

# VALTIONTUET JA SGEI-PALVELUT

*Juha Raitio*

*Samuli Miettinen*

**ALMA TALENT - Helsinki 2021**

Tilaa Valtiontuet ja SGEI-palvelut -kirja  
Alma Talent Shopista: [shop.almatalent.fi](https://shop.almatalent.fi)

Copyright © 2021 Alma Talent Oy ja tekijät  
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

Kansi: Outi Pallari  
Taitto: Marja-Leena Saari

ISBN 978-952-14-4278-0  
ISBN 978-952-14-4280-3 (verkkokirja)

Paino: BALTO print Liettua 2021

*Anna palautetta kirjasta: [kustannustoimitus@almatalent.fi](mailto:kustannustoimitus@almatalent.fi)*

# Alkusanat

Käsillä oleva kirja on syntynyt vuosien yhteistyön tuloksena. Yhteistyömme Helsingin yliopistolla, Eurooppaoikeuden yhdistyksessä ja erilaisten asiantuntijatehtävien parissa on vakuuttanut meidät siitä, että juuri valtioneukia koskevasta oikeudesta tulee saada markkinoille lisää tutkimustietoa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektoria koskevan uudistustyön yhteydessä on jouduttu selvittämään erilaisia valtioneukikysymyksiä, jotka ovat osoittautuneet varsin monimutkaisiksi ja hankaliksi. EU:n sosiaalisen ja taloudellisen ulottuvuuden välillä on jännitteitä, jotka heijastuvat esimerkiksi kysymykseen, mikä on taloudellista toimintaa, johon valtioneukisäännöt soveltuvat. Viime aikoina COVID-19-pandemiaa vastaan on jouduttu taistelemaan mittavilla tukiohjelmilla sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla, mikä synnyttää kysymyksiä liittyen valtioneukien sallittavuuteen poikkeusoloissa. Kirjan julkaisu ajoittuu siis juuri valtioneukioikeuden kanalta mielenkiintoiseen aikaan.

Tämän teoksen käsikirjoituksen laadinnassa on käytetty hyväksi Alma Talentin vuonna 2020 kustantamaa teosta *Euroopan unionin oikeus*, jonka ovat kirjoittaneet Juha Raitio ja Tomi Tuominen. Kyseisestä teoksesta on hyödynnetty ”pohjatekstinä” Raition kirjoittamat jaksot valtioneuista ja SGEI-palveluista. Nyt käsillä olevassa teoksessa pureudutaan EU-oikeuden perusteesta syvällisemmin valtioneukia koskevaan sääntelyyn ja tulkintoihin. Täysin uutta tekstiä ovat Samuli Miettisen kirjoittamat luvut 4 ja 5 SEUT 107(2) ja 107(3) artiklan sisämarkkinoille soveltuvista tuista sekä luku 9 valtioneuista kriisi-aikoina, jonka osalta vuoden 2020 aikana toteutetut COVID-19-pan-

demian aiheuttamat tukijärjestelyt korostuvat. Uutta tekstiä ovat myös Juha Raition kirjoittamat luku 3 taloudellisen toiminnan määrittelystä ja luku 8 valtiontukien ja julkisten hankintojen välisestä suhteesta. Lukujen 1, 2, 6 ja 7 osalta sisältöön on tehty päivityksiä ja muutoksia verrattuna *Euroopan unionin oikeus* -teokseen. Esimerkkeinä näistä voidaan nostaa esiin Raition laatimat takaisinperintää ja Mietisen kirjoittamat SGEI-palveluita koskevat uudet analyysit. Erona *Euroopan unionin oikeus* -teokseen on lähdeaineiston osalta se seikka, että olemme viitanneet verrattain runsaasti komission hallintokäytännön EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi. Teoksesta on tietoisesti rajattu pois Brexitin vaikutus EU:n valtiontukioikeuteen, koska tästä teemasta ei ole vielä tätä kirjoitettaessa ratkaisukäytäntöä.

Kirjan sisältöä voitaisiin luonnehtia niin, että siinä mennään suoraan asiaan keskittymällä ennen muuta SEUT 107 artiklan tulkintaan. SEUT 107 artiklan ensimmäisessä kohdassa määritellään itse tukitoimien käsite ja niiden periaatekielto, toisessa kohdassa taas sisämarkkinoille soveltuvat tukitoimet ja kolmannessa kohdassa sellaiset tukitoimet, jotka erityisistä syistä voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi. Käytännön kannalta ei ole aina yksiselitteistä, onko kyseessä valtiontuki lainkaan, onko tuki kiellettyä tai kuinka se pitää ilmoittaa komissiolle. Kielletyn valtiontuen selvittämiseksi käsitellään myös oikeudellisesta näkökulmasta markkinataloustoimijaperiaatetta, jonka osalta sen taloustieteellinen analyysi rajataan käsittelyn ulkopuolelle. Erityisesti paneudutaan SEUT 107(1) artiklan tulkinnan kannalta ongelmalliseen kysymykseen siitä, miten määritellään kilpailuoikeudellinen yritys-käsite ja taloudellinen toiminta. Tällä pohdinnalla on merkitystä esimerkiksi SOTE-sektorin näkökulmasta. On tärkeää käsitellä myös kysymystä siitä, milloin valtiontuet ovat sallittuja eli sisämarkkinoille soveltuvia, jottei käsitys valtiontuista vääristyisi. Valtiontukien ilmoitusvelvollisuus SEUT 108 artiklassa kytkeytyy siihen, voidaanko tarkasteltavassa hankkeessa nähdä uutta tukea vai onko kyse olemassa olevan tukijärjestelyn muutoksista, jotka on ilmoitettava komissiolle. Kansallisten tuomioistuinten ja komission toimivalta valtiontukien valvonnassa tulee myös esiin tässä yhteydessä.

Valtiontukien kannalta on tarpeen käsitellä myös kysymystä yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvistä ns. SGEI-palveluista, joiden osalta tuki

voi olla sisämarkkinoille soveltuvaa. SEUT 106(2) artiklassa tarkoitettut SGEI-palvelut liittyvät yleisesti yhteiskunnan infrastruktuuriin ylläpitoon, eli esimerkiksi postiin tai vaikkapa liikenneverkkoihin. SGEI-palvelun mahdollistamiseksi parannettu infrastruktuuri ei tuota etua SEUT 107(1) artiklan näkökulmasta, ja siten se ei ole kiellettyä valtiontukea, mikäli toimenpide noudattaa ns. *Altmark*-kriteereitä.<sup>1</sup> Lisäksi SEUT 106(1) artiklassa viitattujen ns. julkisten yritysten toiminta markkinoilla sopii luontevasti valtiontukien ja SGEI-palveluiden käsittelyn yhteyteen. Julkisten yritysten osalta rajanveto julkiseen vallankäyttöön ja taloudelliseen toimintaan voi toisinaan osoittautua tulkinnanvaraiseksi.

Valtiontukien näkökulmasta tarkastellaan myös julkisia hankintoja, joiden osalta etenkin kilpailuttamatta jättäminen saattaa johtaa kiellettyyn selektiiviseen valtiontukeen tietyille yritykselle. Julkisten hankintojen osalta tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä estää tarjouskilpailuun osallistuvien tarjousten tekijöiden syrjintää ja perusteetonta suosimista. Lopuksi käsitellään vielä valtiontukia poikkeusoloissa, mikä on COVID-19-pandemian vuoksi ajankohtainen ja varsin paljon uutta lähdemateriaalia tarjoava tutkimuskohde.

Valtiontukien osalta muutama käytännön kannalta keskeinen kysymys ansaitsee tulla listatuksi jo näin alkuun, mikä samalla heijastaa edellä kuvattua kirjan sisältöä:

- Onko kyse valtiontuesta lainkaan, eli täytyvätkö SEUT 107(1) artiklan kriteerit (esim. valikoivuus)?
- Onko tuki tuottanut mitään etua tuensaajalle?<sup>2</sup>
- Soveltuuko tukeen tai tukiohjelmaan jokin ryhmäpoikkeus tai *de minimis* -asetus taikka onko kyse SEUT 106(2) artiklan tarkoitamasta SGEI-palvelusta ja siihen liittyvästä laillisesta kompensatiosta?
- Onko arvioitava, tuen kohteena oleva toiminta julkista vallankäyttöä eikä taloudellista toimintaa markkinoilla?
- Jos kyse on julkisen yrityksen taloudellisesta toiminnasta, miten sitä on arvioitava markkinataloustoimijaperiaatteen näkökulmasta?

<sup>1</sup> Ks. C-280/00 *Altmark* (2003) ECR I-7747.

<sup>2</sup> Ks. tuen kohteen saamasta edusta esimerkiksi ns. *La Poste* -tapaus C-559/12 P, *Ranska v. komissio*, ECLI:EU:C:2014:217, kohdat 93–110.

Vai onko valtion tuessa kyse esimerkiksi julkisvallan markkinaehtoisesta sijoitustoiminnasta?

- Voidaanko tuki sallia SEUT 107(2) tai SEUT 107(3) artiklan perusteella?
- Onko tuki tai tukiohjelma ilmoitettu eli notifioitu SEUT 108(3) artiklan mukaisesti komissiolle ja onko komissio sen hyväksynyt?

Teoksen lähdeviitauksissa havainnollistuu historiallisen tulkinnan korostus. Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009 ja samalla perustamissopimusten nimekkeet ja artiklanumerointi muuttuivat. Nykyisten perussopimusten (SEUT, EU) artikloiden lisäksi on tarvittaessa viitattu myös vanhoihin perustamissopimusten (EY, EU) artikloihin. EY:n viralliseen lehteen (EYVL) viitataan lähtökohtaisesti vuonna 1995 toteutuneen Suomen EU-jäsenyyden jälkeisissä yhteyksissä. Nizzan sopimuksen tultua voimaan 1.2.2003 on alettu käyttää ilmaisua EU:n virallinen lehti (EUVL). Ennen vuotta 1995 annetun normiston osalta viitataan joko englanninkieliseen (OJ, *Official Journal*) tai ranskankieliseen (JO, *Journal Officiel*) versioon. Sekundaarionormien sivunumerot saattavat vaihdella sen mukaan, onko kyseessä alkuperäisillä virallisilla kielillä laadittu virallisen lehden versio vai ei.

Tästä logiikasta poiketen eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön osalta viitataan selkeyden vuoksi englanninkieliseen tuomiokokoelmaan (ECR) ajalta ennen vuotta 1973 ja toisaalta myös vuoden 1995 jälkeiseltä ajalta, jolloin suomenkielisen kokoelman sivunumerot vastaavat englanninkielistä versiota. Yleinen oikeustapauskokoelma on julkaistu paperimuotoisena vuoteen 2011 ja henkilöstöasioiden oikeustapauskokoelma vuoteen 2009 asti. Kyseisenä ajanjaksona ainoastaan paperimuotoinen julkaisu on virallinen. Yleinen oikeustapauskokoelma on julkaistu 1.1.2012 lähtien ja henkilöstöasioiden oikeustapauskokoelma 1.1.2010 lähtien ainoastaan sähköisessä muodossa EUR-Lex-sivustolla. Näihin uudempiin oikeustapauksiin on viitattu ECLI-tunnusten (*European Case Law Identifier*) avulla. Oikeustapaushakemistoon on merkitty ECLI-tunnukset kaikkien oikeustapausten osalta.

Lopuksi haluamme kiittää kustannustoimittaja Harri Korkeamäkeä teoksen kielenhuollosta ja Alma Talentia tehokkaasta ja joustavasta yhteistyöstä. Kiitos kuuluu myös tutkimusavustaja Pinja Lindvallille

huolellisesta ja tehokkaasta avusta alaviitteiden ja lähdeluettelon työstämisessä sekä professori Susanna Lindroos-Hovinheimolle, joka EU-tuomioistuimesta käsin on avustanut lähteiden hankinnassa. Lisäksi on syytä kiittää useita kollegoita yliopistoista, valtionhallinnosta ja yrityksistä. Kollegoiden kommenttien innoittamana tämän teoksen sisältö on hahmottunut. Erityisesti kiitämme Suomen Tietokirjailijat ry:tä, joka on antanut meille molemmille apurahan teoksen kirjoittamiseksi. Kirjassa esitetyt kannanotot ja tulkinnat ovat kirjoittajien omia.

Helsingissä 12.4.2021

*Juha Raitio ja Samuli Miettinen*

# Sisällys

<b>ALKUSANAT</b> .....	V
<b>LYHENTEET</b> .....	XV

<b>1 KIELLETYN VALTIONTUEN KRITTEERIT SEUT 107(1)</b>	
<b>ARTIKLASSA</b> .....	1
<b>1.1 Valtiontuen käsite ja kielletty tuki</b> .....	1
1.1.1 Käsitelmäärittelyä – tukitoimi, tukipalkkio, yritys, julkisen vallan käyttö .....	1
1.1.2 Kielletyn valtiontuen kriteerit SEUT 107(1) artiklassa .....	6
<b>1.2 Tukitoimen rahoituslähde – tuki valtion varoista</b> . . . . .	8
1.2.1 Valtion varojen siirtäminen. ....	8
1.2.2 Taloudellinen etu .....	12
<b>1.3 Tukitoimen selektiivisyys eli valikoivuus</b> .....	16
1.3.1 Toiminnan tukemistarkoitus ja yleisten tukien selektiivisyyden kolmivaiheinen analyysi .....	16
1.3.2 Tukea myöntävän viranomaisen harkintavalta ja aluetuet .....	20
<b>1.4 Tukitoimen vaikutus kilpailuolosuhteisiin</b> .....	22
1.4.1 Markkinoiden määrittely, vähämerkityksinen tuki ja valtuusasetus .....	22
1.4.2 Yleinen ryhmäpoikkeusasetus .....	26
<b>1.5 Kauppakriteeri</b> .....	29
<b>2 MARKKINATALOUSTOIMIJAPERIAATE</b> .....	31
<b>2.1 Markkinataloustoimijaperiaatteesta käsitteenä</b> . . .	31
<b>2.2 Markkinataloussijoittajaperiaate</b> .....	34



2.3	Markkinataloustakaajaperiaate .....	41
2.4	Markkinatalousvelkojaperiaate .....	46
2.5	Markkinatalousostaja ja -myyjä .....	48
<b>3</b>	<b>MILLOIN ON KYSE KILPAILUOIKEUDELLISESTI YRITYKSESTÄ JA MILLOIN TOIMINTA ON LUONTEELTAAN TALOUDELLISTA?</b> .....	49
3.1	Kilpailuneutraliteetti, kilpailuoikeudellinen yritys-käsite ja taloudellinen toiminta .....	49
3.2	Höfner-oikeuskäytäntö, yrityksen määritelmä ja taloudellinen toiminta .....	54
3.3	Poucet ja Pistre -oikeuskäytäntö, ei-taloudellinen toiminta ja solidariteettiperiaate ..	58
3.4	Huomioita Slovakia-tapauksesta .....	63
<b>4</b>	<b>SISÄMARKKINOILLE SOVELTUVA VALTIONTUKI - SEUT 107(2) ARTIKLA.</b> .....	67
4.1	Yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, joka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella .....	68
4.2	Tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi .....	70
<b>5</b>	<b>SISÄMARKKINOILLE SEUT 107(3) ARTIKLAN MUKAAN SOVELTUVAT TUET.</b> .....	77
5.1	Yleisiä SEUT 107(3) artiklaa koskevia periaatteita ..	77
5.2	Tuet vakavasti alikehittyneille alueille .....	82
5.3	Tuet Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen .....	85
5.4	Tuet jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen .....	89
5.5	Tuet tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen. ....	91

<b>5.6 Tuet kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen</b>	95
<b>5.7 Tuet, joista neuvosto päättää komission ehdotuksesta</b>	97
<b>6 VALTIONTUKIEN ILMOITUSVELVOLLISUUS JA TAKAISINPERINTÄ – SEUT 108 ARTIKLA</b>	99
<b>6.1 Ilmoitus- eli notifiointivelvollisuus ja ilmoituslajit</b>	99
6.1.1 Notifiointivelvollisuus ja notifioimattomuuden seuraukset	99
6.1.2 Ilmoituslajit valtiontukiasioissa	102
a) Ennakkoilmoitus	103
b) Varsinainen notifiointimenettely SEUT 108(3) artiklan mukaan	103
Alustava tutkintamenettely	104
Muodollinen tutkintamenettely	106
c) Yksinkertaistettu menettely	108
d) Oikeusvarmuusilmoitus	109
<b>6.2 Täytäntöönpanokielto (ns. stand still -velvoite)</b>	110
<b>6.3 Sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperinnästä</b>	112
6.3.1 Takaisinperintä restituuotona ja poikkeusperusteet	112
6.3.2 Taloudellinen jatkuvuus valtiontukien takaisinperinnässä ja takaisinperinnän tehokkuuden turvaaminen	115
<b>6.4 Valtiontuen tuomioistuinkontrollista</b>	120
6.4.1 Kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin liittyvä oikeusvoima ja luottamuksensuoja	120
6.4.2 EU-oikeudelliset kanteet valtiontukiasioissa	125
<b>7 VALTIONTUET, JULKISET YRITYKSET JA SGEI-PALVELUT – SEUT 106 ARTIKLA</b>	129
<b>7.1 Keskeisiä termejä SEUT 106(1) artiklan tulkinnassa</b>	129

7.2 SEUT 106(2) artiklan tarkoittamien SGEI-palveluiden määrittelyä . . . . .	135
7.3 Millä edellytyksin valtion SGEI-palveluista suorittamat korvaukset eivät ole kiellettyä valtioneutua? . . . . .	138
7.4 Missä määrin SGEI-palvelut ovat kansallisesti määriteltävissä? . . . . .	143
<b>8 VALTIONTUET JA JULKISET HANKINNAT . . . . .</b>	<b>149</b>
8.1 Huomioita valtiontukien ja julkisten hankintojen sääntelyn ominaispiirteistä ja keskinäisestä suhteesta. . . . .	149
8.2 Kilpailutuksen vaikutus valtiontukeen ja päinvastoin . . . . .	155
<b>9 VALTIONTUET KRIISIAIKANA . . . . .</b>	<b>163</b>
9.1 Koronaviruskriisin tilapäiset puitteet . . . . .	166
9.2 Tilapäisten puitteiden muutokset ja uudet tukimuodot . . . . .	171
9.3 SEUT 107(2)(b) artiklan vahingonkorvaustuet koronakriisissä . . . . .	178
9.4 Komission tapauskohtainen käytäntö vahingonkorvausten määrittelemiseksi . . . . .	180
9.5 Komission tammikuussa 2021 julkilausuttu vahingonkorvauspolitiikka. . . . .	185
9.6 Tilapäiset puitteet vai vahingonkorvaustuki? . . . .	186
9.7 Koronatuett Suomessa . . . . .	188
9.8 Kriisistä kohti talouden muutosta? . . . . .	190
<b>LÄHTEET . . . . .</b>	<b>193</b>
<b>OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO . . . . .</b>	<b>215</b>
<b>ASIAHAKEMISTO . . . . .</b>	<b>235</b>