



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

# Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan säännösten arviointitarve Euroopan unionin valtiontukisääntelyn näkökulmasta

Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:2

## Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan säännösten arviointitarve Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta

Samuli Miettinen – Martti Häkkänen

Ympäristöministeriö

ISBN PDF: 978-952-361-070-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Ympäristöministeriö	20.1.2021
<b>Tekijät</b>	Samuli Miettinen ja Martti Häkkänen	
<b>Julkaisun nimi</b>	Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan säännösten arviointitarve Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:2	
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/8093/2020	<b>Teema</b> Rakennettu ympäristö
<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-070-5	<b>ISSN PDF</b> 2490-1024
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-070-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-070-5</a>	
<b>Sivumäärä</b>	106	<b>Kieli</b> suomi
<b>Asiasanat</b>	valtioneuvosto, maapolitiikka, kunnat, maankäyttö- ja rakennuslaki	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvitys tarkastelee Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen sekä sääntelyn vaikutusta maankäyttö- ja rakennuslain kuntien maapolitiikan keinovalikoimaan. Kuntien maapolitiikan keinot voivat johtaa tilanteisiin, joissa julkinen taho antaa etua taloudelliseen toimintaan. Selvityksessä pyritään tunnistamaan näitä tilanteita ja arvioimaan, tulisiko maapolitiikkaa järjestelmää tai sen osia ilmoittaa Euroopan komission arvioitavaksi. Selvitystarve liittyy ympäristöministeriössä vireillä olevaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen.</p> <p>Julkisista varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ei soveltu sisämarkkinoille on ilmoitettava komissiolle ennen toimenpiteen toteuttamista siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ellei tukeen sovelleta poikkeussääntelyä. Euroopan komissio ja tuomioistuimet ovat ottaneet kantaa kaavoituksen tuomaan arvonnousuun, infrastruktuurista ja käyttöoikeuksista muodostuviin etuihin, sekä erilaisista maksujärjestelmistä ja niiden poikkeuksista syntyviin etuihin. Valtioneuvoston tarkastelu on laajentunut aiemmin julkisen vallan toteuttamiin palveluihin, kuten infrastruktuurin rakentamiseen tai yleisten taloudellisten palvelujen rahoittamiseen. Kuntien maapolitiikan keinoja on sovellettava tavalla, joka huomioi tukisääntelyn kehityksen.</p>	
<b>Kustantaja</b>	Ympäristöministeriö	
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Miljöministeriet	20.1.2021
<b>Författare</b>	Samuli Miettinen och Martti Häkkänen	
<b>Publikationens titel</b>	Behovet att bedöma markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om markpolitik med tanke på Europeiska unionens regler om statligt stöd	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Miljöministeriets publikationer 2021:2	
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VN/8093/2020	<b>Tema</b> Byggd miljö
<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-070-5	<b>ISSN PDF</b> 2490-1024
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-070-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-070-5</a>	
<b>Sidantal</b>	106	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	statsstöd, markpolitik, kommuner, markanvändnings- och bygglag	
<b>Referat</b>	<p>I utredningen granskas Europeiska unionens regler om statligt stöd och regleringens inverkan på de markpolitiska medel som kommunerna har till sitt förfogande enligt markanvändnings- och bygglagen. Dessa medel kan leda till situationer där en offentlig aktör ger fördelar för ekonomisk verksamhet. Syftet med utredningen är att identifiera dessa situationer och bedöma om det markpolitiska systemet eller delar av det bör anmälas till Europeiska kommissionen för bedömning. Utredningsbehovet är kopplat till den totalreform av markanvändnings- och bygglagen som pågår vid miljöministeriet.</p> <p>Stöd som beviljats av offentliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och som är oförenligt med den inre marknaden ska, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna, anmälas till kommissionen innan åtgärden tas i bruk, såvida undantagsbestämmelser inte tillämpas på stödet. Europeiska kommissionen och EU-domstolarna har tagit ställning till den värdestegring som planläggning medför samt till de fördelar som såväl infrastruktur och nyttjanderätter som betalningssystem och undantag från dem ger. Granskningen av statligt stöd har tidigare utvidgats till att omfatta tjänster som tillhandahålls av det allmänna, till exempel byggande av infrastruktur eller finansiering av allmänna ekonomiska tjänster. Kommunernas markpolitiska medel bör tillämpas på ett sätt som tar hänsyn till utvecklingen av stödbestämmelserna.</p>	
<b>Förläggare</b>	Miljöministeriet	
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of the Environment	20 January 2021	
<b>Authors</b>	Samuli Miettinen and Martti Häkkänen		
<b>Title of publication</b>	Need to assess the provisions on land policy in the Land Use and Building Act from the perspective of the European Union State aid rules		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Environment 2021:2		
<b>Register number</b>	VN/8093/2020	<b>Subject</b>	Built environment
<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-070-5	<b>ISSN (PDF)</b>	2490-1024
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-070-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-070-5</a>		
<b>Pages</b>	106	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	State aid, land policy, municipalities, Land Use and Building Act		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The study examines the State aid rules of the European Union and the impacts of the rules on the range of tools the municipalities can use in their land policy under the Land Use and Building Act. The means the municipalities use in their land policy may lead to situations where a public party confers an advantage to an economic activity. The study tries to identify such situations and assess whether the land policy system or parts of it should be notified to the European Commission for assessment. The need for the study arose from the overhaul of the Land Use and Building Act that is currently under way at the Ministry of the Environment.</p> <p>Aid granted from public funds in one form or the other that distorts or may distort competition by favouring a certain undertaking or sector is not compatible with the internal market and must be notified to the Commission before the measure is implemented in so far as it has impacts on trade between Member States, unless derogations are applicable to the aid. The European Commission and courts of law have expressed views on the increase in value caused by land use planning, advantages arising from infrastructure and rights of use, and advantages created from different kinds of payment systems and their derogations. The State aid procedure has already been extended to services provided by public authorities such as infrastructure building or funding of services of general economic interest. The means used by municipalities in their land policy must be applied in such a way that takes into account the development of the State aid rules.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of the Environment		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

# Sisältö

<b>LUKIJALLE</b> .....	9
<b>Tiivistelmä</b> .....	11
<b>1 Johdanto</b> .....	12
<b>2 Huomioita valtiontukisääntelyn kehityksestä 2000–2020</b> .....	14
2.1 Ennakoilmoituksesta siirryttiin ryhmäpoikkeusasetuksiin .....	14
2.2 Tuen arvioinnissa tavoitellaan taloudellista lähestymistapaa .....	15
2.3 Tiedonannoilla vahvistetaan komission hallintokäytännön ennakoitavuutta ..	16
2.4 Komissio on kiinnostunut veroihin ja maksuhelpotuksiin perustuvista valtiontuista .....	17
2.5 Taloudellisen toiminnan käsitettä arvioidaan yhä tarkemmin .....	18
2.6 Infrastruktuurituki tunnistetaan valtiontukena .....	18
2.7 Valtiontukien valvonnasta .....	20
<b>3 Valtiontuen käsite ja sen soveltaminen maapolitiikkaa koskevissa asioissa ..</b>	22
3.1 Tuen määritelmä on laaja .....	23
3.2 Etu määritellään suhteessa yrityksen tavanomaiseen tilanteeseen .....	24
3.3 Vain valikoiva etu on valtiontukea .....	24
3.4 Tuki edellyttää julkisista varoista luopumista .....	25
3.5 Etuoikeudet julkiseen omaisuuteen eivät välttämättä rasita valtion varoja .....	26
3.6 Markkinaehtoinen toiminta ei tuota etua .....	27
3.7 Miten markkinaehtoisuus on määritelty maanluovutustilanteissa? .....	28
3.8 Hankintamenettely voi osoittaa markkinaehtoisuuden .....	31
3.9 Kohdistaaako maapolitiikan harjoittaminen etua 'taloudelliseen toimintaan'? ..	32
3.10 Julkisen omaisuuden myynti tai vuokraus on lähtökohtaisesti taloudellista toimintaa .....	35
3.11 Julkisen vallan käyttö sekä liitännäinen toiminta ei ole 'taloudellista toimintaa' .....	35
3.12 Vääristääkö etu kilpailua vaikuttaen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan? .....	36
3.13 Maksuhelpotukset voivat muodostaa valtiontukea .....	37
3.14 Kuntien maksupolitiikan alueellinen valikoivuus arvioidaan kuntakohtaisesti .....	40
3.15 MRL:n säädöksiä on mahdollista soveltaa aineellisesti valikoivasti .....	41
3.15.1 Oikeudellinen valikoivuus: järjestelmä varaa edun vain tietyille yrityksille .....	41
3.15.2 Tosiasiallinen valikoivuus .....	44

3.15.3 Harkintaan perustuva valikoivuus .....	45
3.16 Viitejärjestelmän soveltamiseen perustuvan maksuhelpotuksen valikoivuusarviointi.....	46
3.16.1 Mikä on viitejärjestelmä, johon maksu tai maksuhelpotus perustuu?.....	47
3.16.2 Poikkeus viitejärjestelmästä arvioidaan suhteessa poikkeuksen tavoitteisiin.....	48
3.16.3 Viitejärjestelmän luonne tai rakenne voi perustella tiettyä erottelua.....	49
3.16.4 Maksujen viitejärjestelmiä arvioidaan tapauskohtaisesti .....	51
3.16.5 Voidaanko poikkeusta perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella?.....	53
3.16.6 Valikoiva maksu ei aina anna etua niille, joihin maksu ei kohdistu.....	53
<b>4 Voiko maapolitiikan keinovalikoima johtaa valtiontukeen? .....</b>	<b>55</b>
4.1 EU-oikeus voi vaikuttaa maankäyttöpolitiikkaan.....	55
4.2 Kohdistuuko kuntien toiminnasta etua taloudelliseen toimintaan? .....	56
4.3 Kaavoituksen tuoma etu ei lähtökohtaisesti ole etua valtion varoista.....	56
4.4 Kaavoituksesta johtuvan arvonnousuun perustuva maksujärjestelmä voi muodostaa valtiontukea .....	58
4.5 Käyttötarkoituksen muutos voi olla osa laajempaa 'etua' tuottavaa kokonaisuutta.....	62
4.6 Valtion omaa yleistä maanjalostustoimintaa ei katsota taloudelliseksi toiminnaksi.....	63
4.7 Tuleeko maapolitiikan harjoittamista arvioida kokonaisuutena, vai yksittäisten toimenpiteiden sarjana?.....	63
4.8 Räättälöity erityisinfrastruktuuri voi sisältää tukea.....	65
4.9 Maksuvapautukset voivat sisältää tukea.....	68
<b>5 Kuntien maapolitiikan nykysäädösten alustava valtiontukiarviointi .....</b>	<b>69</b>
5.1 Maankäytösäädösten valtiontukiarviointi Ruotsissa .....	70
5.2 Kunnan oikeus lunastaa alueita maapoliittisin perustein: MRL 99 § .....	72
5.3 Rakentamiskehotus: MRL 97 §.....	76
5.4 Toteuttamisvastuun siirtäminen maanomistajalle: MRL 91 § .....	77
5.5 Ranta-asemakaavassa lähtökohtaisesti kunnan vastuulle kuuluvien yleisten alueiden ja tonttien toteutus- ja kustannusvastuun siirto kaava-alueen maanomistajille: MRL 75.4 § .....	78
5.6 Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin: MRL 91 a §.....	79
5.7 Kehittämialueet: MRL 110-112 § .....	81
5.8 Maankäytösopimukset: MRL 91 b § .....	83
5.9 Kehittämiskorvaukset ja yhdyskuntarakentamisen kustannuskorvaukset: MRL 91c § – 91 e §.....	86
5.10 Lakisääteinen korko ja viivästyskorko kehittämiskorvaukselle: MRL 91 g § ja 91 j §.....	88



5.11 Maksujärjestely maa-alueena tai muuna omaisuutena: MRL 91 k §.....	90
5.12 Päätös perusteettoman kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä: MRL 91 m §.....	90
5.13 Kehittämiskorvauksen vapautus tai lykkäys: MRL 91 n §.....	91
5.14 Kehittämiskorvauksen oikaisu maksuunpanon yhteydessä: MRL 91 o §.....	91
<b>6 Miksi ja miten valtiontuki on ilmoitettava?</b> .....	93
6.1 Tukiviranomaisen selonottovelvollisuus Suomessa.....	95
6.2 Arviointi on tehtävä, kun tukea annetaan.....	95
<b>7 Johtopäätökset ja ehdotukset</b> .....	97
<b>LÄHTEET</b> .....	101

## LUKIJALLE

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan vuosina 2018–2022. Kokonaisuudistusta varten ympäristöministeriö tilasi selvityksen Euroopan unionin valtiontukisääntelyn suhteesta kuntien maapolitiikan lainsäädäntöön.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään kunnan maapolitiikan tehtävästä (5 a §, 20 §). Säännöksiä uudistettaessa vuonna 2014 tavoitteena ei vielä ollut vielä sääntelyn Eurooppa-oikeudellisten heijastusten tunnistaminen. Muiden pohjoismaiden vanavedessä syntyi tarve selvittää suomalaisen maapolitiikan sääntelyn tila ja suhde Euroopan unionin valtiontukisääntelyyn.

Ruotsin maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettiin muun muassa Euroopan unionin valtiontukisääntelyn kehittymisen vuoksi vuonna 2014. Selvitysmies arvioi tarvittavan lainsäädännön uudistamista, joka toteutettiin vuoden 2014 maankäyttö- ja rakennuslain lakiuudistuksessa. (Selvitysmiehen raportti SOU 2012:91, s. 233, Regeringens proposition 2013/14:126 sekä Plan- och bygglag (2010:900), [ajantasa](#) ). Norja uudisti omaa maapolitiikan sääntelyään vuonna 2009 ( LOV-2009-05-08-27, [viitetiedot](#) ) ja Islantikin on pohtinut tarvetta säännellä maapolitiikasta tarkemmin. Tanskan kaavalaissa on säädetty suomalaista vastinettaan tarkemmin maankäyttösopimusten sisällöistä ja tietojen avoimuudesta (YM 2019:24, s. 48-49).

Tutkimuksen tekijät ovat yhdistämällä kumpikin oman oikeudenalansa syvällisen asiantuntemuksen onnistuneet luomaan uuden tietokokonaisuuden kuntien maapolitiikan ja valtiontukisääntelyn suhteesta. Käymällä läpi komission valtiontuen valvontaa koskevat relevantit tapaukset tarkasti tutkien kirjoittajat ovat löytäneet ja kuvanneet kansallisen sääntelyn ja EU-oikeuden olennaiset risteyskohdat ja antaneet arvokkaan panoksensa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseen.

Tutkimus avaa ympäristöoikeustieteilijöille ikkunan valtiontukien omanlaiseensa maailmaan ja kaiketi päinvastoin.

Kehittämissuhteet ja johtopäätökset ovat tutkijoiden omia, eikä tilaaja ole ohjannut niitä tai pyrkinyt vaikuttamaan muullakaan tavalla tutkimuksen johtopäätöksiin.

Tietopohjainen politiikka ja laadukas lainvalmistelu sekä jatkuvan oppimisen kulttuuri ovat Sanna Marinin 10.12.2019 hallitusohjelman mukaisia hallinnon uusia lupauksia kansalaisille. Toivon tutkimuksen tuovan oman lisänsä siihen monipuoliseen keskusteluun, joka maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen valmistelussa on meneillään.

Selvityksen ovat laatineet oikeustieteen tohtori, eurooppaoikeuden dosentti Samuli Miettinen ja oikeustieteen tohtori, kauppatieteiden maisteri Martti Häkkänen

Työ on tehty ympäristöministeriön toimeksiannosta.

30.11.2020

Hallitusneuvos Jaana Junnila

## Tiivistelmä

Selvitys tarkastelee Euroopan unionin valtiontukisääntelyä sekä sääntelyn vaikutusta maankäyttö- ja rakennuslain kuntien maapolitiikan keinovalikoimaan. Kuntien maapolitiikan keinot voivat johtaa tilanteisiin, joissa julkinen taho antaa etua taloudelliseen toimintaan. Selvityksessä pyritään tunnistamaan näitä tilanteita ja arvioimaan, tulisiko maapoliittista järjestelmää tai sen osia ilmoittaa Euroopan komission arvioitavaksi. Selvitystarve liittyy ympäristöministeriössä vireillä olevaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen.

Julkisista varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ei soveltu sisämarkkinoille on ilmoitettava komissiolle ennen toimenpiteen toteuttamista siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ellei tukeen sovelleta poikkeussääntelyä. Euroopan komissio ja tuomioistuimet ovat ottaneet kantaa kaavoituksen tuomaan arvonnousuun, infrastruktuurista ja käyttöoikeuksista muodostuviin etuihin, sekä erilaisista maksujärjestelmistä ja niiden poikkeuksista syntyviin etuihin. Valtiontukitarkastelu on laajentunut aiemmin julkisen vallan toteuttamiin palveluihin, kuten infrastruktuurin rakentamiseen tai yleisten taloudellisten palvelujen rahoittamiseen. Kuntien maapolitiikan keinoja on sovellettava tavalla, joka huomioi tukisääntelyn kehityksen.

# 1 Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL, 132/1999) säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä (MRL 2 §). Laki uudistetaan kuluvan hallituskauden aikana niin, että hallituksen esitys uudeksi laiksi annettaisiin eduskunnalle arviolta syksyllä 2021. MRL:n mukaan kunnan maapolitiikan tavoitteena on luoda edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Maapolitiikalla tarkoitetaan kunnan maanhankintaa ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. (MRL 5 a §.) Maapolitiikan harjoittaminen on kunnan tehtävä alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen ja valvonnan ohella (MRL 20 §). Nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta lisättiin lakiin vuonna 2014. Tavoitteena oli edistää aktiivisen maapolitiikan harjoittamista kunnissa puuttumatta kuntien harkintavaltaan maapoliittisen keinovalikoiman käytössä. (HE 334/2014, s.1.) Jo sitä ennen laissa on ollut maapolitiikan alaan luettavia välineitä, kuten kunnan oikeus lunastaa alueita maapoliittisin perustein (MRL 99 §), kehittämiskorvaukset ja maankäyttösopimukset (MRL 12 a luku), rakentamiskehotus (MRL 97 §), kehittämissaluet (MRL 110-112 §) ja lähtökohtaisesti kunnan vastuulle kuuluvien yleisten alueiden ja tonttien toteutus- ja kustannusvastuun siirto kaava-alueen maanomistajille (MRL 75.4 § ja 91 §). Maapolitiikalle on tyypillistä kuntien laaja harkintavalta päättää tarpeen mukaan, käyttävätkö ne eri maapolitiikan välineitä ja mitä tarkempia tapoja ja ehtoja niiden käytölle asetetaan. Monet kunnat ohjeistavat organisaatiotaan maapolitiikan käytössä omin ohjein ja periaatepäätöksin. Osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta ympäristöministeriö on tilannut tämän selvityksen Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen merkityksestä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen kuntien maapolitiikan keinojen sääntelyssä.

Vuonna 2020 voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä ei ole arvioitu unionin valtioneuvoston päätöksen suhdetta kuntien maapolitiikan keinovalikoimaan. Kuitenkin on selvää, että ainakin jotkin kuntien maapolitiikan keinot saattavat sisältää mahdollisuuden antaa sellaista tukea, joka täyttäisi SEUT 107(1) artiklan valtioneuvoston

määritelmän.<sup>1</sup> Vuonna 2015 kuntalakiin säädettiin 130 § velvollisuudesta varmistua kunnan maaomaisuuden markkinahinnasta silloin, kun ostaja tai vuokraaja toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Ympäristöministeriön maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvauksia koskevassa, vuonna 2020 julkaistussa selvityksessä todetaan, että EU-sopimuksen artikloista voi johtua laajempiakin kieltoja antaa valtiontukea kaikenlaisten maankäyttöä koskevien sopimusjärjestelyiden yhteydessä.<sup>2</sup> Kuntalain uudistuksen yhteydessä rajoitettiin uuden 130 § lisäksi kuntien mahdollisuuksia antaa lainoja ja takauksia yrityksille, jotka toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla. Vaikka uudistuksilla kavennettiin kuntien elinkeinopoliittista toimivaltaa, EU-valtiontukisääntelyä pidemmälle meneviä rajoituksia perusteltiin tuolloin erityisesti kuntien riskinhallintaan, peruspalvelujen turvaamiseen ja kansallisen sääntelyn selkeyttämiseen liittyvillä syillä.<sup>3</sup>

Tässä selvityksessä pyritään arvioimaan miten EU:n maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikkaa koskevat unionin keskeiset valtiontukisäännöt ja unionin valtiontukien valvontapolitiikka ovat muuttuneet viimeisen 20 vuoden aikana. Tavoitteena on ymmärtää, olisiko maapolitiikan MRL:n säännöksiä muotoiltava uudelleen, jotta vältetään riski valtiontuki-periaatteiden rikkomisesta. Tämä kehitys huomioon ottaen selvityksessä otetaan kantaa siihen, tulisiko viitekehyksessä mainittua sääntelyä ilmoittaa komissiolle Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan ja menettelyasetuksen 1589/2015<sup>4</sup> nojalla 1.4.2020 voimassa olevan valtiontukisääntelyn perusteella, jos viitekehyksen säännöksiä tai vastaavan sisältöisiä sääntöjä saatettaisiin voimaan tämän jälkeen. Mahdollisuuksien mukaan tutkimuksessa otetaan kantaa myös EU-tason kehitykseen 1.4.2020 jälkeen. Tältä osin on mainittava laaja-alaisesti vaikuttava valtiontukisääntelyn tilapäinen keventäminen, jota perustellaan COVID-19-pandemian taloudellisten haittavaikutusten minimoinnilla. Selvityksessä ei arvioida hankintasäädösten soveltamista kunnan maapolitiikan keinoihin. Kunnan maapolitiittista sopimustoimintaa kuitenkin rajoittavat myös hankinta- ja kilpailulainsäädäntö.<sup>5</sup>

Kiitämme professori Juha Raitiota, hallitusneuvos Jaana Junnilaa ja johtavaa lakimiestä Pirkka-Petri Lebedeffiä selvityksen vedoksesta antamistaan kommentteista sekä FM, BA in Law Sanna Nyssölää lähteiden tarkistamisesta ja vedoksen oikoluvusta.

1 Ks. myös Kuntaliitto. Maapolitiikan opas – Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/kunnan-yritystuet-ja-maapolitiikka>.

2 Ks. Martti Häkkänen: Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4, s. 19-20.

3 Ks. perustelut HE 268/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyvistä laeista s. 109-110 ja 231-236 sekä HaVM 55/2014 vp, Hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 17.

4 Neuvoston asetus (EU) 1589/2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä.

5 Häkkänen 2020, s 19.

## 2 Huomioita valtiontukisääntelyn kehityksestä 2000–2020

### 2.1 Ennakkoilmoituksesta siirryttiin ryhmäpoikkeusasetuksiin

Valtiontukien valvontajärjestelmä on historiallisesti perustunut (SEUT) 108(3) artiklan tukien ennakkoilmoitusvelvollisuuteen. Kuitenkin suuri osa tuista on vapautettu erilaisin poikkeussäädöksin tästä ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Voimassa oleva yleinen ryhmäpoikkeusasetus<sup>6</sup> sekä vähämerkityksisiä tukia koskevat asetukset<sup>7</sup> ovat esimerkkejä tällaisesta sääntelystä. Suomessa vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimaantuloa on pidetty vedenjakajana, jonka jälkeen ennakkoilmoitukset valtiontukiasioissa ovat vähentyneet merkittävästi. Ennen 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 651/2014 voimaantuloa on arvioitu, että kaksi kolmasosaa tuista perustuisi komissiolle ilmoitettuun tukiohjelmaan.<sup>8</sup> Komission vuoden 2018 käsittävien tilastojen mukaan suurin osa Suomessa tuona vuonna tilastoiduista tuista perustui jo ryhmäpoikkeusasetukseen.<sup>9</sup>

Unionin valtiontuen sekundaarisäädökset, joilla poiketaan valtiontukien ilmoitusvelvollisuudesta, ovat pääosin määräaikaista. Unionin sekundaarisäädöksiin perustuvan valtiontukijärjestelmän toimivuutta tarkasteltiin vuonna 2012 alkaneella valtiontukiudistuksella.

6 Ks. Komission asetus 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (Yleinen ryhmäpoikkeusasetus (YRPA)), muutettuna komission asetuksilla 2017/1084 (satama- ja lentoasemainfrastruktuurille myönnettävän tuen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja urheiluinfrastruktuurille ja monikäyttöiselle vapaa-ajan infrastruktuurille myönnettävään tukeen sovellettavien ilmoituskynnysarvojen sekä syrjäisimmillä alueilla sovellettavien alueellisten toimintatukiohjelmien osalta) ja 2020/972 (voimassaolon pidentämisen ja tarvittavien mukautusten osalta).

7 Komission asetus 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (de minimis -asetus); sekä yleisten taloudellisten palvelujen osalta Komission asetus 360/2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (SGEI-asetus).

8 Mikko Alkio – Olli Hyvärinen *Valtiontuet* 2. painos, 2016, luku 1.3.

9 European Commission. Competition – State aid Scoreboard 2019. Member State focus 2018 – Finland, s. 68. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf).

Tämän järjestelmän arviointi on käynnissä 2020-luvun taitteessa. Uudelleentarkastelun viivästyessä nykyistä järjestelmää on jatkettu pääsääntöisesti vuoden 2023 loppuun saakka.<sup>10</sup> Lisäksi COVID-19-pandemian johdosta on tehty tilapäisiä muutoksia, joilla on joustavoitettu tukijärjestelmää.<sup>11</sup> Näiden joustojen voimassaoloa on jatkettu kriisin jatkuessa.<sup>12</sup> Vuoden 2014 yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen sisältyy mm. erityiset paikallista infrastruktuuritukea koskevat säännökset, sekä lentokenttien ja satamien infrastruktuuritukia koskevia vapautuksia.<sup>13</sup> Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen järjestelmää on käytetty Suomessa esim. pilaantuneiden maa-alueiden parannustukien, sekä kulttuuri- ja urheiluinfrastruktuuriin kohdistuvien tukien vapauttamiseksi ennakoilmoitusvelvollisuudesta.<sup>14</sup>

## 2.2 Tuen arvioinnissa tavoitellaan taloudellista lähestymistapaa

Vuoden 2005 komission valtioneuvoston toimintasuunnitelmassa painotettiin taloudellista lähestymistapaa valtioneuvoston tukien arviointiin, jossa pyritään ennen kaikkea välttämään tukien aiheuttamia kilpailun vääristymiä. Tukia tulisi kohdistaa erityisesti tiettyjen markkinahäiriöiden korjaamiseksi.<sup>15</sup> Tukia tulisi esimerkiksi välttää antamasta vaikeuksissa oleville yrityksille, koska markkinat toimivat tehokkaasti vain, jos heikot ja tehottomat yritykset poistuvat markkinoilta. Taloudellista tehokkuutta painottavasta linjasta on kuitenkin poikettu jonkin verran kriisien yhteydessä erityisesti vuoden 2008 finanssikriisin sekä vuonna 2020 alkaneen pandemian seurauksena. Suomessa valtioneuvosto on suhtautunut kriittisesti joihinkin näistä tukisäädösten kevennyksistä, koska tiettyjen tukien katsotaan olevan

10 Ks. esim. Komission asetus 2020/972 asetuksen 1407/2013 muuttamisesta voimassaolon pidentämisen osalta sekä asetuksen 651/2014 muuttamisesta voimassaolon pidentämisen ja tarvittavien mukautusten osalta.

11 Yllä mainitun asetuksen 2020/972 lisäksi ks. esim. SGEI-asetusta 360/2012 (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen) muuttava Komission asetus 2020/1474 (muuttaminen siltä osin kuin on kyse sen soveltamisajan jatkamisesta ja vaikeuksissa oleville yrityksille myönnettävästä aikasidonnaisesta poikkeuksesta covid-19-pandemian vaikutusten huomioon ottamiseksi).

12 Ks. Komission tiedonanto Tilapäiset puitteet valtioneuvoston tukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa, 2020/C 91 I/01.

13 Ks. Komission asetus 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, 56, 56a, 56b ja 56c artiklat.

14 Ks. Komission yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 651/2014 mukaiset tuki-ilmoitukset: Pilaantuneiden maa-alueiden parannustuki, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/20203/284049\\_2123043\\_10\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20203/284049_2123043_10_1.pdf) Tanssintalo-pääomasijoitus kulttuurin hyväksi, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202019/285914\\_2153733\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202019/285914_2153733_5_1.pdf) ja [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/274972/274972\\_1990365\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/274972/274972_1990365_5_1.pdf)

Kaapelitalo, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/201947/283214\\_2110784\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201947/283214_2110784_5_1.pdf) Urhea-halli, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/201931/281628\\_2085050\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201931/281628_2085050_5_1.pdf).

15 Komission mietintö KOM/2005/0107, Valtioneuvoston toimintasuunnitelma – Valtioneuvoston tukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtioneuvoston uudistamiseksi vuosina 2005–2009, 22-23 kohdat.



erityisen haitallisia sisämarkkinoiden kehittymiselle.<sup>16</sup> Taloudellinen lähestymistapa ja tähän liittyvä valtiontukiarvioinnin tehostaminen ovat edelleen valtiontukien 2012 alkaneen modernisointiohjelman peruspilareita.<sup>17</sup>

## 2.3 Tiedonannoilla vahvistetaan komission hallintokäytännön ennakoitavuutta

Komissio on pyrkinyt parantamaan sen hallintokäytännön ennakoitavuutta julkaisemalla ns. soft law -instrumentteja, joilla se esittelee näkemyksensä siitä, miten tiettyjä valtiontukikysymyksiä tulisi arvioida. Ryhmäpoikkeusjärjestelmän kehittämisen lisäksi komissio antoi useita tiedonantoja, joissa se esitti näkemyksiä tiettyjen toimenpiteiden markkinaehtoisuudesta. Tällä tavoin komissio loi puitteet, joiden perusteella viranomainen voisi suunnitella toimenpiteet niin, että ne katsottaisiin markkinaehtoiseksi eikä niitä siten tulisi ilmoittaa valtiontukina.

Yksi näistä tiedonannoista oli vuonna 1997 annettu maakauppa- ja vuokrasopimusten markkinaehtoisuuden arviointia koskeva tiedonanto.<sup>18</sup> Vuoden 1997 Maakauppatiedonannossa kuvaillaan menettelyjä, jolla jäsenvaltiot voivat myydä maa-alueita ja rakennuksia niin että kyse ei ole valtion tuen myöntämisestä. Tiedonannossa luetellaan tilanteet, joissa maa-alueita ja rakennuksia koskevasta kaupasta on ilmoitettava komissiolle, ja annetaan komissiolle mahdollisuus käsitellä pikaisesti kolmansien osapuolten mahdollisia valituksia tai väitteitä maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä valtion tuista. Tiedonanto ei ollut tyhjentävä, vaan markkinaehtoisuus voidaan osoittaa myös muilla tavoin.<sup>19</sup> Maakauppatiedonannon mukaan ehdoton ja riittävästi julkistettu tarjouskilpailu tai luotettava arvioihin perustuva myynti ilman tarjouskilpailua katsotaan markkinaehtoiseksi. Maakauppasuuntaviivoissa edellytettiin, että jäsenvaltio ilmoittaisi komissiolle muut kuin *de minimis* -tukea sisältävät kaupat, jotka tehtiin muuten kuin avoimen tarjouskilpailun perusteella, ja ne kaupat, jotka tehtiin arvioitua markkinahintaa alempana

16 Ks. esim. E-kirje 86/2020, Valtioneuvoston selvitys: Komission muutostiedonanto valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkessä COVID-19-epidemiassa (Tilapäiset valtiontukipuitteet), jossa käsitellään komission ehdottamaa tukea vaikeuksissa oleville pienyrityksille riippumatta yritysten vaikeuksien syystä, sekä Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle U 22/2020 vp (komission ehdotusluonnoksesta valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta, *de minimis* -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 soveltamisajan jatkamisesta sekä eräiden horisontaalisten valtiontukisuuntaviivojen muuttamisesta) s. 7, jossa käsitellään ehdotettua aluetukea, jonka yhteydessä sallitaan työpaikkojen siirto.

17 Ks. Claire Micheau, *Evolution of State Aid Rules*, teoksessa Hoffmann – Micheau *State Aid Law of the European Union*, 2015 s. 30-35.

18 Komission tiedonanto – Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (Maakauppatiedonanto), 97/C 209/3.

19 Ks. esim. KHO 23.1.2014/148, 1.4.1. kohta; KHO 13.7.2015/1998.

hintaan. Suomessa eräät maakauppatedonannon ehdot toteutettiin sitovalla säädöksellä vuoden 2015 kuntalain uudistuksen yhteydessä.<sup>20</sup> Vuonna 2016 komissio antoi uuden tiedonannon, jossa se esitteli omaa näkemystään valtiontuen käsitteestä. Tiedonanto korvasi vuoden 1997 maakauppatedonannon.<sup>21</sup> Tämän seurauksena Suomen lainsäädäntöön on jäänyt sitovana kuntien maapolitiikkaa rajoittavana ehtona komission kumotun soft law -säännöksen turvasatamasääntö, joka estää kuntaa antamasta tukea maakaupan tai pitkän vuokrasopimuksen yhteydessä silloinkaan, kun se voitaisiin perustella esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena.

## 2.4 Komissio on kiinnostunut veroihin ja maksuhelpotuksiin perustuvista valtiontuista

Komission tukipolitiikan kehittyessä kolme myös kuntien maapolitiikkaan mahdollisesti liittyvää teemaa on noussut esiin tarkastelujakson aikana.

Ensimmäinen näistä, ja maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan osalta merkityksellisin, on komission laaja kiinnostus verotukien ja muiden maksujen arviointiin. Maan arvonnou-suun perustuvaa maksua on arvioitu EU-tuomioistuimessa valtiontukena vuonna 2005 annettussa ratkaisussa.<sup>22</sup> Tässä yhteydessä verotuilla ei tarkoiteta vain kansallisesti verona tunnettuja maksuja, vaan yleisemmin julkisiin varoihin tuloutettavia pakollisia maksuja ja niistä tehtäviä poikkeuksia.<sup>23</sup> Vero- ja maksuhelpotusten luonne valtiontukena on yleisesti tiedossa. Kun kunnat määräävät erilaisia maksuja ja antavat maksuhelpotuksia, tulee näitä järjestelmiä arvioida valtiontukisääntelyn nojalla. Maksuhelpotusten valtiontukiarviointi on kuitenkin varsin tapauskohtaista, ja erityisesti viitekehyksen ja näin toimenpiteen valikoivuuden selvittäminen tuottaa vaikeuksia, jotka näkyvät yhä runsaammassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.<sup>24</sup> Jos oikeuskäytäntö ei vastaa komission tiedonannoissaan ilmoittamaa sisältöä, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ratkaiseva merkitys.<sup>25</sup>

20 Kuntalain (410/2015) 130 §, ks. Hallituksen esitys kuntalaiksi, HE 268/2014 vp s. 231-234.

21 Alkio – Hyvärinen 2016 luku 3.4.

22 Ks. tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385.

23 Ks. esim. määräykset 19.11.2019, A ja B, C-486/19, EU:C:2019:984 (Makeisista, jäätelöstä ja virvoitusjuomista suoritettava vero ja vapautus samankaltaisten tuotteiden verosta valtiontukena); 30.4.2019, *Azienda USL di Modena*, C-26/19, EU:C:2019:331 (terveyspalvelujen kiinteistöverovapautuksesta); sekä tuomiot 7.11.2019, *UNESA*, yhdistetyt asiat C-105/18-C113/18, EU:C:2019:935 (vapautus vesimaksusta); 21.12.2016, *komissio v. Hansesstadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971 (lentokenttämaksut).

24 Esim. tuomio 7.11.2019, *UNESA*, yhdistetyt asiat C-105/18-C113/18, EU:C:2019:935, 55-79 kohdat.

25 Ks. esim. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 3 kohta, sekä siinä viitattu tuomio 21.7.2011, *Alcoa Trasformazioni v. komissio*, C-194/09 P, EU:C:2011:497, 125 kohta.

## 2.5 Taloudellisen toiminnan käsitettä arvioidaan yhä tarkemmin

Toinen kehityskulku liittyy taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erotteluun. SEUT 107 artikla viittaa tukeen, jota annetaan 'suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa'. Vaikuttuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukea on vain sellainen etu, joka kohdistuu taloudelliseen toimintaan.<sup>26</sup> Komission hallintokäytännössä ja tätä koskevassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyi yhä hienojakoisempi erottelu taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä. Suomelle on merkitystä esimerkiksi terveystaloudellisten palvelujen oikeuskäytännöllä, jossa unionin tuomioistuin on tarkentanut, milloin solidaarisuusperiaatteella toimiva terveydenhuoltojärjestelmä on 'taloudellista toimintaa' ja näin valtiontukisääntelyn piirissä.<sup>27</sup> Kun julkisen toimijan tuki kohdistuu ei-taloudelliseen toimintaan, se ei sisällä valtiontukea.

Yleisten taloudellisten palvelujen osalta jäsenvaltiolla on ollut merkittävästi valtaa määrittellä, mitä palveluja kuuluu näiden alaan. Näistä maksettavia korvauksia ei tietyin reunaehdoin pidetä valtiontukena. EU-tuomioistuimen Altmark-tuomio<sup>28</sup> vauhditti näiden korvauksia ja muita reunaehdoja koskevan sääntelyn kehitystä.<sup>29</sup> Altmark-tuomioon jälkeen yleisistä taloudellisista palveluista maksettuja kohtuullisen voiton sisältäviä korvauksia ei enää arvioitu valtiontukena. Komissio on kehittänyt SGEL-palvelujen valtiontukikysymyksiä koskevaa sääntelyä siten, että palvelujen ja palveluvelvoitteiden määrittelyyn, palveluntarjoajan hankintamenettelyyn ja järjestelmistä raportointiin kohdistuu valvonta- ja raportointivelvollisuuksia.

## 2.6 Infrastruktuurituki tunnistetaan valtiontukena

Kolmas merkittävä kehityskulku liittyy infrastruktuurituen arviointiin valtiontukena. Infrastruktuurin rakentamista ja hyödyntämistä on ennen 2000-lukua pidetty pääsääntöisesti

26 Ks. Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 6-37 kohdat viittauksineen.

27 Tuomio 11.6.2020, *komissio v. Dôvera zdravotná poisťovňa*, yhdistetyt asiat C-262/18 ja C-271/18 P, EU:C:2020:450, joka kumosi yleisen tuomioistuimen 5.2.2018 antaman tuomion *Dôvera zdravotná poisťovňa v. komissio*, T-216/15, EU:T:2018:64 (ei julkaistu). Vrt. KHO:2018:29 (ei-kiireellinen kuljetus on taloudellista toimintaa), KHO:2018:28 (ensihoito ei ole taloudellista toimintaa).

28 Tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415.

29 Ks. erityisesti Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, 2012/C 8/02; Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, 2012/21/EU, EUVL L 7, 11.1.2012; Komission tiedonanto – Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet, 2012/C 8/03.

muuna kuin taloudellisena toimintana.<sup>30</sup> Joillekin yrityksille nimenomaisesti kohdennettu infrastruktuuri on lähtökohtaisesti katsottu valtiontueksi.<sup>31</sup> Muu kuin kohdennettu infrastruktuuri on kuitenkin historiallisesti ollut pääsääntöisesti valtion toteuttamaa ja operoimaa, eikä lentokenttiä, satamia, teitä tai muutakaan infrastruktuuria oltu pääsääntöisesti yksityistetty. Infrastruktuurin rakentaminen sekä sen hyödyntämistoiminta oli myös usein valtion itsensä harjoittamaa.<sup>32</sup> Kun yleisiä infrastruktuuritoimintoja yksityistettiin ja rakennustoimintaa kilpailutettiin, syntyi tilanteita, joissa julkinen ja yksityinen olivat kilpailutilanteessa samoilla markkinoilla. Aeroports de Paris -tuomiossa katsottiin, että lentoaseman toiminnan harjoittaminen on taloudellista toimintaa.<sup>33</sup> Leipzig/Halle -tuomion jälkeen katsottiin, että vain sellaisen yleisen infrastruktuurin rahoittaminen, jota ei hyödynnetä taloudelliseen toimintaan, voi jäädä valtiontukitarkastelun ulkopuolelle.<sup>34</sup> Nykyään infrastruktuurihankkeita on arvioitava tukena ainakin suhteessa infrastruktuurin omistajiin, rakennuttajiin, toiminnanharjoittajiin sekä infrastruktuurin loppukäyttäjiin.<sup>35</sup> Useat infrastruktuurituet huomioidaan sitovissa sekundaarisäädöksissä, kuten voimassa olevassa ryhmäpoikkeusasetuksessa.<sup>36</sup> Kunnallistekniikan ja muun kunnan infrastruktuurituen osalta korostuu arviointi siitä, missä määrin infrastruktuurihanke on kohdennettu tietyn yrityksen tarpeisiin.<sup>37</sup> Komission mukaan yleinen liikenne- tai vesi-infrastruktuuri ei anna etua taloudelliseen toimintaan, eikä luonnollisten monopolien, kuten vesi- ja verkkoinfrastruktuurien osalta paikallisen infrastruktuurin rahoitus lähtökohtaisesti uhkaa vääristää kilpailua tai vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>38</sup> Energiainfrastruktuuri sen sijaan katsotaan lähtökohtaisesti markkinaehtoiseksi ja siksi tuki energiainfrastruktuuriin arvioidaan tukena taloudelliseen toimintaan.<sup>39</sup>

30 Ks. esim. Komission suuntaviivat EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan ja ETA-sopimuksen 6 artiklan soveltamisesta lentoliikenteen alan valtiontukiin, 94/C 350/7, 12 kohta.

31 Euroopan komissio. XXV kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 1995, s. 175. [https://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/index.html#rep\\_1990](https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html#rep_1990)

32 Ks. Rapp, Julia: Infrastructure, teoksessa Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Jan EU State Aids 5th edition 2016, s. 441-461.

33 Tuomio 12.12.2000, *Aéroports de Paris v. komissio*, T-128/98, EU:T:2000:290; ja valitus, tuomio 24.10.2002, *Aéroports de Paris v. komissio*, C-82/01 P, EU:C:2002:617.

34 Tuomio 24.3.2011, *Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig/Halle v. komissio*, yhdistetyt asiat T-433/08 ja T-455/08, EU:T:2011:117; ja hylätty valitus, tuomio 19.12.2012, *Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig/Halle v. komissio*, C-288/11 P, EU:C:2012:821.

35 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 200 kohta.

36 Ks. Komission asetus 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, artiklat 52 (laajakaistainfrastruktuurituki), 55 (urheiluinfrastruktuuri- ja vapaa-ajan monikäyttöinfrastruktuurituki), 56 (paikallinen infrastruktuurituki), 56a (alueelliset lentoasemat), 56b (merisatamat), ja 56c (sisävesisatamat).

37 Ks. Tuomio 2.9.2010, *komissio v. Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480; sekä alla yksityiskohtaisesti arvioitava Komission päätös 2019/1127 valtiontuesta, jonka Slovakia aikoo toteuttaa Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.:n hyväksi, EUVL L 117/82, 2.7.2019.

38 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 210 kohta 201 viittauksineen.

39 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 217 kohta 217 viittauksineen.

## 2.7 Valtiontukien valvonnasta

Valtiontukikysymyksiä voi nousta esiin paitsi komission kanteluun tai omaan aloitteeseen perustuvaan tutkimukseen, myös esimerkiksi kansallisessa tuomioistuimessa, jossa jonkin toimenpiteen väitetään olevan valtiontukisääntelyn vastaista. Valtiontukien EU-tason valvontajärjestelmää voidaan kuvata luonteeltaan ainakin jokseenkin poliittiseksi.<sup>40</sup> Valvonnassa korostetaan jäsenvaltioiden ja komission välistä vuoropuhelua. Kolmansilla osapuolilla, joihin myös tuensaajat ja heidän kilpailijansa lukeutuvat, on vain rajoitetusti oikeussuojakeinoja. Pitkään jatkuneissa kiistoissa, joissa tuen määritelmästä on epäselvyyttä, oikeudellinen ratkaisu voi syntyä EU-tuomioistuimessa vuosia tai jopa vuosikymmen tapahtumien jälkeen. Komission hallintokäytännöllä on usein ratkaiseva rooli yksittäisissä tilanteissa. Ilmoitettuja tukia pyritään suunnittelemaan epävirallisesti yhdessä jäsenvaltion viranomaisten kanssa siten, että ne voidaan hyväksyä virallisen ilmoituksen yhteydessä ilman muodollista yksityiskohtaisempaa tutkintamenettelyä.<sup>41</sup> Joissakin tapauksissa komission on katsottu suhtautuvan liiankin joustavasti mahdollisiin kilpailua vääristäviin tukiin.<sup>42</sup> Niin ikään komissio on tehnyt kielteisiä valtiontukipäätöksiä, jotka eivät ole kestäneet tuomioistuinarviointia.<sup>43</sup>

Kansallisten tuomioistuinten rooli ilmoittamattomien valtiontukien arvioinnissa kehittyi jatkuvasti, ja korostuu tilanteissa, joissa komissio ei tutki kanteluja.<sup>44</sup> Kansalliset tuomioistuimet soveltavat valtiontuen määritelmää ja arvioivat, onko tukipäätös tehty ilmoittamatta tukea SEUT 108(3) standstill-säännön vastaisesti.<sup>45</sup> Niiden tehtävänä on erityisesti estää sääntöjenvastaisen tuen maksaminen. Kansalliset tuomioistuimet eivät voi itsenäisesti arvioida, soveltuuko tuki sisämarkkinoille,<sup>46</sup> mutta voivat pyytää komissiolta asiaan liittyviä lausuntoja.<sup>47</sup> Suomessa tämä näkyy erityisesti kuntalakiin perustuvissa valituksissa, jossa valtiontukiselvityksen puutteiden väitetään edellyttävän, että päätös on tehty

40 Bacon, Kelyn *European Union Law of State Aid* 2nd edition 2013 s. 5.

41 Ks. esim. Komission tiedonanto Valtiontuen valvontamenettelyissä sovellettavista käytännösäännöistä, 2018/C 253/05.

42 Ks. esim. tuomio 19.9.2018, *HH Ferries ym. v. komissio*, T-68/15, EU:T:2018:563.

43 Ks. esim. Komission päätös 2006/900 valtiontuesta, jonka Suomi on toteuttanut investointitukena Componenta Oyj:lle, EUVL L 353/36, 13.12.2006; sekä komission päätöksestä valitus, joka menestyi: tuomio 18.12.2008, *Componenta v. komissio*, T-455/05, EU:T:2008:597.

44 Ks. erityisesti Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa 2009/C 85/01.

45 Tuomiot 5.10.2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, 38 ja 44 kohta; 21.10.2003, van Calster ja Cleeren, yhdistetyt asiat C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 75 kohta; ja 17.6.1999, *Piaggio*, C-295/97, EU:C:1999:313, 31 kohta.

46 Tuomiot 21.10.2003, *van Calster ja Cleeren*, yhdistetyt asiat C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 75 kohta; 23.4.2002, *Nygård*, C-234/99, EU:C:2002:244, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

47 Ks. kuitenkin mahdollisuus kysyä komissiolta lausuntoa, Suomessa käytetty esimerkiksi asiassa KHO:2018:28.

väärässä järjestyksessä ja tulisi kumota.<sup>48</sup> Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on turvata yksityisten oikeudet, jos kansalliset viranomaiset eivät noudata tukien toteuttamista koskevaa kieltoa.<sup>49</sup> Tältä osin kansallisiin menettelysääntöihin sovelletaan EU-oikeuden tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita. Tulkinnasta seuraa, että kunnallisvalituksen on voinut tehdä myös ulkopaikkakuntalainen yritys.<sup>50</sup> Asiavaltuutusta ei välttämättä voi rajata vain tuensaajan kilpailijoihin. Ainakin verotuksellista valtiontukea koskevissa asioissa asiavaltuutuksen on ulotuttava kaikkiin, joita valtiontukisääntelyn vastainen vero koskee.<sup>51</sup>

Jos kuntien maapolitiikkaan liittyy sääntöjenvastaista tukea, ilmoitusvelvollisuuden noudattamista pitää pystyä arvioimaan kansallisissa tuomioistuimissa. Valtiontukea kuitenkin annetaan vasta tilanteessa, jossa kunnalle syntyy konkreettinen velvoite tai riski. Siksi asiassa KHO 2012:31 korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnan hyväksyessä maankäytösopimuksen sisältöineen oli vielä liian varhaista tulkita, onko järjestelyssä mahdollista kiellettyä valtiontukea. Myös niissä tilanteissa, joissa toimenpide toteutetaan sitovasti, voi olla epäselvää, saako yritys etua. Valtiontukien valvontajärjestelmä koskee vain toimenpiteitä, jotka täyttävät kaikki valtiontuen määritelmän osaedellytykset.

---

48 Ks Anna Kuusiniemi-Laine, Country report for Finland, liite komission 2019 selvitykseen Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0219428enn.pdf>

49 Tuomio 13.1.2005, *Streekgewest*, C-174/02, EU:C:2005:10, 14-21 kohdat.

50 Ks. esim. Ahvenanmaata koskeva KHO 21.10.2009/2577.

51 Tuomio 13.1.2005, *Streekgewest*, C-174/02, EU:C:2005:10, sekä Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, 2009/C 85/01. Veronmaksaja ei kuitenkaan voi vedota maksuvapauden valtiontukiluonteeseen välttääkseen maksamasta veroja, joiden osalta toinen yritys on saanut valtiontueksi katsotun maksuhelpotuksen: ks. määräys 19.11.2019, *A ja B*, C-486/19, EU:C:2019:984.

### 3 Valtiontuen käsite ja sen soveltaminen maapolitiikkaa koskevissa asioissa

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan mukaan

jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ei soveltu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliin kaupan.

Tuki tulee EU:n valtiontukisääntöjen piiriin vain, jos kaikki<sup>52</sup> SEUT 107 artiklan 1 kohdan kriteerit täyttyvät.<sup>53</sup>

Kuntien maapoliittisten keinojen osalta voi olla tulkinnanvaraista, miltä osin kaikki valtiontuen määritelmän kriteerit täyttyvät yksittäistapauksessa. Alueellisten maksujärjestelmien osalta nousee esiin kysymyksiä siitä, missä määrin taloudellinen etu on valikoivaa. Kun tuki kanavoituu julkisen vallan käyttöön tai muuten ei-taloudellisena pidettävään toimintaan, se ei ole SEUT 107(1) artiklan tarkoittamaa valtiontukea. Etua ei myöskään synny silloin, kun kunta toimii markkinaehtoisesti.

---

52 Tuomio 29.7.2019, *Azienda Napoletana Mobilità*, C-659/17, EU:C:2019:633, 20 kohta. Ks. esim. tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, jossa valikoivaa etua ei annettu valtion varoista, eikä toimenpide siksi täyttänyt valtiontuen määritelmää.

53 Valtiontuen käsitteestä ja sen soveltamisesta ks. esim. Alkio – Hyvärinen 2016, luku 2 sekä luvut 4 (verotukselliset valtiontuet) ja 5 (yleiset taloudelliset palvelut).

### 3.1 Tuen määritelmä on laaja

Valtiontuen käsite on laaja-alainen. SEUT 107(1) artiklaa sovelletaan myönnettyyn tukeen sen muodosta riippumatta.<sup>54</sup> Ei ole merkitystä, millä toimenpiteellä yritys saa etua. Tuella ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös valtion toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä, mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia.<sup>55</sup> Tukea arvioidaan sen vaikutusten mukaan.<sup>56</sup> Arviointi on kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti.<sup>57</sup>

Tuki voidaan antaa esimerkiksi ylihintaisen oston, alihintaisen luovutuksen, tai valikoivan maksuhelpotuksen muodossa.<sup>58</sup> Monet näistä esimerkeistä ovat ainakin teoriassa mahdollisia tilanteissa, joissa kunta harjoittaa maapolitiikkaansa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. Tuen määritelmää ei arvioida valtion toimenpiteiden tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella.<sup>59</sup> Jos yritys saa valikoivaa etua valtion varoista, kyseessä on tuki siitä huolimatta, että se liittyy johonkin julkisen vallan asettamaan tavoitteeseen.<sup>60</sup>

Tuen käsite ei kata ainoastaan suoria taloudellisia avustuksia,<sup>61</sup> kuten valtionapuja, lainoja tai julkisia pääomasijoituksia, vaan se voi kattaa myös toimenpiteitä, jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia maksuja.<sup>62</sup> Kuten alla arvioidusta runsaasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, kuntien toimenpiteet ovat 'valtion' toimenpiteitä SEUT 107 artiklan merkityksessä. Jos varat ovat tosiasiallisesti kunnan määräysvallassa, tuki on annettu 'valtion' varoista.<sup>63</sup>

54 Tuomio 23.2.1961, *Steenkolenmijnen*, 30-59, EU:C:1961:2.

55 Tuomio 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta*, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 71 kohta viittauksineen.

56 Tuomio 2.7.1974, *Italia v. komissio*, 173/73, EU:C:1974:71, 27 kohta.

57 Tuomio 11.12.2008, *komissio v. Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, EU:C:2008:709, 50 kohta.

58 Ks. esim. Bacon 2013 s. 23-24.

59 Ks. kuitenkin maksuhelpotusten osalta sääntelyn tavoitteet, joita arvioidaan erikseen alla.

60 Ks. tuomiot 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85 ja 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 51 kohta; 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta*, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87 kohta.

61 Ks. esim. State Aid SA.47683 (2017/N) - Finland- Tampere Arena 31.7.2017, C(2017) 5280, koskien suoraa valtiontukea Tampere Areenalle.

62 Tuomiot 16.12.2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ja 16.7.2015, BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, 26 kohta.

63 Ks. esim. takaus, jonka antoi kunnan määräysvallassa oleva yhteisö asiassa KHO 22.8.2018/3833 (kunnallisia koskeva valitus, Multia); ja takaus asiassa KHO:2015:76.



Jos valtiontuen kaikki määritelmän edellytykset eivät täyty, toimenpide ei sisällä tukea. EU-tuomioistuin ei ole hyväksynyt väittämää, että tuen määritelmän ulkopuolelle jäävät mutta vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet olisivat valtiontukea.<sup>64</sup> Siksi on tilanteita, joissa sääntely voi selkeästi tuottaa kilpailuetua jollekin yritykselle, mutta joissa valtiontuen määritelmä ei täyty.<sup>65</sup> Komissio on esittänyt oman näkemyksensä valtiontuen käsitteestä vuoden 2016 käsitetiedonannossa.<sup>66</sup> Käsitetiedonanto perustuu pitkälti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, mutta ei sido EU-tuomioistuimen tulkintakäytäntöä.<sup>67</sup>

### 3.2 Etu määritellään suhteessa yrityksen tavanomaiseen tilanteeseen

Toimenpide sisältää 'etua', jos siitä seuraa 'mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä'.<sup>68</sup> Edun käsite on laaja, ja kattaa sekä suorat tuet että tilanteet, jossa yritys välttyy sille muuten kohdistuvasta kulurasituksesta.

### 3.3 Vain valikoiva etu on valtiontukea

Valtiontuen määritelmä edellyttää, että tuki suosii 'jotakin yritystä tai tuotannonalaa'. Etu on valtiontukea vain, jos se muiden edellytysten lisäksi kohdistuu erityisesti johonkin yritykseen tai tuotannonalaaan. Valikoivuutta koskeva oikeuskäytäntö on monitahoista, ja sen soveltaminen on erityisen haastavaa silloin, kun kyseessä on maksujärjestelmä tai poikkeus maksujärjestelmästä.

64 Tuomio 30.1.1985, *komissio v. Ranska*, 290/83, EU:C:1985:37, 18 kohta.

65 Ks. tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, jossa bussikaistojen luovutus taksien käyttöön ei rasittanut valtion varoja.

66 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01.

67 Ks. esim. tuomio 15.7.2020, *Irlanti v. Komissio (Apple)*, yhdistetyt asiat T-778/16 ja T-892/16, EU:T:2020:338, 151 kohta.

68 Tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord ym.*, C-206/06, EU:C:2008:413, 69-75 kohta. Ks. myös Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 66-72 kohdat viitteineen.

### 3.4 Tuki edellyttää julkisista varoista luopumista

Valtion luopuminen sille kuuluvista varoista tai maksuista voi merkitä suoraa siirtoa, mutta monenlaiset muutkin etua tuottavat järjestelyt katsotaan tueksi 'valtion varoista'. Kuntien maapolitiikan osalta ei usein ole epäselvää, johtuuko toimenpide valtiosta.<sup>69</sup> Tukea annetaan siinä tilanteessa, jossa jäsenvaltio tekee sitovan päätöksen varoista luopumisesta.<sup>70</sup> Esimerkiksi konkreettinen riski sopimuksen, kuten takauksen, muodossa katsotaan 'valtion varoista' annetuksi jo silloin, kun sopimus tehdään.<sup>71</sup> Kun luovutaan jostain saatavasta, tämä on tukea. Esimerkiksi Vuosaaren jalkapallohallin maavuokra-asiassa<sup>72</sup> markkinahintaista vuokraa alennettiin niin kauan kuin toiminta täytti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 55 artiklan paikallisen infrastruktuurituen ehdot.

Konkreettista etua tuottava sääntely ei muodosta tukea, jos valtio ei luovu mistään sille kuuluvasta. Näin on esimerkiksi silloin, kun tuki ohjataan yksityisistä varoista yrityksille, tai jos valtio ei luovu sille kuuluvista varoista edes välillisesti. Yksityisten keskinäisiä velvoitteita muuttavia säädöksiä ei arvioida tukena 'valtion varoista'.<sup>73</sup> Kun valtio ei luovu varoistaan, etu ei muodosta valtiontukea, vaikka yrityksen asema tosiallisesti paranisi suhteessa muihin vertailukelpoisiin yrityksiin. Komissio on soveltanut tätä ajattelua mm. maan käyttötarkoituksen sääntelyn,<sup>74</sup> julkisen maanjalostustoiminnan<sup>75</sup> sekä julkisen infrastruktuurin käytön etuoikeuksiin.<sup>76</sup> EU-tuomioistuin on myös arvioinut kaavoituksen arvonnousuleikkuria valtiontukinäkökulmasta.<sup>77</sup> Sääntelyn tuottama taloudellinen etu ei välttämättä rasita julkista taloutta. Siksi maan käyttötarkoituksen muutos voi olla taloudellisesti merkittäväkin etu yritykselle, mutta tämä ei välttämättä merkitse luopumista valtion varoista. Toisaalta, kun maan arvonnousulle määrätään veroluonteinen maksu, voi siitä luopuminen sisältää valtiontukea. Maksujen osalta valtiontuen käsitteeseen liittyy tulkintaongelmia,

69 Ks. esim. tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2006:511, jossa Unionin tuomioistuin arvioi alueellisten verojärjestelmien valikoivuutta.

70 Tuomiot 7.12.2010, *Frucona Košice v. komissio*, T-11/07, EU:T:2010:498, 68 kohta; ja 14.1.2004, *Fleuren Compost v. komissio*, T-109/01, EU:T:2004:4, 74 kohta.

71 Tuomio 10.11.2011, *Elliniki Nafpigokataskevastiki ym. v. komissio*, T-384/08, EU:T:2011:650, 92 kohta.

72 Tuki SA.56137 (2020/X) Vuosaaren jalkapallohalli Oy:n maanvuokran subventointi [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/20202/283969\\_2122190\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20202/283969_2122190_5_1.pdf).

73 Tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160.

74 Valtiontuki – Bulgaria: Valtiontuki SA.26212 (11/C) – Väitetty valtiontuki, joka sisältyy yksityisomistuksessa olevien metsämaiden vaihtamiseen valtion omistamiin metsämaihin – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti, EUVL C 273, 16.9.2011.

75 Komission päätös, annettu 19.12.2012, koskien valtiontukea asiassa SA.33167 (*Methode zur Wertermittlung bei Verkäufen landwirtschaftlicher Flächen durch die öffentliche Hand*) (Proposed alternative method for the valuation of agriculture and forestry land in Germany sold by the public agency BVVG), EUVL C 43/7, 15.2.2013.

76 Tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, jossa bussikaistojen käyttöoikeus ei johtanut luopumiseen valtion varoista.

77 Tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385.

koska maksujen ja maksuhelpotusten valikoivuus edellyttää viitejärjestelmän tunnistamista ja yksityiskohtaista arviointia. Maksuhelpotuksia arvioidaan erikseen alla.

### 3.5 Etuoikeudet julkiseen omaisuuteen eivät välttämättä rasita valtion varoja

Valtio voi antaa tosiasiallista kilpailuetua tuottavia yksinoikeuksia yksityisille luopumatta sille kuuluvista varoista. Tällöin kyseessä ei ole SEUT 107(1) artiklan tarkoittama valtiontuki. Eventech-asiassa viranomainen oli antanut tietyille Lontoon taksiliikenteen harjoittajille ('black cabs') etuoikeuden käyttää bussikaistoja. Samaa oikeutta ei annettu muille kilpaileville yrittäjille. EU-tuomioistuimen mukaan tämä etuoikeus ei kuitenkaan rasittanut valtion taloutta, eikä niin muodostanut etua 'valtion varoista'.

Eventech-asiassa EU-tuomioistuin katsoi, ettei valtio ollut luopunut sille kuuluvista varoista, kun se antoi erityisoikeuksia julkisella rahoituksella rakennetun infrastruktuurin (bussikaistojen) käyttöön.<sup>78</sup> EU-tuomioistuimen mukaan valtio oli vahvistanut lainsäädännössä turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän tavoitteen. EU-tuomioistuimen mukaan tavoitteen yksilöinti on lähtökohtaisesti toimivaltaisten kansallisten viranomaisten yksinomainen oikeus, ja kansallisella viranomaisella on oltava harkintavaltaa sekä sen osalta, onko lainsäädännön tavoitteen toteuttamiseksi tarpeen luopua potentiaalisista tuloista, että asianmukaisten myöntämisperusteiden yksilöinnin osalta. Myöntämisperusteet oli kuitenkin vahvistettava ennakoita läpinäkyvästi, eivätkä ne saaneet olla syrjiviä.<sup>79</sup> Oli mahdollista, että vastikkeen periminen olisi haitannut tavoitteiden saavuttamista.<sup>80</sup> EU-tuomioistuimen mukaan kaistojen käyttöoikeuden saaneet yritykset olivat voineet olla tosiasiallisesti eri asemassa kuin ne, joille ei myönnetty kaistojen käyttöoikeutta. Koska ne eivät olleet rinnastettavissa, ei toisen saama etu ollut valikoivaa.<sup>81</sup> Kun perusteet, joilla tuloista voidaan luopua, kirjataan sitovaan säädökseen, etuoikeutettu kohtelu voi olla sallittua, kun kunta soveltaa näitä perusteita eikä tästä syystä maksimoi mahdollisia tulojaan. Olennaista on se, että viitekehys sisältää sekä maksut että sellaiset poikkeukset, joiden perusteella annetut poikkeukset eivät muodosta tukea taloudelliseen toimintaan.

78 Tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9. Vrt. tuomio 15.3.2018, *Naviera Armas v. komissio*, T-108/16, EU:T:2018:145, jossa EU:n yleisen tuomioistuimen mukaan satamainfrastruktuurin käyttöoikeus tuotti valikoivaa etua, koska edun saajat olivat tosiasiallisesti samassa asemassa muiden potentiaalisten käyttäjien kanssa, toisin kuin Eventech-asian muita kuljetuspalveluja säännellymmät 'black cabs'-yrittäjät.

79 Tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, 47-49 kohdat.

80 Ibid., 52 kohta.

81 Ibid., 59-61 kohdat.

### 3.6 Markkinaehtoinen toiminta ei tuota etua

Markkinaehtoinen toiminta ei lähtökohtaisesti sisällä valtiontukea. Kun valtio luopuu omaisuudestaan tai sopii korvauksesta, joka maksetaan yksityisen tuottamista tavaroista tai palveluista, tämä ns. markkinataloustoimijaperiaatteen mukainen toiminta ei sisällä valtiontukea. Julkisen tahon toimi voi myös sisältää valtiontukea esimerkiksi silloin, kun sen harjoittama laina- tai sijoitustoiminta ei ole markkinaehtoista.<sup>82</sup> Pakkolunastus<sup>83</sup> ja vahingonkorvaus<sup>84</sup> mainitaan komission käsitetiedonannossa esimerkkinä toimenpiteestä, jossa valtion varojen siirrosta ei muodostu 'etua'. Hinnan määrittely voi olla vaikeaa erityisesti silloin, kun luovutettavalle omaisuudelle on vain vähän kysyntää, tai jos omaisuuden myynti halutaan politiikkasyistä kohdentaa ennalta määritellylle taholle. Komissio katsoo käsitetiedonannossaan, että riippumattoman arvioitsijan ennen neuvotteluja antama arvio, joka perustuu yleisesti hyväksytyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin, on yksi tapa määrittellä markkinaehtoinen hinta. Arvion mukainen hinta on yleensä riittävä tae hinnan markkinaehtoisuudesta.<sup>85</sup>

Toimenpiteen markkinaehtoisuus on pystyttävä osoittamaan, jos halutaan varmistua valtiontuen ilmoitusvelvoitteiden noudattamisesta. Kansallinen oikeus edellyttää valtiontuen selvittämistä tai tuen pois sulkemista ennen tukipäätöksen toteuttamista.<sup>86</sup> Suomessa markkinaehtoisuuden arvioinnin puuttuminen on tyypillisesti ollut sellainen puute, jonka johdosta kunnan tukea mahdollisesti sisältävä päätös on tehty väärässä järjestyksessä.<sup>87</sup>

Markkinaehtoisuus voidaan osoittaa avoimella, syrjimättömällä ja ehdottomalla tarjousmenettelyllä,<sup>88</sup> mutta markkinaehtoisuus voidaan myös määrittellä hinta-arvioiden, tai muun järjestelmän perusteella.<sup>89</sup> Suomessa tällaisen hinta-arvion sisällön on katsottu

82 Ks. esim. sähkön omakustannehinta asiassa KHO 2010:26.

83 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 71 kohta; sekä tuomio 1.7.2010, *Nuova Terni Industrie Chimiche v. komissio*, T-64/08, EU:T:2010:270, 59-63 ja 140-141 kohdat, jossa selvennetään, että vaikka pakkolunastuksen vuoksi maksettavasta korvauksesta ei koidu etua, korvauksen maksamisen jatkaminen voi olla valtiontukea.

84 Tuomio 27.9.1988, *Asteris ym. v. Kreikka ja ETY*, yhdistetyt asiat 106/87-120/87, EU:C:1988:457, 23-24 kohdat; Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 71 kohta; Komission päätös tasaussuorituslain mukaisesta maa-alueiden hankkimisesta 1999/268/EY, EYVL L 107, 24.4.1999; tuomio 22.5.2019, *Real Madrid Club de Fútbol v. komissio*, T-791/16, EU:T:2019:346.

85 Komission päätös, annettu 19.12.2012, koskien valtiontukea asiassa SA.33167 (*Methode zur Wertermittlung bei Verkäufen landwirtschaftlicher Flächen durch die öffentliche Hand*) (Proposed alternative method for the valuation of agriculture and forestry land in Germany sold by the public agency BVVG), EUVL C 43/7, 15.2.2013.

86 Kansallisessa tuomioistuimessa kyse on usein nimenomaan selvitysvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä. Ks. esim. KHO 23.1.2014/148.

87 Esim. KHO 2015:180 (Pudasjärven pääomasijoitus hirsirakentamiseen); KHO 8.4.2020/1604 (vuokran markkinaehtoisuus); ja KHO 2019:86 (Salon kaukolämpösopimus).

88 Ks. Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, kohdat 89-96 viitteinen.

89 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, kohdat 97-107 viitteinen.

olevan osittain julkisuuslain liikesalaisuuksien suojan piirissä. Tästä syystä hinnan suhde arvioon ja toimenpiteen mahdollinen valtiontukiluonne ei ole läpinäkyvästi arvioitavissa edes sen jälkeen, kun kauppa on sitova.<sup>90</sup> On epäselvää, kuinka voidaan valvoa, onko kunnan toteuttaessa kuntalain 130§ 2 momentin mukaista arvioon perustuvaa luovutusta, myös noudatettu kuntalain 130§ 3 momentin velvoitetta huomioida, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. Säännökset lisättiin kuntalakiin siksi, että unionin sitovat valtiontukisäännökset olivat vaikeasti löydettävissä ja nimenomainen menettelytapasäännös selkeyttäisi kuntien menettelytapoja ja lisäisi kuntien päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä näin vähentäisi valitusten määrää.<sup>91</sup> KHO:n arviolausunnon julkisuutta koskevassa päätöksessä todetaan, ettei julkisuuslain soveltamista koskevassa ratkaisussa tullut ratkaistavaksi, perustuvatko arviokirjassa esitetyt markkina-arvoarviot asianmukaiseen tarkasteluun, tai onko arviokirjan kohteena olleen tontin luovuttamista koskeva päätös ollut lainmukainen.

Silloin, kun komissio arvioi toimenpiteiden markkinaehtoisuutta, sillä on laaja harkintavaltia.<sup>92</sup> Komission tutkiessa tukea sen on perusteltava, miksi toimenpide sisältää tukea.<sup>93</sup> Alla käsiteltävissä asioissa jäsenvaltio on myös voinut perustella toimiaan hinnan alentamispolitiikalla tai tarpeella määritellä ennakoitava hallinnollinen hinnanmuodostusmekanismi. Voidaan siis perustellusti todeta, ettei valtiontukisääntely ole ehdoton este vaihtoehtoisille hinnanmuodostusmekanismeille.

### 3.7 Miten markkinaehtoisuus on määritelty maanluovutustilanteissa?

Åren torialueen asiassa paikallishallinto oli laatinut kehittämissuunnitelman, jolla pyrittiin mm. luomaan autotonta keskusta-aluetta. Tässä yhteydessä se oli sitoutunut myymään torin laidalle jo sijoittautuneelle kaupalle kiinteistöjä torialueen ulkopuolelta. Kauppa vastaavasti sitoutui edistämään Åren suunnitelmaa siirtämällä kauppansa torialueen laidalta sille myytyyn uuteen kiinteistöön, ja myymällä torin laidalla sijaitsevan kiinteistönsä Årelle. Kaupan kilpailija oli esittänyt maa-alueista huomattavasti korkeamman tarjouksen, joka ei kuitenkaan ollut sitova, eikä sisältänyt samoja ehtoja maa-alueiden kehittämisestä. Komissio avasi valtiontukimenettelyn kantelun jälkeen. Komissio arvioi ensimmäisessä

<sup>90</sup> KHO 2020:6.

<sup>91</sup> Hallituksen esitys kuntalaiksi, HE 268/2014 vp s. 124.

<sup>92</sup> Ks. esim. tuomio 2.9.2010, *komissio v. Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480.

<sup>93</sup> Komissiolla on valtiontuen osalta näyttövelvoite. Ks. esim. Komission päätös valtiontuesta, jonka Suomi on toteuttanut investointitukena Componenta Oyj:lle, EUVL L 353/3, 13.12.2006; sekä komission päätöksestä valitus, joka menestyi: tuomio 18.12.2008, *Componenta v. komissio*, T-455/05, EU:T:2008:597. Samassa asiassa komissio päätti vuonna 2011, ettei tukea oltu annettu: 20.04.2011 K(2011)2559.

päätöksessään, että kauppa ei ollut markkinaehtoinen mm. koska maakauppa-suunta-  
viivoja ei noudatettu eikä riittävää muuta näyttöä kaupan markkinaehtoisuudesta oltu  
esitetty.<sup>94</sup> Komission kielteinen valtiontukipäätös kumottiin kuitenkin EU:n yleisessä  
tuomioistuimessa,<sup>95</sup> koska tuomioistuimen mukaan se ei ollut riittävästi näyttänyt, ettei  
kauppa ollut markkinaehtoinen ja näin sisälsi tukea. Komissio teki uuden päätöksen, jossa  
se katsoi, ettei toimenpide sisältänyt tukea.<sup>96</sup> Uudessa päätöksessä ei otettu yksityis-  
kohtaisesti kantaa maankäyttöön liittyviin reunaehtoihin, mutta kokonaisuudesta on luet-  
tavissa, että markkinaehtoinen hinnanmäärittely edellyttää tarjousten vertailukelpoisuutta  
myös maan kehittämisen ehtoja koskevalta osalta.

Vastaavasti maatalousmaan myyntiä koskevassa BVVG - ennakkoratkaisussa EU-tuomiois-  
tuin katsoi, että ylin tarjous voisi olla selvästi spekulatiivinen, jolloin se ei edustaisi markki-  
naehtoista hinnanmuodostusta.<sup>97</sup> Julkisen maatalous- ja metsämaan myyntiä koskeva kan-  
sallinen säädös salli, ettei tarjouta hyväksyty, jos 'vasta-arvo on selvässä epäsuhteessa  
maa-alueen arvoon nähden.'<sup>98</sup> Asiassa toimittiin näin siksi, että hinnan katsottiin olevan  
ylihintainen: myyntihinta oli yli 50 prosenttia kyseisen "maa-alueen maataloudellista mark-  
kina-arvoa" suurempi.<sup>99</sup> Kansallisen tuomioistuimen mukaan

myynnin salliminen ... harrastelijaviljelijöille [yli] hintaan vaikuttaisi epäsuotuisasti  
maatiloihin, sillä jos vielä saatavissa olevan maatalousmaan hinnat nousevat kohtuut-  
tomiksi, viljelijöillä, jotka tarvitsevat lisää maa-alueita yrityksensä laajentamiseen, ei  
enää ole mahdollisuutta niiden hankkimiseen... [M]aatalousmaan myynniltä voidaan  
kuitenkin evätä hyväksyntä ainoastaan, jos on olemassa viljelijä, joka olisi valmis hank-  
kimaan asianomaisen maa-alueen. ... muutoksenhakutuomioistuin totesi, että ainakin  
yksi toinen ammattimainen viljelijä olisi ollut valmis hankkimaan kyseisen maa-alueen  
– vaikkei hän ollutkaan osallistunut julkiseen tarjouspyyntöön ...<sup>100</sup>

EU-tuomioistuin totesi ensinnäkin, että avoimen tarjouskilpailun korkein hinta oli lähtö-  
kohtaisesti markkinahinta, kun tarjous on sitova ja vakavasti otettava, ja toiseksi, ettei

94 Komission päätös valtiontuesta C 35/06 (ex NN 37/06), jonka Ruotsi on toteuttanut Konsum Jämtland ekono-  
misk föreningin hyväksi, EUVL L 126, 14.5.2008.

95 Tuomio 13.12.2011, *Konsum Nord v. komissio*, T-244/08, EU:T:2011:732.

96 Komission päätös toimenpiteestä SA.20112 (C 35/2006), jonka Ruotsi on toteuttanut Konsum Jämtland Ekono-  
misk Föreningin hyväksi, EUVL L 202, 27.7.2013.

97 Tuomio 16.7.2015, *BVVG*, C-39/14, EU:C:2015:470, 10-12 kohdat.

98 *Ibid.*, 8 kohta, viitaten Maatalouden rakenteen parantamiseksi toteutettavia toimenpiteitä ja maa- ja metsätalo-  
usyriyten suojelua koskevan 28.7.1961 annetun lain Grundstückverkehrsgesetz; BGBl. I, s. 1091; 9 § 1 momentin 3  
kohtaan.

99 Tuomio 16.7.2015, *BVVG*, C-39/14, EU:C:2015:470, 10-12 kohdat.

100 *Ibid.*, 15 kohta.

yleensä ole perusteltua ottaa huomioon muita taloudellisia tekijöitä kuin hintaa.<sup>101</sup> Myynti tätä alempaan hintaan voisi siksi muodostaa valtioneutua.<sup>102</sup> Erityisissä olosuhteissa muiden tekijöiden huomioiminen voisi kuitenkin olla perusteltua, esimerkiksi jos osto on selvästi spekulatiivinen.<sup>103</sup> Mekanismit ja sen soveltaminen voisi siksi johtaa tarjottua korkeinta hintaa alempaan hintaan, joka olisi tarjousperusteista hinnanmuodostusta lähempänä todellista markkinahintaa.<sup>104</sup>

Seydaland -tuomiossa EU-tuomioistuim tarkasteli entisen Itä-Saksan maatalousmaan yksityistämisojelmää. Yksityistämisojelmassa oli hallinnollinen hinnanmääritysmekanismi, jonka perusteella yksityistettävän omaisuuden hinta määriteltiin joko alueellisen viitearvon perusteella tai asiantuntijakomitean arvon mukaan. Seydaland oli valittanut sen ostaman maatalousmaan myyntihinnasta kansallisessa tuomioistuimessa, joka kysyi, muodostuiko hinnanmääritysmenetelmästä mahdollisesti valtioneutua. Seydalandin mukaan asiantuntijakomitean arvio poikkesi viitearvosta liikaa siten, että sille määrätty hinta olisi ollut ylihintaa. EU-tuomioistuimen mukaan

... kun kansallisessa oikeudessa säädetään maa-alueiden markkina-arvon laskentaa koskevista säännöistä viranomaisten suorittamaa näiden maa-alueiden myyntiä varten, nämä säännöt ovat EY 87 artiklan mukaisia, jos niitä soveltamalla päädytään kaikissa tapauksissa hintaan, joka on mahdollisimman lähellä markkina-arvoa. Koska tämä jälkimmäinen on teoreettinen, paitsi myynnissä, jossa hyväksytään paras tarjous, saadun hinnan ja teoreettisen hinnan välillä on välttämättä sallittava liikkumavaraa...<sup>105</sup>

Kansallinen järjestelmä perustui lähtökohtaisesti viitearvoihin, mutta asiantuntijakomitean lausunto hankittiin ja sitä sovellettiin siksi, että maatalousmaan hinta oli noussut huomattavasti hallinnollisen järjestelmän viitearvojen julkaisemista seuraavana aikana. Siksi EU-tuomioistuim katsoi, että vaihtoehtoisista menetelmistä vain asiantuntijalausuntoa voitiin pitää valtioneutukisääntöjen ehdot täyttävänä menettelyinä.<sup>106</sup> Kansallisilla tuomioistuimilla ja hallintoviranomaisilla on velvollisuus tulkita näitä säännöksiä valtioneutukisääntelyn mukaisesti ja tarvittaessa sivuuttaa kiellettyyn valtioneutueen johtava hallinnollinen arvostusmenettely.<sup>107</sup>

101 Ibid., 32 kohta.

102 Ibid., 37 kohta.

103 Ibid., 39-40 kohta.

104 Ibid., 41-42 kohta.

105 Tuomio 16.12.2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778, 35 kohta.

106 Ibid., 41-48 kohta.

107 Ibid., 50-52 kohta.

Vastaavalla tavalla vuonna 2012 ratkaistussa valtioneuvoston päätöksessä komissio hyväksyi Saksan ilmoittaman hinnanmäärittämismekanismin järjestelmänä, joka vastasi riittävän hyvin markkinahintaa ja ei siksi sisältänyt tukea.<sup>108</sup> Saksan komissiolle ilmoittama järjestelmä ei voinut perustua avoimen tarjouksen perusteella toteutuneeseen markkinahintaan, sillä laki edellytti maan etuosto-oikeutta sen nykyiselle vuokralaiselle tai henkilölle, jolla oli toista maailmansotaa edeltävä omistusoikeus sittemmin kansallistettuun omaisuuteen. Komissio viittasi päätöksessään myös siihen, että Saksa sitoutui oikeussuojakeinoihin, joiden avulla valtiontukea sisältävä hinta voitaisiin kiistauttaa tuomioistuimissa.<sup>109</sup>

Markkinaehtoista hintaa vastaava myyntihinta ei kuitenkaan aina ole oikea vertailukohta.<sup>110</sup> Näin on niissä tilanteissa, joissa julkinen taho jalostaa maata ja sen jälkeen myy maan henkilölle, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Tällöin on otettava huomioon myös maanjalostuskustannukset ja verrattava myyntihintaa siihen, mitä yksityinen sijoittaja olisi edellyttänyt, jos se olisi ottanut toteutukseensa maanjalostustoimet. Vaikka markkinat eivät arvostaisi maanjalostuskustannuksia täyteen arvoonsa, ne on otettava täysimääräisesti huomioon arvioitaessa hintaa, jonka maksaessaan yritys ei saa valikoivaa etua. Kohdennettujen infrastruktuuriparannusten osalta tätä periaatetta esitellään yksityiskohtaisesti alla Jaguar Land Rover -päätöksen asiayhteydessä.<sup>111</sup>

### 3.8 Hankintamenettely voi osoittaa markkinaehtoisuuden

Komission mukaan avoimessa ja julkisessa hankintamenettelyssä muodostunut hinta katsotaan lähtökohtaisesti markkinaehtoiseksi silloinkin, kun se poikkeaa arvioista.<sup>112</sup> Jos myynti ja osto tapahtuvat kilpailuun perustuvassa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjousmenettelyssä, johon ei liity erityisiä ehtoja, korkeimman sitovan tarjouksen perusteella valittu ostaja maksaa markkinaehtoisesta hinnasta ainakin, jos menettelyssä on useampi kilpailija. Yleisestä kansallisesta lainsäädännöstä tai suunnitteluviranomaisten päätöksistä johtuvia velvoitteita ei pidetä sellaisina ehtoina, joiden takia myyntiä koskevan hankintamenettelyn hinta ei olisi markkinaehtoinen.<sup>113</sup> Kirjallisuudessa katsotaan, että erityisvelvoitteita sisältävä luovutus on tässä mielessä ehdoton, ja tarjouskilpailun tulos on

108 European Commission. State aid No SA.33167 – Germany – Proposed alternative method for the valuation of agriculture and forestry land in Germany sold by the public agency BVVG, 19.12.2012, C(2012) 9457 final.

109 Ibid., 36 kohta, viitaten tuomion 16.12.2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778, 52 kohtaan.

110 Tuomio 2.9.2010, *komissio v. Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480.

111 Komission päätös 2019/1127 valtioneudesta, jonka Slovakia aikoo toteuttaa Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.:n hyväksi, EUVL L 117/82, 2.7.2019.

112 Komission tiedonanto valtioneuden käsitteestä, 2016/C 262/01, 89-96 kohdat.

113 Ibid., 94 kohta.



markkinahinta vain jos kaikki mahdolliset ostajat voisivat täyttää nämä ehdot.<sup>114</sup> Kumoituissa maakauppasuuntaviivoissa tarkennettiin, että tällä tarkoitettiin nimenomaan maa-alueita tai rakennuksia koskevia erityisvelvoitteita. Tällaiset voisivat Suomessa olla esimerkiksi suojeluelvoitteita tai velvoitteita toteuttaa kaavoihin merkityjä rakennelmia.

Erityisvelvoitteita, jotka liittyvät maa-alueisiin ja rakennuksiin eivätkä ostajaan tai ostajan taloudelliseen toimintaan, voidaan liittää kauppaan yleisen edun vuoksi, jos jokaiselta mahdolliselta ostajalta vaaditaan niiden täyttämistä ja jokainen periaatteessa pystyisi ne täyttämään riippumatta siitä harjoittaako hän liiketoimintaa tai riippumatta harjoitetun liiketoiminnan luonteesta. Riippumattomien arvioijien on arvioitava erikseen tällaisen velvoitteen aiheuttama taloudellinen haitta, ja se voidaan ottaa huomioon kauppahinnasta sovittaessa. Arvioitaessa velvoitteita, joiden täyttäminen olisi ainakin osittain yrityksen oman edun mukaista, on tämä seikka otettava huomioon; velvoitteista voi olla yritykselle etua mainonnassa, kulttuurin tai urheilun tukemisessa, yrityskuvan vaalimisessa, oman ympäristön parantamisesta tai omien työntekijöiden virkistystoiminnassa.

Yleisen lainsäädännön mukaan kaikille maanomistajille aiheutuviin velvoitteisiin liittyvää taloudellista rasitetta ei vähennetä ostohinnasta (näitä voivat olla esimerkiksi maa-alueiden ja rakennusten hoito ja ylläpito osana omistamiseen liittyviä tavallisia yhteiskunnallisia velvoitteita tai verojen ja muiden maksujen maksaminen).<sup>115</sup>

### 3.9 Kohdistaaako maapolitiikan harjoittaminen etua 'taloudelliseen toimintaan'?

Valtiontuki edellyttää tukea 'yritykselle.' Yrityksenä pidetään 'jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta.'<sup>116</sup> On olennaista, kohdistuuko tuki taloudelliseen toimintaan.<sup>117</sup> Yksikkö voi harjoittaa sekä taloudellista että muuta toimintaa. Tällöin valtiontukena arvioidaan korkeintaan taloudelliseen toimintaan kohdistuva tuki.

114 Bacon 2013 s. 47.

115 Komission tiedonanto – Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista, EYVL C 209, 10.7.1997 s. 3-5.

116 Ks. esim. tuomio 12.9.2000, *Pavlov ym.*, C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428, 74-75 kohdat; sekä Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 8-10 kohdat: 'jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta'; taloudellisena toimintana pidetään kaikkea tavaroiden ja palvelujen tarjoamista.

117 Ks. esim. HE 31/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi s. 12-14 ja 42-44, jossa arvioidaan valtion kiinteistöjen käyttöä siitä näkökulmasta, harjoitetaanko niissä 'taloudellista toimintaa'.

Suuri osa kunnan toimenpiteistä kohdistuu muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Kuten komission käsitetiedonannossa esitellään, julkiset hallinto- ja valvontatehtävät sekä esimerkiksi kulttuuri, julkinen koulutus, terveydenhuolto ja sosiaaliturvajärjestelmän tulonsiirrot voidaan tietysti edellytyksin katsoa muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi.<sup>118</sup> Tällöin niihin kohdistuvat tuet ja edut eivät ole valtiontukisääntelyn piirissä. Tapa, miten näitä palveluja tuotetaan ja säännellään vaikuttaa arviointiin. Toisaalta itse kuntakin voi olla 'yritys', jos se harjoittaa taloudellista toimintaa. Suomessa on edellytetty, että kunnat yhtiöittävät sellaisen toiminnan, jota harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Infrastruktuurin osalta toiminnan luonteeseen vaikuttaa se, miten sitä tullaan käyttämään tulevaisuudessa.<sup>119</sup> Infrastruktuurin osalta katsotaan, että julkinen, erotuksetta toimijoiden käytössä oleva infrastruktuuri ei ole itsessään taloudellista toimintaa, johon kohdistuva tuki muodostaisi yrityksille etua. Komissio katsoo käsitetiedonannossaan, etteivät esimerkiksi julkiset tiet ja niiden rahoitus kuulu valtiontuen käsitteen alaan.<sup>120</sup> Yleiset infrastruktuuriparrukset, joita ei ole kohdennettu tietyn yrityksen tarpeisiin, eivät anna infrastruktuuria käyttävälle yritykselle etua.<sup>121</sup>

Tuki, joka ei kohdistu taloudelliseen toimintaan, ei ole valtiontukea.<sup>122</sup> Niinpä esimerkiksi vuoden 2015 kuntalain esitöissä todetaan, että valtiontukisäännökset tulevat sovellettavaksi kiinteistön luovutukseen ja vuokralle antamiseen, jos toisena osapuolena on taloudellista toimintaa harjoittava, kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys.<sup>123</sup> Kuntalain esitöissä katsottiin, että oikeustilaa selkeyttäisi kuntalakiin lisätty menettelytapasäädös, johon sisällytettäisiin komission sittemmin kumotussa vuoden 1997 tiedonannossa esitetyt vaihtoehdot kiinteistöjen vuokraamisesta ja luovuttamisesta.<sup>124</sup> Kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla (ja näin ollen se ei olisi velvoitettu yhtiöittämään tätä toimintaa), kun se ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun tehtävän hoitamiseen.<sup>125</sup> Unionin valtiontukisääntelyn näkökulmasta yhtiöittämisveloite on vain yksi tapa välttää tuen valumista taloudelliseen toimintaan, ja on tarpeen erityisesti niissä tilanteissa, joissa kunnan julkisoikeudelliset edut, kuten konkurssisuoja tai verotusoikeus, kohdistaisivat tukea myös taloudelliseen

118 Myös näihin erottamattomasti liitännäinen taloudellinen toiminta kuuluu poikkeuksen alaan: Tuomio 12.7.2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, EU:C:2012:449, 38 kohta.

119 Tuomio 12.12.2000, *Aéroports de Paris v. komissio*, T-128/98, EU:T:2000:290; ja valitus, tuomio 24.10.2002, *Aéroports de Paris v. komissio*, C-82/01 P, EU:C:2002:617.

120 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 203 kohta.

121 Tuomio 15.6.1993, *Matra SA v. komissio*, C-225/91, EU:C:1993:239.

122 Ks. esim. Hallituksen esitys laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä, HE 31/2020 vp s.12-14 ja 42-44, jossa arvioidaan valtion kiinteistöjen käyttöä siitä näkökulmasta, harjoitetaanko niissä 'taloudellista toimintaa'.

123 Hallituksen esitys kuntalaiksi, HE 268/2014 vp s. 47; Kuntalain (410/2015) 130 §.

124 Hallituksen esitys kuntalaiksi, HE 268/2014 vp s. 93, Kuntalain (410/2015) 130 §, sovellettuna esim. KHO 8.4.2020/1604 ja KHO 19.2.2018/708.

125 Kuntalain (410/2015) 126.2.6 §.

toimintaan. Kuntalaissa ei kuitenkaan ole tarkennettu, mikä on tällainen maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettava tehtävä. Säännöstä tulkittaessa olisi huomioitava tarve välttää tuen valuminen taloudelliseen toimintaan. Jos maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kunnan tehtävät määritellään siten, että ne ovat valtiontukiarvioinnin näkökulmasta kauttaaltaan ei-taloudellista toimintaa, voidaan välttää tilanne, jossa yhtiöttämismuutoksen poikkeus mahdollistaisi valtiontukien yhtiöittelylle mutta taloudelliseksi toiminnaksi katsotulle toiminnalle.

Tuki yksityishenkilölle ei ole tukea taloudelliseen toimintaan. Vuonna 2012 annetussa ratkaisussa yksityishenkilölle myytiin kiinteistö hinnalla, joka oli miltei 500.000 euroa alle sen vakuutetun hinnan. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan edellyttänyt selvitystä valtiontuesta:

Kiinteistön käyttötarkoituksen osalta X on valituksessaan ilmoittanut, että kiinteistöllä sijaitsevan rakennuksen ulkopuolinen alue toimii hänen raskaan kuorma-autokalustonsa säilytyspaikkana ja rakennus varastona. Valituksen tekemisen aikaan vuokralaisina kiinteistöllä on ollut litin Taideseura ja yksi yksityinen henkilö. Kunta ei ole osallistunut Pajalan kiinteistön edelleen vuokraamiseen. Vuokratuotot vuoden 2011 toukokuun loppuun mennessä olivat yhteensä 2 525 euroa ja kulut vastaavasti 6 226,61 euroa.

Asiakirjoista ilmenevän selvityksen perusteella ei ole todettavissa, että X, joka kunnanhallituksen kysymyksessä olevassa päätöksenteossa on valikoitunut kiinteistön ostajaksi, harjoittaisi sellaista taloudellista toimintaa ja toimisi sellaisilla jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla, että muiden SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tukiedellytysten täytyessäkin tuella voitaisiin katsoa olevan artiklassa tarkoitettua vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.<sup>126</sup>

Ratkaisua ei voida kuvata tavanomaiseksi, sillä taloudellisen toiminnan yhteydessä kynnys kilpailun vääristymisestä tai vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on yleensä varsin matala. Asiassa ei kuitenkaan oltu näytetty, mitä taloudellista toimintaa yksityishenkilö harjoitti.

---

126 KHO 2012:105, 1.4.2 kohta.

### 3.10 Julkisen omaisuuden myynti tai vuokraus on lähtökohtaisesti taloudellista toimintaa.

Jos julkinen omistaja myy tai vuokraa omaisuutta, tätä katsotaan lähtökohtaisesti taloudelliseksi toiminnaksi. Satamien käyttömaksuja koskevissa päätöksissään komissio on korostanut, että 'julkisen omaisuuden vuokraaminen korvausta vastaan on taloudellista toimintaa' erityisesti silloin, kun tätä julkista omaisuutta käytetään taloudelliseen toimintaan.<sup>127</sup>

### 3.11 Julkisen vallan käyttö sekä liitännäinen toiminta ei ole 'taloudellista toimintaa'

Kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan, toimenpide tai tämän toiminnan rahoittaminen ei kohdistu taloudelliseen toimintaan eikä siksi ole SEUT 107(1) artiklan tarkoittamaa valtiontukea.

Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Maankäytön sääntely voi kuulua näihin julkisiin tehtäviin. Usein näitä toimintoja voidaan kuitenkin erotella toisistaan. Lepzig-Hallen lentokenttäinfrastruktuuria koskevassa asiassa EU:n yleinen tuomioistuin katsoi, että

... koska lentoaseman pitäjä ei ainoastaan toteuta erityisesti maankäyttö- tai liikennepolitiikkaan liittyviä tehtäviä vaan harjoittaa edellä todetuin tavoin myös taloudellista toimintaa, sen tulisi rahoittaa omilla varoillaan kustannukset rakennuksista, joihin sen taloudellinen toiminta perustuu. Sen vuoksi on torjuttava väite, jonka mukaan julkisesta infrastruktuurista johtuvien kustannusten olisi kuuluttava julkisyhteisön vastattaviksi. Sitä paitsi se seikka, että infrastruktuurin rahoittamiseen tarvitaan julkisia varoja, ei sinänsä vaikuta asiaan. Julkisen vallan toimenpide, jossa valtio suoraan tai välillisesti antaa yrityksen käyttöön pääomaa, voi nimittäin jäädä määrittelemättä valtiontueksi vain siinä tapauksessa, että toimenpide on toteutettu normaalien markkinaehtojen mukaisissa olosuhteissa.<sup>128</sup>

127 Komission päätös (EU) 2017/2115, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2017, tukiohjelmasta SA.38393 (2016/C, ex 2015/E), jonka Belgia on toteuttanut – Satamien verotus Belgiassa (tiedoksiannettu numerolla C(2017) 5174) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.) C/2017/5174, EUVL L 332, 14.12.2017, s. 1—23, johdanto-osan 40-49 ja 62 perustelukappaleet.

128 Tuomio 24.3.2011, *Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig/Halle v. komissio*, yhdistetyt asiat T-433/08 ja T-455/08, EU:T:2011:117, 107 kohta.

### 3.12 Vääristääkö etu kilpailua vaikuttaen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?

Kynnys siihen, että kilpailu vääristyisi tai että toimenpide voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on sekä komission päätöksissä että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä pääsääntöisesti melko matala.<sup>129</sup> Infrastruktuuritukien osalta komissio kuitenkin katsoo, että infrastruktuurin paikallinen luonne voi sulkea pois kauppavaikutuksen.<sup>130</sup>

Suomalaisessa oikeuskäytännössä maanluovutuksen tai kiinteistösijoituksen yhteydessä on katsottu, että kauppavaikutuskriteeri täyttyy. Esimerkiksi Ristijärven lunastussopimusta koskevassa asiassa<sup>131</sup>

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei kilpailun vääristymisen tai vaikutuksen kaupan tarvitse olla merkittävää tai olennaista. Kauppavaikutuksen osalta ei ole tarpeen määrittää, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan ainoastaan, että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan. Tuen voidaan katsoa pystyvän vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaikka tuensaaja ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Myöskään tuen suhteellisen pieni määrä tai tukea saavan yrityksen suhteellisen pieni koko ei sellaisenaan sulje pois mahdollisuutta siitä, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Käytännössä kilpailuvaikutusta koskevan edellytyksen täyttymiseksi on riittävää, että tuki mahdollistaa yritykselle vahvemman kilpailuaseman ylläpitämisen kuin mikä olisi ollut mahdollista ilman tukea.

Lunastussopimuksen mukaan toimitilat maapohjineen on vuokrattu ja lunastettu pääasiassa marjanpoimijoiden majoitustoimintaan, marjojen ja luontaistuotteiden jalostukseen sekä normaaliin majoitustoimintaan marjanpoimintakauden ulkopuolella. Kun otetaan huomioon edellä todettu, Scandinavian Berry Oy:n kaupparekisterin mukainen toimiala, lunastussopimuksen koskeminen vain yhtä yritystä ja se, että paikallisen yrityksen tukeminen voi vaikeuttaa muiden alan toimijoiden sijoittautumista alueelle, ei asiassa ole arvioitavissa, että kysymys olisi puhtaasti paikallisesta vaikutuksesta eivätkä kilpailu- ja kauppavaikutusta koskevat edellytykset saattaisi täyttyä.

129 Ks. esim. KHO 19.2.2018/708; EU-tuomioistuimen tuomio 27.6.2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, 78 kohta, jonka mukaan toimenpiteen luokittelu valtioneuoksi ei edellytä sen osoittamista, että tuki vaikuttaa todellisuudessa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiasiasa vääristyy, vaan ainoastaan sen tutkimista, saattaako tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua; KHO 13.12.2016/5261 sekä KHO 27.3.2017/1421, 1.6 kohta. Maakauppojen osalta ks. myös esim. tuomio 28.10.2015, *Hammar Nordic Plugg v. komissio*, T-253/12, EU:T:2015:811, 117-132 kohdat.

130 Komission tiedonanto valtioneuven käsitteestä, 2016/C 262/01, 196-197 ja 211-212 kohdat.

131 KHO 19.2.2018/708.

Niin ikään Ålands industrihus -asioissa korkein hallinto-oikeus katsoi, että paikallinen tuki kiinteistösijoitukseen vaikutti sekin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>132</sup>

Yrityksen ei edes edellytetä itse osallistuvan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. EU-tuomioistuimen mukaan

kun jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa tiettyjen yritysten asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, eikä ole tarpeen, että tuensaajayritykset itse osallistuvat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. On näet niin, että kun jäsenvaltio myöntää tuen yrityksille, jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi tämän johdosta pysyä ennallaan tai lisääntyä sillä seurauksella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä kyseisen jäsenvaltion markkinoille vähentyvät tämän johdosta.<sup>133</sup>

### 3.13 Maksuhelpotukset voivat muodostaa valtiontukea

Komissio on kiinnittänyt vuoden 2016 käsitetiedonannossa erityistä huomiota yrityksille myönnettyjen maksuhelpotusten valikoivuuteen.<sup>134</sup> Kun kuntien maapolitiikka sisältää maksuja, sekä mahdollistaa näistä maksuista poikkeamisen, herää kysymyksiä siitä, jotta itse järjestelmä tai sen poikkeus valikoivaan etuun. Maksuhelpotuksia ei yleensä voi perustella sillä, että helpotuksella toteutetaan jotain tiettyä tavoitetta.<sup>135</sup> Nämä perustelut voivat vaikuttaa siihen, pitääkö komissio tukia sisämarkkinoille soveltuvina SEUT 107(3) artiklan nojalla. Maksujärjestelmä voi kuitenkin toteuttaa jotakin politiikkaa, joka vaikuttaa maksujen suuruuteen muuten vertailukelpoisten tilanteiden osalta.

Tukina on yllä mainitun Espanjan arvonnousuleikkuri -asian<sup>136</sup> lisäksi arvioitu esimerkiksi sosiaaliturvamaksujen helpotuksia,<sup>137</sup> alle markkinahintaisia satamamaksuja,<sup>138</sup>

132 KHO 2011:34 ja KHO 2011:35.

133 Tuomio 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, 65 kohta, viitaten tuomioon 27.6.2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, 79 kohta.

134 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 126-141 kohdat.

135 Tuomio 18.7.2013, *P Oy*, C-6/12, EU:C:2013:525, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa arvioidaan Suomen tuloverolain tappioiden verovähennyssäätöjä omistusvaihdoksen yhteydessä. Maksuhelpotusten osalta on kuitenkin haastavaa arvioida maksujen viitekehys ja tästä poikkeamisen mahdollinen valikoivuus.

136 Tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385.

137 Tuomio 22.6.2006, *Belgia v. komissio*, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416; tuomio 9.6.2011, *Comitato "Venezia vuole vivere" ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368.

138 Tuomio 15.3.2018, *Naviera Armas v. komissio*, T-108/16, EU:T:2018:145, 123-127 kohdat.

tiemaksujen alennuksia,<sup>139</sup> rajat ylittävän myynnin vapauttamista juomapakkausten panttijärjestelmästä,<sup>140</sup> vesimaksujen alennuksia,<sup>141</sup> kaivosmaksujen alennuksia,<sup>142</sup> sekä vain suuriin liikehuoneistoihin kohdistuvia liikehuoneistojen veroja.<sup>143</sup> Vaikka tyypillisimmät maksuhelpotusten muodossa annetut valtiontuet liittyvät verotuksellisiin valtiontukiin, ei maksun veroluonne ole ratkaisevaa tukien arvioinnin kannalta. Komissio katsoo, että periaatteita voidaan soveltaa myös muihin maksuihin ja maksujärjestelmiin,<sup>144</sup> ja EU-tuomioistuin on hyväksynyt arvonnousuleikkurin sellaisena maksujärjestelmänä, josta poikkeaminen saattaisi sisältää valtiontukea.<sup>145</sup> Samankaltaisia sääntöjä liittyy myös tilanteeseen, jossa valtio antaa sille kuuluvaa infrastruktuuria veloitusetta joidenkin yritysten käyttöön.<sup>146</sup>

Keskeinen kysymys on, missä määrin maksujärjestelmät tai niiden poikkeukset tuovat yrityksille 'valikoivaa' etua. Valikoivuutta arvioidaan toisaalta aineellisen valikoivuuden näkökulmasta (saako vain osa vertailukelpoisista yrityksistä etua) ja toisaalta alueellisen valikoivuuden näkökulmasta (sovelletaanko järjestelmää samalla tavalla jäsenvaltion tai sitä alemman, autonomisen alueen tasolla). Puhtaasti yleisiä toimenpiteitä, jotka koskevat kaikkia talouden aloja, ei pidetä valikoivina.<sup>147</sup> Oikeuskäytännössä on esimerkkejä tilanteista, joissa verojärjestelmää tulee arvioida kokonaisvaltaisesti, jotta voidaan arvioida,

139 Komission päätös valtiontuesta N:o C 11/2002 (ex N 382/2001), jonka Italia aikoo myöntää tietyille tiekuljetuksiin tarkoitettuille raskaille ajoneuvoille kyseisten kuljetusten siirtämiseksi Lago Maggioreen valtatieltä 33 moottoritille A 26, EUVL L 81, 19.3.2004, johdanto-osan 28 perustelukappale; vrt. tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9.

140 State Aid SA.44865 (2016/FC) – Germany, sekä kumoamiskanne T-47/19, vireillä 9/2020

141 Tuomio 7.11.2019, *UNESA*, yhdistetyt asiat C-105/18-C113/18, EU:C:2019:935.

142 Tuomio 20.9.2001, *Banks*, C-390/98, EU:C:2001:456, 41-44 kohdat; sekä tuomio 9.12.2015, *Kreikka v. komissio*, yhdistetyt asiat T-233/11 ja T-262/11, EU:T:2015:948 (kaivoksen verovapaus).

143 Tuomio 26.4.2018, *ANGED*, C-233/16, EU:C:2018:280.

144 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 143 kohta (alueellinen valikoivuus), ja 119 kohta (valikoivuusarviointiin soveltaminen verotoimenpiteitä vastaaviin toimenpiteisiin).

145 Tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federacion Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385.

146 Ks. yllä arvioitu tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9.

147 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 118 kohta viitteineen: Tuomiot 29.6.1999, *DM Transport*, C-256/97, EU:C:1999:332, 27 kohta; 6.3.2002, *Diputación Foral de Álava ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, EU:T:2002:59, 149 kohta. Ks. myös tuomiot 17.6.1999, *Belgia v. komissio*, C-75/97, EU:C:1999:311, 32 kohta; 8.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, 48 kohta; 29.9.2000, *CETM v. komissio*, T-55/99, EU:T:2000:223, 40 kohta. Ks. myös tuomio 13.9.2012, *Italia v. komissio*, T-379/09, EU:T:2012:422, 47 kohta. Kyseinen toimenpide koski tässä tapauksessa osittaista vapauttamista kasvihuoneiden lämmittämiseen käytettävästä polttoöljystä kannettavasta valmisteverosta. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että se, että vapautus voisi hyödyttää kaikkia kasvihuonealan yrityksiä, ei ollut riittävä peruste vahvistamaan, että toimenpide oli luonteeltaan yleinen.

saako yritys muodollisesti erilaisella verokohtelulla tosiasiallista etua.<sup>148</sup> Niin ikään verojärjestelmä voi kohdella objektiivisesti eri asemassa olevia yrityksiä eri tavoin.<sup>149</sup>

Maksuhelpotusten valikoivuuden arviointia pidetään haastavana ja vaikeasti ennakoitavana.<sup>150</sup> Joidenkin kysymysten osalta on myös epäselvää, missä määrin komission käsitteetiedonannon jäsentely ja sisältö vastaa EU-tuomioistuimen uudempaa oikeuskäytäntöä. Valikoivuuden arviointi maksuhelpotuksia koskevassa ratkaisukäytännössä on haastavaa, koska se edellyttää paitsi unionin oikeuden, myös jäsenvaltion oman järjestelmän syvälistä osaamista. Erityisesti ns. viitejärjestelmän tunnistaminen on osoittautunut jokseenkin tulkinnanvaraiseksi toiminnaksi. Komission verotusta koskevista valtiontukipäätöksistä kannellessa voi osoittautua, ettei komissiokaan aina tee arviointia oikeudellisesti pitävällä tavalla. Esimerkiksi kesällä 2020 annetussa APPLE-tuomiossa EU:n yleinen tuomioistuin katsoi, että komissio oli soveltanut väärin Irlannin verolainsäädäntöä ja siksi päätynyt väärin perustein johtopäätökseen, jonka mukaan yritys oli saanut valikoivaa etua.<sup>151</sup> Eu:n yleinen tuomioistuin totesi, ettei komissio voi tehdä arviotaan normaalista viitejärjestelmästä tavalla, joka soveltaa kansallista verolainsäädäntöä väärin.<sup>152</sup>

Verojärjestelmien osalta EU-tuomioistuin on hyväksynyt tosiasiallisesti ja oikeudellisesti vastaavassa asemassa olevien yritysten erottelun tilanteessa, jossa erottelu perustuu verojärjestelmän ominaispiirteisiin. Esimerkiksi A-Brauerei -tuomiossa EU-tuomioistuin hyväksyi tiettyjä enimmäisomistuksessa olevia yrityksiä koskevan verovapautuksen, jota perusteltiin kaksinkertaisen verotuksen estämisellä. Kilpailevat yritykset olivat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti samassa asemassa, mutta toimenpidettä ei silti katsottu valikoivaksi.<sup>153</sup>

---

148 Ks. esim. tuomio 26.2.2019, *Fútbol Club Barcelona v. komissio*, T-865/16, EU:T:2019:113, jossa Unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei komissio ollut osoittanut yleishyödyllisten yritysten alemman verokannan muodostavan tosiasiallista etua.

149 Ks. esim. tuomio 16.5.2019, *Puola v. komissio*, yhdistetyt asiat T-836/16 ja T-624/17, EU:T:2019:338, jossa franchise-yrittäjien erilainen verokohtelu ei muodostanut valikoivaa etua.

150 Alkio – Hyvärinen 2016 s. 197; Schön, Wolfgang: *State Aid in the Area of Taxation*, teoksessa Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Jan *EU State Aids* 5th edition 2016 s. 408.

151 Tuomio 15.7.2020, *Irlanti v. Komissio (Apple)*, yhdistetyt asiat T-778/16 ja T-892/16, EU:T:2020:338, 185-189 kohdat.

152 Ibid., kohta 223.

153 Tuomio 19.12.2018, *A-Brauerei*, C-374/17, EU:C:2018:1024, 52 kohta. Vrt. julkisasiamies Saugmandsgaard Øe:n ratkaisuehdotukseen 19.9.2018, *A-Brauerei*, C-374/17, EU:C:2018:741, 149-161 kohdat, jossa oikeuskäytäntöä arvioidaan laajemmin samoin tuloksin.



### 3.14 Kuntien maksupolitiikan alueellinen valikoivuus arvioidaan kuntakohtaisesti

Lähtökohtaisesti alueelliset erot ovat valikoivia, jolloin jäsenvaltion sisällä olevat alueelliset maksujen erot ovat valikoivia toimenpiteitä ja voivat näin johtaa valtiontukeen.<sup>154</sup> Alueellisen itsehallinnon rajojen puitteissa johdonmukainen järjestelmä katsotaan kuitenkin alueellisesti ei-valikoivaksi.<sup>155</sup> Maksujen osalta viitekehys riippuu kyseisen toimenpiteen toteuttaneen viranomaisen toimivallan laajuudesta.<sup>156</sup> Maksujärjestelmien valikoivuutta on jopa tarkasteltu yksittäisen lentokentän omaan toimivaltaan kuuluvien maksujen osalta, jolloin maksujärjestelmän viitekehystenä oli vain kyseisen lentokentän maksujärjestelmä.<sup>157</sup> Alueellisen valikoivuuden osalta kuntien nykyinen maapolitiikka vastaa komission tiedonannon skenaariota, jossa

... kaikilla tietyllä tasolla (alueet, piirit tai muut) toimivilla jäsenvaltion alueellisilla viranomaisilla on sama oikeudellinen itsenäinen toimivalta päättää toimialueellaan sovellettavasta verokannasta keskushallinnosta riippumatta.<sup>158</sup> Tässä tapauksessa alueellisten viranomaisten päättämät toimet eivät ole valikoivia, sillä on mahdotonta määrittää tavanomainen verokanta, joka muodostaisi vertailukohdan.

Siksi viitejärjestelmänä pidettäisiin todennäköisesti yksittäisen kunnan järjestelmää.<sup>159</sup> Komission mukaan toimenpiteet, joissa keskushallinto päättäisi alueellisista eroista, katsotaan valikoiviksi.<sup>160</sup> Näin voisi olla, jos esimerkiksi lain tasolla määriteltäisiin kunnille keskenään erilaisia maksujärjestelmiä. Toimenpide voisi myös olla alueellisesti valikoiva, jos valtiota alempi hallinnon taso ei olisi riittävän itsenäinen keskushallinnosta päättäessään alueellaan sovellettavasta maksusta.<sup>161</sup> Koska kunnilla on mahdollisuus päättää alueellaan sovellettavasta politiikasta ja kunnat kantavat taloudellisen vastuun sen seurauksista, MR-L:n säädösten mahdollinen valikoivuus on ensisijaisesti aineellista valikoivuutta.

154 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 142 kohta, sekä tuomiot 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2006:511, 57 kohta; 11.9.2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, yhdistetyt asiat C-428/06-C-434/06, EU:C:2008:488, 47 kohta.

155 Esim. tuomiot 7.11.2019, *UNESA*, yhdistetyt asiat C-105/18-C113/18, EU:C:2019:935, 70-71 kohdat, ja tuomio 26.4.2018, *ANGED*, C-233/16, EU:C:2018:280, kohta 41 viittauksineen.

156 Tuomiot 7.11.2019, *UNESA*, yhdistetyt asiat C-105/18-C113/18, EU:C:2019:935, 70-73 kohdat.

157 Tuomio 21.12.2016, *komissio v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971.

158 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 144.2 kohta ja alaviite 222: Ks. julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 20.10.2005, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2005:618, 60 kohta

159 Vaihtoehtoisesti alueiden eriarvoisuuden tai jäsenvaltion keskushallinnon tasolla päätettävät alueelliset toimenpiteet katsottaisiin alueellisesti valikoiviksi. Ks. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 63–66 kohta

160 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 144-155 kohdat.

161 Tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2006:511.

## 3.15 MRL:n säädöksiä on mahdollista soveltaa aineellisesti valikoivasti

Yksittäisille yrityksille myönnetyt tapauskohtaiset maksuhelpotukset katsotaan lähtökohtaisesti aineellisesti valikoiviksi toimenpiteiksi.<sup>162</sup> Tästä syystä kuntien tapauskohtaisesti myöntämät maksuhelpotukset ovat lähtökohtaisesti valikoivaa etua, kun taas järjestelmän soveltaminen ilman erityistä tapauskohtaista arviointia tai harkintaa voisi olla ei-valikoivaa ja näin valtiontukinäkökulmasta katsottuna neutraali viitejärjestelmä. Alla tarkemmin arvioituja MRL:n säädöksiä on mahdollista soveltaa kuntatasolla valikoivasti sekä tapauskohtaisesti että tilanteessa, jossa kunta luo maksujärjestelmän perusteita.

### 3.15.1 Oikeudellinen valikoivuus: järjestelmä varaa edun vain tietyille yrityksille

Toimenpide on komission mukaan valikoiva, jos edun myöntäminen perustuu kriteereihin, jotka varaavat edun vain tietyille yrityksille. Komission mukaan

121. Oikeudellinen valikoivuus johtuu suoraan oikeudellisista kriteereistä, jotka koskevat sellaisen toimenpiteen myöntämistä, joka on varattu ainoastaan tietyille yrityksille (esimerkiksi yrityksille, jotka ovat tietyn kokoisia ja toimivat tietyllä alalla tai joilla on tietty oikeudellinen muoto<sup>163</sup>, sekä yrityksille, jotka on perustettu tai jotka ovat listautuneet pörssiin säännellyillä markkinoilla tietyinä ajanjaksona<sup>164</sup>, tai yritysryhmään kuuluville yrityksille, joilla on tiettyjä ominaispiirteitä, tai yrityksille, joiden tehtäväksi on annettu tiettyjä toimintoja yritysryhmän sisällä<sup>165</sup>, tai vaikeuksissa oleville yrityksille<sup>166</sup> tai vientiyrityksille tai yrityksille, jotka suorittavat vientiin liittyviä toimintoja<sup>167</sup>. Tosiasiallinen valikoivuus voidaan vahvistaa tapauksissa, joissa toimenpiteen rakenne on sellainen, että sen vaikutukset suosivat merkittävästi tiettyä yritysryhmää (kuten

162 Ks. tuomio 4.6.2015, *komissio v. MOL*, C-15/14 P, EU:C:2015:362, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat; julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus 27.6.2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:442, 52 kohta; Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 126 kohta.

163 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 185: viittaus tuomioon 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, 52 kohta.

164 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 186: viittaus tuomioihin 4.9.2009, *Italia v. komissio*, T-211/05, EU:T:2009:304, 120 kohta; ja 24.11.2011, *Italia v. komissio*, C-458/09 P, EU:C:2011:769, 59-60 kohdat.

165 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 187: viittaus tuomioon 22.6.2006, *Belgia v. komissio*, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416, 122 kohta.

166 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 188: viittaus tuomioon 4.2.2016, *Heitkamp Bau Holding v. komissio*, T-287/11, EU:T:2016:60, 129 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

167 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 189, viittaus tuomioihin 10.12.1969, *komissio v. Ranska*, yhdistetyt asiat 6/69 ja 11/69, EU:C:1969:68, 3 kohta; 7.6.1988, *Kreikka v. komissio*, 57/86, EU:C:1988:284, 8 kohta; 15.7.2004, *Espanja v. komissio*, C-501/00, EU:C:2004:438, 92 kohta.

edellisessä virkkeessä olevissa esimerkeissä), vaikka toimenpiteen soveltamista koskevat kriteerit on muotoiltu yleisellä ja objektiivisella tavalla.<sup>168</sup>

On kuitenkin huomattava, että EU-tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on esimerkkejä veroista, jotka vaikuttavat ilmeisen oikeudellisesti valikoivilta, mutta joissa EU-tuomioistuin kuitenkin katsoo, ettei kyseessä ole valikoiva maksu.<sup>169</sup> ANGED-asiassa kaupan alan suuryksiköt määrättiin verotettavaksi, ja verosta vapautettiin

yksiköt, joiden myyntipinta-ala on alle 2 500 m<sup>2</sup> ja jotka toimivat puutarha-alalla taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden kaupan alalla, ja siltä osin kuin yksiköiden, jotka harjoittavat huonekalujen, saniteetti- tuotteiden, ovien ja ikkunoiden tai rautakauppatavaroiden kauppaa, veron määrääytymisperusteesta tehdään 60 prosentin suuruinen vähennys.<sup>170</sup>

EU-tuomioistuimen mukaan

SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ei ole kuitenkaan toimenpide, jolla saadaan aikaan erilainen kohtelu sellaisten yritysten välillä, jotka ovat kyseessä olevalla oikeudellisella järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ja joka on siis lähtökohtaisesti valikoiva, kun asianomainen jäsenvaltio pystyy osoittamaan, että tämä erilainen kohtelu on oikeutettua, koska se perustuu sen järjestelmän luonteeseen tai yleiseen rakenteeseen, johon se kuuluu.<sup>171</sup>

Vaikka EU-tuomioistuin katsoi, että koon mukaan erottelu voisi lähtökohtaisesti olla oikeudellisesti valikoiva toimenpide,<sup>172</sup> se arvioi, että pienyksiköt eivät olleet rinnastettavissa suuryksiköihin koska veron

168 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01 alaviite 190: 'Näin oli unionin tuomioistuimen tuomiossa 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732; asiat koskivat Gibraltarin verojärjestelmän uudistusta, joka tosiasiallisesti suosi offshore-yrityksiä. Katso tuomion 101 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Uudistuksella otettiin käyttöön järjestelmä, joka koostuu kolmesta kaikkiin Gibraltarissa toimiviin yrityksiin sovellettavasta verosta eli työnantajamaksusta, liikekiinteistön käyttömaksusta (business property occupation tax, BPOT) ja rekisteröintimaksusta. Työnantajamaksua ja liikekiinteistön käyttömaksua koskeva vastuu olisi ollut enintään 15 % voitoista. Tuomioistuin katsoi, että tällainen veroyhdistelmä sulki ennakoita pois mahdollisuuden verottaa offshore-yhtiöitä, koska niillä ei ollut veropohjaa sen vuoksi, ettei niillä ollut työntekijöitä ja liikekiinteistöjä Gibraltarissa.'

169 Tuomio 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280.

170 Ibid., 36 kohta.

171 Ibid., 42 kohta, viitaten tuomioon 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

172 Ibid., 48 kohta.

... päämääränä on edistää ympäristönsuojelua ja maankäytön suunnittelua. Sillä näet pyritään korjaamaan ja kompensoimaan seuraukset, jotka aiheutuvat näiden kaupan suuryksiköiden toiminnasta ympäristölle ja maankäytölle erityisesti liikennevirtojen johdosta, velvoittamalla suuryksiköt osallistumaan ympäristöön liittyvien toimintasuunnitelmien rahoittamiseen ja infrastruktuurien parantamiseen.<sup>173</sup>

Ympäristövaikutus taas riippui koosta, ja suuryksiköiden perustaminen oli haasteellista maankäytön suunnittelun näkökulmasta. Kun kaupan alan suuryksiköt ja pienyüksiköt eivät olleet toisiinsa rinnastettavassa asemassa, niiden oikeudellisesti eriarvoinen kohtelu ei johtanut maksun valikoivuuteen.<sup>174</sup> Sen sijaan kollektiivisten kaupan suuryksiköiden ja muiden kaupan suuryksiköiden erilainen kohtelu katsottiin valikoivaksi, koska ne olivat ympäristönsuojelun ja maankäytön suunnittelun näkökulmasta tosiasiallisesti vertailukelpoisessa tilanteessa.<sup>175</sup>

ANGED-tuomiota on sittemmin luonnehdittu kaupunkiympäristön suunnitteluun liittyvien ulkoisvaikutusten hallintaan liittyvänä oikeutuksena. Unkarin nostaman kumoamiskanteen yhteydessä EU:n yleinen tuomioistuin lausui seuraavaa:

[ANGED-asiassa] unionin tuomioistuin totesi, että sellaisen kaupan yksiköiltä kannettavan veron yhteydessä, jonka veroperuste muodostui olennaisilta osin myyntipinta-alasta ja jolla pyrittiin korjaamaan ja kompensoimaan kielteisiä ulkoisvaikutuksia ympäristön ja maankäytön alalla, 60 prosentin vähennys tai täydellinen verovapaus, joka myönnettiin tiettyä toimintaa harjoittaville yksiköille sekä niille yksiköille, joiden myyntipinta-ala jäi alle tietyn kynnsarvon, eivät olleet valtiontukea, jos osoitettiin, että nämä erilaiset yksiköt olivat selvästi erilaisessa tilanteessa kuin muut verovelvolliset yksiköt, kun otetaan huomioon vaikutukset, joita kyseessä olevalla verolla pyrittiin korjaamaan ja kompensoimaan, eli kyseisen veron tavoitteet.

101. Nämä esimerkit osoittavat, että on olemassa veroja, joiden luonne ei estä sitä, että niihin yhdistetään mukauttamisjärjestelyjä – jopa vapautuksia – ilman, että mainitut järjestelyt kuitenkin johtavat valikoivien etujen myöntämiseen. Lyhyesti sanoen kyse ei ole valikoivuudesta, jos kyseiset verotuserot ja niistä mahdollisesti johtuvat edut – vaikka niiden ainoa peruste olisikin veron uudelleenjakotavoite verovelvollisten kesken – ovat seurausta vain ja yksinkertaisesti normaalin järjestelmän soveltamisesta poikkeuksesta, jos toisiinsa rinnastettavia tilanteita kohdellaan samalla tavalla ja jos mukauttamisjärjestelyissä ei sivuuteta asianomaisen veron tavoitetta. Myöskään

173 Ibid., 52 kohta.

174 Ibid., 55-56 kohta.

175 Ibid., 61 kohta.

erityissäännöksiä, jotka koskevat tiettyjä yrityksiä niiden oman tilanteen takia ja joiden nojalla ne hyötyvät veron mukauttamisesta tai jopa verovapautuksesta, ei pidä tarkastella valikoivana etuna, jos kyseiset säännökset eivät ole asianomaisen veron tavoitteen vastaisia. Tältä osin se, että ainoastaan ne verovelvolliset, jotka täyttävät toimenpiteen soveltamisedellytykset, voisivat hyötyä toimenpiteestä, ei sellaisenaan tee toimenpiteestä valikoivaa (ks. tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tällaiset järjestelyt täyttävät edellä 76 kohdassa mainitun edellytyksen niiden yhteensopivuudesta sen järjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen kanssa, johon ne kuuluvat.

102. Jos sitä vastoin veron tavoitteen tai veron mukauttamisen perusteena olevan logiikan kannalta toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa olevia yrityksiä ei kohdella samalla tavalla tältä osin, kyseisestä syrjinnästä johtuva valikoiva etu voi olla valtiontukea, jos muut SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset täyttyvät.<sup>176</sup>

Voidaan siis todeta, että vaikka komission käsitetiedonannossa ilmoittama valvontapolitiikka vaikuttaa lähtökohtaisesti tiukalta, EU-tuomioistuin sallii erityisesti ympäristönsuojelun ja maankäytön suunnitteluun liittyvissä asioissa maksujärjestelmän tavoitteiden huomioimisen, kun selvitetään, onko oikeudellinen erottelu perusteltua yritysten tosiasiallisen aseman johdosta.<sup>177</sup>

### 3.15.2 Tosiasiallinen valikoivuus

Komission käsitetiedonannon mukaan

122. Tosiasiallinen valikoivuus voi johtua ehdoista tai esteistä, joita jäsenvaltiot ovat asettaneet estääkseen tiettyjä yrityksiä hyötymästä toimenpiteestä. Esimerkiksi vero-toimenpiteen (kuten verohyvitys) soveltaminen vain tietyn kynnyksarvon (muu kuin vähäinen kynnyksarvo hallinnollisista tarkoituksenmukaisuussyistä) ylittäviin investointeihin saattaa merkitä sitä, että toimenpide on tosiasiallisesti varattu yrityksille,

<sup>176</sup> Tuomio 27.6.2019, *Unkari v. komissio*, T-20/17, EU:T:2019:448. Mainosten liikevaihtoveroa käsittelevässä tuomiossa kumottiin komission kielteinen valtiontukipäätös (EU) 2017/329. Kyseisestä tuomiosta on valitus vireillä (C-596/19 P), josta julkisasiamies Kokott antoi ratkaisuehdotuksen 15.10.2020, EU:C:2020:835. Ks. vastaavasti valikoivuusanalyysin kumoamiskanteita tuomiossa 16.5.2019, *Puola v komissio*, yhdistetyt asiat T-836/16 ja T-624/17, EU:T:2019:338.

<sup>177</sup> Vrt. sijoittautumisvapauden osalta tuomio 24.3.2011, *komissio v. Espanja*, C-400/08, EU:C:2011:172, jossa kaupan suuryksiköiden sijoittautumisvapauden rajoituksia ei katsottu perustellun hyväksyttävillä syillä.

joilla on merkittäviä taloudellisia resursseja.<sup>178</sup> Toimenpide, jolla myönnetään tiettyjä etuja vain lyhyeksi ajaksi, voi myös käytännössä olla valikoiva.<sup>179</sup>

Myös tosiasiallisen valikoivuuden osalta on merkityksellistä, millä perusteella yritykset voivat saada erilaisia etuja. MRL:n tarkasteltavissa säädöksissä ei pääosin säädetä maksuvapautusten tai muiden etujen perusteista. Järjestelmä jää kuntatason säännösten varaan.

### 3.15.3 Harkintaan perustuva valikoivuus

Harkinnanvarainen maksuhelpotus on lähtökohtaisesti valikoiva etu.<sup>180</sup> Tästä syystä on erityisen tärkeää, että maksujärjestelmä on suunniteltu siten, että poikkeukset eivät ole tapauskohtaisia tai harkinnanvaraisia. Poikkeukset tulisi voida perustella järjestelmän ehtojen soveltamisella, eikä tapauskohtaisella harkinnalla. Komission mukaan

123. Yleiset toimenpiteet, joita lähtökohtaisesti sovelletaan kaikkiin yrityksiin mutta joita rajoitetaan julkisen hallinnon harkintavallalla, ovat valikoivia.<sup>181</sup> Näin on silloin, kun asetettujen edellytysten täyttäminen ei automaattisesti merkitse oikeutta kuulua toimenpiteen piiriin.

124. Julkisella hallinnolla on harkintavaltaa toimenpidettä soveltaessaan, erityisesti jos tuen myöntämisperusteet on muotoiltu hyvin yleisellä tai epätarkalla tavalla, mikä väistämättä edellyttää arviointiin liittyvää harkintavaltaa. Esimerkiksi verohallinto voi vaihdella verohuojennuksen myöntämisedellytyksiä sen arvioitavaksi esitetyn investointihankkeen ominaisuuksien mukaan. Samoin jos verohallinnolla on laaja harkintavalta määrittää edunsaajat tai veroetuuden myöntämisedellytykset sellaisten kriteerien perusteella, jotka eivät liity verojärjestelmään, kuten työllisyyden säilyttäminen, tämän harkintavallan käytön on katsottava suosivan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”<sup>182</sup>

178 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 191: viittaus tuomioon 6.3.2002, *Ramondin SA ja Ramondin Cápsulas SA v. komissio*, yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, EU:T:2002:61, 39 kohta.

179 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 192: viittaus tuomioihin 12.9.2007, *Italia ja Brandt Italia v. komissio*, yhdistetyt asiat T-239/04 ja T-323/04, EU:T:2007:260, 66 kohta; 4.9.2009, *Italia v. komissio*, T-211/05, EU:T:2009:304, 120 kohta; 24.11.2011, *Italia v. komissio*, C-458/09 P, EU:C:2011:769, 59-60 kohdat.

180 Ks. esim. tuomio 6.3.2002, *Diputación Foral de Álava v. komissio*, yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, EU:T:2002:61, jossa mielivaltaisen hallinnon perustuslaillinen kieltokään ei vaikuttanut arviointiin. Vastaavasti voidaan pitää lähtökohtana sitä, ettei yleinen yhdenvertaisuusperiaate sellaisenaan vaikuta valtioneuvoston arviointiin.

181 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 193: ks. tuomio 29.6.1999, *DM Transport*, C-256/97, EU:C:1999:332, 27 kohta.

182 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 194: viittaus tuomioon 18.7.2013, *P Oy*, C-6/12, EU:C:2013:525, 27 kohta.

125. Se, että verohelpotus edellyttää verohallinnon ennakkohyväksyntää, ei automaattisesti tarkoita sitä, että se on valikoiva toimenpide. Näin ei ole silloin, kun verohallinnon ennakkohyväksyntä perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja etukäteen tiedossa niin, että julkisen hallinnon harkintavaltaa rajoitetaan. Hallinnollisen ennakkolupajärjestelmän perustana on oltava myös asianomaisten henkilöiden kannalta helposti saatavilla oleva menettelyllinen järjestelmä, jossa heille pystytään takaamaan, että heidän hakemuksensa käsitellään objektiivisesti ja puolueettomasti kohtuullisessa määräajassa ja että mahdollisiin luvan epäämispäätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa.<sup>183</sup>

### 3.16 Viitejärjestelmän soveltamiseen perustuvan maksuhelpotuksen valikoivuusarviointi

Analyysi on varsin hienojakoista, jos maksuhelpotukset perustuvat järjestelmään, jota sovelletaan kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin yrityksiin, ja joilla lievennetään maksuja, jotka yritykset tavallisesti joutuisivat maksamaan.<sup>184</sup> Näin voisi olla tilanteessa, jossa kunta harjoittaa johdonmukaista ja ennalta määritettyä maapolitiikkaa, ja jonka johdosta järjestelmää sovelletaan tietyssä tapauksessa niin, että yritys ei maksa tavanomaista maksua. Järjestelmän luonteeseen perustuva oikeutus voi esimerkiksi liittyä progressiiviseen verotukseen, jota on voitu perustella politiikkasyin.<sup>185</sup>

Komission käsitetiedonannon mukaan

128. Tällaisissa tapauksissa toimenpiteiden valikoivuutta olisi tavallisesti arvioitava kolmivaiheisen analyysin avulla. Ensinnäkin on selvitetävä viitejärjestelmä. Toiseksi olisi määritettävä, muodostaako kyseinen toimenpide poikkeuksen tästä järjestelmästä, koska siinä erotellaan toisistaan talouden toimijat, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvien tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Tässä testissä on tärkeää arvioida, onko kyse poikkeuksesta. Arvioinnin perusteella voidaan päätellä, onko toimenpide lähtökohtaisesti valikoiva. Jos kyseinen toimenpide ei muodosta poikkeusta suhteessa viitejärjestelmään, se ei ole valikoiva. Jos se kuitenkin muodostaa poikkeuksen (ja näin ollen on lähtökohtaisesti valikoiva), testin kolmannessa vaiheessa on arvioitava, voidaanko

183 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 195: viittaus tuomioihin 12.7.2001, *Smits ja Peerbooms*, C-157/99, EU:C:2001:404, 90 kohta; 3.6.2010, *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, 50 kohta.

184 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, 127 kohta.

185 Ks. esim. Bacon 2013 s. 79.

poikkeustoimenpidettä perustella (viite)järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella.<sup>186</sup> Jos lähtökohtaisesti valikoivaa toimenpidettä voidaan perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, sitä ei pidetä valikoivana ja sen vuoksi se ei kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.<sup>187</sup>

### 3.16.1 Mikä on viitejärjestelmä, johon maksu tai maksuhelpotus perustuu?

Komission mukaan

Viitejärjestelmä muodostuu johdonmukaisesta sääntökokonaisuudesta, jota sovelletaan objektiivisten kriteerien perusteella yleensä kaikkiin sen tavoitteen määrittämään soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Yleensä näissä säännöissä määritetään järjestelmän soveltamisalan lisäksi myös edellytykset, joiden perusteella järjestelmää sovelletaan, kohteena olevien yritysten oikeudet ja velvollisuudet sekä järjestelmän toiminnan tekniset yksityiskohdat.<sup>188</sup>

Itse veroa tai maksua pidetään usein verotuksellisen toimenpiteen viitejärjestelmänä.<sup>189</sup> Suomessa nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki käytännössä jättää kuntien harkittavaksi minkälaisia maksuja ja maksuhelpotuksia myönnetään yrityksille. Maksuhelpotusten viitejärjestelmä on tuolloin kunkin kunnan voimassa oleva politiikka<sup>190</sup>.

Komission mukaan

... On myös tarpeen arvioida, onko viitejärjestelmän rajat suunniteltu johdonmukaisesti tai selvästi mielivaltaisella tai puolueellisella tavalla, niin että se suosii tiettyjä yrityksiä, jotka ovat vastaavassa tilanteessa suhteessa kyseisen järjestelmän perustana oleviin periaatteisiin.<sup>191</sup>

186 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 197: viittaus tuomioihin 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 kohta; 8.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598.

187 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 198 alaviite: tuomiot 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat; 29.4.2004, *GIL Insurance ym.*, C-308/01, EU:C:2004:252.

188 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 133 kohta.

189 Tuomio 7.3.2012, *British Aggregates v. komissio*, T-210/02 RENV, EU:T:2012:110, 49 ja 50 kohta, sekä Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 134 kohta. Komission tiedonanto ei erittele maksujen viitejärjestelmää, mutta verojen ja maksujen valikoivuutta käsitellään yleisesti samankaltaisesti tiedonannossa.

190 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 142 kohta; sekä tuomio 9.6.2011, *Comitato "Venezia vuole vivere" ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 96 kohta.

191 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 129 kohta.



EU-tuomioistuimen mukaan, kun Gibraltarin verojärjestelmä kohteli offshore -yrityksiä eri tavoin, järjestelmä oli suunniteltu suosimaan näitä yrityksiä, vaikka ne olivat EU-tuomioistuimen mukaan muita, suurempaa verotaakkaa kantavaa yritystä vastaavassa tilanteessa.<sup>192</sup> Ferring-asiassa vero, joka koski lääketehaiden ulosmyyntiä mutta ei tukkukauppiaita, katsottiin valikoivaksi, koska lääketehaat ja tukkukauppiat olivat tuomioistuimen arvioinnissa keskenään vastaavassa tilanteessa.<sup>193</sup>

### 3.16.2 Poikkeus viitejärjestelmästä arvioidaan suhteessa poikkeuksen tavoitteisiin

Komission mukaan

135. Kun viitejärjestelmä on vahvistettu, analyysin seuraavassa vaiheessa tarkastellaan, kohteleeke kyseinen toimenpide yrityksiä eri tavoin poiketen kyseisestä järjestelmästä. Tätä varten on tarpeen määritellä, onko toimenpide omiaan suosimaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ottaen huomioon viitejärjestelmään kiinteästi liittyvä tavoite<sup>194</sup>. Jäsenvaltiot eivät voi nojautua ulkoisiin poliittisiin tavoitteisiin – kuten alue-, ympäristö- ja teollisuuspolitiikan tavoitteet – yritysten erilaisen kohtelun perusteena<sup>195</sup>.

Tavoitteellisia erityisveroja ja maksuja arvioidaan suhteessa maksun tavoitteisiin, jolloin tosiasiallisesti tavoitteen näkökulmasta eri tilanteessa olevan toiminnon erilainen verotus ei ole valikoivaa.<sup>196</sup> Käytännössä veroon sisältyvät poikkeukset arvioidaan usein viitejärjestelmän poikkeuksina.<sup>197</sup> EU-tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että maksujärjestelmän tavoitteita voidaan huomioida arvioidessa sitä, missä määrin yritykset ovat tosiasiallisesti

192 Tuomio 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta*, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 101 ja 106 kohdat.

193 Tuomio 22.11.2001, *Ferring*, C-53/00, EU:C:2001:627, 19-20 kohdat.

194 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 209: 'Asiassa Paint Graphos antamassaan tuomiossa tuomioistuin on kuitenkin viitannut siihen, että ottaen huomioon tiettyjä toimintaperiaatteita noudattamaan joutuvien osuuskuntien erityispiirteet, näiden yritysten ei voida katsoa olevan samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kaupallisten yritysten kanssa, edellyttäen, että ne toimivat jäsentensä taloudellisen edun mukaisesti eikä niiden suhde jäseniinsä ole pelkästään kaupallinen vaan henkilökohtainen ja yksilöllinen, jäsenet osallistuvat aktiivisesti yrityksenliiketoimien hoitamiseen ja niillä on oikeus tasapuoliseen taloudellisten tulosten jakoon (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 1 kohta).'

195 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 210: viittaus tuomioon 18.7.2013, *P Oy*, C-6/12, EU:C:2013:525, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

196 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, 136 kohta. Ks. myös ANGED – tuomiot, alla alaviitteessä 198.

197 Komission päätös tukiohjelmasta SA.38393 (2016/C, ex 2015/E), jonka Belgia on toteuttanut – *Satamien verotus Belgiassa*, EUVL L 332, 14.12.2017, johdanto-osan 93-99 perustelukappaleet.

vertailukelpoisia.<sup>198</sup> Tuoreessa oikeuskäytännössä EU-tuomioistuimien kumoaa joitakin komission esittämiä tulkintoja viitekehyksistä mm. siksi, että komissio on lähestynyt viitekehys-poikkeus-erottelua muodollisen sääntelytekniikan näkökulmasta.<sup>199</sup> Oikeuskäytäntö osoittaa, että viitekehysten objektiivinen arviointi on haastavaa ja edelleen melko kiistanalaista.

### 3.16.3 Viitejärjestelmän luonne tai rakenne voi perustella tiettyä erottelua

Toimenpide, jolla poiketaan viitejärjestelmästä (lähtökohtainen valikoivuus), ei ole valikoiva, jos se on perusteltu järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella.<sup>200</sup> Komission mukaan

... Näin on silloin, kun toimenpide on suora seuraus viitejärjestelmän perus- tai pääperiaatteista tai tulosta järjestelmään olennaisena osana kuuluvista ja sen toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta tarpeellisista mekanismeista.<sup>201</sup> Sen sijaan perusteluna ei voida käyttää ulkoisia poliittisia tavoitteita, jotka eivät ole olennainen osa järjestelmää.<sup>202</sup>

139. Mahdollisen perustelun pohjana voisi olla esimerkiksi tarve torjua petoksia tai veronkiertoa, tarve ottaa huomioon erityiset kirjanpito vaatimukset, hallinnollinen toteutettavuus, verotuksen neutraliteetin periaate, tuloveron progressiivisuus ja sen uudelleenjakotavoite, tarve välttää kaksinkertainen verotus<sup>203</sup> tai verovelkojen tehokas perintä.

140. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin otettava käyttöön ja sovellettava asianmukaisia valvonta- ja seurantamenettelyjä, joilla varmistetaan, että poikkeukset ovat

198 Ks. tuomiot 26.4.2018, *ANGED*, C-233/16, EU:C:2018:280, 49-56 kohdat; 26.4.2018, *ANGED*, yhdistetyt asiat C-234/16 ja C-235/16, EU:C:2018:281, 42-50 kohdat; ja 26.4.2018, *ANGED*, yhdistetyt asiat C-236/16 ja C-237/16, EU:C:2018:291, 37-46 kohdat; 2.7.1974, *Italia v. komissio*, 173/73, EU:C:1974:71, 21, 22, 27 ja 28 kohdat; 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 86-93 kohdat, sekä julkisasiamies Saugmandsgaard Øe:n ratkaisuehdotus 19.9.2018, *A-Brauerei*, C-374/17, EU:C:2018:741, 149-161 kohdat.

199 Tuomio 28.6.2018, *Lowell Financial Services v. komissio*, EU:C:2018:508, 90-110 kohdat.

200 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, 137-141 kohdat.

201 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 212: Ks. esim. tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, 69 kohta.

202 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 213: Ks. tuomiot 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, 69-70 kohdat; 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2006:511, 81 kohta; 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, EU:C:2011:551; 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, EU:C:2008:757; 18.7.2013, P Oy, C-6/12, EU:C:2013:525, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

203 Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 215: tuomiossa 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, tuomioistuimien viittasi mahdollisuuteen tukeutua kansallisen verojärjestelmän luonteeseen tai yleiseen rakenteeseen perusteena sille, että osuuskuntia, joiden kaikki voitot jaetaan jäsenten kesken, ei itse veroteta osuuskuntina, edellyttäen, että vero kannetaan yksittäisiltä jäseniltä (71 kohta).

verojärjestelmän periaatteiden ja yleisen rakenteen mukaisia.<sup>204</sup> Jotta poikkeuksia voitaisiin perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, on myös tarpeen varmistaa, että kyseiset toimenpiteet ovat oikeasuhteisia eikä niillä mennä pidemmälle, kuin on tarpeellista siinä mielessä, että tavoiteltua oikeutettua tavoitetta ei voitaisi saavuttaa lievemmillä toimenpiteillä.<sup>205</sup>

141. Jäsenvaltion, joka ottaa käyttöön tällaisen yritysten erottelun, on pystyttävä osoittamaan, että erottelu on tosiasiallisesti oikeutettu kyseessä olevan järjestelmän luonteen ja yleisen rakenteen perusteella.<sup>206</sup>

Komissio peräänkuuluttaa poikkeuksien valvontaa ja seuranta, jotta näitä poikkeuksia voitaisiin perustella. Käsitiedonanto perustuu kuitenkin jokseenkin vähäiseen ja nimenomaan veroihin painottuvaan oikeuskäytäntöön. On epäselvää, missä määrin komissio voisi edellyttää jäsenvaltioilta kaikkien potentiaalisten maksujärjestelmien aktiivista valtiontukiseurantaa. Käsitiedonannon viittaamassa *Paint Graphos* -asian kohdassa jäsenvaltio oli vapauttanut osuuskunnat tietyistä veroista sillä perusteella, että osuuskunnan jäsenet olivat näistä veroista verovelvollisia. Vapautusta perusteltiin järjestelmän luonteella ja rakenteella. EU tuomioistuimen mukaan

... on huolehdittava sen vaatimuksen noudattamisesta, jonka mukaan annetun edun on oltava johdonmukainen paitsi kyseisen verojärjestelmän luonteenomaisten ominaispiirteiden kanssa myös suhteessa kyseisen järjestelmän toteuttamiseen.

74. Asianomaisen jäsenvaltion tehtävänä on ottaa käyttöön ja soveltaa sellaisia valvonta- ja tarkastusmenettelyjä, jotka soveltuvat sen varmistamiseen, että osuuskuntien hyväksi käyttöön otetut erityiset verotustoimenpiteet ovat johdonmukaisia verojärjestelmän periaatteiden ja yleisen rakenteen kanssa, ja sen välttämiseen, että taloudelliset yksiköt valitsevat tämän erityisen oikeudellisen muodon pelkästään saadakseen etuja osuuskunnille säädettyjen verojen osalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, onko kyseinen vaatimus täyttynyt pääasioissa.

<sup>204</sup> Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 216: tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 74 kohta.

<sup>205</sup> Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 217: tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 75 kohta.

<sup>206</sup> Komission tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä, 2016/C 262/01, alaviite 218: Ks. tuomiot 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta*, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 146 kohta; 29.4.2004, *Alankomaat v. komissio*, C-159/01, EU:C:2004:246, 43 kohta; 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2006:511.

Myöhemmässä oikeuskäytännössä viitataan järjestelmän johdonmukaisuusvaatimukseen, mutta ei toistaiseksi tarkenneta, missä määrin tämä periaate soveltuu kaikkiin maksujärjestelmiin tai sitä, mikä voisi yleisemmin olla sellainen valvonta- ja tarkastusmenettely, jota tulisi soveltaa näihin järjestelmiin.<sup>207</sup>

### 3.16.4 Maksujen viitejärjestelmiä arvioidaan tapauskohtaisesti

Viitejärjestelmän ja vertailukelpoisuuden voidaan perustellusti katsoa olevan tapauskohtaista. Esimerkiksi ANGED-ennakkoratkaisuasiassa EU-tuomioistuin katsoi, ettei kaupan suuryksiköille asetettu vero ollut valikoiva eikä järjestelmästä näin ollen muodostunut tukea niille yksiköille, jotka eivät olleet verovelvollisia. Tuomioistuimen mukaan nämä eivät olleet oikeudellisesti ja tosiasiallisesti vertailukelpoisia niiden pienempien yksiköiden kanssa, joihin ei kohdistunut vastaavaa veroa. Ympäristönsuojelun ja maankäytön suunnittelun perusteella voitiin katsoa, että verotuksen oikeudellinen erottelu kohteli tosiasiallisesti erilaisia verovelvollisia eri tavoin:

40. [Veron] päämääränä on edistää ympäristönsuojelua ja maankäytön suunnittelua. Sillä näet pyritään korjaamaan ja kompensoimaan seuraukset, jotka aiheutuvat näiden kaupan suuryksiköiden toiminnasta ympäristölle ja maankäytölle erityisesti liikennevirtojen johdosta, velvoittamalla suuryksiköt osallistumaan ympäristöön liittyvien toimintasuunnitelmien rahoittamiseen ja infrastruktuurien parantamiseen.

41. ... kaupan yksiköiden ympäristövaikutus riippuu suurilta osin niiden koosta. Mitä suurempi myyntipinta-ala on, siitä enemmän yksikössä käy ihmisiä, mikä taas johtaa suurempiin ympäristöhaittoihin. Tästä seuraa, että pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä vahvistetun kaltainen pinta-alan kynnysarvoa koskeva peruste eron tekemiseksi yritysten välillä sen mukaan, kuinka suuri ympäristövaikutus niillä on, on tavoiteltujen päämäärien kannalta johdonmukainen.

42. On myös selvää, että tällaisten kaupan yksiköiden perustaminen on erityisen haasteellista maankäytön suunnitteluun liittyvän politiikan kannalta siitä riippumatta, missä ne sijaitsevat ...

43. Kynnysarvon suuruuden ja veron määräytymisperusteen laskentasääntöjen määrittämisestä on todettava, että se kuuluu kansallisen lainsäätäjän harkintavaltaan ja

---

<sup>207</sup> Ks. tämän kohdan viittaukset myöhemmässä oikeuskäytännössä: tuomiot 20.9.2019, *Havenbedrijf Antwerpen ja Maatschappij van de Brugse Zeehaven v. komissio*, T-696/17, EU:T:2019:652, 211 kohta; 4.2.2016, *GFKL Financial Services AG v. komissio*, T-620/11, EU:T:2016:59, 154 kohta; 4.2.2016, *Heitkamp Bau Holding v. komissio*, T 287/11, EU:T:2016:60, 160 kohta. Velvoitetta valvoa aktiivisesti verojärjestelmän johdonmukaisuutta ei voida komission tiedonannossa esitellyn oikeuskäytännön perusteella katsoa vakiintuneeksi tai välttämättä sellaisenaan kaikkiin maksujärjestelmiin soveltuvaksi.

perustuu sellaisiin teknisiin ja monitahoisiin arviointeihin, joiden osalta unionin tuomioistuin voi harjoittaa vain rajallista tuomioistuinvalvontaa.

...

46. Aragonian itsehallintoalueen alueella sijaitseville kaupan yksiköille, joiden myyntipinta-ala on alle 500 m<sup>2</sup>, ja yksiköille, joiden myyntipinta-ala ylittää kyseisen kynnysarvon mutta joiden veron määräytymisperuste ei ole yli 2 000 m<sup>2</sup>, myönnettyä verovapautusta ei siis voida pitää sellaisena, että sillä annetaan näille yksiköille valikoivaa etua, eikä se näin ollen voi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

ANGED-tuomiosta voidaan päätellä, että tapauskohtainen tarkastelu voi johtaa varsin valikoivalta näyttävän maksujärjestelmän osalta johtopäätökseen, jonka mukaan siitä ei seuraa valtiontukea. Kun maksujärjestelmä perustuu ympäristönsuojaan ja maankäytön suunnitteluun liittyvään politiikkaan, näiden perusteiden osalta erilaisessa asemassa olevien yritysten erilainen kohtelu ei ollut 'valikoivaa' valtiontuen näkökulmasta. Arviointi on teknistä ja monitahoista, jolloin arviointiin kohdistuu vain rajallista tuomioistuinvalvontaa.

Toinen esimerkki maksuhelpotuksen valikoivuudesta on nähtävissä UNESA-asiassa. Tuomiossa arvioitiin sähköntuottajiin kohdistuvaa maksua, joka kannettiin ainoastaan useammalle itsehallintoalueelle ulottuvilla vesistöalueilla toimivilta vesisähkön tuottajilta.<sup>208</sup> Maksu ei kohdistunut tuottajiin, jotka käyttävät vain yhden alueen sisävesiä tai sellaisiin tuottajiin, joiden energia ei ollut peräisin vesivoimasta, eikä myöskään muuhun vedenkulutusta aiheuttavaan käyttöön. Näistä syistä viitekehystä epäiltiin valikoivaksi siten, että maksujärjestelmästä vapautetut yritykset saivat valtiontukea vapautuksen muodossa.<sup>209</sup> Viitekehysten perustelut löytyivät kansallisista säädöksistä, joten viitekehystä ja sen poikkeuksia arvioitiin säädöksissä ilmoitettujen tarkoituserien näkökulmasta: sisämaan vesien käyttämisestä sähköntuotantoon kannettava maksu on tarkoitettu julkisten vesialueiden suojelemiseen ja parantamiseen.<sup>210</sup> Vain vesisähkön tuottajat käyttävät julkisia vesialueita sähköntuotannossaan, millä voi olla ympäristövaikutuksia tällaiseen vesialueeseen. Tästä syystä muuta kuin vesivoimaa käyttävät sähköntuottajat, jotka eivät olleet velvollisia maksamaan sisämaan vesien käyttämisestä sähköntuotantoon kannettavaa maksua, ja vesivoimaa käyttävät sähköntuottajat eivät ole kyseisellä maksulla tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa.<sup>211</sup> Vaikka maksujärjestelmää ei olisi perusteltu nimenomaisesti ympäristövaikutuksilla, jäsenvaltiot voivat asiaa koskevan

208 Tuomio 7.11.2019, *UNESA*, yhdistetyt asiat C-105/18-C113/18, EU:C:2019:935, 55-79 kohdat.

209 Ibid., 55 kohta.

210 Ibid., 66 kohta.

211 Ibid., 67 kohta.

unionin säännösten puuttuessa käyttää verotuksellista toimivaltaansa jakaa verorasitus eri tuotannon tekijöiden ja talouden eri toimialojen kesken. Tästä syystä jäsenvaltiot voivat sähköntuotannossa käytettävään energianlähteeseen liittyvän soveltamisperusteen ansiosta kantaa UNESA-asian kaltaisen maksun lähtökohtaisesti vain vesivoimaa sähköntuotannossaan käyttäviltä tuottajilta.<sup>212</sup> EU-tuomioistuimen mukaan yritykset eivät lähtökohtaisesti olleet viitekehyksen näkökulmasta katsottuna vertailukelpoisessa asemassa, joten niiden erilainen kohtelu ei myöskään voinut johtaa selektiiviseen valtiontukeen. Tosiasioiden arviointi jätettiin kuitenkin kansalliselle tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan toimivallan mukaisesti.<sup>213</sup> Maksujärjestelmän osalta on siis arvioitava, onko helpotus poikkeus viitejärjestelmästä vai luonnollinen seuraus ei-valikoivan viitejärjestelmän soveltamisesta. Viitejärjestelmän tavoitteiden takia oikeudellinen erottelu voi olla perusteltua, jos yritykset ovat tosiasiallisesti erilaisessa asemassa. Tällöin erilainen kohtelu ei ole valikoivaa, eikä se voi myöskään muodostaa valtiontukea.

### 3.16.5 Voidaanko poikkeusta perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella?

Jos maksuhelpotus perustuu viitejärjestelmään tai sitä voidaan perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella, on vielä arvioitava, onko järjestelmä itsessään suunniteltu johdonmukaisesti tai selvästi mielivaltaisella tai puolueellisella tavalla, niin että se suosii tiettyjä yrityksiä, jotka ovat vastaavassa tilanteessa suhteessa kyseisen järjestelmän perustana oleviin periaatteisiin.<sup>214</sup> Tässä arvioinnissa voidaan myös huomioida viitejärjestelmän ulkopuolisia tekijöitä, kuten vastaavassa tilanteissa olevien yritysten maksuja.<sup>215</sup>

### 3.16.6 Valikoiva maksu ei aina anna etua niille, joihin maksu ei kohdistu

Maksujen määräytymisessä ja huojentamisperusteissa on arvioitava, onko olemassa riittävän suora yhteys yhtäältä tuensaajalle myönnetyn edun ja toisaalta valtion tulonmenetyksen tai valtion talousarvion pienenemisen taikka talousarvioon riittävän konkreettisesti

212 Ibid., 68-69 kohta.

213 Ibid., 79 kohta.

214 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 129-130 kohta, viitaten Gibraltarin offshore-yritysten verovapautteen tuomiossa 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta*, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732.

215 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 131 kohta, viitaten tuomioon 22.11.2001, *Ferring*, C-53/00, EU:C:2001:627, 19-20 kohdat, jossa lääkkeitehaille määrättiin vero, jota ei asetettu tosiasiallisesti samankaltaisessa tilanteessa oleville tukkukauppiaille. Ks. myös tuomio 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta*, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 106-110 kohdat.

kohdistuvan taloudellisen riskin välillä.<sup>216</sup> Maksuihin ja maksuhelpotuksiin perustuva järjestelmä voisi kuitenkin tulla tutkittavaksi siltä osin, kuin maksuhelpotuksista muodostuisi valikoivaa etua. Koska maksuhelpotukset ovat keskeinen ja vaikea kysymys maapolitiikan valtioneuvoston arvioinnissa, niitä käsitellään erikseen alla.

---

216 Tuomiot 19.3.2013 *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym.*, yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 106 ja 109 kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen, ja 9.10.2014, *Ministerio de Defensa ja Navantia*, 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, 34 kohta, ja 23.10.2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, 30 kohta.

## 4 Voiko maapolitiikan keinovalikoima johtaa valtiontukeen?

### 4.1 EU-oikeus voi vaikuttaa maankäyttöpolitiikkaan

Kaavoituksen on perinteisesti katsottu kuuluvan jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen.<sup>217</sup> Vaikka unionilla on laaja toimivalta säätää esimerkiksi sisämarkkinoiden toimintaan liittyviä yhtenäistämistoimenpiteitä, näissä on poikkeuksia, jotka perustuvat tähän jäsenvaltioiden näkemykseen aluesuunnittelun ja unionin oikeuden välisestä suhteesta.<sup>218</sup> Unionilla on kuitenkin kiistatta kaavoihin liittyvää toimivaltaa. Unionin ympäristötoimivallassa mainitaan kaavoitus erikseen yhteydessä, jossa kaavoitukseen vaikuttavat ympäristötoimenpiteet tulee hyväksyä yksimielisesti Neuvostossa.<sup>219</sup> Käytännössä säädöksellä vahvistetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta estää kaavoitukseen vaikuttavaa EU-lainsäädäntöä.

Niillä aloilla, joilla unionilla ei ole toimivaltaa, jäsenvaltioiden on käytettävä omaa toimivaltaansa unionin oikeuden mukaisesti. Valtiontukien osalta tämä tarkoittaa, että toimenpide voi sisältää valtiontukea ja tulla arvioitavaksi SEUT 107-108 artiklojen nojalla silloinkin, kun unionilla ei olisi toimivaltaa yhdenmukaistaa niitä säädöksiä, joilla tukea annetaan. Kaavoitukseen ja aluesuunnitteluun liittyvät tavoitteet voidaan huomioida arvioinnissa yleisen

217 Ks. esim. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus 3.9.2015, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-121/14, EU:C:2015:526, 158 kohta.

218 Esim. Direktiivin 2006/123, annettu 12.12.2006, palveluista sisämarkkinoilla, 2(2)(j) artikla.

219 SEUT 192(2)(b) artikla.



edun mukaisina syinä.<sup>220</sup> Maankäyttöön liittyviä maksuja ja maksuhelpotuksia voidaan EU-oikeudessa myös perustella maankäytön suunnitteluun liittyvillä näkökohdilla.<sup>221</sup>

## 4.2 Kohdistuuko kuntien toiminnasta etua taloudelliseen toimintaan?

Toimenpiteet, jotka kunnat toteuttavat, voivat tuottaa etua 'yritykselle'. Esimerkiksi kehittämiskorvauksesta päätettäessä maksu voi kohdistua 'yritykseen', jolloin tavanomaisesta poikkeavaan maksuun voisi liittyä tukea kyseiselle yritykselle. Niin ikään, jos muuten kuntien vastuulla olevaa yleistä infrastruktuuria suunnitellaan tietyn yrityksen tarpeisiin, voi tästä muodostua 'etua' valtion varoista. Kun kunta toteuttaa toimenpiteitä, joilla on taloudellisia vaikutuksia 'yritykseen', tulee toimenpidettä arvioida tarkemmin siitä näkökulmasta, täytyvätkö valtiontuen kaikki kumulatiiviset ehdot. Kaikki yrityksen saamat edut eivät ole valtiontukea. On esimerkiksi mahdollista, että kunnan toimenpide suosii selvästi jotakin yritystä tai tuotannonalaa, mutta tukea ei anneta kunnan varoista.

## 4.3 Kaavoituksen tuoma etu ei lähtökohtaisesti ole etua valtion varoista

Kaavoituksen tuoma etu ei itsessään ole tukea valtion varoista, jollei valtio ole oikeutettu johonkin suoritukseen muutoksen johdosta. Espanjan kaavamuutosmaksuja koskevassa asiassa unionin yleinen tuomioistuin lausui, ettei maan käyttötarkoituksen muutos ole valtiontukea arvioitavaa jos muutoksen yhteydessä ei luovuttu valtion varoina muuten tuloutettavista maksuista.<sup>222</sup> Bulgarian metsämaata koskevassa valtiontukipäätöksessään

220 Julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus 4.12.2012, *Libert ym.*, yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2012:621, 33 kohta, ja viittaus: tuomiot 5.3.2002, *Reisch ym.*, yhdistetyt asiat C-515/99, C-519/99-C-524/99 ja C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135, 34 kohta; 23.9.2003, *Ospelt ja Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, 38-39 kohdat; 1.10.2009, *Woningstichting Sint Servatious*, C-567/07, EU:C:2009:593, 30 kohta; ja 24.3.2011, komissio v. Espanja, C-400/08, EU:C:2011:172, 74 kohta.

221 Valtiontuki – Bulgaria: Valtiontuki SA.26212 (11/C) – Väitetty valtiontuki, joka sisältyy yksityisomistuksessa olevien metsämaiden vaihtamiseen valtion omistamiin metsämaihin – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti, EUVL C 273, 16.9.2011.

222 Ks. tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385, 91 kohta: 'Kysymys siitä, muutetaanko SS 1:llä maan käyttötarkoitusta, voisi olla käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen ainoastaan, jos olisi osoitettu, että suurmyymälöiden omistajien olisi tällaisen muutoksen johdosta luovutettava osa vastaavista maa-alueista aiheutuvasta arvonnoususta. Kuten edellä 87 kohdassa kuitenkin on todettu, kantajat eivät ole osoittaneet minkäänlaisen suurmyymälöiden omistajiin sovellettavan luovutusvelvollisuuden olemassaoloa. Näin ollen SS 1:llä ei voida vapauttaa suurmyymälöiden omistajia luovutusvelvollisuudesta valtion hyväksi eikä siihen siten sisälly julkisten varojen suoraa tai välillistä siirtämistä eikä sillä, että siinä mahdollisesti säädetään maan käyttötarkoituksen muuttamisesta, ole merkitystä.'

komissio arvioi Bulgariassa säädettyä järjestelmää, jossa maanomistajilla oli mahdollisuus vaihtaa metsämaata hallinnollisin perustein määrätyn vaihtohinnan perusteella.<sup>223</sup> Valtiontukipäätöksessään komissio arvioi maan käyttötarkoituksen muutoksiin liittyviä kysymyksiä. Kun valtio vaihtoi yksityistä maata arvokkaampaan valtion metsään, yrityksille syntyi valikoivaa etua, jos säädöksiin perustuvat hinnanmääritykset poikkesivat merkittävästi markkinaehtoisista hinnoista.<sup>224</sup> Komissio arvioi, ettei metsämaan käyttötarkoituksen muutoksesta itsessään kuitenkaan yleensä muodostu tukea valtion varoista siitä huolimatta, että se nostaa maan arvoa; hallinnollinen menettely voisi nostaa maan arvoa, mutta valtio ei luovu varoistaan yrityksen hyväksi.<sup>225</sup> Vastaavasti Helmut Müller -asian tuomiota edeltävässä julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksessa katsottiin, että julkisen suunnittelutoiminnan tuoma arvonnousu ei voisi sellaisenaan kuulua hankintadirektiivin soveltamisalaan pelkästään siksi, että se tuottaisi arvonnousua jollekin maanomistajalle:

36. ... Nyt käsiteltävän kaltaisissa asioissa edullinen asema perustuisi siihen, että maa-alueen arvo suurenisi sen vuoksi, että viranomaiset sallivat jotakin rakennustoimintaa kyseisellä maa-alueella. Näin ollen komission mukaan aina silloin, kun kiinteistön 'arvonnousu' johtuu viranomaisten toiminnasta, sen pitäisi kuulua [hankinta] direktiivin säännösten soveltamisalaan. On kuitenkin selvää, että jos tällainen näkemys hyväksytään, otetaan se riski, että on hyväksyttävä se absurdi näkemys, jonka mukaan direktiivin säännösten soveltamisalaan kuuluu kaikki kaupunkisuunnittelutoiminta. Lähtökohtaisesti näet toimenpiteillä, jotka koskevat mahdollisuuksia toteuttaa rakennusurakoita, muutetaan huomattavastikin niiden maa-alueiden arvoa, joihin ne liittyvät.

37. Mikään osapuoli ei todellisuudessa puolla näin äärimmäistä näkemystä. ...<sup>226</sup>

223 Valtiontuki – Bulgaria: Valtiontuki SA.26212 (11/C) – Väitetty valtiontuki, joka sisältyy yksityisomistuksessa olevien metsämaiden vaihtamiseen valtion omistamiin metsämaihin – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti, EUVL C 273, 16.9.2011.

224 Ibid., johdanto-osan 148-149 perustelukappaleet. Vrt. Tuomio 16.12.2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778, jossa Saksan vastaavassa ohjelmassa hyväksyttiin pieniä poikkeamia suhteessa teoreettiseen laskennalliseen hintaan, kunhan hallinnollinen hinnanmäärittely oli mahdollisimman markkinaehtoinen.

225 Komission päätöksen (2014) kohta 41-42 sekä 134-137, viitaten tuomioihin 4.7.2007, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio*, T 475/04, EU:T:2007:196, 108-111 ja 123 kohdat; ja 2.4.2009, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio*, C 431/07 P, EU:C:2009:223, 94-98 ja 125 kohdat.

226 Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus 17.11.2009, *Helmut Müller*, C-451/08, EU:C:2010:710, 36-37 kohdat.

## 4.4 Kaavoituksesta johtuvan arvonnousuun perustuva maksujärjestelmä voi muodostaa valtioneutukea

Komissio ja EU-tuomioistuim ovat käsitelleet Espanjan maan arvonnousuleikkuria koskevia säännöksiä. Näissä on joitakin yhtäläisyyksiä kuntien maapolitiikan keinoihin. Tuomioistuinten ratkaisu osoittaa, että arvonnousuleikkurin maksujärjestelmää on arvioitava valtioneutukisääntelyn näkökulmasta. Maksujärjestelmien arviointi on kuitenkin varsin tapauskohtaista, eikä oikeuskäytännöstä löydy selviä vastauksia siihen, millainen järjestelmä voisi muodostaa valtioneutukea.

Espanjan perustuslain 47 §:n 2 momentissa säädettiin, että '[paikallishallinto] yhteisö saa osansa arvonnoususta, joka on seurausta julkisen vallan päättämistä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevista toimenpiteistä [jäljempänä kaupunkisuunnittelu- toimenpiteet]'. Tätä abstraktia velvoitetta täytäntöönpaneuvassa lain tasoisessa säädöksessä todettiin muun muassa, että

14 §

1. Kaupunkisuunnittelutoimenpiteitä varten konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajien on omalla kustannuksellaan saatettava loppuun kaupunkisuunnittelun edellyttämät toimenpiteet, jotta näistä maa-alueista tulee – jos ne eivät jo sitä ole – rakennuskelpoisia maa-alueita, ja heidän on siinä tapauksessa, että maa-alueet sijaitsevat sellaisella alueella, joiden osalta asemakaavassa on säädetty tällainen velvoite, rakennettava ne vaaditussa määräjassa ja kaavan mukaisesti.

2. Konsolidoimattomien tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajilla on seuraavat velvoitteet:

...

c) velvollisuus luovuttaa vastikkeetta toimivaltaiselle viranomaiselle sellainen osuus maa-alueesta, joka vastaa 10:tä prosenttia vastaavasta alueesta saadusta edusta; tätä prosenttiosuutta, joka on yläraja, voidaan alentaa kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevalla lainsäädännöllä; samoin mainitulla lainsäädännöllä voidaan alentaa toimivaltaisen viranomaisen osuutta mainittuun maa-alueeseen liittyvistä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevista menoista.

...

18 §

Asemakaavassa rakennusmaaksi osoitetun mutta rakentamattoman tontin muuntamisesta aiheutuu tällaisen maan omistajalle seuraavat velvoitteet:

...

4) velvollisuus luovuttaa vastikkeetta toimivaltaiselle viranomaiselle sellainen osuus maa-alueesta, joka vastaa 10:tä prosenttia vastaavasta alueesta saadusta edusta; tätä

prosenttiosuutta, joka on yläraja, voidaan alentaa kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevalla lainsäädännöllä; samoin mainitulla lainsäädännöllä voidaan alentaa toimivaltaisen viranomaisen osuutta mainittuun maa-alueeseen liittyvistä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevista menoista.<sup>227</sup>

Kansallinen lainsäädäntö siis asetti kunnallistekniikkaan liittyviä vaatimuksia maanomistajille, joiden tuli joko itse vastata tekniikan toteuttamisesta tai luovuttaa viranomaiselle osuus kaavoituksen tuottamasta edusta. Tätä taas voitiin alentaa paikallisen tason lainsäädännöllä. Myöhemmin annettiin kansallisia säädöksiä, joilla suuryrityksille säädettiin velvoite toteuttaa kunnallistekniikka oman tonttinsa osalta. Säännöksellä tavoiteltiin tehokkaampaa kilpailua öljytuotteiden myynnin alalla. Jotkut näiden yritysten kilpailijat kantelivat komissiolle, ja väittivät, että tämä poikkeussäännös muodosti sääntöjenvastaista valtiontukea.

Komissio tutki kantelun mutta katsoi, ettei poikkeussäädöksellä annettu tukea.<sup>228</sup> Espanjan *Tribunal Constitucional* oli jo katsonut, että tällaisten maanomistajien osalta perustuslaki ei sallinut maksun määräämistä.<sup>229</sup> Itse lainsäädännössä ei luovuttu valtiolle kuuluvista varoista.<sup>230</sup> Se oli siksi sääntelytoimi, josta ei seurannut tukea valtion varoista.

Tilanteessa, jossa maksu on säädetty, on selvää, että arvonnousuleikkurista tehtävä poikeus voisi ainakin tämän ratkaisun perusteella sisältää tukea valtion varoista. EU:n yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa T-95/03 vahvisti tämän tulkinnan.<sup>231</sup> Yleinen tuomioistuin arvioi, sisälsikö kaavojen muutosta koskeva hallintokäytäntö, jossa kaavamuutoksesta perittäisiin maksu, mahdollisesti valtiontukea silloin, kun maksua ei yksittäistapauksessa peritty.<sup>232</sup> Tältä osin tuomioistuin katsoi, ettei hallinnollisesta käytännöstä oltu esitetty riittävää näyttöä. Tuomioistuin kuitenkin jätti auki mahdollisuuden, että yleinen hallintokäytäntö, jossa kaavamuutoksesta seurannutta arvonnousua perittäisiin kaavamuutoksesta sopimisen yhteydessä, voisi johtaa valtiontuen antamiseen sellaisessa tilanteessa, jossa tätä tavanomaisesti perittävää maksua ei vaadittaisi. Tältä osin Suomen nykykäytäntö ei ole täysin vertailukelpoinen, koska esimerkiksi maankäyttösopimuksen osalta kunta ei pysty sopimuksen yhteydessä sitovasti muuttamaan kaavaa. Siitä huolimatta on mahdollista, että kokonaisuutena arvioiden syntyä tilanne, jossa kaavamuutoksesta peritään

227 Käännökset tuomion 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385T-95/03, 3-4 kohdista.

228 Komission päätös, Bruselas, 13.11.2002 C(2002)4355fin Objeto: Ayuda de Estado NN 121/2002 – España Apertura de estaciones de servicio por hipermercados. (Komission päätös on vain espanjaksi.)

229 Ibid., johdanto-osan 51-52 perustelukappale.

230 Ibid., johdanto-osan 49 perustelukappale.

231 Tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385, 72-75 kohdat.

232 Ibid., kohdat 80-87.

maksu, ja tästä poikkeaminen johtaisi valtiotukena pidettävään etuun. Toistaiseksi näistä tilanteista ei ole näyttöä. Näyttöä ei myöskään oltu esitetty Espanjan arvonnousuleikkuri-asiassa. EU:n yleisen tuomioistuimen mukaan

80. ... paikallisviranomaisilla on mahdollisuus muuttaa kaavaa yksityisten tahojen kanssa tehdyillä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevilla sopimuksilla. [Perustuslakituomioistuimen] tulkinnan perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että silloin kun mainitunlainen sopimus koskee konsolidoitua tonttia, jolla on kunnallistekniikka, paikallisviranomainen ei voi vaatia yksityiseltä taholta vastiketta.

81. Missään tapauksessa kantajien esittämien seikkojen perusteella ei ole mahdollista todeta, että olisi olemassa yleinen hallinnollinen käytäntö, jonka mukaan paikallisviranomaiset sitoutuisivat järjestelmällisesti muuttamaan sovellettavaa kaavaa konsolidoidun tontin, jolla on kunnallistekniikka, omistajan hyväksi vastineena tästä muutoksesta aiheutuvan arvonnousun osan luovutuksesta.

82. ... itsehallintoalueiden lainsäädännössä säädetään vain yleisluonteisesti kaikenlaisten kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevien sopimusten tekoa ja täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Pelkästään sillä perusteella, että tällaiset oikeudelliset puitteet ovat olemassa, ei kuitenkaan ole mahdollista todeta, että paikallisviranomaiset käyttävät niitä yleisesti tai että niitä käytettäisiin kaupunkisuunnittelua koskevan arvonnousun luovutuksen vaatimiseen konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajilta. Tältä osin on huomattava, että kantajien siteeraamissa säännöksissä ei säädetä, että paikallisviranomaisten olisi tehtävä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskeva sopimus tai että tällaisessa sopimuksessa olisi välttämättä määrättävä yksityinen taho suorittamaan vastiketta.

83. Toiseksi samat huomiot soveltuvat kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevaan doktriiniin ja sitä koskeviin sopimusmalleihin. Doktriinissa vahvistetaan yleisesti ottaen se, että paikallisviranomaisilla on mahdollisuus tehdä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia voimassa olevan kaavan muuttamiseksi ja että mallit osoittavat muodon, joka näillä sopimuksilla voi olla. Näiden seikkojen avulla ei kuitenkaan voida varmistua siitä, missä määrin paikallisviranomaisille annettua mahdollisuutta on käytetty, eikä myöskään niistä tavoista, joilla sitä on sovellettu.

84. ... kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia koskevista esimerkeistä ja Espanjan tuomioistuinten oikeuskäytännöstä on todettava, että merkittävä osa näistä seikoista perustuu LRSV:tä edeltäneeseen kansalliseen lainsäädäntöön. Näin ollen niihin ei sellaisinaan voida vedota riidanalaisen päätöksen

perustelujen riittauttamiseksi, koska riidanalainen päätös perustuu pääasiassa viimeksi mainittuun lakiin ja Tribunal Constitucionalin siitä tekemään tulkintaan. Toimitetut sopimukset ja tuomiot koskevat lisäksi useimmissa tapauksissa muunlaisia maa-alueita kuin konsolidoituja tontteja, joilla on kunnallistekniikka, tai niiden perusteella ei voi määrittää, millaista maa-aluetta ne koskevat. Niiden perusteella ei siis voida vahvistaa konsolidoituja tontteja, joilla on kunnallistekniikka, koskevan hallinnollisen käytännön olemassaoloa.

85. Neljänneksi ja viimeiseksi on todettava, että Tribunal de Defensa de la Competencia raportit ja yritysjohtajien huomautukset koskevat Espanjan voimassa olevaan kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevaan järjestelmään liittyviä yleisiä ongelmia ja sitä, miten paikallisviranomaiset mainittua järjestelmää soveltavat. Ne kohdat, joita kantajat ovat näistä asiakirjoista siteeranneet, keskittyvät kuitenkin käsittelemään pikemminkin kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevaa menettelyä kuin sellaisten maa-alueiden käyttöehtojen muuttamista, joihin on jo kohdistettu kaupunkisuunnittelutoimenpiteitä, eikä niissä esitetä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevien sopimusten tekemiseen liittyvää ongelmanasettelua riittävän yksityiskohtaisesti.

86. Tästä seuraa, että kantajat eivät ole osoittaneet oikeudellisesti riittävällä tavalla sellaisen yleisen hallinnollisen käytännön olemassaoloa, jonka mukaan paikallisviranomaiset vaatisivat kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevalla sopimuksella sellaisten konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajilta kuin suurmyymälöiden omistajat mainittujen maa-alueiden käyttöehtojen muuttamisesta aiheutuvan kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevan arvonnousun luovutusta.

87. Yhteenvetona on todettava, että SS 1:n tarkoitus on helpottaa suurmyymälöiden tuloa öljytuotteiden jakelumarkkinoille poistamalla tiettyjä kaupunkisuunnitteluun liittyviä rajoituksia ja keventämällä huoltoaseman perustamiseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Kantajat eivät ole kuitenkaan osoittaneet, että suurmyymälöiden omistajat olisi näillä toimenpiteillä vapautettu jostain sellaisesta velvollisuudesta valtiolle tehtävään luovutukseen, josta asiaan sovellettavassa Espanjan lainsäädännössä säädetään tai joka olisi seurausta paikallisviranomaisten yleisestä hallinnollisesta käytännöstä. Tästä seuraa, että komissio ei ole tehnyt ilmeistä virhettä katsoessaan, että SS 1:een ei sisältynyt julkisten varojen suoraa tai välillistä siirtämistä ja että sitä ei näin ollen voitu katsoa valtiontueksi. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä.

Espanjan arvonnousuleikkuria koskevasta tuomiosta voidaan vetää joitakin johtopäätöksiä myös Suomen maankäyttö- ja rakennuslain osalta. Ensinnäkin suuri osa säännöksistä on

puitesäännöksiä, jotka tuomion kohdan 83 mukaan eivät itsessään johda valtiontukeen tai sulje pois mahdollisuutta sen olemassaoloon. Toiseksi kaavoitus tai kaavoitukseen liittyvä arvonnousuleikkuri ei sellaisenaan johda valtiontukiongelmaan, vaan kysymys on erityisesti siitä, onko maksujärjestelmä valikoiva sellaisella tavalla, että jokin yritys saa etua järjestelmästä poikkeavan alhaisemman maksun johdosta.

## 4.5 Käyttötarkoituksen muutos voi olla osa laajempaa 'etua' tuottavaa kokonaisuutta

Bulgarian maanvaihtojärjestelmää koskevassa tutkimuksessaan komissio epäili, että *vaihdon yhteydessä* toteutettu käyttötarkoituksen muutos voisi sisältää etua.<sup>233</sup> Tältä osin päätöksessä arvioitiin sitä, oliko käyttötarkoituksen muutos erottamaton osa vaihtojärjestelmää. Tällöin vaihtoon liittyvä käyttötarkoituksen muutos tulisi huomioida määritellessä vaihdettavan maaomaisuuden arvoa. Vaihdon yhteydessä toteutuva kaavamuutos voisi tarkoittaa, että valtio tosiallisesti antaa vastineena luovutettavaa maata arvokkaampaa maata.

Komission saaman näytön perusteella komissio kuitenkin katsoi, että vain murto-osassa vaihdoista muutettiin maan käyttötarkoitusta, ja käyttötarkoituksen muutos edellytti vaihtosopimuksesta riippumattoman valtion viraston erillistä päätöstä. Näiden seikkojen nojalla komissio katsoi, ettei käyttötarkoituksen muutos liittynyt erottamattomasti vaihtosopimukseen, eikä käyttötarkoituksen muutoksesta siksi muodostunut 'etua' vaihtotilanteessa.<sup>234</sup> Voidaan siis katsoa, että kaavoituksesta muodostuva etu yksityiselle maanomistajalle ei lähtökohtaisesti ole tukea 'valtion varoista', eikä näin ollen sellaisenaan sisällä ilmoitettavaa valtiontukea. Kun kunnan ja yrityksen välisistä suhteista päätetään useassa eri elimessä, jotka ovat keskenään riippumattomia, ei kaavoitusta ja siihen liittyviä muita toimenpiteitä ole tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena.

233 Komission päätös (EU) 2015/456 tukiohjelmasta N:o SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) ja SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08), jonka Bulgarian tasavalta on pannut täytäntöön metsämaiden vaihtamisen yhteydessä, EUVL L 80, 25.3.2015, päätöksen johdanto-osan 56-61 perustelukappaleet (tuensajien huomiot kaavoituksesta) sekä perustelukappale 79 (Bulgarian huomiot).

234 Ibid., johdanto-osan 129-134 perustelukappaleet.

## 4.6 Valtion omaa yleistä maanjalostustoimintaa ei katsota taloudelliseksi toiminnaksi.

Kun valtio parantaa vain sille itselleen kuuluvaa kiinteistöä, on valtiontuki niin ikään pois-suljettua. Tätä ns. perinteisen maapolitiikan keinovalikoimaa on arvioitu Saksan maanjalostusjärjestelmän osalta päätöksessä, joka mainitaan myös komission käsitetiedonannossa.<sup>235</sup> Vuonna 2016 antamassaan päätöksessä komissio katsoi, etteivät sille ilmoitetut julkisen vallan toimenpiteet muodostaneet SEUT 107(1) artiklan tarkoittamaa valtiontukea.<sup>236</sup> Komission päätöksessä oli kyse tilanteista, joissa julkinen valta kehittää sen itsensä hallussa olevaa maa-aluetta ja tämän jälkeen myy sen toimijoille, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Myynti tapahtuu avoimella markkinaehtoisella tavalla, eikä maata jalosteta tietyn ennalta määritellyn yrityksen tarpeisiin. Näin ollen itse maa-alueiden kehittäminen ei suoraan hyödytä taloudellista toimijaa, vaan mahdollinen etu olisi annettu ei-markkina-hintaisen luovutuksen yhteydessä.

## 4.7 Tuleeko maapolitiikan harjoittamista arvioida kokonaisuutena, vai yksittäisten toimenpiteiden sarjana?

Maapolitiikan osalta nousee kysymys, missä määrin tietyt toimenpiteet ovat sellaisessa yhteydessä, että niitä pitäisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena.<sup>237</sup> EU-tuomioistuimen *Boguyes* oikeuskäytännön mukaan

103. Koska valtion toimenpiteet ovat kuitenkin muodoltaan erilaisia ja niitä on analysoitava niiden vaikutusten perusteella, ei voida sulkea pois sitä, että useampia valtion peräkkäisiä toimenpiteitä on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi yhtenä ainoana toimenpiteenä, kuten *Bouygues*-yhtiöt ja komissio perustellusti väittivät.

104. Näin voi olla erityisesti silloin, kun peräkkäisillä toimenpiteillä on muun muassa niiden aikajärjestyksen, niiden tavoitteen ja yrityksellä toimenpiteiden toteuttamishetkellä olevan tilanteen suhteen niin läheiset yhteydet keskenään, että on mahdotonta

235 Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 17 kohta.

236 27.03.2014 C(2014) 1811 final SA.36346 (2013/N) – Germany – GRW land development scheme for industrial and commercial use

237 Ks. Suomessa KHO 2015:72 sekä KHO 13.5.2015/1235.



erotella niitä toisistaan (ks. vastaavasti asia 72/79, komissio v. Italia, tuomio 24.4.1980, Kok., s. 1411, 24 kohta).<sup>238</sup>

Suomessa tätä on sovellettu Sipoon maakauppoja koskevassa asiassa KHO 2015:72:

Kunnanvaltuusto oli päättänyt myydä kunnan omistamia kiinteistöjä vähittäiskaupan alalla toimivalle yritys A:lle noin 9,5 miljoonan euron kauppahinnalla. Kiinteistön kauppa liittyi järjestelyyn, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa huomattavan vähittäiskaupan hankkeen toteuttaminen kuntaan. Järjestelyyn liittyi kiinteistön kaupan lisäksi muita sopimuksia, joissa oli sovittu muun ohella ehdoista, joilla vähittäiskaupan hankkeelle suunnitellulla alueella kiviainesten ottotoimintaa harjoittanut yritys B oli valmis siirtymään alueelta muualle.

Kunnanvaltuuston hyväksymän kiinteistön kaupan ehtojen mukaan kiinteistön kauppahinnasta hieman yli puolet muodostui ehdollisesti maksettavasta kauppahinnasta, niin sanotusta lisäkauppahinnasta. Lisäkauppahinnan maksaminen kunnalle oli sidottu eräisiin korvauksiin, jotka yritys A mahdollisesti joutui maksamaan yritys B:lle näiden keskinäisen sopimuksen perusteella. Korvaukset liittyivät keskeisesti niiden ehtojen toteutumiseen, joilla yritys B oli valmis siirtymään alueelta muualle. Yritys B:lle mahdollisesti maksettavat korvaukset vähensivät lisäkauppahintaa, jonka yritys A oli velvollinen kunnalle maksamaan.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli kysymys ensisijaisesti siitä, oliko kunnanvaltuuston päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä sen vuoksi, että kunta ei ollut selvittänyt unionin valtioneuvoston määräysten ja -säännösten soveltumista järjestelyyn yritys B:lle maksettavien korvausten osalta. Asiassa tuli tältä osin arvioitavaksi, oliko kunnanvaltuuston päätös koskenut lisäkauppahinnan määräytymisperusteen osalta toimenpidettä, jota voitaisiin pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena kyseiselle yritykselle.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtioneuvoston määräysten ja -säännösten soveltumista arvioitaessa oli otettava huomioon asian olosuhteet kokonaisuudessaan sekä se asiayhteys, jossa yksityisten yritysten väliseen sopimukseen perustuva korvaus yritys B:lle oli toteutettu. Vaikka korvauksen maksoi ensi kädessä yksityinen yritys A, korvaus tuli tosiasiallisesti rahoitettavaksi siitä kauppahintasaatavasta, joka kunnalla oli kiinteistön kaupan perusteella yritys A:lta. Kunnanvaltuusto oli kiinteistön kaupan

238 Tuomio 19.3.2013, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym.*, yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 103 ja 104 kohdat.

hyväksyessään sitovasti päättänyt kyseisten kunnalle kuuluvien varojen käyttämisestä mainittuun tarkoitukseen.

Kunnanvaltuuston päätöksen tai muutoin saadun selvityksen perusteella ei ollut mahdollista sulkea pois sitä, että kysymys oli SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valtion toimenpiteestä tai toimenpiteestä, joka oli valtion varoilla toteutettu. Kun muidenkaan valtiontuen edellytysten olemassaoloa ei ollut mahdollista sulkea pois, kunnanvaltuuston ei olisi tullut tehdä päätöstä toimenpiteen hyväksymisestä ennen valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltuvuuden tarkempaa selvittämistä. Kunnanvaltuuston päätös kumottiin virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.

Toisaalta maankäyttösopimusten osalta asiassa KHO 2012:31 korkein hallinto-oikeus toteasi, että kunnan hyväksyessä maankäyttösopimuksen sisältöineen, oli vielä liian varhaista tulkita, onko järjestelyssä mahdollista kiellettyä valtiontukea. Sopimukseen sisältyvien tonttien luovutusta koskevien sopimusehtojen toteutuminen edellytti, että sopimuksessa tarkoitettu kaavoitus käynnistyy ja kaava maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkemmin säädetyn menettelyn jälkeen hyväksytään sopimuksessa edellytetyn sisältöisenä.

Sopimuksen toteutumiseen tonttien luovutusta koskevalta osaltaan liittyy useita edellä selostettuja epävarmuustekijöitä. Sopimukseen sisältyy tältä osin myös useita tarkentavia ehtoja, joiden merkitystä sopimuksen tekohetkellä ei vielä ole ollut mahdollista arvioida. Puheena olevan sopimuksen hyväksyminen ei siten sellaisenaan toteuta järjestelyä, joka väistämättä johtaisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan ja SEUT 108 artiklan 3 kohdan rikkomiseen.

Jos maankäyttösopimuksen ja kaavoituksen seurauksena yritykselle annetaan tukea, tulisi tällöin varmistaa, että valtiontuen ilmoitusvelvollisuutta pystyttäisiin valvomaan siinä tilanteessa, jossa etu muodostuisi. Tämä tarkoittaisi maankäyttösopimuksen ja kaavoituksen osalta tuen arviointi- ja ilmoitusvelvollisuutta kaavan hyväksymisen yhteydessä. Komissio on katsonut, ettei maan käyttötarkoituksen muutos itsessään anna etua 'valtion varoista', eikä siksi muodosta valtiontukea.

## 4.8 Räätelöity erityisinfrastruktuuri voi sisältää tukea

Komission päätöskäytännössä on kuitenkin selvästi erotettava tästä ne tilanteet, joissa yritys hyötyy nimenomaan sen tarpeisiin räätälöidystä infrastruktuurista. Erityisinfrastruktuurin toteuttamisesta voi seurata valtiontukea, jos se luovutetaan alle infrastruktuurin

kehittämiskustannusten suuruisella korvauksella. Komission Jaguar Land Rover (JLR) päätöksessä<sup>239</sup>

Komissio katsoo infrastruktuurin erityisinfrastruktuuriksi, jos se rakennetaan ennakolta yksilöityä yritystä varten ja räätälöidään kyseisen yrityksen erityistarpeisiin. Alustavassa arvioissaan komissio katsoi, että NSP voidaan katsoa JLR:lle tarkoitetuksi erityisinfrastruktuuriksi seuraavista syistä: a) yritykselle oli sopimusehtojen nojalla varattu suuri maapinta-ala, b) tuensaaja saattoi olla ennakolta yksilöity yritys, ja c) NSP näytti olevan räätälöity tuensaajan erityistarpeisiin.

Komissio katsoi näin ollen, että jos Nitran teollisuusalue on JLR:lle tarkoitettua erityisinfrastruktuuria, yrityksen olisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa pitänyt maksaa teollisuusalueen kehittämiskustannukset lukuun ottamatta tosiasiallisesti yleiseen infrastruktuuriin liittyviä kustannuksia, jotka pitäisi määrittää tässä päätöksessä.<sup>240</sup>

Erytisinfrastruktuuria ei katsota räätälöidyksi yritykselle, jos yritys osoittaa kiinnostuneisuutensa vasta kehittämistoimenpiteiden alkamisen jälkeen ja vain pieni osa erityisinfrastruktuurista kohdistuu yritykselle.<sup>241</sup> Hankkeessa, joissa yritys hyötyy suunnitellusta oman tonttirajansa ulkopuolisesta yleisen tien laajennuksesta, ei ole katsottu annettavan selektiivistä etua eikä siksi myöskään valtiontukea.<sup>242</sup> Komissio on hyväksynyt yleisenä infrastruktuurina uuden vedenpuhdistamon, jota suunniteltiin ennen yrityksen investointipäätöstä,<sup>243</sup> sekä kanavan ruoppaustöitä, jos kanavan ruoppaus hyödyttää kaikkia käyttäjiä yleisesti.<sup>244</sup>

JLR-päätöksessä valtio jalosti teollisuuspuistoksi maata, jonka jälkeen se luovutti osan teollisuuspuistosta JLR-yhtiön käyttöön korvausta vastaan. Komission mukaan valtiolle aiheutuneet infrastruktuurikustannukset liittyvät maan kunnostukseen, tieinfrastruktuuriin,

239 Komission päätös 2019/1127 valtiontuesta, jonka Slovakia aikoo toteuttaa Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.:n hyväksi, EUVL L 117/82, 2.7.2019.

240 Ibid., johdanto-osan 27-28 perustelukappaleet, ja alaviite 12: 'Tämä käsitys on yhdenmukainen tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) 17 päivänä kesäkuuta 2014 annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 33 kohdan kanssa (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).'

241 Komission päätös 2019/1127 valtiontuesta, jonka Slovakia aikoo toteuttaa Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.:n hyväksi, EUVL L 117/82, 2.7.2019, johdanto-osan 88-89 perustelukappaleet.

242 SA.36019 (2014/NN), Belgium. SA.41935 (2015/N) Village Renewal;

243 C/30/2010 Propapier, päätös 1.10.2014

244 Vrt SA.35720 Liverpool City Council Cruise Liner Terminal, jossa tuki kohdistui yleiseen infrastruktuuriin, ja SA.38302 Port of Salerno, jossa hanke kohdistui rajoitettuun osaan sataman käyttäjiä. Tuomiossa 15.3.2018, *Naviera Armas v. komissio*, T-108/16, EU:T:2018:145 EU:n yleinen tuomioistuin vahvisti, että infrastruktuurin käyttöoikeus on annettava syrjimättömin ehdoin kaikille loppukäyttäjille.

kunnallistekniikkaan, tulvantorjuntaan ja vesienhoitoon sekä multimodaaliterminaaliin.<sup>245</sup> Töiden katsottiin olevan tavanomaisten kehittämiskustannusten mukaisia, ja työt ovat osa Slovakian valtion julkista tehtävää, toisin sanoen maan käyttöön antamista ja hallinnointia paikallisten kaupunki- ja aluekehityssuunnitelmien mukaisesti. Ne kuuluivat siksi julkisen vallan käyttöön, eikä niiden julkinen rahoittaminen ollut julkiselle maanomistajalle tai investoijalle kehittämistöiden suorittamisesta myönnettävää valtiontukea.<sup>246</sup> Niin ikään yleisiä, luovutetun alueen ulkopuolisia infrastruktuuritöitä, ei katsottu räätälöidyn, eivätkä ne muodostaneet siksi tukea.<sup>247</sup> Sen sijaan, kun teollisuuspuiston valmiiden ajoneuvojen varastoalueeseen haettiin sopimukseen perustuvaa yksinoikeutta JLR:lle, tämän katsottiin olevan infrastruktuuria, joka rakennettiin yrityksen erityistarpeisiin ja voisi siksi sisältää tukea.<sup>248</sup> Tämä toimenpide oli kuitenkin markkinaehtoinen.<sup>249</sup>

Kun maa luovutettiin edelleen yrityksen (JLR) käyttöön, piti luovutuksen markkinaehtoisuutta arvioida erikseen. Luovutettavalla maa-alueella toteutetuista infrastruktuuritöistä ja kunnallispalveluista maksettiin markkinahinta.<sup>250</sup> Hinta perustui kolmeen arvioon, jotka käyttivät lähtökohtina toteutuneita infrastruktuurihankkeita. Näin yritykselle luovutettiin maata käyttöön hinnalla, joka vastasi parannetun maan markkinahintaa.<sup>251</sup> Välikätenä toiminut valtion investointiyritys ei saanut etua muuntamismaksun pienentämisestä, koska sen toiminta ei ollut taloudellista toimintaa. Koska loppukäyttäjä maksoi maasta markkinahinnan, sekään ei saanut välillistä tukea tällä tavoin.<sup>252</sup>

Suomessa tehtyjä infrastruktuuri- ja maanluovutustoimia on tosinaan arvioitu valtiontuen näkökulmasta. Karjaportti-päätöksessä komissio arvioi väitteitä, jonka mukaan julkinen taho olisi luovuttanut tontin alle markkinahinnan ja paransi maata omalla kustannuksellaan lupaamalla korvata maan tasaamisesta aiheutuneet kulut.<sup>253</sup> Vaikka komissio katsoi tukea annetun alihintaisella luovutuksella, tuki soveltui sen mukaan sisämarkkinoille.<sup>254</sup>

---

245 Ibid., johdanto-osan 92 perustelukappale.

246 Ibid., johdanto-osan 95 perustelukappale.

247 Ibid., johdanto-osan 96 perustelukappale.

248 Ibid., johdanto-osan 102 perustelukappale.

249 Ibid., johdanto-osan 103 perustelukappale.

250 Ibid., johdanto-osan 97-99 perustelukappaleet.

251 Ibid., johdanto-osan 105-108 perustelukappaleet..

252 Ibid., johdanto-osan 110-112 perustelukappaleet.

253 Komission päätös Suomen Osuuskunta Karjaportin hyväksi toteuttamista toimenpiteistä SA.27420 (C/12/2009) (ex N 19/2009), C/2012/3249 final, johdanto-osan 114 ja 143-144 perustelukappaleet.

254 Ibid., johdanto-osan 155 perustelukappale.

## 4.9 Maksuvapautukset voivat sisältää tukea

Maanjalostustoiminta voi niin ikään sisältää tukea, jos yritys vapautetaan tähän liittyvästä maksusta. Jaguar Land Rover -päätöksessä komissio katsoi, että yritys oli saanut vapautuksen tavanomaisesta maksusta, joka maksettiin, kun valtio muunsi maatalousmaata teollisuusmaaksi.<sup>255</sup>

Kuntien maapolitiikan osalta yksi keskeinen kysymys on, missä määrin toimenpide johdetaan sääntelytavoitteesta, jota pyritään edistämään objektiivisin ja syrjimättömin, ennalta määrättyin kriteerein. Näissä olosuhteissa kunnan ei ole maksimoitava tulojaan, vaan se voi perustella maksuhelpotuksia ja muita mahdollisia etuja sääntelytavoitteilla:

[kunta] voi päättää laillisesti olla maksimoimatta tuloja, jotka muutoin olisi voitu saavuttaa, ilman että valtiontukisääntöjä sovellettaisiin, jos kaikkia asianomaisia toimijoita kohdellaan syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisesti ja jos sääntelytavoitteen saavuttamisen ja tulojen menetyksen välillä on olennainen yhteys.<sup>256</sup>

Maksuhelpotusten ja maksujärjestelmien valikoivuutta käsitellään laajemmin seuraavassa luvussa.

<sup>255</sup> Komission päätös 2019/1127 valtiontuesta, jonka Slovakia aikoo toteuttaa Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.:n hyväksi, EUVL L 117/82, 2.7.2019, johdanto-osan 17 perustelukappale.

<sup>256</sup> Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 54 kohta, viitaten toimilupia koskevaan oikeuskäytäntöön: ks. tämän osalta komission päätös, tehty 20.6.2004, valtiontuesta NN 42/2004, Ranska – Orangen ja SFR:n UMTS-toimiluvista maksamien maksujen taannehtiva tarkistus, EUVL C 275, 8.11.2005, 28-30 kohdat; tuomio 4.7.2007, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio*, T 475/04, EU:T:2007:196, 108-111 ja 123 kohdat, ja 2.4.2009, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio*, C-431/07 P, EU:C:2009:223, 94-98 ja 125 kohdat, jonka sääntelytavoite löytyi myös telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista annetusta direktiivistä 97/13/EY (EYVL L 117, 7.5.1997), ja sääntely oli syrjimätöntä. Vrt. tuomioon 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 88 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa tuomioistuimien ei löytänyt sellaisia sääntelyyn liittyviä syitä, joiden perusteella olisi ollut perusteltua myöntää vapaasti myytäviä päästöoikeuksia ilman vastiketta. Ks. tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

## 5 Kuntien maapolitiikan nykysäädösten alustava valtioneuvoston arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain 20.1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. MRL 5 a §:ssä puolestaan on maapolitiikaksi määritelty sellaiset kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Lainsäädäntöömme ei kuitenkaan sisälly tämän tarkempia säännöksiä siitä, minkä sisältöistä maapolitiikka kuntien tulisi harjoittaa. Kunnilla on paljon liikkumavaraa.<sup>257</sup> Kuntien maapolitiikan vahvistaminen on myös MRL:n uudistamisen tavoite.

Maapoliittisia keinoja on useita. Osin ne ovat toistensa vaihtoehtoja, osin niitä voidaan soveltaa rinnakkain. Vakiintuneina keinona esitetään usein vapaaehtoisin kaappoihin perustuva maanhankinta, maa-alueiden lunastaminen, maankäyttösopimukset, kehittämiskorvaukset, etuosto, kehittämisluomenettelyt, rakentamiskehotus, korotettu kiinteistövero sekä tonttien ja muiden maa-alueiden luovuttamisen liittyvät sopimusjärjestelyt. Myös useita muita keinoja, kuten kiinteistönmuodostamislakiin (554/1995) sisältyvä mahdollisuus rakennusmaan järjestelyyn taikka tuloverolain luovutusvoittojen huojennussäännöstö, voidaan laajasti ottaen lukea osaksi kuntien maapolitiikkaa. Kutakin maapoliittista keinoa koskee kuitenkin oma erillissääntelynsä, jonka käyttämisen edellytysten tulee täytyä siitä huolimatta, että toimintaa nimitetään maapolitiikaksi.

Vapaaehtoisesta maanhankinnasta ei ole säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslaissa, vaan kyse on lähtökohdiltaan yksityisoikeudellisesta sopimustoiminnasta, jota koskeva sääntely sijaitsee maakaassa (540/1995). Sama koskee tonttien luovuttamiseen sovellettavaa sääntelyä, joskin luovuttamisen osalta tulee sovellettavaksi maakaaren ohella myös esimerkiksi kuntalain 130 §:ssä säädetty vaatimus omaisuuden markkinahinnan määrittelyvelvoitteesta. Maata luovutetaan myös vuokraamalla, johon sovelletaan maanvuokralakia

257 Ks. HE 334/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta s.1.

(258/1966). Kunnan etuosto-oikeudesta kiinteistönkaupassa ei ole säännöksiä MRL:ssa, vaan etuostolaissa (608/1977). Rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroä koskeva sääntely on kiinteistöverolain (654/1992) 12 a § ja 12 b §:ssä. Tuloverolain (1535/1992) 49 §:ssä on puolestaan säädetty luovutusvoittoveroon tehtävästä huojennuksesta silloin, kun kiinteää omaisuutta luovutetaan kunnalle. Rakennusmaan järjestelyä koskeva sääntely sijaitsee kiinteistönmuodostamislain 12 luvussa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa sen sijaan on nimenomaiset ja paikoin seikkaperäisetkin säännökset maapoliittisista lunastuksista (MRL 99 §), rakentamiskehotuksesta (MRL 97 §), maankäyttö Sopimuksesta ja kehittämiskorvauksista (MRL 12 a luku) sekä kehittämismenettelyä (MRL 15 luku). Toki useilla muillakin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä on merkitystä maapoliittisten toimenpiteiden osalta. MRL:ssä säädettyihin keinoihin sovelletaan esimerkiksi menettelyiden ja korvausten määrittelyn osalta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) annettua lakia (MRL 103 §) eli ns. yleistä lunastuslakia (LunL). Myös yleishallinto-oikeudelliset ja siviilioikeudelliset säännökset ja periaatteet tulevat sovellettaviksi.

Tässä selvityksessä valtioneuvoston kohdennetaan vain näihin maankäyttö- ja rakennuslaissa *nimenomaisesti* säänneltyihin maapoliittisiin keinoihin. Seuraavassa ei siten käsitellä edellä esiin tuotuja muihin säädöksiin perustuvia keinoja.

## 5.1 Maankäytösäädösten valtioneuvoston arviointi Ruotsissa

Ruotsissa on toteutettu joitakin kuntien maapolitiikkaan liittyvien valtioneuvoston- ja hankintasäädösten soveltamista koskevia arvioita.<sup>258</sup> Selvitysten valtioneuvoston arviointi keskittyy toimenpiteiden markkinaehtoisuuden varmistamiseen ja nostaa esille EU-tuomioistuimen ratkaisut,<sup>259</sup> joissa sovelletaan hankintasäädöksiä paikallishallinnon rakennus- ja infrastruktuurihankintoihin.<sup>260</sup> Ruotsissa on keskusteltu erityisesti siitä, missä määrin hankintalaki<sup>261</sup> tulisi soveltaa tilanteessa, jossa rakennuttaja luovuttaa valmiin asuinalueen

258 Thomas Kalbro: Bättre samarbete mellan stat och kommun – Vid planering för byggande, SOU 2015:109 s. 284-297; Upphandlingsmyndigheten. Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter – Upphandling och statsstöd vid exploatering, Vägledning 2019:1; Boverket. Rapport 2017:27, Upphandling och exploateringsavtal – LOU:s tillämpning på 6 kap. 40 § PBL; Lars Magnusson: Ett effektivare plangenomförande, SOU 2012:91 s. 189-276; Hans Ekman – Anna Björklund: La Scala domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal, SKR Cirkulär 2003:109.

259 Ks. mm. tuomiot 12.7.2001, *Ordine degli Architetti ym. (La Scala)*, C-399/98, EU:C:2001:401; 25.3.2010, *Helmut Müller*, C-451/08, EU:C:2010:168; ja Upphandlingsmyndigheten 2019 s. 11-12.

260 Upphandlingsmyndigheten 2109 s. 14-16 ja 47.

261 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

infrastruktuuria kunnille ns. exploateringsavtalenin yhteydessä.<sup>262</sup> La Scala -tuomion jälkeen Sveriges Kommuner och Landsting oli suosittelut hankintalain soveltamista luovutuksiin,<sup>263</sup> ja hankintaviranomaiset ovat painottaneet tarvetta arvioida hankintalain soveltamista aina, kun sopimus sisältää rakennusten tai infrastruktuurin luovutuksen kunnille.<sup>264</sup>

Upphandlingsmyndigheten -hankintaviranomaisen vuonna 2019 julkaistussa selvityksessä arvioidaan hankinta- ja valtiontukisäädösten soveltamista kuntien maankäyttö- ja rakennustoimintaan.<sup>265</sup> Valtiontukien osalta selvitys esittelee valtiontuen määritelmän. Jos toimenpide ei ole markkinaehtoinen ja sisältää etua valtion varoista, se useimmiten täyttää myös muut valtiontuen määritelmän vaatimukset, kuten kauppavaikutuskriteerin.<sup>266</sup> Kunnilla on kolme erilaista tapaa varmistaa, ettei yritys saa SEUT 107(1) valtintuen käsitteen mukaista 'etua': Hankintalainsäädännön mukainen hankinta; itsenäisen arvioitsijan tekemä arvio markkinahinnasta; sekä kilpailutus, jossa ei noudateta hankintalainsäädäntöä, mutta jossa varmistetaan muuten, että kilpailu on avoin ja syrjimätön.<sup>267</sup> Hankintaviranomainen suositteli, että kunnat antaisivat ohjeet, joissa todettaisiin miten valtiontukisäädöksiä noudatetaan sen harjoittaessaan maapolitiikkaa.<sup>268</sup> Ruotsissa voimassa olevia säädöksiä ei ole ilmoitettu komissiolle kaavoitus- ja rakennuslain valmistelun<sup>269</sup> aikana.

262 Plan- och bygglag (2010:900) (PBL) 6 kap. 40 §: 'avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder.'

263 Ekman – Björklund 2003; Upphandlingsmyndigheten 2019 s 13.

264 Upphandlingsmyndigheten 2019 s. 14; vrt. Kalbro 2015, jossa epäillään, soveltuuko La Scala nimenomaan Ruotsin tilanteeseen: Italiassa rakennusluvan ja hyväksytyyn rakennuspaikkasuunnitelman haltija voi La Scalan aikaan voimassa olevan lain mukaan toteuttaa suoraan yhdyskuntateknisiä töitä, joiden kustannukset vähennetään kunnalle maksettavasta yhdyskuntateknisestä maksusta. Maksun suuruus on riippumaton hankkeen todellisista kustannuksista, ja maksun vähentäminen, tai 'hyvittäminen' voidaan näin ollen katsoa kunnan myöntämäksi eduksi rakennuttajalle; Ruotsissa taas rakennuttaja vastaa todellisista rakennuskustannuksista itse, joten, toisin kuin Italiassa, Ruotsissa ei synny suoraa tai epäsuoraa maksuja tai muuta etua kunnalta rakennuttajalle.

265 Upphandlingsmyndigheten, Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter - Upphandling och statsstöd vid exploatering, Vägläding 1.

266 Ibid., s. 15-16.

267 Ibid., s. 48-49.

268 Ibid., s. 50.

269 Ks. Regeringens proposition 2013/14:126 sekä voimassa oleva Plan- och bygglagen.



## 5.2 Kunnan oikeus lunastaa alueita maapoliittisin perustein: MRL 99 §

Lunastuslupa perustuva maan lunastaminen

Asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

Asianomainen ministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten.

Asianomainen ministeriö voi lisäksi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta.

Komission mukaan jäsenvaltio ei harjoita valtioneuvoston näkökulmasta taloudellista toimintaa lunastaessaan maata maan kehittämistä varten.<sup>270</sup> Tämä kehitystoiminta katsotaan osaksi valtion julkista tehtävää, eikä sitä pidetä taloudellisena toimintana. Kunta ei siis itse voi saada välitöntä tukea taloudelliseen toimintaan silloin, kun se lunastaa alueita maapoliittisin perustein MRL 99 §:n nojalla. Sen sijaan tilanteessa, jossa kunta luovuttaa kehittämäänsä maata, on mahdollista, että alihintaisen luovutuksen yhteydessä annetaan valtiontukea. Lunastuksesta saattaa myös seurata 'etua', joka kohdistuu taloudelliseen toimintaan, jos yksi lunastustoimituksen osapuolista harjoittaa taloudellista toimintaa ja vastike poikkeaa markkinahinnasta.

Saksan julkista maanjalostusjärjestelmää koskevassa päätöksessä oli olennaista, että valtio ei lunastanut maata taloudelliseen toimintaan, jota se olisi itse harjoittanut kilpailutilanteessa markkinoilla. Maanjalostuksen jälkeistä toimintaa on myös tarkasteltava, jotta voidaan varmistua siitä, ettei jalostetun maan arvon muodossa olevaa tukea valu taloudelliseen toimintaan. Kun jalostettu maa luovutettiin taloudelliseen toimintaan, tämän

270 Commission Decision, 27.03.2014, C/2014/1811 final, SA.36346 (2013/N) – Germany – GRW land development scheme for industrial and commercial use.

luovutuksen ehtona oli kansallisenkin säädöksen mukaan komission 1997 maanmyyntisuuntaviivojen noudattaminen.<sup>271</sup>

Kuntalain 130 § sisältää saman kaltaisia velvoitteita tilanteessa, jossa kunta myy tai vuokraa vähintään kymmeneksi vuodeksi kiinteistön taholle, joka toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös rajoittaa, muttei täysin sulje pois mahdollisuutta, että maanjalostuksen jälkeinen luovutus muodostaisi valtiontukea. Jos esimerkiksi kunta harjoittaa voittoa tavoittelevaa kiinteistösijoitustoimintaa, tätä voidaan pitää taloudellisena toimintana ja siihen kohdistuvaa etua valtiontukea. Tällöin on joko varmistuttava, ettei tukea alihintaisen luovutuksen muodossa valu taloudelliseen toimintaan, tai ilmoitettava tuki valtiontukisäännösten mukaisesti. Kunnan omaa kiinteistösijoitustoimintaa ei Ålands Industrihus -ratkaisujen<sup>272</sup> jälkeen voida pitää puhtaasti paikallisena toimintana, joka ei voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Lunastusjärjestelmää on säännelty siten, että hinnanmuodostus vastaa korvausta, joka koostuu kohteenkorvauksesta, haitankorvauksesta ja vahingonkorvauksesta (LunL 29 § 2 mom). Lähtökohtaisesti EU-oikeuden näkökulmasta kyse on vahingonkorvauksen kaltaisesta korvauksesta, josta ei muodostu etua eikä valtiontukea.<sup>273</sup> Lunastustoimituksessa arvonmääritys tapahtuu myös kunnasta itsenäisen viranomaisen toimesta. Lunastuskorvauksen määrää Suomessa puolueeton lunastustoimikunta, johon kuuluu puheenjohtajana toimiva toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. (LunL 12.1 §) Määräyksen lunastuksen toimeenpanosta antaa Maanmittauslaitos valtion viranomaisena (LunL 11.1 §), joka myös määrää toimitusinsinöörin, joka on Maanmittauslaitoksen virkamies. (LunL 13 §). Toimitusinsinööri kutsuu uskotut miehet. (LunL 14 §). Lunastettavan omaisuuden arvon määrittäminen ja lunastuskorvauksen määrääminen tehdään pääsäännön mukaan viran puolesta (LunL 41 §). Omaisuuttaan lunastuksen johdosta menettävälle omistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle määrätään siten lain mukainen täysi korvaus, vaikka tämä ei olisi vaatinut mitään, esittänyt näyttöä omaisuuden arvosta taikka saapunut edes paikalle lunastustoimitukseen. Näin ei synny järjestelmää, jossa lunastuksen yhteydessä toinen osapuolista pystyisi sanelemaan markkinaehtoisesta poikkeavan hinnan. Järjestelmän tavoitteena on muodostaa hinta, joka on mahdollisimman lähellä maan sen hetkisen käyttötarkoituksen mukaista arvoa. Tällöin maksusta ei seuraa 'etua' myyjälle eikä ostajalle.

271 Ibid., johdanto-osan 40-41 perustelukappale.

272 KHO 2011:33, KHO 2011:34 ja KHO 2011:35.

273 Tuomio 27.9.1988, *Asteris ym. v. Kreikka ja ETY*, yhdistetyt asiat 106/87-120/87, EU:C:1988:457, 23-24 kohdat; Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, 17 kohta. Vahingonkorvaus tontinluovutussopimuksen yhteydessä ei välttämättä sisällä tukea: ks. tuomio 22.5.2019, *Real Madrid Club de Fútbol v. komissio*, T-791/16, EU:T:2019:346.

Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ään perustuvassa maapoliittisessa lunastuksessa ei lainsäädännön perusratkaisujen takia voine syntyä ylihintaa, eikä siten taloudellista etua omistajalle. Viimekädessä tämä perustuu siihen, että MRL 99 §:ssä säädettyjen lunastamisen edellytysten täytyttyä lunastettavan omaisuuden omistajalle määrätään täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä (MRL 103 § ja LunL 29 §). Lunastettavasta omaisuudesta määrätään kohteenkorvaus, jonka tulee vastata omaisuuden käyvän hinnan mukaista täyttä korvausta. Viimeksi mainittu tarkoittaa markkina-arvon suorittamista, jonka arvo johdetaan pääsääntöisesti markkinatutkimukseen perustuvalla vertailukauppanemelmällä (LunL 30.1 §). Näin ollen ylihintaa ei käytännössä pitäisi syntyä, ellei lunastuskorvausta määrätä virheellisesti.<sup>274</sup>

Pikemmin on niin, että lunastuskorvaukset MRL 99 §:ssä tarkoitettujen lunastusten osalta ovat alikompensatorisia, eli ne alittavat lunastettavan omaisuuden markkina-arvon. Tämä johtuu erityisesti lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentteihin sisältyvästä niin sanotusta arvonleikkaussäännöksestä, jonka nojalla lunastettavan omaisuuden arvosta voidaan leikata asemakaavan laadintapäätöksestä johtuva arvo pois. Säännös kuuluu seuraavasti:

Jos se yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta.

Kun valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon. Se osa arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, luetaan korvauksensaajan hyväksi. (5.2.1999/142)

Korvausta 2 momentin nojalla määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.

Myös niissä tapauksissa, joissa omistajalle suoritetaan lunastuksen yhteydessä haitan- (LunL 35 §) tai vahingonkorvausta (LunL 37 §), korvausta suoritetaan vain omistajaa

<sup>274</sup> Eri asia on, että lunastettavan omaisuuden arvonmäärittämiseen liittyy paikoin varsin vaikeita ja arvionvaraisia kysymyksiä. Parhaillaan vireillä olevan lunastuslain uudistamistyön yhteydessä on tuotu esille, että joissakin tapauksissa arvioepätarkkuus voi olla jopa useiden kymmenien prosenttiyksiköiden suuruusluokkaa. Ks. esim. Ekroos, Ari ym.: Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen. Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12, s. 8.

kohdanneita todellisia menetyksiä vastaavasti, jolloin ylikompensaatiota ei näiltäkään osin voi syntyä. Sen sijaan lunastuslainsäädännössä tunnetaan eräitä kaavamaisia säännöksiä, joiden soveltamisen voidaan nähdä jossain määrin mahdollistavan myös ylikompensoimisen, mutta näitä ei sovelleta MRL:n mukaisissa lunastuksissa. Esimerkiksi vesilain (587/2011) mukaan tietyt korvaukset suoritetaan 1,5-kertaisina, mutta tämän kaltaisissa korotuskertoimissa on kyse ensi sijassa arviointiepätarkkuudesta johtuvan epävarmuuden hyvittämisestä omistajalle, ei varsinaisesti ylikompensoinnin tavoittelusta.<sup>275</sup>

Kuntien maapoliittisten käytänteiden erojen takia voi olla mahdollista, että valinta maa-alueen lunastamisen ja sen omistajan kanssa tehtävän maankäyttösopimuksen välillä voi asettaa eri maanomistajat ja siten maata omistavat elinkeinonharjoittajat erilaiseen asemaan. Valtiontukisääntelyn näkökulmasta tämä ei välttämättä johda valikoivaan etuun, jos maanomistajat ovat tosiasiallisesti erilaisessa asemassa. Lunastaminen maapoliittisena keinona on kunnalle usein edullisempaa kuin maankäyttösopimuksen tekeminen. Tämä johtuu siitä, että lunastuskorvauksen määräämisen yhteydessä asemakaavan tuottamaa arvonnousua leikataan omistajalta enemmän kuin jos sama hanke toteutettaisiin maankäyttösopimuksin. Vastaavasti maanomistajan kannalta lunastuksen kohteeksi joutuminen on usein taloudellisesti epäedullisempaa kuin maankäyttösopimuksen tekeminen kunnan kanssa. Jos kunta soveltaa näitä keinoja asettamalla maanomistajat eri asemaan, voinee tästä syntyä taloudellista etua maankäyttösopimuksen tekeville verrattuna lunastuksen kohteeksi joutuille. Lunastustoimitus reunaehtoineen ja mahdollisine valituksineen voi kuitenkin myös johtaa tilanteeseen, jossa maan arvo kunnalle on korkeampi, jos kauppa toteutetaan vapaaehtoisesti.

Valinta näiden keinojen kesken on sikäli oikeudellisesti säänneltyä, että lunastukseen ei tulisi ryhtyä, jos samaan päämäärään voidaan päästä lievempää keinoa käyttämällä (LunL 4.1 §). Kyse on eräänlaisesta suhteellisuusperiaatteesta, joka rajoittaa pakkolunastuksen käyttöalaa. Toisin sanoen lainsäädännön lähtökohta on se, että kunta lunastajana ei voi täysin vapaasti valita sitä, kumpaa keinoa se käyttää. Maanomistajan kannalta maankäyttösopimuksen tekeminen on lunastusta lievempi keino, mutta oikeuskäytännössä on pikemmin korostettu kunnan vapautta eri keinojen valinnassa (KHO 2006:84). Myös perustuslain (731/1999) 6 §:n yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta johtuu, että maanomistajia on eri keinojen käyttämisessä kohdeltava tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.

Kunnan maapolitiikan kannalta on merkityksellistä se, että käytännössä varsinaisia MRL 99 §:ssä tarkoitettuja lunastuslupia haetaan vuositasolla vain muutamia kappaleita koko Suomessa. Sen sijaan selkeästi suurin osa kuntien tekemistä maanhankinnoista tehdään

---

275 Ks. laajemmin esim. Ibid., s. 23–24.

vapaaehtoisin kaupun.<sup>276</sup> Vapaaehtoisin kauppoihin ei sovelleta maankäyttö- ja rakennuslakia tai lunastuslakia, vaan maakaarta. Tilanteen mukaan lunastusmahdollisuuden olemassaololla voi olla vaikutusta kauppojen taustalla. Kauppahintojen yli- tai alikompensoisuuden osalta on vaikea todeta mitään yksiselitteistä, vaikka ennakkoidulla lunastuskorvauksella lienee merkitystä kauppaneuvotteluissa. Lunastusmenettely on harvoin täysin vertailukelpoinen vapaaehtoisen kaupan ehtojen kanssa, jolloin menetelmien teoreettinen hintaero ei välttämättä muodosta tosiasiallisesti valikoivaa tilannetta.

Valtiontukisäännösten merkitystä maapoliittisten lunastusten osalta ei liene tarkasteltu ainakaan kovin laajamittaisesti lainopillisessa kirjallisuudessa. Sen sijaan eräissä viimeaikaisissa eurooppalaisissa pakkolunastusaiheisissa julkaisuissa on tarkasteltu hankintasäännösten suhdetta pakkolunastuksiin. Usean eurooppalaisen valtion oikeusjärjestyksiä kartoittaneessa julkaisussa on todettu, että hankintalainsäädännöllä ei suurimmassa osassa eurooppalaisista valtioista ole merkitystä pakkolunastusten yhteydessä. Ainoastaan Alankomaiden ja Espanjan osalta tästä todettiin olevan tiettyjä poikkeuksia, koska näissä maissa lunastettavan alueen omistajalla on erityinen mahdollisuus torjua pakkolunastus toteuttamalla hanke itse vastaavalla tavalla kuin lunastaja on ilmoittanut. Suomen lainsäädäntö ei ollut tässä eurooppalaisessa julkaisussa tarkastelussa mukana.<sup>277</sup>

### 5.3 Rakentamiskehotus: MRL 97 §

Kunta voi sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, antaa rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontin sallitusta kerrosalasta ei ole käytetty vähintään puolta tai asemakaavan mukaista tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti.

Rakentamiskehotusta ei kuitenkaan saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitettun asemakaavan mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontilla jo on käytössä oleva asuinrakennus. Rakentamiskehotusta ei myöskään saa antaa 53 §:ssä tai 58 §:n 4 momentissa tarkoitettun rakennuskiellon voimassa ollessa. Jos tontille tulee voimaan tällainen rakennuskielto sen jälkeen, kun rakentamiskehotus on annettu, raukeaa kehotus.

276 Ks. esim. *Ibid.*, s. 28 ja 64.

277 Sluysmans, Jacques – Verbist, Stijn – Waring, Emma *Expropriation Law in Europe*, 2015, s. 14–15.

Jollei asemakaavan mukaista tonttia ole rakennettu 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä.

Mitä tässä pykälässä säädetään tontista ja sen omistajasta ja haltijasta, koskee myös muuta sellaista aluetta, joka on asemakaavassa tarkoitettu rakennuspaikaksi, sekä tällaisen alueen omistajaa ja haltijaa.

Kunnan on pidettävä antamistaan rakentamiskehotuksista julkista luetteloa. Jos kiinteistö rakentamiskehotuksen luetteloon merkitsemisen jälkeen on siirtynyt uudelle omistajalle tai haltijalle, koskee kehotus myös tätä. Rakentamiskehotuksen antamisesta, peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä siitä, että velvoite on täytetty, kunnan on viipymättä lähetettävä ilmoitus kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. (24.7.2009/581)

Rakentamiskehotuksen laiminlyönnin sanktiona on kunnan mahdollisuus lunastaa kehotuksen kohteena oleva tontti MRL 97.3 §:n nojalla. Kunta ei tarvitse lunastamiseen säännöksen mukaan erillistä lunastuslupaa, mutta lunastuskorvaus määrätään MRL 103 §:n nojalla samalla tavalla noudattaen lunastuslain lunastuskorvauksen määrittämisestä koskevia säännöksiä, kuin edellä MRL 99 §:n osalta tuotiin esille. Lunastettavan omaisuuden omistajalle toisin sanoen suoritetaan täysi korvaus tämän kohtaamista taloudellisista menetyksistä. Lunastettavasta omaisuudesta määrätään pääsäännön mukaan käypää hintaa vastaava täysi korvaus (LunL 30.1 §). Lisäksi omistajan on mahdollista saada haitan- (LunL 35 §) ja vahingonkorvausta (LunL 37 §). Yli- tai alikompensaatiota ei ainakaan muodollisjuridisesti ole mahdollista tapahtua lunastuslain säännösten mukaan.

## **5.4 Toteuttamisvastuun siirtäminen maanomistajalle: MRL 91 §**

Jos asemakaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten, voidaan kaavaan ottaa määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään maanomistajalle tai -haltijalle. Jollei maanomistaja tai -haltija huolehdi määräyksen edellyttämällä tavalla kaavan toteuttamisesta, kunnalla on toissijainen kaavan toteuttamisvastuu. Kunnalla on tällöin oikeus periä kustannukset laiminlyöjältä.

Asemakaavan toteuttamisvastuu voidaan kaavaan otettavalla määräyksellä muun yleisen alueen kuin kadun osalta siirtää muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa maanomistajille tai -haltijoille yhteisesti, milloin alue on tarkoitettu palvelemaan pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta. Tällaisen alueen osalta noudatetaan, mitä 75 §:n 1 momentissa säädetään yhteiskäyttöalueesta. Asemakaavassa voidaan erityisestä syystä osoittaa yhteiskäyttöalue myös muuta kaava-alueen sisäistä yhteistä tarvetta varten.

Asemakaavassa määräys yleisten alueiden toteuttamisesta siirtää muuten kunnalle kuuluvaa vastuuta korvauksetta, ja vastuu (kustannus tästä) voisi kohdistua taloudelliseen toimintaan. Vaikka tämä voisi asettaa yrityksiä eriarvoiseen asemaan sen perusteella, määrätäänkö kaikille vastaavalla tavalla maksuja, kaavoitus ja sen tuoma arvonnousu ei itsessään ole 'valtion varoista'. Lisäksi mahdollinen haitta siitä, että yritys joutuisi toteuttamaan muuten kuntien vastuulle kuuluvia alueita, ei ole etua, jos se rinnastetaan maksuun ja tätä koskevaan valtiontukien käytäntöön.

## **5.5 Ranta-asemakaavassa lähtökohtaisesti kunnan vastuulle kuuluvien yleisten alueiden ja tonttien toteutus- ja kustannusvastuun siirto kaava-alueen maanomistajille: MRL 75.4 §**

...

Ranta-asemakaavassa voidaan osoittaa alueita myös yleisiin tarpeisiin (yleiset alueet). Tällaisessa asemakaavassa voidaan erityisellä määräyksellä yleisten alueiden toteuttaminen määrätä kiinteistönomistajan tehtäväksi, jollei sitä ole pidettävä koh- tuuttomana asemakaavasta hänelle johtuvan hyödyn vähäisyys huomioon ottaen.

Ranta-asemakaava (MRL 74 §) on maanomistajan aloitteesta laadittava erityinen kaavatyyp- pi, jolla voidaan osoittaa pääasiassa vapaa-ajan asutusta ranta-alueille.<sup>278</sup> Sikäli kuin ranta-asemakaavoissa ylipäänsä osoitetaan yleisiä alueita, kuten puistoja tai virkistysalu- eita, näiden toteuttamisvastuu kuuluu pääsäännön mukaan kunnalle. Tarve yleisten alueiden osoittamiselle ranta-alueilla on käytännössä pienempi kuin kuntakeskustoissa. To- teuttamisvastuu tarkoittaa sitä, että kunta vastaa alueiden hankkimiseen, toteuttamiseen

<sup>278</sup> Ranta-asemakaava on MRL:n järjestelmässä osin oma itsenäinen kaavatyypinsä, jota ei tule sekoittaa esi- merkiksi sellaiseen tavalliseen MRL 7 luvussa säänneltyyn asemakaavan, joka rajoittuu rantaan.

ja ylläpitoon liittyvistä *kustannuksista*. MRL 75.4 § mahdollistaa tämän kustannusvastuun siirtämisen kaavamääräyksellä maanomistajan vastattavaksi, ellei määräystä ole pidettävä kohtuuttomana. Tietoa ei ole määräysten käyttämisen yleisyydestä. Ranta-asemakaavassa määrättävä toteuttamisvastuu on valtiontukinäkökulmasta samankaltainen toimenpide, kuin MRL 91 § mukainen toteuttamisvastuun siirto maanomistajalle.

## 5.6 Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin: MRL 91 a §

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a § mukaan

Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämässä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Korvattavasta katualueesta säädetään 104 §:ssä ja maanomistajan maksettavaksi määrättävästä katualueen korvauksesta 105 §:ssä.

MRL 91 a § säännöksessä ilmaistaan periaatteellisella tasolla maanomistajan velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksilla tarkoitetaan erityisesti niitä kunnalle MRL:n nojalla aiheutuvia kustannuksia, joita sille aiheutuu laadittavan asemakaavan alueella olevien katujen, yleisten alueiden sekä yhdyskuntatekniikan rakentamisesta. Maanomistajan osallistumisvelvoite pannaan täytäntöön ensisijaisesti sopimalla tästä maankäyttösopimuksin maanomistajan ja kunnan kesken tai, ellei sopimukseen päästä, määrämällä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvaus. (MRL 91 a §)

Osallistumisvelvollisuus tarkoittaa käytännössä maksuvelvollisuuden syntymistä. Velvollisuuden syntymisen kannalta MRL 91 a §:n keskeisin kysymys koskee sitä, mitä tarkoitetaan 'merkittävällä hyödyllä', jonka täytyminen saa oikeudelliselta kannalta aikaan velvoitteen syntymisen. Merkittävän hyödyn kynnys on määritelty eri kunnissa toisistaan paikoin erittäin paljon poikkeavalla tavalla. Joissakin kunnissa merkittävän hyödyn raja on ilmaistu euronääräisenä arvonnousuna, joissakin syntyvän rakennusoikeuskerrosneliömäärän perusteella. Useissa kunnissa ei ole ilmoitettu mitään erityistä rajaa, vaan merkittävän hyödyn



syntyminen arvioidaan tapauskohtaisesti. Käytäntö siis vaihtelee eri kunnissa varsin paljon. Hankekohtaista vaihtelua lienee myös kuntien sisällä.<sup>279</sup>

MRL 91 a § 2 momentin mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti. MRL 12 a luvussa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä merkittävän hyödyn syntymisen kriteereitä. Kun lisäksi MRL 91 b § 3 momentin mukaan maankäyttö Sopimuksin voidaan kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn estämättä sopia laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, on suoraan lain sääntelyn kannalta vaikea arvioida sitä, missä määrin säännösten soveltaminen on johdonmukaista ja tasapuolista eri maanomistajien kesken. MRL 91 c § 4 momenttiin sisältyy kuitenkin kehittämiskorvauksen osalta rajoitus, jonka keskeisen sisällön mukaan kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka saaman asuntorakennusoikeuden lisäyksen määrä ei ylitä 500 kerrosneliömetrin määrää. Maksujärjestelmän valtioneuvoston näkökulmasta tämä voisi olla sellainen hallinnollinen peruste, joka katsotaan hyväksyttävänä osana viitekehystä. MRL 91 b 3 momentissa tarkoitettua poikkeamismahdollisuuden takia on vaikea arvioida sitä, missä määrin tätä rajaa noudatetaan myös sopimuskäytännöissä.

Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että maanomistajan osallistumisvelvoitteen perustana olisivat kunnalle aiheutuneet kustannukset yhdyskuntarakentamisesta. Tämä on ollut myös ratkaiseva kriteeri arvioitaessa sitä, onko maanomistajan osallistumisvelvoite valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu vai vero. Juuri kustannussidonnaisuuden takia perustuslakivaliokunta päätyi aikanaan siihen, että kyse on pikemmin maksusta kuin verosta.<sup>280</sup> Voimaan saatettu MRL 12 a luvun sääntely näyttäisi kuitenkin käytännössä johtaneen paikoin pääasiassa arvonnousun leikkaamiseen johtaneisiin käytänteisiin, jolloin maksut saattavat tosiasialliselta luonteeltaan olla veroja.<sup>281</sup> Tilanne on jossain määrin rinnasteinen Espanjan arvonnousuleikkuri-asiaan, sekä pienkiinteistöjen poikkeavaa verokohtelua koskevaan ANGED-asiaan.<sup>282</sup> Kunnan järjestelmän tapauskohtaisessa tarkastelussa tulisi selvittää, onko järjestelmä valikoiva. Valikoiva maksujärjestelmä voisi muodostaa tukea, joka tulisi ilmoittaa silloin, kun se kohdistuu taloudelliseen toimintaan. Lain tasoiset säännökset eivät nyky muodossaan johda väistämättä kumpaankaan johtopäätökseen, vaan jättävät järjestelmän ja sen valtioneuvoston tukiviranomaisille, eli järjestelmän luoneille kunnille.

279 Ks. Häkkänen 2020 s. 36-37.

280 Ks. Perustuslakivaliokunnan lausunto 53/2002 vp, Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, s. 2–3.

281 Ks. Häkkänen 2020 s. 32.

282 Tuomio 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280.

## 5.7 Kehittämisalueet: MRL 110-112 §

Kunnan kehittämisalueen nimeämismenettelyssä MRL 110-111 § mukaan ei näytä olevan 'valtion varoista' johtuvaa etua. Kyseessä on maan käyttötarkoitukseen liittyvä julkisen valan käyttö, josta mahdollisesti syntyvä etu ei kuitenkaan johda valtion varojen osalta rasitteeseen. Tarkasteltavaksi tulee erityisesti 112 §:

Erityisjärjestelyt kehittämisalueilla

Kehittämisalueilla voidaan sen estämättä, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, päättää sovellettaviksi seuraavia erityisjärjestelyjä:

- 1) alueen toteuttamisvastuu 84 ja 90 §:ssä tarkoitetuilta osin osoitetaan alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi;
- 2) asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa tehdään alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajien kesken kiinteistöjärjestely, siten kuin siitä erikseen säädetään, milloin jakamiseen tämän lain säännöksistä poikkeavalla tavalla on olosuhteista johtuen erityistä syytä;
- 3) kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin;
- 4) kunnalla on etuosto-oikeus etuostolain (608/1977) 5 §:n 1 momentissa asetetusta pinta-alarajoituksesta riippumatta; sekä
- 5) alueelle suunnataan erityisiä tukitoimia sen mukaan kuin niistä valtion tukitoimien osalta asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan.

MRL 15 luvun mukainen kehittämisaluesääntely tuli uutena instrumenttina maapolitiiseen keinovalikoimaan 1.1.2000 voimaan tulleen nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Vastaavaa sääntelyä ei siten sisällynyt MRL:a edeltäneeseen rakennuslakiin (370/1958). Noin kahdenkymmenen vuoden aikana kehittämisaluenmenettelyä on käytetty valtakunnan tasolla vain muutamia kertoja, joten ainakaan yleisesti vakiintuneita soveltamiskäytänteitä ei liene olemassa.

MRL 112 § 3 kohdassa tarkoitettua kehittämismaksua koskeva sääntely on varsin niukkaa, vaikka kyse on periaatteessa samankaltaisesti julkisoikeudellisesta maksusta, kuin MRL 12 a luvussa tarkoitettu kehittämiskorvauksessa, josta on laissa varsin seikkaperäiset säännökset. Säännöksen sanamuodon mukaan kyse on kunnalle annetusta oikeudesta,

mutta ei velvollisuudesta maksun perimiseen. Kunnalla on siten harkintavaltaa sen suhteen, periikö se maksuja ylipäänsä, ja keiltä kaikilta kehittämisalueen maanomistajilta. Tällöin järjestelmästä voi muodostua valikoiva etu, jota tulisi arvioida valtioneutena. Toisaalta maksun määrittämisessä on MRL:n ohella sovellettava hallinto-oikeudellisia periaatteita ja perustuslaista (PL 6 §) johtuvaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Näistä voi johtua tiettyjä oikeudellisia reunaehtoja maksujen määrittelylle.

MRL 112 § 3 kohdan mukaan kunnalla on siis oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen maksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin. Käytännössä hyötyä voi maanomistajalle syntyä esimerkiksi alueen kaavoituksen myötä syntyvästä uudesta rakennusoikeudesta, joka nostaa merkittävästi maanomistajan alueiden arvoa. Jos arvonnousu on epäsuhteessa esimerkiksi maanomistajan alueella tekemiin kehitysinvestointeihin nähden, voitaneen tälle määrätä MRL 112 § 3 kohdan nojalla kohtuullinen maksu. Maksun kohtuullisuuden määrittely on tapauskohtaista. Erona kustannusvastavuuteen perustuviin MRL 12 a luvun maksuihin nähden on se, että MRL 15 luvun maksu suhteutetaan maanomistajan kehittämistoimenpiteistä saamaan hyötyyn. Vakiintunutta soveltamiskäytäntöä ei liene muodostunut, koska kehittämisalueluomenettelyn käyttö on harvinaista.

Kaikkiaan maksun määrittelyyn ja perimiseen, samoin kuin maksusta sopimiseen, liittyyneen varsin samankaltaisia kysymyksiä, kuin seuraavassa tuodaan esille maankäyttösopimusten osalta. Yksittäinen järjestelmä toteutetaan kuitenkin aluekohtaisesti, jolloin myös valikoivuutta arvioidaan tästä näkökulmasta. Kunnan tulisi ainakin tietää järjestelmänsä perusteet, jotta se voi arvioida mahdollisia poikkeamia valtioneutinäkökulmasta.

Alueen toteuttamisvastuun siirtäminen yhteisölle siirtää kunnalle kuuluvia tehtäviä potentiaalisesti 'yritykselle'. MRL 84 § (katualueiden toteuttaminen) ja MRL 90 § (yleisten alueiden toteuttaminen) koskee suoraan vain vastuuta, jonka siirtäminen yksityiselle ei itsessään muodosta 'etua'. Kiinteistöjärjestelyn osalta kehittämisalueen määrittely ei itsessään tuo etua 'valtion varoista', koska kunta ei luovu mistään sille kuuluvasta edusta yritysten hyväksi. Valtioneutisääntelyn näkökulmasta 'kiinteistöjärjestelyä' tulisi kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti. Luopuuko kunta sille muuten kuuluvista varoista siksi tavalla, joka on valikoivaa? Lain viittaus erityisiin syihin poiketa viitejärjestelmästä viittaa harkintaan, jonka johdosta järjestelmä on valikoiva. Kehittämismaksujen osalta arviointia varten on selvítettävä, onko kunnalla järjestelmää, josta poikkeaminen voisi muodostaa 'etua' yritykselle. Maksu ei sinänsä muodosta 'etua', vaan kyseessä pitäisi olla valikoiva maksuhelpotus, jotta tuen määritelmä täyttyisi.

Etuostojärjestelmä perustuu toteutuneeseen kauppahintaan ja muihin ehtoihin. Lähtökohtaisesti tämä vaikuttaisi markkinaehtoiselta ostolta, eikä voisi sisältää tukea. Erityisten

tukitoimien mahdollisuus ei vielä itsessään sisällä sitovaa tukipäätöstä. Viittaus erityisiin tukitoimiin ja valtion tukitoimien osalta asianomaiseen viranomaiseen kuitenkin osoittaa, että valtiontukiarviointi nähdään selvästi tarpeellisena osana järjestelmää. Kuntien ja valtion viranomaisten neuvottelu on tapauskohtaista, eikä ole tiedossa, että näissä tilanteissa sivuutettaisiin valtiontukivaatimuksia.

## 5.8 Maankäyttösopimukset: MRL 91 b §

91 b § (13.3.2003/222)

Maankäyttösopimukset

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Maankäyttösopimus on lähtökohtaisesti yksityisoikeudellinen sopimus, jonka kunta ja yksityinen maanomistaja tekevät yksityisen maan kaavoittamisesta ja kaavan toteuttamisesta. Sopimus sisältää tyypillisesti ehdot rakennusoikeuden ja maankäyttömaksun määrästä sekä maksuaikataulusta, asemakaavan toteuttamisvastuista ja -aikataulusta sekä vakuuksista. Usein maankäyttösopimukset sisältävät myös ehtoja yleisten alueiden luovuttamisesta ja erilaisista aluevaihtoista. Maankäyttösopimuksia tehdään sekä laadittaessa yksityisen maalle ensimmäinen asemakaava, että muutettaessa jo voimassaolevaa asemakaavaa yksityisen omistaman tontin osalta.

On selvää, että maankäyttösopimuksella ei voida sopia oikeudellisesti sitovalla tavalla kaavan sisällöstä, eli käytännössä kaavalla osoitettavasta rakennusoikeudesta. Tämä on todettu nimenomaisesti MRL 91 b § 1 momentin toisessa virkkeessä. Kunta (kunnanvaltuusto) voi siten päättää kaavan hyväksymisestä parhaaksi katsomallaan tavalla, riippumatta mahdollisesti ennen päätöksentekoa tehdyn maankäyttösopimuksen sisällöstä. Toisaalta MRL 91 b § 2 momentissa todetaan, että osapuolia sitova maankäyttösopimus voidaan sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kuitenkaan edes nähtävillä olon jälkeen maankäyttösopimus ei voi sitoa kaavan hyväksyvän kunnanvaltuuston toimivaltaa hyväksyä tai hylätä kaavaehdotus. Tämä tarkoittaa tosin vain sitä, että valtuuston päätöksestä ei voi hallinto-oikeudelliselta kannalta valittaa sillä perusteella, että se ei noudata maankäyttösopimusta. Sen sijaan sopimuksen noudattamatta jättämisestä voi aiheutua sopimusoikeudellisia seuraamuksia. Koska kunta ei voi sitovasti sopia kaavan sisällöstä, kaavoituksen tuoma mahdollinen hyöty ei ole etua valtion varoista edes kokonaistarkastelussa. Kaavoitus on eroteltavissa muista toimenpiteistä, eikä siitä johdettava hyöty tällöin tuo etua 'valtion varoista'. Lain nojalla kunta ei voi tehdä sitovaa sopimusta kaavoituksesta. Kaupunginvaltuusto voi päättää hylätä kaavan. Siksi de jure -tilanne vastaa julkisen vallan käyttöä, ja itse kaavoitus vaikuttaisi olevan sopimuksesta erillinen toimenpide, jossa ei anneta etua.

Jos menettelyistä katsottaisiin muodostuvan kokonaisuus, jossa eri toimijoita kohdellaan epäjohdonmukaisesti, nousee kysymys siitä, onko poikkeavan pieni korvaus kunnalle verotuksellista valtiontukea yritykselle, jonka korvaus on tavanomaista pienempi. Kaavan hyväksymismenettely ja maankäyttösopimuksen tekeminen on MRL 91 b §:ssä eroteltu toisistaan. Käytännössä kaavan suunnittelu ja maankäyttösopimusneuvottelut kuitenkin kietoutuvat toisiinsa, eikä näitä sisällöllisesti voida kovin tarkkarajaisesti erottaa toisistaan. Neuvotteluiden tosiasiallisena kohteena on kaavoitettavan rakennusoikeuden määrä, johon vastaavasti maankäyttösopimuksella sovittavat oikeudet ja velvollisuudet suhteutetaan. Kunnalla on kaavoituksella määriteltävän rakennusoikeuden suhteen varsin laaja liikkumavara, mikä mahdollistaa neuvottelemisen, vaikka kunta ei voi itseään sitovasti rakennusoikeuden määrästä sopiaakaan. Kaikkiaan maankäyttösopimusten sitovuus ja suhde julkisoikeudelliseen päätöksentekoon on ollut viime vuosikymmeninä erittäin vilkkaan oikeustieteellisen keskustelun kohteena.

Kunnalla on oikeudessamme yksinomainen toimivalta kaavojen laadintaan, eli sillä on niin sanotusti kaavoitusmonopoli, jolloin kukaan muu ei oikeudelliselta kannalta kykene samalla tavoin luomaan rakennusoikeutta kiinteistölle. Tätä taustaa vasten huomionarvoista on, että vaikka kunta tietyllä tavalla mahdollistaa rakentamisen kaavoituksellisen monopolinsa avulla yksityisen maalla, ja tämä nostaa maan arvoa, ei rakennusoikeutta kuitenkaan varsinaisesti anneta kunnan varoista.

Kirjallisuudessa onkin eri yhteyksissä esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, millä tavoin rakennusoikeuden nähdään syntyvän kiinteistölle. On yhtäältä nähty, että kunta vain täyttää kaavoittamalla sille MRL 51 §:stä johtuvan kaavoitustehtävän noudattaen MRL 54 §:ssä säädettyjä asemakaavan sisältövaatimuksia, jotka sen pitäisi täyttää ilman sopimustakin. Samalla on korostettu sitä, että tästä huolimatta sopimuksella on de facto merkitystä kaavan lopulliseen sisältöön, jolloin kyse ei olisi vain eräällä tavalla puhdasoppisesta julkisoikeudellisesta harkinnasta. Toisaalta on katsottu, että kunnalla olevasta kaavoitusmonopolista johtuen sitä käyttämällä muodostuvat varallisuusarvot ovat ikään kuin kunnan aikaansaannosta ja antamaa etua maanomistajalle. Kaikkiaan aihetta koskeva kysymys on paikoin erittäin teoreettinen ja monitulkintainen.

Kaavoitusmenettelyn, rakennusoikeuden ja maankäyttösopimuksen muodostaman kokonaisuuden hahmottamista hämärtää osaltaan se, että MRL 91 b § 3 momentin nojalla maankäyttösopimuksella voidaan MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn estämättä sopia laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Tämä tarkoittaa yhtäältä sitä, että maankäyttösopimuksella voidaan sopia kysymyksistä, joista ei lainkaan ole säännöksiä MRL 12 a luvun kehittämiskorvaussäännöksissä. Maankäyttösopimukseen sisältyy esimerkiksi usein rakentamisvelvoitteita, joita ei sisälly kehittämiskorvaussäännöksiin. Toisaalta säännös tarkoittaa mahdollisuutta poiketa kehittämiskorvausta koskevista nimenomaisista säännöksistä. Esimerkiksi sopimuksin perittävät maksut perustuvat selkeämmin kiinteistön arvonnousuun, kun taas kehittämiskorvaussäännökset nojautuvat enemmän kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. MRL 91 b 3 momentti mahdollistaa siten tosiasiasa eräänlaisen kaupankäynnin rakennusoikeudella.<sup>283</sup>

Useissa suurissa kaupungeissa on viime vuosina ryhdytty soveltamaan maankäyttömaksujen kohdennettuja alennusmenettelyjä. Kaupungit myöntävät alennuksia muutoin säännönmukaisten laskentakaavojen mukaisista maankäyttömaksuista kannustaakseen esimerkiksi täydennysrakentamiseen, hissien rakentamiseen tai energiatehokkuuteen. Alennusten myöntämisen oikeudellinen perusta nojautunee viimekädessä siihen, että kunnalla ei ole MRL 12 a luvun mukaan ehdotonta velvollisuutta periä maanomistajalta sopimuksin tai kehittämiskorvauksin suoritteita siinäkin tapauksessa, että maanomistajalle olisi MRL 91 a §:n nojalla syntynyt suoritusvelvollisuus. Alennusten myöntämisessä eri maanomistajia on kuitenkin kohdeltava MRL 91 a § 2 momentin, hallintolain (434/2003) 6 §:n ja perustuslain 6 §:n nojalla johdonmukaisesti ja tasapuolisesti. Maankäyttömaksujen alennusmenettelyihin tulee soveltaa maksujärjestelmien viitekehyksiä koskevaa oikeuskäytäntöä. Jos

283 Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa maankäyttösopimusten sisältö on lain nimenomaisin säännöksiin rajoitettua, Suomessa lainsäädäntö (MRL 91 b 3 momentti) pikemminkin antaa varsin avoimen valtuuden sisällyttää maankäyttösopimukseen maanomistajan kustannettavaksi myös sellaisia eriä, joita ei kehittämiskorvaukseen voitaisi sisällyttää. Kun maanomistajan maksettavaksi tulevat kustannukset ovat tosiasiasa hinta asemakaavalla muodostettavasta rakennusoikeudesta, neuvotteluiden sisällöllinen liikkumavara on varsin laaja verrattuna siihen, että sopimuksen sisältö olisi laissa rajattu.

järjestelmä osoittautuu valikoivaksi, tukea annetaan valikoivan maksuhelpotuksen muodossa. Valikoivuus voi johtua siitä, että tosiasiallisesti samassa asemassa olevat yritykset asetetaan erilaisen maksurasituksen kohteeksi. Se voi myös johtua siitä, että alennusperustetta ei huomioida viitekehyksessä lainkaan, vaan maksukaavasta annetaan tapauskohtainen alennus perusteella, jota ei viitekehyksessä selvästi huomioida, jolloin alennuksen harkinnanvaraisuus on myös omiaan johtamaan edun valikoivuuteen. Arviointi on kuitenkin tapauskohtaista, eikä MRL 12 a luvun 91 b § itsessään johda kumpaankaan johtopäätökseen. Valtiontukiarvioinnin lopputulos riippuu toisaalta yksittäisen kunnan luoman maksujärjestelmän arvioinnista ja toisaalta siitä, kuinka tapauskohtaisia alennuksia tosiasiassa sovelletaan. Jotta kunta voisi arvioida sen, annetaanko maankäyttösopimuksen järjestelmän yhteydessä valtiontukea, sillä pitäisi olla laskentaperiaatteet, jotta voidaan arvioida, saako yritys etua siksi, että kunta poikkeaa yleisistä laskentaperiaatteistaan. Jos yleinen viitekehys ei ole tiedossa, sekä kunnan että ulkopuolisen on vaikea selvittää, onko kunnalla viitejärjestelmää, tai onko tästä järjestelmästä mahdollisesti poikettu yksittäisen sopimuksen osalta.

## 5.9 Kehittämiskorvaukset ja yhdyskuntarakentamisen kustannuskorvaukset: MRL 91c § – 91 e §

91 c § (13.3.2003/222)

Kehittämiskorvaus

Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (kehittämiskorvaus).

Tontin arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, säädetään korvauksen perusteista.

Kehittämiskorvauksesta vähennetään 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävä katualueen korvaus.

Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliömetriä. Muulle

maanomistajalle kehittämiskorvaus saadaan määrätä, jos asemakaavasta aiheutuu hänelle 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Kunta voi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta.

91 d § (13.3.2003/222)

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset

Edellä tarkoitettuina kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueella. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyin kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia.

Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.

91 e § (13.3.2003/222)

Kehittämiskorvaus kunnan aikaisemmin toteuttamalla alueella

Jos asemakaava tai asemakaavan muutos laaditaan alueelle, jolla 91 d §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden on merkittävältä osin toteutettu ja kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkittävä, kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevan, 91 d §:ssä tarkoitettujen yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi.

Kehittämiskorvausta määrättäessä otetaan arvioitavien kustannusten vähennyksinä huomioon tontin omistajan aikaisemman kaavan perusteella sopimuksen taikka 91 c, 104, 105 tai 112 §:n perusteella suorittamat korvaukset, jotka liittyvät 91 d §:ssä tarkoitettuihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.



91 f § (13.3.2003/222)

Kehittämiskorvauksen enimmäismäärä

Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä.

Kehittämiskorvauksien arvioinnissa nousee jälleen esiin maksujärjestelmän valikoivuus. Kehittämiskorvaus toimii samoin periaattein, kuin maankäyttösopimuksen järjestelmä kunnassa. Kehittämiskorvauksen selektiivisyys on samalla tavoin potentiaalinen valtiontuki, jos kunnassa on järjestelmä, josta poiketaan, tai jos järjestelmä on itsessään valikoiva. Jos kehittämiskorvaus perustuu riittävän sidottuun harkintaan, kyseessä voisi olla viitejärjestelmän soveltaminen, ja näin ei-valikoiva toimenpide, josta ei voi muodostua tukea. Itse viitejärjestelmä voi kuitenkin osoittautua valikoivaksi. Vaikka kehittämiskorvausta on määrätty muutamissa tapauksissa<sup>284</sup> ei tiedossa olevasta aineistosta käy ilmi, että kehittämiskorvauksista tai niiden erilaisista määräytymisperusteista olisi muodostunut valtiontukea. Jos kunnalla on johdonmukainen ja syrjimätön politiikka, viitejärjestelmän soveltaminen ei itsessään muodostane valtiontukea. Tiedossamme ei ole, että kehittämiskorvauksen viitejärjestelmiä itseään olisi epäilty valikoivaksi. Tapauskohtainen ja harkinnanvarainen maksuhelpotus taas voi johtaa tilanteeseen, jossa järjestelmää sovelletaan valikoivasti ja maksuhelpotus normaalitasosta tulisi arvioida valtiontukena.

## 5.10 Lakisääteinen korko ja viivästyskorko kehittämiskorvaukselle: MRL 91 g § ja 91 j §

91 g § (13.3.2003/222)

Kehittämiskorvauksen määrittäminen ja kehittämiskorvaukselle suoritettava korko

Kehittämiskorvauksen määrittämisestä päättää kunta. Päätös on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen. Päätöksestä tulee ilmetä korvauksen määrittämisen perusteet.

284 Häkkänen 2020 s. 71-76.

Kehittämiskorvaus voidaan määrätä vain, jos sitova tonttijako on osoitettu asemakaavassa. Kehittämiskorvaus määrätään kullekin kaavan mukaiselle tontille erikseen. Yhteen käyttötarkoitukseen osoitetulla korttelialueella, jolla on yksi omistaja, ei tonttijaon osoittaminen asemakaavassa ole tarpeen. Tällöin kehittämiskorvaus voidaan määrätä korttelikohtaisesti.

Kehittämiskorvaukselle on suoritettava 2 prosentin vuotuinen korko alkaen kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, kun asemakaava on tullut voimaan ja kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Korkoa ei suoriteta ajalta, jolloin tontilla on voimassa 53 §:n 1 momentin tai 58 §:n 5 momentin mukainen rakennuskielto. (30.12.2008/1129)

91 j § (13.3.2003/222)

Kehittämiskorvauksen maksuunpano, erääntyminen ja viivästyskorko

Kunnan on kehittämiskorvauksen perimistä varten toimitettava kehittämiskorvauksesta vastaavalle maksulippu, josta käy ilmi tontille määrätty kehittämiskorvaus ja sille laskettu korko.

Jos rakennusluvan perusteella toteutetaan vain vähäinen osa tontille kaavassa osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrästä, tämän rakennusluvan yhteydessä peritään vain rakennusluvalla toteutettava osuus tontille määrätystä kehittämiskorvauksesta.

Kehittämiskorvaus on suoritettava kolmen kuukauden kuluessa maksuunpanosta. Erääntynyt kehittämiskorvaus voidaan ulosottaa ilman erillistä tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Jos rakennuslupa koskee tonttia, jolle on annettu rakentamiskehoitus, korvaus on suoritettava vuoden kuluessa maksuunpanosta.

Jollei kehittämiskorvausta suoriteta säädettyssä maksuajassa, maksun viivästysajalta peritään korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukainen korko.

Kehittämiskorvauksen korko tai korvauksen viivästyskorko ei ole valikoiva, eikä niiden määräämisestä järjestelmän mukaisesti muodostu tukea. Kehittämiskorvauksen viivästyskorko määräytyy korkolain (633/1982) mukaan. Vaikka korko ei olisi markkinaehtoista, kehittämiskorvauksen korko määritellään tavalla, joka tekisi mahdollisesta edusta ei-valikoivaa: kaikille korvauksen myöhään maksaneille on samanlaiset koron määräytymisperusteet.

## 5.11 Maksujärjestely maa-alueena tai muuna omaisuutena: MRL 91 k §

91 k § (13.3.2003/222)

Erityiset maksujärjestelyt

Kunta ja maanomistaja voivat sopia kehittämiskorvauksen suorittamisesta kokonaan tai osaksi maa-alueena tai muuna omaisuutena.

Maanomistajan pyynnöstä voidaan kehittämiskorvaus panna maksuun jo ennen kuin tontti on lainvoimaisen rakennusluvan perusteella rakennettavissa.

Kehittämiskorvaus voidaan maksaa maa-alueena, jos kunta ja maanomistaja niin sopivat. Tässä tilanteessa on varmistettava, että hinta on markkinaehtoinen, eikä kunta luovu kehittämiskorvauksesta keinotekoisella ylihintaisella maa-alueen luovutuksella. Tältä osin arviointi on tapauskohtaista, sillä unionin valtioneuvoston päätös ei itsessään kiellä kuntia antamasta esimerkiksi de minimis -tukea tällä tavoin. Lain tasoinen säädös ei itsessään edellytä tiettyä arvostusta kehittämiskorvauksena luovutettavasta omaisuudesta. Siksi kehittämiskorvauksen sijaan tulevan saannon yhteydessä on syytä varmistua, että omaisuus arvostetaan sen käypään hintaan tai vaihtoehtoisesti siitä, että alihintainen saanto, josta muodostuu tukea, ilmoitetaan asianmukaisesti.

## 5.12 Päätös perusteettoman kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä: MRL 91 m §

91 m § (13.3.2003/222)

Päätös kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä

Jos kunta muuttaa asemakaavaa tai tonttijakoa siten, että kehittämiskorvauksen perusteet olennaisesti poistuvat, kunnan on päätettävä kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä.

Kun kunta päättää kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä, kunta poistaa maksun, jonka perusteita ei enää ole. Tällainen oikeudettoman maksun palautus ei sisällä etua valtion varoista eikä ole valtiontukea, koska maksu perustuu arvonnousuun, jota ei tapahdu. Sitova säännös ei sisällä mahdollisuutta antaa valikoivaa etua.

## 5.13 Kehittämiskorvauksen vapautus tai lykkäys: MRL 91 n §

91 n § (13.3.2003/222)

Vapautus tai lykkäys kehittämiskorvauksen suorittamisesta

Jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määräämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta, kunta voi myöntää vapautuksen kokonaan tai osittain kehittämiskorvauksen suorittamisesta tai myöntää lykkäystä maksun suorittamisesta.

Vapautus tai lykkäys kehittämiskorvauksen suorittamisesta voi sisältää tukea riippuen toimenpiteen olosuhteista. Laki viittaa kohtuuttomuuteen, jonka aiheuttaa maksun perusteissa tapahtunut muutos. Ei ole poissuljettua, että joissakin tilanteissa muutos sisältäisi etua. Laissa kuitenkin sidotaan vapautus tai lykkäys maksun perusteissa tapahtuneeseen muutokseen. Etua ei tällöin synny, jos maksuhelpotus on oikeasuhtainen maksun perusteisiin tapahtuneeseen muutokseen nähden. Kuitenkin kehittämiskorvauksen maksuhelpotuksen harkinnanvaraisuus voi muodostaa valtiontukiongelman. Kun maksuhelpotuksia annetaan harkinnanvaraisesti, toimenpide vapauttaa yrityksen siihen tavanomaisesti kohdistuneesta rasituksesta ja on harkinnanvaraisuutensa takia valikoiva. Tällöin helpotus tai lykkäys voi muodostaa valtiontukea, joka tulisi ilmoittaa. Valtiontukisääntelyn kannalta kunnat, jotka eivät koskaan käytä mahdollisuutta, eivät anna etua. Kunnat, joilla on johdonmukainen ja objektiivisesti sovellettava maksupolitiikka, eivät myöskään todennäköisesti anna valikoivaa etua, koska etu seuraa vain maksujärjestelmän viitejärjestelmän soveltamisesta. Sen sijaan kunnat, joilla ei ole johdonmukaista maksuvapautus tai lykkäyspolitiikkaa, voivat antaa tukea, jos ne antavat tapauskohtaisia harkinnanvaraisia helpotuksia.

## 5.14 Kehittämiskorvauksen oikaisu maksuunpanon yhteydessä: MRL 91 o §

91 o § (13.3.2003/222)

Kehittämiskorvauksen oikaisu maksuunpanon yhteydessä

Jos kehittämiskorvauksen perusteet ovat tonttijaon muuttamisen tai muun vastaavan syyn vuoksi vähäisessä määrin muuttuneet, kehittämiskorvaus on maksuunpanon yhteydessä oikaistava muuttanutta tilannetta vastaavaksi.

Kehittämiskorvauksen oikaisu perustuu maksun oikaisuun siten, että se vastaa muuttunutta tilannetta. 'Etu' ei ole poissuljettua, mutta lähtökohtana pidetään suhteellista maksujärjestelmän logiikkaan perustuvaa muutosta, jolloin maksuhelpotus olisi erottamaton osa maksujärjestelmää, eikä siitä muodostuisi valtiontukea.

## 6 Miksi ja miten valtiontuki on ilmoitettava?

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107(1) artiklassa määritelty valtiontuki ei ole kiellettyä. Yllä arvioidut maankäyttö- ja rakennuslain säädökset eivät pääsääntöisesti edellytä, eivätkä myöskään estä yksittäistapauksessa annettavaa valtiontukea. Jos kuntien politiikkakeinoja halutaan vahvistaa, on johdonmukaista, että kunnille jätetään niille nyt kuuluva harkintavalta tilanteissa, joissa ne voisivat antaa valtiontukea. Tukitoimenpiteet on kuitenkin lähtökohtaisesti ilmoitettava komissiolle ennen tuen täytäntöönpanoa.<sup>285</sup> Sääntöjenvastaisesti ilmoittamattomia tukia voidaan joutua perimään takaisin<sup>286</sup>, ja tukea sisältävät toimenpiteet voidaan katsoa pätemättömiksi tai väärässä järjestyksessä toteutetuiksi.<sup>287</sup> Jos tietystä tulkinnasta voisi seurata sääntöjenvastaista tukea, jäsenvaltion tuomioistuimilla ja hallintoviranomaisilla on velvollisuus tulkita kansallista oikeutta valtiontukisääntelyn mukaisesti, ja tarvittaessa myös sivuuttaa valtiontukisääntelyn vastainen kansallinen säädös.<sup>288</sup>

Tukea ei näytä seuraavan suoraan ja välittömästi maankäyttö- ja rakennuslain kuntien maapolitiikkaa ohjaavista säännöksistä tavalla, jonka takia ne muodostaisivat sellaisenaan tukea tai tukijärjestelmän. Esimerkiksi maksuja koskevat säännökset luovat puitteet kuntien politiikalle määrittelemättä järjestelmää yksityiskohtaisesti niin, ettei niiden soveltamisessa olisi harkintavaltaa. Tällöin mahdollinen tuki annetaan ja määritellään vasta yksittäisessä tilanteessa, jossa politiikkaa harjoitetaan. Kunnat eivät tavoittele yhtenäistä maapolitiikkaa, joten mikään tietty laintasoinen kansallinen tukiohjelma tuskin kattaisi kaikkien kuntien mahdollisia tarpeita.<sup>289</sup> Toisaalta, jos halutaan jättää kunnille mahdollisuus antaa

285 Ks. SEUT 108 artikla sekä poikkeusten perustana oleva SEUT 109 artikla.

286 Suomessa ks. Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001).

287 Esim. takausten osalta ks. tuomio 8.12.2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814.

288 Ks. esim. tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, 50-52 kohdat viittauksineen.

289 Vrt. Espanjan perustuslain arvionti tuomiossa 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385.

tukia, ei ole perusteltua suunnitella ja ilmoittaa komissiolle järjestelmää, joka voitaisiin arvioida ei-valtiontukea. Kuntalain maanmyyntiä koskeva 130 § lisättiin tilanteessa, jossa korkein hallinto-oikeus oli ratkaissut lukuisia myynnistä seuraavaa valtiontukea koskevia asioita, ja jossa tehtiin tietoinen valinta ohjata kuntien toimintaa. Tiedossamme ei ole yhtään korkeimpaan hallinto-oikeuteen edennyttä asiaa, jossa muiden maapolitiikan välineiden olisi edes väitetty johtavan valtiontukeen.

Jos ja kun kunnat antavat valtiontukea, tulisi uusi tuki lähtökohtaisesti ilmoittaa komissiolle SEUT 108 artiklan mukaisesti ennen, kuin tukea annetaan.<sup>290</sup> Komissio voi näin valvoa, että toimenpiteet soveltuvat sisämarkkinoille ja kieltää tuen, joka ei sovellu sisämarkkinoille. Tosiasiallisesti unionin perussopimuksessa ilmaistu lähtökohtainen uuden tuen<sup>291</sup> ilmoitusvelvollisuus<sup>292</sup> korvautuu useimmiten unionin sekundaarilainsäädännössä esitettyjen ehtojen täyttävissä tapauksissa jälkikäteisellä ilmoituksella ja jälkivalvonnalla. Kun tukea annetaan EU-tasolla hyväksytyin tukisäädöksen perusteella, on tarkkaan noudatettava reunaehtoja. Niistä poikkeamisesta seuraa, että tuki on sääntöjenvastaista tukea.<sup>293</sup> Tukea ei kuitenkaan tarvitse hyväksyttää etukäteisilmoituksella.

Monet tuet ja tukijärjestelmät, jotka ovat olleet voimassa muuttumattomana Suomen jäsenyyttä edeltävänä aikana, eivät ole 'uusia' tukia.<sup>294</sup> Jos kunnan tasolla toiminutta järjestelmää muutetaan olennaisesti, vanhasta tulee kuitenkin 'uusi' ja järjestelmä, tai vähintään sen olennaiset muutokset, on syytä ilmoittaa komissiolle.<sup>295</sup> Näin ollen ilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta on myös merkityksellistä, milloin tukijärjestelmä on otettu käyttöön, ja minkälaisia muutoksia siihen on sittemmin tehty. Toimivaa, voimassa olevaa tukea ei välttämättä ole perusteltua muotoilla uudelleen.

290 Ks. tuomiot 7.12.2010, *Frucona Košice v. komissio*, T-11/07, EU:T:2010:498, 48 kohta (yksittäinen tuki); 6.3.2002, *Diputación Foral de Álava ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, EU:T:2002:59, 185 kohta (tukiohjelma). Suomessa ks. KHO 2011:33, KHO 2011:34 ja KHO 2011:35, jossa kunta arvioi virheellisesti tuen olevan voimassa olevaa tukea.

291 Ks. Neuvoston asetus (EU) 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä, 1 artiklan b) alakohdan esimerkit.

292 SEUT 108(3) artikla.

293 Ks. esim. Ålands Industrierhus -asiat KHO 2011:33, KHO 2011:34, KHO 2011:35.

294 Ks. tuomiot 30.4.2014, *Tisza Erömu v. komissio*, T-468/08, EU:T:2014:235, 71 kohta; 29.11.2012, *Kremikovtzi*, C-262/11, EU:2012:760, 49 kohta.

295 Ks. Neuvoston asetus (EU) 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä, 1 artikla.

## 6.1 Tukiviranomaisen selonottovelvollisuus Suomessa

Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että valtiontukiarviointi on suoritettava luotettavasti ennen kunnan tekemää päätöstä, jolla mahdollinen tuki annetaan.<sup>296</sup> Yrityksille maksettujen korvausten perusteet on luotettavasti selvitettävä ja yksilöitävä.<sup>297</sup> MRL:n osalta on myös mahdollista, että tuomioistuimet edellyttäisivät maksuhelpotusten perusteiden vastaavaa selvitystä ja yksilöintiä. Oikeuskäytännössä katsotaan, että päätökset syntyvät kuntalain mukaan virheellisessä järjestyksessä, jos valtiontukisääntelyn soveltuvuutta ei selvitetä tai valtiontukea suljeta pois ennen, kuin yrityksen kanssa tehdään sopimuksia.<sup>298</sup> Puutteellinen tai jälkikäteinen selvitys ei täytä tätä vaatimusta.<sup>299</sup> Hallinto-oikeuden toimivalta tutkia valtiontuen vastaisuus on kuitenkin rajattu kansallisen lain mukaan.<sup>300</sup>

## 6.2 Arviointi on tehtävä, kun tukea annetaan

Kunnan on valtiontukiviranomaisena varmistettava, että valtiontukisääntelyä noudatetaan.<sup>301</sup> Päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä, jos tätä selvitystä ei tehdä ennen sitovaa päätöstä. Valtiontukiarviointia ei kuitenkaan tarvitse tehdä sellaisissa valmistelutilanteissa, joista ei vielä välittömästi seuraa tukea. Mistään MRL:n yllä tarkastellusta säädöksestä ei itsessään välittömästi seuraa tukea. Erityisesti monivaiheisia kokonaisuuksia arvioitaessa on syytä yksilöidä, milloin kunnan on arvioitava sen toimenpiteiden valtiontukiluonne.

Savonlinnan kirjastotonttia koskevassa asiassa KHO 2012:31 kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin ja rakennusliikkeen välillä tehdyn yhteistyösopimukseksi otsikoidun sopimuksen, joka koski muun ohella kaavoituksen käynnistämistä kaupungin omistamalla alueella. Sopimukseen oli kaavoitusta koskevilta osiltaan sovellettava MRL:n maankäytösopimusta (MRL 91b §) koskevia säännöksiä.

296 Ks. esim. KHO 8.4.2020/1604, jossa todettiin, ettei vasta hallinto-oikeudessa esitettyä ja päätöksen jälkeen päivättyä arviota, joka ei myöskään ollut käytettävissä oikaisuvaatimusta käsiteltäessä, voida pitää riittävänä korjaamaan sitä menettelyllistä puutetta, ettei kunnanhallituksen päätöstä valmisteltaessa ole selvitetty vuokran markkinaehtoisuutta; ks. KHO 2020:9 (Suurpohjan yritystalo).

297 KHO 2015:72, 4.4.2 kohta.

298 Esim. KHO:n ratkaisut KHO 2015:72 (S-ryhmän logistiikkakeskus, Sipoo), 23.1.2014/148 (Jyväskylän tonttikau-pat), KHO 2009:89 (Golf-kentän määrääalan myynti).

299 Esim. KHO 27.3.2017/1421 (Juusto-Kaira) 1.6, jossa päätöstä perusteltiin KHO:n tuomion mukaan virheellisesti, kun arvioitiin, ettei toimenpide uhkaa vääristää kilpailua ja näin ollen ole valtiontukea. Asiassa kunta oli myöslittänyt toimivaltansa.

300 KHO 16.5.2018/2320, (Juankosken osakekaupat), jossa vain kunnallisvalituksen kohteena olevat päätökset voitiin arvioida hallintotuomioistuimissa.

301 KHO 2009:89.



Kysymyksessä olevaan sopimukseen sisältyvien tonttien luovutusta koskevien sopimusehtojen toteutuminen edellyttää, että sopimuksessa tarkoitettu kaavoitus käynnistyy ja kaava maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkemmin säädetyn menettelyn jälkeen hyväksytään sopimuksessa edellytetyn sisältöisenä. Kuten edellä on todettu, sopimuksella on sen kaavoitusta koskevien sopimusehtojen osalta voitu sitovasti sopia ainoastaan kaavoituksen käynnistämisestä. Sopimuksella ei ole voitu sopia siitä, että sopimuksen kohteena olevan alueen maankäyttö ratkaistaisiin tietyn sisältöisellä asemakaavalla.

Asiakirjoista ilmenee, että kaupunki on ennen sopimuksen hyväksymistä hankkinut Maakanta Oy:ltä kiinteistöarviointilausunnon sopimuksen kohteena olevalta alueelta luovutettavien tonttien todennäköisiä luovutushintoja. Arviointi on perustunut oletukseen, että alueelle hyväksytään tietyn sisältöinen asemakaava.<sup>302</sup>

Sopimuksen toteutumiseen tonttien luovutusta koskevalta osaltaan liittyy useita edellä selostettuja epävarmuustekijöitä. Sopimukseen sisältyy tältä osin myös useita tarkentavia ehtoja, joiden merkitystä sopimuksen tekohetkellä ei vielä ole ollut mahdollista arvioida. Puheena olevan sopimuksen hyväksyminen ei siten sellaisenaan toteuta järjestelyä, joka väistämättä johtaisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan ja SEUT 108 artiklan 3 kohdan rikkomiseen. Tähän nähden kaupunginhallituksen päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä sen johdosta, että asiassa ei olisi riittävästi selvitetty unionin valtioneuvoston soveltumista.

---

302 KHO 2012:31, tuomion perusteluosa.

## 7 Johtopäätökset ja ehdotukset

Selvityksen tavoitteena on ollut arvioida, miten Euroopan unionin maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikkaa koskevat unionin keskeiset valtioneuvoston päätökset ja unionin valtioneuvoston valvontapolitiikka ovat muuttuneet viimeisen 20 vuoden aikana, ja tältä pohjalta ymmärtää, olisiko maankäyttö- ja rakennuslain kuntien maapolitiikan säännöksiä muotoiltava uudelleen tai tulisiko niitä ilmoittaa komissiolle, jotta vältetään riski valtioneuvoston rikkomisesta. Kuntien maapolitiikan ja valtioneuvoston sääntelyn yhteys tunnetaan vähintään yleisellä tasolla.<sup>303</sup> Tarkasteltavana ajanjaksona valtioneuvoston arviointi on kohdistunut aiempaa enemmän infrastruktuuritukeen, julkisista tai yleisistä taloudellisista palveluista maksettaviin korvauksiin, sekä julkisen omaisuuden kauppahinnan markkinaehtoisuuteen. Markkinaehtoinen toiminta ei sisällä valtioneuvostoa. Tukea voi muodostua, kun yritys tai toimiala saa valikoivaa etua valtion varoista, mikä uhkaa vääristää kilpailua. Tuki on riippumaton muodosta, jolla etu annetaan, mutta valtioneuvoston sääntely koskee vain taloudelliseen toimintaan kohdistuvaa tukea. Etu ei ole tukea, jos valtio ei luovu sille kuuluvista varoista. Siksi jo olemassa olevan infrastruktuurin käyttöoikeuden vastikkeeton luovutus tai päätös, jolla maan käyttötarkoitusta muutetaan esimerkiksi kaavoittamalla, ei itsessään välttämättä sisällä valtioneuvostoa. Sen sijaan erilaiset maksujärjestelmät voivat olla valikoivia, ja kokonaisuutena arvioiden maapolitiikka voi muodostaa järjestelmiä, joita sovelletaan valikoivasti. Tällöin järjestelmät voivat johtaa sellaiseen valtioneuvostoon, joka pitäisi lähtökohtaisesti ilmoittaa komission hyväksyttäväksi ennen tuen täytäntöönpanoa, tai jonka pitäisi noudattaa ennakoilmoituksen poikkeuksesta säädettyjä edellytyksiä. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain säädöksistä ei suoraan seuraa valtioneuvostoa. Ne vain mahdollistavat kunnan tasolla toteutettavia ohjelmia ja käytänteitä, joista voi tietyissä olosuhteissa seurata tukea.

Valtioneuvosto on etua, joka täyttää kaikki SEUT 107(1) artiklan valtioneuvoston määrätelmän osavaatimukset. Kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

303 Kuntaliitto. Maapolitiikan opas – Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/kunnan-yritystuet-ja-maapolitiikka>.

Toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. Monissa maapolitiikan kysymyksissä voidaan sulkea pois valtiontuki siksi, etteivät kaikki edellytykset täyty samanaikaisesti. Kaavoituksen tuoma etu ei lähtökohtaisesti ole etua valtion varoista. Valtiontuen määritelmä voi kuitenkin täytyä, jos kokonaisuutena arvioiden kaavoitus ja muu toimenpide muodostaa markkinaehtoista edullisemman toimenpiteen, jonka etu kohdistuu taloudelliseen toimintaan. Vain taloudelliseen toimintaan kohdistuva etu voi olla valtiontukea. Yleinen ja avoin julkinen infrastruktuuri ei tuota valikoivaa etua, eikä paikallinen infrastruktuuri täytä kauppavaikutusvaatimusta. Jo olemassa olevan infrastruktuurin osalta on katsottu, ettei infrastruktuurin käyttöoikeuden vastikkeeton luovutus tietyille yrityksille aina muodosta etua valtion varoista. Sen sijaan erityisesti tietyn ennalta määritellyn yrityksen tarpeisiin rakennettu infrastruktuuri voi muodostaa valikoivaa etua. Julkiset maksut voivat myös tuottaa valikoivaa etua. Jos kaavoituksen arvonnousuun kohdistuu maksu, maksusta tehtävä poikkeus on arvioitava mahdollisena valtiontukena. Maksujen viitekehysjä ja maksuhelpotuksia koskevassa oikeuskäytännössä valikoivuutta arvioidaan varsin tapauskohtaisesti. Ympäristö- ja maankäytön suunnittelutavoitteet voivat oikeuttaa erilaisen kohtelun, jos maksu on oikeasuhtainen mutta erottelee yritykset tavalla, joka huomioi tämän tavoitteen näkökulmasta. Siksi kaupan suuryksikön erillisverot ja maantieteellisesti laajempialaisten yritysten erilainen vesimaksujen peruste on katsottu ei-valikoivaksi: yritykset, joihin sovellettiin eri maksuja, olivat myös sääntelyn ennalta määriteltyjen tavoitteiden näkökulmasta arvioituina eri asemassa.

Valtiontukisääntelyn kehityksen kannalta on olennaista, että suurin osa nykyisin annetusta tuesta voidaan toteuttaa ilman komissiolle tehtävää ennakkoilmoitusta. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja muiden säädösten nojalla annetaan tukia monenlaisiin tarkoituksiin. Ei ole tarkoituksenmukaista korvata jo olemassa olevia ennakkoilmoituksen poikkeussääntöjä uudella ennakkoilmoituksella, mikäli tavoitellut tuet voidaan antaa näiden sekundaarisäädösten nojalla. Jos halutaan mahdollistaa valtiontuen antaminen, tukiohjelman muodostaminen ja ilmoittaminen on perusteltua lähinnä tilanteessa, jossa tukiohjelma antaa lisäarvoa, eli komissio hyväksyy sisämarkkinoille soveltuvana toimenpiteen, jota ei voitaisi perustella sekundaarisäädöksillä. Sääntelyn ilmoittaminen on myös perusteltua, jos painavista oikeusvarmuussyistä on syytä varmistua etukäteen siitä, että suunniteltu järjestelmä ei sisällä lainkaan tukea. Tämä ei ole mahdollista, jos säädöksellä ei haluta poissulkea tuen mahdollisuutta ja kunnille halutaan jättää harkintavalta soveltaa myös sellaista maapolitiikkaa, joka olisi kunnan tavoitteiden mukaista, mutta valikoivuutensa takia voisi sisältää valtiontukea.

Keskeinen ongelma valtiontukiarvioinnissa on nykyisten maksujärjestelmien ja omaisuuden arvostusperusteiden läpinäkyvyys. Julkisten toimijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien tarkka määrittely parantaa mahdollisuuksia arvioida, annetaanko tietyllä toimenpiteellä tukea. Säädostasolla voidaan sitovasti määritellä, mikä kuuluu kunnan tai valtion varoihin.

Esimerkiksi kaavoitus ei itsessään tuota etua valtion varoista, mutta säädösten avulla määritelty arvonnousuleikkuri johtaa järjestelmään, jonka poikkeukset voivat, toisin kuin pelkkä kaavoituspäätös, tuottaa etua valtion varoista. Mitä enemmän kunnilla on harkintavaltaa päättää maksujärjestelmiensä perusteista, sitä vaikeampaa on varmistaa lain tasolla, että mistään järjestelmästä tai järjestelmän soveltamiskäytännöistä ei muodostu valikoivaa etua. Velvollisuus julkaista maksujärjestelmien periaatteet sekä poikkeukset voisi parantaa järjestelmän läpinäkyvyyttä, mutta jos nämä olisivat oikeudellisesti sitovia, kuntien tapauskohtaista harkintaa suljettaisiin pois yksittäisten tilanteiden osalta. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan keinovalikoima sisältää myös mahdollisuuksia suorittaa maksuja kunnalle tehtävillä alueiden luovutuksilla tai aluevaihoilla. Niissä tilanteissa, joissa kunta saa omaisuutta korvauksena tai luovuttaa sille kuuluvaa varallisuutta, on syytä joko varmistua omaisuuden mahdollisimman riippumattomasta ja markkinaehtoista vastaavasta arvostuksesta, tai selvittää, kuinka valtiontukisääntöjä voidaan noudattaa esimerkiksi ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisella jälki-ilmoituksella. Muissa jäsenvaltioissa on katsottu aiheelliseksi ilmoittaa järjestelmiä, joissa omaisuuden arvostus perustuu epävalitellisiin tai hallinnollisiin perusteisiin perusteltuihin menetelmiin. Komissio ja EU-tuomioistuin ovat hyväksyneet myös tällaisia järjestelmiä niin kauan, kun arvostusmenetelmien seurauksena arvostus on mahdollisimman lähellä markkinaehtoista arvostusta. Jopa aktiivinen ja tarkoituksellinen maan hintatason rajoittaminen on oikeuskäytännössä katsottu hyväksyttäväksi valtiontukisääntelyn näkökulmasta, jolloin valtio on voinut kieltäytyä myymästä maata suurimman hinnan tarjoavalle yrittäjälle.

Maksujärjestelmien osalta viitejärjestelmän arviointia koskeva oikeus- ja hallintokäytäntö ei anna yksiselitteistä vastausta siihen, milloin järjestelmän soveltaminen voisi aina olla vapaa valtiontuesta. Hallinnollisten käytänteiden osalta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tapauksia, joissa kantajilla on ollut vaikeuksia näyttää, että käytänteistä muodostuisi sellainen johdonmukainen maksujärjestelmä, jonka poikkeus sisältäisi valtiontukea.<sup>304</sup> Jos tavoitteena on varmistaa, ettei maksujärjestelmän soveltamisesta voi koskaan seurata valtiontukea, voisi olla perusteltua harkita tällaisen järjestelmän yksityiskohtaisesta säätämisestä lain tasolla ja varmistaa järjestelmän valtiontukiarviointi ilmoittamalla järjestelmä komissiolle. Tällöin tulisi suunnitella järjestelmä, joka sisältää sellaiset sitovat maksuperusteet, joiden soveltaminen ei ole harkinnanvaraista, ja joka ei myöskään järjestelmätasolla ole valikoiva. Komission käsitetiedonannossa viitatussa EU-tuomioistuimen ratkaisussa edellytetään myös verojärjestelmien valikoivuuden tosiasiallista valvontaa ja tarkastusmenettelyä. Oikeuskäytäntöä valvontavaatimuksista ei kuitenkaan voida katsoa vakiintuneeksi verojärjestelmien osalta, eikä siksi myöskään suhteessa kaikkiin maksujärjestelmiin. Nykytilanteessa maapolitiikan maksujärjestelmien reunaehdot on jätetty pääosin kuntien

304 Ks. tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385.

harkintaan sekä järjestelmätasolla että yksittäisten poikkeuksien soveltamisen osalta. Jos kuntien keinovalikoimaa halutaan säilyttää tai kehittää, maapolitiikan keinovalikoimasta ei tulisi sulkea pois niitä järjestelmiä, joiden katsotaan johtavan valtioneuvoston tukeen. Tällöin järjestelmän kehittäjän ja soveltajan, käytännössä kunnan tasolla, tulisi varmistua siitä, että järjestelmä kestää valtioneuvoston tarkastelua.

## LÄHTEET

- Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli *Valtiontuet*. 2. painos. Alma Talent 2016.
- Boverket. Rapport 2017:27: Upphandling och exploateringsavtal – LOU:s tillämpning på 6 kap. 40 § PBL.
- Bacon, Kelyn: *European Union Law of State Aid*, 2nd edition, Oxford University Press 2013.
- E-kirje 86/2020, Valtioneuvoston selvitys: Komission muutostiedonanto valtiontuki-toimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkessä COVID-19-epidemiassa (Tilapäiset valtiontukipuitteet)
- Ekman, Hans – Björklund, Anna: La Scala domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal, SKR Cirkulär 2003:109.
- Ekroos, Ari ym.: Lunastuslainsäädännön korvauserusteiden tarkistaminen. Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12.
- European Commission. Competition – State aid Scoreboard 2019. Member State focus 2018 – Finland. Saata-villa: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf).
- Hallintovaliokunnan mietintö 55/2014 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyvistä laeista, 268/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, 334/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 31/2020 vp.
- Häkkänen, Martti: Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4.
- Kalbro, Thomas: Bättre samarbete mellan stat och kommun – Vid planering för byggande, SOU 2015:109.
- Kuntaliitto. Maapolitiikan opas – Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/kunnan-yritystuet-ja-maapolitiikka>.
- Komission mietintö KOM/2005/0107, Valtiontuen toimintasuunnitelma – Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005–2009, 7.6.2005.
- Magnusson, Lars: Ett effektivare plangenomförande, SOU 2012:91.
- Micheau, Claire: Evolution of State Aid Rules, teoksessa Hoffmann – Micheau *State Aid Law of the European Union*, Oxford University Press, 2015.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 53/2002 vp, Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- Julia Rapp, Infrastructure, teoksessa Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Jan *EU State Aids* 5th edition, Sweet & Maxwell 2016, s. 441–461.
- Regeringens proposition 2013/14:126 – En enklare planprocess, Stockholm 13.3.2014.
- Schön, Wolfgang: State Aid in the Area of Taxation, teoksessa Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Jan *EU State Aids* 5th edition, Sweet & Maxwell 2016, s. 393–440.
- Sluysmans, Jacques – Verbist, Stijn – Waring, Emma: *Expropriation Law in Europe*, Wolters Kluwer 2015.
- Upphandlingsmyndigheten. Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter – Upphandling och statsstöd vid exploatering, Vägläding 2019:1.
- Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotusluonnoksesta valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta, de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 soveltamisajan jatkamisesta sekä eräiden horisontaalisten valtiontukisuuntaviivojen muuttamisesta, U 22/2020 vp.

### Valtiontukeen liittyvät päätökset ja julkaisut

- Komission päätös, tehty 20.1.1999, tasaussuorituslain mukaisesta maa-alueiden hankkimisesta (tiedoksiannettu numerolla K(1999) 42), 1999/268/EY, EYVL L 107, 24.4.1999.
- Komission päätös, Bruselas, 13.11.2002 C(2002)4355fin Objeto: Ayuda de Estado NN 121/2002 – España Apertura de estaciones de servicio por hipermercados. (Komission päätös on vain espanjaksi.)
- Komission päätös, 9.7.2003, valtiontuesta N:o C 11/2002 (ex N 382/2001), jonka Italia aikoo myöntää tietyille tiekuljetuksiin tarkoitetuille raskaille ajoneuvoille kyseisten kuljetusten siirtämiseksi Lago Maggiorin valtatieltä 33 moottoritielelle A 26 (tiedoksiannettu numerolla K(2003) 2154), 2004/261/EY, EUVL L 81, 19.3.2004.
- Komission päätös, 20.6.2004, valtiontuesta NN 42/2004, C/2004/2647 fin, Ranska – Orangen ja SFR:n UMTS-toimiluvista maksamien maksujen taannehtiva tarkistus, EUVL C 275, 8.11.2005.
- Komission päätös, 20.10.2005, valtiontuesta, jonka Suomi on toteuttanut investointitukena Componenta Oy:lle (tiedoksiannettu numerolla K(2005) 3871), EUVL L 353/36, 13.12.2006.

- Komission päätös, 30.1.2008, valtioneusta C 35/06 (ex NN 37/06), jonka Ruotsi on toteuttanut Konsum Jämtland ekonomisk föreningin hyväksi (tiedoksiannettu numerolla K(2008) 311), EUVL L 126, 14.5.2008.
- Komission päätös, 20.4.2011, toimenpiteestä N:o C 37/2004 (ex NN 51/2004), jonka Suomi on toteuttanut Componenta Oyj:n hyväksi, K/2011/2559 final.
- Komission päätös, 12.6.2012, Suomen Osuuskunta Karjaportin hyväksi toteuttamista toimenpiteistä SA.27420 (C 12/2009) (ex N 19/2009), C/2012/3249 final.
- Komission päätös, annettu 19.12.2012, koskien valtiontukea asiassa SA.33167 (*Methode zur Wertermittlung bei Verkäufen landwirtschaftlicher Flächen durch die öffentliche Hand*) (Proposed alternative method for the valuation of agriculture and forestry land in Germany sold by the public agency BVVG), EUVL C 43/7, 15.2.2013.
- Komission päätös, 16.4.2013, toimenpiteestä SA.20112 (C 35/2006), jonka Ruotsi on toteuttanut Konsum Jämtland Ekonomisk Föreningin hyväksi (tiedoksiannettu numerolla C(2013) 1913), EUVL L 202, 27.7.2013.
- Commission Decision, 27.03.2014, State aid SA.36346 (2013/N) – Germany – GRW land development scheme for industrial and commercial use, C/2014/1811 final.
- Komission päätös (EU) 2015/456, 5.9.2014, tukiohjelmasta N:o SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) ja SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08), jonka Bulgarian tasavalta on pannut täytäntöön metsämaiden vaihtamisen yhteydessä (tiedoksiannettu numerolla C(2014) 6207), EUVL L 80, 25.3.2015.
- Komission päätös (EU) 2017/329, annettu 4.11.2016, toimenpiteestä SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN), jonka Unkari on toteuttanut mainosliikevaihdon verotuksen osalta, C/2016/6929, EUVL L 49, 25.2.2017.
- Komission päätös (EU) 2017/2115, annettu 27.7.2017, tukiohjelmasta SA.38393 (2016/C, ex 2015/E), jonka Belgia on toteuttanut – Satamien verotus Belgiassa (tiedoksiannettu numerolla C(2017) 5174), EUVL L 332, 14.12.2017.
- Komission päätös, 31.7.2017, valtioneusta SA.47683 (2017/N) – Suomi – Tampere Areena, C/2017/5280 final.
- Komission päätös (EU) 2019/1127, annettu 4.10.2018, valtioneusta SA.45359 — 2017/C (ex 2016/N), jonka Slovakia aikoo toteuttaa Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.:n hyväksi, EUVL L 117/82, 2.7.2019.
- Commission Decision 4.10.2018 C(2018) 6315 final State Aid SA.44865 (2016/FC) – Germany Alleged State aid to German beverage border shops
- Commission Decision 01.10.2014 C(2014) 6847 Propapier alleged infrastructure aid implemented by Germany in favour of Propapier PM2 GmbH STATE AID SA.36147 (C 30/2010) (ex NN 45/2010; ex CP 327/2008)
- Commission Decision 11.03.2014 C(2014) 1289 State aid SA.35720 (2014/NN) (ex 2012/PN) – United Kingdom Liverpool City Council Cruise Liner Terminal
- Commission Decision 27.03.2014 C(2014) 1865 State aid SA.38302 (2014/N) — Italy Investment Aid to the Port of Salerno
- Valtiontuki – Bulgaria: Valtiontuki SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) ja SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08) – Väitetty valtiontuki, joka sisältyy yksityisomistuksessa olevien metsämaiden vaihtamiseen valtion omistamiin metsämaihin – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti, EUVL C 273, 16.9.2011.

### Komission yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 651/2014 mukaiset tuki-ilmoitukset:

- Pilaantuneiden maa-alueiden parannustuki, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/20203/284049\\_2123043\\_10\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20203/284049_2123043_10_1.pdf)
- Tanssintalo-pääomasijoitus kulttuurin hyväksi, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202019/285914\\_2153733\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202019/285914_2153733_5_1.pdf) ja [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/274972/274972\\_1990365\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/274972/274972_1990365_5_1.pdf)
- Kaapelitalo, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/201947/283214\\_2110784\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201947/283214_2110784_5_1.pdf)
- Urhea-halli, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/201931/281628\\_2085050\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201931/281628_2085050_5_1.pdf)
- Vuosaaren jalkapallohalli Oy:n maanvuokran subventointi, saatavilla: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/20202/283969\\_2122190\\_5\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20202/283969_2122190_5_1.pdf).

## LAINSÄÄDÄNTÖ

### Euroopan Unioni

- Direktiivi 97/13/EY, annettu 10.4.1997, telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista, EYVL L 117, 7.5.1997.
- Direktiivi 2006/123/EY, annettu 12.12.2006, palveluista sisämarkkinoilla, EUVL L 367, 27.12.2006.

- Komission asetus (EU) N:o 360/2012, annettu 25.4.2012, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (SGEI-asetus), EUVL L 114, 26.4.2012.
- Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18.12.2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (de minimis -asetus), EUVL L 352, 24.12.2013.
- Komission asetus 651/2014, annettu 17.6.2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (Yleinen ryhmäpoikkeusasetus YRPA), EUVL L 187, 26.6.2014.
- Komission asetus (EU) 2017/1084, annettu 14.6.2017, asetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta satama- ja lentoasemainfrastruktuurille myönnettävän tuen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja urheiluinfrastruktuurille ja monikäyttöiselle vapaa-ajan infrastruktuurille myönnettävään tukeen sovellettavien ilmoituskynnysarvojen sekä syrjäisimmillä alueilla sovellettavien alueellisten toimintatukiohjelmien osalta ja asetuksen (EU) N:o 702/2014 muuttamisesta tukikelpoisten kustannusten laskennan osalta, EUVL L 156, 20.6.2017.
- Komission asetus (EU) 2020/972, annettu 2.7.2020, asetuksen (EU) N:o 1407/2013 muuttamisesta voimassaolon pidentämisen osalta sekä asetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta voimassaolon pidentämisen ja tarvittavien mukautusten osalta, C/2020/4349 EUVL L 215, 7.7.2020.
- Komission asetus (EU) 2020/1474, annettu 13.10.2020, asetuksen (EU) N:o 360/2012 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse sen soveltamisajan jatkamisesta ja vaikeuksissa oleville yrityksille myönnettävästä aikasidonnaisesta poikkeuksesta covid-19-pandemian vaikutusten huomioon ottamiseksi, C/2020/6927 EUVL L 337, 14.10.2020.
- Komission suuntaviivat EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan ja ETA-sopimuksen 6 artiklan soveltamisesta lentoliikenteen alan valtiontukiin, 94/C 350/7.
- Komission tiedonanto – Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista, 97/C 209/3.
- Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, 2009/C 85/01.
- Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, 2012/C 8/02.
- Komission tiedonanto – Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet, 2012/C 8/03.
- Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitusta valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01.
- Komission tiedonanto Valtiontuen valvontamenettelyissä sovellettavista käytännösäännöistä, 2018/C 253/05.
- Komission tiedonanto Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa, 2020/C 91 I/01.
- Komission päätös, annettu 20.12.2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, 2012/21/EU, EUVL L 7, 11.1.2012.
- Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13.7.2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä, EUVL L 248, 24.9.2015.
- Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT), EYVL C 202, 7.6.2016.

## **Suomi**

- Etuistolaki 5.8.1977/608  
Hallintolaki 6.6.2003/434  
Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554  
Kiinteistöverolaki 20.7.1992/654  
Kuntalaki 10.4.2015/410  
Korkolaki 20.8.1982/633  
Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta 28.3.2001/300  
Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29.7.1977/603  
Maakaari 12.4.1995/540  
Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132  
Maanvuokralaki 29.4.1966/258  
Rakennuslaki 16.8.1958/370  
Suomen perustuslaki 11.6.1999/731  
Tuloverolaki 30.12.1992/1535  
Vesilaki 27.5.2011/587



**Ruotsi**

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling  
Plan- och bygglag (2010:900)

**Saksa**

Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG), 28.07.1961, Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur un zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (*Maatalouden rakenteen parantamiseksi toteutettavia toimenpiteitä ja maa- ja metsätalouslyritysten suojelua koskeva laki*)

**Espanja**

Constitución Española, Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 (*Espanjan perustuslaki*).

**OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ****Euroopan Unionin tuomioistuin ja yleinen tuomioistuin**

- Tuomio 23.2.1961, *Steenkolenmijnen*, 30-59, EU:C:1961:2.  
 Tuomio 10.12.1969, *komissio v. Ranska*, yhdistetyt asiat 6/69 ja 11/69, EU:C:1969:68.  
 Tuomio 2.7.1974, *Italia v. komissio*, 173/73, EU:C:1974:71.  
 Tuomio 30.1.1985, *komissio v. Ranska*, 290/83, EU:C:1985:37.  
 Tuomio 7.6.1988, *Kreikka v. komissio*, 57/86, EU:C:1988:284.  
 Tuomio 27.9.1988, *Asteris ym. v. Kreikka ja ETY*, yhdistetyt asiat 106/87-120/87, EU:C:1988:457.  
 Tuomio 15.6.1993, *Matra SA v. komissio*, C-225/91, EU:C:1993:239.  
 Tuomio 17.6.1999, *Belgia v. komissio*, C-75/97, EU:C:1999:311.  
 Tuomio 17.6.1999, *Piaggio*, C-295/97, EU:C:1999:313.  
 Tuomio 29.6.1999, *DM Transport*, C-256/97, EU:C:1999:332.  
 Tuomio 12.9.2000, *Pavlov ym.*, C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428.  
 Tuomio 29.9.2000, *CETM v. komissio*, T-55/99, EU:T:2000:223.  
 Tuomio 12.12.2000, *Aéroports de Paris v. komissio*, T-128/98, EU:T:2000:290.  
 Tuomio 13.3.2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160.  
 Tuomio 12.7.2001, *Smits ja Peerbooms*, C-157/99, EU:C:2001:404.  
 Tuomio 20.9.2001, *Banks*, C-390/98, EU:C:2001:456.  
 Tuomio 8.11.2001, *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598.  
 Tuomio 22.11.2001, *Ferring*, C-53/00, EU:C:2001:627.  
 Tuomio 5.3.2002, *Reisch ym.*, yhdistetyt asiat C-515/99, C-519/99-C-524/99 ja C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135.  
 Tuomio 6.3.2002, *Diputación Foral de Álava ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, EU:T:2002:59.  
 Tuomio 6.3.2002, *Diputación Foral de Álava v. komissio*, yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, EU:T:2002:61.  
 Tuomio 6.3.2002, *Ramondin SA ja Ramondín Cápsulas SA v. komissio*, yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, EU:T:2002:61.  
 Tuomio 23.4.2002, *Nygård*, C-234/99, EU:C:2002:244.  
 Tuomio 24.10.2002, *Aéroports de Paris v. komissio*, C-82/01 P, EU:C:2002:617.  
 Tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415.  
 Tuomio 23.9.2003, *Ospelt ja Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493.  
 Tuomio 21.10.2003, *van Calster ja Cleeren*, yhdistetyt asiat C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571.  
 Tuomio 14.1.2004, *Fleuren Compost v. komissio*, T-109/01, EU:T:2004:4.  
 Tuomio 29.4.2004, *Alankomaat v. komissio*, C-159/01, EU:C:2004:246.  
 Tuomio 29.4.2004, *GIL Insurance ym.*, C-308/01, EU:C:2004:252.  
 Tuomio 15.7.2004, *Espanja v. komissio*, C-501/00, EU:C:2004:438.  
 Tuomio 13.1.2005, *Streekgewest*, C-174/02, EU:C:2005:10.  
 Tuomio 22.6.2006, *Belgia v. komissio*, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416.  
 Tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2006:511.  
 Tuomio 5.10.2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644.  
 Tuomio 12.12.2006, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio*, T-95/03, EU:T:2006:385.  
 Tuomio 4.7.2007, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio*, T 475/04, EU:T:2007:196.  
 Tuomio 12.9.2007, *Italia ja Brandt Italia v. komissio*, yhdistetyt asiat T-239/04 ja T-323/04, EU:T:2007:260.

- Tuomio 17.7.2008, *Essent Netwerk Noord ym.*, C-206/06, EU:C:2008:413.
- Tuomio 11.9.2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, yhdistetyt asiat C-428/06-C-434/06, EU:C:2008:488.
- Tuomio 11.12.2008, *komissio v. Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, EU:C:2008:709.
- Tuomio 18.12.2008, *Componenta v. komissio*, T-455/05, EU:T:2008:597.
- Tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757.
- Tuomio 2.4.2009, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio*, C-431/07 P, EU:C:2009:223.
- Tuomio 4.9.2009, *Italia v. komissio*, T-211/05, EU:T:2009:304.
- Tuomio 1.10.2009, *Woningstichting Sint Servatious*, C-567/07, EU:C:2009:593.
- Tuomio 25.3.2010, *Helmut Müller*, C-451/08, EU:C:2010:168.
- Tuomio 3.6.2010, *Sporting Exchange Ltd*, C-203/08, EU:C:2010:307.
- Tuomio 1.7.2010, *Nuova Terni Industrie Chimiche v. komissio*, T-64/08, EU:T:2010:270.
- Tuomio 2.9.2010, *komissio v. Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480.
- Tuomio 7.12.2010, *Frucona Košice v. komissio*, T-11/07, EU:T:2010:498.
- Tuomio 16.12.2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, EU:C:2010:778.
- Tuomio 24.3.2011, *komissio v. Espanja*, C-400/08, EU:C:2011:172.
- Tuomio 24.3.2011, *Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig/Halle v. komissio*, yhdistetyt asiat T-433/08 ja T-455/08, EU:T:2011:117.
- Tuomio 9.6.2011, *Comitato "Venezia vuole vivere" ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368.
- Tuomio 12.7.2001, *Ordine degli Architetti ym. (La Scala)*, C-399/98, EU:C:2001:401.
- Tuomio 21.7.2011, *Alcoa Trasformazioni v. komissio*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497.
- Tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, yhdistetyt asiat C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550.
- Tuomio 8.9.2011, *komissio v. Alankomaat*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551.
- Tuomio 10.11.2011, *Elliniki Nafpigokataskevastiki ym. v. komissio*, T-384/08, EU:T:2011:650.
- Tuomio 15.11.2011, *komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta*, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732.
- Tuomio 24.11.2011, *Italia v. komissio*, C-458/09 P, EU:C:2011:769.
- Tuomio 8.12.2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814.
- Tuomio 13.12.2011, *Konsum Nord v. komissio*, T-244/08, EU:T:2011:732.
- Tuomio 7.3.2012, *British Aggregates v. komissio*, T-210/02 RENV, EU:T:2012:110.
- Tuomio 12.7.2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, EU:C:2012:449.
- Tuomio 13.9.2012, *Italia v. komissio*, T-379/09, EU:T:2012:422.
- Tuomio 29.11.2012, *Kremikovtzi*, C-262/11, EU:2012:760.
- Tuomio 19.12.2012, *Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig/Halle v. komissio*, C-288/11 P, EU:C:2012:821.
- Tuomio 19.3.2013, *Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym.*, yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175.
- Tuomio 18.7.2013, *P Oy*, C-6/12, EU:C:2013:525.
- Tuomio 30.4.2014, *Tisza Erömu v. komissio*, T-468/08, EU:T:2014:235.
- Tuomio 9.10.2014, *Ministerio de Defensa ja Navantia*, C-522/13, EU:C:2014:2262.
- Tuomio 23.10.2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224.
- Tuomio 14.1.2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9.
- Tuomio 4.6.2015, *komissio v. MOL*, C-15/14 P, EU:C:2015:362.
- Tuomio 16.7.2015, *BVVG*, C-39/14, EU:C:2015:470.
- Tuomio 28.10.2015, *Hammar Nordic Plugg v. komissio*, T-253/12, EU:T:2015:811.
- Tuomio 9.12.2015, *Kreikka v. komissio*, yhdistetyt asiat T-233/11 ja T-262/11, EU:T:2015:948.
- Tuomio 4.2.2016, *SinnLeffers v. komissio*, T-620/11, EU:T:2016:59.
- Tuomio 4.2.2016, *Heitkamp Bauholding v. komissio*, T-287/11, EU:T:2016:60.
- Tuomio 21.12.2016, *komissio v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971.
- Tuomio 21.12.2016, *komissio v. World Duty Free Group ym.*, C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981.
- Tuomio 27.6.2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496.
- Tuomio 5.2.2018, *Døvera zdravotná poisťovňa v. komissio*, T-216/15, EU:T:2018:64.
- Tuomio 15.3.2018, *Naviera Armas v. komissio*, T-108/16, EU:T:2018:145.
- Tuomio 26.4.2018, *ANGED*, C-233/16, EU:C:2018:280.
- Tuomio 26.4.2018, *ANGED*, yhdistetyt asiat C-234/16 ja C-235/16, EU:C:2018:281.
- Tuomio 26.4.2018, *ANGED*, yhdistetyt asiat C-236/16 ja C-237/16, EU:C:2018:291.
- Tuomio 28.6.2018, *Lowell Financial Services v. komissio*, C-219/16 P, EU:C:2018:508.
- Tuomio 19.9.2018, *HH Ferries ym. v. komissio*, T-68/15, EU:T:2018:563.
- Tuomio 19.12.2018, *A-Brauerei*, C-374/17, EU:C:2018:1024.
- Tuomio 26.2.2019, *Fútbol Club Barcelona v. komissio*, T-865/16, EU:T:2019:113.
- Määräys 30.4.2019, *Azienda USL di Modena*, C-26/19, EU:C:2019.

Tuomio 16.5.2019, *Puola v. komissio*, yhdistetyt asiat T-836/16 ja T-624/17, EU:T:2019:338.  
 Tuomio 22.5.2019, *Real Madrid Club de Fútbol v. komissio*, T-791/16, EU:T:2019:346.  
 Tuomio 27.6.2019, *Unkari v. komissio*, T-20/17, EU:T:2019:448.  
 Tuomio 29.7.2019, *Azienda Napoletana Mobilità*, C-659/17, EU:C:2019:633.  
 Tuomio 20.9.2019, *Havenbedrijf Antwerpen ja Maatschappij van de Brugse Zeehaven v. komissio*, T-696/17, EU:T:2019:652.  
 Tuomio 7.11.2019, *UNESA*, yhdistetyt asiat C-105/18-C113/18, EU:C:2019:935.  
 Määräys 19.11.2019, A ja B, C-486/19, EU:C:2019:984.  
 Tuomio 11.6.2020, *komissio v. Dôvera zdravotná poisťovňa*, yhdistetyt asiat C-262/18 ja C-271/18 P, EU:C:2020:450.  
 Tuomio 15.7.2020, *Irlanti v. komissio (Apple)*, yhdistetyt asiat T-778/16 ja T-892/16, EU:T:2020:338.  
 Kumoamiskanne 23.1.2019 *Dansk Erhverv v komissio* asia T-47/19 (vireillä)

### Julkiasiamiesten ratkaisuehdotukset

Julkiasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 20.10.2005, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2005:618.  
 Julkiasiamies Légerin ratkaisuehdotus 9.6.2006, *Belgia v. komissio*, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:89.  
 Julkiasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus 17.11.2009, *Helmut Müller*, C-451/08, EU:C:2010:710.  
 Julkiasiamies Mazákin ratkaisuehdotus 4.12.2012, *Libert ym.*, yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2012:621.  
 Julkiasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus 27.6.2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:442.  
 Julkiasiamies Botin ratkaisuehdotus 3.9.2015, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-121/14, EU:C:2015:526.  
 Julkiasiamies Saugmandsgaard Øe:n ratkaisuehdotus 19.9.2018, *A-Brauerei*, C-374/17, EU:C:2018:741.  
 Julkiasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 15.10.2020, *komissio v. Unkari*, C-596/19 P, EU:C:2020:835.

### Korkein hallinto-oikeus

KHO 2006:84  
 KHO 21.10.2009 t. 2577  
 KHO 2009:89  
 KHO 2010:26  
 KHO 2012:31  
 KHO 2011:33  
 KHO 2011:34  
 KHO 2011:35  
 KHO 2012:31  
 KHO 2012:105  
 KHO 23.1.2014 t. 148  
 KHO 2015:72  
 KHO 13.5.2015 t. 1235  
 KHO 2015:76  
 KHO 13.7.2015 t. 1998  
 KHO 2015:180  
 KHO 13.12.2016 t. 5261  
 KHO 27.3.2017 t. 1421  
 KHO 2018:28  
 KHO 2018:29  
 KHO 19.2.2018 t. 708  
 KHO 16.5.2018 t. 2320  
 KHO 22.8.2018 t. 3833  
 KHO 2019:86  
 KHO 2020:6  
 KHO 2020:9  
 KHO 8.4.2020 t. 1604



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-070-5 PDF  
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi