

Mikko Alkio – Olli Hyvärinen

VALTIONTUET

Talentum Pro
Helsinki 2016

2., uudistettu painos

© 2016 Talentum Media Oy ja tekijät
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-2590-5

ISBN 978-952-14-2591-2 (verkkokirja)

ISBN 978-952-14-2592-9 (sähkökirja)

Kansi: Sirpa Puntti
Taitto: NotePad, www.notepad.fi

BALTO print
Liettua 2016

Palaute kirjasta: www.talentumshop.fi

ESIPUHE

Idea tämän kirjan tekemiseen syntyi Talin tenniskeskuksen pukuhuoneessa keväällä 2015. Kirjoittajista Mikko Alkio oli kirjoittanut kirjan nimeä kantavan tiiviin perusteoksen vuonna 2009. EU:n valtioneuvoston kehityttyä merkittävästi sisällöllisesti ja menettelytapojen suhteen, oli selvää, että kirja vaati merkittävää uudistamista. Ammatillisten kirjojen kirjoittaminen tiimityönä voittaa aina yksin puurtamisen. Tiimissä prosessin seurauksena myös kirjoittaja oppii paljon – ei pelkästään uutta sisältöä vaan erilaisia ajattelutapoja ja näkemyksiä. Siksi oli jo henkilökohtaisestakin näkökulmasta mukava esittää Olli Hyväriselle yhteistyötä kirjan uudistamiseksi.

Tennistermein uskomme olevamme hyvä nelinpelipari *Valtioneuvoston* kirjan kirjoittajiksi. Ollilla on merkittävä kokemus valtionhallinnon yhtenä keskeisimmistä EU:n valtioneuvoston perehtyneistä virkamiehistä. Mikon uraa taas sävyttää toiminta monimutkaisten toimeksiantojen kanssa yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnassa, jossa EU:n valtioneuvoston oikeus ja valtion rooli yleensä ovat merkittävässä asemassa. Uskomme, että nämä eri näkökulmat tuottavat myös lukijalle lisäarvoa kirjan eri luvuissa.

Valtion rooli markkinoilla on ikuinen aihe talous- ja yhteiskuntapolitiikassa, eikä historian loppua ole tältäkin osin näköpiirissä. Valtion rooli on keskeinen ilman EU:ta mutta EU:n sisämarkkina- ja yhtenäisyystavoitteet luovat valtion roolin arvioille uuden yksityiskohtaisen viitekehyksen. Jotta yrityksillä olisi sisämarkkinoilla mahdollisimman tasapuolinen ja dynaaminen toimintaympäristö, EU-oikeus asettaa jäsenvaltioille erilaisia rajoituksia aina verotukseen saakka siitä, millaisilla taloudellisilla keinoilla yritysten toimintaa voidaan tukea ja kannustaa. Tässä on myös valtioneuvoston sääntöjen ydin. Kun yleinen kilpailuoikeus sääntelee yritysten toimintaa kilpailun turvaamiseksi, EU:n valtioneuvoston säännöt ehkäisevät valtioiden aiheuttamia palvelu- ja tavara-kaupan vääristymiä sisämarkkinoilla.

On myös syytä korostaa, että valtiontukisääntelyllä on suora yhteys kansainvälisen kaupan sääntelyyn, kuten WTO-säännöksiin. Toisaalta taas monet toimivat markkinataloudet – Suomi niiden etunenässä – ovat hyväksyneet lainsäädäntöä huolehtiakseen kansallisesti yritysten neutraaleista kilpailuolosuhteista suhteessa julkiseen sektoriin, jolla on helposti tapana ryhtyä tuottamaan myös markkinaehtoisia palveluita. Tätä kutsutaan yleisesti kilpailuneutraliteettisääntelyksi. Suomessa kilpailuviranomaiset ovat tehneet kuluvan vuosikymmenen aikana paljon työtä kansallisten, ml. paikallisten ja alueellisten markkinoiden ja sitä kautta yritysten toimintaedellytysten kehittämiseksi.

EU:n sisämarkkinoiden toiminnan näkökulmasta on olennaista, että sääntöjä noudatetaan. Kuten yleensä, se edellyttää valvonnan toimivuutta. EU:n valtiontukisääntely on uudistunut täysin vuosien 2013–2014 aikana. Ehkä keskeisin muutos on juuri valtiontukien ns. ryhmäpoikkeussääntelyn laajentaminen siten, että valtiontuista tarvitaan entistä harvemmin komission antamaa ennakkohyväksyntää. Kyse on merkittävästä paradigman muutoksesta: siinä missä perinteisesti jäsenvaltioiden viranomaiset ovat hakeneet komissiolta lupaa valtiontukiohjelmien tai yksittäisten tukien täytäntöönpanoon, nykyään tukien EU-oikeuden mukaisuus perustuu yhä useammin viranomaisten itsearviointiin. Valtiontukioikeus on siis käynyt läpi viime vuosina perustavanlaatuisen muutoksen.

Vuosina 2014–2016 jopa 90 prosenttia kaikista EU-maiden tuista otettiin käyttöön ilman komission hyväksyntää. Muutos on korostanut viranomaisten roolia ja vastuuta sääntöjenmukaisuuden selvittämisessä sekä dokumentoinnissa. Jos myöhemmin ilmenee, että tukia ei ole laitettu täytäntöön asianmukaisella tavalla, voidaan tuki joutua perimään takaisin yritykseltä korkoineen. Valtiontukien valvonnalla on siten merkittäviä käytännön vaikutuksia paitsi yksittäisten yritysten, myös laajemmin kilpailuun perustuvien markkinoiden kannalta.

Tämä kirja on kirjoitettu vuosien 2015–2016 aikana, jolloin valtiontukisääntöjen täytäntöönpanosta on saatu jo merkittävästi käytännön kokemusta. Kirjassa käsitellään kattavasti uusinta oikeuskäytäntöä sekä kaikkia keskeisimpiä komission antamia sääntöjä valtiontukien alalla. Kirja sisältää myös komission antamia epävirallisia tulkintaohjeita sekä

käytännön ohjeita, esimerkkejä ja vinkkejä menettelyistä, jotka kirjoittajat ovat työssään havainneet tärkeiksi.

Kirjan perustuu Mikon vuoden 2009 Valtiontuet-teokseen, mutta merkittävä osa luvuista on kuitenkin kokonaan uudistettu. Mikko on vastannut uudistetun kirjan luvuista 1–5 ja 11, kun taas Olli on kantanut vastuun luvuista 6–10. Kirjan ensimmäisen luvun tavoitteena on asettaa EU:n valtiontukisääntely niin historialliseen, taloudelliseen kuin juridiseenkin kontekstiin. Luvuissa 2 ja 3 selvitetään valtiontuen oikeudellista määrittelyä sekä perussäännösten sisältöä eli niitä kriteerejä, joiden täytyessä kysymyksessä on EU:n perussopimusten kieltämä tuki. Luvut 3 (valtio taloudellisena toimijana), 4 (verotus) ja 5 (ns. SGEI-palvelut) liittyvät kaikki valtion toiminnan sääntelyyn. Luvuissa 6–9 on käyty läpi komission laatimia tuen hyväksyttävyyden sääntöjä. Luvut vastaavat kysymykseen, millä edellytyksillä valtiontuet ovat Euroopan unionissa hyväksytyjä. Luvussa 10 on käsitelty valtiontukivalvontaan liittyviä menettelyitä ja luvussa 11 tuomioistuinten roolia valtiontukiasi-oissa. Lukuun 12 olemme pyrkineet tiivistämään keskeiset huomiomme EU:n valtiontukioikeuden kehityksestä ja yleensä valtioiden tarpeesta puuttua markkinoiden toimintaan.

Juuri kun kirja oli vihdoinkin menossa painoon, päivän media täytyi valtiontuki uutisista: EU:n komissio teki päätöksensä Irlannin Appleen soveltamasta yhteisöveroratkaisusta. Komissio määräsi Irlannin perimään Applelta 13 miljardia euroa yhtiöveroa. Päätös on jatkoa komission aiemmin tekemille Fiat- ja Starbucks-ratkaisuille, mutta mittaluokka on täysin uusi. Kyse on merkittävimmästä komission koskaan tekemästä valtiontukipäätöksestä. Niin Irlanti kuin Apple ilmoittivat välittömästi valittavansa päätöksestä EU:n tuomioistuimeen. Mikäli komission kanta tuomioistuimessa voittaa, tarkoittaa ratkaisu merkittävää suunnanmuutosta EU:n valtiontukioikeudessa. Näin saattaa käydä joka tapauksessa – päätös luo merkittävää epävarmuutta erityisesti yhdysvaltalaisen yritysmaailmassa, jossa monet ovat hyödyntäneet verosuunnittelussaan Irlannin luomia porsaanreikiä.

Päätöksen poikkeuksellisen merkittävyyden johdosta saimme muuttaman päivän lisäaikaa kirjan painoon toimittamisessa. Komission ratkaisu esitellään kappaleessa 4.7.1. Todettakoon kuitenkin, että 30.8.2016 jää EU:n valtiontukihistoriaan. Kirjan ensimmäisessä luvussa on

kuvattu oikeuskirjallisuudessa hahmotellut neljä valtioneuvoston oikeuden aikakautta. Todistamme juuri viidennen aikakauden alkamista.

Kirjoitusprosessin aikana useat henkilöt ovat kommentoineet kirjan käsikirjoitusta. Haluamme kiittää Pekka Grönlundia, Sami Hartikaista, Liisa Lundelin-Nuortiota, Maija Lönnqvistiä, Tarja Sinivuori-Boldtia ja Eeva Vahteraa, jotka ovat kommentoineet osia käsikirjoituksesta ja antaneet hyödyllisiä kommentteja. Professorit Petri Kuoppamäki ja Juha Raitio ovat niin ikään kommentoineet luonnosta, mistä heille lämpimät kiitokset. Lämmin kiitos kuuluu myös Avance Asianajotoimistolle, jonka resursseja olemme voineet hyödyntää kirjoitusprosessin eri vaiheissa. Lasse Nordström on ollut mukana erityisesti verotukseen ja finanssialaan liittyvien kysymysten selvittämisessä, Alma Wahrmann on sisältötyön ohella tarkastanut satojen alaviitteiden oikeellisuuden ja Juliana Huuhtanen avustanut meitä erityisesti kirjan tarkastusvaiheessa. Heille kaikille tahdomme esittää lämpimät kiitokset. Erityiskiitos kuuluu Talentum Prossa kirjan toimittamisesta vastanneelle Anttoni Pihlajamäelle, joka on kärsivällisesti ottanut huomioon kymmenet matkan varrella esiin tulleet toiveemme ja tehnyt tarkkaa työtä tekstin luettavuuden parantamiseksi. Lopuksi vielä on paikallaan kiittää läheisiämme. Uudistettu kirja on tehty varsinaisten päivätöiden ohessa, mikä kaventaa entisestäänkin vähäistä vapaa-aikaa.

Helsingissä 2.9.2016

Mikko Alkio ja Olli Hyvärinen