

Vihreää tunnelin päässä

**Vihreän kehityksen ohjelman vaikutukset Euroopan unionin
valtiontukisääntelyyn: tarkastelussa erityisesti valmisteilla
olevat Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin,
ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle
valtiontuelle**

Sara Piirainen

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Eurooppaoikeus

Maisterintutkielma

Ohjaaja: prof. Juha Raitio

Syyskuu 2021

Tiivistelmä

Tiedekunta: Oikeustieteellinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma

Opintosuunta: Eurooppaoikeus

Tekijä: Sara Piirainen

Työn nimi: Vihreää tunnelin päässä – Vihreän kehityksen ohjelman vaikutukset Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiin: tarkastelussa erityisesti valmisteilla olevat Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneuvoston päätökselle

Työn laji: Maisterintutkielma

Kuukausi ja vuosi: Syyskuu, 2021

Sivumäärä: XXIV + 193

Avainsanat: EU:n valtioneuvoston päätökset, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohta, Hinkley Point C, SEUT 11, Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneuvoston päätökselle (CEEAG), uusiutuva energia, luopumistuet hiilelle, turpeelle ja öljyliuskeelle

Ohjaaja tai ohjaajat: Juha Raitio

Säilytyspaikka: Helsingin yliopiston kirjasto

Muita tietoja:

Tiivistelmä:

Tutkielmani aiheena on Euroopan vihreän kehityksen ohjelman vaikutus Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiin, erityisesti ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan valtioneuvoston päätösten osalta. Keskityn tutkielmassani tarkastelemaan Vuoden 2022 ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan suuntaviivojen luonnosta erityisesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisten tavoitteiden, viimeisimmän oikeuskäytännön sekä laajemminkin Euroopan unionin perussopimusten ympäristöperiaatteiden valossa.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelman eli tutummin Green Dealin myötä asetettiin globaalissa mittakaavassa kunnianhimoinen tavoite, jonka mukaan Euroopan unioni aikoo olla vuoteen 2050 mennessä ensimmäinen ilmastoneutraali maanosana. Tämä tavoite kirjattiin yhdessä vuoden 2030 välitavoitteen kanssa historialliseen niin kutsuttuun eurooppalaiseen ilmastolakiin sitovasti, sen ollen siten ensimmäinen sitova unionin ilmastopuolen puitesäädös.

Tämä tavoite vaatii konkretiaa ja kaikkien unionin sektoreiden mukanaolon. Vaikka perinteisesti unionin valtioneuvoston päätösten pääpaino on ollut lähinnä kilpailun tehokkuudessa ja sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvissä kysymyksissä, nyt Vihreän kehityksen ohjelman ja erityisesti ilmastolain sitovan puitesäätelyn myötä argumentoin, että valtioneuvoston päätöksenteko on siirtynyt ja sen on väistämättä jatkossa siirryttävä yhä enenevässä määrin huomioimaan ympäristönsuojelullisia päämääriä, joihin kuuluu muun muassa uusiutuvien energialähteiden tukeminen ja fossiilisten polttoainelajien annettavasta tuesta pidättäytyminen.

Käyn läpi tutkielmassani lyhyesti viimeisintä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista ratkaisukäytäntöä erityisesti uusiutuvan energian osalta, mutta keskityn varsinaisesti siihen, miten



Vihreän kehityksen ohjelma ja primaarioikeudellisen ympäristösääntelyn parempi huomioiminen yhdessä Hinkley Point C -ratkaisukäytännön kanssa vaikuttavat SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan harkinnanvaraisesti sisämarkkinoille soveltuvan tuen tulkintaan ja miten tämä näkyy uusimmassa Vuoden 2022 ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävän valtiontuen suuntaviivojen luonnoksessa vertaillen sitä Suuntaviivoihin ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020. Lisäksi tarkastelen komission antaman valtiontukea koskevan soft law -sääntelyn toimivaltaongelmia ja haasteita paitsi kilpailuoikeudellisen kehikon, myös jäsenvaltioiden SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukaisen oikeuden valita eri energialähteiden välillä, kautta. Argumentoin lisäksi, että viimeistään nyt Euroopan vihreän kehityksen ohjelman myötä annetun ilmastolain sekä sitä myöten primaarioikeudellisille ympäristösäännöksille, kuten SEUT 191 artiklan mukaiselle veloitteelle toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi, SEUT 11 artiklan mukaisen ympäristönsuojelun läpileikkausperiaatteelle sekä POK 37 artiklan ympäristöperusoikeudelle annetun lisäponnen myötä, valtiontuesta fossiilisille polttoaineille on tullut vähintäänkin epäkoherentti unionin oikeuden mukaan. Tämä näkyykin tiettyjä erityistapauksia, kuten hiilen, turpeen ja öljyliuskeen luopumistukia lukuun ottamatta, Vuoden 2022 suuntaviivojen luonnoksessa.

Loppupäätelmäni ovat tiivistetysti, että kaiken kaikkiaan uusien Vuoden 2022 suuntaviivojen luonnos ei ole täydellinen ympäristönsuojelun huomioimisessa osana unionin politiikkoja, mutta se on kuitenkin hyvä luonnos ja askel eteenpäin kohti parempaa SEUT 11 artiklan ja muiden unionin ympäristöperiaatteiden huomioimista osana kilpailupolitiikkoja ja -sääntelyä. Soft law -sääntely on joustava ja oikeusvarmuutta lisäävä tapa tarkentaa unionin sisämarkkinoille soveltuvan tuen arviointia komission toimivallan puitteissa, joka parhaimmillaan edesauttaa valtiontukisäännösten vihreän siirtymän paremmin huomioivaa tulkintaa. Tämän lisäksi erityisesti Hinkley Point C -ratkaisulla on ollut vaikutusta sen selkeyttämisessä entisestään, että unionin ympäristösääntelyn kanssa ristiriitainen tuki ei sovellu sisämarkkinoille.

Sisällysluettelo

Lähteet.....	III
1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkielman tausta	1
1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen tavoitteet	2
1.3. Metodi.....	3
1.4. Tutkimuksen rakenne	4
2. EUROOPAN UNIONIN VALTIONTUKISÄÄNTELY	5
2.1. Valtiontukisääntely – eurooppalainen erikoisuus?	5
2.2. Unionin valtiontukisääntelyn historia ja tarkoitus	6
2.3. Valtiontuen kriteerit SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan.....	10
2.3.1. Jäsenvaltion myöntämä tuki tai tuki valtionvaroista.....	11
2.3.2. Tuki muodostaa edun.....	23
2.3.3. Tuki on valikoivaa.....	32
2.3.4. Häiriö kilpailulle tai vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	40
3. SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE	42
3.1. Soveltuvuus sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 2 kohta	42
3.2. Soveltuvuus sisämarkkinoille - SEUT 107 artiklan 3 kohta.....	43
3.2.1. Suuntaviivat tukemassa SEUT 107 artiklan 3 kohdan soveltamista	46
4. EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIikka	51
4.1. Euroopan unionin ympäristöpolitiikan taustaa.....	51
4.2. Unionin ilmasto-oikeuden primaarioikeudellinen pohja	52
4.2.1. Primaarioikeudellinen energiasääntely	55
4.3. Sekundaarinormiston tuki ympäristöperiaatteille	56
5. VIHREÄN KEHITYKSEN OHJELMA	60
5.1. Puitelainsäädäntöä: Ilmastolaki.....	62
5.2. Oikeudenmukaisuutta siirtymään: Kestävä Eurooppa -investointiohjelma ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.....	64
5.3. Vihreän kehityksen ohjelma ympäristönsuojelun ja energian valtiontukien osalta	65
5.3.1. Komission suuntaviivoista ilmasto-, ympäristö- ja energiatuen osalta	67
5.3.2. Vuoden 2022 ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan tuen suuntaviivat.....	68
5.3.3. Sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla ilmasto-, ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen mukaan	72

5.3.4. Tuki hiilen-, turpeen- ja öljyliuskeen tuotantolaitosten sulkemiselle	87
6. JOHTOPÄÄTÖKSET: YMPÄRISTÖPERIAATTEIDEN INTEGRAATIO KILPAILUOIKEUTEEN.....	90

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis. 1978. Mitä lainoppi on? Helsinki: KK kirjapaino.

Bacon, Kelyn. 2017. European Union Law of State Aid (Kolmas painos). Oxford: Oxford University Press.

Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(2).

Bartalevich, Dimitri. 2016. The Influence of the Chicago School on the Commission's Guidelines, Notices and Block Exemption Regulations in EU Competition Policy. *Journal of Common Market Studies*, 54(2).

Bartosch, Andreas. 2021. Material selectivity outside the field of taxation. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas Lopes, Juan J. (toim.). *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Biondi, Andrea; ja Farley, Martin. 2011. The Relationship between State Aid and Single Market. Teoksessa: Szyszczak, Erika (toim.). *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Blauberger, Michael. 2012. State aid control from a political science perspective. Teoksessa: Szyszczak, Erika (toim.). *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Buendia Sierra, José Luis. 2018. Finding selectivity or the art of comparison. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(1).

Buendia Sierra, Jose Luis. 2019. A Brave New World in State Aid? *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, (2019) 4.

Cameron, Peter, D. 2007. *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*. Oxford: Oxford University Press

Caoimh, Aindrias Ó; ja Sauter, Wolf. 2016. Assessing the Advantage in State Aid. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire (toim.). Oxford: Oxford University Press.

Chari, Raj; Herwig C.H.; ja Micheau, Claire. 2016. State Aid Review in a Multi-level System. Teoksessa: Herwig C.H.; ja Micheau, Claire (toim.). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Chari, Raj; Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire. 2016. The Evolution of State Aid Rules: Conceptions, Challenges and Outcomes. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire (toim.). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Chesaites Nicola.* 2017. Tax Incentives as State Aid. Teoksessa: Tomljenović, Vesna; Bodiroga-Vukobrat, Nada; Butorac Malnar, Vlatka; ja Kunda, Ivana (toim.). EU Competition and State Aid Rules. Europeanization and Globalization. (Kolmas painos). Heidelberg: Springer Berlin.
- Cisotta, Roberto.* 2016. Criterion of Selectivity. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press.
- Cini, Michelle.* 2021. State aid control from a political science perspective. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan. J. (toim.). Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Coppi Lorenzo.* 2012. The Role of economics in State aid analysis and the Balancing test. Teoksessa: Szyszczak, Erika (toim.). Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- De Jong, Moniek; ja Van de Graaf, Thjis.* 2021. Lost in Regulation: Nord Stream 2 and the Limits of the European Commission's Geo-Economic Power. Journal of European Integration, 43(4).
- De Sadeleer, Nicolas.* 2018. Preliminary ruling on the compatibility of taxation of superstores with the right to freedom of establishment and State aid law: Case C-233/16, ANGED. Review of European, comparative & international environmental law, 2018-11, Vol.27 (3).
- Dupont, Claire; Kulovesi, Kati; ja Asselt, Harro.* 2020. Governing the EU's climate and energy transition through the 2030 Framework. Review of European, Comparative & International Environmental Law, 29(2).
- Eidissen, Stig.* 2020. Common interest as condition for state aid compatibility. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(4).
- Epiney, Astrid.* 2018. Das Subsidiaritätsprinzip im EU-Umweltrecht: ein Argument für die Reduktion umweltpolitischer Vorgaben in der EU? Natur und Recht, Vol. 40(1).
- Ezrachi, Ariel.* 2018. EU Competition Law. (Kuudes painos). Oxford: Hart Publishing
- Fermeglia, Matteo.* 2021. Recent Developments in EU Environmental Policy and Legislation, Journal for European Environmental & Planning Law 18, 3 (2021).
- Ferri, Delia.* 2021. Social services and State aid: new steps towards a more Social Europe? Teoksessa: Hancher, Leigh ja Piernas López, Juan, J. (toim.). Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Fleming, Ruven C., ja Mauger, Romain.* 2021. Green and Just? An Update on the 'European Green Deal'", Journal for European Environmental & Planning Law 18, 1-2 (2021).
- Frenz, Walter.* 2011. Umwelt- und Tierschutzklausel im AEUV. Natur + Recht, Vol. 33(2).
- Fuders, Felix.* 2011. Zum so genannten freien Wettbewerb und dem vermeintlichen Verbot vertikaler Kartelle im EU-Wettbewerbsrecht. Zeitschrift Für Wirtschaftspolitik. 60(3).

- Hancher, Leigh; ja Salerno, Francesco Maria.* 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. (toim.). Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Heidenhein, Martin.* 2010. European State Aid Law: Handbook. München: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.
- Hesselink, Martin.* 2009. A European Legal Method? On European Private Law and Scientific Method. European Law Journal: Review of European Law in Context, 15(1).
- Hirvonen, Ari.* 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki, 2011.
- Holmes, Simon.* 2020. Climate change, sustainability, and competition law. Journal of antitrust enforcement, 2020-07-01, Vol.8(2).
- Iliopoulos, Theodoros G.* 2019. State Resources Doctrine Rebooted. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2019(4).
- Jaeger, Thomas.* 2012. Goodbye old friend: Article 107's double control criterion. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2012(3).
- Jaeger, Thomas.* 2014. State aid and transparency: natural contradiction. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2014(3).
- Jordan, Andrew; ja Gravey, Vivienne.* 2021. Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes. (Neljäs painos). Abingdon: Routledge.
- Kaisto, Janne.* 2005. Lainoppi ja Oikeusteoria – Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuus oikeuden näkökulmasta. Helsinki: Edita Prima Oyj
- Kiikeri, Markku.* 2012. Eurooppaoikeuden positivistinen oikeusteoria. Defensor Legis N:o 4/2012.
- Kingston, Suzanne.* 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kokko, Kai; ja Mähönen, Jukka.* Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015. s. 35–73
- Krämer, Ludwig.* 2020. Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal. Journal for European Environmental & Planning Law 17, 3 (2020).
- Kulovesi, Kati, ja Oberthür, Sebastian.* 2020. Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation? Review of European, Comparative & International Environmental Law, 29(2).
- Kuoppamäki, Petri:* Kilpailun taloustieteen soveltaminen kilpailuoikeudessa. Lakimies 7–8/2008 s. 1077–1105.
- Langlet, David; ja Mahmoudi, Said.* 2016. Objectives, Principles, and Resources. Teoksessa: EU Environmental Law and Policy. Oxford: Oxford University Press.

- Lee, Maria.* 2005. *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making.* Oxford: Hart Publishing
- Leino-Sandberg, Päivi. S. M.; ja Saarenheimo, Tuomas.* 2018. Fiscal Stabilisation for EMU: Managing Incompleteness. *European Law Review*, 43(5).
- Lübbig, Thomas.* 2013 Sustainable Development and Competition Policy, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 4 (1).
- Lünenbürger, Simone; Holtmann, Clemens; ja Delarue, Juliette.* 2020. Implementation of the Green Deal: Integrating environmental protection requirements into the design and assessment of state aid. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4).
- Micheau, Claire.* 2016. Evolution of State Aid Rules, Conceptions, Challenges, and Outcomes. Teoksessa: Hofmann, Herwig ja Micheau, Claire (toim.). *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press
- Monti, Giorgio.* 2020. Four Options for a Greener Competition Law. *Journal of European Competition Law & Practice.* Vol. 11 (3-4).
- Nicolaidis, Phedon.* 2015. A Critical analysis of reductions from environmental taxes in the new Guidelines on state aid for environmental protection and energy 2014-2020. *Energy & Environment.* 2015-01-01, Vol.26(4).
- Nicolaidis, Phedon.* 2015. *State Aid Uncovered - Critical Analysis of Developments in State Aid 2014.* Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft.
- Quigley Conor.* 2009. *European State Aid Law and Policy.* (Toinen painos). Oxford: Hart Publishing.
- Orzan, Massimo Francesco.* 2016. De Jure Compatible Aid under Article 107(2). Teoksessa: Hofman, Herwig, H.C. & Micheau, Claire (toim.). *State Aid Law in the European Union.* Oxford University Press.
- Parret, Laura, ja van Heezik, Greetje.* 2018. Eventech, the selectivity of bus lines policy. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(1).
- Perez-Bernabeu, Begona.* 2017. Refining the derogation test on material tax selectivity: The equality test. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2017(4).
- Pianta, Mario; ja Lucchese, Matteo.* 2020. Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe. *Review of Radical Political Economics* 52, no. 4.
- Piernas López, José Luis.* 2018. Revisiting some fundamentals of fiscal selectivity: The Anged case. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(2).
- Posner, Richard. A.* 1979. The Chicago School of Antitrust Analysis. *University of Pennsylvania Law Review*, 127(4).
- Raitio, Juha.* 2017. *Oikeusvaltion ääriiviivat 1. painos.* Helsinki: Alma Talent.
- Raitio, Juha.* 2019. Oikeusvaltioperiaate, oikeusvarmuus ja koherenssi Euroopan unionin kilpailuoikeudessa. *Defensor Legis* 2019/1.

- Raitio, Juha; ja Tuominen Tomi*: Euroopan unionin oikeus. Helsinki: Alma Talent.
- Raitio, Juha; ja Miettinen, Samuli M.* 2021. Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Helsinki: Alma Talent
- Robins, Nicole; ja Chakma, Tridevi.* 2016. State aid in energy under the spotlight: The implications of the Hinkley point decision. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2016(2).
- Rusche, Tim Maxian.* 2016. General Theory on Compatibility of State Aid. Teoksessa: Hofmann, Herwig C. H.; ja Micheau, Claire (toim.). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Sauter, Wolf.* 2016. The Notion of State Aid. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H.; ja Micheau, Claire (toim.). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwarze, Jürgen.* 2012. *Europarecht: Strukturen, Dimensionen und Wandlungen des Rechts der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Selie, Alvaro A.J. Pliego; ja Brouwer, Onno W.* 2016. The Commission's State Aid Control over Renewable Energy Stimulation Measures Reinforced: Case T-47/15 Germany V. Commission, EU:T:2016:281. *Maastricht journal of European and comparative law* 23, no. 5
- Sikora, Alicja.* 2020. Applicability of the EU State Aid and Environmental Rules in the Nuclear Energy Sector - Case C-594/18P Republic of Austria v Commission ('Hinkley Point')," *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4)
- Snyder, Francis.* 1994. *Soft Law and Institutional Practices in European Community*. Teoksessa: Martin, Stephen (toim.). *The Construction of Europe*. Dordrecht: Springer.
- Szydło, Marek.* 2019. Differential tax burdens of undertakings and internal market law: The way forward after ANGED. *Common Market Law Review*. Volume 56, Issue 4 (2019).
- Szyszczyk, Erika.* 2012. *Research Handbook On European State Aid Law*. Cheltenham: Elgar Publishing.
- Szyszczyk, Erika.* 2015. State aid for energy infrastructure and nuclear power projects. *ERA-Forum*, 16(1).
- Szyszczyk, Erika.* 2016. Distortion of Competition and Effect on Trade between EU Member States. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire (toim.). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Szyszczyk, Erika.* 2016. Criterion of State Origin. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H. ja Micheau Claire (toim.). *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Talus, Kim.* 2013. *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Calster, Geert; ja Reins, Leonie.* 2017. *EU Environmental law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Verschuur, Steven; ja Sbrolli, Cecilia. 2020. "The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy towards the Future." *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, vol. 2020, no. 3, 2020.

Virtanen Matti. 2015. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikka toimivassa markkinajärjestyksessä – ordoliberalistinen näkökulma. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* – 111. vsk. – 1/2015.

Voigt, Christina. 2014. Article 11 TFEU in the light of the principle of sustainable development in international law. Teoksessa: Sjøfjell, Beate; ja Wiesbrock, Anja (toim.). *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously.* Abingdon: Routledge.

Werner, Philipp; ja Caramazza, Marzello. 2019. 'State' Aid Or Not - This Is the Question. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2019(4).

Wiesbrock, Anja; ja Sjøfjell, Beate. 2015. The importance of Article 11 TFEU for regulating business in the EU - Securing the very basis of our existence. Teoksessa: *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously.* Abingdon: Routledge/ University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2014-37, Nordic & European Company Law Working Paper No. 14-07

Wikberg, Olli. 2011. *Johdatus kilpailuoikeuteen.* Helsinki: Talentum.

Wintgens, Luc J. 2016. *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence.* Abingdon: Routledge

Zelger, Bernadette. 2018. The effect on trade criterion in European union state aid law: critical approach. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(1).

Virallislähteet

Kansainväliset sopimukset

Pariisin sopimus, EUVL L 282/4, 19.10.2016

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT-sopimus)

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, (WTO:n SCM-sopimus)

Euroopan unionin primaarioikeus

Euroopan unionin perusoikeuskirjan konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407. (Euroopan unionin perusoikeuskirja, POK)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390. (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–46. (Sopimus Euroopan unionista, SEU)

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 327/1, 26.10.2012. s. 1-107

Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (ETY:n perustamissopimus), Rooman sopimus

Euroopan yhtenäisasiakirja, EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1—28

Maastrichtin sopimus Euroopan unionista, EYVL nro C 191, 29/07/1992 P. s. 0001–0110

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, EYVL nro C 340, 10/11/1997 s. 0001–0144

Euroopan unionin sekundaarioikeus

Asetukset

Neuvoston asetus (EY) N:o 1435/2003 eurooppaosuuskunnan (SCE) säännöistä, annettu 22.2.2003, EVL L 207/1, 18.8.2003

Komission asetus (EU) N:o 389/2013 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 280/2004/EY ja N:o 406/2009/EY mukaisen unionin rekisterin perustamisesta ja komission asetusten (EU) N:o 920/2010 ja (EU) N:o 1193/2011 kumoamisesta, annettu 2.5.2013, EUVL L 122/1, 3.5.2013, (Komission asetus (EU) N:o 389/2013 unionin rekisteristä)

Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta, COM(2020)563 final, 2020/0036 (COD), annettu 17.9.2020, (Eurooppalainen ilmastolaki)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta, EUVL L 198/13, 22.6.2020

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1056 oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta, annettu 24.6.2021, (Asetus oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta)

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, 14.7.2021, (COM(2021) 555 final, 2021/0200 (COD)) (Komission ehdotus taakanjakosektoria koskevan asetuksen (EU) 2018/842 lisäyksiksi)

Direktiivit

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1996, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (ei voimassa), EUVL L 27, 30.1.1997

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32–46, (Päästökauppadirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, (uudelleenlaadittu), EUVL L 328/82, 21.12.2018, (RED II -direktiivi)

Amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 Amendment to the Renewable Energy Directive to implement the ambition of the new 2030 climate target, COM(2021) 557 final, 2021/0218 (COD). (Direktiiviehdotus Euroopan parlamentille ja neuvostolle RED II -direktiivin muuttamisesta COM(2021) 557 final, 2021/0218 (COD))

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, (COM(2021) 551 final 2021/0211 (COD)) (Komission ehdotus päästökauppadirektiivin 2003/87/EC lisäyksiksi)

Direktiiviluonnos: kuluttajien vahvempi rooli vihreässä siirtymässä (Empowering Consumer in green transition)

Komission päätökset

Komission päätös 2005/145/EY, tehty 16 päivänä joulukuuta, valtiontuista, jotka Ranska on myöntänyt EDF:lle sekä sähkö- ja kaasutoimialalle, (K(2003) 4637), EVL L 49/9, 22.2.2005 (**EDF**)

Komission päätös N 142/2005 – Yhdistynyt Kuningaskunta, **Low Carbon Car Grant** Programme, C(2006)1519 final, 26.4.2006

Komission päätös: N 140/2006 – Liettua. Allotment of Subsidies to the State Enterprises at the Correction Houses, C(2006)3212, 19.7.2006

Komission päätös: N 558/2005 – Puola: Support to Establishments of Professional Activity, C(2006), 27.06.2007, (**Zakłady aktywności zawodowej**)

Komission päätös: SA.33952 (2012/NN) – Saksa: Kletteranlagen des Deutschen Alpenvereins, C(2012) 8761 final, 05.12.2012, (**Deutscher Alpenverein**)

Komission päätös: 2012/21/EU Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, K(2011) 9380), 20.12.2011, EUVL L 7/3, 11.1.2012.

Komission päätös (EU) 2015/5023/EU tukitoimenpiteestä: SA.34947 Support to Hinkley Point C Nuclear Power Station (2013/C), 8.10.2014, jonka Yhdistynyt kuningaskunta aikoo toteuttaa tukeakseen Hinkley Point C -ydinvoimalaitosta, EUVL L 109, 28.4.2015. (**Hinkley Point C**)

Komission päätös: SA.58181 – Saksa: Ausschreibungsmechanismus für den Steinkohleausstieg in Deutschland, C(2020) 8065 final, 25.11.2020 (**Steinkohleausstieg**)

Tiedonannot, suositukset ja käytäntesäännöt

Komission tiedonanto: Partnership for Integration: A Strategy for Integrating Environment, EU Policies, COM(1998)333 final, 27.5.1998. (Cardiffin prosessin tiedonanto)

Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta, KOM/2000/0001 final

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle osuuskuntien edistämisestä Euroopassa KOM/2004/0018 final, 23.2.2004 (Komission tiedonanto osuuskuntien edistämisestä)

Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02), EUVL C 8/4, 11.1.2012 (Tiedonanto SGEI-palveluista)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, EU:n valtiontuki uudistus, COM(2012)0209 final, 8.5.2012 (Komission tiedonanto valtiontuen uudistamisesta)

Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030, COM/2014/015 final, 22.1.2014

Komission tiedonanto: Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (2013/C 209/01), EUVL C 198, 27.6.2014.

Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (2014/C 200/01), EUVL C 200/1, 28.6.2014

Komission tiedonanto: Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014–2020 (2014/C 198/01), EUVL C 209, 23.7.2013 (Vuosien 2014–2020 Aluetukisuuntaviivat)

Komission tiedonanto: Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01), EUVL C 204/1, 1.7.2014.

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C262/01), EUVL C 262/2, 19.7.2016, (Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä).

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, COM/2019/640 final, 11.12.2019, (Vihreän kehityksen ohjelma)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kestävä Eurooppa -investointiohjelmasta, COM/2020/21 final, (Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma), 14.1.2020

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle, COM/2020/456 final, 27.5.2020

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina, The EU budget powering the recovery plan for Europe, COM/2020/442 final, 27.5.2020

Komission tiedonanto alueellisista valtiontuista vuosille 2014–2020 annettujen suuntaviivojen, valtiontuesta riskirahoitussijoitusten edistämiseksi annettujen suuntaviivojen, valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettujen suuntaviivojen, valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen, Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteista annetun komission tiedonannon, tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävän valtiontuen puitteista annetun komission tiedonannon sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin annetun komission tiedonannon muuttamisesta ja soveltamisajan jatkamisesta, 2020/C224/02, EUVL C 224/2, 8.7.2020, (Komission tiedonanto, 2020/C224/02)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi kuluttaja-asioiden toimintaohjelma: Kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestävän elpymisen varmistamiseksi, COM/2020/696 final, 13.11.2020

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta, COM/2021/550 final, 14.7.2021, (Fit for 55-tiedonanto)

Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, 7.6.2021

Muiden unionin toimielinten päätökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814, annettu 6 päivänä lokakuuta 2015, markkinavakaussuunnitelman perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, EUVL L 264, 9.10.2015, s. 1–5

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2018/853, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1257/2013 ja direktiivien 94/63/EY ja 2009/31/EY sekä neuvoston direktiivien 86/278/ETY ja 87/217/ETY muuttamisesta ympäristöraportointia koskevien menettelysääntöjen osalta sekä neuvoston direktiivin 91/692/ETY kumoamisesta, EUVL L 150, 14.6.2018, s. 155–161

Muut unionin virallislähteet

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, SWD(2013) 53 final/2, 29.4.2013

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Valtiontuki uudistusta koskeva vuoden 2012 paketti, rautatieliikenteen suuntaviivat ja lyhytaikainen vientiluottovakuutus – toimivuustarkastus, SEC(2020) 372 final - SWD(2020) 258 final, 30.10.2020

Support study for the revision of the EU Guidelines on State aid for environmental protection and energy applicable in 2014-2020 (OJ C 200/1 of 28.6.2014) and the provisions applicable to aid for environmental protection (and energy) (Section 7) of the Commission Regulation (EU) 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (General Block Exemption Regulation-GBER) (**EEAG revision support study**)

Eurooppa-neuvoston päätelmät 10 ja 11 joulukuuta, EUCO 22/20. Viitattu 12.9.2021:
<https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>

Komission valmisteluasiakirja vihreän kulutuksen sitoumuksista (Initiative for a Green Consumption Pledge), 1.2.2021. Viitattu 12.9.2021:
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/working_document_for_the_green_consumption_pledges_0.pdf

Unionin elinten lehdistötiedotteet

Lehdistötiedote. 21. huhtikuuta 2021: Komissio on tyytyväinen alustavaan yhteisymmärrykseen eurooppalaisesta ilmastolaista

Lehdistötiedote. 7. kesäkuuta 2021: Valtiontuki: Komissio kerää näkemyksiä ilmasto- ja energiaan ja ympäristöön liittyvän valtiontuen suuntaviivojen uudistusehdotuksesta.

Lehdistötiedote. 28. kesäkuuta 2021: Neuvosto hyväksyi eurooppalaisen ilmastolain

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö

Bundesgesetzblatt (676/1978): 676. Bundesgesetz vom 15 Dezember 1978 über *das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich* (**BGBI. Nr. 676/1978**)

Bundesgesetzblatt (149/1999): 149. *Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich* (NR: GP XX AB 2026 S. 179. BR: AB 6033 S. 657.) (**BGBI. I Nr. 149/1999**)

Bundesgesetzblatt vuosikerta 2011, osa I, numero 42, annettu 04.08.2011, s. 1634: *Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*, 28.07.2011, (**BGBI. 2011 I, s. 1634**)

Nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1472/1994)

Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1260/1996), (Sähköverolaki)

Valtionavustuslaki (2001/688)

Laki Kioton mekanismien käytöstä (109/2007)

Laki uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010)

Laki lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010)

Päästökauppalaki (311/2011)

Biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettu kestävyyslaki (393/2013)

Liikennepolttoaineiden päästöjen vähentämistä koskeva laki (170/2018)

Kansalliset asetukset

Valtioneuvoston asetus energiätuen myöntämisen yleisistä ehdoista vuosina 2018–2022 (1098/2017), (Energiatukiasetus)

Työ- ja elinkeinoministeriön asetus päästökaupan todentajien hyväksymisestä ja todentamistehtävän suorittamisesta (466/2019)

Valtioneuvoston asetus hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointituesta vuosina 2020–2025 (129/2020)

Työ- ja elinkeinoministeriön asetus kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista laitoksessa (759/2020)

Kansalliset esityöt ja niiden luonnokset

HE 200/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

Luonnos 2.7.2021: Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Euroopan unionin jäsenvaltioiden virallislähteet

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Wie viel Gas geben wir? Mit der Bedeutung von Erdgas, Wasserstoff und Co im Energiemix der Zukunft befasst sich der neue Dialogprozess "Gas 2030". Energiewende direkt. 12.3.2019. Ausgabe: 03/2019

Työ- ja elinkeinoministeriö: Valtioneuvoston asetus hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointituesta vuosina 2020–2025. Muistio, 19.3.2020.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja: asiakohta PTK62021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Valtioneuvoston kanslia: Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä, 29.4.2021

Hilden, Mikael et al. 2021. Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5

Internet-lähteet

Vestanger, Margarethe. 2019. Keynote: GCLC Conference on Sustainability and Competition Policy. Bryssel, 24.10.2019. Viitattu 24.11.2019.

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/competition-and-sustainability_en.

Kahle, Christian. 2019. EEG 2012 ist keine Beihilfe: Mehr Spielraum für die Förderung erneuerbarer Energien. Legal Tribune Online, 29.03.2019. Viitattu: 01.12.2019:

https://www.lto.de/persistent/a_id/34669/.

Climate Action Network. 2020. Letter to the European Commission on German State aid for coal phase out. Viitattu 6.9.2021: <https://caneurope.org/letter-european-commission-german-state-aid-coal-phase-out/>

Medialiitto ry. 2020. A legal assessment of State aid incompatible with the internal market - Funding for text-based journalistic online content to the Finnish public service broadcaster Yleisradio Oy (Annex 4). Viitattu 9.9.2021: <https://www.medialiitto.fi/wp-content/uploads/2020/09/Annex-4-Legal-assessment-of-state-aid-incompatible-with-the-internal-market.pdf>

Bundesnetzagentur (Saksan kansallinen regulaattori). 2021. EEG-Umlage. Viitattu: 9.9.2021: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A_Z/E/EEG_Umlage.html

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2021. Turvetyöryhmän työpäperi, 30.3.2021. Viitattu 14.9.2021: <https://tem.fi/turvetyoryhma>

European Environmental Agency. EEA Glossary. Fossil Fuels. Viitattu 14.9.2021: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/fossil-fuel>

Oikeuskäytäntö ja muut ratkaisut

Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisut

70/72 Euroopan yhteisöjen komissio v. Saksan liittotasavalta (1973) ECLI:EU:C:1973:87 (Kohlgesetz-tapaus)

120/73, Gebrüder **Lorenz** GmbH v. Saksan liittotasavalta ja Land de Rhénanie-Palatinat, (1973), ECR 1471, ECLI:EU:C:1973:152

173/73, **Italian** tasavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (1974), ECR 709, ECLI:EU:C:1974:71

74/76 **Iannelli & Volpi** SpA v. Ditta Paolo **Meroni**, (1977), ECR 557, ECLI:EU:C:1977:51

78/76 **Steinike und Weinlig** v. Saksan Liittotasavalta, (1977), ECR 595, ECLI:EU:C:1977:52

82/77 Alankomaiden kuningaskunnan Openbaar Ministerie v. Jacobus Philippus **van Tiggele**, (1978), ECR 25, ECLI:EU:C:1978:10

73/79 Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta, (1980), ECR 01533, ECLI:EU:C:1980:129 (nk. **Sovrapresso**-tapaus)

730/79 **Philip Morris** Holland BV vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, (1980), ECR V 00313, ECLI:EU:C:1980:209

Yhdistetyt asiat 213/81–215/81 **Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will**, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co. ja Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, (1982), ECR 3383, ECLI:EU:C:1982:351

234/84 **Belgian** kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (1986), ECR VIII 00717, ECLI:EU:C:1986:302

248/84 **Saksan liittotasavalta** v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (1987), ECR 4013, ECLI:EU:C:1987:437

Yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85 Kwekerij Gebroeders **van der Kooy** BV ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio, (1998), ECR 00219, ruotsi IX/00305 suomi IX/0030, ECLI:EU:C:1988:38

118/85 Euroopan yhteisöjen **Komissio** v. **Italian** tasavalta, (1987), ECR 02599, ECLI:EU:C:1987:283

310/85 **Deufil** GmbH & Co. KG v. Euroopan yhteisöjen komissio, (1987), ECR 00901, ECLI:EU:C:1987:96

57/86 Helleeninen tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, (1988), ECR 02855, ECLI:EU:C:1988:284 (**Kreikka v. Komissio**)

C-21/88 **Du Pont de Nemours** Italiana v. Unità sanitaria locale N° 2 di Carrara, (1990), ECR I-00889, ruotsi X/00359, suomi X/00377, ECLI:EU:C:1990:121

C-142/87 Belgia v. komissio, (1990), ECLI:EU:C:1990:125 (nk. **Tubemeuse**-tapaus)

C-2/90 Euroopan yhteisöjen komissio v. Belgian kuningaskunta, (1992), ECR I-04431, ECLI:EU:C:1992:310, (nk. **Vallonia Waste** -tapaus)

C-41/90 Klaus **Höfner ja Fritz Elser** v. Macrotron GmbH, (1991) ECR I-01979, ECLI:EU:C:1991:161

Yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91 **Sloman Neptun Schiffarts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer**, (1993), ECR I-887, ECLI:EU:C:1993:97

C-313/90 Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (**CIRFS**) v. Euroopan yhteisöjen komissio, (1993), ECR I-01125, ruotsi erityispainos I-00083, suomi erityispainos I-00095, ECLI:EU:C:1993:111

Yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91 Christian Poucet v. Assurances Générales de France and Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon; ja Daniel Pistre v. Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava) (1993), ECR I-637, ECLI:EU:C:1993:63 (nk. **Poucet ja Pistre** -tapaus)

C-189/91 **Kirsammer-Hack** v. Nurhan Sidal, (1993), ECLI:EU:C:1993:907

C-320/91 **Corbeau**, (Rikosoikeudenkäynti Paul Corbeauta vastaan), (1993), ECR I-02533, Swedish Tillägg/00077 Finnish XIV/I-00223, ECLI:EU:C:1993:198

Yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92 **Espanjan** kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (1994), ECLI:EU:C:1994:325

C-364/92 **SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol**, (1994), ECR I-00043, ruotsi XV/I-00001 ja suomi XV/I-00001, ECLI:EU:C:1994:7

C-39/94 Syndicat français de l'Express international (**SFEI**) ja muut v. La Poste ja muut, (1996), ECR I-03547, ECLI:EU:C:1996:285

C-241/94 **Ranskan** tasavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (1996), ECR I-4551, ECLI:EU:C:1996:353

C-311/94 **IJssel-Vliet Combinatie BV v. Minister van Economische Zaken**, nk. IJssel-Vliet, (1996), ECR I-05023, ECLI:EU:C:1996:383

T-358/94 **Air France v. Euroopan yhteisöjen Komissio**, (1996), ECLI:EU:T:1996:194

C-57/95 **Ranskan** tasavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (1997), ECR I-01627, ECLI:EU:C:1997:164

C-35/96 Euroopan Yhteisöjen **Komissio** v. **Italian** tasavalta, (1998), ECR I I-03851, ECLI:EU:C:1998:303

C-180/96 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, (1998), ECR I-02265, ECLI:EU:C:1998:192, (nk. **BSE**-tapaus)

C-301/96 **Saksan** liittotasavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2003), ECR I-09919, ECLI:EU:C:2003:509

Yhdistetyt asiat C-52/97 - C-54/97 **Epifanio Viscido**, Mauro Scandella ym. Massimiliano Terragnolo v. Ente Poste Italiane, (1998), ECR I-02629, ECLI:EU:C:1998:209

C-200/97 **Ecotrade Srl** v. Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS), (1998), ECR I-7907, ECLI:EU:C:1998:579

C-256/97 Déménagements-Manutention Transport SA (**DMT**), (1999), ECR I-03913, ECLI:EU:C:1999:332

C-372/97 **Italian** tasavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2015), ECLI:EU:T:2015:429

T-110/97 **Kneissl Dachstein** Sportartikel AG v. Euroopan yhteisöjen komissio, (1999), ECR II-02881, ECLI:EU:T:1999:244

Yhdistetyt asiat T-204/97 ja T-270/97 Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA (**EPAC**) v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2000), ECR II-02267, ECLI:EU:T:2000:148

C-156/98 **Saksan** liittotasavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio** (2000), ECR I-06857, ECLI:EU:C:2000:467

Yhdistetyt asiat C-180/98-C-184/98 Pavel **Pavlov** ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, (2000), ECR I-06451, ECLI:EU:C:2000:428

C-379/98 **PreussenElektra** AG Windpark Reußenköge III GmbH:n ja Land Schleswig-Holsteinin osallistuessa asian käsittelyyn. v. Schleswig AG, (2000), ECR I-02099, ECLI:EU:C:2001:160

C-480/98 **Espanjan** kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2000), ECR 8717, ECLI:EU:C:2000:559

C-143/99 **Adria-Wien Pipeline** GmbH and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v. Finanzlandesdirektion für Kärnten, (2001), ECR I-08365, ECLI:EU:C:2001:598

C-334/99 **Saksan** liittotasavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2003), ECR I-01139, ECLI:EU:C:2003:55

C-482/99 Ranskan tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2002), ECR I-04397, ECLI:EU:C:2002:294, (**Stardust Marine** -tapaus)

T-158/99 **Thermenhotel Stoiser** Franz Gesellschaft mbH & Co. KG ja muut v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2004), ECR II-00001, ECLI:EU:T:2004:2

Yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99 **Westdeutsche Landesbank Girozentrale** ja Land Nordrhein-Westfalen v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2003), ECR II-00435, ECLI:EU:T:2003:57

C-53/00 **Ferring SA** v. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), (2001), ECR I-09067, ECLI:EU:C:2001:627

C-278/00 Helleenien tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2004), ECR I-03997, ECLI:EU:C:2004:239, (**Kreikka v. Komissio**)

C-280/00 **Altmark** Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ja Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, (2003), ECR I-07747, ECLI:EU:C:2003:415

C-409/00 P **Espanjan** kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2003), ECR I – 1521, ECLI:EU:C:2003:92

Yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00 **Diputación Foral de Álava** v. komissio, (2002), ECR II-01385, ECLI:EU:T:2002:61

Yhdistetyt asiat T-254/00, T-270/00 ja T-277/00 **Hotel Cipriani** SpA ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2008), ECR II-03269, ECLI:EU:T:2008:537

C-91/01 **Italian** tavalta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2004), ECR I-04355, ECLI:EU:C:2004:244

C-159/01 Alankomaiden kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen komissio (2004), ECR I-04461, ECLI:EU:C:2004:246, (**Alankomaat v. Komissio**)

C-422/01 Försäkringsaktiebolaget **Skandia** (publ) ja Ola Ramstedt v Riksskatteverket, (2003), ECR I-6817, ECLI:EU:C:2003:380

C-66/02 **Italian** tasavalta v. **Komissio**, (2005), ECR I-10901, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2005:768

C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (2004), ECR I-07405, ECLI:EU:C:2004:482, nk. **Waddenzee**-tapaus.

Yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P **Dansk Rørindustri** A/S, Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH ym., KE KELIT Kunststoffwerk GmbH, LR af 1998 A/S, Brugg Rohrsysteme GmbH, LR af 1998 (Deutschland) GmbH ja ABB Asea Brown Boveri Ltd v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2005), ECR I-05425, ECLI:EU:C:2005:408

C-345/02 **Pearle BV**, Hans Prijs Optiek Franchise BV ja Rinck Opticiens BV v. Hoofdbedrijfschap Ambachten, (2004), ECR I-07139, ECLI:EU:C:2004:145

T-27/02 **Kronofrance** SA v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2004), ECR II-04177, ECLI:EU:T:2004:348

T-357/02 RENV **Freistaat Sachsen** v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2011), ECR II-05415, ECLI:EU:T:2011:376

C-88/03 Portugalin tasavalta vs. Euroopan yhteisöjen komissio, (2006), ECR I-07115, ECLI:EU:C:2006:511, (nk. **Azorit**-tapaus)

C-110/03 **Belgian** kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2005), ECR I-02801, ECLI:EU:C:2005:223

C-172/03 Wolfgang **Heiser** v. Finanzamt Innsbruck, (2005), ECR I-01627, ECLI:EU:C:2005:130

C-451/03 **Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti** Srl. v. Giuseppe Calafiori. (2006), ECR I-2941, ECLI:EU:C:2006:208

C-148/04 **Unicredito** Italiano SpA v. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1, (2005), ECR I-11137, ECLI:EU:C:2005:774

C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze v. **Cassa di Risparmio di Firenze** SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato and Cassa di Risparmio di San Miniato SpA, (2006), ECR I-00289, ECLI:EU:C:2006:8

Yhdistetyt tapaukset C-393/04 ja 41/05 **Air Liquide** Industries Belgium SA v. Ville de Seraing ja Province de Liège, (2006), ECR I-05293, ECLI:EU:C:2006:403

T-196/04 **Ryanair** Ltd. v. Euroopan yhteisöjen **Komissio**, (2008), ECR II-3643, ECLI:EU:T:2008:585

Yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, Saksan liittotasavalta, Glunz AG ja OSB Deutschland GmbH v. **Kronofrance** SA, (2008), ECR I-06619, ECLI:EU:C:2008:482

C-206/06 **Essent Netwerk Noord** BV, jota tukee Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV v. Aluminium Delfzijl BV, ja vakuutta koskevassa asiassa Aluminium Delfzijl BV vastaan Alankomaiden valtio ja vakuutta koskevassa asiassa Essent Netwerk Noord BV vastaan Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV ja Saranne BV, (2008), ECR I-05497, ECLI:EU:C:2008:413

Yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P, **Chronopost** SA ja La Poste v. Union française de l'express (**UFEX**), (2008), ECR I-4777, ECLI:EU:C:2008:375

C-390/06 **Nuova Agricast** Srl v. Ministero delle Attività Produttive, (2008), ECR I-02577, ECLI:EU:C:2008:224

C-487/06 P **British Aggregates** Association v. Euroopan yhteisöjen komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta, (2008), ECR I-10515, ECLI:EU:C:2008:757

C-494/06 Euroopan yhteisöjen komissio v. **Italia ja Wam SpA**, (2009), ECR I-03639, ECLI:EU:C:2009:272

Yhdistetyt asiat T-60/06 Italian tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, (**RENV II**), (2007), ECLI:EU:T:2007:383

T-162/06 **Kronoply** GmbH, aiemmin Kronoply GmbH & co. KG v. Euroopan yhteisöjen komissio, (2009), ECR II-00001, ECLI:EU:T:2009:2

Yhdistetyt asiat T-231/06 ja T-237/06 Alankomaiden kuningaskunta ja Nederlandse Omroep Stichting (**NOS**) v. Euroopan komissio, (2010), ECR II-05993, ECLI:EU:T:2010:525

C-113/07 P **SELEX** Sistemi Integrati SpA v. Euroopan yhteisöjen komissio ja Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (**Eurocontrol**), (2009), ECR I-02207, ECLI:EU:C:2009:191

C-188/07 Commune de **Mesquer** v. Total France SA ja Total International Ltd., (2008), ECR I-04501, ECLI:EU:C:2008:359

C-222/07 Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (**UTECA**) v. Administración General del Estado, (2009), ECR I-1407, ECLI:EU:C:2009:124

C-334/07 P Komissio v. Freistaat Sachsen, (2008), ECR I-09465, ECLI:EU:C:2008:709

Yhdistetyt asiat C-78/08 - C-80/08 Ministero dell'Economia e delle Finanze ja Agenzia delle Entrate v. **Paint Graphos** Soc. coop. arl, Adige Carni Soc. coop. arl, selvitystilassa v. Agenzia delle Entrate ja Ministero dell'Economia e delle Finanze ja Ministero delle Finanze v. Michele Franchetto, (2011) ECR I-07611, ECLI:EU:C:2011:550

C-279/08 P Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta (2011), ECR I-07671, ECLI:EU:C:2011:551 (**Komissio v. Alankomaat**)

T-62/08 **ThyssenKrupp** Acciai Speciali Terni SpA v European Commission, (2010), ECR II-03229, ECLI:EU:T:2010:268

Yhdistetyt asiat T-268/08 ja T-281/08 **Land Burgenland** ja Itävalta v. Euroopan komissio, (2012), ECLI:EU:T:2012:90

T-304/08 **Smurfit Kappa** Group Plc. v. Euroopan komissio, (2012), ECLI:EU:T:2012:351

T-335/08 **BNP Paribas** ja Banca Nazionale del Lavoro SpA (**BNL**) v. Euroopan komissio, (2010), ECR II-03323, ECLI:EU:T:2010:271

Yhdistetyt asiat C-106/09 ja C-107/09 Euroopan **Komissio** ja Espanjan kuningaskunta v. **Government of Gibraltar** ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta, (2011), ECR I-11113, ECLI:EU:C:2011:732

C-140/09 **Fallimento Traghetti del Mediterraneo** v. Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2010), ECR I-5243, ECLI:EU:C:2010:335

C-279/09 P Euroopan komissio vastaan Alankomaiden kuningaskunta, (2011), ECR I-07671, ECLI:EU:C:2011:551, (**Komissio v. Alankomaat**)

C-360/09 **Pfleiderer** AG v. Bundeskartellamt, (2011), ECR I-05161, ECLI:EU:C:2011:389

C-464/09 P **Holland Malt BV** v. Euroopan **Komissio**, (2010), ECR I-12443, ECLI:EU:C:2010:733

T-347/09, **Saksan** tasavalta v. Euroopan **Komissio**, (2013), EVL 2013/C 313/36, 26.10.2013, ECLI:EU:T:2013:418

T-379/09 **Italian** tasavalta v. Euroopan **Komissio**, (2012), ECLI:EU:T:2012:422

C-124/10 P Komissio v. Électricité de France (**EDF**), (2012), ECLI:EU:C:2012:318

Yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-340/10 P **Bouygues** SA ja Bouygues Télécom SA v. Euroopan komissio ym., (2013), ECLI:EU:C:2013:175

C-403/10 P **Mediaset** v. Euroopan komissio, (2011), ECLI:EU:C:2011:533

T-154/10 Ranskan tasavalta vastaan Euroopan komissio, (2012), ECLI:EU:T:2012:452 (**Ranska v. Komissio**)

C-288/11 P **Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle** v. Euroopan **Komissio**, (2012), ECLI:EU:C:2012:821

Yhdistetyt tapaukset C-630/11 P – C-633/11 P **HGA Srl** ym., Regione autonoma della Sardegna, Timsas srl ja Grand Hotel Abi d’Oru SpA v. Euroopan komissio, (2013), ECLI:EU:C:2013:387

T-251/11 Itävallan tasavalta v. Komissio, (2014), ECLI:EU:T:2014:1060 (**Itävalta v. Komissio**)

T-538/11 **Belgian** kuningaskunta v. Euroopan **Komissio**, (2015), ECLI:EU:T:2015:188

C-262/12 Association **Vent De Colère!** Fédération nationale ym. v. Ministre de l’Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement ja Ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie, (2013), ECLI:EU:C:2013:851

C-518/13 The Queen, **Eventech** v. Parking Adjudicator, London Borgough of Camden and Transport of London, (2015), ECLI:EU:C:2015:9

C-522/13 **Ministerio de Defensa ja Navantia SA** v. Concello de Ferrol, (2014), ECLI:EU:C:2014:2262

C-357/14 P **Electrabel** ja Dunamenti Erömű v. Euroopan komissio, (2015), ECLI:EU:C:2015:642

C-431/14 P Helleenien tasavalta v. Euroopan komissio, (2016), ECLI:EU:C:2016:145, (**Kreikka v. Komissio**)

C-524/14 Euroopan komissio v. **Hansestadt Lübeck**, aiemmin Flughafen Lübeck GmbH, (2016), ECLI:EU:C:2016:971

T-694/14 European Renewables Energy Foundation (**EREF**) v. Euroopan komissio, (2015), ECLI:EU:T:2015:915

Yhdistetyt asiat C-20/15 P ja C-21/15 P Euroopan **Komissio v. World Duty Free Group**, (2016), ECLI:EU:C:2016:981

T-356/15 Itävallan tasavalta v. Euroopan komissio, (2018), ECLI:EU:T:2018:439 (nk. **Hinkley Point C-** ratkaisu)

C-74/16 **Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania** v. Ayuntamiento de Getafe, (2017), ECLI:EU:C:2017:496

C-233/16 Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (**ANGED**) v. Generalitat de Catalunya, (2018), ECLI:EU:C:2018:280

C-405/16 P, Saksan liittotasavalta v. Euroopan komissio, (2019), ECLI:EU:C:2019:268, (**EEG-Umlage**-tapaus)

C-515/16 **Enedis SA** v. Axa Corporate Solutions SA ja Ombrière Le Bosc SAS, (2017), ECLI:EU:C:2017:217

C-579/16 P Komissio v. **FIH Holding** A/S ja FIH Erhvervsbank A/S, (2018), ECLI:EU:C:2018:159

T-791/16 **Real Madrid** Club de Fútbol v. Euroopan komissio, (2019),
ECLI:EU:T:2019:346

C-128/17 **Puolan** tasavalta v. **Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto**
(2019), ECLI:EU:C:2019:194

C-594/18 P Itävallan tasavalta v. Komissio, (2020), ECLI:EU:C:2020:742 (**Hinkley Point**
C- ratkaisu)

Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies Slynnin ratkaisuehdotus: C-67/85 Van der Kooy v. komissio,
ECLI:EU:C:1987:177

Julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus: Asia C-21/88 Du Pont de Nemours,
ECLI:EU:C:1989:600

Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus: Yhdistetyt asiat C-52/97, C-53/97 ja C-54/97
Epifanio Viscido, ECLI:EU:C:1998:78

Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus: Asia C-379/98 PreussenElektra,
ECLI:EU:C:2000:585

Julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus: Asia C-518/13 The Queen, Eventech Ltd
hakemuksesta v. Parking Adjudicato, ECLI:EU:C:2014:2239

Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus: Asia C-233/16 ANGED, ECLI:EU:C:2017:852

Julkisasiamies G. Hoganin ratkaisuehdotus: Asia C-594/18 P Hinkley Point C,
ECLI:EU:C:2020:352

Lyhenteet

GATT General Agreement on Tariffs and Trade ja

BGBI Bundesgesetzblatt

EEG Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien

EU Euroopan unioni

EUT Euroopan unionin tuomioistuin

EUVL Euroopan unionin virallinen lehti

EYVL Euroopan yhteisön virallinen lehti

HE Hallituksen esitys

POK Euroopan unionin perusoikeuskirja

SCM Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

SEU Sopimus Euroopan unionista

SEUT Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman tausta

Ilmaston lämpeneminen ihmisen toiminnan seurauksena on koko ihmiskunnan nykyisyyteen ja tulevaisuuteen vaikuttavia ratkaistavia haasteita, joka vaatii toimia. Unionin perustamissopimusten velvoite toimia ilmastomuutoksen torjumiseksi¹, unionin politiikkoja koskeva ympäristönsuojelun läpileikkausperiaate² sekä perusoikeuskirjan ympäristöperusoikeus³ saivat lihaa luidensa päälle, kun Euroopan komissio julkaisi vihreän kehityksen ohjelman⁴ eli tutummin Green Dealin joulukuussa 2019 uuden komission aloitettua toimintansa. Vihreän kehityksen ohjelmassa asetettiin globaalissakin mittakaavassa kunnianhimoinen tavoite, jonka mukaan Euroopan unioni aikoo olla vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraali maanosa.⁵ Tämä tavoite kirjattiin yhdessä vuoden 2030 välitavoitteen kanssa historialliseen, niin kutsuttuun eurooppalaiseen ilmastolakiin⁶ unionin politiikkoja sitovasti, sen ollen siten ensimmäinen sitova unionin ilmastopuolen puitesäädös. Tavoitteeseen pääseminen vaatii konkretiaa ja jokaisen unionin sektorin mukana olon, minkä takia myös valtioneuvoston sääntelyssä ja laajemminkin kilpailuoikeudellisessa sääntelyssä joudutaan huomioimaan ilmastomuutoksen torjunta enenevissä määrin. Tavoite, joka tulee väistämättä vaikuttamaan kilpailuoikeuden perusrakenteisiin.⁷

Tutkielmassani kyse on pohjimmiltaan siitä, että mikä on Euroopan unionin ympäristöperiaatteiden ja sitä myötä vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden ja valtioneuvoston sääntelyn suhde. Lähtökohtaisesti kysymys on jo mielipiteitä jakava, sillä toisaalta on esitetty, etteivät valtioneuvoston tuet eivät ole oikea keino päästä vihreän kehityksen ohjelman mukaisiin tavoitteisiin, eikä ympäristöperiaatteilla tulisi olla vaikutusta valtioneuvoston sääntelyyn, jonka tulisi huomioida vain taloudelliset sekä sisämarkkinoiden

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390. Myöhemmin: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta tai SEUT 191 artikla

² SEUT 11 artikla

³ Euroopan unionin perusoikeuskirjan konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407. Myöhemmin: Euroopan unionin perusoikeuskirja tai POK 37 artikla

⁴ Komission tiedonanto COM (2019) 640 final vihreän kehityksen ohjelmasta. Bryssel 11.12.2019 (Green Deal). Myöhemmin: Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final

⁵ Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final

⁶ Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta (Eurooppalainen ilmastolaki)

⁷ Vestager, Margarethe. 2019. Keynote: GCLC Conference on Sustainability and Competition Policy. Bryssel, 24.10.2019. Viitattu 24.11.2019. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/competition-and-sustainability_en.

toimivuuteen liittyvät argumentit, kun taas toisen ääripään näkemysten mukaan, mitään valtiontukea ei tulisi ikinä edes myöntää, jollei sillä tueta pääsyä vihreän kehityksen ohjelman mukaisiin ympäristönsuojelullisiin päämääriin. Nimenomaan valtiontuet ovat avainasemassa näiden vihreiden kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Koska energiankäytöllä arvioidaan olevan erityisen merkittävä vaikutus ilmastotavoitteiden saavuttamisessa⁸, aiheuttaa lisäksi perussopimuksissa jäsenvaltioille jätetty valta päättää energiaratkaisuistaan⁹, haasteita ympäristöperiaatteiden huomioimisesta valtiontukisääntelyssä.

1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkielmassani tarkastellaan vihreän kehityksen ohjelman ja laajemminkin primaarioikeudellisten ympäristönsuojelusäännösten paremman huomioimisen vaikutusta unionin ympäristönsuojelu- ja energia-alan valtiontukisääntelyyn, joka pitää sisällään ilmastonsuojelun vuoden 2022 suuntaviivojen luonnoksen¹⁰ mukaan. Perinteisesti unionin valtiontukisääntely on keskittynyt huomioimaan lähinnä kilpailun tehokkuuteen ja sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyviä kysymyksiä, mutta vihreän kehityksen ohjelman ja erityisesti ilmastolain sitovan puitesääntelyn myötä argumentoin, että valtiontukisääntely on siirtynyt ja sen on väistämättä jatkossa siirryttävä yhä enenevässä määrin huomioimaan ympäristönsuojelullisia päämääriä, joihin kuuluu myös uusiutuvien energialähteiden tai vähäpäästöisten energialähteiden tukeminen ja fossiilisille polttoaineille annettavasta tuesta pidättäytyminen.

Käyn läpi tutkielmassani lyhyesti viimeisintä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista ratkaisukäytäntöä uusiutuvan energian osalta, mutta keskityn varsinaisesti siihen, miten vihreän kehityksen ohjelma ja primaarioikeudellisen sääntelyn parempi huomioiminen yhdessä Hinkley Point C -ratkaisukäytännön¹¹ kanssa vaikuttavat SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan harkinnanvaraisesti sisämarkkinoille soveltuvan tuen tulkintaan. Vertailen tutkielmassani ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoja 2014–2020¹² uusiin vuoden 2022 ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle

⁸ Direktiiviehdotus Euroopan parlamentille ja neuvostolle RED II -direktiivin muuttamisesta COM(2021) 557 final, 2021/0218 (COD)

⁹ SEUT 194 artiklan 2 kohta

¹⁰ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle

¹¹ C-594/18 P Itävalta v. komissio, nk. Hinkley Point C -tapaus, ECLI:EU:C:2020:742

¹² Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020

valtioneuvoston suuntaviivojen luonnokseen¹³. Tarkastelen sitä, miten vihreän kehityksen ohjelma ja sitova ilmastotavoite yhdessä Hinkley Point C -oikeuskäytännön kanssa on vaikuttanut uusien suuntaviivojen luonnoksen muotoiluun. Lisäksi tarkastelen komission antaman valtioneuvoston tukea koskevan soft law -sääntelyn toimivaltaongelmia ja haasteita paitsi kilpailuoikeudellisen kehikön myös jäsenvaltioiden SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukaisen oikeuden valita eri energialähteiden välillä, myötä. Tutkimuskysymyksiäni siten ovat:

-Miten SEUT 11 artiklan mukainen läpäisyperiaate ja muu primaarioikeudellinen ympäristösääntely, vihreän kehityksen ohjelma ja sen myötä annetut sitovat päästötavoitteet, mukaan lukien viimeisin unionin ratkaisukäytäntö, vaikuttavat unionin valtioneuvoston sääntelyyn, ja miten tämä kaikki näkyy uusien vuoden 2022 valtioneuvoston suuntaviivojen ilmastotoimille, ympäristönsuojelulle sekä energialle luonnoksessa?

-Millaisia ristiriitoja jäsenvaltioiden oikeudessa valita eri energialähteiden välillä sekä vihreän kehityksen ohjelman mukaisten tavoitteiden välillä on?

-Mitä hyötyä ja haasteita soft law -instrumenttien käyttö valtioneuvoston sääntely osalta tuo?

1.3. Metodi

Oikeustieteissä ei hyödynnetä tyypillisesti mitään standardisoitua metodisäännöstöä, jota kautta voitaisiin luoda uutta ja luotettavaa tieteellistä tietoa.¹⁴ Aulis Aarnion¹⁵ mukaan oikeustutkimus voidaan jakaa karkeasti kahteen pääryhmään: lainoppiin ja muuhun oikeustutkimukseen. Lainoppi pitää Aarnion kategorisoinnin mukaan sisällään systematisoinnin ja tulkinnan. Kaisto¹⁶ selittää Aarnion lakikeskeisyyden pohjaavaa tulkintaa Aarnion omilla jäämistöoikeudellisilla lähtökohdilla, mikä taas ei suoraan ole sovellettavissa eurooppaoikeuden tai kilpailuoikeuden metodeihin.

Eurooppaoikeutta on joissain lähteissä pidetty tieteellisempänä kuin puhtaasti kansallista oikeustiedettä sen kansainvälisyyden ja usein taloustieteisiin ja muihin yhteiskunnallisiin tieteisiin viittaavuuden vuoksi.¹⁷ Eurooppaoikeuden taustalla olevat poliittiset näkökohdat

¹³ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneuvostolle

¹⁴ Hirvonen, Ari. 2011. Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. s. 7

¹⁵ Aarnio, Aulis. 1978. Mitä lainoppi on? KK kirjapaino. Helsinki 1978. s. 56

¹⁶ Kaisto, Janne. 2005. Lainoppi ja oikeusteoria. Helsinki: Edita Prima Oyj. s. 197

¹⁷ Hesselink, Martin. 2009. A European Legal Method? On European Private Law and Scientific Method. European Law Journal: Review of European Law in Context, 15(1). s. 20–45.

tuleekin huomioida osana eurooppaoikeuden tulkintaa.¹⁸ Unionin valtiotukisääntely on osa poliittista tutkimusta kolmella eri tavalla: kilpailuoikeus ja valtiotukioikeus sen osana erityisesti ovat horisontaalisia politiikoita, joilla on kilpailun täydellisyyden lisäksi monia muita tavoitteita, kuten innovointi, ympäristönsuojelu tai alueellinen kehitys. Näiden eri osaluokkien tasapainottaminen edellyttää jollakin tasolla poliittista arviointia. Toisaalta unionin valtiotukisäännösten toimeenpano riippuu vahvasti jäsenvaltioiden yleisestä hyväksynnästä ja yhteistyöstä. Kolmantena valtiotukipolitiikkoihin vaikuttaa vahvasti käsitys neoliberalistisesta valtiosta ja markkinoista toisaalla, mutta toisaalla myös taloudellisesta patriotismista.¹⁹ Toisin sanoen eurooppaoikeutta tulkittaessa ja systematisoitaessa, harvoin on kyse pelkästään legalistisesta tulkinnasta, vaan sekä konstitutionalististen että tavoitesisällöllisen periaatteiden systematisoinnille ja tulkinnalle on usein tarve, jota lopulta tuomioistuin teleologisoii.²⁰ Näin ollen metodinani käytän eurooppalaista lainoppia, joka pitää sisällään elementtejä sekä lainkäyttö- että lainsäädäntötutkimuksesta²¹, mikä näkyy tutkielmassani esimerkiksi sen arvioinnissa, miten ympäristönsuojelua on unionin oikeudessa ja politiikoissa edistetty.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Kappaleessa 2 käsittelen unionin valtiotukisääntelyn tarkoitusta ja valtiotukikiellon syitä, minkä jälkeen käyn läpi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisia kumulatiivisia kriteerejä, joiden tulee täytyä, jotta toimenpide muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen valtiontuen erityisesti ympäristönsuojelu- ja energiatukea silmällä pitäen. Kappaleessa 3 käsittelen SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaista tukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille sekä sitä, miten komission soft law -instrumentit ohjaavat soveltuvuuden tulkintaa. Kappaleessa 4 käydään läpi lyhyesti unionin tärkeimpien ympäristöperiaatteiden taustaa ja sitä, miten ne on ankkuroitu primaarioikeudelliseen säädäntöön. Kappaleen lopuksi käsitellään lyhyesti erilaisia sekundaarilainsäädännöllisiä vaihtoehtoja, jotka toteuttavat primaarioikeudellisia ympäristöperiaatteiden tavoitteita. Lopuksi käyn vielä lyhyesti läpi SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukaista jäsenvaltioiden oikeutta päättää omista

¹⁸ Hirvonen, Ari. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki, 2011.

¹⁹ Cini, Michelle. 2021. State aid control from a political science perspective. Teoksessa: Hancher, Leigh, and Piernas López, Juan. J. Research Handbook on European State Aid Law, Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 2.

²⁰ Kiikeri, Markku. 2012. Eurooppaoikeuden positivistinen oikeusteoria. Defensor Legis N:o 4/2012. Kts. myös Raitio, Juha; ja Tuominen, Tomi. Euroopan unionin oikeus. Helsinki: Alma Talent. s. 74

²¹ kts. lainsäädäntötutkimuksen osalta esim. Wintgens, Luc J. 2016. The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence. Abingdon: Routledge.

energiamuodoistaan. Kappaleessa 5 käsitellään ensiksi vihreän kehityksen ohjelman keskeisimpiä periaatteita ja uusia politiikkoja, joista perehdyn tarkemmin siihen, miten 2020–2024 ympäristönsuojelun ja energian suuntaviivat sekä niiden jälkeen annettujen uusien 2022 suuntaviivojen luonnos huomioivat vihreän kehityksen ohjelman mukaiset tavoitteet sekä uusimman unionin tuomioistuinten Hinkley Point C -oikeuskäytännön. Lopuksi kappaleessa 6 kokoaan yhteen ympäristöperiaatteiden vaikutusta valtiontukisääntelyyn erityisesti energiatukien osalta ja pohdin lisäksi lyhyesti sitä, minkä haasteen SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukainen jäsenvaltioiden valta päättää energiaratkaisuistaan tuo ilmastotavoitteiden toteutumiselle.

2. EUROOPAN UNIONIN VALTIONTUKISÄÄNTELY

2.1. Valtiontukisääntely – eurooppalainen erikoisuus?

Valtiontukena Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta²², jäljempänä SEUT, 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuki on lähtökohtaisesti unionissa kielletty. Valtiontukisääntelyn perinteisenä tarkoituksena on poistaa häiriöitä kilpailussa ja markkinoilla. Tarkoitus lähtee olettamuksesta, että jakaessaan valtiontukea valtiot toimijoina vääristävät kilpailua automaattisesti osallistumalla yritysten pelikentällä tapahtuvaan toimintaan.²³ Globaalisti tarkasteltuna valtiot eivät yleensä ole kuitenkaan halunneet markkinaliberaaleista ideoistaan huolimatta halunneet sitoa käsiään sen suhteen, että ne voisivat tarpeen mukaan auttaa yrityksiä ja antaa toimivallan tämän tekemiseksi suuremmalle taloudelliselle yhteisölle, minkä nyt keväällä 2020 alkaneen koronakriisin aikana käyty julkinen keskustelu onkin jälleen kerran osoittanut.²⁴ Tiukan valtiontukisääntelyn vallitessa kansallisten hallinnon preferenssien tukeminen tai puhtaasti äänienkeruu valtiontukea myöntämällä kansallisissa vaaleissa vaikeutuu, kun jäsenvaltioiden mahdollisuuksia myöntää valtiontukea rajoitetaan.²⁵ Tästäkin näkökulmasta tarkasteltuna valtiontukisääntelyn säilyttäminen unionin toimivaltaan onkin sellainen eurooppalainen erikoisuus, johon jäsenvaltiot ovat halunneet sisämarkkinoiden toimivuuden

²² Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (Konsolidoitu toisinto 2016) - EYVL C 202 (2016)

²³ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 10

²⁴ Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjan asiakohta PTK62021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

²⁵ kts. valtiontuen poliittisesta puolesta esim. Chari, Raj; Hofmann, Herwig C.H.; ja Micheau, Claire. 2016. State Aid Review in a Multi-level System. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H. ja Micheau, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 3-4. ja Blauburger, Michael. 2012. State aid control from a political science perspective. Teoksessa: Szysczak, Erika. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s.28-29

ja markkinahäiriöiden poistamisen vuoksi mukaisesti sitoutua.²⁶ Toki kansainvälisellä tasollakin valtiontukea koskevaa sääntelyä on²⁷, mutta Rooman sopimuksesta alkaen unionin sääntelyyn sisältynyt valtiontukikielto on silti poikkeuksellinen globaalisti.²⁸ Mitä unionin valtiontukisääntelyllä siten halutaan saavuttaa?

2.2. Unionin valtiontukisääntelyn historia ja tarkoitus

Ensimmäisiä nykyään vielä vaikuttavia ajatuksia valtion puuttumisesta kilpailupolitiikkaan esitettiin 1930-luvulla Freiburgin yliopistossa.²⁹ Niin kutsuttu ordoliberalismi sai alkunsa tästä niin sanotusta Freiburgin koulukunnasta, joka syntyi 1930-luvun Saksassa kolmannen tien etsimisestä kansallissosialistisen totalitarismin ja kommunismin välistä sen osalta, miten talous tulisi nähdä osana yhteiskuntaa.³⁰ Koulukunta näki, että klassinen *laissez-faire* liberalismiin sijaan kilpailupolitiikka tulisi kytkeä konstitutionaaliseen kehykseen, joka ehkäisisi tehokkaasti markkinahäiriöitä, jakaisi oikeudenmukaisesti yhteiskunnan resursseja ja estäisi valtiovallan liiallisen puuttumisen markkinoille.³¹ Hätätilanteessa tehokas kilpailu tulisi kuitenkin tarvittaessa turvata lainsäädännön turvin.³² Ordoliberalismin saattoi sanoa olevan yhdistelmä liberalistista ajattelua ja saksalaista ajatusta järjestyksestä *Ordnung*, jossa tehokkaan markkinatalouden ei katsota voivan olla olemassa ilman valtion sääntelyä.³³ Ordoliberalistinen koulukunta näkyy jossain määrin edelleen unionin kilpailupolitiikassa muun muassa siinä, että komissiolla on mahdollisuus pelastaa myös ”sairaita” yrityksiä tai suojella erityisesti esimerkiksi pieniä ja keskisuuria yrityksiä.³⁴

²⁶ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford University Press. s. 4.

²⁷ Esimerkkejä tästä ovat muun muassa olleet GATT-sopimus eli General Agreement on Tariffs and Trade ja maailmankauppajärjestö WTO:n Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM)

²⁸ kts. muun muassa Chari, Raj; Hofmann, Herwig C.H.; ja Micheau, Claire. 2016. Rationales for State Aid Rules. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 2

²⁹ Fuders, Felix. 2011. Zum so genannten freien Wettbewerb und dem vermeintlichen Verbot vertikaler Kartelle im EU-Wettbewerbsrecht. Zeitschrift Für Wirtschaftspolitik. 60(3).

³⁰ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 11. Myös toisenlaisia näkemyksiä on esitetty: Virtanen, Matti. 2015. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikka toimivassa markkinajärjestyksessä –ordoliberalistinen näkökulma. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 111. vsk. – 1/2015. Matti Virtanen esitti artikkelissaan näkemyksen, jonka mukaan järjestyspolitiikkaan painottaminen synnytti Saksaan tosiasiallisesti suunnitelmatalouden, minkä kansallissosialistit vain virallistivat.

³¹ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 11

³² Fuders, Felix. 2011. Zum so genannten freien Wettbewerb und dem vermeintlichen Verbot vertikaler Kartelle im EU-Wettbewerbsrecht. Zeitschrift Für Wirtschaftspolitik 60(3). s.275

³³ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 12

³⁴ Bartalevich, Dimitri. 2016. The Influence of the Chicago School on the Commission’s Guidelines, Notices and Block Exemption Regulations in EU Competition Policy. Journal of Common Market Studies, 54(2). s. 267–283.

Harvardin koulukunta katsoi puolestaan Edward Masonin johdolla, että kilpailupolitiikkaa tulisi tarkastella yhtenä instrumenttina osana laajempaa yleistä talouspoliittista kehystä, joka mahdollistaa tiettyjen yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen. Kilpailupolitiikalla voidaan koulukunnan edustajien mukaan edesauttaa reilun liiketoiminnan toteutumista parhaiten, mikä oikeuttaa valtiovallan puuttumisen markkinoille, silloin kun markkinoiden suorituskykyä olisi muuten reiluuden nimissä mahdotonta hyväksyä.³⁵ Valtionvallan on Harvardin koulukunnan näkemysten mukaan turvattava elinkeinonharjoittamisen vapaus sekä suojattava kuluttajia ja pienyrityksiä monopoliyritysten mielivallalta ja perusteettomilta tulonsiirroilta.³⁶

Sittemmin valtavasti kilpailupolitiikan kehitykseen vaikuttanut Chicagon koulukunta keskittyi teorioissaan neoklassiseen mikrotaloustieteisiin ja erityisesti hintateoriaan sen kovana ytimenä.³⁷ Sen mukaan kilpailuoikeuden tärkein ja ainoa tavoite on taloudellisen tehokkuuden lisääminen³⁸ ja siten kuluttajan hyvinvointia tulee mitata allokonti-³⁹ ja tuotantotehokkuuden⁴⁰ mittareilla. Koulukunta kritisoi valtion puuttumista markkinoille, sillä markkinoiden tehokkuuden ja siten myös kuluttajien hyvinvoinnin maksimoinnin kannalta parasta on, jos markkinoille jäävät vain kyvykkäimmät tekijät. Karioidusti, jollei ympäristönsuojelullisia tekijöitä tulkita osaksi tehokkuutta markkinoilla, tulisi näiden Chicagon koulukunnan teorioiden mukaan jäädä kilpailuoikeudellisen ajattelun ulkopuolelle.⁴¹

Chicagon koulukunnan jälkeiset teoriat ovat keskimäärin suhtautuneet tähän ajatukseen kriittisesti ja pitäneet pelkkää allokonti- ja tuotantotehokkuustavoitetta liian yksinkertaisena tavoitteena kilpailuoikeudelle. Allokontitehokkuuden tavoittelun ei

³⁵ Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 20

³⁶ Kuoppamäki, Petri. 2008. Kilpailun taloustieteen soveltaminen kilpailuoikeudessa. *Lakimies* 7–8/2008 s. 1077–1105. s. 1081

³⁷ Posner, Richard. A. 1979. *The Chicago School of Antitrust Analysis*. University of Pennsylvania Law Review, 127(4). s. 932.

³⁸ Kuoppamäki, Petri. 2008. Kilpailun taloustieteen soveltaminen kilpailuoikeudessa. *Lakimies* 7–8/2008 s. 1077–1105. s. 1081

³⁹ Cameron, Peter, D. 2007. *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. s. 5: Allokontitehokkuudella tarkoitetaan sitä, että kilpailun avulla saadaan allokoitua resursseja parhaiten kuluttajaa hyödyttävään suuntaan. Tämä vähentää riskiä siitä, että tuotteita ja palveluja ei haluta tai niitä ei haluta siihen hintaan, kun niitä tarjotaan.

⁴⁰ Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 172: Tuotantotehokkuudella tarkoitetaan sitä, että kun olosuhteet kilpailulle ovat täydelliset, tuotteita ja palveluja tuotetaan alimmalla mahdollisella kustannuksella, mikä tarkoittaa sitä, että yhteiskunnan resursseja käytetään mahdollisimman vähän tuotantoprosessissa.

⁴¹ Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 23-26 ja 34

voida katsoa enää tosiasiallisesti olevan edes mahdollista, sillä ei ole enää mahdollista lisätä toisen kuluttajan hyvinvointia vähentämättä toisen kuluttajan hyvinvointia, jolloin kyse on Pareto-tehokkuudesta.⁴² Kilpailuoikeuden tulisi keskittyä mieluummin dynaamisempaan tehokkuuteen, joka huomioi myös sen mahdollisuuden, että ekologiset innovoinnit saattavat luoda uusia markkinoita tuotteille ja palveluille.⁴³

Eurooppalaisen kilpailuoikeudellisen ajattelun osalta ei voitane silti kuitenkaan ajatella, että unionissa olisi hyväksytty yksi yksittäinen taloudellinen tai kilpailuoikeudellinen teoria pohjaksi unionin sääntelylle.⁴⁴ Kuluttajien hyvinvoinnilla on ollut korostunut rooli unionin kilpailupolitiikassa⁴⁵ mutta kapealle tulkinnalle kuluttajien hyvinvoinnista ei ole primaarioikeudellisia perusteita.⁴⁶ Unionin kilpailuoikeudellisen tehokkuusperiaatteen voikin katsoa pitävän sisällään paitsi taloudellisen tehokkuusperiaatteen, myös lainsäädännöllistä tehokkuutta.⁴⁷ Myös erilaisia ympäristötaloustieteen teorioita kuluttajahyödyistä on esitetty, joiden mukaan kuluttajien hyvinvoinnin mittauksessa tulisi huomioida myös ekologisia tekijöitä, sillä lopulta kulutuksesta jäljellä jäävien luonnonvarojen taso sekä ympäristön mahdollisuudet tuottaa vastaavia ekosysteemipalveluja myös tulevaisuudessa, vaikuttavat kuluttajan hyvinvointiin suoraan.⁴⁸

Valtiontukisääntelyn osalta kilpailunäkökulmaa olennaisempaan on joissakin lähteissä pidetty myös vapaiden sisämarkkinoiden toiminnan häiriöttömyyttä, johon oikeuskäytännöstäkin löytyy tukea.⁴⁹ Toimivien sisämarkkinoiden luominen onkin unionin avaintavoite ja siten tärkeä osa EU:n kilpailuoikeutta.⁵⁰ Unionin valtiontukisääntelyn on esitetty pohjaavan ajatukseen negatiivisten ulkoisvaikutusten poistamisesta markkinoilta,

⁴² Posner, Richard. A. 1979. The Chicago School of Antitrust Analysis. University of Pennsylvania Law Review, 127(4). s. 932; ja Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 172

⁴³ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 35

⁴⁴ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 39 ja s. 174

⁴⁵ Wikberg, Olli. 2011. Johdatus kilpailuoikeuteen. Helsinki: Talentum. s.97

⁴⁶ Holmes, Simon. 2020. Climate change, sustainability, and competition law. Journal of antitrust enforcement, 2020-07-01, Vol.8 (2). s. 362

⁴⁷ Raitio, Juha. 2019. Oikeusvaltioperiaate, oikeusvarmuus ja koherenssi Euroopan unionin kilpailuoikeudessa. Defensor Legis 2019/1. s. 58

⁴⁸ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 189

⁴⁹ kts. Tapaus 73/79 Komissio v. Italia Sovrapaprezzo, ECLI:EU:C:1980:129. Lisää näkemystä: Biondi, Andrea; ja Farley, Martin. 2011. The Relationship between State Aid and Single Market. Teoksessa: Szyszczak, Erika. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

⁵⁰ Talus, Kim. 2016. EU Energy Law and Policy: A Critical Account. Oxford: Oxford University Press. s.56-58

sillä niiden voidaan katsoa olevan kuluttajien hyvinvointia vähentäviä tekijöitä toisissa oikeusjärjestyksissä, jotka eivät myönnä vastaavaa valtiontukea. Kuitenkin on selvää, etteivät pelkät edellä mainitut kilpailuoikeudelliset tai sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvät näkökohdat ohjaa nykyään unionin valtiontukipolitiikkaa, vaan tulkintakehykseen vaikuttaa nykyään muitakin perussopimusten tai perusoikeuskirjan päämääriä.⁵¹

Markkinahäiriöiden poiston lisäksi nimittäin valtiontuella pyritään nykyään unionin laajuisiin positiivisiin vaikutuksiin, joiden merkitys on kasvanut koko ajan ympäristönsuojelun osalta⁵² tässä tutkielmassa tarkemmin käsiteltävän vihreän kehityksen ohjelman myötä annetun pakottavan ympäristönsuojelullisen puitesääntelyn sekä primaarioikeudellisten ympäristöperiaatteiden paremman huomioimisen myötä.

Valtiontukisääntely on tähän mennessä muuttunut kuitenkin väistämättä hitaasti ja SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontukikiellon idea on säilynyt tähän mennessä isoilta osin muuttumattomana⁵³ Euroopan taloudellisen yhteisön perustamisesta saakka, lukuun ottamatta sen ohessa hitaasti muuttuvaa tulkintakehystä.⁵⁴ Nyt kuitenkin muutospaine on viime aikoina paitsi valtiontukisääntelyn, myös laajemminkin kilpailuoikeudellisen sääntelyn osalta kasvanut valtavasti, ei vähiten ympäristöperiaatteen laajemman huomioimisen myötä. Komissio onkin muuttamassa valtiontukia koskevaa ohjeistustaan enenevässä määrin ilmaston- ja ympäristönsuojelun huomioivaksi ja energian osalta fossiilitonta energiantuotantoa suosivaksi. Ympäristönsuojelun politiikan muutos, jota jäljempänä tarkemmin käsitellään, korostaa erilaisten yleisen edun mukaisten periaatteiden merkityksen kasvua unionissa laajemminkin. Valtiontukikontrollia voikin sikäli pitää jossain määrin poliittisena, muun kilpailuoikeuden tavoin, sen ollessa horisontaalisia toimintatapoja korostava. Unionin valtiontukipolitiikkaan perehtymällä voi siten oppia

⁵¹ Chari, Raj; Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire. 2016. Motivations for Aid, Why Control It and Evolution of Aid in the EU. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H.; ja Micheau, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s.5-9

⁵² Buendia Sierra, Jose Luis. 2019. A Brave New World in State Aid? European State Aid Law Quarterly, (ESTAL), 2019(4). s. 445

⁵³ Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa eli niin kutsutussa Pariisin sopimuksessa ei tosin puhuta ´valtiontuesta´ mitään, vaan sen 4 artiklan c kohdassa puhutaan valtion myöntämistä subventioista tai tuista tai erityismaksuista kaikissa muodoissa ”von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen oder von ihnen auferlegte Sonderlasten, in welcher Form dies auch immer geschieht”

⁵⁴ Nicolaidis, Phedon. 2015. State Aid Uncovered - Critical Analysis of Developments in State Aid 2014. Berlin: Lexion Verlagsgesellschaft. s. 10

paljon unionin nykyisistä painotuksista ja jäsenvaltioiden sekä unionin vuorovaikutuksesta.⁵⁵

Komissiolle on annettu merkittävä toimivalta kilpailulainsäädännön soveltamisen osalta Sopimuksen Euroopan Unionin toiminnasta, jäljempänä SEUT, 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan myötä, jossa unionille annetaan yksinomainen toimivalta sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistamiseen. Valtiontukipolitiikan osalta perussopimusten sääntely tarkentuu SEUT artikloissa 107–109. Näistä tarkemmin SEUT 108 antaa komissiolle toimivallan valvoa jäsenvaltioiden valtiontukipolitiikkaa ja hyväksyä jäsenvaltioiden valtiontukitoimenpiteitä poikkeussääntelyä lukuun ottamatta.

2.3. Valtiontuen kriteerit SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan

Sisämarkkinoille kielletty valtiontuki määritellään Sopimuksen Euroopan Unionin Toiminnasta, jatkossa SEUT, 107 artiklan 1 kohdassa:

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.

Artiklan määritelmä pitää kumulatiivisesti sisällään kriteerit, joiden tulee kaikkien täytyä, jotta tuki voidaan katsoa perussopimusten mukaiseksi valtiontueksi.⁵⁶

Tuen on siis perussopimusten mukaan täytettävä kaikki seuraavat kriteerit⁵⁷ .:

1. Sen tulee olla valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide,
2. Toimenpiteellä on annettava taloudellista etua sille, joka on toimenpiteen kohteena
3. Tämän edun tulee olla valikoivaa eli suosia tiettyjä hankkeita tai tiettyjen tuotteiden tuotantoa
4. omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja sen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.

⁵⁵ Blauburger, Michael. 2012. State Aid Control from Political Science Perspective. Teoksessa: Szyszczak. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s.29 ja 40

⁵⁶ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 18-19

⁵⁷ Toistettu mm. Yhdistetyt asiat C-20/15 P ja C-21/15 P Komissio v. World Duty Free Group ym., ECLI:EU:C:2016:981, kohta 53; C-233/16 ANGED, ECLI:EU:C:2018:280, kohta 37; C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, ECLI:EU:C:2006:208, kohta 56; Yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P Chronopost v. UFEX, ECLI:EU:C:2008:375, kohta 122; T-196/04 Ryanair v. Komissio, ECLI:EU:T:2008:585, kohta 36; C-222/07 UTECA, ECLI:EU:C:2009:124, kohta 42; ja C-140/09 Fallimento Traghetti del Mediterraneo, ECLI:EU:C:2010:335, kohta 31.

Pelkkä artiklan sanamuoto jättää tulkitsijalle paljon harkintavaltaa, jota on vuosien saatossa täydennetty runsaalla oikeuskäytännöllä⁵⁸ ja unionin tuomioistuimen rooli valtiontukien tulkinnassa onkin ollut ratkaiseva.⁵⁹ Tästä esimerkkeinä ovat unionin tulkinnan muotoutumisen kannalta tärkeät Lorenz⁶⁰-, Kohlgesetz⁶¹- ja Altmark⁶²-tapaukset, joista Altmark-tapausta käsitellään tarkemmin jäljempänä. Tämä on luonnollisesti vaikuttanut myös komission ratkaisukäytäntöön valtiontukien alalla. Itse komission toimivaltaan antaa sitovia tulkintoja valtiontuen käsitteestä unionin tuomioistuin on myös suhtautunut pidättyvästi.⁶³ Kuitenkin komissio on tosiasiallisesti antanut perussopimuksia täydentävää soft law -sääntelyä runsaasti, eikä vain tyytynyt toisintamaan unionin tuomioistuinten ratkaisuja ratkaisukäytännössään, kuten jäljempänä todetaan.

Seuraavassa käsitellän kumulatiivisia kriteerejä, jotka toimenpiteen on täytettävä, ollakseen valtiontukea. Kaiken kaikkiaan sen arvioimisessa, että täyttyvätkö kumulatiiviset valtiontuen kriteerit, on arvioitava oikeuskäytännön⁶⁴ perusteella ensisijaisesti toimenpiteiden vaikutusta, ei niiden tarkoitusta tai syitä.

2.3.1. Jäsenvaltion myöntämä tuki tai tuki valtionvaroista

SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen valtiontuen käsite edellyttää, että tuen on, ollakseen artiklan mukaista valtiontukea, oltava jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki. Jotta kriteeri voidaan määritellä, on päästävä selville,

⁵⁸ Raitio, Juha; ja Tuominen, Tomi. 2020. Euroopan unionin oikeus. Helsinki: Alma Talent. s. 605

⁵⁹ Chari, Raj; Hofmann, Herwig. C.H.; ja Micheau, Claire. 2016. Evolution of State Aid Rules: Conceptions, Challenges and Outcomes. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H. ja Micheau, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 21-23

⁶⁰ Tapaus 120/73 Gebr. Lorenz GmbH v. Saksan Liittotasavalta, nk. Lorenz-tapaus, ECLI:EU:C:1973:152, jossa Yhteisöjen tuomioistuin totesi SEUT 108 artiklan 3 kohdan suoran vaikutuksen, joka estää jäsenvaltioista toimeenpanemasta valtiontukipäätöksiä ennen kuin komissio on ne notifioinut tai ratkaissut. Ratkaisulla voi sanoa olevan myös suoraa merkitystä komission, unionin tuomioistuinten ja jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle.

⁶¹ Tapaus 70/72 Komissio v. Saksan liittotasavalta, nk. Kohlgesetz-tapaus, ECLI:EU:C:1973:87, jossa Saksan liittotasavalta oli jättänyt huomiotta Saksan kivihiilikaivosten ja kaivosalueitten mukauttamisesta ja tervehdyttämisestä annetun lain, nk. Kohlegesetz, nojalla annettuja tukia koskevan komission päätöksen. Tuomiolla Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti laittomien tukien palauttamisperiaatteen perustaen sen myös nykyiseen SEUT 108 artiklan 3 kohtaan.

⁶² Tapaus C-280/00 Altmark Trans GmbH, ECLI:EU:C:2003:415

⁶³ C-110/03 Belgia v. Komissio, ECLI:EU:C:2005:223: ”Komissiolla ei täten ollut toimivaltaa esittää sitovaa ja yleisiä määritelmää valtiontuen käsitteestä. Se on siis toiminut toimivaltansa rajoissa eikä näin ollen ole loukannut yleisiä oikeusvarmuutta, toissijaisuutta tai suhteellisuutta kokevia periaatteita.”

⁶⁴ C-480/98 Espanja v. Komissio, ECLI:EU:C:2000:559, kohta 16, jossa Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtion toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan niistä aiheutuvien vaikutusten perusteella. Kohdassa Yhteisöjen tuomioistuin viittasi tuomioihin: 173/73, Italia v. Komissio, ECLI:EU:C:1974:71, kohta 27; ja asia C-241/94, Ranska v. Komissio, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4551, 20 kohta.

ovatko valtion toimenpide ja valtionvarat vaihtoehtoisia toisilleen sekä valtion käsitteestä ja valtion varojen luonteesta.

Sanamuodon mukainen tulkinta SEUT 107 artiklan 1 kohdan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki” implikoi vaihtoehtoisuutta ”taikka”-sanallaan.⁶⁵ Kuitenkin, kuten tarkemmin jäljempänä käsitelystä unionin oikeuskäytännöstä käy ilmi, on oikeuskäytäntö viitoittanut tietä sille, että vaihtoehtoisuuden sijasta ”tuki valtionvaroista” ja ”jäsenvaltion myöntämä tuki” olisivat kumulatiivisia kriteerejä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle valtioneuvelle. Tämä tarkoittaa, että valtion tuen on pidettävä sisällään valtion varoja ja toimenpiteen on oltava valtiosta lähtöisin tai sille syyksiluettavaa.⁶⁶ Unionin tuomioistuin tulkitseekin tukea nykyään ratkaisukäytännössään kaksivaiheisesti, siten, että se arvioi ensin, onko tuki valtionvaroista ja toiseksi, onko valtionvaroja siirretty.⁶⁷

2.3.1.1. Tuki valtionvaroista

Kuten todettua, kaikkia suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina tukina.⁶⁸ Oikeuskäytännön perusteella valtion varoja tulee arvioida ensisijaisesti niiden vaikutuksen, ei myöntävän tahon perusteella⁶⁹ ja on selvää, että suoraan valtion varoista myönnetty tuki pitää sisällään käytännössä kaikki julkisen sektorin varat⁷⁰ riippumatta siitä, mikä julkisen sektorin hallintotaso ne myöntää.⁷¹ Välillisesti valtionvaroista määrättyjen valtion varojen käsite

⁶⁵ kts. kritiikki esim. Jaeger, Thomas. 2012. Goodbye old friend: Article 107’s double control criterion. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2012(3). Samalla linjalla ovat myös: Szyszczak, Erika. 2016. *Criterion of State Origin*. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H. ja Micheau Claire. *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. s. 65 ja Bacon, Kelyn. 2017. *European Union Law of state aid*. (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 62

⁶⁶ Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 62

⁶⁷ Raitio, Juha; ja Miettinen, Samuli. M. 2021. *Valtiontuet ja SGEI-palvelut*. Helsinki: Alma. s. 9

⁶⁸ 82/77 Alankomaiden kuningaskunnan Openbaar Ministerie v. Jacobus Philippus van Tiggele, nk. van Tiggele -tapaus, ECLI:EU:C:1978:10, kohdat 24-25; Yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91 Sloman Neptun Schiffarts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer, ECLI:EU:C:1993:97, kohta 19; C-189/91 Kirsammer-Hack v. Nurhan Sidal, ECLI:EU:C:1993:907, kohta 16; ja yhdistetyt asiat C-52/97 ja C-54/97 Epifanio Viscido ja muut v. Ente Poste Italiane, ECLI:EU:C:1998:209, kohta 13; C-200/97, Ecotrade Srl. v. Altiforni e Ferriere di Servola (AFS) SpA, ECLI:EU:C:1998:579, kohta 35; Yhdistetyt asiat 213/81—215/81 Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Will ym., ECLI:EU:C:1982:351, kohta 22; ja jäljempänä käsitelty C-379/98 PreussenElektra AG v. Schleswag AG, ECLI:EU:C:2001:160, kohta 58.

⁶⁹ 78/76 Steinike und Weinlig v. Saksan Liittotasavalta, ECLI:EU:C:1977:52, kohta 21. Kulmakiviratkaisun kohta 21 joutui jäljempänä käsiteltävän C-378/98 PreussenElektra-ratkaisun (ECLI:EU:C:2001:160) myötä uuteen valoon.

⁷⁰ T-358/94 Air France v. Komissio, ECLI:EU:T:1996:194, kohta 56

⁷¹ Tästä esimerkkeinä erityisesti valtioiden sisäiset rahasiirrot erityisesti liittovaltioissa, kuten tapauksissa: Yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Komissio, ECLI:EU:T:2003:57; 248/84 Saksan liittotasavalta v. Komissio, ECLI:EU:C:1987:437, kohta 17; ja

vaatii vielä enemmän selvitystä. Unionin tuomioistuimet ovatkin kumonnet useimmiten juuri niitä komission hyväksymiä toimenpiteitä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisina sisämarkkinoille sopimattomina valtiontukina, joissa toimenpiteessä myönnetty varata eivät ole tulleet suoraan valtion budjetista.⁷²

Valtion varojen käsitteellä ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, joista yritykselle tulee taloudellista etua, esimerkiksi alentamalla tavallisesti niiden vastattavaksi tulevia kustannuksia.⁷³ Riittäväksi osoitukseksi siitä, että kyse on valtion myöntämästä tuesta, on tulkittu jopa Bouygues-tapauksen⁷⁴ tuki, jossa riitti, että voitiin todeta riittävän suora yhteys valtion talousarvion pienentymisen tai kyseisessä tapauksessa valtion talousarvion pienentymisriskiskenaarion ja tuensaajalle myönnetyn kumulatiivisista toimenpiteistä johtuvan edun välille ilman, että konkreettisesti valtionvarojen siirto voitiin osoittaa.⁷⁵ Kyseisessä Bouygues-tapauksessa Ranskan valtiovarainministeri totesi lehdistöhaastattelussa, että, mikäli France Telekomilla olisi rahoitusvaikeuksia, Ranskan valtio tekisi niiden voittamiseksi tarvittavat päätökset. France Telekom, joka on sittemmin yksityistetty Ranskan valtionyritys, mutta jonka pääomistajana on edelleen Ranskan valtio⁷⁶ oli ajautunut talousvaikeuksiin. Ranskan valtio antoi tiedotteen mainittuja talousvaikeuksia ja valtiovarainministerin lausuntoa seuraten, että Ranskan valtio osallistuisi France Telekomin pääoman korottamiseen 15 miljardilla eurolla suhteessa omistussuhteensa, mikä merkitsisi 9 miljardin euron sijoitusta. Vaikka France Telekom ei tätä jälkimmäistä toimenpidettä hyväksynyt,⁷⁷ eikä konkreettista varojen siirtoa siten tapahtunut, näitä useampaa valtion toimenpidettä tarkkailtiin kuitenkin yhtenä toimenpiteenä, joka täytti valtion varojen käsitteen. Näin ollen valtion saman yrityksen suhteen suhteellisen lyhyessä ajassa toteuttamat toimenpiteet, jotka ovat yhteydessä keskenään tai olivat suunniteltuja tai ennakoitavissa ensimmäisen toimenpiteen aikaan, voidaan siten arvioida yhdeksi toimenpiteeksi.⁷⁸ Kuitenkaan kaikki vaikutukset valtion

Yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00 Diputación Foral de Álava v. Komissio, ECLI:EU:T:2002:61, kohta 57, joissa todetaan, että osavaltion tai alueellisen elimen rahansiirrot rinnastuvat liitto- tai keskusvaltioiden rahansiirtoihin.

⁷² Esimerkkeinä näistä: 82/77 Alankomaiden kuningaskunnan Openbaar Ministerie v. van Tiggele, nk. van Tiggele -tapaus, ECLI:EU:C:1978:10; ja Yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91 Sloman Neptun Schiffarts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer, ECLI:EU:C:1993:97

⁷³ kts. esim. C-518/13. Eventech v. Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9, kohta 33

⁷⁴ Yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-340/10 P Bouygues SA v. Komissio, ECLI:EU:C:2013:175

⁷⁵ kts. esim. Ezrachi, Ariel. 2018. EU Competition Law. (Kuudes painos). Oxford: Hart Publishing. s. 679

⁷⁶ Ranskan valtio omisti tuomionantohetkellä 56,45 % osakepääomasta

⁷⁷ Yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-340/10 P Bouygues SA v. Komissio, ECLI:EU:C:2013:175, kohdat 2–13

⁷⁸ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C262/01), kohta 81

talousarvioon eivät oikeuskäytännön perusteella ole olleet tulkittavissa SEUT 107 artiklan 1 mukaisesti valtion varojen siirtämiseksi. *Slooman Neptun v. Bodo Ziesemer* -tapauksessa vaikutukset valtion talousarvioon, jotka johtuvat muun muassa verovarojen menetyksestä, arvioitiin erottamattomana osana järjestelmää, jolla pyrittiin muuttamaan kehitystä, jonka rajoissa yritysten ja niiden työntekijöiden väliset sopimussuhteet muotoutuvat, eikä keinona määrätyn edun myöntämiseksi asianomaisille yrityksille, jolloin kyse ei ollut kielletystä valtiontuesta.⁷⁹

Haastavuutta erityisesti energiasektorilla valtion varojen määrittelyn osalta tuo, että usein valtiolliset toimijat myöntävät energia-alan tukea veronkaltaisina maksuina tai muina parafiskalisina maksuina osana energiatariffijärjestelmiä tai -kiintiöitä, joita uusiutuvan energiantuottajien täytyy hankkia ja jotka loppukäyttäjät lopulta rahoittavat.⁸⁰ Näiden energiasektorin erityyppisten rahoitusmuotojen kirjoa täsmentämään on tarvittu unionin oikeuskäytäntöä, josta on erottunut kaksi päälinjaa.⁸¹ Ensimmäinen oikeuskäytännön päälinja pitää sisällään *PreussenElektra*-tapauksen⁸² ja viimeisimpänä suhteellisen tuoreen *EEG*-tapauksen⁸³, joita käsitellään alempana. Toisen tästä epäkoherentimman linjan muodostavat *Essent*⁸⁴- ja *Vent de Colère*⁸⁵ -tapaukset.

PreussenElektra-tapauksella on ollut laaja vaikutus tulkinnan muotoutumiseen koskien valtion varoista annetun tuen määrittelyä. Tapauksessa saksalainen *PreussenElektra AG*, jolla oli tuomion antamishetkellä Saksassa yli 20 tavallista ja ydinvoimalaitosta sekä sähköjakeluverkko, toimitti sähköjakeluyritys *Schleswagille* sähköä. *Schleswag*, jonka enemmistöomistaja *PreussenElektra AG* oli, hankki sähkön *Schleswig-Holsteinin* osavaltion asukkaita varten lähes yksinomaan *PreussenElektralta*. Saksassa oli annettu 7.12.1990 laki uusiutuvasta energiasta peräisin olevan sähkön toimittamisesta julkiseen verkkoon *Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentlichen Netz*, jonka mukaan sähköjakeluyritykselle eli tässä tapauksessa *Schleswagille* asetettiin velvoite ostaa

⁷⁹ Yhdistetyt asiat C-72/91 ja 73/91, *Slooman Neptun Schiffarts AG v. Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97, kohdat 20–22.

⁸⁰ Hancher, Leigh; ja Salerno, Fransisco Maria. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 69

⁸¹ Hancher, Leigh; ja Salerno, Fransico Maria. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 69

⁸² C-379/98, *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, ECLI:EU:C:2001:160

⁸³ C-405/16 *EEG-Umlage*, ECLI:EU:C:2019:268

⁸⁴ C-206/06 *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413

⁸⁵ C-262/12 *Vent de Colère v. Ministre de l'Économie ym.*, ECLI:EU:C:2013:851

sähköä, joka on tuotettu sen jakelualueella uusiutuvista energialähteistä lailla asetetuilla vähimmäishinnoin. Tarkoituksena oli tukea maksun saajaa jakamalla uusiutuvasta energiasta syntyneitä kustannuksia eri tuotantoportaille, siten että ne mahdollisesti lopulta tulisivat loppukäyttäjien maksettaviksi. Tosiasiassa maksuvelvoite ei jakautunut tasan eri tuotantoportaiden kesken, jolloin lakiin lisättiin lakimuutoksella 24.4.1998 uusi hyvitysjärjestelmä, johon vedoten Schleswig vaati PreussenElektralta uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön ostamisesta aiheutuneiden lisäkustannusten maksamista. PreussenElektra suorittikin vaaditun maksun pidättäen oikeuden suorituksen takaisinmaksuun, minkä johdosta se vaati myöhemmin Kielin osavaltion tuomioistuimessa, että maksettu summa oli palautettava, vedoten siihen, että maksun perusteena ollut lakimuutos oli perussopimusten vastainen, eikä sitä olisi saanut soveltaa.⁸⁶

Asian lopulta päädyttyä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi, se totesi osittain yllättävästi, että kyse tapauksessa ei ollut SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta valtiontuesta, sillä maksunsaajan tukemiseen käytetyt varat eivät tulleet välittömästi eivätkä välillisesti julkisista varoista. Yksityisille sähkönjakeluyrityksille asetettuun velvoitteeseen ostaa kiinteillä vähimmäishinnoilla uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä ei liity suoraa tai välillistä varojen siirtämistä uusiutuvasta energiasta sähköä tuottaville yrityksille. Tällöin unionin tuomioistuimen mukaan myöskään näiden kustannusten jakamisesta lainsäädännöllä eri tuotantoportaiden kesken, ei voinut olla kyse suorasta tai välillisestä siirtämisestä.⁸⁷ Tuomioistuin hylkäsi myös näkemyksen, jonka mukaan mahdollinen verotulojen lasku, joka olisi saattanut johtua siitä, että vähimmäishinnoilla tapahtuneiden ostojen jälkeen yritysten tulos saattaa laskea, sillä tuona ajankohtana sen katsottiin olevan kiinteä seuraus tämän kaltaisesta järjestelystä. Liioin unionin tuomioistuin ei halunnut laajentaa tulkintaa, vaan totesi, ettei tämänkaltaisen lainsäädännöllä yksityisille asetettu velvoite ole valtiontukea.⁸⁸ Unionin tuomioistuimen ratkaisun voi sanoa ensisijaisesti uusiutuvan energiantuottajia ja ympäristönsuojelua SEUT 11 artiklan periaatteet silmällä pitäen, mutta olleen yllättävä aikaisemman unionin oikeuskäytännön näkökulmasta.⁸⁹

PreussenElektra -tapausta on kritisoitu muun muassa siitä, että sen väitettiin avaavan oven valtiontukisääntöjen kiertämiselle asettamalla lainsäädännön kautta yksityisille velvoitteita

⁸⁶ C-376/08, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160 kohdat, 6–23

⁸⁷ C-376/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, kohdat 58–60

⁸⁸ C-376/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, kohdat 62 ja 65–66

⁸⁹ Talus, Kim. 2013. EU Energy Law and Policy: A Critical Approach. Oxford University Press. s. 242

subventoida tiettyjä edunsaajia⁹⁰ suoran tuen sijaan. Julkisasiamies Jacobs totesi kuitenkin, että päinvastoin kuin tapauksessa vastaaja ja väliintulijat olivat esittäneet, tapauksessa omaksuttu suppeampi tulkinta ei johda, kritiikistä huolimatta, tulkintaan, että kaikki yritysten välisiä suhteita säätelevät kansalliset lainsäädökset olisivat kiellettyä valtiontukea. Jacobs perusteli näkemystään, sillä, että kaikkia yrityksiä koskettava lainsäädäntö ei joka tapauksessa täytä SEUT 107 artiklan 1 kohdan myös edellyttämää valikoivuuden edellytystä, jota käsitellään tässä myöhemmin. Jacobs kuitenkin myönsi, että on tietenkin ongelmallista, jos oikeutta soveltavat tahot joutuisivat vastaisuudessa arvioimaan jokaisen säädöksen kohdalla sen mahdollista valikoivaa luonnetta entistä tarkemmin, mutta tämä toisaalta perustelee vain entisestään sitä, että yksityisten toimijoiden välisiä oikeussuhteita koskeva lainsäädäntö tulee jättää artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, jotta ei sitä ei jouduta arvioimaan artiklaa sovellettaessa, mikä parhaimmillaan päinvastoin lisäksi oikeusvarmuutta.⁹¹ Joidenkin PreussenElektrasta seuranneiden tulkintojen mukaan jäsenvaltioille haluttiin jättää supistavalla tulkinnalla valta luoda uusiutuvaan energian tukemiseksi erilaisia lainsäädäntöratkaisuja, jotka muistuttavat veronkantoa, kunhan ne eivät ensisijaisesti tai aktiivisesti kontrolloi varoja, mutta voivat monitoroida varojen jakamista,⁹² mikä saattaa parhaimmillaan tukea unionin perustamissopimuksissa asetettua uusiutuvan energian edistämismääräyksiä.⁹³ Supistavan näkemyksen on nähty myös ehkäisevän mahdollista painetta selektiivisyyden kriteerin tulkinnalle,⁹⁴ kuten julkisasiamies Jacobskin totesi. PreussenElektra-ratkaisua on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa arvosteltu jopa virheeksi tämän supistavan tulkintansa johdosta, joka on kannustanut jäsenvaltioita luomaan erityyppisiä lainsäädännöllisiä ratkaisuja olettaen supistavaa tulkintaa myös niistä.⁹⁵

Näin tosiasiallisesti seurasikin, sillä vastoin PreussenElektra- tapausta, jossa omaksuttiin supistava tulkinta ja velvoitetta jakaa varoja sähkön jakelijoille ei voitu tulkita valtiontukea,⁹⁶ Essent-ratkaisussa⁹⁷ sekä sitä muun muassa seuranneissa Vent de Colère -

⁹⁰ Szyszczak, Erika. 2016. Criterion of State Origin. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H.; ja Micheau, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s.73

⁹¹ Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus: Asia C-379/98 Preussen Elektra, ECLI:EU:C:2000:585, kohdat 145, 150 ja 157

⁹² Selie, Alvaro A.J. Pliego; ja Brouwer, Onno W. 2016. The Commission's State Aid Control over Renewable Energy Stimulation Measures Reinforced: Case T-47/15 Germany V. Commission, EU:T:2016:281. Maastricht journal of European and comparative law 23, no. 5 (2016). s. 899

⁹³ Kts. SEUT 194 artikla, jota käsitellään jäljempänä tarkemmin

⁹⁴ Szyszczak, Erika. 2016. Criterion of State Origin. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H. ja Micheau Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 66

⁹⁵ kts. Jaeger, Thomas. 2012. Goodbye Old Friend: Article 107's Double Control Criterion Editorial, s. 535

⁹⁶ C-379/98 PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160

⁹⁷ C-206/06 Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413

⁹⁸, Grünstrom-⁹⁹ ja Enedis¹⁰⁰- ratkaisuihin omaksuttiin laajempi tulkinta ja valtion katsottiin harjoittavan sellaista kontrollia uusiutuvan energian tuottajille päätyneitä varoja kohtaan, että niitä tuli tulkita valtioneuvon tukena.¹⁰¹ Essent-tapauksessa¹⁰² energiantuotantoa rahoitettiin välillisesti kuluttajilta perittävällä veronluonteisella maksulla. Tapauksessa kyse oli alankomaalaisesta lainsäädännöstä, jolla mahdollistettiin sähkön kuluttajilta sähkön siirtohinnoista perittävä lisämaksu, jotta yrityksille voitiin korvata markkinoiden vapauttamisen johdosta niille syntyneet hukkakustannukset. Vaikka näennäisesti tilanne oli vastaava kuin PreussenElektra-tapauksessa, koska hukkakustannusten korvaamismaksut kerättiin loppukäyttäjiltä, Essent-tapauksessa katsottiin, että valtiolla oli suora määräysvalta varoihin toisin kuin PreussenElektra-tapauksessa, jossa valtio ei ollut valtuuttanut yrityksiä hoitamaan valtion varoja, vaan niitä sitoi velvollisuus tehdä lainsäädännön mukaiset ostot omilla varoillaan. Näin ollen niin kauan, kunnes kyseessä ollut yhtiö ei nostonut varoja, olivat ne unionin tuomioistuimen mukaan valtion valvonnassa ja siten kansallisten viranomaisten määräysvallan alla.¹⁰³ Näin ollen ratkaisussa tulkittiin, että kyse oli SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta valtioneuvon tuesta valtionvaroista annetun tuen kriteerin osalta.¹⁰⁴

Essent-tapauksen mukaista tulkintalinjaa jatkoi Vent de Colère-tapaus. Tapauksessa Vent de Colère! riidan kohteena olivat Ranskan taloudesta ja energiasta vastaavien ministerien päätökset, joiden tarkoituksena oli mekaanista tuulivoimaa hyödyntävien laitosten tuottaman sähkön hankinta sen markkina-arvoa korkeampaan hintaan siten, että nämä valtiolle tulevat lisäkustannukset korvattaisiin Ranskan alueelle sijoittuneiden sähkön loppukäyttäjiltä perittäviltä maksuilta.¹⁰⁵ Unionin tuomioistuin totesi tapauksessa, että oikeuskäytännössä on katsottu, että valtion varoilla toteutetun toimenpiteen käsite voi kattaa myös sellaiset varat, joita valtion viranomaiset voivat käyttää tosiasiallisesti tukeakseen yrityksiä, vaikeivat kyseiset varat kuuluisi pysyvästi valtion omaisuuteen. Käännettynä unionin tuomioistuin tulkitsi riittävän, että jos valtion varat ovat jatkuvasti valtion määräysvallassa ja toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä, voivat ne olla valtion varoja.¹⁰⁶ Tapauksessa

⁹⁸ C-262/12 Vent de Colère v. Ministre de l'Économie ym., ECLI:EU:C:2013:851

⁹⁹ T-251/11 Itävalta v. Komissio, ECLI:EU:T:2014:1060

¹⁰⁰ C-515/16 Enedis, ECLI:EU:C:2017:217

¹⁰¹ Kts. näiden edellä mainittujen lisäksi vertailuksi C-345/02 Pearle BV, ECLI:EU:C:2004:145

¹⁰² C-206/06 Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413

¹⁰³ C-206/06 Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, kohdat 70 ja 74

¹⁰⁴ C-206/06 Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, kohta 97

¹⁰⁵ C-262/12 Vent De Colère v. Ministre de l'Écologie ym., ECLI:EU:C:2013:851, kohdat 9–10

¹⁰⁶ C-262/12 Vent De Colère v. Ministre de l'Écologie ym., ECLI:EU:C:2013:851, kohdat 17–21

vaikka varat kerättiin loppukäyttäjiltä, uskottiin ne *Caisse des dépôts et consignationsin* haltuun, joka on lailla perustettu julkisoikeudellinen oikeushenkilö, ja joka ei tuota voittoa toiminasta ja sen hallintokulut katettiin sähkön loppukäyttäjien suorittamilla maksuilla.¹⁰⁷ Unionin tuomioistuin katsoi, että *Caisse des dépôts et consignationin* hallinnoimien maksujen voidaan katsoa jäävän valtion määräysvaltaan, sillä valtiolla on määräysvalta kyseiseen elimeen.¹⁰⁸

Nämä edellä mainitut Saksan ja Ranskan valtioiden luomat järjestelyt olivat tarkoitukseltaan isoilta osin yhtenevät: uusiutuvan energian tuottamisesta syntyneet ylimääräiset kuluerät oli tarkoitus vierittää eri sähköntuotantoportailla olevien tahojen maksettavaksi. Huolimatta yhteneväisyyksistä, *Vent de Colère* -tapauksen erona PreussenElektra-tapaukseen oli se, että Saksan valtio ei ollut valtuuttanut yksityistä tai julkista elintä hoitamaan valtion varoja, eivätkä varat todellisen veronkannon tapaisesti jääneet minkään valtion viranomaisen tai suoraan julkishallintoon kuuluvan tahon hallinnoimaksi, vaan valtio ainoastaan loi lainsäädännöllisen velvoitteen siirtoverkonhaltijoille siirtää varat. Varat eivät siten unionin tuomioistuimen mukaan olleet edes tosiasiallisesti jatkuvasti, eivätkä edes millään hetkellä valtion määräysvallan alaisuudessa. Kyseessä ei ollut myöskään valtion käyttöön ottamaa ja sääntelemää järjestelyä kyseisestä ostovelvollisuudesta aiheutuneiden lisäkustannusten korvaamiseksi eli järjestelyä, jolla valtio olisi taannut alueellaan sijaitseville yksityisille toimijoille mainittujen lisäkustannusten täysimääräisen korvauksen.¹⁰⁹ Toisin sanoen veronkantoa lähenevän järjestelmän luominen olisi tämän perusteella unionin tuomioistuimen mukaan sallittua, mutta mikäli järjestelmä sisältää valtion harjoittamaa kontrollia varojen suhteen, on se unionin tuomioistuimen mukaan kiellettyä.

Ongelmallista on kuitenkin, että vaikka unionin tuomioistuin on tosiaan todennut, että toimenpiteiden tarkoitus tai syyt eivät ratkaise ja SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen arvioinnin on kohdistuttava toimenpiteistä aiheutuviin vaikutuksiin¹¹⁰, voivat näiden kahden

¹⁰⁷ C-262/12 *Vent de Colère v. Ministre de l'Écologie ym.*, ECLI:EU:C:2013:851, kohdat 29–32: *Caisse des dépôts et consignationsin* pääjohtajan, joka on kyseisen oikeushenkilön täytäntöönpanoelin, nimittää Ranskan tasavallan presidentti ministerineuvostossa. Sillä on valvontaelin *Commission de surveillance*, johon kuuluu erityiskomiteoita, joihin kuuluvat henkilöt Ranskan kansalliskokous (*Assemblée nationale*), senaatti (*Sénat*) ja muut julkiset laitokset nimittävät. Valvontaelimen puheenjohtaja on myös käytännössä joko kansalliskokouksen tai senaatin jäsen. *Caisse des dépôts et consignation* on Ranskan valtion valtuuttama julkinen laitos, joka suorittaa hallinnointipalveluja itsenäisen hallintoviranomaisen lukuun.

¹⁰⁸ C-262/12 *Vent de Colère v. Ministre de l'Écologie ym.*, ECLI:EU:C:2013:851, kohta 33

¹⁰⁹ C-262/12, *Vent de Colère v. Ministre de l'Écologie ym.*, ECLI:EU:C:2013:851, kohdat 34–36

¹¹⁰ C-480/98, *Espanja v. komissio*, ECLI:EU:C:2000:559, kohta 16, jossa Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtion toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan niistä aiheutuvien vaikutusten perusteella. Kohdassa Yhteisöjen tuomioistuin viittasi tuomioihin: 173/73,

ratkaisulinjan osalta toimenpiteiden vaikutukset ja siten lopputulos olla myös taloudellisesti yhteneviä¹¹¹, minkä vuoksi Vent De Colère- ratkaisulinjaa voi kritisoida teleologisin argumentein epäkoherentiksi PreussenElektra-ratkaisun rinnalla. Toisaalta usein tällaisten liian teleologisten tulkintapäätelmien tekemistä tulee unionin tuomioistuinten osalta varoa. Nimittäin yleisesti voidaan sanoa, että tulkinnan paisuttaminen liian teleologiseksi päämääräjohtoisesti, ei keskimäärin huomioi oikeusvarmuusefektiä.¹¹²

Tässä epävarmassa oikeustilassa Euroopan unionin tuomioistuimen 28.3.2019 antama EEG-ratkaisu, jossa Euroopan unionin tuomioistuin kumosi Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen 10.5.2016 antaman EEG-tuomion,¹¹³ nähtiin enemmän kuin tervetulleena linjanvetona, sillä se osaltaan osoitti, ettei PreussenElektra-ratkaisu ollut sitä seuranneesta ratkaisukäytännöstä huolimatta poikkeus supistavan tulkinnan pääsäännöstä.¹¹⁴

Taustalla tapauksessa oli Saksan lainsäätäjän 28.7.2011 antama laki uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähköntuotannon tukemiseksi annettujen oikeudellisten puitteiden uudistamisesta, *Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien*, jonka tarkoitus oli lisätä uusiutuvan energian osuutta sähköntoimituksessa.¹¹⁵ Laki asetti velvollisuuden siirtoverkon haltijoille myydä verkkoon syöttämäänsä uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa sähköä sähköpörssin spot-markkinoilla. Koska uusiutuvan energian taloudellinen rasite katsottiin voivan ylittää lainmukaisesti vahvistettujen tariffien mukaisen korvauksen sähköstä, annettiin siirtoverkonhaltijoille lakisääteinen mahdollisuus vaatia, että loppukuluttajien sähköntoimittajat maksavat niille myytyjen määrien suhteessa laskettavan erotuksen, jota kutsutaan tässä EEG-lisämaksuksi. Käytännössä siis uusiutuvan energian tuottajat, jotka syöttävät sähköä yleiseen verkkoon, saavat ennalta määrätyn lisäkorvauksen sähkömarkkinoilta myydystä sähköstä siirtoverkonhaltijoilta. Todennäköisesti tämä maksu tulee *de facto* lopulta kuluttajien maksettavaksi sähköhinnassa, vaikka tätä velvoitetta laki ei suoraan asetakaan.¹¹⁶ Komissio antoi 25.4.2014 päätöksen, jonka mukaan vuoden 2012

Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71, 27 kohta ja asia C-241/94, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1996:353, 20 kohta.

¹¹¹ kts. esim. Talus, Kim. 2013. *EU Energy Law and Policy: Critical Account*. Oxford University Press. s. 224–225

¹¹² kts. esim. Raitio, Juha. 2017. *Oikeusvaltion ääriiviivat 1*. painos. Helsinki: Alma. s. 118.

¹¹³ C-405/16 EEG-Umlage, ECLI:EU:C:2019:268

¹¹⁴ Iliopoulos, Theodoros G. 2019. *State Resources Doctrine Rebooted*. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2019(4). s. 560.

¹¹⁵ BGBl. 2011 I, s. 1634

¹¹⁶ Bundesnetzagentur. 2021. EEG-Umlage. Viitattu: 9.9.2021: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A_Z/E/EEG_Umlage.html

EEG lainsäädännöstä kumpuavat toimenpiteet on luokiteltava SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, mutta joka saattaa tietyin toimenpitein soveltua osittain sisämarkkinoille.¹¹⁷ Saksan valtio nosti komission päätöstä koskevan kumoamiskanteen, jonka kolme kanneperustetta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ja kielsi komission toimineen virheellisesti päätöksessään.¹¹⁸ Lopulta asia siirtyi Saksan valtion valituksesta käsiteltäväksi unionin tuomioistuimeen. Euroopan unionin tuomioistuin otti kokonaisuudessaan valituksen käsiteltäväksi ja totesi, ettei unionin yleinen tuomioistuin ollut osoittanut, että Saksan valtiolla olisi valta määrätä EEG-lisämaksusta saaduista varoista, eikä myöskään, että Saksa harjoittaisi näistä varoista huolehtiviin siirtoverkonhaltijoihin kohdistuvaa julkista valvontaa.¹¹⁹

Toiseksi unionin tuomioistuin piti ratkaisussaan jopa olennaisempana sitä, että vaikka taloudelliset seuraukset kuluttajalle saattavat EEG-ratkaisussa tosiasiallisesti olla yhtenevät Essent-tapauksen valtiontukien alle kuuluneen kuluttajien kannettavaksi tulleen uusiutuvan energian verotuksen kanssa, niin Saksan lainsäätäjät ei ollut asettanut velvoitetta siirtoverkonhaltijoille siirtää lisämaksu kuluttajien maksettavaksi.¹²⁰ EEG-lisämaksusta saadut varat eivät myöskään jääneet missään vaiheessa valtion käyttöön, vaan siirtoverkonhaltijat hallinnoivat niitä. Valtiolla katsottiin näin olevan vaikutusvaltaa sen säätämiin lakisäätöihin mekanismeihin välillisesti, mutta tapauksessa ei kuitenkaan voitu osoittaa, että valtiolla olisi ollut määräysvalta siirtoverkonhaltijoiden hoitamisiin ja hallinnoimisiin varoihin,¹²¹ jolloin toinen kumulatiivisista kriteereistä, valtiosta johtuva ja valtion varoista annettu tuki, jäi täyttämättä. Näin ollen unionin tuomioistuin totesi, että EEG-lisämaksua ei voida pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisena kiellettyinä valtiontukena.¹²²

EEG-ratkaisun perusteella voidaan sanoa, että tosiasiallisesti tapahtuva kulujen vieritys kuluttajalle ei vastaa juridista velvoitetta vierittää kulut kuluttajalle. Lainsäätäjät ei velvoittanut vierittämään EEG-lisämaksua kuluttajan maksettavaksi, vaikka näin tosiasiallisesti toimittiin. Lisäksi se, että valtio yksinomaan käyttää lainsäädäntövaltaansa

¹¹⁷ C-405/16 EEG-Umlage, ECLI:EU:C:2019:268, kohdat 4–6. Komissio edellytti päätöksessään Saksan panevan täytäntöön päätöksen liitteessä I esitetyn sitoumuksen. Yllättävästi sisämarkkinoille soveltuva tuki saattoi olla myös energiaintensiivisille yrityksille myönnetty tuki, sillä sen olisi tarkoitus ehkäistä hiilivuotoa Saksasta maihin, joissa ympäristönsuojelustandardit ovat alempia.

¹¹⁸ C-405/16 EEG-Umlage, ECLI:EU:C:2019:268, kohta 14

¹¹⁹ C-405/16 EEG-Umlage, ECLI:EU:C:2019:268, kohta 73

¹²⁰ C-405/16 EEG-Umlage, ECLI:EU:C:2019:268, kohdat 69–71.

¹²¹ C-405/16 EEG-Umlage, ECLI:EU:C:2019:268, kohdat 75 ja 77

¹²² C-405/16 EEG-Umlage, ECLI:EU:C:2019:268, kohta 90

luomalla järjestelyn, jossa se siirtää EGG-lisämaksujen hallinnoinnin muille tahoille, tässä tapauksessa siirtoverkonhaltijoille, ei tarkoita sitä, että varat olisivat suoraan Saksan valtion määräysvallan alaisuudessa ja niitä voitaisiin siten tarkkailla SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisina valtiontukina.

Kuten PreussenElektra-ratkaisu aikanaan, myös EEG-ratkaisu näyttäisi kaventavan komission valtaa puuttua uusiutuvan energian tukijärjestelyihin entisestään ja antavan siten enemmän pelivaraa jäsenvaltioille luoda uusiutuvaa energiaa tukevia järjestelyjä,¹²³ mikä soveltuu muutoinkin jäljempänä käsiteltyyn unionin tavoitteeseen lisätä uusiutuvan energian tuotantoa unionissa osana vihreän kehityksen ohjelmaa ja siten SEUT 194 artiklan mukaista velvoitetta edistää uusiutuvien energiamuotojen kehittämistä ja laajemminkin SEUT 191 artiklan ympäristöperiaatteen huomioimista. Se kuvastaa myös joidenkin arvioiden mukaan unionin tuomioistuimen tahtotilaa siirtyä valtiontukien tulkinnassa pragmaattisempaan suuntaan.¹²⁴ Toisaalta unionin tuomioistuimen pohdintaa on pidetty epämääräisenä, sillä kriittisten äänien mukaan se jätti huomiotta toimenpiteen mahdolliset tosiasialliset vaikutukset, vaikka SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen arvion tulisi aiemmin todetusti nimenomaisesti pohjautua toimenpiteen vaikutusten arvioimiseen.¹²⁵ Ratkaisuun kohdistuu nyt paljon odotuksia, joiden linjan toivotaan pitävän oikeusvarmuuden ja unionin tuomioistuimen auktoriteetin vuoksi.¹²⁶

2.3.1.2. Valtiosta johtuva toimenpide

Oikeuskäytännön pohjalta SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtion käsite on laaja.¹²⁷ Valtion käsite ei ole myöskään SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkintakäytännön mukaisesti rajoittunut vain keskushallintoviranomaisiin, vaan myös alueellisella julkisen vallan käytöllä voidaan

¹²³ Kahle, Christian. EEG 2012 ist keine Beihilfe: Mehr Spielraum für die Förderung erneuerbarer Energien. Legal Tribune Online, 29.03.2019. Viitattu: 01.12.2019: https://www.lto.de/persistent/a_id/34669/

¹²⁴ Werner, Philipp; ja Marcello Caramazza. 2019. State' Aid Or Not - This Is the Question. European State Aid Law Quarterly (ESTAL) 2019(4). s. 527

¹²⁵ Iliopoulos, Theodoros G. 2019. State Resources Doctrine Rebooted. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2019(4): Kriittiset äänet ovat lisäksi nostaneet esiin sen ristiriidan, että unionin tuomioistuin myöntää EEG-ratkaisun kohdassa 80, että on mahdollista päätellä, että viranomaiset valvovat vuoden 2012 EEG:n asianmukaista toimeenpanoa, mutta toteaa samaan hengenvetoon, että ei sitä vastoin ole mahdollista katsoa, että EEG-lisämaksusta saatuihin varoihin itseensä kohdistuisi julkista valvontaa.

¹²⁶ Iliopoulos, Theodoros G. 2019. State Resources Doctrine Rebooted. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2019(4).

¹²⁷ 78/76. Steinike und Weinlig v. Saksan liittotasavalta, ECLI:EU:C:1977:52, kohta 21 ja Yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85 Van der Kooy v. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:1988:38, kohta 35

tarkoittaa valtion kontrollin harjoittamista.¹²⁸ Silläkään ei ole liioin väliä, minkälainen instituutio tuen taustalla on.¹²⁹

Haastetta valtion syyksiluettavuuden arvioinnissa lisäävät tapaukset, joissa valtiontuen myöntää julkisen vallan välikätenä toimiva tai valtiollisessa omistuksessa oleva yritys. Arvioinnissa tuleekin ottaa huomioon toimenpiteen tarkoitus ja tehdä ero valtion kontrollissa olevan julkisen yrityksen valtiosta lähtöisin olevaan päätökseen ja liike-elämässä tyypilliseen valtiosta intresseistä riippumattomaan päätökseen, jonka tarkoitus on puhtaasti liiketaloudellinen,¹³⁰ mikä on kantava lähtökohta myös muiden SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisten kriteerien toteutumisen arvioinnissa. Pelkästään nimittäin se, että julkinen yritys toteuttaa tietyn toimenpiteen, ei voi olla yksinomaan kriteeri sille, että toimenpide johtuu valtiosta tai on sille syyksiluettava.¹³¹ Kulmakiveksi muotoutuneessa Stardust Marine -ratkaisussa tuomioistuimien totesi, että myöskään valtion harjoittama valvonta julkisia yrityksiä kohtaan ei riitä osoittamaan, että tällaisen yrityksen toimenpiteet johtuvat valtiosta. Julkinen yritys voi toimia enemmän tai vähemmän itsenäisesti riippuen siitä, onko julkiselle yritykselle jätetty itsenäistä määräämisvaltaa ja ovatko viranomaiset tavalla tai toisella olleet osallisia siihen, kun tietyistä toimenpiteistä päätettiin.¹³² Komission tiedonannossa SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen käsitteestä¹³³ lueteltiin mahdollisia indikaattoreita, joiden perusteella voidaan katsoa, että kyseessä on valtion toimenpide:

1. tarkasteltavana oleva elin ei voinut tehdä riidanalaista päätöstä ottamatta huomioon julkisen vallan vaatimuksia;
2. julkinen yritys on elimellisesti sidoksissa valtioon;
3. yritysten, joiden kautta tuet myönnettiin, oli otettava huomioon valtion laitosten antamat toimintaohjeet;
4. julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen;
5. julkisen yrityksen toiminnan luonne ja toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa;

¹²⁸ 248/84, Saksan liittotasavalta v. komissio, ECLI:EU:C:1987:437, kohta 17; T-127/99, Disputacion Foral de Alava v. Komissio, ECLI:EU:T:2002:61, kohta 142; ja C-88/03 Portugali v. Komissio, kohta 55

¹²⁹ T-358/94 Air France v. komissio, ECLI:EU:T:1996:194, kohta 56

¹³⁰ Szyszczak, Erika. 2016. Criterion of State Origin. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H. ja Micheau Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 71

¹³¹ C-482/99 Ranska v. komissio, eli nk. Stardust Marine -tapaus, ECLI:EU:C:2002:294, kohta 51

¹³² Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 44, joka pohjautuu tapaukseen, joka pohjautuu tapauksen C-482/99 Ranska v. Komissio eli nk. Stardust Marine - tapaus, ECLI:EU:C:2002:294, kohtaan 52

¹³³ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 43

6. yrityksen oikeudellinen asema (sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä), vaikka pelkästään se, että julkinen yritys on perustettu yksityisoikeudellisen pääomayhtiön muodossa, ottaen huomioon itsenäinen määräämisvalta, joka yrityksellä tämän johdosta voi olla, ei kuitenkaan ole riittävä syy sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällaisen yhtiön toteuttama tukitoimenpide voi johtua valtiosta;
7. viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä;
8. muu seikka, joka osoittaa, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että ne eivät osallistuneet siihen, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen edellytykset.

2.3.2. Tuki muodostaa edun

Tuen tulee SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen tuen tapauksessa muodostaa lisäksi taloudellinen etu saajalleen. Jälleen kerran, selkeän ja suoran yritykselle kohdistetun tuen tapauksessa etu yritykselle ei ole vaikea identifioida, mutta muissa tapauksissa edun määrittely on haastavampaa.¹³⁴

2.3.2.1 Yrityksen käsite

Edun vastaanottajan tulee perussopimusten mukaisten lähtökohtien mukaisesti olla yritys, jotta kyse olisi sanamuodon mukaisesti artiklan SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta valtiontuesta.¹³⁵ Näin ollen puhtaasti yksityiselle henkilölle, joka ei harjoita taloudellista toimintaa, myönnetty tuki tai etuus, ei voi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea, mutta tällaiseen avustustoimintaan voi toki soveltua mahdollisesti kansallinen lainsäädäntö, kuten valtionavustuslaki.¹³⁶ Kilpailuoikeudessa yritys määritellään unionin Höfner-tapauksessa omaksuman oikeuskäytännön perusteella ensisijaisesti taloudellisen toiminnan perusteella.¹³⁷ Sillä seikalla, että onko kyseessä yksityinen vai julkinen yhteisö, ei oikeuskäytännön perusteella ole kuitenkaan lähtökohtaisesti väliä.¹³⁸ Komissio pyrkiikin

¹³⁴ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s.22

¹³⁵ kts. mm. Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 23; ja Sauter, Wolf. 2016. The Notion of Undertaking. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H.; ja Micheau, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 74–75

¹³⁶ Valtionavustuslaki 2001/688

¹³⁷ C-41/90 Klaus Höfner ja Fritz Elser v. Macrotron GmbH, ECLI:EU:C:1991:161, kohta 21: kilpailuoikeuden osalta (on tarkennettava) ensinnäkin, että yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.

¹³⁸ C-222/04 Ministero dell' Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., ECLI:EU:C:2006:8, kohdat 107–108; ja C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. komissio, ECLI:EU:C:2012:821, kohta 50. Tähän tosin liittyvät jäljempänä lyhyesti käsiteltävät SEUT 106 artiklan 1 kohdan mukaiset kysymykset

kilpailuneutraliteettiin vedoten¹³⁹ poistamaan julkisia yrityksiä koskevat epäoikeudenmukaiset kilpailuedut tai kilpailuhaitat, joita niillä saattaisi olla verrattuna yksityisiin toimijoihin.¹⁴⁰ Luonnollisten henkilöiden tapauksessakin perussopimusten mukainen valtiontukisääntely voi soveltua, mikäli tukimuodon saajana on itse itsensä työllistävä henkilö, joka harjoittaa taloudellista toimintaa¹⁴¹, esimerkiksi hammaslääkärinä.¹⁴² Haastavuutta taloudellisen toiminnan määrittelyyn tuo, että voittoa tuottamatonta yhteisöä saatetaan tarkastella artiklan soveltamisalaan kuuluvana taloudellista toimintaa harjoittavana yksikkönä, mikäli se tuottaa tuotteita tai palveluja olennaisesti samoille markkinoille, kuin taloudellista toimintaa harjoittavat yritykset. Taloudellisen toiminnan luonne ei toisin sanoen riipu siitä, että onko kyseinen toiminta kannattavaa, maksutonta tai olisiko yksityinen sijoittaja valmis harjoittamaan sitä samoin edellytyksin.¹⁴³ Myöskään sen seikan, että tuotteita tai palveluja tuottava yksikkö tuottaisi palveluita yhteisen hyvän tarpeisiin, ei katsota poistavan taloudellisen edun mahdollisuutta.¹⁴⁴ Tällainen tilanne oli kyseessä ympäristönsuojeluun myönnetyn tuen osalta tapauksessa Saksa v. komissio¹⁴⁵, jossa Saksan valtio oli luovuttanut vastikkeettomasti alueita luonnonsuojelutarkoitukseen luonnonsuojelujärjestöille ja tukenut myös luonnonsuojeluhankkeita taloudellisesti.¹⁴⁶ Asiassa oli riidatonta se, että luonnonsuojelulla on itsessään sosiaalinen, ei taloudellinen luonne ja päätoimintansa osalta luonnonsuojelujärjestöjä ei voitu katsoa taloudellista toimintaa harjoittaviksi.¹⁴⁷ Kuitenkin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että luonnonsuojelujärjestöjen luonnonsuojelun sivussa

¹³⁹ C-422/01 Skandia, ECLI:EU:C:2003:380, kohdat 54–59, jonka kohdassa 58 viitataan kilpailuneutraliteettiin

¹⁴⁰ Raitio, Juha; ja Miettinen, Samuli. M. 2021. Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Helsinki: Alma. s. 49

¹⁴¹ Unionin tuomioistuin on määrittänyt taloudellisen toiminnan kaikeksi toiminnaksi, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tämä on käynyt ilmi mm. tapauksissa: Yhdistetyt asiat C-180/98 - 184/98 Pavel Pavlov ja muut v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, ECLI:EU:C:2000:428, kohta 75; 118/85, Komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1987:283, kohta 7; ja C-35/96, Komissio v. Italia, ECLI:EU:C:1998:303, kohta 36.

¹⁴² C-172/03 Heiser v. Finanzamt Innsbruck, ECLI:EU:C:2005:130, kohta 26: Tapauksessa hammaslääketieteen erikoislääkäriä, Wolfgang Heiseriä, oli pidettävä sopimuksessa tarkoitettuna yrityksenä, koska hän suorittaa itsenäisenä elinkeinonharjoittajana palveluja tietyillä markkinoilla, eli hammaslääketieteellisten hoitopalvelujen markkinoilla.

¹⁴³ C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. komissio, ECLI:EU:C:2012:821, 50 kohta; ja C-41/90 Höfner ja Elser, ECLI:EU:C:1991:161, kohdat 19-23.

¹⁴⁴ C-222/04 Ministero dell' Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., ECLI:EU:C:2006:8, kohdat 122–123. Tapauksessa pankkisäätiötä oli pidettävä yrityksenä, koska se harjoitti taloudellista toimintaa, riippumatta siitä seikasta, että tavaroiden ja palvelujen tarjonta on tehty voittoa tavoittelematta, koska mainittu tarjonta kilpaili sellaisten toimijoiden tarjonnan kanssa, jotka tavoittelevat voittoa.

¹⁴⁵ T-347/09, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2013:418

¹⁴⁶ T-347/09, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2013:418, kohta 1

¹⁴⁷ T-347/09, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2013:418, kohta 31

harjoittamat toimet, kuten puunmyynti ja kalastus- tai metsästyslupien myynti, oli luokiteltava taloudelliseksi toiminnaksi, sillä vaikka toiminta johtui luonnonsuojelusta, se ei ollut suoraan sen edellytys.¹⁴⁸ Samankaltaisesta tilanteesta oli kyse saksalaisen alppiyhdistyksen ylläpitämän kiipeilyseinän tapauksessa. Kiipeilyseinä oli avoin laajalle yleisölle, mutta yleishyödyllisestä tarkoituksestaan huolimatta komissio tulkitsi alppiyhdistyksen yritykseksi, koska se tarjosi palveluaan markkinoilla, joissa oli kilpailua.¹⁴⁹ Kuitenkin jotain rajoituksia taloudellisen toiminnan ulkopuolelle löytyy esimerkiksi toiminnasta, joka kuuluu puhtaasti valtiovallalle, kuten sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen, oikeudellinen toimivalta, valtion ulkoisten suhteiden harjoittaminen sekä muu viranomaistoiminta.¹⁵⁰ Myös tämän tutkielman kannalta olennainen, julkisen sektorin harjoittama sosiaalinen tai ympäristönsuojelullinen toiminta on katsottu osaksi julkista vallankäyttöä, jolloin sitä ei voida nähdä taloudellisenä toimintana.¹⁵¹

Rajanveto on siten, kuten yllä mainitussa saksalaisten luonnonsuojelujärjestöjen tapauksessa, haastavaa. Erityisesti mikäli toimenpiteessä on sekä vastikkeellisia, että vastikkeettomia piirteitä, kuten tapauksessa, jossa vaikeasti vammaiset ihmiset tarjosivat tuotteita tai palveluita myytäväksi osana kuntouttavaa toimintaa kuntoutuskeskuksessa¹⁵² tai tapauksessa, jossa vankilassa vangit myivät itsetekemiään tuotteita tai tarjoavat palveluja.¹⁵³ Vaikka tuotteita tarjotaan markkinoille, näissä tilanteissa on tarkasteltava tapauksien erityisiä piirteitä, joiden johdosta voidaan argumentoida, että vastikkeellinen toiminta on vain toissijaista ja instrumentaalista, toisin kuin luonnonsuojelualueiden tapauksessa, jossa vastikkeellinen toiminta katsottiin voitavan irrottaa ympäristönsuojelutoiminnasta. Rajanvedon haastetta lisää myös se, että jäsenvaltiokohtaisesti jako yksityisten ja julkisten tehtävien välillä vaihtelee, minkä tähden unionin laajuisia vastauksia kysymyksiin on vaikea

¹⁴⁸ T-347/09, Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2013:418, kohdat 40–41. Saksa vetosi siihen, että metsästyksen avulla pidettiin tiettyjä lajikantoja maltillisena ja tuotteita sekä palveluja myymällä rahoitettiin luonnonsuojelutoimintaa, eli tämä vastikkeeton toiminta olisi ollut Saksan mukaan luonnonsuojelun edellytys.

¹⁴⁹ Komission päätös: SA.33952 Deutsche Alpenverein, kohdat 45–49

¹⁵⁰ Yhdistetyt asiat T-231/06 ja T-237/06 Alankomaat ja NOS v. Komissio, ECLI:EU:T:2010:525, kohta 93; C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7, kohta 30; ja C-113/07 P Selex Sistemi Integrati v. Komissio ja Eurocontrol, ECLI:EU:C:2009:191, 70 kohta.

¹⁵¹ esimerkiksi edellä mainittu tapaus: T-347/09 Saksa v. komissio, ECLI:EU:T:2013:418, kohta 31.

¹⁵² Komission päätös: N 558/2005 Zakłady aktywności zawodowej, kohdat 52–61, jossa Puolan valtion tukemissa kuntoutuslaitoksissa vaikeastivammaiset henkilöt myivät tekemiään tuotteita. Valtiolla voi katsoa olevan myös vastuu vaikeasti vammaisten henkilöiden kuntouttamisesta, mutta kyse oli rajanvedosta, oliko vastikkeellinen toiminta toissijaista ja riippumatonta entiteetin varsinaisesta toiminnasta.

¹⁵³ Komission päätös: N 140/2006 Allotment of Subsidies to the State Enterprises at the Correction Houses

antaa ja monesti vertailu on tehtävä jäsenvaltiokohtaisesti.¹⁵⁴ Tämä näkyy erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla, jossa on jouduttu tekemään rajanvetoa sosiaalisiin tavoitteisiin pyrkivien ja solidariteettiperiaatteeseen perustuvien järjestelmien sekä sellaisen taloudellisen toiminnan välillä, jota pyörittää kilpailuoikeudellisesti yritykseksi tulkittava elin.¹⁵⁵ Suomessakin tämä rajanvedon vaikeus on näkynyt viime vuosina SOTE-uudistusta koskevassa keskustelussa.¹⁵⁶

2.3.2.2. Edun olemassaolo ja luonne

Jotta kyse olisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta edusta, kyseessä tulee olla sellainen taloudellinen etu, jota yritys ei olisi normaaleissa markkinaolosuhteissa saanut.¹⁵⁷ Mikä on normaali markkinaolosuhde, vaihtelee jäsenvaltioittain ja tukimuodoittain, minkä tähden vertailu on pääsääntöisesti tehtävä jäsenvaltio- ja tukimuotoikohtaisesti.¹⁵⁸ Muiden SEUT 107 artiklan 1 kohdan kriteerien tavoin, tässäkin ainoastaan tukitoimen vaikutus edun muodostumiseen, ei sen tarkoitus, ratkaisee.¹⁵⁹ Ajallisesti taloudellista etua tulee verrata sen hetkiseen tilanteeseen kyseisen jäsenvaltion sisällä, eikä esimerkiksi aiemmin voimassaolleeseen oikeustilaan. Tämän takia on yhdentekevää artiklan mahdollisen soveltumisen osalta, että parantuuko vai huonontuuko mahdollista tukea saaneen yrityksen tilanne aikaisempaan oikeustilaan verrattuna vai säilyykö se ennallaan.¹⁶⁰ Tukea on myös arvioitava kontekstissa. Näin oli esimerkiksi tilanne edellä käsitellyssä tapauksessa France Télécom v. komissio, jossa valtion ilmoitusta tuesta tuli tarkastella muiden toimenpiteiden kanssa yhdessä.¹⁶¹

Toisinaan julkisasiamies on tehnyt ehdotuksia siitä, että edun määrän tulee olla määritettävissä, eikä siten määrittämättömän suuruinen, epävarma ja ei-mitattavissa oleva

¹⁵⁴ Tiedonanto SGEI- palveluista (2012/C8/02), kohdat 21–25; Tiedonanto valtiontuen uudistamisesta COM(2012) 0209 final, kohdat 13 ja 23-27

¹⁵⁵ Tästä esimerkkinä: Yhdistetyt tapaukset C-159/91 ja C-160/91 Poucet ja Pistre, ECLI:EU:C:1993:63

¹⁵⁶ kts. tästä keskustelusta esim. Raitio, Juha; ja Miettinen, Samuli M. 2021. Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Helsinki: Alma. s. 52-53

¹⁵⁷ C-342/96 Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71, kohta 41; C-39/94 SFEI ja muut v. Ranskan postilaitos ym., ECLI:EU:C:1996:285, kohta 60; ja C-256/97 Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), ECLI:EU:C:1999:332, kohta 22

¹⁵⁸ Yhdistetyt asiat T-60/06 RENV II, ECLI:EU:T:2007:383, kohta 99, jossa todettiin, että viitekehyksen merkitys on erityinen verotustoimenpiteissä. Lisäksi esimerkiksi tapaus: T-538/11 Belgia v. Komissio, ECLI:EU:T:2015:188, kohdat 114–116.

¹⁵⁹ Komissio on ottanut tämän alun perin tuomiossa 173/73 Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71, kohdassa 13 vahvistetun funktionaalisen näkemyksen edusta, nk. *effects-based-doctrine*, Komission tiedonannon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen määritelmään, kohdat 67–75.

¹⁶⁰ C-143/99 Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, kohta 41; T-335/08 BNP Paribas ja BNL v. komissio, ECLI:EU:T:2010:271, kohta 204; ja 57/86 Kreikka v. komissio, ECLI:EU:C:1988:284, kohta 10.

¹⁶¹ Yhdistetyt asiat C-399/10 ja C-401/10 Bouygues SA v. Komissio, ECLI:EU:C:2013:175, kohdat 127–131

etu ei olisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista tukea.¹⁶² Kuitenkaan unionin tuomioistuin ei ole halunnut rajata ei-mitattavissakaan olevia etuja artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁶³ Tämä on mahdollistanut muun muassa sen, että oikeutta päästöoikeuksien oston on voitu pitää taloudellisena etuna, vaikka tämän edun rahamääräistä suuruutta tai konkreettisuutta ei ole voitu määrittää. Unionin tuomioistuin ei nimittäin hyväksynyt tapauksessa *Alankomaat v. komissio*¹⁶⁴ väitteitä, joiden mukaan kyse ei olisi yritykselle annetusta konkreettisesta edusta, koska markkinoiden arvaamattomuuden vuoksi edun määrittäminen on vaikeaa. Unionin tuomioistuin totesi, että on yritykselle joka tapauksessa syntyvä etu, jota se ei olisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa saanut, että sillä oli tapauksessa mahdollisuus valita päästöoikeuksien ostamisesta aiheutuvien kustannusten ja kyseisen tapauksen NOx-päästöjen vähentämistoimenpiteisiin liittyvien kustannusten välillä.¹⁶⁵

Myös toimenpide, jonka toteutuminen on sattumanvaraista, kuten valtiontakaus, voi muodostaa taloudellisen edun, vaikka se ei ikinä realisoituisi, sillä valtiontakauksen ansiosta lainanottaja voi saada alhaisemman koron tai joutua antamaan vähemmän vakuuksia.¹⁶⁶ Näin ollen oikeuskäytännön mukaan jopa etu, josta vain mahdollisesti vastaisuudessa aiheutuu valtiolle lisäkustannuksia, saattaa olla valtiontukea.¹⁶⁷ On myös hyvä huomioida, että vaikka mikään yritys ei tosiasiallisesti hyötyisi sattumanvaraisesti saadusta taloudellisesta edusta osana yleistä tukijärjestelmää, saattaa tukijärjestelmä itsessään jo olla artiklan mukaista valtiontukea, eikä näin ollen tarvitse osoittaa, että mikään yrityksistä olisi jo hyötynyt tuesta.¹⁶⁸ On huomattava lisäksi, että yritys saattaa hyötyä yksityisille kuluttajille, esimerkiksi verokannustimien kautta myönnetystä tuesta, jolla kannustetaan kyseisiä kuluttajia valitsemaan tiettyjä, esimerkiksi vähäpäästöisiä, vaihtoehtoja. Tämän vuoksi, vaikkei kuluttajille myönnettyyn tukeen sananmuodon ja edellä käsitellyn mukaisesti tulisikaan soveltaa SEUT 107 artiklan valtiontukisääntelyä, voidaan se joissakin tilanteissa

¹⁶² kts. esimerkiksi Julkisasiames Lenzin ratkaisuehdotus: *Asia C-21/88 Du Pont de Nemours*, ECLI:EU:C:1989:600, kohta 58; ja Julkisasiames Jacobsin ratkaisuehdotus: *Yhdistetyt asiat C-52/97, C-53/97 ja C-54/97 Epifanio Viscido*, ECLI:EU:C:1998:78, kohta 15

¹⁶³ T-357/02 *Freistaat Sachsen v. komissio*, ECLI:EU:T:2011:376, kohta 31

¹⁶⁴ C-279/08 *Alankomaat v. komissio*, ECLI:EU:C:2011:551

¹⁶⁵ C-279/08 *Alankomaat v. komissio*, ECLI:EU:C:2011:551, kohdat 89–90

¹⁶⁶ T-154/10 *Ranska v. komissio*, ECLI:EU:T:2012:452, kohta 124

¹⁶⁷ C-200/97 *Ecotrade Srl v. Altiforni e Ferriere di Servóla SpA (AFS)*, ECLI:EU:C:1998:579, kohta 43; *Yhdistetyt asiat T-204/97 ja T-270/97 EPAC v. komissio*, ECLI:EU:T:2000:148, kohta 80; ja T-154/10 *Ranska v. komissio*, ECLI:EU:T:2012:452, kohta 124

¹⁶⁸ T-62/08 *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA v. Komissio*, ECLI:EU:T:2010:268, kohta 234. Tämä on toisaalta *effect-based-doctrinen* valossa mielenkiintoinen ratkaisu.

tulkita SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisena valtiontukea.¹⁶⁹ Näin on ollut esimerkiksi sähköautojen tai vähäpäästöisten kulkuneuvojen tukemisen osalta.¹⁷⁰ Myös tuki säätiölle tai muulle sellaiselle yksikölle, jonka kautta muodostuu välillisesti etu tietyille yrityksille, saattaa olla SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea.¹⁷¹

2.3.2.3 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) ja Altmark-kriteerit

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden saatavuuden turvaaminen on ollut vahva lähtökohta unionin oikeudessa niiden perustavanlaatuisuuden vuoksi,¹⁷² minkä tähden niitä koskettavien tukimuotojen sääntelyn on haluttu olevan poikkeus unionin muusta valtiontukisääntelystä.¹⁷³ Tässä ei ole mahdollista käsitellä näitä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja ja niiden sääntelyä kovinkaan syvällisesti, mutta on tärkeä käydä pintaraapaisu sääntelystä, sillä SEUT 106 artiklan 2 kohdan ja Altmark-kriteerien mukainen sääntely on toinen olennainen komission harkinnanvarainen poikkeamisperuste SEUT 107 artiklan 1 kohdan pääsäännöstä, myöhemmin käsiteltävän SEUT 107 artiklan 3 kohdan ohella.

Rooman sopimuksessa vuonna 1957 SGEI-palvelujen turvaaminen oli kompromissi, niiden jäsenvaltioiden, jotka kannattivat vapaampaa kauppaa sekä niiden jäsenvaltioiden, jotka näkivät suuren julkisen sektorin tärkeänä, välillä. Vapaiden markkinoiden korostamisesta huolimatta Rooman sopimukseen otettiin siksi mukaan mahdollisuus siihen, että valtio voi puuttua vapaille markkinoille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tapauksessa, mikä on mahdollistanut jopa lailliset monopolit.¹⁷⁴ Sääntely täydentyi Lissabonin sopimuksen myötä SEUT 14 artiklalla¹⁷⁵. Primaarioikeudellinen pohja SGEI-

¹⁶⁹ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 27

¹⁷⁰ kts. esimerkiksi Komission päätös: N 142/2005 Low Carbon Car Grant Programme

¹⁷¹ C-66/02 Italian tasavalta v. Komissio, (2005), ECR I-10901, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2005:768

¹⁷² Caoimh, Aindrias Ó; ja Sauter, Wolf. 2016. Assessing the Advantage in State Aid. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire. Oxford: Oxford University Press. s. 89

¹⁷³ Ferri, Delia. 2021. Social services and State aid: new steps towards a more Social Europe? Teoksessa Hanher, Leigh ja Piernas López, Juan, J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 206-207

¹⁷⁴ Caoimh, Aindrias Ó; ja Sauter, Wolf. 2016. Assessing the Advantage in State Aid. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire. Oxford University Press.

¹⁷⁵ SEUT 14 artiklassa todetaan, että ”*Otaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun*

palvelujen poissulkemiseksi kielletyn valtiontuen piiristä pohjaa siten SEUT 14 ja 106 artikloihin. Valtiontukien osalta SEUT 106 artiklan 2 kohta, jossa SGEI-palveluita tarjoavat yritykset velvoitetaan noudattamaan valtiontukisääntelyä vain siltä osin, kun se ei estä niitä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti hoitamasta niille uskottuja erikoistehtäviä, on olennainen.¹⁷⁶ Tätä kohtaa on täydennetty runsaalla oikeuskäytännöllä, josta tärkeimpänä ja vaikuttavimpana voi pitää Altmark-ratkaisussa¹⁷⁷ esiteltyä kriteeristöä. Altmark-kriteerit ilmentävät edellä todettua unionin tuomioistuimen toimivaltaa luoda SEUT 106 ja 107 artiklan tulkinnasta uusia valtiontukisääntöjä.¹⁷⁸ Altmark-kriteerit¹⁷⁹ edellyttävät neljän kumulatiivisen kriteerin täyttymistä, jotta valtion taloudellista toimenpidettä ei pidetä edun myöntämisenä yritykselle, vaan, jotta etu voitaisiin poissulkea yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisena. *Ensinnäkin* edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiaassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. *Toiseksi* ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on vahvistettava etukäteen objektiivisesti ja läpinäkyvästi. *Kolmanneksi* korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto. *Neljänneksi* silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei ole valittu sellaisen julkisia hankintoja koskevan menettelyn jälkeen, jossa valitaan se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittäväillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä,

kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämistä noudattaen annettulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.” Näin ollen Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettiin lainsäädäntövalta aiheesta.

¹⁷⁶ Koko SEUT 106 artiklan 2 kohta kuuluu: ”Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.”

¹⁷⁷ C-280/00 Altmark Trans GmbH, ECLI:EU:C:2003:415

¹⁷⁸ Chari, Raj; Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire. 2016. The Evolution of State Aid Rules: Conceptions, Challenges and Outcomes. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Michaeu, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press.

¹⁷⁹ C-280/00 Altmark Trans GmbH, ECLI:EU:C:2003:415

kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.¹⁸⁰ Merkityksellisyydestään huolimatta Altmark-ratkaisussa esitetyt kriteerit jättivät monia käsitteitä, kuten ”kohtuullinen voitto” ja ”keskivertoyritys” avoimiksi.¹⁸¹ Tätä ratkaisukäytännöstä muotoutunutta kriteeristöä on täydennetty myöhemmin komission niin kutsuttu Monti-Kroes-paketilla ja sen ajanmukaistetulla versiolla, niin kutsutulla Almunia-paketilla¹⁸², johon sisältyi komission tiedonanto taloudellisille palveluille myönnettyistä korvauksista.¹⁸³ Pakettiin sisältyi myös komission päätös N:o 2012/21/EU¹⁸⁴, joka täsmensi Altmark-kriteerejä siten, että mikäli siinä esitetyt edellytykset täyttyvät, ei SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ennakoilmoitusta tarvita, vaan SGEI-palvelun tuottamiseksi myönnettyä korvausta pidetään SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaisena tukena.¹⁸⁵

Vuonna 2021 paljon julkisuutta saaneessa tapauksessa Medialiitto ry:n kanteli Euroopan komissiolle koskien yleisradioyhtiön Yleisradio Oy:n eli YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen julkista rahoitusta. Medialiitto vetosi kantelussaan, että YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen valtiontuen Altmark-kriteerien toisen ja neljännen kohdan perusteella.¹⁸⁶

2.3.2.4 Markkinataloustoimijaperiaate

Altmark-kriteerien lisäksi on syytä nostaa edun määrittämisen osalta markkinataloustoimijakriteeriä koskeva oikeuskäytäntö lyhyesti esiin. On hyvä huomioida,

¹⁸⁰ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 70.

¹⁸¹ Kts. Erzachi, Ariel. 2018. EU Competition Law. Kuudes painos. Oxford: Hart Publishing. s. 684; ja kts. myös: Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, SWD(2013)53 final/2.

¹⁸² Komissio hyväksyi Monti-Kroes-paketin vuonna 2005, josta tuli vuonna 2011 ajanmukaistettu versio (Almunia-paketti). Paketti piti sisällään keskeiset säännöt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen rahoittamisesta ja siihen sisältyy komission tiedonanto, jossa määritettiin soveltuvuusedellytykset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja varten, sekä komission päätös niiden järjestelyjen vapauttamisesta ilmoitusvaatimuksesta, jotka tuskin vääristävät kilpailua rajallisen rahoituksensa takia tai siitä syystä, että niiden kohteena on sosiaaliin tarpeisiin vastaava toiminta, kuten sairaalat.

¹⁸³ Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02)

¹⁸⁴ Komission päätös: 2012/21/EU

¹⁸⁵ kts. Raitio, Juha; ja Miettinen, Samuli M. 2021. Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Helsinki: Alma. s. 140, jossa todetaan, että huomioitava, että vapautusta ilmoitusvelvollisuudesta voidaan soveltaa vain tietyin edellytyksin, jotka edellyttävät mm. sosiaalipalveluiden yksilöimisen selvästi palveluina, jotka täyttävät sosiaaliset tarpeet terveydenhuollon, lastenhoidon, työmarkkinoille pääsyn ja paluun, sosiaalisen asuntotarjonnan sekä heikommassa asemassa olevien hoidon ja sosiaalisen osallisuuden kannalta.

¹⁸⁶ Medialiitto ry. 2020. A legal assessment of State aid incompatible with the internal market - Funding for text-based journalistic online content to the Finnish public service broadcaster Yleisradio Oy.

että Euroopan unioni ei puutu jäsenvaltioidensa toimintaan yksityisillä markkinoilla, mikä on syytä erottaa valtiontukien valvonnasta.¹⁸⁷ Näin ollen, mikäli julkiset elimet tekevät markkinaehtoisia transaktioita, ei näitä voida pitää taloudellisena etuna, eikä siten myöskään valtiontukena,¹⁸⁸ eli taustalla on oikeuskäytännössä vahvistettu ajatus siitä, että vain sellainen valtion puuttuminen markkinoille, joissa ei ole liiketaloudellista tarkoitusta, voidaan lukea kielletyksi valtiontueksi.¹⁸⁹

Markkinataloustoimijatoimijatestiä tehtäessä valtion toimintaa verrataan siihen, miten markkinatalouden normaaliedellytyksissä toimiva taho käyttäytyisi samoissa olosuhteissa.¹⁹⁰ Yksityisestä markkinataloustoimijaperiaatteesta voidaan erottaa useampi periaate, joissa valtio toimii yksityisillä markkinoilla. Nykyään näistä onkin syytä yhteisesti käyttää nimitystä markkinataloustoimijaperiaate.¹⁹¹ Se kuvaa yleisesti jäsenvaltioiden toimimista markkinoilla mm. sijoittajana, ostajina, luotonantajina, takaajina, velkojina, vuokraajina ja tavaroiden, palvelujen sekä omaisuuden myyjinä ja ostajina.¹⁹² Esimerkiksi yksityinen sijoittaja -testissä on esimerkiksi arvioitava, olisiko yksityinen sijoittaja, jonka tilanne vastaisi mahdollisimman tarkasti valtion tilannetta, toteuttanut saman toimenpiteen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, jos huomioitaisiin ainoastaan edut ja velvollisuudet, jotka liittyvät valtion tilanteeseen esimerkiksi osakkeenomistajana tai muuna yksityisillä markkinoilla toimijana ja jätetään puolestaan huomiotta kaikki valtioon julkisen vallan käyttäjänä liittyvät edut ja velvollisuudet.¹⁹³ Esimerkkinä testin soveltamisesta käytännössä on EDF-tapaus,¹⁹⁴ jossa komissio oli tulkinnut EDF:n, joka on Ranskan valtionyhtiö, toimenpiteet alun perin SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiseksi valtiontueksi.¹⁹⁵ EDF oli

¹⁸⁷ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 73 perustuen SEU 345 artiklaan.

¹⁸⁸ Hancher, Leigh; ja Maria Salerno, Francesco. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 67

¹⁸⁹ Julkisasiames Slyninin ratkaisuehdotus: C-67/85, Van der Kooy v. komissio, ECLI:EU:C:1987:177. s. 251

¹⁹⁰ kts. mm. C-142/87 Belgia v. komissio, nk. Tubemeuse-tapaus, ECLI:EU:C:1990:125, jossa sen hetkinen markkinatilanne oli mm. öljyn hinnan romahtamisen takia niin heikko, että katsottiin, että tavallinen yksityinen investoija ei olisi investoinut Tubemeuseen.

¹⁹¹ Raitio, Juha; ja Miettinen, Samuli M. 2021. Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Helsinki: Alma Talent. s.33, jossa viittaus oikeuskäytäntöön: C-579/16 P Komissio v. FIH Holding, ECLI:EU:C:2018:159, kohdat 63–65, joissa mainitaan markkinataloustoimijaperiaate.

¹⁹² Raitio, Juha; ja Tuominen, Tomi. 2020. Euroopan unionin oikeus (2., uudistettu painos). Alma Talent. s. 630

¹⁹³ C-124/10 P Komissio v. Électricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318, kohta 79; 234/84, Belgia v. Komissio, ECLI:EU:C:1986:302, kohta 14; Yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92 Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1994:325, kohta 22; ja C-334/99, Saksa v. Komissio, ECLI:EU:C:2003:55, kohta 134.

¹⁹⁴ C-124/10 P Komissio v. Électricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318

¹⁹⁵ Komission päätös: 2005/145/EY (EDF)

tehnyt sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetussa direktiivissä¹⁹⁶ tarkoitettua sähkömarkkinoiden avaamista silmällä pitäen uudelleenjärjestelyyn, jonka yhteydessä suurjänniteverkkoon liitetyt oikeudet siirrettiin pääomavajetta paikkaamaan yhtiön taseessa pääomapuolelle ja näin vältyttiin veroseuraamuksilta.¹⁹⁷ Koska Ranskan valtio oli EDF:n ainut omistaja, oli selvää, että se halusi valikoida tehokkaimmat keinot järjestellä uudelleen EDF:n taloutta Unionin tuomioistuin totesi, jälleen kerran, että taloudellista etua määrittäessä on katsottava toimenpiteen vaikutusta, ei sen muotoa. Näin ollen, vaikka toimenpide oli verotuksellinen luonteeltaan, se ei suoraan estä yksityinen sijoittaja -testin soveltamista. Asiassa tuli siten tuomioistuimen mukaan arvioida testin mukaisesti, tekikö valtio päätöksen osakkeenomistajana.¹⁹⁸

Jos siis valtion toiminnan tosiasiallisesti todetaan vastaavan yksityisen toimijan toimintaa tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, ei voida katsoa, että toimenpiteeseen liittyy etua, koska mahdollisen tuen kohteena ollut yritys olisi voinut saada edun myös yksityisiltä markkinoilta.¹⁹⁹ Käytännössä kuitenkin tämän määrittäminen, onko julkinen taho toiminut yksityisen toimijan tavoin markkinoilla, on haastavaa ja edellyttää julkiselta taholta jopa huolellisempaa arviointia toimissaan markkinoilla, kuin yksityiseltä. Karrikoidusti sanoen, yksityinen toimija voi epäonnistua markkinoilla tekemissään ratkaisuisaan, mutta jäsenvaltion epäonnistuessa markkinoilla, on siinä kaiken muun lisäksi riski siihen, että epäonnistunut toimenpide tulkitaan valtioneuvoksi.

2.3.3. Tuki on valikoivaa

Kuuluakseen SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, on toimenpiteen suosittava ”*jotakin yritystä tai tuotannonalaa*”. Tämä tarkoittaa kääntäen sitä, että perussopimuksessa säädetyn tukikäsitteen piiriin eivät kuulu kaikkia yrityksiä ja muita talouden toimijoita suosivat toimenpiteet, vaan ainoastaan ne, joilla myönnetään etua tietyille valikoiduille yrityksille, yrityslajeille tai toimialoille.²⁰⁰ Yleisesti siis kaikkia yrityksiä ja tuotteita

¹⁹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä

¹⁹⁷ C-124/10 P Komissio v. *Électricité de France (EDF)*, ECLI:EU:C:2012:318, kohdat 4–13. Kts. myös: Erzachi, Ariel. 2018. *EU Competition Law. An Analytical Guide to the Leading Cases*. Kuudes painos. Oxford: Hart. s. 687

¹⁹⁸ C-124/10 P Komissio v. *EDF*, ECLI:EU:C:2012:318, kohdat 77–82

¹⁹⁹ kts. esim. T-791/16 *Real Madrid Club de Fútbol v. Komissio*, ECLI:EU:T:2019:346, kohdat 40–42; C-357/14 P *Electrabel ja Dunamenti Erőmű v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:642, kohta 144; C-124/10 P *Komissio v. EDF*, ECLI:EU:C:2012:318, kohta 78–79; ja Yhdistetyt asiat T-268/08 ja T-281/08 *Land Burgenland ja Itävalta v. Komissio*, ECLI:EU:T:2012:90, kohta 48.

²⁰⁰ Komission tiedonanto valtioneuvon käsitteestä, kohta 117. Em. komission tiedonannolla on ollut iso merkitys selektiivisyyskriteeriä koskevassa komission ratkaisukäytännössä.

hyödyttävä valtion toimenpide, joka hyödyttää erotuksetta kaikkia kyseisen valtion alueella sijaitsevia yrityksiä, ei muodosta kiellettyä valtiontukea.²⁰¹ Vaikka riskinä olisi, että toimenpide olisi kilpailunvastainen tai aiheuttaisi häiriöitä markkinoille, mutta kohdistuisi kaikkiin yrityksiin, ei sitä voitaisi ottaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisessa arvioinnissa huomioon, koska toimenpide ei olisi samalla selektiivinen.²⁰²

Näennäisen yksinkertaiselta kriteerillä täytyminen saadaan kuulostamaan esimerkiksi silloin, kun tukea myönnetään vain yhdelle tietylle yritykselle, jolloin toimenpidettä pidettäisiin todennäköisimmin selektiivisenä.²⁰³ Kuitenkin todellisuus on harvoin näin yksinkertainen ja selektiivisyydestä annetut oikeustapaukset usein erittäin moninaisia.²⁰⁴ Erityisesti rajanveto voi olla vaikeaa, mikäli jäsenvaltio pyrkii peiteltyä suosimaan tiettyjä yrityksiä säättämällä tukitoimen näennäisesti yleisluontoisen elvyttävän toimenpiteen muotoon.²⁰⁵ Oikeuskäytännön perusteella voidaan lisäksi erottaa tapauksia, jotka osoittavat, ettei tukea voida pitää yleisluontoisena vain sillä perusteella, että yrityksiä, joille tuki voitaisiin myöntää, olisi paljon, yritysten toimialat vaikuttaisivat ensi näkemältä moninaisilta tai tuen kriteerit olisivat näennäisen objektiivisia ja tuki voitaisiin kokonaistalousarvion puitteissa myöntää usealle yritykselle.²⁰⁶ Esimerkiksi tapauksessa Italia vs. komissio, jossa oli kyse kasvihuoneiden lämmittämiseen tarkoitetun polttoöljyn veron osittaisesta vapauttamisesta, unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vaikka verovapautus voisi teoriassa hyödyttää kaikkia kasvihuonealan yrityksiä, ei tätä seikkaa yksinään voida pitää riittävänä perusteena sille, että toimenpide oli luonteeltaan yleinen.²⁰⁷ Näin ollen selektiivisyys on ollut yksi vaikeimmin määriteltävistä kriteereistä määrittäessä valtiontuen SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa.

2.3.3.1. Kolmiportainen asteikko/kolmivaiheinen analyysi

Oikeuskäytännön pohjalta²⁰⁸ on selektiivisyyden arvioimiseksi on kehittynyt niin kutsuttu verotuksellisen tuen osalta aineellisen valikoivuuden testi, *material selectivity test*, jonka

²⁰¹ C-143/99 Adria Wien Pipeline GmbH, ECLI:EU:C:2001:598, kohdat 34–35

²⁰² Cisotta, Roberto. 2016. Criterion of Selectivity. Teoksessa: Hofmann, Herwig, C.H.; ja Michaeu, Claire. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press

²⁰³ Tällainen tukimuotokin saattaisi soveltua ad hoc -tukena sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisesti.

²⁰⁴ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 69–70

²⁰⁵ Raitio, Juha; ja Tuominen, Tomi. 2020. Euroopan unionin oikeus (2., uudistettu painos). Alma Talent. s. 618

²⁰⁶ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 118

²⁰⁷ T-379/09 Italia v. Komissio, ECLI:EU:T:2012:422, 47 kohta

²⁰⁸ Erityisen merkittävästi C-143/99 Adrian Wien Pipeline GmbH -oikeuskäytännön (ECLI:EU:C:2001:598) pohjalta kehittynyt aineellisen valikoivuuden testi

pohjalta voidaan arvioida, koskettaako toimenpide ainoastaan tiettyjä yrityksiä, yritysryhmiä tai tiettyjä toimialoja tietyssä jäsenvaltiossa ja onko se siten selektiivinen.²⁰⁹ Vaikka testi on kehittynyt verotuksellisia toimenpiteitä koskevan oikeuskäytännön pohjalta, sen on katsottu soveltuvan myös muunlaisiin toimenpiteisiin.²¹⁰ Valtiontukea on tiivistetysti testin pohjalta pidetty valikoivana, jos tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä annetulla toimenpiteellä suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.²¹¹ Tätä kolmiportaista testiä voidaan oikeuskäytännön perusteella hyödyntää esimerkiksi tilanteissa, joissa unionin jäsenvaltio ottaa käyttöönsä laajempia, kaikkia tietyt kriteerit täyttäviä yrityksiä ja yksiköitä koskettavia tukitoimia.²¹² Testiä on toisinaan aiemmin kritisoitu turhan formalistisena, mutta sittemmin oikeuskäytäntö, erityisesti Paint Graphos -tapauksen jälkeen, on laajentanut formalistista tulkintaa enemmän tosiasialliset olosuhteet huomioivaksi.²¹³

Ensimmäinen osa testistä on oikean viitejärjestelmän selvittäminen.²¹⁴ Viitejärjestelmä muodostaa vertailukohdan, johon suhteutettuna arvioidaan toimenpiteen valikoivuutta. Viitejärjestelmää arvioitaessa on pohjaksi otettava johdonmukainen sääntökokonaisuus, jota sovelletaan objektiivisten kriteerien perusteella yleensä kaikkiin sen tavoitteen määrittelemään soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Säännöstoissa on usein määritelty ja tarpeen määritellä järjestelmän soveltamisalan lisäksi myös edellytykset, joiden perusteella järjestelmää sovelletaan eli esimerkiksi yritysten oikeudet sekä velvollisuudet ja järjestelmän toiminnan tekniset yksityiskohdat.²¹⁵ Myös verotuksellisen toimenpiteen osalta,

²⁰⁹ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 120. Kts. lisäksi mm. Perez-Bernabeu, Begona. 2017. Refining the derogation test on material tax selectivity: The equality test. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2017(4), s. 582-597; ja Erzachi, Ariel. 2018. *EU Competition Law: An Analytical Guide to the leading cases*. Oxford: Hart Publishing. s. 692

²¹⁰ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 143, mikä tuli eksplisiittisesti vahvistetuksi tapauksessa C-524/14 *Komissio v. Hansestadt Lübeck*, ECLI:EU:C:2016:971, kohta 55. Käytännössä testiä on sovellettu verotuksen ulkopuolelta myös tapauksissa: C-403/10 *P Mediaset v. Komissio*, ECLI:EU:C:2011:533, sekä jäljempänä käsiteltävä C-518/13, *The Queen, Eventech Ltd. hakemuksesta v. Parking Adjudicator*, nk. *Eventech-tapaus*, ECLI:EU:C:2015:9. Kts. myös Bartosch, Andreas. 2021. *Material selectivity outside the field of taxation*. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas Lopes, Juan J. *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

²¹¹ kts. esim. C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH*, ECLI:EU:C:2001:598, kohta 41; C-88/03 *Portugali vs. komissio*, nk. *Azorit-tapaus*, ECLI:EU:C:2006:511, kohta 54

²¹² Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 128

²¹³ Buendia Sierra, José Luis. 2018. *Finding selectivity or the art of comparison*. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(1).

²¹⁴ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 128. Kts. myös viiteryhmän määrittämisestä: Cisotta, Roberto. 2016. *Criterion of Selectivity*. Teoksessa: Hofmann, Herwig C.H.; ja Micheau, Claire. *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. s. 134–138

²¹⁵ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohdat 132–133

luokitteleminen valikoivaksi lähtee tuomioistuimen arvion mukaan siitä, että ennalta on määritettävä ja tutkittava, mikä on asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettava yleinen tai normaali verojärjestelmä.²¹⁶

Eventech-tapauksessa²¹⁷, jossa kyse oli lontoolaisten taksiyrittäjien välisestä kiistasta, unionin tuomioistuin päätyi soveltamaan oikeudellisen ja tosiasiallisen viitekehyksen arviointia,²¹⁸ eli sitä ovatko taksiyrittäjät samankaltaisessa tilanteessa ja voisivatko ne esimerkiksi korvata toisensa.²¹⁹ Lontoossa mustille takseille, *black caps*, oli annettu oikeus käyttää bussikaistoja tiettyinä vuorokauden aikoina. Unionin tuomioistuin totesi, että oikeudellisen asemansa perusteella mustat taksit ja niin kutsutut *minicapit* tuli erottaa toisistaan, sillä vain mustia takseja koskee kyyditsemisvelvollisuus, niiden on oltava tunnistettavissa, niiden on kyettävä kuljettamaan pyörätuolilla liikkuvia henkilöitä, niiden kuljettajien on laskutettava palvelunsa taksamittarin avulla ja niiden kuljettajilla on oltava erittäin perusteellinen Lontoon kaupungin tuntemus. Tästä seurasi, että mustat taksit ja *minicapit* ovat unionin tuomioistuimen mukaan riittävän erilaisissa oikeudellisissa ja tosiasiallisissa tilanteissa, jotta voidaan katsoa, etteivät ne ole rinnastettavissa, eikä valikoivaa etua siten synny, mutta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oli kuitenkin tämä tutkittava.²²⁰

Myös tapauksessa *Paint Graphos*, jossa kyse oli siitä, että Italia verotti lievemmin osuuskuntia käsiteollisuusammattaja suojellakseen, unionin tuomioistuin totesi, ottamatta suoraan kantaa siihen, oliko tuki nähtävä valikoivana, kun se kohdistui vain osuuskuntamuotoisiin yrityksiin, että osuuskunnille ominaisten erityispiirteiden perusteella, tuotanto- ja työosuuskuntien ei lähtökohtaisesti voida katsoa olevan kaupallisten yhtiöiden tilanteeseen verrattavissa olevassa tilanteessa tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen kannalta, jos ne toimivat jäsentensä taloudellisen edun mukaisesti, eikä niillä ole kyseisiin jäseniin täysin kaupallista suhdetta vaan erityinen henkilökohtainen suhde, jolle on

²¹⁶Yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08 Ministero dell’Economia e delle Finanze ja Agenzia delle Entrate v. *Paint Graphos* Soc. ja muut, nk. *Paint Graphos* -tapaus, ECLI:EU:C:2011:550, kohta 49; ja asia C-88/03, Portugal v. komissio, nk. *Azorit*-tapaus, ECLI:EU:C:2006:511, kohta 56

²¹⁷C-518/13 *The Queen*, *Eventech Ltd* hakemuksesta v. *Parking Adjudicato*, nk. *Eventech*-tapaus, ECLI:EU:C:2015:9: *Eventech*-tapauksessa kyse ei ollut verotuksellisesta toimenpiteestä, mutta kuten edellä komission tiedonannossa todettiin, soveltuu aineellisen valikoivuuden mittaaminen myös muunlaisiin tukimuotoihin.

²¹⁸C-518/13 *Eventech Ltd*. v. *Parking Adjudicato*, nk. *Eventech*, ECLI:EU:C:2015:9, kohdat 56–60

²¹⁹Julkisasiamies *Wahlin* ratkaisuehdotus: Asia C-518/13 *The Queen*, *Eventech Ltd* hakemuksesta v. *Parking Adjudicato*, ECLI:EU:C:2014:2239, kohta 58

²²⁰C-518/13 *Eventech Ltd*. v. *Parking Adjudicato*, nk. *Eventech*, ECLI:EU:C:2015:9, kohdat 61 ja 63

ominaista jäsenten aktiivinen osallistuminen ja oikeus saada kohtuullinen osuus taloudellisista tuloksista.²²¹

Analyysin *toisessa* vaiheessa, on arvioitava, että muodostaako arvioinnin kohteena oleva toimenpide poikkeuksen tästä viitejärjestelmästä sen vuoksi, että siinä erotellaan toisistaan talouden toimijat, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvien tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.²²² Oikeudellisesta valikoivuudesta esimerkkeinä ovat tapaukset, joissa tukea myönnetään vain tietyn yhtiömuodon omaavalle yritykselle tai yrityksille, joiden yhtiömuotojen katsotaan rinnastuvan toisiinsa tai joiden on todettu olevan esimerkiksi samalla alalla tai saman kokoisia.²²³ Tosiasiallisella valikoivuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, että jäsenvaltion antaman toimenpiteen rakenne on sellainen, että sen vaikutukset suosivat merkittävästi tiettyä yritysryhmää, vaikka toimenpiteen soveltamista koskevat kriteerit olisi muotoiltu yleisellä ja objektiivisella tavalla.²²⁴

Mikäli toisenkin vaiheen osalta vastaus on myöntävä ja todetaan, että toimenpide muodostaa poikkeuksen viitejärjestelmästä, voidaan tukitoimenpide nähdä *prima facie* selektiivisenä. Tällöin analyysissä siirrytään *kolmanteen* vaiheeseen, jossa arvioidaan, voidaanko toimenpidettä perustella viitejärjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella. Toisin sanoen, voidaanko lähtökohtaisesti selektiivinen toimenpide oikeuttaa, jos se perustuu viitejärjestelmän luonteeseen tai yleiseen rakenteeseen.²²⁵ Jos tukitoimenpide voidaan perustella viitejärjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, sitä ei tule pitää valikoivana, jolloin se ei kuulu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.²²⁶

²²¹ Yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08 Ministero dell’Economia e delle Finanze ja Agenzia delle Entrate v. Paint Graphos Sooc. ja muut, nk. Paint Graphos -tapaus, ECLI:EU:C:2011:550, kohta 61.

²²² C-487/06 P British Aggregates, ECLI:EU:C:2008:757, kohta 82; Yhdistetyt asiat C-106/09 ja C-107/09 Komissio v. Government of Gibraltar, ECLI:EU:C:2011:732, kohta 75; C-409/00 Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:2003:92, kohta 47; C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH, ECLI:EU:C:2001:598, kohta 41; ja C-88/03 Portugali v. komissio, nk. Azorit-tapaus, ECLI:EU:C:2006:511, kohta 54. Todettu myös: Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 128

²²³ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 121; ja Yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08 Ministero dell’Economia e delle Finanze ja Agenzia delle Entrate v. Paint Graphos Sooc. ja muut, nk. Paint Graphos -tapaus, ECLI:EU:C:2011:550, kohta 52.

²²⁴ Näin oli esimerkiksi tapauksessa: Yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, ECLI:EU:C:2011:732, kohta 101–105. Todettu myös: Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 121.

²²⁵ Kuten tapauksessa C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH, ECLI:EU:C:2001:598, kohdat 41–42; C-279/08 P Komissio v. Alankomaat, ECLI:EU:C:2011:551, kohta 62; ja C-159/01 Alankomaat v. Komissio, ECLI:EU:C:2004:246, kohta 42

²²⁶ Yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08 Ministero dell’Economia e delle Finanze v. Paint Graphos ja muut, ECLI:EU:C:2011:550, kohdat 47–51. Tämä on todettu myös: Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 128

Tästä esimerkkinä edellä mainitussa Paint Graphos Soc -tapauksessa oli selvää, että osuuskuntien kohtelu eroaa muiden yhtiömuotojen kohtelusta, mutta epäselvää oli se, että kuuluivatko osuuskunnat samaan viiteryhmään muiden yhtiömuotojen kanssa. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että tapauksessa tuli arvioida, onko mainituille osuuskunnille varattu edullisempi verokohtelu yhtäältä asianomaisessa jäsenvaltiossa sovelletun verojärjestelmän olennaisille periaatteille luonteenomainen ja toisaalta johdonmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevien periaatteiden mukainen.²²⁷ Se ei kuitenkaan antanut suoraa vastausta tähänkään kysymykseen jättäen jäsenvaltioiden fiskaaliselle autonomialle tilaa.

Verotus on nimittäin jäsenvaltioille keino toteuttaa paitsi fiskaalisia mutta myös yleisimmin muita poliittisia päämääriä.²²⁸ Jäsenvaltioiden autonomiaa verotuksen suhteen onkin vaalittu ja kaikkia ajatuksia fiskaaliunionista on viimeisimpään kehitykseen saakka pidetty vain karkeina ekonomistien lausumina ideoina, jonka käytännön toteutuksesta ei ole päästy yksimielisyyteen, saati sitten oikeusoppineiden hyväksyntään.²²⁹ Näin ollen luonteenomaisen verotusjärjestelmän luomismahdollisuus on jäänyt lähtökohtaisesti jäsenvaltioille, minkä vuoksi komission puuttuminen verotusjärjestelyihin SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauden tai SEUT 107 artiklan 1 kohdan tapauksissa, herättää aina keskustelua.²³⁰ Hyvänä esimerkkinä tästä ovat Anged-tapaukset, joissa voidaan argumentoida näkyvän välillisesti ympäristöperiaatteiden huomioiminen, mutta myös unionin tuomioistuimen taipumus kunnioittaa jäsenvaltioidensa hyväksymiä arvoja verotuksensa taustalla.²³¹

Näissä Anged-tapauksissa²³², joita on niiden samankaltaisuuden vuoksi syytä käsitellä tässä yhdessä, Espanjan itsehallintoalueella Kataloniassa oli asetettu kaupan suuryksiköille

²²⁷ Yhdistetyt asiat C-78/08-C-80/08 Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Paint Graphos ja muut, ECLI:EU:C:2011:550, kohta 82. Osuuskuntien osalta on todettava lisäksi, että Neuvosto on antaessaan asetuksen N:o 1435/2003 korostanut osuuskuntien erityispiirteitä, ja saman on tehnyt Komissio osuuskuntien edistämisestä Euroopassa antamassaan tiedonannossa KOM/2004/0018 final

²²⁸ Szydło, Marek. 2019. Differential tax burdens of undertakings and internal market law: The way forward after ANGED. *Common Market Law Review*. Volume 56, Issue 4 (2019). s. 1093

²²⁹ Leino-Sandberg, Päivi; ja Saarenheimo, Tuomas. 2018. Fiscal Stabilisation for EMU: Managing Incompleteness. *European Law Review*, 43(5). s. 623-625

²³⁰ Szydło, Marek. 2019. Differential tax burdens of undertakings and internal market law: The way forward after ANGED. *Differential tax burdens of undertakings and internal market law: The way forward after ANGED*. *Common Market Law Review*. Volume 56, Issue 4 (2019). s. 1093

²³¹ Unionin tuomioistuin ei vaatinut konkreettisia todisteita kansallisen arvionsa taustalle. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin, että se olisi jäsenvaltioiden todistustaakan alla tuoda esiin ne kansalliset arvot ja päämäärät, joihin jäsenvaltio perustaa oikeutetun poikkeuksen. kts. esim. Buendía Sierra, José Luis. 2018. Finding selectivity or the art of comparison. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(1). s. 85.

²³² C-233/16, Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) v. Generalitat de Catalunya, nk. Anged-tapaus, ECLI:EU:C:2018:280

kannettavaksi erityinen vero IGEC. Katalonian parlamentin antaman lain johdanto-osan perustelukappaleiden mukaan IGEC oli luonteeltaan muu kuin fiskaalinen maksu, ja sillä on tarkoitus kompensoida sekä alueelliset että ympäristövaikutukset, joita kaupan suuryksiköiden keskittymisellä voi olla, ja ottaa huomioon keskusta-alueiden integroidun kaupan modernisointi- ja kehittämistarpeet.²³³ Espanjan suurten kaupan alan yritysten kansallinen etujärjestö *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución*, jäljempänä ANGED riitautti asian vedoten paitsi sijoittautumisvapauden rajoitukseen, myös siihen, että verossa oli sen mukaan kyse SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta kielletystä valtiontuesta kaupan pienyksiköille, joita vero ei koske.²³⁴ Tilanne oli mielenkiintoinen, sillä siinä unionin tuomioistuimen oli otettava kantaa yhtäältä edellä mainittuun jäsenvaltioiden autonomiaan verotuksen osalta, mutta toisaalta perusvapauksiin ja valtioneuvoston sääntöön sekä ratkaistava ensin mainitun ja jälkimmäisten välinen mahdollinen kollisio, sillä ympäristönsuojelulliset päämäärät voivat toisinaan olla ristiriidassa sisämarkkinoiden perusvapauksien kanssa.²³⁵

Unionin tuomioistuin jatkoi tuttuun, edelläkin käsiteltyyn, linjaansa²³⁶, että myös suotuisa verokohtelu edunsaajille, vaikkei siinä siirrettäisi valtion varoja, voi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea, jos osa verovelvollisista asetetaan tällä huonompaan asemaan perusteetta. Nimittäin toisin kuin *World Duty Free Group*-tapauksessa²³⁷, jossa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukea ei pidetty veroetua, joka perustui erotuksesta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin sovellettavaan yleiseen toimenpiteeseen, ANGED-tapauksissa veroetu kohdistui ympäristönsuojelullisiin ja maankäytännöllisiin perusteisiin vain osaan taloudellisista toimijoista.²³⁸ Koska valikoivuus viiteriistä oli olemassa, ANGED-tapauksissa kysymys oli kolme vaiheisen analyysin kolmannesta

²³³ Julkisasiainministeriön ratkaisuehdotus: Asia C-233/16 ANGED, ECLI:EU:C:2017:852, kohdat 1 ja 6

²³⁴ C-233/16 *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) v. Generalitat de Catalunya*, ECLI:EU:C:2018:280, kohdat 14–15

²³⁵ Julkisasiainministeriön ratkaisuehdotus: Asia C-233/16 ANGED, ECLI:EU:C:2017:852, kohta 2. Valtiontukien lisäksi tapauksessa oli kyse myös SEUT 49 ja 54 artiklojen mukaisesta vapaasta sijoittautumisosoikeudesta. Kts. esim. De Sadeleer, Nicolas. 2018. Preliminary ruling on the compatibility of taxation of superstores with the right to freedom of establishment and State aid law: Case C-233/16, ANGED. *Review of European, comparative & international environmental law*, 2018-11, Vol.27 (3). s. 341.

²³⁶ kts. mm. C-522/13, *Ministerio de Defensa und Navantia*, ECLI:EU:C:2014:2262, kohta 21; ja C-74/16 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, ECLI:EU:C:2017:496, kohta 65

²³⁷ Yhdistetyt asiat C-20/15 P ja C-21/15 P *Komissio v. World Duty Free Group ym.*, ECLI:EU:C:2016:981, 56 kohta

²³⁸ C-233/16 *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) v. Generalitat de Catalunya*, ECLI:EU:C:2018:280, kohta 39

kohdasta eli siitä, olivatko muun muassa ympäristönsuojelulliset näkökohdat syy oikeuttaa viiteryhmästä poikkeaminen.

Unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että Kataloniassa annetun lainsäädännön päämääränä on edistää ympäristönsuojelua ja maankäytön suunnittelua. Ylimääräisen kannetun veron tavoitteena on unionin tuomioistuimen mukaan pyrkiä korjaamaan ja kompensoimaan seuraukset, jotka aiheutuvat kaupan suuryksiköiden toiminnasta ympäristölle ja maankäytölle erityisesti liikennevirtojen johdosta, velvoittamalla suuryksiköt osallistumaan ympäristöön liittyvien toimintasuunnitelmien rahoittamiseen ja infrastruktuurien parantamiseen. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että koska on riidatonta, että kaupan yksiköiden ympäristövaikutus riippuu niiden koosta, on kansallisessa lainsäädännössä vahvistetun kaltainen myyntipinta-alan kynnysarvoa koskeva peruste tavoiteltujen päämäärien kannalta johdonmukainen eron tekemiseksi yritysten välillä.²³⁹ Kysymykseen siitä, onko tällainen päämäärä omiaan oikeuttamaan riitautetussa lainsäädännössä vahvistetun eron tekemisen, saattaa vastaus olla kyllä.²⁴⁰ Tämän tueksi on esitetty arvioita, joiden mukaan, mikäli ympäristönsuojelullista päämäärää ei voitaisi tapauksessa erottaa, tulisi tukea mahdollisesti pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvana valtiontueksi.²⁴¹ Tällöin tulisi kuitenkin muutoin arvioida sen soveltuvuutta sisämarkkinoille jäljempänä käsitellysti.

Kuten sanottua, ANGED-tapaus on valaiseva esimerkki siitä, että unionin tuomioistuin on nähnyt selektiivisyyden arvioimisen käytännön kontekstissa tärkeänä. Se korostaa lisäksi entisestään unionin jäsenvaltioille antamaa laajaa harkintavaltaa verotuksellisten ratkaisujen suhteen, minkä tähden raja sille, että tällainen verotuksellinen toimenpide tulkitaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiseksi valtiontueksi, on korkea²⁴². Se nosti myös esiin uudelleen jo aiemmin oikeuskirjallisuudessa esitetyn kysymyksen siitä, tulisiko osaksi valikoivuusarviointia ottaa *rule of reason*- tyyppinen arviointi, jotta legitiimit

²³⁹ C-233/16 Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) v. Generalitat de Catalunya, ECLI:EU:C:2018:280, kohdat 52–53

²⁴⁰ C-233/16 Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) v. Generalitat de Catalunya, ECLI:EU:C:2018:280, kohta 60

²⁴¹ de Sadeleer, Nicolas. Preliminary ruling on the compatibility of taxation of superstores with the right to freedom of establishment and State aid law: Case C-233/16, ANGED. *Review of European, comparative & international environmental law*, 2018-11, Vol.27 (3). s. 345

²⁴² Piernas Lopez, José Luis. 2018. Revisiting some fundamentals of fiscal selectivity: The Anged case. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(2). s. 281.

jäsenvaltioiden poliittiset päämäärät voitaisiin erottaa niistä, joiden perusteella häiriötä kilpailulle ei voida oikeuttaa.²⁴³

2.3.4. Häiriö kilpailulle tai vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Jotta toimenpidettä pidettäisiin SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisena valtiontukena, tulee sen, edellä mainittujen kriteerien lisäksi, olla omiaan vääristämään tai uhkaamaan vääristää kilpailua sekä omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näitä kriteerejä tulkitaan useimmiten yhdessä, toisiaan täydentävästi, niiden eroista huolimatta,²⁴⁴ ja oikeuskäytäntö onkin asettunut ennemmin laajemman kuin suppeamman tulkinnan puolelle. Oikeuskäytännön mukaan pelkästään se, että jokin toimenpide on omiaan vääristämään kilpailua tai omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, riittää täyttämään häiriö- tai vaikutuskriteerin.²⁴⁵

Nämä SEUT 107 artiklan sisältämät kiellot muistuttavat ylipäänsä paljon sisämarkkinoiden SEUT 34 artiklan vapaan liikkuvuuden vaatimusta ja on siten pohjimmiltaan hyvin syvällä unionin ydinperiaatteissa. Kuitenkin erona vapaan liikkuvuuden pakollisiin edellytyksiin, on SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen vaikuttavuuskriteeristä poikkeaminen mahdollista SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohtien tapauksissa, joita käsitellään jäljempänä. Eroa vapaan liikkuvuuden vaikuttavuuden ja valtiontukisäännösten vaikuttavuuden osalta voikin siten pitää enemminkin konstitutionaalisenä kuin funktionaalisenä²⁴⁶, mikä käy ilmi muun muassa kulmakiviratkaisusta *Iannelli v. Meroni*.²⁴⁷ Kuitenkin perussopimusten vapaan liikkuvuuden säännöstellä on merkitystä myös valtiontukia koskevaa säännöstöä tulkittaessa, sillä ratkaisussa *Sovraprezzo* unionin tuomioistuin toi esille, että valtiontukien soveltamiskäytäntö ei saa ikinä olla vastakkainen perussopimusten vapaan liikkuvuuden säännösten kanssa.²⁴⁸

²⁴³ Parret, Laura; ja van Heezik, Greetje. 2018. Eventech, the selectivity of bus lines policy. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(1). s. 100

²⁴⁴ Zelger, Bernadette. 2018. The effect on trade criterion in European union state aid law: critical approach. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2018(1). s. 28; ja Szyszczak, Erika. 2016. *Distortion of Competition and Effect on Trade between EU Member States*. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. ja Micheau, Claire. Oxford: Oxford University Press. s.151

²⁴⁵ C-372/97 *Italia v. Komissio*, ECLI:EU:T:2015:429, kohta 44; C-148/04 *Unicredito Italiano SpA v. Agenzia delle Entrate*, ECLI:EU:C:2005:774, kohta 55; ja Yhdistetyt tapaukset C-393/04 ja 41/05, *Air Liquide Industries Belgium SA v. Ville de Seraing ja Province de Liège*, ECLI:EU:C:2006:403, kohta 34

²⁴⁶ Biondi, Andrea; ja Farley, Martin. 2012. *The Relationship between State aid and the single market*. Teoksessa: Szyszczak, Erika. *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s.279

²⁴⁷ 74/76 *Iannelli & Volpi SpA v. Ditta Paolo Meroni*, ECLI:EU:C:1977:51, kohdat 10 ja 13–15.

²⁴⁸ 73/79 *Komissio v. Italia, nk. Sovraprezzo*, ECLI:EU:C:1980:129.

Ainakin sellaisen valtion myöntämän tai sen varoista myönnetyn taloudellisen tuen, joka vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna, katsotaan vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.²⁴⁹ Ajallisesti tarkasteltuna, vaikka valtiontuen myöntämisen hetkellä tuella ei olisi jäsenvaltioiden välistä kauppavaikutusta, mutta on kuitenkin näköpiirissä, että esimerkiksi tuontia lisättäisiin muihin jäsenvaltioihin, komission on tutkittava tuen vaikutus kauppaan.²⁵⁰ Unionin oikeuskäytäntö onkin tähän mennessä painottanut tapauksia, joissa toimenpiteet olivat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaikkei niillä sillä hetkellä ollut todennettavissa olevaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.²⁵¹ Sillä ei ole arvion kannalta myöskään väliä, kuinka suuresta prosenttimääräisestä tai absoluuttisesta tuesta on kyse, sillä tuen vähäinen merkitys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen vaatimaton koko, eivät sulje pois sitä mahdollisuutta, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.²⁵² Myös pelkästään sellainen tuki, jolla vapautetaan yritys kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, vääristää lähtökohtaisesti kilpailuolosuhteita.²⁵³ Kaiken kaikkiaan tämä SEUT 107 artiklan 1 kohdan ”neljäs” kriteeri on helposti täyttyvä.²⁵⁴

Merkittävänä oikeustapauksena kauppavaikutuskriteerin osalta voidaan pitää hieman jo vanhempaa oikeustapausta Philip Morris²⁵⁵, jossa Alankomaiden hallituksen suunnittelema tukitoimi oli kohdistettu kansainvälistä kauppaa tekeväälle savukkeen valmistajalle Philip Morris Holland BV:lle, joka halusi viedä ison osan tuotannostaan muihin jäsenvaltioihin. Kyseisen tuen oli määrä myötävaikuttaa yrityksen tuotantokapasiteetin lisäämiseen, josta seurauksena olisi sen kapasiteetin lisääntymiseen kauppavirtojen kasvattamisen osalta. Tällä

²⁴⁹ 730/79 Philip Morris v. Komissio, ECLI:EU:C:1980:209, kohta 11; Yhdistetyt asiat C-278/92-C-280/92, Espanja v. Komissio, ECLI:EU:C:1994:325, kohta 40; C-372/97, Italia v. Komissio, ECLI:EU:T:2015:429, kohta 52; C-53/00 Ferring vs. ACOSS, ECLI:EU:C:2001:627, kohta 21; C-156/98 Saksa v. Komissio, ECLI:EU:C:2000:467, kohta 33; C-148/04 Unicredito Italiano SpA v. Agenzia delle Entrate, ECLI:EU:C:2005:774, kohta 56; ja C-494/06 Komissio v. Italia ja Wam SpA, ECLI:EU:C:2009:272, kohta 50

²⁵⁰ kts. esim. Conor Quigley. 2009. European State Aid Law and Policy. (Toinen painos). Oxford: Hart Publishing. s. 54 ja Schwarze, Jürgen. 2012. Europarecht: Strukturen, Dimensionen und Wandlungen des Rechts der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos. s. 1088

²⁵¹ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 82

²⁵² C-280/00 Altmark Trans GmbH, ECLI:EU:C:2003:415, kohta 81; ja C-142/87, Belgia v. komissio, nk. Tubemeuse-tapaus, ECLI:EU:C:1990:125, kohta 43.

²⁵³ C-156/98, Saksan liittotasavalta v. Komissio, ECLI:EU:C:2000:467, kohta 30

²⁵⁴ Chesaites Nicola. 2017. Tax Incentives as State Aid. Teoksessa: Tomljenović, Vesna; Bodiroga-Vukobrat, Nada; Butorac Malnar, Vlatka; ja Kunda, Ivana. EU Competition and State Aid Rules. Europeanization and Globalization, vol 3. Heidelberg: Springer Berlin.

²⁵⁵ 730/79 Philip Morris v. Komissio, ECLI:EU:C:1980:209

katsottiin olevan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikutusta, minkä lisäksi se uhkasi vääristää eri jäsenvaltioihin sijoittuneiden yritysten välistä kilpailua. Lisäksi tuki olisi keventänyt yrityksen tuotantolaitosten muutostöistä aiheutuvia kustannuksia ja tuonut siten kantajalle etua verrattuna muihin, kilpaileviin valmistajiin, jotka olivat lisänneet tai jotka olivat oikeissa lisätä vastaavalla tavalla laitostensa tuotantokapasiteettia huolehtimalla itse näistä aiheutuvista kustannuksista.²⁵⁶

3. SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE

3.1. Soveltuvuus sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 2 kohta

Vaikka tietty tukimuoto todettaisiin SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti kielletyksi valtiontueksi, tietyissä tapauksissa komissio voi katsoa tukimuodon soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 2 tai 3 kohdan perusteella. Komissio ei ole kuitenkaan velvoitettu tutkimaan sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytyksiä *ex officio*, vaan tutkinnan vireillepano on tukitoimen antaneen jäsenvaltioiden vastuulla ja siten todistustaakka soveltuvuuden osoittamiseksi on jäsenvaltioilla, toisin kuin tuen olemassaolon osalta se on komissiolla. Tämä tarkoittaa sitä, että komission ei tarvitse hankkia päätöstensä taustalle lisäinformaatiota tai tehdä oma-aloitteisia markkina-analyyssejä.²⁵⁷ Koska kyse on poikkeuksesta SEUT 107 artiklan 1 kohdan pääsääntöön, näitä SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan poikkeuksia on kuitenkin tulkittava suppeasti.²⁵⁸ On yhtä lailla selvää, etteivät SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdat anna mahdollisuutta poiketa muiden perussopimusten artiklojen pääsäännöistä.²⁵⁹ SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan lisäksi on huomautettava, että poikkeuksia sisämarkkinoilla kielletystä valtiontuesta voidaan johtaa myös SEUT 106 artiklan 2 kohdan sääntelystä, kuten muun muassa oikeustapaukset *Corbeau*²⁶⁰ ja *Altmark*²⁶¹ ovat osoittaneet.

²⁵⁶ 730/79 Philip Morris v. Komissio, ECLI:EU:C:1980:209, kohdat 11–12

²⁵⁷ Rusche, Tim Maxian. 2016. *General Theory on Compatibility of State Aid*. Teoksessa: Hofmann, Herwig C. H.; ja Micheau, Claire. *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. s. 224

²⁵⁸ Kuten tapauksissa C-301/96 Saksa v. Komissio, ECLI:EU:C:2003:509, kohta 71; tai C-156/98 Saksa v. Komissio, ECLI:EU:C:2000:467, kohta 49; tai C-278/00 Kreikka v. Komissio, ECLI:EU:C:2004:239, kohta 81, joidenka mukaan poikkeusta yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia, on tulkittava suppeasti.

²⁵⁹ Heidenhein, Martin. 2010. *European State Aid Law: Handbook*. München: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.

²⁶⁰ C-320/91 *Corbeau*, ECLI:EU:C:1993:198

²⁶¹ C-280/00 *Altmark Trans GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415

SEUT 107 artiklan 2 kohdan tapauksissa komissiolla ei ole harkintavaltaa arvioidessaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille²⁶² ja se onkin niin kutsuttu *de jure* poikkeus.²⁶³ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö komissiolla olisi lainkaan harkintavaltaa sen arvioimisessa täyttyvätkö perussopimuksen edellytykset tapauksessa. Harkintavaltaa ei kuitenkaan enää ole sen jälkeen, kun komissio on todennut jonkun toimenpiteen täyttävän perussopimusten edellytykset.²⁶⁴ Jos edellytykset eivät täyty, komission tulee oikeuskäytännön perusteella hylätä tukimuoto sisämarkkinoille sopimattomana.²⁶⁵

3.2. Soveltuvuus sisämarkkinoille - SEUT 107 artiklan 3 kohta

Toisin kuin SEUT 107 2 kohdan mukaisen harkinnan osalta, SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaisissa tapauksissa komissio ei ole velvoitettu katsomaan tukea automaattisesti sisämarkkinoille soveltuvaksi²⁶⁶, vaan 3 kohta antaa komissiolle laajan ja SEUT 108 artiklan mukaan yksinomaisen harkintavallan arvioida, soveltuuko tietty tukimuoto sisämarkkinoille.²⁶⁷

Komission arvion lähtökohtana tulee olla koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävä sosiaalisten sekä taloudellisten tekijöiden perusteella tehty arviointi siitä, soveltuuko kyseinen tukimuoto sisämarkkinoille.²⁶⁸ Ensinnäkin komission on tarkastettava, soveltuuko jokin ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen poikkeus tapaukseen. Jos tukimuotoa ei voida hyväksyä ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella, tulee komission arvioida toissijaisesti, soveltuvatko

²⁶² Hancher, Leigh; ja Salerno, Francesco Maria. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan, J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 75

²⁶³ kts. Orzan, Massimo Francesco. 2016. De Jure Compatible Aid under Article 107(2). Teoksessa: Hofman, Herwig, H.C.; ja Micheau, Claire. State Aid Law in the European Union. Oxford: Oxford University Press. S. 234 ja Szyszczak, Erika. 2012. Research Handbook On European State Aid Law. Cheltenham: Elgar Publishing. s. 256

²⁶⁴ Orzan, Massimo Francesco. 2016. De Jure Compatible Aid under Article 107(2). Teoksessa: Hofmann, Herwig, H.C.; ja Micheau, Claire. State Aid Law in the European Union. Oxford University Press. S. 234–235

²⁶⁵ 730/79, Philip Morris Holland BV v. Komissio, ECLI:EU:C:1980:209, kohta 17, jossa todetaan asia kääntäen: ” 92 artiklan 3 kohdassa (...) - toisin kuin 92 artiklan 2 kohdassa - määrätään, että siinä mainittuja tukia ”voidaan” pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, annetaan komissiolle harkintavaltaa.”

²⁶⁶ kts. Tapaus C-409/00 P, Espanja v. Komissio, ECLI:EU:C:2003:92, kohta 94: ”komissio ”voi” pitää ensin mainitussa määräyksessä tarkoitettuja tukia yhteismarkkinoille soveltuvina, (...) mutta sillä ei kuitenkaan ole velvollisuutta todeta tällaisia tukia yhteismarkkinoille soveltuviksi.”

²⁶⁷ C-464/09 P Espanja v. Komissio, ECLI:EU:C:2003:92, kohta 93; ja Yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, Kronofrance SA, ECLI:EU:C:2008:482, kohta 59. Kts. lisää Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 99

²⁶⁸ 310/85 Deufil v. komissio, ECLI:EU:C:1987:96, kohta 18; ja C-409/00 Espanja v. Komissio, ECLI:EU:C:2003:92, kohta 95

Kts. lisää Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(2). s. 174

jotkin komission monista suuntaviivoista tai tiedoksiannoista siihen.²⁶⁹ On kuitenkin huomioitava, että vaikka olisi selvää, että tukimuoto kuuluu tiettyjen suuntaviivojen tai tietyn tiedoksiannon soveltamisalaan, tulee toimenpide silti notifioida selvyuden vuoksi. Toisin sanoen, vaikka olisi muutoin selvää, että toimenpide täyttää suuntaviivojen kriteerit, komission tulee päätyä positiiviseen ratkaisuun notifiointimenettelyssä ja päättää esitutkintansa ennen kuin soveltuvuus on todella hyväksytty.²⁷⁰ Tämän lisäksi vaikuttaa siltä, että osa unionin ainakin aiemmasta oikeuskäytännöstä vaikuttaa yllättäen edellyttävän, että komission tulisi siinäkin tapauksessa, että tapaus kuuluu joidenkin komission antamien suuntaviivojen soveltamisalaan, tehdä niin kutsuttu tasapainotesti²⁷¹, jota käsitellään jäljempänä. Jos tukimuoto ei puolestaan kuulu minkään suuntaviivan tai tiedoksiannon soveltamisalaan tai kyseistä tukimuotoa varten ei ole erityistä soft law -sääntelyä, tulee komission tässä yksittäistapauksessa arvioida suoraan SEUT 107 artiklan 3 kohdan perusteella, soveltuuko tuki sisämarkkinoille.

Kokonaisarviota SEUT 107 artiklan 3 kohtaan soveltuvuudesta tehdessä arviointi taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden täyttymisestä tulee ennemminkin tehdä unionin viitekehyksen sisällä kuin kansallisin lähtökohdin.²⁷² Komissio ei ole myöskään 107 artiklan 3 kohdan tulkinnassa sidoksissa aikaisempaan tulkintakehykseensä, toisin kuin 107 artiklan 1 kohdan tulkinnassa²⁷³, vaikkakin tätä voisi kyllä oikeusvarmuusnäkökohdin puolustaa.²⁷⁴ Mikäli komissio päättää vahvistaa tietyn tukimuodon, on sillä valta rajoittaa vahvistaminen tietyn edunsaajien joukkoon ja jättää samalla toisten edunsaajien joukon osalta tukimuodon laillisuus vahvistamatta samallakin oikeutusperusteella. Tällaisessa tilanteessa toiset oikeutusperusteet, kuten ryhmäpoikkeusasetus ja de minimis- sääntelyn hyödyntäminen ovat kuitenkin mahdollisia.²⁷⁵

²⁶⁹ Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 99

²⁷⁰ Hancher, Leigh; ja Salerno, Fransisco Maria. 2021. *State aid in the energy sector*. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 78

²⁷¹ T-304/08 *Smurfit Kappa v. Komissio*, ECLI:EU:T:2012:351, kohdat 90-97 ja T-357/02 *RENV Freistaat Sachsen v. Komissio*, ECLI:EU:T:2011:376, kohta 45

²⁷² C-464/09 *Holland Malt v. Komissio*, ECLI:EU:C:2010:733, kohta 46, kts. lisää Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 99

²⁷³ Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 99

²⁷⁴ Komission on kuitenkin alla käsitelty myös huomioitava itse itseään sitovaksi antamansa suuntaviivat ja muu soft law -sääntely ratkaisukäytännössään.

²⁷⁵ Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 99

Tapaus, jossa komissio on hyväksynyt investointituen suoraan SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella, tukeutumatta suuntaviivoihin, on muun muassa Saksan kivihiilen energiakäytöstä luomiseksi järjestetty tarjouskauppakilpailu SA.58181, jota kuvataan jäljempänä tarkemmin. Hiilestä, turpeesta ja öljyliuskeesta luopumista koskevia tukia ei kuitenkaan enää jatkossa tarvitse todennäköisesti hyväksyä pelkästään primaarioikeudelliseen sääntelyyn vedoten, sillä vuoden 2022 suuntaviivojen luonnokseen on otettu hiilestä, turpeesta ja öljyliuskeesta luopumistuille oma luokka.²⁷⁶ Tapaus kuvastaa myös laajemminkin sitä tendenssiä, että tyypillisesti suuntaviivojen ulkopuolelta suoraan primaarioikeudellisen sääntelyn pohjalta hyväksytyistä tuesta voikin usein päätellä suuntaviivojen muutostarpeen ja usein tällainen tukimuoto saatetaan ottaa osaksi seuraavia suuntaviivoja tai muuta komission antamaa soft law -sääntelyä. Tyypillisesti tällaisia tukimuotoja, joiden ei ole katsottu kuuluvan suuntaviivojen soveltamisalaan, mutta jotka on kuitenkin hyväksytty SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan, ovat olleet esimerkiksi tukimuodot, jotka ylittävät EU:n ympäristönsuojelulliset standardit tai lisäävät ympäristönsuojelua, jos EU:n standardeja tukitoimen sektorilla ei vielä ole.²⁷⁷

Tällainen SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukainen, sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltuva tuki pitää sisällään sekä positiivisen, että negatiivisen edellytyksen ja edellyttää tarkemmin, että:

- a) tuki on tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, ja, että
- b) tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

Ensimmäinen kriteeri on positiivinen ehto²⁷⁸ ja pitää sisällään sanamuotonsakin perusteella sen, ettei tuki voi olla kohdistettu puhtaasti yrityksen tavanomaiseen taloudelliseen toimintaan eli olemassa olevan *status quon* ylläpitämiseen, vaan tuen on edistettävä jonkinlaista kehitystä.²⁷⁹

Vaikka SEUT 107 artiklan 3 kohdan soveltuvuuden arvioinnissa kyse on tapauskohtaisesta harkinnasta, edellyttää 3 kohdan toinen kriteeri, jota kutsutaan myös negatiiviseksi

²⁷⁶ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 4.12.

²⁷⁷ Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 411

²⁷⁸ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 20

²⁷⁹ Rusche, Tim Maxian. 2016. *General Theory on Compatibility of State Aid*. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. & Micheau, Claire. *State Aid of the European Union*. Oxford University Press. s.228

ehdoksi²⁸⁰, että jokaisen tapauksen kohdalla on vähintäänkin vertailtava tuen positiivista vaikutusta, joita käsitellään jäljempänä, tuen mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin eli kaupan ja kilpailun häiriöihin, mikä tarkoittaa niin tasapanotestin tekemistä.²⁸¹

Komissio harkitsee tällöin tasapainotestiä tehdessä, onko kaupalle ja kilpailulle ja haitallisen vaikutuksen aste oikeassa suhteessa tavoiteltuihin positiivisiin vaikutuksiin.²⁸² Kuten todettua, tulkinnan selkiyttämiseksi, komissio on julkaissut valtiontukea koskevaa ohjeistusta siitä, miten positiivista ja negatiivista ehtoa tulee tulkita ja mitä edellytyksiä ne pitävät sisällään. Näistä ohjeistuksista jäljempänä käsitellään erityisesti osana suuntaviivoja ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle.

3.2.1. Suuntaviivat tukemassa SEUT 107 artiklan 3 kohdan soveltamista

Komission ratkaisukäytäntönsä tueksi julkaisemien suuntaviivojen tarkoituksena on ollut lisätä tehdä ratkaisukäytännöstä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ennakoivampaa ja läpinäkyvämpää myös niissä edellä mainituissa tapauksissa, joissa tukimuotoa ei voida suoraan ryhmäpoikkeusasetuksen nimissä katsoa suoraan sisämarkkinoille soveltuvaksi.²⁸³ Suuntaviivojen ja muiden soft law -instrumenttien²⁸⁴ olemassaoloa voidaan perustella myös oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden nimissä, minkä lisäksi niitä voidaan pitää tärkeänä osana hyvää unionin hallintomenettelyä, sillä ne asettavat komission muutoin laajalle harkintavallalle rajat poikkeusten soveltamisen osalta.²⁸⁵ Positiivisena puolena soft law -sääntelyn lisääntymisessä voidaan nähdä lisäksi niiden joustavuus. On pidetty selvänä, että jotta unioni voi tavoitella vihreän kehityksen suuntaviivojen mukaisten tavoitteiden saavuttamista, on sen tärkeä selkeyttää lainsäädäntöään nimenomaan

²⁸⁰ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 20

²⁸¹ Rusche, Tim. Maxian. 2016. General Theory on Compatibility of State Aid. Teoksessa: Hofmann, Herwig. C.H. & Micheau, Claire. State Aid of the European Union. Oxford University Press. s.228

²⁸² kts. esim. Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 100 ja Rusche, Tim Maxian. 2016. General Theory on Compatibility of State Aid. Teoksessa: Hoffman, Herwig, H.C. & Micheau, Claire. State Aid of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 228.

²⁸³ Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 103

²⁸⁴ Yksi yleisimmistä oikeudellisessa kirjallisuudessa käytetyistä määritelmistä soft law:lle on Francis Snyderin määritelmä artikkelissaan Soft Law and Institutional Practices in European Community (1994): *"...rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects."*

²⁸⁵ Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(2), s. 174; ja Rusche, Tim Maxian. 2016. General Theory on Compatibility of State Aid. Teoksessa. Hofman, Herwig, CH. & Micheau, Claire. State Aid of the European Union. Oxford: Oxford University Press. s. 225-227

energiasektorin ja sitä koskevan valtiontukisääntelyn osalta,²⁸⁶ minkä voi sanoa onnistuvan joustavasti erilaisten suuntaviivojen ja soft law -instrumenttien kautta. Näitä erilaisia suuntaviivoja ja muita soft law -instrumentteja on annettu eri tuensaajaryhmiä koskemaan useita, mutta ilmaston- ja ympäristönsuojelun kannalta erityisesti ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan suuntaviivat ovat olennaisimmat. Toki muitakin ympäristö- ja energiasääntelyyn vaikuttavia suuntaviivoja tai soft law -instrumentteja on annettu, kuten päästökauppaa koskevat valtiontuen suuntaviivat,²⁸⁷ jotka on hyvä myös huomioida. Niiden lisäksi jäljempänä tarkemmin käsiteltävän SEUT 11 artiklan mukaisen läpileikkausperiaatteen vaikutuksen, joka on konkreettisemmin muotoiltu vihreän kehityksen ohjelmassa, tulee näkyä kaikissa muissakin unionin valtiontukipolitiikoissa, eikä ainoastaan ilmastotoiminnan, ympäristönsuojelun ja energia-alan suuntaviivojen muotoiluissa ja politiikoissa.

Sen jälkeen kun komissio on antanut erilaisia soft law -instrumentteja ja julkaissut ne eli siten sitonut itsensä näihin soft law -instrumentteihin, ei se voi oikeuskäytännön²⁸⁸ vahvistamana poiketa näistä käytännesäännöistä, mikäli tapaus kuuluu niiden soveltamisalaan²⁸⁹, sillä uhalla, että sen katsottaisiin muuten loukanneen jotain yleistä oikeusperiaatetta, kuten yhdenvertaisen kohtelun tai luottamuksensuojan periaatetta.²⁹⁰ Myöskään pelkät positiiviset vaikutukset tietyn tavoitteen saavuttamiseen eivät ole ainakaan aikaisemman oikeuskäytännön perusteella olleet lähtökohtaisesti riittävä syy syrjäyttää suuntaviivojen osoittamaa sitoumusta.²⁹¹

²⁸⁶ Hancher, Leigh; ja Salerno, Fransisco Maria. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 85

²⁸⁷ muita asiaan vaikuttavia suuntaviivoja ovat esimerkiksi Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01)

²⁸⁸ C-311/94 IJssel-Vliet Combinatie BV v. Minister van Economische Zaken, nk. IJssel-Vliet, ECLI:EU:C:1996:383, kohta 42; C-313/90 Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) v. Komissio, ECLI:EU:C:1993:111, kohdat 34 ja 36; Yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P Kronofrance, ECLI:EU:C:2008:482, kohdat 60 ja 61, Yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P, kohta 211, C-464/09 P Holland Malt v. Komissio, ECLI:EU:C:2010:733, kohdat 46 ja 47

²⁸⁹ Rusche, Tim Maxian. 2016. General Theory for the Compatibility of State Aid. Teoksessa: Hofmann, Herwig ja Micheau, Claire. Oxford: Oxford University Press.

²⁹⁰ Yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 Kronofrance, ECLI:EU:C:2008:482, kohta 60; ja C-464/09 Holland Malt v. Komissio, ECLI:EU:C:2010:733, kohta 46; ja Yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P Dansk Rørindustri ja muut v. Komissio, ECLI:EU:C:2005:408, kohta 211. Kts. lisää mm. Bacon, Kelyn. 2017. European Union law of state aid (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press s. 103–104; ja Micheau, Claire. 2016. Evolution of State Aid Rules, Conceptions, Challenges, and Outcomes. Teoksessa: Hofmann, Herwig ja Micheau, Claire. Oxford: Oxford University Press, s. 26.

²⁹¹ C-464/09 Holland Malt v. Komissio, ECLI:EU:C:2010:733, kohta 49

Edellä mainitun lisäksi, jotta suuntaviivoilla tai muilla soft law -sääöksillä olisi myös jäsenvaltioita sitova vaikutus, on oikeuskäytännössä todettu, että jäsenvaltioiden tulee olla hyväksynyt kyseiset suuntaviivat tai muu soft law -instrumentti, jotta nämä suuntaviivat tai tämä soft law -sääntely olisi myös jäsenvaltioita sitova.²⁹² Jäsenvaltioiden ei ole siten myöskään katsottu oikeuskäytännön perusteella olevan sidottuja suuntaviivoihin tai muuhun soft law -sääntelyyn, jos ne tulkitsevat komission antaneen kyseiset suuntaviivat tai muun soft law -sääntelyn ilman primaarioikeudellista pohjaa,²⁹³ toisaalta tällöin jäsenvaltiot ottavat toki riskin vastoin suuntaviivoja antamansa tuen tai tekemänsä toimenpiteen laittomuudesta.

Koska suuntaviivat ovat niiden antamisen jälkeen kuitenkin aina lähtökohtaisesti komissiota juridisesti sitovia, voivat jäsenvaltiot tuoda niitä koskevan lainvastaisuusväitteen unionin tuomioistuinten tutkittavaksi.²⁹⁴ Vaikka näin on joskus ehdotettu, tätä mahdollisuutta ei ole tukea saamattomilla tuenhakijoilla, sillä jäsenvaltioilla ei ole lähtökohtaisesti velvoitetta myöntää valtiontukea. Tukea saaneilla tuenhakijoilla puolestaan tämä mahdollisuus on osittain olemassa, sillä ne voivat tehdä niihin kohdistuneesta tukipäätöksestä lainvastaisuusväitteen, johon liittyvässä hakemuksessa on eksplisiittisesti esitettävä väite laittomuudesta.²⁹⁵ Tällaista mainittua laittomuutta eli sisämarkkinoille soveltuvuutta tulee arvioida *ratione temporis* sen hetken suuntaviivojen tai muiden soft law -instrumenttien valossa, jossa komissio tekee ratkaisunsa, sillä komissiokin on tulisi aina arvioida tuen sisämarkkinoille soveltuvuutta siinä ajallisessa kehityksessä, jossa komissio on antanut päätöksen.²⁹⁶

Jos komission suuntaviivoihin pohjaava ratkaisukäytäntö kuitenkin joutuu, syystä tai toisesta, unionin tuomioistuimen punnintaan, on unionin tuomioistuimen tehtävä mielenkiintoinen. Sen tulee usein arvioida, onko komission tulkintaratkaisu oikea yksittäisen tuen hyväksymisen osalta nimenomaan komission omien sitoumusten valossa eli itse oman

²⁹² kts. Yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 Kronofrance, ECLI:EU:C:2008:482, kohta 61, jossa oikeuskäytäntöviittaus C-409/00 Espanja v. Komissio, ECLI:EU:C:2003:92, kohta 95 ja C-91/01 Italia v. Komissio, ECLI:EU:C:2004:244, kohta 45

²⁹³ kts. esimerkiksi tapaus C-57/95 Ranska v. Komissio, ECLI:EU:C:1997:164, kohdat 23–24; ja C-360/09 Pfeleiderer AG v. Bundeskartellamt, ECLI:EU:C:2011:389, kohdat 21–22.

²⁹⁴ Kuten yhdistyneissä tapauksissa C-189/02, P., C205/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri A/S, ECLI:EU:C:2005:408, kohdat 209–233; ja T-110/97 Kneissl Dachstein Sportartikel AG v. Komissio, ECLI:EU:T:1999:244, kohdat 49–52

²⁹⁵ T-110/97 Kneissl Dachstein Sportartikel AG v. Komissio, ECLI:EU:T:1999:244, kohdat 49–52

²⁹⁶ C-334/07 P Komissio v. Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, kohdat 50–53

tulkintansa tueksi antamien suuntaviivojen perusteella.²⁹⁷ Tästä poikkeuksena on perustamissopimusten määräysten vastainen tuki, sillä on kuitenkin yllä mainitusti selvää, että suuntaviivat ovat primaarioikeudelle ja siten perussopimusten artiklojen tulkinnoille alisteisia ja tietenkin unionin tuomioistuimet voivat tulkita tukipäätöksen myös primaarioikeuden vastaiseksi.²⁹⁸

Primaarioikeudelle altisteisuus tarkoittaa myös tietenkin sitä, että komissio ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen tuen olemassaoloa arvioidessaan sidoksissa suuntaviivojen tulkinnoille. Komission on myös hyväksyttävä SEUT 107 artiklan 2 kohdan edellytykset täyttävä tuki, vaikka se olisi jonkin komission antaman suuntaviivan vastainen.²⁹⁹ Ylipäänsäkin alisteisesta luonteesta seuraa myös se, että suuntaviivoja on aina lähtökohtaisesti tulkittava SEUT 107 artiklan tavoitteet silmällä pitäen³⁰⁰, mikä on ainakin aikaisemman unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön³⁰¹ perusteella tarkoittanut ensisijaisesti lähinnä kilpailun ja kaupan häiriöttömyyttä, vaikkakin viime aikoina valtioneuvoston ydintarkoitus onkin alkanut siirtyä puhtaasta markkinaliberaalista suhtautumisesta myös kohti ilmaston suojeleminen näkökantojen ensisijaista huomiointia,³⁰² mihin vaikuttaa varmasti unionin muiden perussopimusten säännösten, kuten SEUT 11 artiklan merkityksen korostuminen entisestään tulkinnassa.

Kuitenkin vaikka on selvää, että primaarioikeus syrjäyttää suuntaviivojen mukaisen tulkinnan, on viime aikoina enenevässä määrin noussut keskusteluun, voivatko suuntaviivat ja muu soft law -lainsäädäntö olla joissakin tilanteissa jo niin preskriptiivisiä, että ne luovat jopa itsenäistä ja preskriptiivistä unionin perussopimuksista irrallista tulkintaa sisämarkkinoille soveltuvuudesta, eikä niistä johdetun käytännön voida enää katsoa enää

²⁹⁷ Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 103

²⁹⁸ kts. esim. Yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 *Kronofrance*, ECLI:EU:C:2008:482, kohta 61, tai 310/85 *Deufil*, ECLI:EU:C:1987:96, kohta 22

²⁹⁹ Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 103

³⁰⁰ Bacon, Kelyn. 2017. *European Union law of state aid* (Kolmas painos.). Oxford: Oxford University Press. s. 104

³⁰¹ Yhdistetyt asiat T-254/00, T-270/00 ja T-277/00 *Hotel Cipriani SpA. v. Komissio*, ECLI:EU:T:2008:537, kohta 295 ”*Niitä (suuntaviivoja) on tulkittava EY 87 artiklan ja sen tavoitteen valossa, joka on yhteismarkkinoiden vääristymättömän kilpailun saavuttaminen.*” Kts. myös T-27/02 *Kronofrance v. Komissio*, ECLI:EU:T:2004:348, kohta 89, joka tuli vahvistetuksi Yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, *Kronofrance SA*, ECLI:EU:C:2008:482, kohta 66

³⁰² Hancher, Leigh; ja Salerno, Francisco Maria. 2021. *State aid in the energy sector*. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 85 ja Orzan, Massimo Francesco. 2016. *De Jure Compatible Aid under Article 107 (2) TFEU*. Teoksessa: Hofmann, Herwig, C. H.; ja Micheau, Claire. Oxford: Oxford University Press. s. 234

johtuvan unionin perussopimuksista yksinomaan.³⁰³ Vaikka ilmiö on laajempi koko unionin sääntelyn tasolla, niin erityisesti kilpailuoikeudessa ja valtiontukien osalta soft law -sääntelyn määrä, johon kuuluvat erilaiset suuntaviivat, puitteet, tiedonannot, selitykset ja mielipiteet, on kasvanut valtavasti ja sen suora vaikutus jäsenvaltioiden valtiontuki politiikkaan on ollut suurta.³⁰⁴ Se, että näiden oikeudellisesti ei-sitoviksi tarkoitettujen asiakirjojen tosiasiallinen oikeudellinen merkitys on kasvanut, on aiheuttanut syytöksiä komission suuntaan toimivallan ylittymisestä. Tämä on myös huolestuttanut joitakin jäsenvaltioita, koska jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa soft law -sääntelyyn ovat usein rajatummat.³⁰⁵ Tällaista tulkintaa suuntaviivojen, joidenkin mukaan jo liiankin preskriptiivisestä asemasta, yritettiin saattaa unionin yleisen tuomioistuimen punnittavaksi tapauksessa EREF v. komissio³⁰⁶, jossa hakija European Renewables Energy Foundation (EREF) vetosi siihen, että ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen velvoitteet uusiutuvan energian sähköntuotannon osalta ovat SEUT 194 artiklan 2 kohdan vastaisia, sillä suuntaviivoissa suosittiin teknologianeutraaleja ratkaisuja ohi perussopimuksen jäsenvaltioille annetusta oikeudesta päättää omista energiaratkaisuistaan. Valitettavasti hakijan vetoamus jätettiin tutkimatta hyväksymättömänä, eikä tähän kysymykseen saatu oikeuskäytännössä vielä tuolloin vastausta.

Preskriptiivistä tai ei, on selvää, että soft law -sääntelyn valtavan määrän ja merkityksen seurauksena jäsenvaltioiden on täytynyt aidosti ottaa soft law -instrumentit huomioon suunnitellessaan kansallisia toimenpiteitä.³⁰⁷

³⁰³ Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(2). s. 182

³⁰⁴ Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(2). s. 172-173

³⁰⁵ Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(2). s. 173

³⁰⁶ T-694/14 *European Renewables Energy Foundation (EREF) v. Komissio*, ECLI:EU:T:2015:915

³⁰⁷ Banet, Catharine. Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(2), s. 172

4. EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIikka

4.1. Euroopan unionin ympäristöpolitiikan taustaa

Ympäristöperiaatteiden integraatiosta on alkanut tulla viime vuosina lähes konstitutionaalinen kysymys unionin oikeudessa.³⁰⁸ Historiallisesti ympäristöperiaatteen integroituminen unionin perustuksiin on tapahtunut kuitenkin pikkuhiljaa. Rooman sopimus³⁰⁹ ei vielä sisältänyt mitään ympäristönsuojeluperiaatteita³¹⁰, mikä ei toki ollut sodasta toipuvassa Euroopassa järin yllättävää.³¹¹ Pitkään olikin myös jäsenvaltiotasolla niin, että julkisoikeudellisen sääntelyn sijaan ympäristökysymykset jätettiin puhtaasti yksityisoikeudellisen sääntelyn, kuten vahingonkorvaus- ja esineoikeudellisen sääntelyn varaan. Kuitenkin 1970-luvulle tultaessa tahtotila muuttui ja alettiin laajemminkin nähdä, ettei yksityisoikeudellinen sääntely kyennyt enää riittävästi kyennyt suojelemaan ympäristöä.³¹² Euroopan neuvosto ryhtyi eksplisiittisesti ja systemaattisesti tulkitsemaan alkuperäisen sopimuksen päämääriä ympäristöpolitiikkojen suuntaan.³¹³ Rooman sopimuksen sisältämä taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus täydentyi ympäristöulottuvuudella vuonna 1986, kun Euroopan yhtenäisasiakirja *Single European Act* asetti tavoitteeksi ympäristönsuojeluvaatimusten integroimisen muihin politiikan osa-alueisiin ja käyttöön otettiin sen osalta toissijaisuusperiaate ensimmäistä kertaa.³¹⁴ Euroopan yhteisön sitoumus ympäristönsuojeluun vahvistui vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksen myötä. Konkreettisemmin tämä näkyi Maastrichtin sopimuksen 2 artiklan kirjauksessa, jonka mukaan yhteisön tehtävänä oli muun muassa kestävän kasvun tukeminen.³¹⁵ Kuitenkin vasta Amsterdamin sopimuksen myötä ympäristönsuojelusta tuli unionin politiikkoja läpileikkaava periaate rajatun unionin politiikan osa-alueen sijasta, *sectoral policy area*,

³⁰⁸ Sikora, Alicja. 2020. Applicability of the EU State Aid and Environmental Rules in the Nuclear Energy Sector - Case C-594/18P Republic of Austria v Commission ('Hinkley Point')," *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4). s. 515

³⁰⁹ Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (ETY:n perustamissopimus)

³¹⁰ Van Calster, Geert, & Reins, Leonie. 2017. *EU Environmental law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Lisäksi aiheesta esimerkiksi: Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 98

³¹¹ Langlet, David; ja Mahmoudi, Said. 2016. *Objectives, Principles, and Resources*. Teoksessa: *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press; ja Lee, Maria. 2005. *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*. Oxford: Hart Publishing. s. 1

³¹² Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 42

³¹³ Lee, Maria. 2005. *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*. Oxford: Hart Publishing. s. 1.

³¹⁴ Euroopan yhtenäisasiakirjan VII luku piti sisällään otsikon: "Environment" ja sisälsi 130r, 130s, and 130t artiklat, jotka tunnetaan nykyään SEUT 191–193 artikloina. kts. myös: Lünenbürger, Simone; Holtmann, Clemens; ja Delarue, Juliette. 2020. Implementation of the Green Deal: Integrating environmental protection requirements into the design and assessment of state aid. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4). s. 418–429.

³¹⁵ Maastrichtin sopimus Euroopan unionista

mikä tarkoittaa sitä, että sen tulee vaikuttaa kaikkien unionin politiikkojen määrittämiseen ja toteuttamiseen.³¹⁶ Tämä sitoo myös jäsenvaltioita silloin kun ne soveltavat EU-oikeutta.³¹⁷ Tämä periaatteellinen pohja on säilynyt Lissabonin sopimukseen saakka ja siitä säädetään nykyään jäljempänä tarkemmin käsiteltävässä SEUT 11 artiklassa.³¹⁸ Unionin ympäristöpolitiikka on siten tullut pitkän matkan olemattomasta yhdeksi EU:n kärkipolitiikoista³¹⁹ ja se on vahvasti nykyään ankkuroitu unionin primaarioikeudelliseen sääntelyyn.

4.2. Unionin ilmasto-oikeuden primaarioikeudellinen pohja

Unionin ilmasto-oikeuden primaarioikeudellinen pohja on SEUT 191 artiklassa. SEUT 191 artiklan 1 kohdan mukaan Unionin ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

- ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen,
- ihmisten terveyden suojelu,
- luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö,
- sellaisien toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

Unionin on tähän pohjautuen mukaan edistettävä sellaisia toimenpiteitä kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja sen on myötävaikutettava ilmastonmuutoksen torjumiseen. Samaisen artiklan 2 kohdasta voidaan johtaa ympäristöpolitiikan pohjana olevat aineelliset periaatteet varovaisuus³²⁰-,

³¹⁶ Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta

³¹⁷ Lünenbürger, Simone; Holtmann, Clemens; ja Delarue, Juliette. 2020. Implementation of the Green Deal: Integrating environmental protection requirements into the design and assessment of state aid. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4), s. 418–429.

³¹⁸ kts. Langlet, David; ja Mahmoudi, Said. 2016. Objectives, Principles, and Resources. Teoksessa: *EU Environmental Law and Policy*. Oxford University Press; ja Frenz, Walter. 2011. Umwelt- und Tierschutzklausel im AEUV. *Natur + Recht*, 33(2), s. 103–107

³¹⁹ Jordan, Andrew; ja Gravey, Vivienne. 2021. *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*. Abingdon: Routledge.

³²⁰ SEUT 191 artiklan 2 kohta sisältää unionin ympäristöoikeuden varovaisuusperiaatteen, jota komission tiedonanto ennaltavarautumisen periaatteesta KOM/2000/0001 täsmentää. Se vaatii suojautumaan potentiaalisilta vahingoilta, joita ympäristölle voisi aiheutua, vaikkei tätä ole vielä tieteellisesti todettu. Periaatetta on sovellettu myös ruokaturvallisuutta koskien: kts. esim. C-180/96 Yhdistynyt Kuningaskunta v. Komissio, eli nk. BSE-tapaus, ECLI:EU:C:1998:192.

ennaltavaraautumis³²¹-, lähde³²²- ja saastuttaja maksaa³²³ -periaatteet.³²⁴ Nämä SEUT 191 artiklassa kuvatut periaatteet läpäisevät kaikki unionin politiikat, mikä käy ilmi SEUT 11 artiklasta, jota kutsutaan läpäisyperiaatteeksi, ja jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Myös unionin kaikki politiikat³²⁵ läpäisevä, jäljemmin tarkemmin käsitelty, vihreän kehityksen ohjelma³²⁶ pohjaa nimenomaan myös tähän läpäisyperiaatteeseen. Vihreän kehityksen ohjelma edellyttääkin, SEUT 11 artiklaan perustuen, että ympäristönsuojelu tulee ottaa osaksi valtiontukipolitiikkaa paitsi määritelmän myös implementoinnin tasolla, eikä vain silloin kun kyse on ympäristönsuojeluun annettavasta tuesta.³²⁷ Tätä voi kutsua läpäisyperiaatteen laajemmaksi ja horisontaaliseksi tulkinnaksi, johon myös artiklan sanamuoto tarjoaa tukensa.³²⁸ Yleisesti on tulkittu, että SEUT 11 artiklalla on sitova vaikutus, mutta sen käytännön oikeudelliset vaikutukset ovat vielä epäselviä laajemman oikeuskäytännön puuttuessa, minkä lisäksi sen implementoinnissa käytännön tasolla on ollut haasteita.³²⁹ Läpäisyperiaatetta voi kuitenkin pitää yhtenä tärkeimmistä ja perustavanlaatuisimmista primaarioikeuden säännöksistä, koska ympäristöpolitiikan integroiminen kaikille unionin osa-alueille on lopulta kaiken muun sääntelyn ja laajemminkin koko olemassaolon edellytys.³³⁰ Sen on esitetty olevan

³²¹ SEUT 191 artiklan 2 kohdasta voidaan johtaa myös ennaltavaraautumisperiaate, jonka mukaan ympäristöä tulisi suojella todennäköisiltä vahingoilta ennakolta esim. päästökontrollien ja tiettyjen ympäristölle haitallisten aineiden kieltämisen kautta. Periaate on lähellä varovaisuusperiaatetta, mutta potentiaalisten riskien välttämisen sijaan, se vaatii välttämään todennäköiset riskit. kts. esim. C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, nk. Waddenzee-tapaus*, ECLI:EU:C:2004:482, kohta 44.

³²² SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan ”*ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä*”, kts. esim. C-2/90 *Komissio v. Belgia, nk. Vallonia Waste -tapaus*, ECLI:EU:C:1992:310, kohta 34.

³²³ SEUT 191 artiklan 2 kohta sisältää myös saastuttaja maksaa -periaatteen, jonka mukaan saastuttamisen tai muun ympäristövahingon kustannukset tulevat saastuttajalle tai vahingon aiheuttajalle maksettavaksi. kts.

esim. C-188/07 *Commune de Mesquer v. Total France SA ja Total International Ltd*, ECLI:EU:C:2008:359

³²⁴ kts. Van Calster, Geert; ja Reins, Leonie. 2017. *Principles of European environmental law*. Teoksessa: *EU Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

³²⁵ Nämä politiikat on alun perin määritelty Cardiffin prosessin yhteydessä vuonna 1998 komission asiakirjassa: *Komission tiedonanto: Partnership for Integration: A Strategy for Integrating Environment, EU Policies*. COM(1998) 333 final. 27.5.1998. Nk. Cardiffin prosessin tiedonanto

³²⁶ *Komission tiedonanto Vihreän kehityksen ohjelmasta*, COM(2019) 640 final

³²⁷ *Lünenbürger, Simone; Holtmann, Clemens; ja Delarue Juliette. 2020. Implementation of the Green Deal: Integrating Environmental Protection Requirements into the Design and Assessment of State Aid. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(4), s. 418–429.*

³²⁸ Van Calster, Geert; ja Reins, Leonie. 2017. *Principles of European environmental law*. Teoksessa: *EU Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

³²⁹ kts. esim. T-158/99 *Thermenhotel Stoiser Franz Gesellschaft mbH & Co. KG ja muut v. Komissio*, ECLI:EU:T:2004:2

³³⁰ Wiesbrock, Anja; ja Sjøfjell, Beate. 2015. *The importance of Article 11 TFEU for regulating business in the EU - Securing the very basis of our existence*. Teoksessa: *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*. Routledge. University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2014-37, *Nordic & European Company Law Working Paper No. 14-07*. s. 1-2.

komission primaarioikeudellinen perusta luopua SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaan muutoin harkinnanvaraisesti hyväksytyksi tulevasta tuesta, joka olisi ympäristölle haitallinen.³³¹ Tätä mahdollisuutta tai jopa veloitetta komissio ei ole kuitenkaan aiemmin aina hyödyntänyt, mikä on muun muassa näkynyt siinä, että sen antamat ilmastotoiminnan, ympäristönsuojelun ja energia-alan suuntaviivat ovat, viimeisimpään vuoden 2022 suuntaviivojen luonnokseen saakka, osin mahdollistaneet ympäristölle haitallisetkin tuet.

Tämän lisäksi SEUT 7 artikla vaatii lisäksi unionia varmistamaan eri politiikkojensa ja toimiansa välisen johdonmukaisuuden kaikki unionin tavoitteet huomioon ottaen ja annetun toimivallan periaatetta noudattaen. Ensisilmäyksellä näyttäisi, että SEUT 11 ja 7 artikloilla, eli läpäisy- ja johdonmukaisuusperiaatteilla on paljon yhteistä, mutta SEUT 11 artiklan mukainen läpäisyperiaate eroaa kuitenkin SEUT 7 artiklan johdonmukaisuusvaatimuksesta sillä se asettaa konkreettisen ympäristönsuojelun integroitivelvollisuuden kaikille osaluueille ihan kaikille, jotka implementoivat ja määrittelevät EU:n toimintaperiaatteita, mikä tekee siitä enemmän erityislain *lex specialis* SEUT 7 artiklaan, joka on yleislaki *lex generalis*, verrattuna.³³²

Tämän edellä mainitun lisäksi primaarioikeudellista tukea ympäristöperiaatteille löytyy sisämarkkinoiden toimintaa määrittävässä Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen³³³, jäljempänä SEU, 3 artiklasta, jossa todetaan unionin toteuttamien sisämarkkinoiden osalta, että unioni pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana on muun muassa korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Kestävän kehityksen periaate on siten enemmän kuin pelkkä yksittäinen unionin ympäristöoikeuden periaate, koska paitsi läpäisyperiaatteen tuen kautta, myös muun vahvan primaarioikeudellisen tuen kautta, sen voi katsoa kuuluvan kaikkiin unionin politiikkoihin ja siten sitä voikin kutsua myös yleiseksi periaatteeksi.³³⁴

Toimivaltakysymysten osalta, SEUT 4 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan ympäristönsuojelun osalta unionilla ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta, minkä lisäksi samaisen artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaisesti toimivalta on myös jaettu energia-alalla. Vaikka toimivalta on jaettu sekä ympäristönsuojelun että energian osalta, SEUT 11 artiklan

³³¹ Frenz, Walter. 2011. Umwelt- und Tierschutzklausel im AEUV. *Natur + Recht*, 33(2), s. 103–107.

³³² Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 107

³³³ Euroopan unionista tehty sopimus, jäljempänä SEU

³³⁴ Van Calster, Geert & Reins, Leonie. 2017. *Principles of European environmental law*. Teoksessa: *EU Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

läpäisyperiaate ja SEUT 7 artiklan johdonmukaisuusperiaatteet lisäävät oikeudellista ja käytännöllistä painoarvoa ympäristönsuojeluperiaatteen läpäisevyydelle. Toisaalta ympäristönsuojelua koskevaa toissijaisuusperiaatetta on käytetty hyväksi myös sen argumentoimisessa, että EU:n tulisi ottaa pienempää roolia ympäristölainsäädännön antamisen suhteen.³³⁵ Tämä kritiikki on kuitenkin viime vuosina vaiennut sen myötä, että ilmastonmuutosta vastaan käyty taistelu on alettu nähdä yhä vahvemmin osana unionin konstitutionaalisia periaatteita muun muassa siksi, että se on ankkuroitu unionin perusoikeuskirjan 37 artiklaan, minkä lisäksi sillä on vahva primaarioikeudellinen pohja muun muassa edellä mainituista SEU 3 artiklasta ja SEUT 191 artikloista.³³⁶

4.2.1. Primaarioikeudellinen energiasäätely

Ympäristönsuojeluun vahvasti linkittyvän unionin energiapolitiikan osalta haasteellista kuitenkin on, että ympäristöpolitiikkaa koskevasta SEUT 191 artiklan määräyksestä huolimatta jäsenvaltioilla voidaan edelleen katsoa olevan lähtökohtaisesti itsenäinen toimivalta päättää käyttämistään energialähteistä ja energiahuollon yleisestä rakenteestaan SEUT 194 artiklan mukaisesti, joka toi energiaa koskevan sääntelyn Lissabonin sopimuksen yhteydessä primaarioikeuden tasolle.³³⁷ Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan EU:n energiapolitiikan toimenpiteet eivät vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehtoja, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiä valintoja eikä jäsenvaltion energiahuollon yleistä rakennetta.

Kuitenkin SEUT 194 artiklan 1 kohdan c alakohdassa nostetaan unionin energiapolitiikan pyrkimykseksi muun muassa edistää energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä paitsi sisämarkkinoiden toteutuminen ja toiminta myös ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevat vaatimukset huomioon ottaen. Tämä asettaa jäsenvaltioiden energiapolitiikalle myös, huolimatta jäsenvaltioiden itsenäisestä toimivallasta tehdä päätöksiä energialähteidensä sekä -huoltonsa osalta, selkeästi ympäristöperiaatteen huomioivia päämääriä SEUT 11 artiklan mukaisten päämäärien lisäksi.

³³⁵ Lisää kritiikistä EU:n vahvaa roolia kohtaan kts. Epiney, Astrid. 2018. Das Subsidiaritätsprinzip im EU-Umweltrecht: ein Argument für die Reduktion umweltpolitischer Vorgaben in der EU?. *Natur und Recht*, 40, s. 30–34, joka argumentoi sen puolesta, että EU:n tulisi toissijaisuusperiaatteen nimissä pidättäytyä antamasta ympäristönormeja.

³³⁶ Sikora, Alicja. 2020. Applicability of the EU State Aid and Environmental Rules in the Nuclear Energy Sector · Case C-594/18 P Republic of Austria v Commission ('Hinkley Point'). Annotation by Alicja Sikora: Annotation on the Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 22 September 2020 in Case C-594/18 P Republic of Austria v Commission. *European State Aid Law Quarterly*, 2019(4).

³³⁷ Talus, Kim. 2016. *Introduction to EU Energy Law*. Oxford University Press.

4.3. Sekundaarinormiston tuki ympäristöperiaatteille

On kuitenkin hyvä huomioida, että toisin kuin kilpailuoikeudellisiin säädöksiin, ympäristöperiaatteeseen ei ole ainakaan periaatteessa voinut vedota ilman sekundaarilainsäädännöstä saatavaa tukea.³³⁸ Erilaisia keinoja toteuttaa näitä edellä mainittuja primaarioikeudellisia tavoitteita on monia. Seuraavassa käsittelen lyhyesti suoraan regulaatioon, markkinaehtoisin instrumentteihin sekä vapaaehtoisuuteen perustuvaa ympäristöperiaatteen implementointia unionin oikeudessa.

Kaiken ympäristöoikeudellista sääntelyn määrä on kasvanut, kuten mainittua, 1970-luvulta alkaen ja nouseva regulaatiotrendi on säilynytkin pääasiallisena välineenä vastaamaan ympäristönsuojelullisiin päämääriin näihin päiviin asti. Suoralle regulaatiolle onkin ehdottomasti paikkansa ympäristönsuojelun tietyillä osa-alueilla, koska se lisää oikeusvarmuutta ja läpinäkyvyyttä. Joskus se on myös ainut mahdollinen keino päästä haluttuun tavoitteeseen, kuten esimerkiksi biodiversiteetin turvaamisen kohdalla, sillä riski liian pienestä kannustimesta saattaisi aiheuttaa lyhyessäkin ajassa vakavia seurauksia joillekin eliölajeille.³³⁹ Tällä näkökannalla voi toisaalta suoraan puolustaa myös laajemminkin regulatooristen toimenpiteiden käyttöä myös osana ilmastonuojelutyötä. Ilmastonuojelutyö on nykyään, toisin kuin vielä aiemmin, tunnustettu kriittiseksi osaksi unionin politiikkoja ja toimien kiireellisyys on tunnustettu.

Ongelmallista suoran regulaation osalta on, että sillä ei aina tavoiteta oikeita päämääriä.³⁴⁰ Myös joustavuuden puuttuminen on haasteena, sillä standardit asetetaan tietynä aikana tiettyä tavoitetta varten, mutta tämä tavoite saattaa elää, kuten on hyvinkin nähty esimerkiksi unionin päästötavoitteiden kiristymisen osalta. Koska suoraa regulaatiota ei aina saada riittävän nopeasti kiristettyä, mikä saattaa olla usein unionin kompromissitavoitteiden osalta tilanne, saattavat ne jarruttaa muiden kannustimien tehoa. Tästä esimerkkinä on jäljempänä käsitelty ympäristönsuojelu- ja energiatuen kannustavuuskriteerin tulkinta. Ongelmana on myös, että lainsäätäjillä ei, kuulemisista huolimatta, välttämättä ole viimeisintä tietoa tekniikan kehityksestä. Näin ollen suorat standardit saattavat olla helposti yli- tai alikompensoituja.³⁴¹ Myös erilaisten ympäristösääntelyn tasoa alentamista haluavien tahojen

³³⁸ Van Calster, Geert & Reins, Leonie. 2017. Principles of European environmental law. Teoksessa: EU Environmental Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 9

³³⁹ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 45

³⁴⁰ Monti, Giorgio. 2020. Four Options for a Greener Competition Law. Journal of European Competition Law & Practice. Vol. 11(3-4). s.124.

³⁴¹ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 46

lobbauksella tai lainsäädännön laatimisen kiireellä saattaa olla negatiivinen vaikutus suoran regulaation vaikuttavuuteen.³⁴² Tähän saakka EU-tasolla ilmastostandardien toimeenpanon tehokkuus on lisäksi kärsinyt tiettyjen jäsenvaltioiden halusta pitää kiinni edellä mainitusta toissijaisuusperiaatteesta ympäristönsuojelun osalta³⁴³, minkä lisäksi ne ovat nähneet osan unionin ilmastotoimista suhteellisuusperiaatteen vastaisina³⁴⁴, mutta tällä hetkellä valoa näkyy tunnelin päässä muun muassa jäljemmin käsitellyn, sitovan eurooppalaisen ilmastolain myötä, joka on ensimmäinen eurooppalainen päästötavoitteita koskeva ”puitelaki”³⁴⁵. Lisäksi sekundaarinormiston määrä, koskien muun muassa uusiutuvaa energiaa, rakennuksia, ajoneuvoja, liikennettä sekä muita erityisiä tuotteita, on lisääntynyt viime vuosina. Jäljempänä käsitellyn vihreän kehityksen ohjelman myötä vanhaa sääntelyä on lisäksi tehostettu, minkä lisäksi on annettu ja tullaan antamaan lisää aineellista sääntelyä ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Suoran regulaation lisäksi markkinaehtoisten instrumenttien käyttö ilmastonmuutoksen torjunnassa on yksi tavallisimmista unionin käyttämistä keinoista torjua ilmastonmuutosta. Tämä päämäärä on todettu jo suuntaviivoissa valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020.³⁴⁶ Markkinaehtoisten instrumentteihin lukeutuvat paitsi tässä tutkielmassa kohteena olevat valtiontuet myös osana niitä ympäristöverotus tai -maksut. Ympäristöverotus on ollut suosittu keino vaikuttaa jonkin toiminnan kannattavuuteen joko negatiivisesti tai positiivisesti. Ympäristöverotuksen suosioon vaikuttanee myös se, että sitä voidaan usein pitää finanssipoliittisesti neutraalina kompromissina. Negatiivisena puolena esimerkiksi energiaverotus saattaa kohdistua liikaa alempituloisten kukkarolle ja verotuksella muutosten aikaansaaminen kestää kauan. Verotus tarvitsee myös toimiakseen sen, että markkinoilla on tosiasiasa olemassa ympäristölle parempi vaihtoehto, johon kuluttajia tai yrityksiä kannustetaan. Yhteinen EU- tason verotuksellinen ratkaisu on myös antanut odottaa itseään, sillä EU-tasolla kaikki jäsenvaltiot eivät ole suhtautuneet suopeasti

³⁴² Monti, Giorgio. 2020. Four Options for a Greener Competition Law. s. 124; ja Lübbig, Thomas. 2013 Sustainable Development and Competition Policy, *Journal of European Competition Law & Practice*. Vol. 4(1). s. 1-2

³⁴³ Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 47

³⁴⁴ C-128/17 Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan neuvosto, ECLI:EU:C:2019:194: tapauksessa Puola, jota Unkari ja Romania tukivat vaativat unionin tuomioistuinta kumoamaan ilman epäpuhtauksien kansallisia päästövähennystavoitteita koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/2284 (EUVL 2016, L 344, s. 1), joka oli niiden väitteiden mukaan mm. suhteellisuusperiaatteen vastainen

³⁴⁵ Kyse on oikeastaan komission asetuksesta, mutta jolle arkikielessä ja unionin ulkoisessa viestinnässä on vakiintunut termin ”laki” käyttö, jota käytetään myös tässä tutkielmassa viitattaessa säädöksen tarkoitukseen.

³⁴⁶ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtioneudesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, (2014/C 200/01)

unionin fiskaalipoliittisten oikeuksien lisääntymiseen, joita yhteisen ympäristöveron toimeenpano eittämättä vaatisi.³⁴⁷

Markkinaehtoisista keinoista päästöluvut ovat olleet suosittu instrumentti unionin ympäristöpolitiikassa osana ilmastomuutoksen vastaista taistelua. Yksinkertaistettuna päästäjille myydään tai myönnetään rajoitettu määrä päästöoikeuksia tai päästökaupassa päästöyksiköitä. Jos päästäjät tuottavat päästöjä vähemmän kuin yksikkö sallii, ne voivat myydä yksikön eteenpäin toisille päästäjille, jolloin päästäjille on kannuste tuottaa vähemmän päästöjä. Esimerkkejä absoluuttisen päästötavoitteen järjestelmistä ovat Kioton pöytäkirjan mukainen päästörekiesteri ja unionin päästökaupparekiesteri, joiden ylläpidosta Suomessa vastaa kansallisena sääntelyviranomaisena Energiavirasto.³⁴⁸ Päästöoikeuksien kaupan haasteena on joskus pidetty päästöoikeuksien hintakehityksen arvaamattomuutta ja riittämättömyyttä.³⁴⁹ Ilmastolakia valmistellessa on esitetty lisäksi esimerkiksi päästöbudjettijärjestelmän käyttöönottoa, joka on käytössä jo ainakin Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa tai nielujen sisällyttämistä hiilimarkkinoihin.³⁵⁰ Komissio antoi heinäkuussa 2021 ehdotuksen päästökauppadirektiivin uudistamiseksi, johon sisältyy kokonaispäästökaton alentaminen entisestään, minkä lisäksi vuosittaista alentamista vauhditetaan. Se sisältää myös muutoksia liikenteen päästöoikeuksiin tähdäten asteittaiseen lentoliikenteen päästöoikeuksien poistoon ja pitäen sisällään laivaliikenteen päästöjen sisällyttämisen EU:n päästökauppajärjestelmään ensimmäistä kertaa. Lisäksi tieliikenteelle ja rakennuksille perustetaan uusi erillinen polttoainejakelun päästökauppajärjestelmä.³⁵¹ Päästökauppaan liittyvän taakanjakosektorin osalta annettiin myös uusi taakanjakoasetusluonnos, jossa jäsenmaille asetetaan aiempaa tiukempia rakennuksia,

³⁴⁷ Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 56–58

³⁴⁸ Lainsäädäntötausta päästörekiestereille perustuu tällä hetkellä toistaiseksi päästökauppadirektiivin 2003/87/EY perusteella kansallisesti implementoituun päästökauppalakiin (311/2011), lakiin lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010), komission asetukseen (EU) N:o 389/2013 unionin rekisteristä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen (EU) 2018/853 (EUVL L 150, 14.6.2018, s. 155–161) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen (EU) 2015/1814 (EUVL L 264, 9.10.2015, s. 1–5). Päästökaupparekiesterin käyttö Kioton pöytäkirjan toimeenpanossa perustuu lakiin Kioton mekanismien käytöstä (109/2007).

³⁴⁹ HE 200/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

³⁵⁰ Hilden, Mikael et al. 2021. Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5

³⁵¹ Komission ehdotus päästökauppadirektiivin 2003/87/EC lisäyksiksi COM(2021) 551 final 2021/0211 (COD)

tieliikennettä, kotimaan meriliikennettä, maataloutta, jätehuoltoa ja pienteollisuutta koskevia päästövähennystavoitteita.³⁵²

Tuki kivihiilestä luopumiseksi on ollut jäsenvaltioissa suosittu keino tukea päästöjen vähentämistä ja vauhdittaa kivihiilestä luopumista energialähteenä, jota hyödynnetään myös Suomessa jäljempänä käsitellysti. Uudessa luonnoksessa vuoden 2022 suuntaviivoiksi ilmastotoimille, ympäristösuojelulle ja energia-alalle kivihiilestä, turpeesta ja öljyliuskeesta luopumiseen annettu tuesta on tehty oma tukiluokka.³⁵³

Suomessa markkinaehtoisina ohjauskeinoina hyödynnetään tällä hetkellä muun muassa edellä mainittua päästökauppasääntelyä³⁵⁴, energiaverotusta³⁵⁵ sekä erilaisia muita energia- ja investointitukia³⁵⁶. Suomessa on myös voimassa jakeluvelvoite liikenteen biopolttoaineille.³⁵⁷

Unionin ympäristönsuojelun tavoitteiden toteuttamiseen käytetään myös yritysten vapaaehtoisten sopimusten tukemista.³⁵⁸ Vaikkei ilmastonsuojelu voi enää tässä vaiheessa perustua pelkästään vapaaehtoisuuteen, voivat esimerkiksi vapaaehtoiset sitoumukset regulaation ja markkinapohjaisten instrumenttien hyödyntämisen ohella ja niiden täydentämiseksi, olla tehokas keino esimerkiksi ekologisen kulutuksen vahvistamiseksi.³⁵⁹ Niillä on pyritty parantamaan erityisesti energiatehokkuutta.³⁶⁰ Parhaimmillaan ne voivat lisätä ympäristönsuojelun tasoa yli regulaation minimin lisäten samalla joustavuutta ja

³⁵² Komission ehdotus taakanjakosektoria koskevan asetuksen (EU) 2018/842 lisäyksiksi, COM(2021) 551 final 2021/0211 (COD)

³⁵³ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneulle, kohta 4.12.

³⁵⁴ Esim. päästökauppalaki (311/2011), asetus kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista laitoksessa (759/2020) sekä asetus päästökaupan todentajien hyväksymisestä ja todentamistehtävän suorittamisesta (466/2019).

³⁵⁵ Esim. nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1472/1994) tuli voimaan vuoden 1995 alusta ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1260/1996, sähköverolaki) vuoden 1997 alusta.

³⁵⁶ Tässä energia- ja investointituilla tarkoitetaan sekä valtionavustuslainsäädännön mukaisia asetuksilla annettuja tukia, kuten energiatukiasetus (VNA 1098/2017), mutta myös unionin sääntelyn perusteella joko ryhmäpoikkeusasetuksella tai sekundaarisesti ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen perusteella annettuja tukimuotoja, joihin kuuluu mm. asteittain sulkeutunut syöttötariffijärjestelmä, joka perustuu lakiin uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010).

³⁵⁷ kts. esim. RED2-direktiiviin perustuvat säädökset: Biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun kestävyyslaki (393/2013) ja Liikennepolttoaineiden päästöjen vähentämistä koskeva laki (170/2018)

³⁵⁸ Kingston, Suzanne. 2012. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press. s. 42

³⁵⁹ Komission valmisteluasiakirja vihreän kulutuksen sitoumuksista, 1.2.2021; Working Document for the Green Consumption Pledges.

³⁶⁰ kts. esim. energiatehokkuussopimukset. Viitattu 11.9.2021: <https://energiatehokkuussopimukset2017-2025.fi/>

ketteryyttä, mutta regulaatiota niillä ei voida korvata muun muassa ympäristövahinkojen riskien vuoksi. Niiden yksinomainen käyttäminen vähentäisi lisäksi läpinäkyvyyden määrää, joka on muun muassa valtiontukisääntelyn etu.³⁶¹ Myös viherpesun määrä saattaa lisääntyä, johon tosin unioni aikoo puuttua sääntelyllä.³⁶² Vapaaehtoisten sopimusten haasteisiin liittyy myös muita kilpailuoikeudellisia kysymyksiä, joita ei aiheen rajauksen vuoksi käsitellä tässä tutkielmassa. Niissä riskinä saattaa olla myös konkretian puute, jos vapaaehtoisia sitoumuksia tai sopimuksia ei sidota konkreettisiin päämääriin.

Kaikkia näitä keinoja tullaan kuitenkin käyttämään osana tässä myöhemmin käsiteltyä vihreän kehityksen ohjelmaa, joka pyrkii viemään unionin ympäristönsuojelullisen kehityksen uudelle tasolle.³⁶³

5. VIHREÄN KEHITYKSEN OHJELMA

Euroopan komissio julkaisi vihreän kehityksen ohjelman³⁶⁴ eli tutummin Green Dealin joulukuussa 2019 uuden komission aloitettua toimintansa. Vihreän kehityksen ohjelmalla pyritään saavuttamaan YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteet sekä muut Von der Leyenin komission suuntaviivoissa asetetut tavoitteet. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma toimi myös lähtölaukauksena EU:n uudelle kasvustrategialle, jonka mukaan kasvuun pyritään lisäämättä resurssien käyttöä. Tämän lisäksi siinä asetetaan paljon huomiota kerännyt EU:n ilmastoneutraaliustavoite, jonka mukaan kasvihuonekaasujen nettopäästöistä pyritään eroon vuoteen 2050 mennessä. Muita ohjelmassa asetettuja tavoitteita ovat muun muassa suojella, hoitaa ja lisätä EU:n luonnonpääomaa sekä suojella kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia ympäristöön liittyviltä riskeiltä ja ympäristövaikutuksilta. Tämän kaiken tulisi tapahtua oikeudenmukaisen siirtymän kautta, joka tulee huomioida kaikissa toimissa.³⁶⁵ Vihreän kehityksen ohjelman voi siten katsoa sisältävän kaksi kolikon puolta eli niin sanotut vihreät ympäristötoimet *green* ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ylläpitoon tähtäävät toimet *just*.³⁶⁶ Ohjelmaa on

³⁶¹ Kingston, Suzanne. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. 2012. s. 79

³⁶² Direktiiviluonnos: kuluttajien vahvempi rooli vihreässä siirtymässä

³⁶³ Lünenbürger, Susanne; Holtmann, Clemens & Villarue, Juliette. 2020. Implementation of the Green Deal: Integrating environmental protection requirements into the design and assessment of state aid. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4), s. 418–429.

³⁶⁴ Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final

³⁶⁵ Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final

³⁶⁶ Fleming, Ruven C., ja Mauger, Romain. 2021. Green and Just? An Update on the ‘European Green Deal’”, *Journal for European Environmental & Planning Law* 18, 1-2 (2021). s. 164-180

kuvailtu kunnianhimoiseksi ja jopa Euroopan ”kuukävely”-hetkeksi³⁶⁷, mutta kritiikiltäkään se ei ole välttynyt joidenkin tahojen odotettua vielä kunnianhimoisempia ja unionin rakenteita syvemmin ravistelevia toimia.³⁶⁸ Voi kuitenkin pitää lähes vallankumouksellisena, että ensi kertaa eurooppalaisten ympäristö- ja ilmastotavoitteiden halutaan ohjaavan unionin talouskasvua.³⁶⁹ Tämä lisäksi vihreän kehityksen ohjelman myötä koettiin ensimmäinen kerta, kun unionin tasolla on säädetty ilmastotoimia koskeva ”puitelaki”, jotka asettavat sitovasti ilmastotoimien tavoitteet, eikä vain aineellista lainsäädäntöä, jolla pyritään parempiin ilmastotoimiin. Varmaa on lisäksi, että vihreän kehityksen ohjelma tulee muokkaamaan unionin politiikkoja ja toimenpiteitä myös valtiontukien osalta, sillä komissio on jo tiedottanut muokkaavansa valtiontukipolitiikkaansa vihreän kehityksen ohjelman mukaiseksi ja antavansa esimerkiksi ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan valtiontuen osalta vuoden 2021 loppuun mennessä tiedonannon,³⁷⁰ jonka luonnos³⁷¹ on jo julkaistu ja jota käsitellään tarkemmin alempana. Vihreän kehityksen ohjelman tiedonannossa esiteltiin lisäksi alustava etenemissuunnitelma keskeisille politiikoille ja toimille, joita vihreän kehityksen toteutuminen vaatii, mutta todettiin, että niitä tulaisiin päivittämään ja muokkaamaan sitä mukaa kun tarpeet muuttuvat ja politiikkatoimet muotoutuvat.³⁷² Vaikka monen tavoitteen implementointi on hidastunut tai muuttunut vallitsevan koronakriisin myötä,³⁷³ on myös vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluvia toimenpiteitä onnistuttu panemaan ohessa täytäntöön. Eurooppa-neuvosto³⁷⁴

³⁶⁷ Sikora, Alicja. 2020. Applicability of the EU State Aid and Environmental Rules in the Nuclear Energy Sector · Case C-594/18 P Republic of Austria v Commission (‘Hinkley Point’). Annotation by Alicja Sikora: Annotation on the Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 22 September 2020 in Case C-594/18 P Republic of Austria v Commission. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2019(4)

³⁶⁸ Pianta, Mario; ja Lucchese, Matteo. 2020. Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe. *Review of Radical Political Economics* 52, no. 4. s. 633–641.

³⁶⁹ Fermiglia, Matteo. 2021. Recent Developments in EU Environmental Policy and Legislation”, *Journal for European Environmental & Planning Law* 18, 3 (2021). s. 313

³⁷⁰ Komission tiedonanto alueellisista valtiontuista vuosille 2014–2020 annettujen suuntaviivojen, valtiontuesta riskirahoitussijoitusten edistämiseksi annettujen suuntaviivojen, valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettujen suuntaviivojen, valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen, Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteista annetun komission tiedonannon, tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävän valtiontuen puitteista annetun komission tiedonannon sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin annetun komission tiedonannon muuttamisesta ja soveltamisajan jatkamisesta (2020/C 224/02).

³⁷¹ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle

³⁷² Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final, ANNEX (liitteet)

³⁷³ Krämer, Ludwig. 2020. Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal. *Journal for European Environmental & Planning Law* 17, 3 (2020). s. 267–306,

³⁷⁴ Eurooppa-neuvoston päätelmät 10 ja 11 joulukuuta, EUCO 22/20. Viitattu 12.9.2021: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>

hyväksyi joulukuussa 2020 vuodelle 2030 asetetun 55 prosentin vähennystavoitteen, jonka pohjalta komissio esitti 14. heinäkuuta 2021 uuden 55- valmiuspaketin *fit for 55*, joka sisältää lainsäädäntöehdotuksia, joilla tuetaan 55 prosentin vähennystavoitteen saavuttamista. Toisin sanoen kyse on ilmastolainsäädännön aineellisesta puolesta, joka tukee eurooppalaisen ilmastolain eli niin kutsutun puitelain, joihin itse tavoite on kirjattu, toteutumista. Osana varsinaista puitelainsäädäntöä, sovittu vuoden 2030 tavoite nähdään tarpeellisena välitavoitteena, jotta EU voisi päästä tavoitteeseensa eli ilmastoneutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä.³⁷⁵ Seuraavassa esitellään lyhyesti jo toimeenpantuja tai suunnitteilla olevia vihreän kehityksen ohjelman mukaisia toimia, joihin tämä edellä mainittu paketti perustuu ja joita tehdään paketin nojalla.

5.1. Puitelainsäädäntöä: Ilmastolaki

Komissio antoi 4. maaliskuussa 2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta, jota kutsutaan kootusti eurooppalaiseksi ilmastolaiksi harhaanjohtavasta nimestään huolimatta. Nimityksen tarkoituksena on kaikesti korostaa sen sitovuutta. Tämä on ensimmäinen kerta, kun unionin tasolla säädetään ilmastotoimia koskevaa puitelainsäädäntöä. Taustalla on ajatus vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen kirjaamisesta lainsäädäntöön, koska se nähtiin hyväksi keinoksi lisätä varmuutta ja luottamusta oikeaan EU:n sitoutumiseen tavoitteeseen. Sitä kautta myös avoimuuden tavoitteen etappien sekä vastuuvollisuuden suhteen katsottiin myös kasvavan.³⁷⁶ Syyskuussa 2020 komissio modifioi ehdotustaan.³⁷⁷ Modifiointi tuli ajankohtaiseksi, sillä vuoteen 2030 ulottuva ilmastotavoitesuunnitelma osoitti, että EU:n päästövähennystavoitteen nostaminen vähintään 55 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä on sekä toteutettavissa että hyödyllistä ja tämä tarkistettu tavoite³⁷⁸ haluttiin sisällyttää ilmastolakiin.³⁷⁹ Maailma myös ehti muuttua komission ensimmäisen ja toisen ehdotuksen

³⁷⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta, COM(2021) 550 final.

³⁷⁶ Eurooppalainen ilmastolaki, COM(2020) 80 final 2020/0036 (COD)

³⁷⁷ Eurooppalainen ilmastolaki, COM(2020) 563 final 2020/0036 (COD)

³⁷⁸ Ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi unionissa vuoteen 2050 mennessä ehdotuksessa ehdotetaan, että EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite vuoteen 2030 mennessä nostetaan vähintään 55 prosenttiin vuoden 1990 tasosta, päästöt ja poistumat mukaan luettuina.

³⁷⁹ Päästövähennystavoite jätettiin alkuperäisessä ehdotuksessa komission vaikutusarvioiden varaan ja siinä todettiin komission esittävän syyskuuhun 2020 mennessä vaikutusarvioidun suunnitelman, jossa vuoteen 2030 ulottuvaa EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitetta nostetaan vastuullisella tavalla vähintään 50 prosenttiin ja kohti 55 prosenttia verrattuna vuoden 1990 päästötasoon ja komission ehdottavan tämän perusteella asetuksen muuttamista asianmukaisesti.

välillä, koronaviruspandemian aiheuttaessa ennennäkemättömän laajan kansanterveyskriisin ja sosioekonomisen sokin. Komissio näki koronan aiheuttaman vakavan kriisin lieennyttämiseksi tehtyjen toimien samalla tarjoavan ainutlaatuisen mahdollisuuden nopeuttaa siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen ja kestävään tulevaisuuteen, vaikkakin alun perin niiden pontimina olikin ollut koronakriisin vakavien vaikutusten ehkäisy.³⁸⁰ Elpymisvälinettä koskeva Next Generation EU -elpymispakettia koskeva tiedonanto³⁸¹ sekä uusittua EU:n pitkän aikavälin talousarviota koskeva tiedonanto³⁸² nostavat lisäksi esiin sitoumuksen käyttää elpymisvälineen rahoitus Euroopan vihreän kehityksen tavoitteita tukien. Komissio kuvailee koronan jopa tarjoavan h-hetken vihreälle siirtymälle tiedonannossaan.³⁸³ Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät huhtikuussa 2021 alustavaan yhteisymmärrykseen eurooppalaisesta ilmastolaista.³⁸⁴ Neuvosto vahvisti 28.6.2021 ensimmäisen käsittelyn kantansa eurooppalaiseen ilmastolakiin ja saattoi päätökseen hyväksymismenettelyn, jonka tuloksena lainsäädäntöön sisällytetään tavoite ilmastoneutraalista EU:sta vuoteen 2050 mennessä.³⁸⁵ Ilmastolain primaarioikeudellinen lainsäädäntöpohja on SEUT 192 artiklan 1 kohta.³⁸⁶ Tosin tämän sopivuus primaarioikeudellisena lainsäädäntöpohjana on kyseenalaistettu ja sen tilalle ehdotettu 192 artiklan 2 kohtaa, sillä ilmastolaki vaatii siirtymää hiilen ja kaasun käytöstä uusiutuviin energialähteisiin, minkä katsotaan aiheuttavan huomattavan vaikutuksen kansantalouksille, minkä primaarioikeudelliseksi pohjaksi kyseisen artiklan 2 kohdan voisi katsoa soveltuvan paremmin.³⁸⁷ Toisaalta energiaa koskevien toimien primaarioikeudellinen pohjan voi sanoa olevan joka tapauksessa osittain SEUT 194 artikla³⁸⁸, jolloin tämä kritiikki ei välttämättä osu täysin maaliin.

³⁸⁰ Eurooppalainen ilmastolaki, COM(2020) 563 final 2020/0036 (COD). s. 2

³⁸¹ Komission tiedonanto: Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle, COM/2020/456 final

³⁸² Komission tiedonanto: EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina, COM/2020/442 final

³⁸³ Komission tiedonanto: h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle, COM/2020/456 final

³⁸⁴ Lehdistötiedote. 21. huhtikuuta 2021: Komissio on tyytyväinen alustavaan yhteisymmärrykseen eurooppalaisesta ilmastolaista

³⁸⁵ Lehdistötiedote. 28. kesäkuuta 2021: Neuvosto hyväksyi eurooppalaisen ilmastolain

³⁸⁶ Eurooppalainen ilmastolaki, COM(2020) 563 final 2020/0036 (COD)

³⁸⁷ Krämer, Ludwig. 2020. Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal", *Journal for European Environmental & Planning Law* 17, 3 (2020). s. 267-306,

³⁸⁸ Kulovesi, Kati, ja Oberthür, Sebastian. 2020. Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 29(2). s. 151–166

Suomalaisittain tavoitetta vain 55 prosentin päästövähennyksestä voidaan kutsua kunnianhimmottomaksi Suomen kansallisen ilmastolain hallituksen esityksen luonnoksessa³⁸⁹ ehdotetun 60 prosentin tavoitteen jälkeen. Unionissa on kuitenkin säädetty tai suunnitteilla myös aineellista lainsäädäntötukea tavoitteelleen, mikä vaikuttaa toistaiseksi puuttuvan Suomen kunnianhimoisemman puitelain tavoitteen taustalta.

5.2. Oikeudenmukaisuutta siirtymään: Kestävä Eurooppa -investointiohjelma ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto

Pariisin ilmastosopimuksen johdanto-osassa mainitaan termi oikeudenmukainen siirtymä ensimmäistä kertaa,³⁹⁰ jonka taustaperiaate on otettu osaksi vihreän kehityksen ohjelman mukaisen paketin kolikon toista puolta. Euroopan vihreän kehityksen suunnitelman investointipilariksi komissio on luonut Kestävä Eurooppa -investointiohjelman, jota kutsutaan myös Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelmaksi. Siinä yhdistetään kestävien investointien tukemiseen tarkoitettu rahoitus ehdotuksiin, joilla pyritään parantamaan ympäristösijoittamiselle suotuisaa sääntelykehystä. Komissio on tarkentanut investointien suuruuden osalta myöhemmin, että EU:n talousarviosta ja siihen liittyvistä välineistä, erityisesti InvestEU:sta, on nykyisen vuosikymmenen kuluessa kanavoitava vähintään biljoona euroa kestäviin investointeihin. Tämän lisäksi sillä on tarkoitus luoda yksityisille sijoittajille ja julkiselle sektorille suotuisat puitteet edistävät investointeja.³⁹¹

Komissio ehdotti, että osana Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelmaa perustetaan oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi, johon sisältyy uusi oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.³⁹² Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston tehtävänä on, kuten mainittua, tarjota kaikille jäsenvaltioille tukea oikeudenmukaisemman siirtymän nimissä vähähiiliseen talouteen siirtyessä. Tuki allokoidaan alueille, joissa kasvihuonekaasuja tuotetaan paljon vähähiiliseen talouteen siirtymän tukemiseksi, sekä esimerkiksi sosiaalisten haasteiden välttämiseksi, joita saattaisivat olla mahdolliset työpaikan menetykset ja uudelleen kouluttautumiset kivihiihi-, ruskohiili- tai turveteollisuudessa. Jotta siirtymä on reilu ja hyväksyttävä kaikkien kannalta, allokoinnissa kiinnitetään huomiota myös jäsenvaltioiden kykyyn puuttua tähän haasteeseen omien taloudellisten resurssiensa kautta.³⁹³ Huolimatta

³⁸⁹ Luonnos 2.7.2021: Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

³⁹⁰ Pariisin sopimuksen johdanto-osassa todetaan, että sopimuksen osapuolet ottavat huomioon oikeudenmukaista siirtymää koskevat välttämättömät toimet.

³⁹¹ Komission tiedonanto Kestävä Eurooppa -investointiohjelmasta, COM (2020) 21 final

³⁹² Komission tiedonanto Kestävä Eurooppa -investointiohjelmasta, COM (2020) 21 final. s. 19

³⁹³ Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetukset (EU) 2021/1056, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta

siitä, että tuki alueille, joille vihreä siirtymä eniten vaikuttaa, on otettu yleisesti positiivisesti vastaan, on myös kriittisiä ääniä kuultu. Suurin kritiikki on kohdistunut suppeaan tulkintaan oikeudenmukaisesta siirtymästä, sillä vaikka komission iskulauseissa todetaan, että vihreä siirtymä edellyttää sitä, ”ettei ketään jätetä jälkeen”, on tuen tosiasiasa tulkittu hyödyttävän tiettyjä ihmisryhmiä haavoittuvilla alueilla enemmän kuin toisia.³⁹⁴

5.3. Vihreän kehityksen ohjelma ympäristönsuojelun ja energian valtiontukien osalta

Vaikka valtiontukipolitiikka on kilpailuoikeuden osalta ollut erityisessä pioneeriroolissa vihreän kehityksen osalta, vielä vihreämpää otetta on ollut luvassa vihreän kehityksen ohjelman myötä.³⁹⁵ Vihreän kehityksen ohjelmaa koskevan tiedonannon antamisen hetkellä EU:n kasvihuonekaasupäästöistä 75 prosenttia oli peräisin energian tuotannosta ja käytöstä eri talouden aloille. Komissio totesikin jo vihreän kehityksen ohjelmassa, että energijärjestelmän irrottamisen hiilestä on olennainen osa sitä, että vuosien 2030 ja 2050 ilmastotavoitteet voidaan saavuttaa.³⁹⁶ Hiilestä irtautumisen lisäksi komissio näki energian osalta tärkeänä tavoitteena parantaa energiatehokkuutta sekä kehittää energiasektoria entisestään siten, että se pääasiassa perustuu vain uusiutuviin energialähteisiin. Tämän vuoksi uusiutuvia energialähteitä tulee komission mukaan edelleen tukea. Tämä nopeuttaa komission mukaan myös asteittaista hiilen käytöstä luopumista. Uusiutuvaan energiaan kohdistuvista toimista huolimatta, energiahuoltovarmuudesta sekä kuluttajille ja yrityksille tarjottavasta kohtuuhintaisesta energiasta on huolehdittava.³⁹⁷ Lisäksi Euroopan energiaunionin on tehtävä töitä markkinoiden yhdentymisen, yhteenliittymisen sekä digitalisoitumisen puolesta. Tästä esimerkkinä jo tiedonannon antohetkellä oli uusiutuvien energialähteiden älykäs integrointi oikein suunnattujen tukitoimenpiteiden kanssa, mikä oli vähentänyt kuluttajille kohdistuvaa maksutaakkaa uusiutuvien energioiden käyttöönotosta.³⁹⁸ Kauaa ei myöskään RED II -direktiivin kansallisen täytäntöönpanon päättymisen jälkeen ehditty hengähtää, ennen kuin koko unionia koskevia tavoitteita uusiutuvan energian osalta ehdotetaan tiukennettavaksi entisestään.³⁹⁹ Vaikka Lissabonin

³⁹⁴ Fleming, Ruven C.; ja Mauger, Romain. 2021. Green and Just? An Update on the 'European Green Deal'. *Journal for European environmental & planning law*, 2021–02, Vol.2021 (1–2). s.164–180

³⁹⁵ Buendia Sierra, Jose Luis. 2019. A Brave New World in State Aid? *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, vol. 2019, no. 4. s. 443

³⁹⁶ Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final. s. 6.

³⁹⁷ Tätä varten uusille innovaatioille on kysyntää

³⁹⁸ Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final. s. 6.

³⁹⁹ Vuonna 2018 annettuun uusiutuvan energian direktiivin (RED II) kaikkia jäsenvaltioita yhteisesti koskettavaan tavoitteeseen on suunniteltu 5 for 55 -paketin myötä tiukennusta 2030-tavoitteiden kiristymisen

sopimuksen myötä energiasektorilla otettiin käyttöön jaetun toimivallan periaate, EU:n toimivaltaa antaa tällaisia unionin laajuisia sitovia energiavoitteita ovat jotkut tahot kyseenalaistaneet sillä joidenkin lähteiden mukaan unionin yhteisten tavoitteiden voi katsoa rikkovan SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukaista jäsenvaltioiden oikeutta päättää omasta energiapaletistaan.⁴⁰⁰

Uusia keinoja on esitelty paljon, mikä on hyvä, sillä on selvää, että vihreän kehityksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi EU:n tulee terävöittää ja selkeyttää valtiontukilainsäädäntöään energiasektorilla entisestään. Nimittäin ratkaisut energiasektorilla tulevat erityisesti vaikuttamaan ratkaisevasti siihen, päästääkö päästötavoitteisiin.⁴⁰¹ Selvyyttä tarvitaan paitsi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen tuen myös SEUT 107 artiklan 3 kohdan sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltuvan tuen arvioimisessa. Epäselvyys esimerkiksi edellä mainituissa uusiutuvaan energian valtiontukiratkaisuja koskevassa oikeuskäytännössä, kuten PreussenElektra- ja Vent de Colère -tapausten erilaiset oikeuskäytäntöpäätökset osoittavat, ei edesauta oikeusvarmuuden syntymisessä, eikä siten helpota jäsenvaltioiden kykyä arvioida toimiansa lopputulosta valtiontukisääntelyn alla. Toisaalta on myös selvää, että ilmastotavoitteisiin pääseminen vaatii markkinapohjaisia kannustimia ja siten osaltaan myös sisämarkkinoille soveltuvia valtiontukitoimenpiteitä. Tämän vuoksi lisää päivityksiä valtiontukisääntöön tarvitaan paitsi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisten valtion varojen käsitteen ja valtion syyksiluettavuuden selkeyttämisen osalta, erityisesti nyt edellä käsitellyn EEG-ratkaisukäytännön myötä⁴⁰², mutta myös SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen sisämarkkinoille soveltuvuuden tulkintaan, jota käsitellään jäljempänä enemmän, erityisesti komission antamien suuntaviivojen tällä hetkellä tapahtuvan uudistamisen myötä. Lisäksi yleisen edun mukaisuus -kriteerin olemassaolo kaipaa osaltaan kaipa selkiyttämistä, kuten jäljempänä käy ilmi.

myötä. Ehdotetun asetusmuutoksen mukaan 40 prosenttia EU:n energiasta tulisi tuottaa vuoteen 2030 mennessä uusiutuvista lähteistä: Amendment to the Renewable Energy Directive to implement the ambition of the new 2030 climate target (COM(2021) 557 final 2021/0218 (COD))

⁴⁰⁰ Dupont, Claire; Kulovesi, Kati; ja Asselt, Harro. 2020. Governing the EU's climate and energy transition through the 2030 Framework. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 29(2). s. 147–150.

⁴⁰¹ Hancher, Leigh; ja Salerno, Francisco Maria. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s.85–86

⁴⁰² EEG-ratkaisu teki, kuten edellä todettiin, paluun PreussenElektra-ratkaisukäytännön tulkintalinjalle, mutta jätti edelleen aukkoja ratkaistavaksi. Kts. tästä myös Hancher, Leigh; ja Salerno, Francisco Maria. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 85–86

5.3.1. Komission suuntaviivoista ilmasto-, ympäristö- ja energiatuen osalta

Ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan suuntaviivoissa annetaan ohjeita siitä, miten komissio arvioi perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien ympäristönsuojelutukitoimenpiteiden, ilmastonsojelu mukaan luettuna, ja energiatukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille.⁴⁰³ Ennen uusien ilmasto-, ympäristö- ja energian suuntaviivojen julkaisemista, komissio on pidentänyt vanhojen suuntaviivojen voimassaoloa vuoden 2021 loppuun⁴⁰⁴, jolloin julkaistaan nämä uudet SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamiseen ohjeistavat suuntaviivat, joita käsitellään alempana lisää.

Tällä hetkellä vielä voimassaolevissa, vuonna 2012 julkaistuissa ja vuonna 2014 päivitettyissä ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoissa komissio vahvisti aiempiin suuntaviivoihin pohjautuen ympäristö- ja energiatuen osalta ne edellytykset, joiden täytyessä energia- ja ympäristötukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.⁴⁰⁵ Nämä vuoden 2021 loppuun asti voimassa olevat ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivat pohjaavat vahvasti kaksiin aiemmin voimassaolleisiin suuntaviivoihin vuosilta 2012 ja 2008. Isona muutoksena vuonna 2014 päivitettyissä suuntaviivoissa oli se, että ne laajennettiin koskemaan ympäristönsuojelun lisäksi myös energiaa.⁴⁰⁶ Toinen suuri muutos aiempiin suuntaviivoihin oli vuosien 2014–2020 suuntaviivojen tavoite kannustaa markkinapohjaisia ratkaisuja tukea uusiutuvan energian tuotantoa, samalla kun komissio sääti tiukempia sääntöjä sisämarkkinoille soveltuvuutta ja tarpeellisuutta koskien.⁴⁰⁷

Vuonna 2014 päivitettyinä julkaistuissa suuntaviivoissa näkyivät vahvasti Eurooppa 2020 -strategian mukaiset, nykymittapuulla kuitenkin suhteellisen vaatimattomat, ympäristönsuojelulliset ja energiaan liittyvät tavoitteet, kuten kasvihuonekaasupäästöjen alentaminen 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta, energiatehokkuuden parantaminen 20 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna sekä uusiutuvista energialähteistä tuotetun

⁴⁰³ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 7.

⁴⁰⁴ Euroopan komission tiedonanto C/2020/4355

⁴⁰⁵ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 10

⁴⁰⁶ Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(2). s. 173

⁴⁰⁷ Robins, Nicole; ja Chakma, Tridevi. 2016. State aid in energy under the spotlight: The implications of the Hinkley point decision. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2016(2). s. 248

energian osuuden kasvatus 20 prosenttiin unionin energialähteistä.⁴⁰⁸ Tämän edellä mainitun lisäksi komissio antoi tiedoksiannon energia- ja ilmastotavoitteista, jotka olisi saavutettava vuoteen 2030 mennessä.⁴⁰⁹ Suuntaviivat oli rakennettu näiden tavoitteiden pohjalta, mutta nyt vihreän kehityksen ohjelman ja muun strategisen viitekehyksen kehittymisen myötä, näihin suuntaviivoihin on tulossa muutoksia kesällä 2021 julkaistun uusien suuntaviivojen luonnoksen perusteella, joita käsitellään jäljempänä.⁴¹⁰

Tänä väliaikana vihreän kehityksen ohjelman myötä käyttöönotettavia lisäinstrumentteja voidaan soveltaa kumulatiivisesti yhdessä nykyisten ja tulevien modifioitujen suuntaviivojen kanssa, mikä tarkoittaa käytännössä ilmastomyönteisempää tulkintaa, jotta työ 2030- ja 2050-tavoitteita kohti voi jo alkaa.⁴¹¹

5.3.2. Vuoden 2022 ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan tuen suuntaviivat

Uudet ilmastotoimien, ympäristönsuojelun ja energia-alan tuen suuntaviivat on tarkoitus julkaista loppuvuonna 2021. Komissio julkaisi niistä luonnoksen kesäkuussa 2021⁴¹² ensin kerättyään palautetta vanhoista suuntaviivoista toimivuustarkastusprosessin kautta.⁴¹³ Uudistusprosessi oli melko ainutlaatuinen, sillä ennen toimivuustarkastusta, unionin valtiontukipolitiikan suurimmat muutokset ovat lähinnä keskittyneet unionin kovan valtiontukikontrollin vähenemiseen, jotta unioni pystyisi keskittymään tärkeimpiin valtiontukitapauksiin vähämerkityksellisempien asiakokonaisuuksien sijasta.⁴¹⁴ Tässä tilanteessa uudistamalla jo olemassa olevia suuntaviivoja, komission tavoitteena on

⁴⁰⁸ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 4.

⁴⁰⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030, COM/2014/015 final. Vuoden 2030 puitteiden keskeiset seikat olivat: a) kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 40 prosenttia vuoden 1990 tasolta; ii) EU:n laajuinen sitova tavoite nostaa uusiutuvan energian osuus vähintään 27 prosenttiin; iii) energiatehokkuutta koskevien tavoitteiden kiristäminen; ja iv) uusi hallinnointijärjestelmä ja uudet indikaattorit kilpailukykyisen ja varman energijärjestelmän turvaamiseksi.

⁴¹⁰ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle

⁴¹¹ Verschuur, Steven; ja Sbrolli, Cecilia. 2020. "The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy towards the Future." *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, vol. 2020, no. 3, 2020. s. 289

⁴¹² Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle

⁴¹³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Valtiontuki uudistusta koskeva vuoden 2012 paketti, rautatieliikenteen suuntaviivat ja lyhytaikainen vientiluottovakuutus – toimivuustarkastus. SEC(2020) 372 final - SWD(2020) 258 final

⁴¹⁴ Tämä kehitys johti muun poikkeussääntelyn ohella ryhmäpoikkeusasetuksen käyttöönottoon. kts. Banet, Catharine. 2020. Legal status and legal effects of the commission's state aid guidelines: The case of the guidelines on state aid for environmental protection and energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(2), s. 172-173

kuitenkin todennäköisesti kohdentaa rajalliset jäsenvaltioiden resurssit investointeihin, jotka todella ansaitsevat tukea vihreän kehityksen suunnitelman tavoitteita silmällä pitäen.⁴¹⁵

Suoritetussa toimivuusarvioinnissa kävi ilmi, että vuosien 2014–2020 suuntaviivat ovat toimineet yleisesti ottaen hyvin ja ajaen asiansa sekä toimien tehokkaana tukena EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiselle vääristämättä kilpailua perusteetta.⁴¹⁶ Nyt tulevat suunnitellut suuntaviivat olivat kohdennetussa julkisessa kuulemisessa kesällä 2021. Suuntaviivojen nimi on luonnoksessa virallisesti muutettu laajemmaksi muotoon ”ilmasto-, energia- ja ympäristöalan valtiontuen suuntaviivat, jotta ne korostaisivat ilmastonsuojelun kasvanutta merkitystä unionin politiikoissa.⁴¹⁷ Vaikka suuntaviivoihin oltiinkin pääasiassa arvioinnissa tyytyväisiä, katsottiin, että on tarpeen tehdä joitakin kohdennettuja muutoksia uusiin suuntaviivoihin ja laajentaa niiden sääntelyä uusille aloille, kuten hiilestä luopumiseen, puhtaaseen liikenteeseen, kiertotalouteen ja biologiseen monimuotoisuuteen. Ylipäänsäkin arvioinnissa selvisi, että vihreän kehityksen ohjelman haluttiin näkyvän paremmin suuntaviivoissa.⁴¹⁸

Näin ollen komission luonnoksessa suuntaviivoja ulotetaan uusille aloille, kuten puhtaaseen liikenteeseen, rakennusten energiatehokkuuteen, kiertotalouteen, biologiseen monimuotoisuuteen sekä tuki hiilen, turpeen ja öljyliuskeen tuotantolaitosten sulkemiseen.⁴¹⁹ Koska vuosien 2020-2024 suuntaviivojen soveltamisala ei kata hiilivoimaloiden tai muiden sähköntuottamiseksi toimivien sulkemista, oli komission täytynyt arvioida esimerkiksi Saksan hiilivoimasta luopumiseksi annetun tukijärjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille suoraan SEUT 107 artiklan 3 kohdan c -alakohdan mukaisesti.⁴²⁰ Kuten todettua se, että edellytysten olemassaoloa joudutaan arvioimaan suoraan primaarioikeuden pohjalta, on ollut hyvä indikaattori seuraavien suuntaviivojen sisällön osalta, mikä toteutui tässäkin tapauksessa. Mielenkiintoinen on lisäksi uudistus, että

⁴¹⁵ Verschuur, Steven; ja Sbrilli, Cecilia. 2020. The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy towards the Future. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(3). s. 289.

⁴¹⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Valtiontuki uudistusta koskeva vuoden 2012 paketti, rautatieliikenteen suuntaviivat ja lyhytaikainen vientiluottovakuutus – toimivuustarkastus. SEC(2020) 372 final - SWD(2020) 258 final

⁴¹⁷ Lehdistötiedote. 7. kesäkuuta 2021: Valtiontuki: Komissio kerää näkemyksiä ilmastoon, energiaan ja ympäristöön liittyvän valtiontuen suuntaviivojen uudistusehdotuksesta.

⁴¹⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Valtiontuki uudistusta koskeva vuoden 2012 paketti, rautatieliikenteen suuntaviivat ja lyhytaikainen vientiluottovakuutus – toimivuustarkastus. SEC(2020) 372 final - SWD(2020) 258 final

⁴¹⁹ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, luvut 4.2.; 4.3.; 4.4.; 4.6.; ja 4.12.

⁴²⁰ Komission päätös: SA.58181 Steinkohleausstieg, kohta 91, (Tarjousmekanismi hiilivoimaloiden sulkemiseksi)

valtiontuki, joka liittyy uusiin maakaasuinvestointeihin, tultaisiin hyväksymään uusien sääntöjen puitteissa vain, jos osoitetaan, että investoinnit sopivat yhteen vuosiin 2030 ja 2050 tähtäävien unionin ilmastotavoitteiden kanssa, minkä lisäksi jäsenvaltioiden on selvitettävä, miten vältetään lukkiutuminen maakaasun käyttöön.⁴²¹ Uutena suuntaviivoissa mahdollistetaan lisäksi tukimäärät, jotka voisivat kattaa, poikkeuksena nykyiseen, jopa 100 prosenttia rahoitusvajeesta.⁴²² Lisäksi siinä ehdotetaan uudenlaisia tukimuotoja, kuten hiilen hinnanosopimukset.⁴²³

Tärkeänä uudistuksena on lisäksi huomion kiinnittäminen sääntöjen johdonmukaisuuteen ja siihen, että kaikki säännöt ovat linjassa muiden EU:n ympäristö- ja energia-alan säädösten sekä politiikkojen kanssa. Tämä pakottaa siten jäsenvaltiot asteittain luopumaan esimerkiksi saastuttavimpien fossiilisten polttoaineiden valtiontuista, koska komissio ei tule niitä todennäköisesti enää hyväksymään valtiontukisääntöjen nojalla niiden merkittävien kielteisten ympäristövaikutusten vuoksi.⁴²⁴

Soveltamisalaltaan suuntaviivat ovat luonnoksen perusteella edelleenkin laajat, kuten edellisinkin vuosien 2014–2020 voimassa olevat suuntaviivat. Suuntaviivoja sovelletaan jatkossakin myös sellaisiin aloihin, joihin sovelletaan myös muita erityisiä unionin valtiontukisääntöjä, kuten liikenne, hiiliteollisuus, maatalous, metsätalous, vesiviljely ja kalastus, mikäli näissä erityissäännöissä ei toisin määrätä.⁴²⁵

⁴²¹ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 110: ”*Jotta maakaasuinvestoinneilla voidaan katsoa olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia, jäsenvaltioiden on selitettävä, miten ne varmistavat, että investoinneilla edistetään unionin vuoden 2030 ilmastotavoitteen ja vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamista.*”

⁴²² Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 258.

⁴²³ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 103: ”*Hinnanerosopimus antaa tuensaaajalle oikeuden korvaukseen, joka vastaa kiinteän rajahinnan ja viitehinnan – kuten markkinahinnan – erotusta tuotosyksikköä kohti. Tällaisia sopimuksia on käytetty sähköntuotannon tukitoimenpiteisiin viime vuosina, mutta niissä voitaisiin käyttää myös päästökauppajärjestelmään linkittyvää viitehintaa. Tällöin kyseessä olisi ”hiilen” hinnanosopimus.*” Hinnanerosopimukseen voi sisältyä myös takaisinmaksuja tuensaaajilta veronmaksajille tai kuluttajille ajanjaksoilta, joina viitehintaa ylittää kiinteän rajahinnan.

⁴²⁴ Lehdistötiedote. 7. kesäkuuta 2021: Valtiontuki: Komissio kerää näkemyksiä ilmastoon, energiaan ja ympäristöön liittyvän valtiontuen suuntaviivojen uudistusehdotuksesta. kts. tarkemmin tämän muotoilusta osana suuntaviivoja jäljempänä.

⁴²⁵ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 13; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 11.

Ydinenergia on edelleen jätetty suuntaviivojen ulkopuolelle myös tässä uudessa luonnoksessa ilmasto- ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoiksi.⁴²⁶ Ydinenergiaan liittyvän tukisääntelyn on katsottu olevan liian kiistanalaista, jotta siitä katsottaisiin voitavan antaa ohjeistusta,⁴²⁷ mikä sinällään on yllättävää siltä kannalta, että se linkittyy vahvasti monen EUT-sopimuksessa säädetyn politiikan kanssa⁴²⁸ ja alempana käsitelty Hinkley Point C - ydinvoimalan tukitoimia koskeva oikeuskäytäntö nosti esiin tarpeen ohjeistukselle SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltumisen osalta.

Toisaalta ydinenergia on myös erinomainen esimerkki selvästi vaikeasta suhteesta yhtäältä unionin ympäristönsuojelu- sekä ilmastonmuutospolitiikan ja toisaalta jäsenvaltioiden suvereniteetin välillä. Sillä vaikka SEUT 194 artiklan 2 kohta tarjoaa jäsenvaltioille vapauden päättää energiapaletistaan, niin käytännössä on selvää, että jäsenvaltioiden energiapaletin tulee mukautua unionin suurempaan ympäristönsuojelupolitiikkaan⁴²⁹, mikä toisaalta ei sinällään kuitenkaan estä sitä, etteikö ydinenergian tukeminen voisi viimeisimmän alhaalla käsitellyn ratkaisukäytännön perusteella tulla arvioitavaksi SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Nimittäin vaikka Euratom-sopimus ei sisällä valtiontukisääntelyä ydinvoimasektorille, komissio päätyi arvioimaan Hinkley Point C - tapauksessa poikkeuksellisesti aikaisempaan käytäntöön nähdessä⁴³⁰ sitä, että voidaanko ydinvoimalalle myönnettyä tukea arvioida SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja soveltuuko tämä tuki sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella.⁴³¹ Unionin yleinen tuomioistuin ja sittemmin unionin tuomioistuin vahvistivat komission kannan siitä, että SEUT 107 artiklaa voidaan soveltaa ydinenergia-alaa koskeviin toimenpiteisiin. On totta, että Euratomin perustamissopimuksen 106 A artiklan 3 kohdan mukaan SEU:n ja SEUT:n määräykset eivät voi syrjäyttää Euratomin perustamissopimuksen

⁴²⁶ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneulle, kohta 12 (d)

⁴²⁷ Szyszczak, Erika. 2015. State aid for energy infrastructure and nuclear power projects. ERA-Forum, 16(1). s. 25–38

⁴²⁸ Sikora, Alicja. 2020. Applicability of the EU state aid and environmental rules in the nuclear energy sector case C-594/18p Republic of Austria v. Commission ('Hinkley Point'). European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(4). s. 516

⁴²⁹ Szyszczak, Erika. 2015. State aid for energy infrastructure and nuclear power projects. ERA-Forum, 16(1), s. 25–38

⁴³⁰ Robins, Nicole; ja Chakma, Tridevi. 2016. State aid in energy under the spotlight: The implications of the Hinkley Point Decision. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2016(2). s. 249

⁴³¹ SA.34947 Support to Hinkley Point C Nuclear Power Station: Komissio päätyi jäljempänä tarkemmin käsitellysti siihen, että tukimuoto voitiin hyväksyä suoraan SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan tukeutuen ilman muuta, suoraan soveltuvaa sääntelyä. kts. myös Hancher, Leigh; ja Salerno, Fransisco Maria. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 78

määräyksiä,⁴³² mutta tämä ei yleisen tuomioistuimen mukaan kuitenkaan estä soveltamasta SEUT 107 artiklaa ydinenergia-alan valtiontukien arviointiin, vaikka niillä olisi Euratomin perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluva tavoite.⁴³³ Kuitenkaan tämä ei tarkoita sitä, että ydinenergia-alan valtiontukiin voitaisiin soveltaa suuntaviivoja tai muita komission soft law -instrumentteja, joiden soveltamisalaan ne eivät eksplisiittisesti kuulu. Kuitenkin samalla sen todeten, että komissio ei voi supistaa SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan suoraa sovellettavuutta tarpeettomasti, ilman, että sen katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun tai luottamuksensuojan kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita.⁴³⁴

5.3.3. Sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla ilmasto-, ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen mukaan

Seuraavassa käsitellään suuntaviivojen SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan tulkintaa nykyisten voimassa olevien suuntaviivojen sekä niitä koskevan tulevan luonnoksen sekä aiemman oikeuskäytännön eli erityisesti Hinkley Point C -tapauksen pohjalta.

Kuten edellä todettiin SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukainen soveltuvuuskaikki sisältää sekä positiivisen että negatiivisen ehdon tuelle.

Positiivinen ehto pitää sisällään sen, että ilmastonsuojelu-, ympäristönsuojelu- taikka energiatuki edistää taloudellisen toiminnan kehittämistä. Jotta komissio voisi katsoa tämän positiivisen ehdon täyttyneeksi, sen täytyy

1. määrittellä se taloudellinen toiminta, jota toimenpide edistää, sen myönteiset vaikutukset koko yhteiskuntaan ja soveltuvin osin sen merkitys unionin toimintapolitiikkojen kannalta;
2. analysoida, onko tuella kannustava vaikutus; sekä
3. varmistaa se, ettei mitään asiaa liittyvää unionin oikeuden säännöstä ei rikota.

Negatiivinen ehto eli se, että se, että ympäristönsuojelu- ja energiatuki ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, pitää sisällään sen, että

⁴³² C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 32: ”*Koska Euratomin perustamissopimuksessa ei ole valtiontukisääntöjä, SEUT 107 artiklaa voidaan näin ollen soveltaa tällä alalla, kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa.*” Kts. lisäksi: T-356/15 Itävalta v. Komissio, ECLI:EU:T:2018:439, kohdat 72–73.

⁴³³ C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 32; ja sitä edeltävä T-356/15, Itävalta v. Komissio, ECLI:EU:T:2018:439, kohta 73

⁴³⁴ C-594/18 P, Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 22 ja 24, jossa oikeuskäytäntöviittaus tapaukseen: C-431/14 P Kreikka v. Komissio, ECLI:EU:C:2016:145, 69 kohta.

4. tukitoimenpiteelle on tarve;
5. tuki on tarkoituksenmukainen;
6. tuki on oikeasuhtainen eli rajattu vähimpään, mikä on tarpeen tuen tavoitteen saavuttamiseksi, mukaan lukien tuen kasautuminen;
7. tuki on läpinäkyvä;
8. kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien tuen kohtuuttomat kielteiset vaikutukset voidaan välttää; sekä
9. tuen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia punnitaan.⁴³⁵

Seuraavassa käsittelen kaikkia positiivisen ja negatiivisen ehdon edellytyksiä lyhyesti nykyisten suuntaviivojen, tulevien suuntaviivojen luonnoksen sekä Hinkley Point C -ratkaisun⁴³⁶ mukaisesti, joka muutti erityisesti SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan positiivisen ehdon tulkintaa alla tarkemmin käsitellysti, kyseenalaistamalla sen, että c alakohdan mukainen tuki ei välttämättä pitäisi sisällään yleisen edun mukaista tavoitetta, kuten aikaisemmissa suuntaviivoissa oli oletettu.⁴³⁷

5.3.3.1. Yleisen edun mukaisuuden vaatimuksen ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan positiivisen ehdon mukaisuuden suhde

Ennen unionin tuomioistuimen antamaa Hinkley Point C -ratkaisua, komission harjoittaman tulkintakäytännön ja sen ennen tuomiota antamien suuntaviivojen⁴³⁸ perusteella pidettiin selvänä, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisen positiivisena ehtoon kuuluu se, että toimenpiteellä on yleisen edun mukainen tavoite.⁴³⁹ Hinkley Point C -ratkaisussa unionin tuomioistuin totesi tavoitteensa suhteellisen auki jättäen, ettei SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa aseteta tuen soveltuvuuden edellytykseksi sitä, että tuella pyritään yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen, mikä ei sen mukaan vaikuta siihen, että komission tällä perusteella tekemissä päätöksissä on huolehdittava siitä, että unionin oikeutta noudatetaan.⁴⁴⁰ Tämän toteamisen ja sitä seuranneen asian tulkinnan perusteella vaikuttaisikin ensisilmäyksellä siltä, että unionin tuomioistuin hylkäsi tämän pitkään

⁴³⁵ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 21.

⁴³⁶ C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742

⁴³⁷ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 30.

⁴³⁸ Kuten tämän tutkielman kannalta olennaisten ympäristö- ja energiatuensuuntaviivojen tai esimerkiksi Vuosien 2014–2020 aluetukisuuntaviivojen (2013/C209/01) tai Tutkimus- ja kehitystyöhön tai innovaatiotoimintaan myönnettävän valtiontuen puiteiden (2014/C198/01) osalta.

⁴³⁹ Eidissen, Stig. 2020. Common interest as condition for state aid compatibility. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4). s. 452

⁴⁴⁰ C-594/18 P Itävalta v. komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 20.

komission ratkaisukäytännössä vaalitun tulkinnan siitä, että kaikkia SEUT 107 artiklan 3 kohdan alakohtia tulisi tulkita yhtenäisesti, eikä toisiaan vastaan. Tästä esimerkkinä esimerkiksi se, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohta ei sisällä esimerkiksi lainkaan negatiivista edellytystä markkinahäiriöstä.⁴⁴¹ Huolimatta tästä suhteellisen yllättävästä irtiotosta, voidaan väittää, ettei Hinkley Point C -ratkaisun antaminen ei kuitenkaan välttämättä edelleenkään poistanut yleisen edun mukaisuuden edellytyksen olemassaoloa.⁴⁴² Unionin tuomioistuimella on tietenkin valta todeta komission tulkintakehys vääräksi, kuten edellä komission ja tuomioistuinten suhdetta käsiteltäessä kävi ilmi, mutta sen tueksi, että tätä Hinkley Point C -tapausta tulisi tulkita ennemmin suppeasti kuin laajasti, puhuu useampi seikka. Tämän vuoksi on paikallaan käsitellä yleisen edun mukaisuutta koskettavaa tulkintakehystä lyhyesti ja sitä, miksi ei voida varmuudella katsoa unionin tuomioistuimen täysin luopuneen sen edellyttämisestä Hinkley Point C -ratkaisusta huolimatta.

Unionin tuomioistuimet olivat ottaneet ennen Hinkley Point C -tapausta kantaa tuen yhteisen edun mukaisuuteen muun muassa Mediaset-tapauksessa⁴⁴³, kuitenkin Hinkley Point C -ratkaisun voidaan katsoa olevan poikkeuksellinen monestakin syystä, ei vähiten sen takia, että se oli ensimmäinen kerta, kun unionin tuomioistuin otti kantaa siihen, kuuluuko yleisen edun mukaisuuden edellytys SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan edellyttämiin edellytyksiin, ei vain siihen, että miten tätä edellytystä tulisi soveltaa.⁴⁴⁴ Hinkley Point C -tapauksessa kyse oli myös vahvasti yhteisen edun mukaisuudesta, minkä edellytyksen aineelliseen sisältöön sekä komission ratkaisu että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu olivat ottaneet kantaa. Olihan tilanne, mitä herkullisin ympäristönsuojelullisten tavoitteiden edistämistä koskevaan kannanottoon, sillä tämän jäsenvaltioiden välisen riidan molemmat osapuolet väittivät jatkavansa oikeusprosessia suojellakseen ympäristöä.⁴⁴⁵ Yhdistynyt Kuningaskunta väitti ydinvoimaa koskevan tukitoimenpiteen palvelevan yhtä lailla unionin yhteisiä tavoitteita: päästöttömyyttä, huoltovarmuutta ja sähköntuotannon eriyttämistä, kuin

⁴⁴¹ Eidissen, Stig. 2020. Common interest as condition for state aid compatibility. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(4). s.462. SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohta toteaa, että sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ”*tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä 349 artiklassa tarkoitetuilla alueilla, niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen.*” Kohta ei sisällä negatiivista edellytystä sille, että tuki ei saisi vaikuttaa kielteisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

⁴⁴² kts. väitteen taustaksi esim. Eidissen, Stig. 2020. Common interest as condition for state aid compatibility. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(4). s. 452-463.

⁴⁴³ T-177/07 Mediaset v. komissio, ECLI:EU:C:2011:533

⁴⁴⁴ Eidissen, Stig. 2020. Common interest as condition for state aid compatibility. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 2020(4). s. 452

⁴⁴⁵ Julkisasiames G. Hoganin ratkaisuehdotus: Asia C-594/18 P Hinkley Point C, ECLI:EU:C:2020:352, kohta 1

moni uusiutuvan energian ratkaisu palvelisi. Myös moni positiivisen kommentin jättänyt tukija kommentoi, että ydinenergia voi olla yksi suurimmista tekijöistä vähähiilisessä sähköntuotannossa ja auttaa sähköntuotannon eriyttämisessä.⁴⁴⁶ Yhdistynyt kuningaskunta väitti lisäksi, että päästökauppa ei olisi riittävä takamaan päästöttömyyttä päästöoikeuksien alhaisen hinnan vuoksi, vaan päästöttömyystavoitteeseen tarvitaan muita toimia.⁴⁴⁷ Komissio viittasi ratkaisussaan päästökaupan merkitykseen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa, mutta totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan huomio päästöttömyydestä olevan kuitenkin ansiokas pitkällä tähtäimellä.⁴⁴⁸ Yritykset eivät todennäköisesti itsessään löydä kannustimia päästöttömyyteen, miettiessään tiettyjä teknologisia ratkaisuja tai tuotantoa, vaan niillä täytyy olla riittävä muu kannustin tähän.⁴⁴⁹ Komissio ei halunnut selvästi kuitenkaan ottaa kantaa, oliko tukitoimi ylipäänsä unionin yhteisten ympäristönsuojelutavoitteiden tai erityisemmin päästötavoitteiden mukainen,⁴⁵⁰ mutta se kuitenkin hyväksyi sinällään, että ydinenergiaakin tukeva toimenpide voi olla yleisen edun mukainen, jos se tukee eriyttämis- ja huoltovarmuustavoitteita,⁴⁵¹ vaikkakin kriittisimpien näkökantojen mukaan unionin valtioneuvoston politiikalla tulisi tähdätä turvallisimpiin tavoitteisiin ja kohdistaa kaikki tuki vihreän tai uusiutuvan energian tukemiseen.⁴⁵² Itävalta ja Luxemburg nostivat Itävallan nostamasta kanteesta unionin yleiseen tuomioistuimeen edenneessä tapauksessa esille, että tietyt jäsenvaltiot ovat aina hylänneet ajatuksen, jonka mukaan uusien ydinreaktorien rakentaminen olisi yhteisen eurooppalaisen edun mukainen tavoite.⁴⁵³ Itävallassa säädettiin jo vuonna 1978 ydinvoimakieltolaki⁴⁵⁴, jonka peruseriaate on edelleen Itävallassa voimassa,⁴⁵⁵ minkä vuoksi Itävalta näki toimenpiteen unionin yhteisen edun vastaisena, koska kaikissa jäsenvaltioissa ei vallinnut konsensus ydinsääntelyn osalta.⁴⁵⁶

Unionin tuomioistuin kuitenkin kumosi unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen yleisen edun mukaisuuden välttämättömyydestä osana SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan

⁴⁴⁶ SA.34947 Support to Hinkley Point C Nuclear Power Station, kohta 87

⁴⁴⁷ SA.34947 Support to Hinkley Point C Nuclear Power Station kohta 203

⁴⁴⁸ SA.34947 Support to Hinkley Point C Nuclear Power Station, kohdat 376 ja 378

⁴⁴⁹ Robins, Nicole; ja Chakma, Tridevi. 2016. State aid in energy under the spotlight: The implications of the Hinkley Point Decision. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2016(2). s. 251

⁴⁵⁰ Szyszczak, Erika. 2015. State aid for energy infrastructure and nuclear power projects. *ERA-Forum*, 16(1). s. 25–38

⁴⁵¹ SA.34947 Support to Hinkley Point C Nuclear Power Station, kohta 374

⁴⁵² Szyszczak, Erika. 2015. State aid for energy infrastructure and nuclear power projects. *ERA-Forum*, 16(1). s. 25–38.

⁴⁵³ T-356/15 Itävalta v. Komissio, ECLI:EU:T:2018:439, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, kohta 80

⁴⁵⁴ BGBl. Nr. 676/1978: das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich

⁴⁵⁵ BGBl. I Nr. 149/1999: Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich

⁴⁵⁶ T-356/15 Itävalta v. komissio, ECLI:EU:T:2018:439, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, kohta 69

mukaista tulkintaa. Se totesi, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa ei, toisin kuin 3 kohdan b kohdassa, aseteta tuen soveltuvuuden edellytykseksi sitä, että tuella pyritään yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen.⁴⁵⁷ Vaikka SEUT 107 artiklan 3 kohta tuleekin suoraan sovellettavaksi ydinenergian osalta, koska tarkempaa sääntelyä valtiontuista ei Euratomin perustamissopimuksessa ole, eikä Euratomin perustamissopimus ole tämän kanssa muuten ristiriidassa⁴⁵⁸, on komissio rajannut omien soft law -instrumenttiansa eli suuntaviivojen ulkopuolelle ydinenergian. Mitään komission antamia suuntaviivoja ei siten voida myöskään soveltaa tapaukseen.⁴⁵⁹ Tämän perusteella voitaisiin tietenkin kysyä, oliko komissio tehnyt omien suuntaviivojensa vastaisesti laajentamalla suuntaviivoistaan omaksuttua yleisen edun mukaisuuden periaatetta laajemmalle kuin suuntaviivojen soveltamisala antoi myöten. Itävalta vetosi valituksessaan kuitenkin komission aikanaan antamaan asiakirjaan ”Taloudellisen arvioinnin yhteiset periaatteet: valtiontuen yhteismarkkinoille soveltuvuus EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti”, joka sen mukaan tuli sovellettavaksi tapauksessa. Unionin tuomioistuin katsoi, että asiakirja sinällään voitaisiin ymmärtää puitteina tai tiedonantona, josta komissio ei voi lähtökohtaisesti poiketa sillä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun tai luottamuksensuojan kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita, mutta se muistutti, että vaikka näin olisi, ei komissiolla ole tuon asiakirjankaan perusteella missään tapauksessa oikeutta supistaa perusteettomasti SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan ulottuvuutta ja harjoittaa primaarioikeuden vastaista ratkaisukäytäntöä.⁴⁶⁰

Tästäkin huolimatta on paikallaan kysyä, että tuliko yleisen edun mukaisuuden edellytys todella lopullisesti rajattua SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan ulkopuolelle, sillä, jos näin olisi, tämän voisi katsoa rikkovan luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta poikkeamalla niin paljon aikaisemmasta yleisestä kohdan soveltamisesta unionin oikeudessa. Unionin tuomioistuimen onkin jatkossa sen niin halutessa mahdollisuus ottaa supistava tulkinta Hinkley Point C -ratkaisuunsa ja palata aikaisempaan ratkaisukäytäntöön muun muassa

⁴⁵⁷ C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 20

⁴⁵⁸ C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohdat 32–33:

”Koska Euratomin perustamissopimuksessa ei ole valtioneuvoston sääntöjä, SEUT 107 artiklaa voidaan näin ollen soveltaa tällä alalla, kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa.”

⁴⁵⁹ C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohdat 20 ja 22.

⁴⁶⁰ C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -ratkaisu, ECLI:EU:C:2020:742, kohdat 23–24

vedoten unionin yleisen tuomioistuimen pitkään käytäntöön yhteisen edun mukaisuuden tulkitsijana.⁴⁶¹

5.3.3.2. Taloudellisen toiminnan myönteiset vaikutukset koko yhteiskuntaan ja soveltuvin osin sen unionin toimintapolitiikkojen kannalta

Edellä mainituista syistä johtuen se, että tuleeko yleisen edun mukaisuutta arvioida osana positiivisen ehdon täyttymistä, on epävarmaa. Tästä syystä komissio onkin todennäköisesti luonnoksessaan ilmastosuojelu- ympäristönsuojelu- ja energiätuen suuntaviivoiksi pidättäytynyt eksplisiittisesti viittaamaan yleisen edun mukaisuuteen. Uusien suuntaviivojen luonnoksessa esitetäänkin, että jäsenvaltion tulee valtioneuvoston ilmoituksissaan yksilöidä taloudellinen toiminta, jota tuella edistetään, ja se, miten kyseistä toimintaa tuetaan. Jäsenvaltion on uuden luonnoksen mukaan myös kuvattava mahdollinen unionin ilmasto-, ympäristö- ja energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamista edistävä vaikutus ja erityisesti tuen odotetut hyödyt, jotka liittyvät sen olennaiseen vaikutukseen ympäristönsuojeluun, mukaan lukien ilmastonmuutoksen hillitseminen, tai energian sisämarkkinoiden tehokkaaseen toimintaan.⁴⁶² Ratkaisu on edellisen Hinkley Point C -ratkaisukäytännön valossa ymmärrettävä ja samalla helpottava, sillä siinä positiivisen ehdon mukaisuus yhdistetään ilmaston- ja luonnonsuojeluun sekä energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen, joiden merkityksen on tullutkin kasvaa vihreän kehityksen ohjelman myötä. Lisäksi on kiistämätöntä, että kaikkien jäsenvaltioiden intressissä on lisätä luonnonsuojelun määrää pitkällä tähtäimellä, mikä käy myös ilmi edellä mainituista SEU 3 artiklasta, SEUT 191 artiklasta sekä perusoikeuskirjan 37 artiklasta.⁴⁶³ Tietenkin myös näin muotoiltu positiivisen ehdon mukainen kriteeri jättää ydinvoiman osalta auki sen, että voiko ydinvoimatuella olla odotettuja hyötyjä, jotka liittyvät sen olennaiseen vaikutukseen ympäristönsuojeluun, mukaan lukien ilmastonmuutoksen hillitseminen, tai energian sisämarkkinoiden tehokkaaseen toimintaan.

5.3.3.3. Kannustava vaikutus

Tuella pitää lisäksi olla, jo vakiintuneen komission tulkintakehyksen mukaan, kannustava vaikutus soveltuakseen sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan

⁴⁶¹ Eidissen, Stig. 2020. Common interest as condition for state aid compatibility. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4). s. 462

⁴⁶² Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneuvostolle, kohdat 22-24

⁴⁶³ Sikora, Alicja. 2020. Applicability of the EU State Aid and Environmental Rules in the Nuclear Energy Sector - Case C-594/18P Republic of Austria v Commission ('Hinkley Point')," *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(4). s. 515-520

mukaisesti. Myös luonnoksessa ilmaston-, ympäristönsuojelun- ja energianvaltiontuiksi toistetaan tämä kriteeri osana SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista positiivisen ehdon mukaisuuden arviointia,⁴⁶⁴ ja sen voikin siten sanoa vakiinnuttaneensa paikkansa osana sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointia alun kritiikin jälkeen.⁴⁶⁵ Kannustavalla vaikutuksella tarkoitetaan sitä, että tuki saa tuensaajan muuttamaan toimintatapaansa tai käyttäytymistään ja harjoittamaan lisää taloudellista toimintaa tai harjoittamaan ympäristöystävällisempää taloudellista toimintaa, jota se ei harjoittaisi ilman tukea tai harjoittaisi rajallisemmin.⁴⁶⁶ Tuen tulee siten vaikuttaa ympäristönsuojelun tason nostamiseksi tai energiamarkkinoiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Edellytys on lisäksi, että tuensaaja ei tekisi tätä ilman tukea.⁴⁶⁷ Komission mukaan kannustavaa vaikutusta ei voi olla lähtökohtaisesti ainakaan silloin, jos tuensaaja on aloittanut hankkeen toteuttamisen jo ennen tuen hakemista, muutamaa suuntaviivoissa mainittua poikkeusta lukuun ottamatta.⁴⁶⁸ Tällä viitataan lähtökohtaisesti aikajärjestykseen, joka ratkeaa *ratione temporis* -tutkimuksella.⁴⁶⁹ Tuki ei voi myöskään olla keino tavanomaisen liiketoimintariskin yksinomaiseksi pienentämiseksi, eli sillä ei saa kuitata yritykselle joka tapauksessa tulevia kustannuksia.⁴⁷⁰ Suuntaviivojen mukaan tukea ei saa myöntää yrityksille niiden tavanomaisen liiketoiminnan pyörittämiseksi siitäkään huolimatta, että tällä tavanomaisella liiketoiminnalla olisi positiivinen vaikutus ympäristöön. Tällä tarkoitetaan puhtaimmillaan sitä, että yritys ei saa käyttää tukea ainoastaan mukauttaakseen toimintaansa voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi, vaikka lainsäädännön tarkoituksena olisi ympäristönsuojelu. Ennen suuntaviivojen luonnoksen julkaisemista, joissakin lähteissä toivottiin tämän vuoksi, että vihreän kehityksen ohjelman innoittamana, uusissa suuntaviivoissa otettaisiin tarkempaan

⁴⁶⁴ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutuelle, kohta 25

⁴⁶⁵ Cini, Michelle. 2021. State aid control from a political science perspective. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

⁴⁶⁶ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtioneutusta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 49, Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutuelle, kohdat 25–26

⁴⁶⁷ Tämä on tullut vahvistetuksi mm. myös tapauksessa: T-162/06 Kronoply GmbH & Co. KG v. Komissio, ECLI:EU:T:2009:2, nk. Kronoply-tapaus.

⁴⁶⁸ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtioneutusta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 50; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutuelle, kohta 28.

⁴⁶⁹ T-162/06 Kronoply GmbH & Co. KG v. Komissio, nk. Kronoply-tapaus, ECLI:EU:T:2009:2, kohta 80

⁴⁷⁰ Yhdistetyt tapaukset C-630/11 P – C-633/11 P HGA Srl. ja muut v. Komissio, ECLI:EU:C:2013:387, kohta 104; ja C-390/06 Nuova Agricast, ECLI:EU:C:2008:224, kohta 68, jotka on toistettu: Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtioneutusta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 49; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutuelle, kohdat 25–26

tarkasteluun tämä edellä mainittu vaatimus, jonka mukaan tukea ei voida myöntää, mikäli yrityksen toiminta on unionin standardien mukaista, riippumatta siitä, ovatko unionin standardit edistyksellisiä ympäristönsuojelun ja energian osalta.⁴⁷¹ Suuntaviivojen oletus pohjaa vanhastaan olettamukseen, että unionin standardit eivät olisi kunnianhimoisia, vaan pikemminkin pohjaisivat reaktionaarisiin politiikkoihin.

Vuoden 2022 suuntaviivojen luonnoksessa tämä on muotoiltu niin, että mikäli tukea käytetään pelkästään toiminnan sopeuttamiseen unionin normien mukaiseksi, tuella ei periaatteessa olisi kannustavaa vaikutusta komission näkemyksen mukaan.⁴⁷² Vihreän kehityksen ohjelma asettaa unionin ilmastoneutraalisuuden tavoitteet monella globaalilla mittarilla korkealle, joten toive siitä, että yrityksiä tuettaisiin näihin tavoitteisiin pääsemiseksi, vaikuttaa osaltaan ymmärrettävältä. Saattaa olla myös epärealistista odottaa, että kaikkien jäsenvaltioiden yritykset, ainakaan ensi alkuun, pystyvät laajalla rintamalla ylittämään unionin asettamat tavoitteet.⁴⁷³ Tulevien suuntaviivojen luonnoksen muotoilu ”periaatteessa” jättää kuitenkin hieman pelivaraa tähän tulkintaan. Tämän lisäksi tulevissakin suuntaviivoissa todetaan uudelleen, jo aiemmissa vuosien 2014-2020 suuntaviivoissa todettu ohjeistus siitä, että mikäli unionin normi on kuitenkin jo hyväksytty mutta ei vielä voimassa, voidaan tuella katsoa olevan poikkeuksellisesti kannustava vaikutus, jos se kannustaa investoinnin toteuttamiseen jo ennen normin voimaantuloa.⁴⁷⁴ Pidättyväinen suhtautuminen on ymmärrettävää, sillä voidaan myös argumentoida, että parhaassa tapauksessa markkinapohjaisten kannustimien idea on nimenomaan kannustaa ylittämään ne halutut standardit, kun regulaatiolla vain asetetaan ne. Näin asetettuna sen voidaan myös katsoa vähentävän tarpeetonta julkisten varojen käyttöä⁴⁷⁵, mutta toisaalta voidaan argumentoida ympäristönäkökohdista, että tarkoitus ei ole kuitenkaan karsia kaikkea ympäristönsuojeluun myönnettävää tukea.

⁴⁷¹ Verschuur, Steven; ja Sprolli, Cecilia. 2020. The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy towards the Future. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(3). s. 288

⁴⁷² Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 31

⁴⁷³ Verschuur, Steven; ja Sprolli, Cecilia. 2020. The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy towards the Future. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 2020(3). s. 288

⁴⁷⁴ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 31

⁴⁷⁵ Nicolaidis, Phedon. 2015. A Critical analysis of reductions from environmental taxes in the new Guidelines on state aid for environmental protection and energy 2014-2020. *Energy & Environment*. 2015-01-01, Vol.26 (4). s.575

5.3.3.4. Mitään asiaan liittyvää unionin oikeuden säännöstä ei rikota

Viimeisenä positiivisen ehdon alakohtana vuoden 2022 ilmaston-, ympäristönsuojelu- ja energiatauen suuntaviivojen luonnoksessa mainitaan, että täyttääkseen positiivisen ehdon, tuki tai sen ehdot, mukaan lukien rahoitusmenetelmä, ei saa rikkoa mitään asiaan liittyvää unionin oikeuden säännöstä. Näin on esimerkiksi silloin, jos tukeen sovelletaan ehtoja, joiden mukaan tukea myönnetään suoraan tai välillisesti tuotteiden tai laitteiden alkuperän perusteella,⁴⁷⁶ mikä on tullut vahvistetuksi unionin oikeuskäytännössä.⁴⁷⁷ Tätä kohtaa voinee toki pitää lähes itsestäänselvytenä, mutta sen toteutumista vuosien 2014-2020 suuntaviivojen mukaan myönnetyn tuen osalta, on voitu *de facto* kritisoida, sillä nykyisten suuntaviivojen voidaan katsoa mahdollistaneen ympäristön- ja ilmastonsuojelulle kielteisten tukien myöntämisen salliessaan fossiilisille polttoaineille myönnettävät tuet. Kriittisimmät äänet olivat kyllä pitäneet fossiilisille polttoaineille myönnettyä tukea jo ennenkin unionin primaarioikeudellisten säännösten eli SEUT 191 artiklan ympäristönsuojelun tavoitteiden, SEUT 11 artiklan eli ympäristönsuojelun läpileikkausperiaatteen ja SEUT 7 artiklan mukaisen johdonmukaisuusvaatimuksen vastaisena, minkä lisäksi sen on voinut katsoa sotivan perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaista ympäristöperusoikeutta vastaan. Tämän vahvisti unionin tuomioistuinkin Hinkley Point C -ratkaisussaan, jossa se totesi, että tuki, jolla rikotaan unionin ympäristösääntöjä, ole sisämarkkinoille soveltuva.⁴⁷⁸ Nyt tämä on kuitenkin ikään kuin selvennyksenä kirjattu myös suuntaviivojen luonnokseen ja vahvistaa entisestään unionin politiikkojen johdonmukaisuutta SEUT 7 artiklan mukaisesti.

5.3.3.5. Tarve valtiontukitoimenpiteisiin

Negatiivinen ehto eli se, ettei tuki saa perusteettomasti vaikuttaa kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun vastaisesti, pitää sisällään ensinnäkin sen, että toimenpide on tarpeellinen. Unionin valtiontukiajattelu lähtee lähtökohtaisesti hyvinvointitaloustieteisiin perustuvasta ajatuksesta⁴⁷⁹, jonka mukaan kilpailuun perustuvilla markkinoilla on taipumus saada aikaan tehokkaita tuloksia taloudellisen toiminnan, hintojen, tuotoksen ja resurssien käytön osalta, mutta se hyväksyy myös sen, että markkinoilla voi olla markkinahäiriöitä, joissa markkinoiden omin voimin ei todennäköisesti päästä näihin tehokkaisiin tuloksiin,

⁴⁷⁶ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 32.

⁴⁷⁷ C-390/06 Nuova Agricast Srl. v. Ministero delle Attività Produttive, ECLI:EU:C:2008:224, kohta 51; ja C-594/18 P Itävalta v. Komissio, nk. Hinkley Point C -tapaus, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 44.

⁴⁷⁸ C-594/18 P Itävalta v. Komissio, Hinkley Point C -tapaus, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 45.

⁴⁷⁹ Coppi Lorenzo. 2012. The Role of economics in State aid analysis and the Balancing test. Teoksessa: Szyszczak, Erika. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 69–73

mikä johtaa siihen, ettei parasta mahdollista tulosta voida saavuttaa. Valtiontuet tuleekin kohdentaa tällaisiin markkinoiden toimintapuutteiden korjaamisiin, joita markkinat eivät voi itse tehdä.⁴⁸⁰ Lisäksi, mikäli jäsenvaltioiden käytettävissä on jokin keino, joka puuttuu jo tiettyyn havaittuun markkinapuutteeseen osin, on jäsenvaltion osoitettava, että kyseinen tuki kohdistuu käytännössä jäljellä olevaan korjaamattomaan osaan markkinoiden toimintapuutteesta.⁴⁸¹ Mielenkiintoista on, että uusien suuntaviivojen luonnoksessa termi ”yhteinen tavoite” on poistunut todennäköisimmin Hinkley Point C -tapauksen myötä, minkä sijasta puhutaan vain tehokkaimmasta mahdollisesta lopputuloksesta.

Ympäristö- ja energiatuen osalta merkittävimmät markkinoiden toimintapuutteet ovat negatiiviset ja positiiviset ulkoisvaikutukset, epäsymmetrinen informaatio sekä puutteellinen koordinointi, mitä voidaan pitää hyvänä esimerkkinä taloustieteiden merkityksen kasvusta valtiontukiarvioinnissa.⁴⁸²

Negatiiviset ulkoisvaikutukset esimerkiksi esiintyvät useimmiten ympäristötukitoimien yhteydessä silloin, kun ympäristön pilaantumista ei ole hinnoiteltu asianmukaisesti. Mikäli yritys ei joudu riittävällä tavalla vastuuseen aiheuttamastaan pilaantumisesta, siten, että se ei joudu korvaamaan kuluttajille ja yhteiskunnalle pilaantumisen aiheuttamia kustannuksia riittävällä tavalla, aiheuttaa tämä pahimmillaan sen, ettei yrityksillä ole riittävää kannustinta välttää aiheuttamaansa pilaantumista tai toteuttaa yksittäisiä, esimerkiksi tuotantoteknisiä, toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi.⁴⁸³ Toki on huomioitava, että yritykset ovat yhä enenevässä määrin alkaneet nähdä ympäristönsuojelulliset näkökohdat myös omien etujensa mukaisina⁴⁸⁴ ja laajempaa keskustelua on käyty yritysten etupolitiikasta.⁴⁸⁵

Positiivisten ulkoisvaikutusten olemassaolo tarkoittaa puolestaan sitä, että silloin kun osa investoinnin tuomasta edusta koituu muille markkinatoimijoille kuin investoijille, voidaan

⁴⁸⁰ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 34; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 33.

⁴⁸¹ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohdat 36–37; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 34.

⁴⁸² Coppi Lorenzo. 2012. The Role of economics in State aid analysis and the Balancing test. Teoksessa: Szyszczak, Erika. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 69–73

⁴⁸³ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 35; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 33.

⁴⁸⁴ Komission valmisteluasiakirja vihreän kulutuksen sitoumuksista, 1.2.2021: Working Document for the Green Consumption Pledges.

⁴⁸⁵ kts. esim. Kokko, Kai; ja Mähönen, Jukka. Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuriidikka 1/2015 s. 35–73

väittää, että yritykset vähemmän investointeja. Komission mukaan tyypillisiä esimerkkejä positiivista ulkoisvaikutuksista ovat investoinnit ekoinnovointiin, järjestelmän vakauteen, uusiin ja innovatiivisiin uusiutuviin energialähteisiin liittyviin teknologioihin tai kun on kyse energiainfrastruktuureista tai sähkön toimitusvarmuutta koskevista toimenpiteistä, joista hyötyvät useat jäsenvaltiot tai useammat kuluttajat.⁴⁸⁶

Myös epäsymmetrinen tai epätäydellinen informaatio voi estää parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen tai johtaa tehottomaan tulokseen. Tätä ongelmaa on kutsuttu sitruunaongelmaksi nobelisti George Akerlofin mukaan.⁴⁸⁷ Epäsymmetrisellä informaatio markkinoilla syntyy, kun yhdellä markkinaosapuolella on käytettävissä vähemmän tietoa kuin toisella. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi rajat ylittävissä infrastruktuuriyhteistyön hankkeissa, kun yksi osapuoli on huonommassa asemassa informaation suhteen kuin toinen, mikä saattaa estää esimerkiksi ympäristöinvestointien toteutumista, joiden poistoaika on tavallista suurempi.⁴⁸⁸ Tämä saattaa lisätä keskittymistä lyhyen aikavälin suunnitteluun sen sijaan, että ympäristön arvo nähtäisiin mitattavana arvona⁴⁸⁹ tai osana pidempiaikaista tulevaisuuden suunnittelua, sillä ilman tervettä ympäristöä, ei yritykselläkään ole toimintaedellytyksiä.⁴⁹⁰

Lisäksi komissio nimeää markkinoiden toimintapuutteen syyksi puutteellisen koordinoinnin, joka voi syntyä mm. silloin, kun sijoittajilla on erilaisia intressejä, kannustimet ovat ristiriitaiset tai muuten yhteistyön tuloksia koskevia epävarmuuksia on.⁴⁹¹

⁴⁸⁶ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 35 ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 33.

⁴⁸⁷ Coppi, Lorenzo. The Role of economics in State Aid analysis and the Balancing test. Teoksessa: Szyszczak, Erika. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 69–73

⁴⁸⁸ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 35. Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 33.

⁴⁸⁹ kts. esim. Kingston, Suzanne. 2012. Greening European Competition Law. Cambridge: Cambridge University Press. s. 176

⁴⁹⁰ Voigt, Christina. 2014. Article 11 TFEU in the light of the principle of sustainable development in international law. Teoksessa: Sjøfjell, Beate; ja Wiesbrock, Anja. The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously. Abingdon: Routledge.

⁴⁹¹ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 35; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 33.

Tämä aiheuttaa sen, etteivät tuotteet, joilla muuten olisi kysyntää, välttämättä pääsy markkinoille.⁴⁹²

5.3.3.6. Tarkoituksenmukaisuus verrattuna vaihtoehtoihin poliittisiin välineisiin

Kuten aiemmin kappaleessa 4 käytiin läpi, valtiontuki ei ole ainut jäsenvaltioiden käytössä oleva väline ilmaston- ja ympäristönsuojelullisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän vuoksi tulee osoittaa, että kyseinen valtiontukitoimenpide on tarkoituksenmukaisin keino saavuttaa tuen tavoite, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiolla ei saa olla käytössään vähemmän vääristävää toimintamuotoa ja tukivälinettä, jolla voidaan saavuttaa samat tulokset. Jäsenvaltioiden käytettävissä saattaa olla vaihtoehtoisia politiikkoja ja toimenpiteitä, kuten muita markkinapohjaisia ratkaisuja, kysyntään vaikuttavia toimenpiteitä, verotuksellisia ratkaisuja, julkisia hankintoja tai jopa vapaaehtoisuuteen perustuvia toimenpiteitä, joiden vaikutus saattaa olla merkittävä korkeamman ympäristönsuojelullisen tason saavuttamiseksi.⁴⁹³ Esimerkiksi Saksassa hiilivoimaloiden asteittaiseksi sulkemiseksi annetun tuen tapauksessa, tukimuotoa vertailtiin jo olemassa olevaan sääntelyyn, johon lukeutuu muun muassa päästökauppasääntely, uusiutuvan energian tukeminen, kansallisen minimihinnan asettaminen hiilidioksidille päästökauppasektorilla tai tavanomainen kivihiiilen alasajo ilman tarjouskilpailua. Saksan tapauksessa tarjouskilpailun kautta myönnetty tuki nähtiin tarkoituksenmukaisena, sillä muille vertailluilla vaihtoehdoilla ei päästy samaan lopputulokseen, koska ne eivät kannustaneet yhtä hyvin sähkön tuottamista vaihtoehtoisista lähteistä. Tapauksessa arvioitiin lisäksi oikeasuhtaisuutta vihreän kehityksen ohjelman edellyttämän oikeudenmukaisen siirtymän vaatimuksen nimissä ja todettiin, että muilla tukitoimilla ei saavutettaisi myöskään samaa oikeusvarmuuden astetta, millä olisi myös huoltovarmuuden ja työntekijöiden kannalta negatiivinen vaikutus.⁴⁹⁴ Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin yhteydessä on lisäksi tärkeä varmistua, etteivät mitkään asetetutuista markkinapohjaisista toimenpiteistä joko

⁴⁹² Coppi, Lorenzo. The Role of economics in State Aid analysis and the Balancing test. Teoksessa: Szyszczak, Erika. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 69–73

⁴⁹³ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 40; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 38

⁴⁹⁴ Komission päätös: SA.58181 Steinkohleausstieg, kohdat 118–121

toimi toisiaan vastaan tai kumoa tosiaan.⁴⁹⁵ Näin ollen kompensatioiden vaikutuksen arvioimista, esimerkiksi päästökaupan osalta, ei saa jättää huomiotta.

Komissio mainitsee sääntelyn ja markkinaehtoisten välineiden olemassaolon tärkeimpinä keinoina näiden ilmasto-, ympäristö- ja energia-alan tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä lisäksi se mainitsee, että vapaaehtoisten ympäristömerkkien kaltaisten ohjaustoimenpiteiden ja ympäristöystävällisten teknologioiden leviämisen vaikutus voi olla merkittävä korkeamman ympäristönsuojelun tason saavuttamisen kannalta.⁴⁹⁶ Tällaisia toimenpiteitä voivat olla muun muassa uuden kuluttaja-asioiden toimintaohjelman mukaiset vihreään siirtymään tukeutuvat keinot tukea kuluttajia osallistumaan ilmastoneutraaliuden saavuttamiseen henkilökohtaisesti muun muassa paremman viherpesusuojaan kautta sekä komission yhteistyö talouden toimijoiden kanssa, jossa se kannustaa näitä vapaaehtoisin sitoumuksiin toimista kestävän kulutuksen tukemiseksi tavalla, joka ylittää lainsäädännössä säädetyt vaatimukset. Lisäksi on huomattava, että myös kuluttajien energiavalinnat ovat avainasemassa ilmastoneutraaliuden saavuttamisessa vuoteen 2050 mennessä.⁴⁹⁷

Suuntaviivoissa on lisäksi viittaus SEUT 191 artiklan 2 kohdan saastuttaja maksaa -periaatteeseen, jonka mukaan tukea ei voida myöskään myöntää taholle, joka on toimillaan aiheuttanut negatiivisia toimintapuutteita muun muassa saastuttamisen tai ympäristön pilaantumisen kautta.⁴⁹⁸ Tällaista tukea ei voitaisi pitää tarkoituksenmukaisena. Tämä on tärkeä lisäohjeistus ja vahvistaa entisestään jo aiemmin mainittuja esteitä myöntää tukia fossiilille polttoaineille, vaikka asian tulisikin olla edellä mainittujen unionin ympäristöperiaatteiden valossa muutoinkin selvä.

5.3.3.7. Tuen oikeasuhtaisuus ja läpinäkyvyys

Tuen on oltava myös rajattu siihen vähimmäismäärään, joka on välttämätön, jotta voidaan saavuttaa asetetut ilmaston-, ympäristönsuojelu- ja energiatavoitteet. Välttämätön määrä määritetään komission mukaan siten, että tavoitteen saavuttamisen edellyttämiä ylimääräisiä

⁴⁹⁵ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 42; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 40

⁴⁹⁶ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 41; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 39

⁴⁹⁷ Komission tiedonanto: Uusi kuluttaja-asioiden toimintaohjelma: Kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestävän elpymisen varmistamiseksi, COM/2020/696, kohta 3.1.

⁴⁹⁸ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 44; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 41

nettokustannuksia verrataan vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa tukea ei myönnettäisi.⁴⁹⁹ Tällä pyritään välttämään mahdollinen ylikompensaatio.

Lisäksi negatiivisen ehdon täyttymisen osalta, jäsenvaltion on varmistuttava valtiontukea myöntäessään, että kilpailijoilla on mahdollisuus saada asiaankuuluvat tiedot tuetuista toimista.⁵⁰⁰ Tämän kriteerin *de facto* toteutumattomuutta on kritisoitu,⁵⁰¹ mutta osana suuntaviivojen uusimista asiaan on kiinnitetty paremmin huomiota. Tämä on hyvä, nimittäin lisääntynyt ympäristötukien läpinäkyvyys parantaisi tuen etujen ja kustannusten arvioimista erityisesti hiilestä luopumistukien osalta.⁵⁰²

5.3.3.8. Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

Lisäksi SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella sisämarkkinoille soveltuvan tukimuodon tulee täyttää negatiivinen ehto siitä, että tuki ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä kohtuuttomalla tavalla. Tämä edellyttää sitä, että ensin arvioidaan kyseessä olevan tuen vääristävä vaikutus kaupankäynnin edellytyksiin.⁵⁰³ Muutoksena aikaisempiin suuntaviivoihin ilmastonsuojelun, ympäristön- ja energiansuuntaviivoissa, ei ole enää mainintaa tuen aiheuttamasta allokatiivisesta tehottomuudesta ja sisämarkkinoiden taloudellisen suorituskyvyn häiriintymisestä,⁵⁰⁴ sillä on tietenkin sinällään selvää, että kaikki tukitoimenpiteet aiheuttavat jo luonteensa vuoksi kilpailun vääristymistä ja vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin on myös ympäristötarkoituksiin myönnettävä tuen kohdalla, joka suosii jo luonteensa puolesta yleensä ympäristöystävällisiä energiamuotoja, tuotteita ja teknologioita muiden, enemmän pilaantumista aiheuttavien vastaavien kustannuksella. Tätä ei voida kuitenkaan lähtökohtaisesti pitää kohtuuttomana kaupankäynnin edellytysten vääristämisenä, sillä sen voi katsoa puuttuvan tarpeellisesti edellä käsiteltyihin markkinoiden toimintapuutteisiin. On myös selvää, että ympäristöystävällisten energiamuotojen, tuotteiden ja teknologioiden suosiminen on omiaan

⁴⁹⁹ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohdat 69–70; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohdat 46–47

⁵⁰⁰ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 106; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 56

⁵⁰¹ Jaeger, Thomas. 2014. State aid and transparency: natural contradiction. *European State Aid Law Quarterly* (ESTAL), 2014(3). s. 386–389

⁵⁰² EEAG revision support study

⁵⁰³ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohdat 61–62

⁵⁰⁴ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 89

edistämään vihreän kehityksen ohjelman kehyksen myötä kiristyneiden päästötavoitteiden saavuttamista.⁵⁰⁵

Ilmaston-, ympäristönsuojelun ja energia-alan suuntaviivojen luonnoksessa sekä tällä hetkellä voimassa olevissa 2014–2020 suuntaviivoissa tukea saavien yritysten asemaa ja siten vääristymää arvioidaan erityisesti suhteessa muihin ympäristöystävällisiä energiamuotoja, tuotteita ja teknologioita hyödyntäviin yrityksiin.⁵⁰⁶ Erona tulevien suuntaviivojen luonnoksen ja tällä hetkellä voimassa olevien 2014–2020 suuntaviivojen välillä on kuitenkin se, että tulevien suuntaviivojen luonnoksessa mainitaan eksplisiittisesti sellainen vääristymä, joka aiheutuisi siitä, että tukea myönnettäisiin hankkeille, joista voitaisiin saada väliaikaista ja rajallista hyötyä, mutta jotka pitkällä aikavälillä haittaisivat eurooppalaisen ilmastolain tavoitteiden toteutumista, kuten tuki fossiilisille polttoaineille.⁵⁰⁷

5.3.3.9. Tuen myönteisten vaikutusten punnitseminen suhteessa kilpailuun ja kauppaan kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin

Lopuksi komissio punnitsee vuoden 2022 suuntaviivojen luonnoksen mukaan edellä todettuja tukitoimenpiteen kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kaupankäynnin edellytyksiin suhteessa ilmaston- ja ympäristönsuojelun sekä energiapolitiikan tavoitteisiin sekä nimenomaisesti eurooppalaisen ilmastolain mukaisten oikeudellisesti sitovien tavoitteiden saavuttamiseen kohdistuviin myönteisiin taloudellisiin vaikutuksiin.⁵⁰⁸ Negatiivisena haittana voidaan uusien suuntaviivojen luonnoksen mukaan pitää myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka voivat haitata edellä mainittujen ilmastotoimien saavuttamista.⁵⁰⁹ Komissio viittaa kielteisten vaikutusten arvioimisen tueksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen sijoituksen ympäristökestävyydestä, jossa esiteltyä ei merkittävää haittaa -periaatetta muiden asetusten mukaisten edellytysten ohella, voidaan soveltaa myös tässä punninnassa.⁵¹⁰ Vuosien 2014–2020 suuntaviivoissa ilmasto- ja ympäristötavoitetta ei

⁵⁰⁵ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 90; ja Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 63

⁵⁰⁶ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 63; ja Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 90.

⁵⁰⁷ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 65

⁵⁰⁸ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 68

⁵⁰⁹ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 69

⁵¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2020/852 kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta. Kts. myös Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 69

ole huomioitu yhtä eksplisiittisesti, vaan ne ohjaavat lähtökohtaisesti punnitsemaan toimenpiteen kokonaisvaltaisen positiivisen ympäristövaikutusten ja toisaalta kielteisten vaikutusten, joita koituu kaikkien tukea saamattomien yritysten markkina-asemaan ja voittoihin, välillä. Niissä todetaan, että, mikäli toimenpiteen odotettavissa oleva vaikutus ympäristöön ja siten sen oikeutus on pieni, on vastaavasti tärkeämpää tarkistaa vaikutukset, joita tuella on kilpailuun, toisin sanoen tukea saamattomien yritysten markkinaosuuksiin ja voittoihin markkinoilla.⁵¹¹ Tässä viimeisessä punninnassa positiivisten vaikutusten tulee voittaa negatiiviset vaikutukset, jotta tukitoimenpide voi soveltua sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Merkittävää on, erona aiempaan, että komissio toteaa tämänkin osalta, että todennäköisesti esimerkiksi fossiilisille polttoaineille annettu, hetkellisesti hyödyttävä tuki, ei voi pitkällä aikavälillä soveltua sisämarkkinoille, sillä sen kielteiset vaikutukset ovat yleensä suuremmat kuin myönteiset.⁵¹²

5.3.4. Tuki hiilen-, turpeen- ja öljyliuskeen tuotantolaitosten sulkemiselle

Uutena vuoden 2022 suuntaviivojen luonnoksessa esitellään kaksi tukitoimenpidetyyppiä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa tukeakseen hiiltä⁵¹³, turvetta ja öljyliusketta polttavien voimalaitosten sulkeutumista sekä näihin polttoaineisiin mahdollisesti liittyvän kaivostoiminnan sulkeutumista.⁵¹⁴ Tukiluokka on uusi, tosin mahdollisuus siihen, on vahvistettu jo komission ratkaisukäytännössä Saksan hiilivoimaloiden sulkemistapauksessa SA.58181, jossa esiteltiin tarjousmekanismi Saksan kivi- ja ruskohiilivoimaloiden sulkemiseksi. Tapauksessa Saksa oli säätänyt hiilestä luopumislain (*Kohleausstiegsgesetz*), jonka toteuttamiseksi tehtävää varten asetettu hiilikomissio vertaili hiilestä luopumisvaihtoehtoja. Saksa päätti tapauksessa 7 tarjouskilpailun avulla kannustaa kivihiihi- ja ruskohiilivoimaloita ennen aikaisesti sulkeutumaan aikavälillä 2020–2026.⁵¹⁵

Toisin kuin vuosien 2014–2020 suuntaviivat, uusien vuoden 2022 suuntaviivojen luonnos ei mahdollistaisi lähtökohtaisesti muuta tukea fossiilisille polttoaineille, kuin tässä komission määrittelemässä tapauksessa, jossa kannustetaan niistä luopumiseen. Luopumistukea perustellaan SEUT 107 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaisesti tueksi tietyn taloudellisen

⁵¹¹ Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, kohta 90

⁵¹² Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 70

⁵¹³ Hiili pitää tässä sisällään sekä ruskohiilen että kivihiihen

⁵¹⁴ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, kohta 367

⁵¹⁵ Komission päätös: SA.58181 Steinkohleausstieg (Tarjousmekanismi hiilivoimaloiden sulkemiseksi Saksassa)

toiminnan tai alueen kehitykselle. Sen tavoite on myös yhdenmukainen komission vihreän kehityksen ohjelmassa korostaman oikeudenmukaisen siirtymän tavoitteiden kanssa⁵¹⁶, joka käy ilmi myös Pariisin sopimuksen johdannosta⁵¹⁷, kuten aiemmin todettiin. Sen on tarkoitus myös parantaa ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta, sillä näistä energialähteistä luopumisesta tulee tällöin ennakoitavampaa ja mahdollisia oikeuskiistoja vältetään⁵¹⁸, kuten Saksankin tapauksessa perusteltiin.⁵¹⁹ Mielenkiintoista on, että näillä oikeudenmukaisen siirtymän perusteilla, voidaan uusien suuntaviivojen luonnoksen mukaan oikeuttaa myös poikkeuksellisesti tuki kilpailukyvyttömiä kivihiihi- turve- ja öljyliuskevoimaloiden sulkemiseksi, jotka olisivat siten muutoinkin sulkeutuneet.⁵²⁰ Tämä mahdollisuus tulee herättämään ympäristöjärjestöjen vastustuksen.⁵²¹ Tukea voidaan myöntää kuitenkin vain poikkeustapauksissa, eikä tämä saa lähtökohtaisesti estää saastuttaja maksaa -periaatteen toteutumista, paitsi tapauksissa, joissa jäsenvaltio osoittaa, että se on kaikin kohtuullisin keinoin pyrkinyt selvittämään saastumisen aiheuttajan, voidaan tukea myöntää poikkeuksellisten ympäristökustannusten kattamiseen kokonaisuudessaan.⁵²²

Luopumistuen tulee lähtökohtaisesti olla vain nopeuttamistuki luopumiselle, jota jäsenvaltiot voivat halutessaan hyödyntää, sillä komissio uskoo hiilestä luopumisen tapahtuvan muutoin markkinavoimin hiilen hinnoittelun ja uusiutuvan energian kilpailuaseman paranemisen kautta.⁵²³ Ainakin tarjouskilpailumenettelyssä myönnetty tuki katsotaan lähtökohtaisesti oikeasuhtaiseksi, muutoin tukea arvioidaan tapauskohtaisesti.⁵²⁴

Ohjeistus on mielenkiintoinen myös Suomen kannalta, sillä Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan turpeen energiakäytön tulee vähintään puolittua vuoteen 2030 mennessä. Suomen hallitus hyväksyi puoliväliriihessään huhtikuussa 2021 mittavien julkisuudessakin puitujen keskustelujen jälkeen luopumistukipaketin turpeentuottajille, joka

⁵¹⁶ Komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta, COM (2019) 640 final. s. 2 ja 18

⁵¹⁷ Pariisin sopimus

⁵¹⁸ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 374

⁵¹⁹ SA. 58181, kohta 107

⁵²⁰ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 380

⁵²¹ kts. esimerkiksi argumentaatiosta: Climate Action Network: Letter to the European Commission on German State aid for coal phase out. Viitattu 6.9.2021: <https://caneurope.org/letter-european-commission-german-state-aid-coal-phase-out/>

⁵²² Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 389

⁵²³ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 369

⁵²⁴ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohdat 376–377

perustuu turvetyöryhmän esitykseen.⁵²⁵ Tukipaketista osa kohdistuu vihreän kehityksen ohjelman periaatteiden mukaisesti siirtymävaiheessa tukemaan oikeudenmukaista siirtymää ja turvealan yrittäjiä ja -työntekijöitä. Tukipaketin rahoitukseen saadaan tukea jäsenvaltion antaman tuen lisäksi Euroopan unionin oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta turvetta korvaavien kaukolämmön investointien tukemiseen.⁵²⁶ Tämän turpeesta luopumisen lisäksi myös Suomessa on otettu käyttöön kivihiilen luopumistukijärjestelmä. Valtioneuvosto antoi 19.3.2020 asetuksen hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointituesta vuosina 2020–2025⁵²⁷. Tuen tavoitteena on edistää vapaaehtoista, nopeutettua luopumista kivihiilen käytöstä vuoden 2025 loppuun mennessä. Regulaatiopohjana asetuksella on, että hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena on Suomessa kielletty toukokuun alusta 2029 alkaen.⁵²⁸ Luopumistukiasetus lähtee lähtökohdasta, jonka mukaan investointituen soveltuvuus sisämarkkinoille perustuu ryhmäpoikkeusasetukseen.⁵²⁹ Osassa tilanteita ryhmäpoikkeusasetusta ei voida kuitenkaan soveltaa joko tuen suuruuden tai muun syyn takia. Näissä tilanteissa edellytetään, komissio hyväksyy kyseisen yksittäisen tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen perusteella.⁵³⁰

Koska luopumistuki vaikuttaa olevan poikkeus suuntaviivojen pääsääntöön, jonka mukaan fossiilisille polttoaineiden tukea ei ainakaan nimenomaisesti mahdollisteta vuoden 2022 suuntaviivojen luonnoksessa ja koska tuki fossiilisille polttoaineille on, kuten jäljempänä keskustellaan, mahdollisesti lähtökohtaisesti unionin muiden asiaa koskevien säännösten, kuten ilmastolain ja primaarioikeudellisten säännösten, kuten SEUT 11 artiklan läpäisyperiaatteen, vastainen, jäsenvaltion on suuntaviivojen luonnoksen mukaan yksilöitävä ja kvantifioitava toimenpiteen odotetut ympäristöhyödyt mahdollisuuksien mukaan tukena hiilidioksidiekvivalentteina vältettyjen päästöjen tonnia kohti.⁵³¹

⁵²⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö: Turvetyöryhmän työpäpaperi, 30.3.2021

⁵²⁶ Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021: Toimenpiteet turvealan murrokseen vastaamiseksi

⁵²⁷ Valtioneuvoston asetus hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointituesta vuosina 2020–2025 Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään valtioneuvoston asetuksella (688/2001) 8 §:n nojalla.

⁵²⁸ Laki hiilen energiakäytön kieltämisestä (216/2019)

⁵²⁹ Muistion koskien valtioneuvoston asetusta hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointituesta vuosina 2020–2025 (19.3.2020) mukaan tuen myöntämisessä olisi noudatettava ryhmäpoikkeusasetuksen yhteisiä säännöksiä koskevaa I lukua ja valvontaa koskevaa II lukua sekä ympäristönsuojeluun myönnettyä tukea koskevia III luvun 7 jakson säännöksistä joko 38 artiklaa (Investointituki energiatehokkuustoimenpiteisiin), 41 artiklaa (Investointituki uusiutuvista energialähteistä tuotetun energian käytön edistämiseen).

⁵³⁰ Valtioneuvoston asetus hiilen energiakäyttöä korvaavien hankkeiden investointituesta vuosina 2020–2025

⁵³¹ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneuvostolle, kohta 378

Luopumistukia voidaan lisäksi, huolimatta niiden oikeudenmukaisen siirtymän ja ennakoitavuuden päämääristä, kritisoida saastuttaja maksaa -periaatteen huomiotta jättämisestä, mikäli tukea myönnetään myös esimerkiksi voimalaitosalueen uudelleen kunnostamiselle. Tukimuodon voi kritisoida aiheuttavan myös negatiivisia, osittain jopa mitattavissa olevia, ulkoisvaikutuksia muun muassa ilman saastumisen muodossa, jos tätä pilaantumista tai saastumista ei ole hinnoiteltu asianmukaisesti.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET: YMPÄRISTÖPERIAATTEIDEN INTEGRAATIO KILPAILUOIKEUTEEN

Perussopimuksista tulevien kilpailuoikeuden ja ympäristönsuojelullisten päämäärien yhdistäminen on paitsi unionin nykyisiä, myös entistä vahvemmin tulevia haasteita. Vanhastaan unionissa vallitsevan näkemyksen mukaan vapaat ja kilpailukykyiset markkinat ovat paras tapa saavuttaa taloudellisen tehokkuuden kautta suurinta hyvää suurimmalle mahdolliselle määrälle,⁵³² mutta kuten edellä todettiin nykyiset perussopimukset vaativat myös ympäristönsuojelun, mukaan lukien ilmastonmuutoksen torjumisen, huomioimisen unionin kaikilla sektoreilla, joten on selvää, ettei kilpailuoikeudellinen ajattelu voi rajoittua pelkkään taloudelliseen tehokkuusajatteluun. Lisäpontta tämän taustalle luo historiallinen ilmastolaki⁵³³, joka asetti unionin päästötavoitteet juridisesti sitovaan asemaan.

Lisäksi sen sijaan, että kilpailuoikeuden ja ympäristönsuojelun päämäärät nähtäisiin, kuten on historiallisesti tehty, risteävinä, uusi komissio on pyrkinyt osoittamaan, että kilpailuoikeuden ei myöskään tarvitse olla vain osa ilmastonmuutosta vauhdittavaa ongelmavyöhytää, vaan se voi olla myös osa ratkaisua.⁵³⁴ Vihreän kehityksen ohjelma asetti ympäristö- ja ilmastotavoitteet talouskasvua ohjaaviksi tekijöiksi,⁵³⁵ mikä on historiallista monella tapaa ja minkä voi ajatella avaavan ovia ympäristötaloustieteissä esitetyille teorioille.

Konkreettisesti valtioneuvoston päätös on osana ratkaisua, olemalla osa niitä aineellisoikeudellisia puitteita, joita tarvitaan, jotta vihreän kehityksen ohjelman myötä annettu puitesääntely eli ilmastolaissa asetetut sitovat päästötavoitteet voivat realistisesti toteutua. Valtioneuvoston päätös on nähty jo toki historiallisesti tehokkaaksi keinoksi vaikuttaa

⁵³² Kingston, Suzanne. 2012. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵³³ Eurooppalainen ilmastolaki, COM/2020/563 final

⁵³⁴ Holmes, Simon. 2020. Climate change, sustainability, and competition law. *Journal of antitrust enforcement*, 2020-07-01, Vol.8 (2). s. 354

⁵³⁵ Krämer, Ludwig. 2020. Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal", *Journal for European Environmental & Planning Law* 17, 3 (2020). s. 267-306.

ympäristönsuojelullisten päämäärien toteutumisessa ja kilpailuoikeuden mittapuulla ja sillä on pitkä historia ympäristönsuojelun huomioimisessa. Tämä todetaan myös uusien ilmaston-, ympäristönsuojelu- ja energiatuen suuntaviivojen luonnoksessa, jonka johdannossa korostetaan, että kilpailupolitiikalla ja erityisesti valtioneuvoston päätöksillä on tärkeä rooli vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.⁵³⁶ Tämän vuoksi vihreän kehityksen ohjelma on jatkossa otettava kaiken valtioneuvoston päätöksenteon viitekehikseksi, mikäli tähän tavoitteeseen halutaan päästä.

Nämä seikat, yhdessä yllä todetun soft law -sääntelyn ja suuntaviivojen merkityksen kasvun kanssa, saattavatkin jo implikoida muutosta, jonka mukaan unionin valtioneuvoston päätöksenteon ydin on jo alkanut siirtyä markkinoiden vapauttamisesta ilmastosuojelun suuntaan.⁵³⁷ Tämä näkyy konkreettisesti esimerkiksi siinä, että useissa edellä mainituissa suuntaviivojen luonnoksen kohdissa on huomioitu ympäristön- ja ilmastosuojelu sekä tähän liittyvät energiatavoitteet uudella tavalla. Seikka, jonka voi sanoa vaikuttavan pelkkää suuntaviivojen nimen muutosta ilmastotoimien suuntaviivoiksi laajemmin. Myös Hinkley Point C -tapauksen siivittämä tulkinta näkyy suuntaviivoissa erityisesti siinä, ettei yleisen edun mukaisuutta kuvata enää SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisena soveltuvuuden vaatimuksena. Tämän lisäksi tärkeä vaikutus Hinkley Point C -tuomiolla oli selkeyttämisessä entisestään, että unionin ympäristösääntelyn kanssa ristiriitainen tuki ei sovellu sisämarkkinoille.

Vaikkei tulevien suuntaviivojen luonnoksessa nimenomaisesti kielletä fossiilisille polttoaineille myönnettävää tukea, toisin kuin toivottiin, todetaan niissä silti, että toimenpiteillä, joilla suoraan tai välillisesti tuetaan fossiilisia polttoaineita, erityisesti saastuttavimpia fossiilisia polttoaineita, ei todennäköisesti ole myönteisiä ympäristövaikutuksia, ja niillä on usein merkittäviä kielteisiä vaikutuksia, koska ne voivat lisätä kielteisiä ympäristöön liittyviä ulkoisvaikutuksia markkinoilla. Lisäksi niissä todetaan, ettei tällainen tuki todennäköisesti ole soveltuva sisämarkkinoille, koska sen positiiviset vaikutukset eivät yleensä voita sen kielteisiä vaikutuksia pitkällä aikavälillä, kielteisten vaikutusten saattaessa estää ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin pääsemisen.⁵³⁸ Tärkeä on

⁵³⁶ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneuvostolle, kohta 5.

⁵³⁷ Hancher, Leigh; ja Salerno, Francisco Maria. 2021. State aid in the energy sector. Teoksessa: Hancher, Leigh; ja Piernas López, Juan J. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.s. 85

⁵³⁸ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneuvostolle, kohta 70

myös uusien suuntaviivojen luonnoksen lisäys siitä, että tukea myöntäessä mitään unionin asiaan liittyvää säännöstä ei rikota⁵³⁹, mikä antaa erittäin vahvan, tosin epäsuoran, kannanoton sille, ettei tukea voida myöntää luopumistukia ja muutamia mainittuja erityistukia lukuun ottamatta fossiilisille polttoaineille. Nimittäin ilmastolaissa asetetut sitovat päämäärät huomioiden, voidaan argumentoida, että tällainen fossiilisille polttoaineille kohdennettu tukimuoto olisi unionin muun sääntelyn ja politiikan kanssa vähintään epäkoherentti, ellei jopa laiton, sillä se ei edesauttaisi sitovien päästötavoitteiden saavuttamista ja näin rikkoisi SEUT 11 artiklan läpäisyperiaatetta ja SEUT 7 artiklan johdonmukaisuusvaatimusta siitä, että unionin politiikat eivät saa olla ristiriidassa toistensa kanssa. Tälle tukea antaa myös muu primaarioikeudellinen kehys, sillä perusoikeuskirjan 37 artiklan ympäristöperusoikeus sekä SEUT 191 artiklan mukainen velvoite ehkäistä ilmastomuutosta asettavat kyllä fossiilisille polttoaineille myönnetyn tuen, hiilestä, turpeesta ja öljyliuskeesta luopumiseksi annettua tukea ja muuta erityistä tukea lukuun ottamatta, lähtökohtaisesti unionin oikeuden vastaiseksi. Sinällään on selvää, ettei suuntaviivojen perusteella myönnetty tuki ole enenkään saanut olla ristiriidassa primaarioikeudellisen sääntelyn kanssa, mutta koska tukea on aiemmin voitu myöntää fossiilisille polttoaineille suuntaviivojen perusteella, on tämä ohjaava vaikutus varmasti tarpeen.

Nimenomaisesti fossiilisille polttoaineille voi myöntää tukea tulevien suuntaviivojen perusteella ainoastaan hiili-, turve- tai öljyliuskeelle myönnetyn luopumistuen muodossa. Tällöinkin komission on varmistuttava siitä, että tukitoimenpide ei kannusta fossiilipohjaisten polttoaineiden ja energian kulutukseen tai pitkitä sitä, mikä haittaisi puhtaampien vaihtoehtojen kehittämistä ja vähentäisi merkittävästi investoinnin yleistä ympäristöhyötyä.⁵⁴⁰ Komission varovaisen, mutta rivien välistä suoran ohjeistuksen taustalla lienee SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukainen jäsenvaltioiden oikeus päättää omista energialähteistään. SEUT 194 artiklan 2 kohta saattaakin johtaa kollisioon SEUT 191 artiklan mukaisten päämäärien kanssa. Unionin tuomioistuin otti varovaisen kannanoton asiaan Hinkley Point C -tapauksessa, jossa se vahvisti ainakin jäsenvaltioiden oikeuden

⁵³⁹ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 32

⁵⁴⁰ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutelle, kohta 108

hyödyntää ydinenergiaa SEUT 194 artiklan 2 kohdan perusteella ja muistutti myös ympäristönsuojelullisten päämäärien lisäksi huoltovarmuustekijöiden huomioimisesta.⁵⁴¹

Paitsi perinteinen kilpailuoikeudellinen katsanto, myös energiapoliittiset toimivaltakysymykset komission ja jäsenvaltioiden välillä, erityisesti SEUT 4 artiklan ja SEUT 194 artiklan osalta, aiheuttavat siten myös jännitettä ympäristönsuojelullisten päämäärien ja jäsenvaltioiden suvereniteetin välille, mikä näkyykin myös vuoden 2022 suuntaviivojen luonnoksen muotoiluissa. Hyvänä esimerkkinä tästä on maakaasu, jonka käyttö on lisääntymässä Euroopassa samalla kun muista energiamuodoista, kuten hiili-, öljyliuskeesta sekä turvevoimasta ja joissakin Euroopan valtioissa ydinvoimasta luovutaan. Erityisen hyvin tämä tendenssi näkyy Saksan Energiewenden⁵⁴² tavoitteissa, joihin liittyy osittain myös surullisen kuuluisa Nord Stream 2 -projekti ja komission epäonnistuneet yritykset osin taklata sitä.⁵⁴³ Näin ollen, todennäköisesti SEUT 194 artiklan 1 kohdan mukaisten huoltovarmuustekijöiden huomioimisesta sekä SEUT 194 artiklan 2 mukaisesta jäsenvaltioiden toimivallasta päättää energiapaletistaan johtuen, komissio ei ole suuntaviivojen luonnoksessaan yksiselitteisesti kieltänyt maakaasulle myönnettävää tukea. Siitäkään huolimatta, että sen voidaan katsoa lukeutuvan fossiiliseksi polttoaineeksi.⁵⁴⁴ Komissio kuitenkin asetti maakaasuinvestointien osalta vaatimukseksi jäsenvaltioille, että niiden on selvitettävä, miten ne aikovat varmistaa, että investoinneilla autetaan saavuttamaan unionin vuoden 2030 ilmastotavoite ja vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoite, ja erityisesti, miten vältetään lukkiutuminen kaasukäyttöiseen energiantuotantoon tai kaasukäyttöiseen tuotantolaitteistoon.⁵⁴⁵

Kuitenkin kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, ettei uusien suuntaviivojen luonnos ole täydellinen ympäristönsuojelun huomioimisessa osana unionin politiikkoja, mutta se on kuitenkin hyvä luonnos ja askel eteenpäin kohti parempaa SEUT 11 artiklan huomioimista osana kilpailupolitiikkoja ja -sääntelyä. Soft law -sääntely on joustava ja oikeusvarmuutta

⁵⁴¹ C-594/18 P Itävalta v. komissio, nk. Hinkley Point C -tapaus, ECLI:EU:C:2020:742, kohta 48, jossa oikeuskäytäntöviittaus tapaukseen C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen v. Conseil des ministres, kohta 156

⁵⁴² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Wie viel Gas geben wir? Mit der Bedeutung von Erdgas, Wasserstoff und Co im Energiemix der Zukunft befasst sich der neue Dialogprozess "Gas 2030". Energiewende direkt. 12.3.2019. Ausgabe: 03/2019

⁵⁴³ De Jong, Moniek; ja Van de Graaf, Thjis. 2021. Lost in Regulation: Nord Stream 2 and the Limits of the European Commission's Geo-Economic Power. Journal of European Integration, 43(4). s. 495–510.

⁵⁴⁴ kts. esim. European Environmental Agency. EEA Glossary. Fossil Fuels. Viitattu 14.9.2021: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/fossil-fuel>

⁵⁴⁵ Luonnos: Komission tiedonanto: Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtioneutuelle, kohta 348

lisäävä tapa tarkentaa unionin sisämarkkinoille soveltuvan tuen arviointia komission toimivallan puitteissa, joka parhaimmillaan edesauttaa valtiontukisäännösten vihreän siirtymän paremmin huomioivaa tulkintaa.