myönnetyn valtiontuen takaisinpe-

rimistä aikaisemmin vallinneen tilanteen palauttamiseksi ei tämän vuoksi voida periaatteessa katsoa suhteettomaksi ETA-sopimuksen valtiontukea koskeviin tavoitteisiin nähden. Tuen palauttamisen seurauksena tuensaaja menettää edun, jonka se on saanut markkinoilla suhteessa kilpailijoihinsa, ja tuen myöntämistä edeltänyt tilanne palautuu ⁽³⁾. Tästä takaisinmaksusta seuraa myös poikkeustapauksia lukuun ottamatta, että EFTAn valvontaviranomainen ei lähtökohtaisesti ylitä tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun harkintavaltansa rajoja, jos se määrää EFTA-valtion perimään takaisin sääntöjenvastaisena tukena myönnetty määrät, sillä näin valvontaviranomainen ainoastaan palauttaa tilanteen ennalleen ⁽⁴⁾.

Lisäksi valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjan 3 mukaan valvontaviranomaisen on valvottava valtiontukea. Siksi tukea saaneet yritykset eivät periaatteessa voi oikeutetusti odottaa, että tuki on laillinen, ellei sitä ole myönnetty kyseisessä pöytäkirjassa säädetyn menettelyn mukaisesti ⁽⁵⁾.

Norjan viranomaisten mainitsemat komission jäsenen Frits Bolkesteinin lausunnot koskevat kyseisten ohjelmien yhdenmukaisuutta alv-sääntöjen kanssa. Lisäksi Frits Bolkestein lisäsi ainakin yhteen lausuntoistaan vastuuvapauslausekkeen "edellyttäen, että valtioneuvoston sääntöjä noudatetaan". Valvontaviranomainen katsoo tästä syystä, ettei kyseisten lausuntojen perusteella voi muodostua oikeutettuja odotuksia.

Norjan viranomaiset eivät myöskään ole maininneet mitään vastaavaa valtioneuvoston ohjelmaa, jonka joko Euroopan komissio tai valvontaviranomainen olisi hyväksynyt ja joihin voitaisiin tukeutua perusteltaessa alv-hyvityksiä koskevaan lakiin liittyviä oikeutettuja odotuksia.

Valvontaviranomainen katsoo tämän vuoksi, että tähän asiaan ei näytä liittyvän poikkeuksellisia seikkoja, jotka olisivat johtaneet tuensaajien oikeutettuihin odotuksiin.

Takaisinperintään olisi sisällytettävä koronkorot valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan II osan 14 artiklan 2 kohdan ja valvontaviranomaisen 14 päivänä heinäkuuta 2004 tekemän päätöksen 195/04/KOL ⁽⁶⁾ 9 ja 11 artiklan mukaisesti.

⁽¹⁾ Edellä mainittu asia C-172/03, *Wolfgang Heiser*.

⁽²⁾ Asia C-475/99, *Firma Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz*, Kok. 2001, s. I-8089.

⁽³⁾ Asia C-350/93, *komissio v. Italia*, Kok. 1995, s. I-699, 22 kohta.

⁽⁴⁾ Asia C-75/97, *Belgia v. komissio*, Kok. 1999, s. I-3671, 66 kohta, ja asia C-310/99, *Italia v. komissio*, Kok. 2002, s. I-2289, 99 kohta.

⁽⁵⁾ Asia C-169/95, *Espanja v. komissio*, Kok. 1997, s. I-135, 51 kohta.

⁽⁶⁾ EUVL L 139, 25.5.2006, ja ETA-täydennysosa N:o 26, 25.5.2006, s. 1.

Norjan viranomaisia pyydetään tämän vuoksi toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet alv-hyvityksiä koskevan lain 3 pykälän nojalla myönnetyn, ETA-sopimuksen toimintaan soveltumattoman tuen perimiseksi takaisin ja ilmoittamaan tästä valvontaviranomaiselle kahden kuukauden kuluessa.

Norjan viranomaisten on muutettava alv-hyvityksiä koskevaa lakia ja muutosten on tultava voimaan välittömästi valtiontuen myöntämisen estämiseksi. Norjan viranomaisten on annettava tarvittavat lainsäädäntömuutokset tiedoksi valvontaviranomaiselle kahden kuukauden kuluessa,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Norjan viranomaisten täytäntöön paneman alv-hyvityksiä koskevan lain nojalla myönnetty valtiontuki ei sovellu ETA-sopimuksen toimintaan.

2 artikla

Norjan on muutettava alv-hyvityksiä koskevaa lakia ja muutosten on tultava voimaan välittömästi valtiontuen myöntämisen estämiseksi.

3 artikla

Norjan viranomaisten on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitetun tuen perimiseksi takaisin tuensaa-jilta.

4 artikla

Tuki on maksettava takaisin viipymättä kansallisen oikeuden mukaisten menettelyjen mukaisesti, jos niissä mahdollistetaan päätöksen välitön täytäntöönpano. Takaisinperittävään tukeen sisällytetään korko ja koronkorot, jotka lasketaan siitä alkaen, kun tuki asetettiin tuensaajan käyttöön, siihen asti kun tuki on peritty takaisin. Korko lasketaan EFTAn valvontaviranomaisen päätöksen N:o 195/04/KOL 9 ja 11 artiklan mukaisesti.

5 artikla

Norjan viranomaisten on ilmoitettava EFTAn valvontaviranomaiselle päätöksen noudattamiseksi toteuttamistaan toimenpiteistä kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta.

6 artikla

Tämä päätös on osoitettu Norjan kuningaskunnalle.

7 artikla

Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen.

Tehty Brysselissä 3 päivänä toukokuuta 2007.

EFTAn valvontaviranomaisen puolesta

Bjørn T. GRYDELAND
Puheenjohtaja

Kurt JÄGER
Kollegion jäsen