



## **SELVITYS YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE KOSKIEN JÄTELAIN UUDISTUKSEN SUHDETTA EUROOPAN UNIONIN VALTIONTUKISÄÄNNÖKSIIN, HANKINTALAKIIN JA KILPAILULAKIIN**

### **1. JOHDANTO**

#### **1.1 Selvityspyyntö**

Ympäristöministeriö on pyytänyt asianajaja, VT, KTM Mika Pohjoselta Frontia Asianajotoimisto Oy:ltä selvitystä koskien Euroopan unionissa (jäljempänä ”EU”) kesällä 2018 hyväksytyyn jätesäädöspaketin kansalliseen toimeenpanoon liittyvään ehdotetun jätelain 49 a – d §:n suhdetta EU:n valtiontukisääntelyyn, julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn ja kilpailulainsäädäntöön. Ympäristöministeriö on toimittanut Frontia Asianajotoimisto Oy:lle professori Petri Kuoppamäen laatiman selvityksen koskien ympäristöministeriön työryhmän mietintöä EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpanosta ja jätelain ehdotetun 49 a §:n mukaisesta yhteistoimintavelvoitteesta.

### **2. YHTEENVETO**

#### EU:n valtiontukisäännökset

Komission valtion tuen käsitteestä antaman tiedonannon mukaan valtion varat käsittävät kaikki julkisen sektorin varat ja tietyissä tilanteissa yksityisten elinten varat. 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. 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, vaikka varat eivät ole viranomaisen omaisuutta.

Näin ollen tuet, jotka rahoitetaan veroluonteisin maksuin tai valtion määräämin pakollisin maksuin ja joita hallinnoidaan ja jotka jaetaan julkisten sääntöjen mukaisesti, merkitsevät valtion varojen siirtoa, vaikka viranomaiset eivät hallinoisikaan niitä. Edelleen pelkästään se seikka, että tuet rahoitetaan osaksi yksityisten suorittamilla maksuilla ei riitä sulkemaan pois sitä, että kyse on valtion varoista, koska merkityksellinen peruste ei ole varojen alkuperä vaan se, missä laajuudessa viranomainen osallistuu kyseisten toimenpiteiden ja niiden rahoitustapojen määrittämiseen.

Valtion varojen siirrosta on kyse silloin, kun yksityishenkilöiden maksamat maksut kulkevat julkisen tai yksityisen elimen kautta, jonka tehtävänä on välittää ne tuensaajille. Näin on esimerkiksi myös siinä tapauksessa, että yksityinen yksikkö nimetään 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.

Kuntien pakkausjätteen tuottajayhteisöiltä perimät korvaukset eivät ole valtion varoja eivätkä ne vähennä valtion budjettia. Korvauksia ei voida myöskään rinnastaa valtion varoihin, koska korvaukset eivät ole valtion hallinnassa eikä niitä ole tarkoitus edelleen välittää tuen saajille. Valtio ei myöskään millään tavoin sitoudu korvaamaan kunnille pakkausjätteen erilliskeräyksestä aiheutuvia kustannuksia tilanteessa, jossa kuntien pakkausjätteen tuottajilta perimät kustannukset eivät riitä kattamaan kaikkia toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Näillä perusteilla katsomme, että pakkausjätteen erilliskeräyksestä tuottajilta perittävät korvaukset eivät täytä valtion varojen määritelmää eikä kysymyksessä ole valtion tuki.

Lisäksi kilpailulain kirjanpidon eriyttämismääräyksiä koskevassa 30 d §:ssä säädetään, että mikäli esimerkiksi kunta, kuntayhtymä tai niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot sekä lisätietona selkeä kuvaus kustannuslaskennan periaatteista. Näin ollen pakkausjätteen tuottajien kunnille tai näiden jätehuoltoyhtiöille maksama korvaus ei täytä myöskään sitä valtion tuen edellytystä, että korvaus voisi vääristää kilpailua. Kunnallisten jätehuollon toimijoiden tulee eriyttää lakisääteisen toiminnan ja markkinoilla tapahtuvan toiminnan kirjanpidot. Kunnallisten jätehuollon toimijoiden ei ole mahdollista subventoida pakkausjätteen korvauksilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa.

”Valtion varat” kriteeri on kuitenkin osoittautunut Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä monitulkintaiseksi. Tämän vuoksi ilmoitusvelvollisuuden olemassaolosta ei voida tehdä varmaa johtopäätöstä ilman, että järjestelystä tehdään Euroopan komissiolle niin sanottu oikeusvarmuusilmoitus.

#### Hankintalainsäädäntö ja sidosyksikköhankinnat

Euroopan unionin tuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden oikeuskäytännön perusteella sidosyksikön lakisääteisen tehtävän hoitamisesta saamat maksut ovat sidosyksikön niin sanottua sisäistä myyntiä, vaikka maksun sidosyksikölle suorittaisi yksityinen taho. Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden pakkausten tuottajayhteisöiltä keräämät maksut jätelaissa kuntien vastuulle kuuluvan tehtävän hoitamista ovat laissa säädetyn tehtävän hoitamisesta maksettavia maksuja. Näin ollen ne on katsottava kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden niin sanotuksi sisäiseksi myynniksi hankintalain ja jätelain sidosyksikkötarkastelussa, vaikka maksujen suorittaja on yksityinen taho.

#### Kilpailulaki ja kilpailun tasapuolisuus

Jätelain edellä mainittuja säännöksiä koskevasta muutosehdotuksesta ei ilmene, että se itsessään olisi vastoin kilpailulain kilpailun tasapuolisuutta koskevia säännöksiä. Kilpailulain kirjanpidon eriyttämismääräyksiä koskevat säännökset turvaavat kilpailun tasapuolisuutta. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain nojalla mahdollisuus alkaa tutkimaan rakenteita tai toimenpiteitä, jotka voivat vääristää tai olla omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka, jotka voivat estää tai olla omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

### 3. JÄTELAKIIN EHDOTETUT SÄÄNNÖKSET PAKKAUSJÄTTEESTÄ

Selvitys on tehty ohessa esitettävien hallituksen esityksen luonnosversion säännösten pohjalta. Hallituksen esityksen luonnoksen säännösehdotukset poikkeavat jonkin verran työryhmämietinnöstä, jonka pohjalta professori Petri Kuoppamäki on tehnyt oman selvityksensä.

Jätelakia ehdotetaan muutettavan siten, että uuden jätelain 49 a – d §:ssä säädettäisiin ehdotuksen mukaan seuraavasti:

*”49 a § Kunnan ja pakkausten tuottajan yhteistoiminta pakkausjätteen erilliskeräyksessä*

Kunnan ja pakkausten tuottajan on sovittava 32 §:n 1 momentissa tarkoitettussa toiminnassa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräyksen järjestämisestä yhteistoiminnassa siten, että:

- 1) pakkausjätteen kiinteistöittäinen keräys ja alueellinen vastaanotto muodostavat maantieteellisesti kattavan ja väestötiheys huomioon ottaen kiinteistön haltijoita hyvin palvelevan keräysverkoston;
- 2) pakkausjäte saadaan talteen tehokkaasti ja jäte on laadultaan kierrätykseen soveltuva;
- 3) pakkausjäte kerätään mahdollisuuksien mukaan yhdessä muiden samaa materiaalia olevien jätteiden kanssa;
- 4) jätteen keräys ja kuljetus järjestetään kustannustehokkaasti ja niin, että päästöt ympäristöön sekä haitat asuin ympäristön viihtyisyydelle ja turvallisuudelle ovat mahdollisimman vähäiset.

Kunnan ja pakkausten tuottajan on lisäksi yhteistoiminnassa:

- 1) järjestettävä riittävästi neuvontaa ja tiedotusta sekä toteuttava muita toimia, joilla tehostetaan pakkausjätteen lajittelua kiinteistöillä;
- 2) seurattava erilliskeräyksen toimivuutta ja tehokkuutta sekä arvioitava tarvetta lisätoimenpiteisiin kerätyn pakkausjättemäärän lisäämiseksi tai pakkausjätteen laadun parantamiseksi.

*49 b § Kunnille maksettavista korvauksista sopiminen ja pakkausten tuottajan kustannusvastuu*

Pakkausten tuottajayhteisön ja kuntien on valtakunnallisilla sopimuksilla sovittava korvauksista, jotka tuottaja maksaa kunnille pakkausjätteen erilliskeräyksestä ja kuljetuksesta asuinkiinteistöiltä tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Korvaukset on maksettava kunnille tasapuolisin perustein.

Pakkausten tuottajan on sopimuksen seurauksena vastattava vähintään kahdeksastakymmenestä prosentista pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksista, joihin lasketaan kuuluvaksi:

- 1) pakkausjätteiden erilliskeräys asuinkiinteistöiltä, jonka kunnat järjestävät 15 §:n nojalla annetun asetuksen tai sitä lievemmän, 91 §:n nojalla annetun kunnan jätehuoltomääräyksen mukaisesti; kustannuksia määriteltäessä on otettava lähtökohdaksi kustannustehokkaat keräyspalvelut;
- 2) pakkausjätteen alueellinen vastaanotto, jonka tuottajat järjestävät 49 §:n 1 momentin tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisesti;
- 3) edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettun sekä muun tuottajan järjestämään jätehuoltoon toimitettun jätteen jatkokuljetus ja käsittely;
- 4) käytöstä poistettaviin pakkauksiin ja niiden jätehuoltoon liittyvä 51 §:n mukainen tiedotus ja neuvonta sekä 54 §:n mukainen kirjanpito ja seurantatietojen ilmoittaminen.

#### 49 c § *Sovittelu ja yhteistoiminnasta poikkeaminen*

Jos 49 b §:ssä tarkoitettua sopimusta ei synny, tuottajat voivat käynnistää sovittelun ilmoittamalla siitä ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriön on viipymättä kuultava molempia osapuolia ja tehtävä esitys sovinnon aikaansaamiseksi.

Jos sopimusta ei synny kuuden kuukauden kuluessa sovittelun käynnistäneestä ilmoituksesta, pakkausten tuottajien on järjestettävä 15 §:ssä ja 49 §:ssä tarkoitettu pakkausjätteen erilliskeräys sekä siihen liittyvä tiedotus, neuvonta, kirjanpito ja seurantatietojen ilmoittaminen, alkaen kolmen vuoden kuluttua sovittelulle annetun määräajan päättymisestä.

#### 49 d § *Sopimusta koskevien tietojen antaminen valvontaviranomaiselle*

Pakkausten tuottajan on vuosittain toimitettava Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle yhteenveto kuntien kanssa edellisenä kalenterivuonna tehdyistä sopimuksista ja niiden toimeenpanosta. Yhteenvetoon on sisällytettävä ainakin tiedot sopimusten osapuolista ja voimassaoloajoista sekä kiinteistöiltä ja alueellisista vastaanottopaikoista kerätyn pakkausjätteen määristä. Yhteenvetoon on myös liitettävä riippumattoman tarkastajan arvio tuottajan kustannusvastuun toteutumisesta, mukaan lukien tiedot kiinteistöittäisen erilliskeräyksen kustannusten korvaamisesta kunnille ja jätteen haltijoille sekä korvausten perusteista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteenvetoon sisällytettävistä tiedoista ja niiden toimittamisajankohdasta sekä riippumattoman tarkastajan pätevyysvaatimuksista.”

## 4. KYSYMYKSENASETTELU

Asiassa on tarkasteltava sitä, muodostavatko ehdotetun jätelain 49 a §:ssä kunnille säädetty tehtävä pakkausjätteen erilliskeräykseen yhdistettynä 49 b §:ssä säädettyihin korvauksiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”SEUT”) 107 artiklan tarkoittaman valtioneuvoston, joka pitäisi ilmoittaa Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan mukaisesti.

Ehdotettujen säännösten myötä pakkausjätteen erilliskeräys säädettäisiin kuntien ja tuottajien yhteistoimintavelvoitteeksi. Ehdotuksen mukaisesti valtaosa pakkausjätteeseen liittyvistä erilliskeräys- ja kuljetuspalvelujen järjestämisestä kuuluisi kuntien tehtäviin ja kunnat saisivat tuottajilta maksetun korvauksen kattamaan pakkausjätteen erilliskeräyksestä ja kuljetuksesta aiheutuvia kustannuksia.

Lisäksi tarkasteltavana on se, tulkittaisiinko pakkausten tuottajayhteisöjen maksamat korvaukset sidosyksikköinä toimivien kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden ns. sisäiseksi myynniksi vai ulkoiseksi myynniksi. Lisäksi selvityksessä otetaan kantaa ehdotetun sääntelyn suhteesta kilpailulakiin.

## 5. VALTIONTUEN KÄSITE

### 5.1 Aluksi

SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellään valtiontuki seuraavasti:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa on lisäksi lueteltu ne tilanteet, joissa edellä kuvattu tuki ei poikkeuksellisesti täyttäisi valtiontuen käsitettä. EU:n valtiontukisäännöksiä sovelletaan, kun kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät. Käsillä olevassa tapauksessa on siis harkittava sitä, täyttääkö jätelain 49 § a – c ehdotettu järjestely rakenteellisen valtiontuen merkityksen. SEUT 107 artiklassa määritellyt edellytykset valtiontuella ovat kumulatiivisia, jolloin valtiontuen on täytettävä seuraavat tunnusmerkit ollakseen EU:n valtiontukisäännösten soveltamisalassa:

- toimenpide on valtion toteuttama
- etu on myönnetty valtion varoista
- toimenpide suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa
- vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua
- vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

## 6. VALTIONTUEN EDELLYTYSTEN TÄYTTYMINEN EHDOTETUN JÄTELAIN MUUTOKSEN OSALTA

### 6.1 Edellytysten kumulatiivisuus

SEUT 107 artiklan 1 kohdan sanamuoto ”jäsenvaltion myöntämä *taikka* valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki” on antanut ajoittain sen käsityksen, että erityisesti valtion toteuttama toimenpide ja valtion varoista myönnetty etu ovat keskenään vaihtoehtoisia edellytyksiä. Säännöksen sanamuodosta huolimatta Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä ”EUT”) oikeuskäytännössä on laajasti katsottu, että kyseiset edellytykset ovat kumulatiivisia. Täyttääkseen valtiontuen kriteerit, toimenpiteen tulee siten olla sekä valtion myöntämä että valtion varoista myönnetty.

#### i. SEUT 107 artikla 1 kohta:

”Ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyt edut voivat olla perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.”

#### ii. Euroopan komission tiedonanto<sup>1</sup> valtiontuen käsitteestä:

Kohta 38: ”Edun myöntäminen suoraan tai välillisesti valtion varoista ja toimenpiteen katsominen valtion toteuttamaksi ovat kaksi erillistä ja yhteisesti vaikuttavaa ehtoa valtiontuen olemassaololle. Niitä kuitenkin tarkastellaan usein yhdessä, kun toimenpidettä arvioidaan perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sillä ne molemmat liittyvät kyseessä olevan toimenpiteen julkiseen alkuperään.”

<sup>1</sup> Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

iii. C-379/98 *PreussenElektra* (2001):

Kohta 58: ”Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena on pidettävä ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja. Tässä määräyksessä tehty ero ”jäsenvaltion myöntämän tuen” ja ”valtion varoista myönnetyn tuen” välillä ei näet merkitse sitä, että kaikki jäsenvaltion myöntämät edut olisivat tukea riippumatta siitä, onko ne rahoitettu valtion varoista, vaan erottelun tarkoituksena on ainoastaan sisällyttää tuen käsitteeseen valtion suoraan myöntämät edut ja valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myöntämät edut.”

iv. C-482/99 *Stardust* (2002):

Jotta etuja voidaan pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on kuitenkin oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja.”<sup>2</sup>

v. C-126/01 *Gemo* (2003):

Kohta 24: ”Jotta etuja voidaan kuitenkin pitää perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja, ja toisaalta niiden on oltava seurausta valtion toiminnasta.”

vi. C-405/16 P *Saksa vs. Komissio* (2019)

Kohta 53: ”Kyseisessä määräyksessä tehty ero ”jäsenvaltion myöntämän tuen” ja ”valtion varoista” myönnetyn tuen välillä ei merkitse sitä, että kaikki valtion myöntämät edut olisivat tukea siitä riippumatta, onko ne rahoitettu valtion varoista, vaan erottelun tarkoituksena on ainoastaan sisällyttää kyseiseen käsitteeseen valtion suoraan myöntämät edut ja valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myönnetty edut.”<sup>3</sup>

## 6.2 Edun myöntäminen valtion varoista

Vaikka edellä kuvattujen linjausten mukaan, tuen tulee olla myönnetty ”*valtion varoista*” ollakseen valtion tukea, Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään ajoittain laajentanut ”*valtion varat*” – käsitettä niin, että käsitteeseen mahtuvat soveltuvin osin myös yksityiset varat.

Ilmoitusvelvollisuuden kannalta merkitystä on sillä, voidaanko kunnille ohjattavan korvauksen pakkausjätteen erilliskeräyksestä aiheutuvista kustannuksista katsoa maksetuksi julkisista varoista.

<sup>2</sup> ”ks. yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, *Slovan Neptun*, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-887, Kok. Ep. XIV, s. 47, 19 kohta; asia C-189/91, *Kirsammer-Hack*, tuomio 30.11.1993, Kok. 1993, s. I-6185, 16 kohta; yhdistetyt asiat C-52/97, C-53/97 ja C-54/97, *Viscido ym.*, tuomio 7.5.1998, Kok. 1998, s. I-2629, 13 kohta; asia C-200/97, *Ecotrade*, tuomio 1.12.1998, Kok. 1998, s. I-7907, 35 kohta; asia C-295/97, *Piaggio*, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3735, 35 kohta ja asia C-379/98, *PreussenElektra*, tuomio 13.3.2001, Kok. 2001, s. I-2099, 58 kohta) ja niiden on johduttava valtiosta (ks. em. asia *Van der Kooy ym.*, tuomion 35 kohta; asia C-303/88, *Italia v. komissio*, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. 127, 11 kohta ja em. asia C-305/89, *Italia v. komissio*, tuomion 13 kohta).”

<sup>3</sup> ”Tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, 58 kohta ja tuomio 30.5.2013, *Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, EU:C:2013:348, 26 kohta.”

Unionin tasolla on tunnistettu erinäisiä tilanteita, joissa yksityisiä varoja voitaisiin tulkinta SEUT 107 artiklan valtiontukikäsitteen tarkoittamina ”*valtion varoina*”.

i. Euroopan komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01):

Kohta 48: ”Valtion varat käsittävät kaikki julkisen sektorin varat [...] ja tietyissä tilanteissa yksityisten elinten varat.”

Kohta 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.”

Kohta 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, vaikka varat eivät ole viranomaisen omaisuutta.”

Kohta 58: ”Näin ollen tuet, jotka rahoitetaan veroluonteisin maksuin tai valtion määräämin pakollisin maksuin ja joita hallinnoidaan ja jotka jaetaan julkisten sääntöjen mukaisesti, merkitsevät valtion varojen siirtoa, vaikka viranomaiset eivät hallinnoisikaan niitä. Edelleen pelkästään se seikka, että tuet rahoitetaan osaksi yksityisten suorittamilla maksuilla ei riitä sulkemaan pois sitä, että kyse on valtion varoista, koska merkityksellinen peruste ei ole varojen alkuperä vaan se, missä laajuudessa viranomainen osallistuu kyseisten toimenpiteiden ja niiden rahoitustapojen määrittämiseen.”

Kohta 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.”

Kohta 62: ”Esimerkiksi jäsenvaltion yksityiselle sähköntoimittajille asettamaan velvoitteeseen ostaa kiinteillä vähimmäishinnoilla uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä ei liity valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä tällaista sähköä tuottaville yrityksille. Tässä tapauksessa valtio ei nimitä kyseisiä yrityksiä (eli yksittäisiä sähköntoimittajia) hallinnoimaan tukijärjestelmää, vaan niitä sitoo ainoastaan velvollisuus ostaa tietyntyyppistä sähköä omilla varoillaan.

Kohta 63: ”Valtion varojen siirrosta on kuitenkin kyse silloin, kun yksityishenkilöiden maksamat maksut kulkevat julkisen tai yksityisen elimen kautta, jonka tehtävänä on välittää ne tuensaajille.”

Kohta 64: ”Näin on esimerkiksi myös siinä tapauksessa, että yksityinen yksikkö nimetään 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. 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.”

Kohta 69: "Kustannusten, jotka aiheutuvat valtion asettamista lakisääteisistä velvoitteista (110), voidaan periaatteessa katsoa liittyvän taloudelliseen toimintaan kiinteästi liittyviin kustannuksiin siten, että mikä tahansa näiden kustannusten korvaus antaa yritykselle etua (111). 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 kannustinta, koska ilman sitä se olisi järjestänyt toimintansa eri tavoin (112). Edun olemassaoloa ei voi sulkea pois myöskään silloin, jos toimenpiteellä korvataan kustannuksia, jotka ovat luonteeltaan erilaisia eivätkä liity kyseiseen toimenpiteeseen."

ii. *Asia 78/76 Steinike & Weinlig (1977)*

Steinike & Weinling tapauksessa EUT:lta pyydettiin ennakkoratkaisua muun muassa siihen, tarkoitetaanko ilmauksella "*valtion varoista myönnetyt tuet*" myös tapauksia, joissa valtio myöntää itse tai yksityisten yritysten välityksellä tukia valtion elimelle.

Kohta 21: "Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kielto koskee kaikkia valtion tukia tai valtion varoista myönnettyjä tukia ilman, että tapaukset olisi erotettava toisistaan sen mukaan, myöntääkö valtio tuen suoraan vai myöntävätkö valtion tätä tarkoitusta varten perustamat tai määrittämät julkiset tai yksityiset elimet kyseisen tuen."

"Mainittua 92 artiklaa sovellettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon tuen vaikutukset tukea saaviin yrityksiin tai tuottajiin eikä tukea myöntävien tai niiden myöntämistä ohjaavien elinten tilanne."

Kohta 22: "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."

iii. *C-379/98 PreussenElektra (2001)*

EUT:n ratkaistavaksi tuli se, oliko jäsenvaltion lainsäädäntö, jolla yhtäältä asetetaan yksityisille sähkönjakeluyrityksille velvoite ostaa niiden jakelualueella uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä vähimmäishinnoilla, jotka ovat korkeampia kuin tällaisen sähkön todellinen markkina-arvo, ja toisaalta jaetaan tästä velvoitteesta aiheutuvat kustannukset kyseisten sähkönjakeluyritysten ja ylemmällä tuotantoportaalla toimivien yksityisten sähköverkko-operaattoreiden kesken, perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Kohta 59: "On todettava, että käsiteltävänä olevassa asiassa yksityisille sähkönjakeluyrityksille asetettuun velvoitteeseen ostaa kiinteillä vähimmäishinnoilla uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä ei liity valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä tällaista sähköä tuottaville yrityksille."

Kohta 60: "Näin ollen kyseisestä velvoitteesta näille yksityisille sähkönjakeluyrityksille aiheutuvien kustannusten jakaminen näiden yritysten ja



muiden yksityisten yritysten kesken ei myöskään voi olla valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä.”

Kohta 61: ”Tässä tilanteessa se, että ostovelvoite on asetettu laissa ja että siitä aiheutuu kiistämättä etua tietyille yrityksille, ei tee tästä velvoitteesta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Kohta 62: ”Tätä johtopäätöstä ei horjuta se ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mainitsema seikka, että vähimmäishinnoilla tapahtuvia ostoja koskevasta velvoitteesta aiheutuvat kustannukset voivat vaikuttaa kielteisesti niiden yritysten taloudelliseen tulokseen, joita tämä velvoite koskee, mistä aiheutuu valtion verotulojen vähenemistä. Tällainen seuraus liittyy nimittäin kiinteästi tällaiseen sääntelyyn eikä sitä voida pitää keinona, jolla uusiutuvista energialähteistä sähköä tuottaville yrityksille myönnetään tietty valtion varoista maksettava etu (ks. vastaavasti em. asia *Sloman Neptun*, tuomion 21 kohta ja em. asia *Ecotrade*, tuomion 36 kohta).”

Kohta 66: ”Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on tämän vuoksi vastattava, että jäsenvaltion lainsäädäntö, jolla yhtäältä asetetaan yksityisille sähköjakeluyrityksille velvoite ostaa niiden jakelualueella uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä vähimmäishinnoilla, jotka ovat korkeampia kuin tällaisen sähkön todellinen markkina-arvo, ja toisaalta jaetaan tästä velvoitteesta aiheutuvat kustannukset kyseisten sähköjakeluyritysten ja ylemmällä tuotantoportaalla toimivien yksityisten sähköverkko-operaattoreiden kesken, ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.”

iv. C-206/06 *Essent Network Noord* (2008)

EUT:n ratkaistavaksi tuli se, oliko sellainen lainsäädännöllisen toimenpide, jonka perusteella kotimaisten sähkönostajien on siirtymäkautena (31.8.2000–31.12.2000) maksettava verkonhaltijoilleen lisätariffia niille siirretystä sähköstä, kun verkonhaltijan on suoritettava tämä lisätariffi lainsäädännössä nimetyille yhtiölle tarkoituksena kattaa sellaiset markkinoita vastaamattomat kustannukset, jotka ovat syntyneet kyseiselle yhtiölle ennen sähkömarkkinoiden vapauttamista kuuluneista sitoumuksista tai sen toteuttamista investoinneista, valtiontukea.

Kohta 66: ”OEPS:n 9 §:ssä säädetään siitä, että nimetyille yhtiölle eli SEP:lle myönnetään 400 miljoonan NLG:n suuruisen summa, ja siitä, että perityn maksun ylimenevä osa maksetaan ministerille, jonka on osoitettava saatu summa OEPS:n 7 §:ssä – joka ei kuitenkaan tule voimaan – tarkoitettujen kustannusten eli kaukolämpöön ja Demkolec-kaasuttamislaitokseen liittyvien markkinoita vastaamattomien kustannusten rahoittamiseen. Tältä osin on huomautettava, että kyseisten summien taustalla on valtion sähkönostajille OEPS:n 9 §:n perusteella asettama lisämaksu, jonka osalta tämän tuomion 47 kohdassa on todettu, että kyse on verosta tai maksusta. Kyseiset summat ovat siis peräisin valtion varoista.”

Kohta 70: ”Merkitystä ei ole sillä, että samanaikaisesti perityt varat keskitetään nimetyille yhtiölle, että se hallinnoi kerättyjä varoja ja että se saa osan näistä tuloista. Laissa säädettyjen menetelmien ja erityisesti kirjanpitäjän tarkastamien laskelmien perusteella on mahdollista erottaa toisistaan nämä erilaiset roolit ja valvoa varojen käyttöä. Tästä seuraa, että niin kauan kuin kyseinen nimetty yhtiö ei ole ottanut itselleen 400 miljoonan NLG:n suuruisen summaa – mistä hetkestä

lukien se on sen vapaasti käytettävissä – kyseinen summa on edelleen valtion valvonnassa ja siis kansallisten viranomaisten käytettävissä, mikä riittää siihen, että se voidaan luokitella valtion varoiksi.”<sup>4</sup>

v. C-262/12 *Vent De Colère* (2013)

EUT:n ratkaistavana oli se, oliko lakiin nro 2000-108 perustuvan kaltaista järjestelyä, jonka nojalla yrityksille siitä, että niillä on velvollisuus ostaa tuulisähköä markkinahintaa korkeampaan hintaan, aiheutuneet lisäkustannukset korvataan täysimääräisesti ja jonka rahoituksesta vastaavat loppukäyttäjät, pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtion toimenpiteenä tai valtion varoilla toteutettuna toimenpiteen

Kohta 19: ”Toiseksi siitä edellytyksestä, että etu on myönnetty suoraan tai välillisesti valtion varoista, on muistutettava, että toimenpide, jolla ei siirretä valtion varoja, voi kuulua tuen käsitteen soveltamisalaan.”<sup>5</sup>

Kohta 20: ”Valtion varoilla toteutetun toimenpiteen käsitteen on nimittäin tarkoitus kattaa valtion suoraan myöntämien etujen lisäksi sellaisten julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myönnettyt edut, jotka valtio on nimennyt tai perustanut tuen hallinnoimista varten.”<sup>6</sup>

Kohta 21: ”Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen. Tästä seuraa, että vaikka kyseistä toimenpidettä vastaavat rahamäärät eivät ole pysyvästi valtion hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti valtion määräysvallassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä.”<sup>7</sup>

Kohta 22: ”Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että rahamäärät, joilla on tarkoitus korvata yrityksille asetetusta ostovelvollisuudesta aiheutuneet lisäkustannukset, kerätään pääasiassa kaikilta Ranskan alueella olevilta sähkön loppukäyttäjiltä ja ne uskotaan Caisse des dépôts et consignationsin haltuun.”

Kohta 23: ”Pääasiassa sovellettavan Ranskan lainsäädännön mukaan jokaiselta sähkön loppukäyttäjältä perittävän maksun määrän vahvistaa vuosittain energiasta vastaava ministeri Commission de régulation de l'énergie ehdotuksesta. Mikäli tällaista ministerin päätöstä ei anneta, maksun määrä nousee automaattisesti joka vuosi.

<sup>4</sup> ks. vastaavasti asia C-482/99, Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002, Kok. 2002, s. I-4397, 37 kohta.

<sup>5</sup> ”ks. vastaavasti asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok., s. I-877, 14 kohta ja asia C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999, Kok., s. I-2981, 16 kohta.”

<sup>6</sup> ”ks. vastaavasti mm. asia 78/76, Steinike ja Weinlig, tuomio 22.3.1977, Kok., s. 595, Kok. Ep. III, s. 341, 21 kohta; em. yhdistetyt asiat Sloman Neptun, tuomion 19 kohta ja em. asia Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE, tuomion 26 kohta.”

<sup>7</sup> ”ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomion 37 kohta; em. asia Essent Network Noord ym., tuomion 70 kohta ja em. asia Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE, tuomion 35 kohta.”

Kohta 26: ”Lopuksi on todettava, että suullisessa käsittelyssä selitettiin, että lailla nro 2000-108 otettiin käyttöön periaate, jonka mukaan Ranskan valtio korvaa ostovelvollisuuden täysimääräisesti, minkä johdosta sen on täytettävä aiemmat sitoumuksensa ja korvattava täysimääräisesti yrityksille aiheutuneet lisäkustannukset tilanteessa, jossa sähkön loppukäyttäjiltä kerättyjen maksujen määrä ei riitä kattamaan näitä lisäkustannuksia.”

Kohta 37: ” SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on täten tulkittava siten, että lakiin nro 2000-108 perustuvan kaltaista järjestelyä, jonka nojalla yrityksille siitä, että niillä on velvollisuus ostaa tuulisähköä markkinahintaa korkeampaan hintaan, aiheutuneet lisäkustannukset korvataan täysimääräisesti ja jonka rahoituksesta vastaavat kaikki valtion alueella olevat sähkön loppukäyttäjät, on pidettävä valtion varoilla toteutettuna toimenpiteenä.”

vi. T-251/11 *Itävalta vs. Komissio* (2014)

Unionin yleisen tuomioistuimen harkittavaksi tuli muun muassa se, olivatko osittain muutetun ÖSG:n 22 c §:ssä säädetyn järjestelmän rahoittamiseksi käytetyt varat valtion varoja. ÖSG:n muuttamiseksi toteutettiin kaksi perustavanlaatuaista toimenpidettä. Ensinnäkin muutetussa ÖSG:ssä säädettiin ekosähkön tuotannon kannustamisesta takaamalla kullekin ekosähkön tuottajalle tämän sähkön kokonaismäärän ostaminen kiinteään hintaan. Tämän oston suorittaa ekosähkön selvityskeskus, jonka tehtävien hoitamiseksi yksityisoikeudelliselle osakeyhtiölle eli Abwicklungstelle für Ökostrom AG:lle (jäljempänä ÖMAG) myönnettiin toimilupa. Lain mukaan Itävallan talous- ja työministeri (josta on tullut talous- ja työ- sekä perhe- ja nuorisoasiainministeri ja sittemmin tiede-, tutkimus- ja talousministeri, jäljempänä toimivaltainen Itävallan ministeri) vahvistaa asetuksella vuosittain taatun kiinteän hinnan, joka on suurempi kuin sähkön markkinahinta.

Kohta 54: ”Ensimmäisestä edellytyksestä on ensinnäkin todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina tukina. Kyseisen määräyksen sanamuodosta ja SEUT 108 artiklaan sisältyvistä menettelysäännöistä käy ilmi, että muulla tavoin kuin valtion varoista myönnettyt edut eivät kuulu kyseisen määräyksen soveltamisalaan. Valtion myöntämän tuen ja valtion varoista myönnetyn tuen välisen erottelun tarkoituksena on sisällyttää tuen käsitteeseen valtion suoraan myöntämän tuen lisäksi myös valtion tähän tehtävään osoittamien tai valtion perustamien julkisten tai yksityisten elinten myöntämä tuki.”<sup>8</sup>

Kohta 55: ”Toiseksi on muistutettava, että valtion varojen siirtoa ei tarvitse osoittaa kaikissa tapauksissa, jotta yhdelle tai useammalle yritykselle myönnetty etu voitaisiin katsoa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi.”<sup>9</sup>

Kohta 56: ”Kolmanneksi on korostettava, että oikeuskäytännöstä seuraa, että SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee kaikkia rahoituskeinoja, joita viranomaiset

<sup>8</sup> ”ks. vastaavasti edellä 44 kohdassa mainittu tuomio *Steinike & Weinling*, EU:C:1977:52, 21 kohta ja edellä 43 kohdassa mainittu tuomio *Sloman ja Neptun*, EU:C:1993:97, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yhteisön oikeudessa ei nimittäin voida hyväksyä sitä, että valtion tukia koskevat oikeussäännöt voitaisiin kiertää pelkästään sillä, että luodaan sellaisia riippumattomia toimielimiä, joiden tehtävänä on tukien jakaminen (16.5.2002 annettu tuomio *Ranska v. komissio*, Kok., EU:C:2002:294, 23 kohta.”

<sup>9</sup> ”ks. edellä 54 kohdassa mainittu tuomio *Ranska v. komissio*, EU:C:2002:294, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.”

voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, ovatko nämä varat pysyvästi valtion varoja. Näin ollen, vaikka määrät, jotka perustuvat kyseiseen toimenpiteeseen, eivät ole pysyvästi valtion itsensä hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti valtion valvonnassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä.”<sup>10</sup>

Kohta 82: ”Yhtäältä on jo todettu, että kyseessä olevat varat olisi luokiteltava alusta lähtien valtion rahoitukseksi erityisesti siitä syystä, että yleisen edun mukaisia tarkoituksia varten säädetty maksut ovat luonteeltaan pakollisia ja toisaalta, että ÖMAG toimi ekosähkön selvityskeskukseksi kuuluvien tehtävien hoitamiseksi myönnetyn toimiluvan osalta Itävallan lainsäätäjän selvästi rajoittamissa puitteissa näitä samoja päämääriä tavoitellen ja ollen siten toimivaltaisten Itävallan elinten valvonnassa. Tältä osin unionin tuomioistuin on äskettäin vahvistanut, että jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti hallinnoituja ja jaettuja varoja, jotka saadaan kyseisessä lainsäädännössä määrätystä pakollisista maksuista, voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtion varoina, vaikka niitä hallinnoisivatkin viranomaisista erilliset laitokset (ks. vastaavasti edellä 58 kohdassa mainittu tuomio *Vent De colère*, EU:C:2013:851, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, sekä analogisesti 26 kohta). Sen mukaan tarkasteltuun Ranskan lainsäädäntöön perustuvan kaltaista järjestelyä, jonka nojalla yrityksille siitä, että niillä on velvollisuus ostaa tuulisähköä markkinahintaa korkeampaan hintaan, aiheutuneet lisäkustannukset korvataan täysimääräisesti ja jonka rahoituksesta vastaavat kaikki valtion alueella olevat sähkön loppukäyttäjät, on pidettävä valtion varoilla toteutettuna toimenpiteenä.”

vii. C-405/16 *Saksa vs. Komissio* (2019)

EUT kumosi unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun ja totesi, että vuoden 2012 EEG (uudistuvista energialähteistä annetun lain eräät muutokset) ei sisältänyt kiellettyä valtiontukea. Vuoden 2012 EEG, jonka tavoitteena oli taata EEG-sähkön tuottajille markkinahintaa korkeampi hinta, sisälsi muun muassa kaikkien siirtoverkonhaltijoiden velvollisuuden ostaa uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa EEG-sähköä lailla säädettyjen tariffien perusteella ja myydä sitä sähköpörssin spot-markkinoilla. Jos ne eivät näin saadulla hinnalla kyenneet kattamaan laissa vahvistettujen tariffien mukaisesta ostamista aiheutuvaa taloudellista rasitetta, EEG-lisämaksuksi kutsutun mekanismin avulla ne voivat vaatia loppukuluttajien sähköntoimittajia maksamaan niille myytyjen määrien suhteessa laskettavan erotuksen. Mainituilla sähköntoimittajilla puolestaan oli mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta, vyöryttää EEG-lisämaksu loppukuluttajille.

Kohta 52: ”Toiseksi unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätty kielto kattaa valtion suoraan myöntämän tai valtion varoista myönnetyn tuen lisäksi myös valtion tuen hallinnoimiseksi perustamien tai nimeämien julkisten tai yksityisten elinten myöntämän tuen.”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> ”ks. edellä 54 kohdassa mainittu tuomio *Ranska v. komissio*, EU:C:2002:294, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.”

<sup>11</sup> ”tuomio 22.3.1977, *Steinike & Weinlig*, 78/76, EU:C:1977:52, 21 kohta; tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, 58 kohta ja tuomio 13.9.2017, *ENEA*, C-329/15, EU:C:2017:671, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.”

Kohta 53: ”Kyseisessä määräyksessä tehty ero ”jäsenvaltion myöntämän tuen” ja ”valtion varoista” myönnetyn tuen välillä ei merkitse sitä, että kaikki valtion myöntämät edut olisivat tukea siitä riippumatta, onko ne rahoitettu valtion varoista, vaan erottelun tarkoituksena on ainoastaan sisällyttää kyseiseen käsitteeseen valtion suoraan myöntämät edut ja valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myönnetty edut.”<sup>12</sup>

Kohta 54: ”Unionin oikeudessa ei nimittäin voida hyväksyä sitä, että valtiontukia koskevat oikeussäännöt voitaisiin kiertää pelkästään sillä, että luodaan sellaisia riippumattomia toimielimiä, joiden tehtävänä on tukien jakaminen.”<sup>13</sup>

Kohta 55: ”Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että valtion varojen siirtoa ei tarvitse osoittaa kaikissa tapauksissa, jotta yhdelle tai useammalle yritykselle myönnetty etu voitaisiin katsoa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi.”<sup>14</sup>

Kohta 56: ”Unionin tuomioistuin on näin katsonut, että toimenpide, joka muodostuu muun muassa energian ostovelvollisuudesta, voi siten kuulua ”tuen” käsitteen alaan, vaikka siihen ei sisälly valtion varojen siirtoa.”<sup>15</sup>

Kohta 57: ”SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee nimittäin kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen. Vaikka asianomaista tukitoimenpidettä vastaavat rahamäärät eivät ole pysyvästi valtion hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti julkisessa valvonnassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä.”<sup>16</sup>

Kohta 58: ”Unionin tuomioistuin on tarkemmin ottaen katsonut, että jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti hallinnoituja ja jaettuja varoja, jotka saadaan kyseisessä lainsäädännössä määräytyistä pakollisista maksuista, voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtion varoina, vaikka niitä hallinnoisivatkin viranomaisista erilliset laitokset.”<sup>17</sup>

Kohta 59: ”Tässä suhteessa ratkaiseva seikka on se, että asianomainen jäsenvaltio on valtuuttanut tällaiset laitokset hoitamaan valtion varoja, eikä niillä ole pelkästään velvollisuus tehdä ostoja omilla varoillaan.”<sup>18</sup>

<sup>12</sup> ”tuomio 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, 58 kohta ja tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, 26 kohta.”

<sup>13</sup> ”ks. tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 23 kohta ja tuomio 9.11.2017, komissio v. TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, 45 kohta.”

<sup>14</sup> ”tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 36 kohta ja tuomio 30.5.2013, Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, 34 kohta.”

<sup>15</sup> ”tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C-262/12, EU:C:2013:851, 19 kohta ja tuomio 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, 24 kohta.”

<sup>16</sup> ”tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 37 kohta ja tuomio 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.”

<sup>17</sup> ”tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, EU:C:1974:71, 35 kohta ja tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C-262/12, EU:C:2013:851, 25 kohta.”

<sup>18</sup> ”ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym., C-206/06, EU:C:2008:413, 74 kohta; tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C-262/12, EU:C:2013:851, 30 ja 35 kohta ja tuomio 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, 26 ja 30 kohta.”

Kohta 60: ”Kuitenkin on myös syytä muistuttaa, että sen toteamiseksi, rasittaako edunsaajalle myönnetty etu valtion talousarvioita, on tarkistettava, onko yhtäältä tämän edun ja toisaalta valtion talousarvion pienentymisen tai talousarviota raskastavien kustannusten riittävän konkreettisen taloudellisen riskin välillä olemassa riittävän suora yhteys.”<sup>19</sup>

Kohta 76: ”Etenkään se seikka, että EEG-lisämaksusta saadut varat käytetään vuoden 2012 EEG:n säännösten perusteella yksinomaan tuki- ja korvausjärjestelmien rahoittamiseen, ei tarkoita sitä, että valtio voisi määrätä niistä tämän tuomion 57 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuun tavoin. Tämä lakisääteinen periaate, jonka mukaan EEG-lisämaksusta saaduilla varoilla on yksi ainoa käyttötarkoitus, on – muiden päinvastaisten seikkojen puuttuessa – pikemminkin omiaan osoittamaan, ettei valtio nimenomaan pystynyt määräämään näistä varoista; toisin sanoen se ei pystynyt päättämään, että ne oli käytettävä muuhun kuin vuoden 2012 EEG:ssä säädettyyn tarkoitukseen.”

## 7. VALTIONTUKEEN VERRATTAVA VAIKUTUS

Unionin tuomioistuin on lisäksi ratkaisukäytännössään todennut, että valtiontukisäädäntöä ei voida laventaa koskemaan sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät täytä valtiontuen tunnusmerkistöä, vaikka niillä voitaisiin katsoa olevan valtiontukeen verrattava vaikutus.

### i. C-290/83 Komissio vs. Ranska (1985)

Kohta 17: ”On siis todettava, että 93 artiklan 2 kohdassa määrättyllä menettelyllä annetaan kaikille niille, joita asia koskee, sellaiset menettelylliset takeet, joilla otetaan nimenomaisesti huomioon ne erityiset ongelmat, joita valtiontuesta aiheutuu kilpailulle yhteismarkkinoilla ja jotka ovat paljon kattavampia kuin ne, joita on annettu perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn osalta, johon osallistuvat ainoastaan komissio sekä se jäsenvaltio, jota asia koskee. Vaikka kyseisen erityismenettelyn olemassaolo ei lainkaan estä sitä, että tukijärjestelmän yhteensoveltuvuutta muiden kuin 92 artiklassa esitettyjen yhteisön sääntöjen kanssa arvioidaan 169 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, komission on näin ollen kuitenkin noudatettava 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä voidakseen todeta, että kyseinen järjestelmä on yhteismarkkinoille soveltumaton tukimuoto.

Kohta 18: ”Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että 92 ja 93 artiklassa esitetystä järjestelmässä ei esitetä sellaista johonkin muuhun kuin varsinaiseen tukijärjestelmään kuuluvia tukia vastaavaa käsitettä kuin ”tukia vastaavat toimenpiteet”.

### ii. C- PreussenElektra (2001)

Kohta 65: ”Näin ollen perustamissopimuksen 92 artiklassa, sellaisenaan tarkasteltuna, kielletään siinä tarkoitettut valtion toimet ja perustamissopimuksen 5 artiklalla — jonka toisessa kohdassa määrätään jäsenvaltiot pidättymään kaikista

<sup>19</sup> ”ks. vastaavasti tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 111 kohta; tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym., C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 109 kohta; tuomio 9.10.2014, Ministerio de Defensa ja Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, 47 kohta ja tuomio 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, 19 kohta.”

toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista — ei voida laajentaa 92 artiklan soveltamisalaa sellaisiin valtion toimiin, joita se ei koske.”

iii. Asia T-95/03 (2006)

Kohta 138: ”Toiseksi vaikka komissio on 8.2.2002 päivätyssä kirjeessään, johon sen alustava kanta sisältyi, ilmoittanut, että ”SS 1:n säännösten voitaisiin katsoa olevan vaikutukseltaan valtiontukia vastaavia toimenpiteitä”, se on myös jatkanut tätä virkettä todeten, että ”niitä ei [kuitenkaan] ole rahoitettu valtion varoista eikä — [EY 87 artiklan 1 kohdassa säädetty] kielto tästä syystä koske niitä”. Siten 8.2.2002 päivätyssä kirjeessä ilmaistu kanta vastaa riidanalaisessa päätöksessä ilmaistua kantaa, jonka oikeellisuus on arvioitu ensimmäisen ja toisen kanneperusteen yhteydessä. Tästä seuraa, että 8.2.2002 päivätyssä kirjeessä olevan edellä siteeratun ilmaisun perusteella ei voida katsoa, että komissiolla olisi ollut vakavia vaikeuksia alustavaa tutkimusta toimittaessaan.”

## 8. JOHTOPÄÄTÖS

Näkemyksemme on, että lakiehdotuksen 49 a-d §:ssä esitetty toimenpide ei muodostaisi SEUT 107 artiklan tarkoittamalla tavalla valtiontukea. Sekä Euroopan komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01) että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukevat sitä, että ehdotetun jätelain 49 a -d §:n muodostama rakenne ei kuulu valtiontuen käsitteeseen. Näin ollen lakiehdotuksesta ei tarvitsisi tehdä valtiontukea koskevaa ilmoitusta Euroopan komissiolle. Selvitystemme mukaan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön monitulkintaisuuden ja ajoittaisen epäjohtonmukaisuuden vuoksi asiassa ei kuitenkaan voida antaa täsmällistä lausuntoa ilmoitusvelvollisuuden puuttumisesta ilman, että komissio myös itse vahvistaa asian. Tämän vuoksi lakimuutoksesta olisi toimitettava Euroopan komissiolle niin kutsuttu oikeusvarmuusilmoitus.

## 9. OIKEUSVARMUUSILMOITUS

Kuten edellä esitellystä ratkaisukäytännöstä on luettavissa, ”*valtion varat*” kriteeri on osoittautunut EUT:n ratkaisukäytännössä monitulkintaiseksi. Erityisesti unionin ratkaisukäytäntö suhteessa yksityisiin varoihin on osoittautunut osiltaan epäjohtonmukaiseksi, jonka vuoksi ilmoitusvelvollisuuden olemassaolosta ei voida tehdä varmaa johtopäätöstä ilman, että komissio varmistaa tässä selvityksessä esitetyn näkemyksen. Tämän vuoksi toimenpiteestä tulee tehdä niin sanottu oikeusvarmuusilmoitus.

Komission asetuksen (EU) 2015/2282 liitteessä 1 mahdollistetaan ilmoitus koskien toimenpidettä, joka ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, mutta josta ilmoitetaan komissiolle oikeusvarmuuden vuoksi. Oikeusvarmuusilmoitus on käytettävissä käsillä olevassa tapauksessa, jossa jäsenvaltio ei katso lainsäädäntöhankkeeseen liittyvän ilmoitettavaa valtiontukea, mutta haluaa varmistaa näkemyksensä. Varsinaisesta ilmoituksesta poiketen, oikeusvarmuusilmoitus ei edellytä stand still-velvoitetta, ellei komissio katsoisi, että kyseinen lainsäädäntöhankke käsittää ilmoitettavaa valtiontukea.

10.

**HANKINTALAINSAÄDÄNTÖ - SIDOSYKSIKKÖHANKINNAT**

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt tuomiossaan 11.5.2006 (C-340/04) sidosyksikön siihen määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille tapahtuvaa myyntiä (ns. sisäinen myynti). Tuomioistuin on todennut, että sidosyksikön toiminnan kohdistumista tarkasteltaessa ratkaiseva liikevaihto on se, jonka sidosyksikkö saavuttaa sen perusteella, että valvova julkisyhteisö päättää tehdä hankintasopimuksen kyseisen sidosyksikön kanssa. Tuomioistuimen mukaan on merkityksetöntä, kuka suorittaa maksun kyseiselle yritykselle, eli suorittaako sen yrityksen omistava julkisyhteisö vai suorittavatko sen ulkopuoliset käyttäjät, joille palvelu on tarjottu jälleenmyyntioikeuden tai muun kyseisen julkisyhteisön luoman oikeudellisen suhteen perusteella.

”65 Sen kysymyksen osalta, onko tässä yhteydessä otettava huomioon pelkästään valvovan julkisyhteisön kanssa saavutettu liikevaihto vai kyseisen julkisyhteisön alueella saavutettu liikevaihto, on katsottava, että ratkaiseva liikevaihto on se, jonka kyseinen yritys saavuttaa sen perusteella, että valvova julkisyhteisö päättää tehdä hankintasopimukset kyseisen yrityksen kanssa, mukaan lukien liikevaihto, joka saavutetaan käyttäjien kanssa pantaessa näitä päätöksiä täytäntöön.

66 Sen yrityksen, jonka kanssa hankintasopimus tehdään, huomioon otettavia toimintoja ovat nimittäin kaikki ne, joita kyseinen yritys harjoittaa hankintaviranomaisen kanssa tehdyn hankintasopimuksen yhteydessä vastaanottajan henkilöstä riippumatta, eli oli sitten kyseessä hankintaviranomainen itse tai palvelujen käyttäjä.

67 On merkityksetöntä, kuka suorittaa maksun kyseiselle yritykselle, eli suorittaako sen yrityksen omistava julkisyhteisö vai suorittavatko sen ulkopuoliset käyttäjät, joille palvelu on tarjottu jälleenmyyntioikeuden tai muun kyseisen julkisyhteisön luoman oikeudellisen suhteen perusteella. On myös merkityksetöntä, millä alueella kyseiset palvelut on tarjottu.”

Korkein hallinto-oikeus on katsonut päätöksessään 25.1.2017 (taltio 232), että sidosyksikön sisäistä myyntiä olivat myös kunnallisen jätehuoltoyhtiön jätelain 33 §:n nojalla suorittamat kuntien toissijaiseen vastuuseen kuuluneet jätehuoltopalvelut.

”Jätelain (646/2011) 32 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto. Kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto toissijaisesti säädetään jätelain 33 §:ssä. Pykälän mukaan kunnan on järjestettävä muun kuin 32 §:ssä tarkoitettujen jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava jätehuoltopalvelu, kunnan on tehtävä jätteen haltijan kanssa sopimus, jonka kesto on enintään kolme vuotta kerrallaan.

Hallituksen esityksessä jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010 vp s. 85) on lausuttu, että jätelain 33 §:n tarkoituksena on turvata jätehuoltopalveluja elinkeinotoiminnan jätteen tuottajille silloin, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei tietyllä alueella ole kohtuullisesti saatavilla. Hoitaessaan säännöksessä tarkoitettua velvollisuuttaan kunta ei toimisi kilpailullisilla markkinoilla. Hallituksen esityksen mukaan 33 §:n seurauksena toissijaisen jätehuoltopalvelun ylläpitäminen tulisi selvästi kunnan laissa säädetyksi velvollisuudeksi. Hallituksen esityksessä on lausuttu, että tällöin kuntien jätehuoltoyhtiön näkökulmasta kyse olisi omistajakuntien toimeksiannosta tapahtuvasta palvelun järjestämisestä, joka ei vaarantaisi yhtiöiden sidosyksikköasemaa.



Edellä lausutun mukaisesti kunnalla on jätelain 33 §:n perusteella lakisääteinen velvollisuus järjestää sen toissijaiseen vastuuseen kuuluva jätehuolto silloin, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei tietyllä alueella ole kohtuullisesti saatavilla. Kunnan toissijaiseen vastuuseen kuuluvien palvelujen järjestäminen perustuu kunnan toimeksiantoon, ja kysymys on siten kunnan puolesta tuotetuista jätehuoltopalveluista.

Salon ja Paimion kaupunkien sekä Kemiönsaaren ja Sauvon kuntien Rouskis Oy:ltä tekemiin hankintoihin on edellä lausutun perusteella luettava sekä kyseisten kuntien ensisijaiseen vastuuseen jätelain 32 §:n nojalla, että toissijaiseen vastuuseen jätelain 33 §:n nojalla kuuluvat jätehuoltopalveluhankinnat. Tämä huomioon ottaen asiassa esitetyn selvityksen mukaan Rouskis Oy:n liikevaihdosta vain noin kaksi prosenttia on liittynyt muuhun toimintaan kuin edellä mainittujen kuntien lakisääteisten jätehuoltopalveluiden hoitamiseen. Rouskis Oy on siten hankintalain 10 §:ssä edellytetyllä tavalla harjoittanut pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on ollut.

Edellä lausutun perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että Salon kaupungin, Paimion kaupungin, Kemiönsaaren kunnan ja Sauvon kunnan Rouskis Oy:ltä tekemissä hankinnoissa on ollut kysymys hankintalain 10 §:ssä tarkoitetuista hankintayksikön sidosyksiköltä tehtävistä hankinnoista, joihin ei sovelleta julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. Markkinaoikeuden on siten tullut jättää Salon Hyötykäyttö Oy:n asiassa tekemät valitukset tutkimatta.”

Korkein hallinto-oikeus on katsonut päätöksessään 3.8.2012 (taltio 2102), että julkisomisteisen yhtiön lakisääteisten palvelujen tarjoamista ei tullut katsoa niin sanotuksi ulosmyynniksi yhtiön sidosyksikköasemaa tarkasteltaessa.

”Terveystieteiden ja aiemmin kansanterveyslain mukainen kunnan velvollisuus työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen koskee mainituista säädöksistä ilmenevin tavoin työterveyshuoltolain 12 §:ssä tai muissa säädöksissä säädettyjä ja niiden nojalla määrättyjä työterveyshuoltopalveluja. Sen sijaan sellaisten työterveyshuoltolain 14 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoito- ja muiden terveyshuoltopalvelujen järjestämisestä, joita työnantaja voi lain 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen lisäksi järjestää työntekijälle, kunta voi sopia.”

”Edellä olevan perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että TyöSyke Oy:n ulkopuolisiin asiakkaisiin suuntautuva toiminta muodostuu merkittävässä määrin muiden kuin niin sanotun lakisääteisen työterveyshuollon palvelujen tarjoamisesta. Yhtiön perustamista tai toimintaa koskevista asiakirjoista ei ilmene tässä suhteessa merkityksellisiä sisällöllisiä rajoituksia yhtiön toiminnalle. Tältä osin yhtiön on myös katsottava tosiasiallisesti kilpailevan palveluvalikoimansa perusteella yksityisten työterveyshuollon palvelujen tarjoajien kanssa samoista asiakkaista.

Kun otetaan huomioon muiden kuin lakisääteisen työterveyshuollon palvelujen tarjoamisen taloudellisesta merkityksestä esitetty selvitys, TyöSyke Oy:n oikeutta tuottaa näitä palveluja ulkopuolisille tahoille ei voida pitää vain liitännäisenä suhteessa sen muuhun toimintaan. Samasta syystä toiminnan merkityksen ei myöskään voida katsoa olevan yhtiön toiminnan kannalta ainoastaan toissijainen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella sidosyksikköhankinnan edellytyksiä on tulkittava suppeasti, koska kyse on yhteisön yleisistä oikeussäännöistä tehtävistä poikkeuksista. Tuomioistuimen mukaan sen, joka niihin haluaa

vedota, on näytettävä toteen, että sellaiset poikkeukselliset olosuhteet, joiden johdosta poikkeus mainituista säännöistä on perusteltu, ovat todella olemassa.

Asiassa esitetystä selvityksestä ei edellä esitetyn perusteella ole todettavissa, että TyöSyke Oy harjoittaisi hankintalain 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla pääosaa toiminnastaan sen omistajina olevien hankintayksiköiden kanssa, kun mainittua pykälää tulkitaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.”

Markkinaoikeus on tarkastellut Oulun Pysäköinti Oy:n sisäistä- / ulkoista myyntiä päätöksessään 28.3.2008 (139/08) seuraavasti:

”Markkinaoikeus toteaa edellä lausutusta seuraavan, että Oulun Pysäköinti Oy:n liikevaihto on ollut Oulun kaupungin vetoaman sidossuhteen kannalta merkityksellistä kaikelta siltä osin, kuin se on ollut seurausta kaupungin ja yhtiön välisistä hankintasopimuksista tai niitä vastaavista järjestelyistä.

Oulun Pysäköinti Oy:n liikevaihdosta 50,1 prosenttia on vuonna 2004 muodostunut pysäköintipaikkamaksuista, jotka yhtiö on perinyt kolmansilta osapuolilta eli pysäköintipaikkojen käyttäjiltä. Liikevaihdosta 24,2 prosenttia on muodostunut kolmansien osapuolten pysäköintirakennuksissa olevista liiketiloista maksamista vuokrista. Markkinaoikeus katsoo Oulun Pysäköinti Oy:n perustamisesta esitetyn selvityksen huomioon ottaen sekä Oulun kaupungin ja Oulun Pysäköinti Oy:n väitteet tältä osin hyväksyen, että yhtiön liikevaihtoa voidaan näiltä osin pitää yhtiön perustamisensa yhteydessä määriteltynä vastikkeena siitä, että yhtiö on perustamisensa tarkoituksen mukaisesti huolehtinut Oulun kaupungin asemesta eräiden pysäköintirakennusten ja niissä olevien liiketilojen ylläpidosta ja hallinnoinnista sekä pysäköintipaikkojen ja liiketilojen tarjoamisesta vuokralle ulkopuolisille. Asian taustalla olevassa oikeussuhteessa Oulun kaupungin ja Oulun Pysäköinti Oy:n välillä voidaan toisin sanoen katsoa olevan kysymys pysäköintitoiminnan hallinnointipalveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta. Oulun Pysäköinti Oy:n toiminnan on siten jo näiltä osin katsottava kohdistuneen Oulun kaupunkiin osuudella, joka on vastannut yli 74 prosenttia yhtiön liikevaihdosta.

Oulun Pysäköinti Oy:n liikevaihdosta 21,6 prosenttia on saadun selvityksen mukaan kertynyt edellä lausutun lisäksi välittömästi Oulun kaupungilta tulleista suorituksista. Kysymys on tältä osin ollut yhtäältä kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle tarjotuista pysäköintitoiminnan palveluista ja toisaalta nyt puheena olevia vastanneista lippuautomaattien huoltopalveluista kaupungin tekniselle toimelle. Oulun Pysäköinti Oy:n toiminnan on näin ollen katsottava kohdistuneen Oulun kaupunkiin vuoden 2004 liikevaihdossa mitattuna kaikkiaan 95,9-prosenttisesti.”

Euroopan unionin tuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden oikeuskäytännön perusteella sidosyksikön lakisääteisen tehtävän hoitamisesta saamat maksut ovat sidosyksikön niin sanottua sisäistä myyntiä, vaikka maksun sidosyksikölle suorittaisi yksityinen taho. Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden pakkausten tuottajayhteisöiltä keräämät maksut jätelaissa kuntien vastuulle kuuluvan tehtävän hoitamista ovat laissa säädetyn tehtävän hoitamisesta maksettavia maksuja. Näin ollen ne on katsottava kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden niin sanotuksi sisäiseksi myynniksi hankintalain ja jätelain sidosyksikötarkastelussa, vaikka maksujen suorittaja on yksityinen taho.

## 11. KILPAILULAKI – KILPAILUN TASAPUOLISUUS

Kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

### 30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.  
(7.6.2019/721)

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä. (29.12.2016/1402).

### 30 c §

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Kilpailulain hallituksen esityksessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta puuttua kilpailua estävään tai rajoittavaan menettelyyn on määritelty laajaksi:

”Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua valtion, kunnan tai kuntayhtymän sellaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka vääristäisi tai estäisi taikka olisi omiaan vääristämään tai estämään kilpailua tässä lakiesityksessä tarkoitetulla tavalla. Pelkkä toiminnan ulkoinen muoto tai tietyn kaltainen menettelytapa ei olisi puuttumisen kohteena, vaan puuttumisen edellytyksenä on, että menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen liittyy kielteisiä kilpailuvaikutuksia.”

”Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta.”

1.1.2020 voimaan tulleessa kilpailulain kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevassa 30 d §:ssä säädetään seuraavasti:

”Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

- 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltyinä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä
- 2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1 ja 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1 tai 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei sovelleta 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan.”<sup>20</sup>

Kilpailulain 30 d §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään kirjanpidon eriyttämisvelvoitetta seuraavasti:

”Momentissa tarkoitettu kirjanpidon eriyttäminen tulisi tehdä yksikkökohtaisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulee eriyttää kirjanpitonsa pykälässä tarkoitettulla tavalla jokaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta erikseen. Tällaisena yksikkönä pidettäisiin sen oikeudellisesta tai organisaattiorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön markkinoilla tapahtuvaa

<sup>20</sup> Kilpailulain 30 b §: Mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lain-säädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

taloudellista toimintaa harjoittavaa osaa, jollaisia voisivat olla mm. yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja liikelaitokset sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoinnin muodot, kuten kirjanpitoyksiköt, taseyksiköt ja tulosyksiköt. Kunkin edellä tarkoitetun yksikön tulisi siten eriyttää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintansa muusta toiminnastaan.”<sup>21</sup>

Kilpailulain 30 d §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan sidosyksikön kirjanpidon eriyttämisvelvoitteesta seuraavasti:

”Siten kunnan hankinnat yhtiömuotoiselta sidosyksiköltään jäisivät hankintalain ulkopuolelle, mutta sidosyksikköyhtiön tulisi eriyttää kirjanpitonsa, jos sen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto olisi vuodessa 40 000 euroa tai enemmän.”<sup>22</sup>

Lisäksi jätelain 44 §:ssä säädetään seuraavasti:

Jos kunta tai 43 §:ssä tarkoitettu yhtiö hoitaa tässä luvussa kunnan velvollisuudeksi säädetyn jätehuollon lisäksi muuta jätehuoltoa, tiedot tarjottujen palvelujen liikevaihdosta ja taloudellisesta tuloksesta on eriteltävä kirjanpidossa ja palveluista on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmaan sisällytettävistä tiedoista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen laskelmien laatimisessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) säädetään tilinpäätöksestä. Tilintarkastajien on tarkastettava laskelmat osana kunnan tai yhtiön lakisäateistä tilintarkastusta. Laskelmat on liitettävä kunnan tai yhtiön tilinpäätökseen. Ne on julkaistava ja oltava saatavilla tietoverkossa.

Jätteen kuljettajan on annettava vastaanottajalle tiedot jätteen alkuperästä riittävästi eriteltyinä 1 momentissa tarkoitetun kirjanpidon toteuttamiseksi ja erillisen laskelman laatimiseksi, jos tämä kuljettaa kunnan tai kuntien omistaman yhtiön ylläpitämään käsittelyyn jätettä, jossa on sekä 32 tai 33 §:ssä tarkoitettua jätettä että muuta jätettä.”

Jätelain edellä mainittuja säännöksiä koskevasta muutosehdotuksesta ei ilmene, että se itsessään olisi vastoin kilpailulain kilpailun tasapuolisuutta koskevia säännöksiä. Kilpailulain kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevat säännökset turvaavat kilpailun tasapuolisuutta. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain nojalla mahdollisuus alkaa tutkimaan rakenteita tai toimenpiteitä, jotka voivat vääristää tai olla omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka, jotka voivat estää tai olla omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

---

<sup>21</sup> HE 68/2018 vp., s. 53.

<sup>22</sup> HE 68/2018 vp., s. 56.