

FI

FI

FI

**TALOUELLISEN ARVIOINNIN YHTEISET PERIAATTEET: VALTIONTUEN
YHTEISMARKKINOILLE SOVELTUVUUS EY:N PERUSTAMISSOPIMUKSEN
87 ARTIKLAN 3 KOHDAN MUKAISESTI**

1. JOHDANTO

1. Valtiontukien valvonta on kilpailupolitiikan keskeinen osa-alue ja välttämätön toimenpide tehokkaan kilpailun ja vapaan kaupan turvaamiseksi yhtenäismarkkinoilla.
2. Valtiontukea koskevissa EY:n perustamissopimuksen määräyksissä otetaan huomioon, että jäsenvaltiot pyrkivät valtiontukea myöntäessään edistämään alueidensa taloudellista tai sosiaalista kehitystä. Tämä voidaan toteuttaa houkuttelemalla ulkomaisia suoria sijoituksia. Vastaanottava valtio hyötyy yleensä merkittävästi yritysten päätöksistä sijoittautua, investoida ja laajentua tietyille alueelle tai tuotannon säilyttämisestä tietyllä alueella. Näillä yritysten toimilla voidaan luoda tai säilyttää työpaikkoja, kasvattaa verotuloja ja taloutta tai ylläpitää kasvuvauhtia. Valtioiden hallitusten myöntämä valtiontuki voi myös vaikuttaa tavaroiden ja palvelujen kauppaan Euroopan unionissa, koska tuensaaja voi saada kilpailuedun ulkomaisiin kilpailijoihinsa nähden. Tukea saanut yritys voi alentaa hintoja, laajentaa tuotantoa tai lisätä investointeja (mukaan lukien tutkimus- ja kehitystoiminta (T&K)).
3. EY:n perustamissopimuksessa otetaan kuitenkin myös huomioon, että harkitessaan valtiontukitoimia kansalliset hallitukset eivät useinkaan piittaa muihin valtioihin mahdollisesti kohdistuvista haitallisista heijastusvaikutuksista. Jäsenvaltiot voivat joskus käyttää valtiontukea strategisesti edistääkseen kansallisia taloudellisia etujaan ja kehittääkseen toimintaa alueillaan. Tämä saattaa haitata sisämarkkinoiden toimintaa ja olla vastoin yhteistä eurooppalaista etua. Toiminnan siirtäminen tiettyyn jäsenvaltioon valtiontuen avulla voi haitata muita jäsenvaltioita, erityisesti niitä, jotka ovat taloudellisesti heikommassa asemassa. Kotimaisille yrityksille myönnetty valtiontuki heikentää ulkomaisten kilpailijoiden toiminnan tuottoja. Voittojen supistumisen ja markkinaosuuksien menetyksen vuoksi ne saattavat vähentää työvoimaa ja investointeja (T&K-menot mukaan luettuina). Lisäksi tuki, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia, voi johtaa muiden jäsenvaltioiden vastatoimiin. Tukikilpailu voi liiaksi kasvattaa myönnettävien tukien määrää veronmaksajien kustannuksella ja haitata vakavasti sisämarkkinoiden toimintaa.
4. EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa määrätään periaatteesta, jonka mukaan valtiontuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, on kiellettyä siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹ Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan kuitenkin pitää valtiontukea, jolla edistetään yhteisen

¹ EU:n jäsenvaltioiden myöntämiin tukiin voidaan soveltaa myös kansainvälisiä sopimuksia, kuten tukia koskevaa WTO:n sopimusta.

eurooppalaisen edun mukaisia tarkasti määriteltyjä tavoitteita ilman, että yritysten välinen kilpailu tai jäsenvaltioiden välinen kauppa vääristyy kohtuuttomasti. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määrätään tämän vuoksi poikkeuksista yleiseen valtiontukikieltoon, jotta yhteisen edun mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa.² Euroopan komission on tämän vuoksi tutkittava tukitoimenpiteet, joiden todetaan kuuluvan 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ja selvitettävä niiden soveltuvuus yhteismarkkinoille 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tämän toimivallan puitteissa komissio arvioi suuren määrän erityyppisiä tukia, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet yhteisen edun mukaista taloudellista ja sosiaalista kehitystä edistäviin tavoitteisiin. Kyseinen arvio perustuu järkeviin taloudellisiin periaatteisiin. Laatimassaan valtiontuen toimintasuunnitelmassa³ komissio ilmoittaa tehostavansa valtiontukien arviointiin soveltamaansa taloudellista lähestymistapaa. Pitkälle viedyn taloudellisen lähestymistavan peruslähtökohta on tasapainotesti.

5. Tässä asiakirjassa pyritään kuvailemaan yksityiskohtaisemmin ja selventämään komission arvioinnissa soveltamaa tasapainotestin mukaista menetelmää.⁴ Tasapainotestiin perustuva menetelmä on aiemminkin kuulunut komission käytänteisiin, ja sitä käsiteltiin yleisellä tasolla valtiontuen toimintasuunnitelmassa. Myös tasapainotestin yleisiä analyyttisiä periaatteita on pohdittu useita erityisaloja koskeissa suuntaviivoissa (esimerkiksi tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotuki (T&K&I)⁵, riskipääomatuki⁶ ja ympäristötuki⁷), ja lukuisiin eri tukiluokkia koskeviin suuntaviivoihin on erityisalojen vaatimusten mukaisesti tehty mukautuksia. Komissio on soveltanut kyseisiä yleisiä periaatteita useissa päätöksissään sekä eri suuntaviivojen puitteissa että niiden ulkopuolella.
6. Jos yksittäinen tukitoimenpide tavoitteensa perusteella kuuluu voimassa olevien suuntaviivojen soveltamisalaan ja siitä on ilmoitettava niiden mukaisesti, sovelletaan ainoastaan kyseisiin suuntaviivoihin sisältyviä arviointiperusteita (esimerkiksi tuen intensiteetti ja tukikelpoisuuskriteerit).
7. Tämä asiakirja ei korvaa voimassa olevia suuntaviivoja, vaikka joitakin asioita selitettäessä käytetään muissa suuntaviivoissa käsiteltyjä aloja koskevia esimerkkejä. Komissio ei arvioi uudestaan tämän asiakirjan mukaisesti tukia, jotka kuuluvat joidenkin suuntaviivojen soveltamisalaan, mutta eivät täytä kaikkia kyseisiin suuntaviivoihin sisältyviä ehtoja (esimerkiksi koska sallittu tuki-intensiteetti ylittyy tai kaikki tukikelpoisuuskriteerit eivät täyty). Kyseiset tuet todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomiksi.⁸ Tässä asiakirjassa määritetty menettely voi sopia myös niiden tukitoimenpiteiden arviointiin, jotka jäävät selvästi kaikkien

² Ks. myös 87 artiklan 2 kohta, jossa on määräykset muun muassa luonteeltaan sosiaalisesta tuesta ja luonnonmullistusten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta.

³ Ks. valtiontuen toimintasuunnitelman 22 kohta (KOM (2005), 107 lopullinen, 7.6.2005).

⁴ Tässä [asiakirjassa] ei käsitellä sitä, onko toimenpide perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Ks. 87 artiklan 1 kohtaan sisältyvien käsitteiden tulkinnasta esimerkiksi seuraavat yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot: asia C-83/98, Ranskan tasavalta v. Ladbroke Racing Ltd ja Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 2000, s. I-3271, ja asia T-67/94, Ladbroke Racing Ltd v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 1998, s. II-1.

⁵ EYVL C 45, 17.2.1996, s. 5.

⁶ EUVL C 194, 18.8.2006, s. 2.

⁷ EUVL C 139, 1.4.2008, s. 1.

⁸ Tämä koskee erityisesti alueellista investointitukea, jota myönnetään hyväksytyjen aluetukikarttojen ulkopuolisille alueille.

suuntaviivojen tai ryhmäpoikkeusten ulkopuolelle. Tämä asiakirja ei kuitenkaan rajoita komission arviota joillekin parametreille yksittäisessä asiassa annettavasta painoarvosta. Tämä asiakirja ei etenkään rajoita suhteellista painoarvoa, joka annetaan yksittäisen tuen tuottamalle väitetylle yhteisen edun mukaiselle tehokkuuteen tai oikeudenmukaisuuteen liittyvälle edulle ja tuen kilpailua vääristäville vaikutuksille yritysten välisessä kilpailussa ja jäsenvaltioiden välisessä kaupassa. Komission arvion yksityiskohtaisuus riippuu myös käsiteltävänä olevan tapauksen erityisolosuhteista.

8. Kun jäsenvaltio ilmoittaa yksittäiselle hankkeelle ja tuensaajalle myönnettävästä tuesta, komissio keskittyy analyysissään kyseisen tuen odotettuihin vaikutuksiin. Kun jäsenvaltio aikoo toteuttaa tukiohjelman, joka potentiaalisesti hyödyttää useita yrityksiä, analyysissä keskitytään tukiohjelman piiriin oletettavasti kuuluvien tyypillisiin tapauksiin sekä huonoimman skenaarion mukaisiin tapauksiin, jos ne johtaisivat kilpailun huomattavaan vääristymiseen esimerkiksi tuen suuren määrän ja/tai liian suuren tuki-intensiteetin vuoksi.

2. KÄYTETTÄVÄ MENETELMÄ ANALYSOITAESSA TUEN SOVELTUVUUTTA YHTEISMARKKINOILLE: TASAPAINOTESTI

9. Arvioitaessa valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille tärkeintä on tasapainottaa keskenään tuen haitalliset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun yhteismarkkinoilla ja sen myönteiset vaikutukset tarkasti määriteltyjen yhteisen edun mukaisten tavoitteiden kannalta.⁹ Näitä vaikutuksia tasapainotettaessa otetaan huomioon tuen vaikutus sosiaaliseen hyvinvointiin EU:ssa. Komissio on laatinut analyysia varten testin, johon kuuluvat seuraavat kysymykset:

1. Pyritäänkö tukitoimenpiteellä tarkasti määriteltyyn yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen?
2. Onko tuki suunniteltu niin hyvin, että se mahdollistaa yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamisen, eli mahdollistaako ehdotettu tuki markkinoiden toimintapuutteen poistamisen tai muiden tavoitteiden saavuttamisen?
 - i. Onko valtiontuki sopivin toimintaväline asetetun tavoitteen saavuttamiseksi?
 - ii. Onko tuella kannustava vaikutus eli muuttaako se tuensaajan käyttäytymistä?
 - iii. Onko tukitoimenpide oikeassa suhteessa ratkaistavaan ongelmaan eli voitaisiinko sama toiminnan muutos saada aikaan vähemmällä tuella?
3. Onko kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan niin vähäistä, että kokonaistulos on myönteinen?

⁹ Tasapainotestiiä on sovellettu useissa tapauksissa. Esimerkkejä on liitteessä I.

10. Taloudellisista välineistä voi olla hyötyä, kun pyritään vastaamaan kysymyksiin ja todentamaan, onko valtiontuki tarpeellista ja oikeasuhteista. Ensimmäiset kaksi kysymystä käsittelevät tukitoimenpiteen positiivisia vaikutuksia. Kolmannella kysymyksellä sen sijaan selvitetään tuen negatiivisia vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan ja vertaillaan positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia.
11. Tasapainotesti edellyttää luonnollisesti yhteistä kehystä, jolla eri osatekijöitä arvioidaan ja vertaillaan. Kehys laaditaan analysoimalla valtiontuen vaikutuksia kaikkien sidosryhmien hyvinvointiin, keskittyen erityisesti tuensaajaan, sen kilpailijoihin ja kuluttajiin, mutta myös tuotantopanosten tuottajiin (esimerkiksi työntekijät). Kehikossa 1 on tiivistelmä valtiontuen todennäköisistä keskeisistä vaikutuksista sidosryhmien hyvinvointiin.
12. Ensimmäisen kysymyksen osalta EY:n perustamissopimuksessa määrätään vain muutamista poikkeuksista valtiontukien yleiseen kieltoon. Tämän vuoksi on ensin arvioitava, voidaanko tuen tavoitetta todellisuudessa pitää yhteisen edun mukaisena, ja määritettävä kyseisen tavoitteen hyväksyttävyys. Taloustieteessä kehitettyjä käsitteitä sovellettaessa toimenpiteen edistämiin yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin voidaan katsoa kuuluvan joko yleinen hyvinvointi ja tehokkuus (voidaanko valtiontuella korjata markkinoiden toimintapuute) tai oikeudenmukaisuus (kuinka hyvinvointi jakautuu). Kaikkien yhteisen edun mukaisten tavoitteiden voidaan siis katsoa lisäävän tehokkuutta ja/tai oikeudenmukaisuutta. Kuten jäljempänä todetaan, tehokkuuden edistämistä analysoidaan yhdessä markkinoiden toimintapuutteiden kanssa.
13. Toisessa vaiheessa arvioidaan, onko tuki suunniteltu asianmukaisesti, jotta se mahdollistaa yhteisen edun mukaisen tarkasti määritellyn tavoitteen saavuttamisen. Valtiontuki ei välttämättä ole asianmukainen väline, vaikka sillä on tarkasti määriteltä tavoite. Näin on silloin kun valtiontuella ei pystytä saavuttamaan haluttua tavoitetta tai kun samaan tulokseen päästäisiin muilla kilpailua vähemmän vääristävillä välineillä. Tuen on todellisuudessa muutettava tuensaajan käyttäytymistä siten, että tavoite saavutetaan. Tämä edellytys ei täyty, jos tuki on tarpeetonta sen vuoksi, että tuensaaja saavuttaisi tavoitteensa ilman tukeakin. Lisäksi tukea pitäisi myöntää enintään se määrä, joka tarvitaan tavoitteen saavuttamiseksi.
14. Edellä esitetty viimeinen kysymys koskee valtiontuen negatiivisia vaikutuksia. Vaikka tukitoimenpide on hyvin suunniteltu ja se edistää yhteisen edun mukaista tavoitetta, tietylle yritykselle tai talouden sektorille myönnetty tuki voi vääristää kohtuuttomasti kilpailua ja jäsenvaltioiden välistä kauppaa.
15. Tasapainotestin toteuttamiseksi on määritettävä tuen vaikutukset tuottajiin ja kuluttajiin jäsenvaltioissa sekä arvioitava vaikutusten suuruus ja vertailtava niitä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että huomattavien negatiivisten vaikutusten vastapainoksi tuella on oltava huomattavat positiiviset vaikutukset.
16. Toisaalta jos kilpailu ei juurikaan vääristy, myös positiiviset vaikutukset voivat olla vähäisempiä. Näissä tapauksissa komissio toteuttaa yleensä vähemmän yksityiskohtaisen tasapainotestin. EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluva valtiontuki, jolla ei ole positiivisia vaikutuksia, kielletään kyseisen kohdan nojalla eikä negatiivisten vaikutusten suuruusluokkaa tarvitse selvittää.

17. Tuen vaikutusten arvioimiseksi komission on määritettävä vaihtoehtoinen skenaario, johon tuen myöntämisen vaikutuksia verrataan. Tällöin on määritettävä tilanne, jossa tukea ei myönnetä.

Kehikko 1: Tuen vaikutusten määrittäminen

Tuki muuttaa tuensaajan toimintaa vaikuttamalla kannusteisiin ja rajoitteisiin. Tuki vaikuttaa tämän vuoksi myös kilpailijoihin, kuluttajiin ja muihin sidosryhmiin. Kuvaillemalla tuen vaikutuksia tuensaajan toimintaan voidaan määrittää sen vaikutukset myös muihin sidosryhmiin. Keskeisen tärkeää on selvittää tuella katettavien kustannusten määrä ja ns. uponneiden kustannusten osuus.

Tuki, jolla katetaan kiinteitä (ja uponneita¹⁰) kustannuksia (esimerkiksi investoinnit uusiin aineellisiin käyttöomaisuushyödykkeisiin) vaikuttaa yleensä yritysten tekemiin liiketoiminnan kehittämispäätöksiin.

Joitakin esimerkkejä vaikutuksista:¹¹

Markkinoille tulo: tuella voidaan kattaa markkinoille tulon kustannuksia tai toteuttaa investointeja ylimääräiseen tai vaihtoehtoiseen tuotantoon. Lisäksi tuella voidaan välttää muuten väistämätön markkinoilta poistuminen. Tämän vuoksi tuensaajayrityksen kilpailijoiden markkinaosuudet ja voitot saattavat supistua. Kilpailijat saattavat myös reagoida supistamalla omia investointejaan. Kuluttajat voivat hyötyä lyhyellä aikavälillä valtiontukeen perustuvan markkinoille tulon aiheuttamasta kokonaistuotannon ja kilpailun lisääntymisestä. Tuettu markkinoille tulo haittaa yleensä markkinoilla jo olevien yritysten toimintaa, koska ne saavat uuden kilpailijan. Odotukset markkinoille valtiontuen avulla tulevista yrityksistä saattavat vähentää halukkuutta yksityisiin investointeihin. Negatiiviset vaikutukset korostuvat entisestään, jos tehokkaammin toimivat yritykset joutuvat poistumaan markkinoilta.

Tuella voi olla myös **syRJäYttävä** vaikutus, jolloin toimintoja tai investointeja joudutaan siirtämään alueelta toiselle liikakapasiteetin välttämiseksi. Tällöin tuki vaikuttaa tuotantolaitosten tai toiminnan siirtämiseen uuteen paikkaan, tai taloudellinen toiminta kasvaa tukea saaneella alueella muiden alueiden kustannuksella. Tuensaajan alueella kehitys voi olla positiivista, mutta investoinnit menettänyt alue voi samaan aikaan kärsiä negatiivisista vaikutuksista.

Markkinoilta poistuminen: tukea voidaan käyttää markkinoilta poistumisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen, mikä voi johtaa omaisuuseristä ja toiminnoista luopumiseen esimerkiksi rakenneuudistusten yhteydessä. Kilpailijat saattavat käyttää tilaisuutta hyväkseen kasvattaakseen omaa kapasiteettiaan. Valtiontuella voidaan tehostaa toimintaa, jos uudet omistajat käyttävät tehokkaammin markkinoilta poistuneen yrityksen omaisuuseriä ja tuotanto

¹⁰ Uponneet (peruuttamattomat) kustannukset vaikuttavat yritysten päätöksentekoon suunnitelmia tehtäessä, mutta kustannusten toteuduttua ne eivät enää vaikuta rationaalisten markkinatoimijoiden päätöksiin. Uponneisiin kustannuksiin myönnettävä tuki saattaa tämän vuoksi vääristää kilpailua vähemmän. Muuttuvat kustannukset sen sijaan vaikuttavat liiketoimintapäätösten kannustimiin, ja näihin kustannuksiin myönnettävä tuki vääristää potentiaalisesti eniten kilpailua. Muuttuvia kustannuksia ei kuitenkaan aina voida erottaa kiinteistä ja uponneista kustannuksista. Erityisesti investoinnit uusiin, tehokkaampiin tuotantovälineisiin saattavat pysyvästi muuttaa lisätuotannon muuttuvia kustannuksia.

¹¹ Luettelo ei ole tyhjentävä.

siirtyy tehokkaammille yrityksille. Toisaalta tuella voidaan myös välttää markkinoilta poistuminen.

Tutkimus- ja kehittämistoiminta: valtiontuella voidaan joskus toteuttaa investointeja ja hankkeita, joita yksityiset sijoittajat eivät pystyisi yksin toteuttamaan kannattavuuteen tai riskeihin liittyvien syiden vuoksi. Hankkeista tai investoinneista mahdollisesti saatavat positiiviset heijastusvaikutukset voivat hyödyttää kuluttajia, tuensaajaa ja kilpailijoita¹². Investointien kokonaismäärä markkinoilla voi myös vähentyä, jos tuki johtaa tuensaajan kilpailijoiden yksityisten investointien peruuttamiseen.

Muuttuvia kustannuksia alentavat tuet vaikuttavat yleensä yritysten rajatuottavuuteen ja hinnoittelupäätöksiin (tietyllä kiinteiden kustannusten tasolla). Tuet voivat vaikuttaa kilpailuun muun muassa seuraavasti:¹³

Tuotannon lisääminen ja hintojen alentaminen: tuensaaja saattaa pystyä alentamaan hintojaan ja lisäämään myyntiä.¹⁴ Tuensaajayrityksen kilpailijoiden markkinaosuudet ja voitot voivat supistua. Kilpailijat joutuvat mahdollisesti myös vähentämään tuotantoaan ja mukauttamaan investointisuunnitelmiaan. Valtiontuen myöntäminen hyödyttää yleensä tuettuja tuotteita halvemmalla ostavia kuluttajia ainakin lyhyellä aikavälillä. Tuensaaja puolestaan saa suurempia voittoja kuin kilpailijansa. Resurssien uudelleen suuntaaminen tuettuun tuotantoon häiritsee todennäköisesti tuotantoa niillä markkinoilla, joilla resurssit muuten käytettäisiin.

Hankittujen tuotantopanosten lisäykset ja/tai muutokset: tuella voidaan alentaa joidenkin tuotantopanosten kustannuksia (esimerkiksi koulutus ja ympäristöystävällisemmät materiaalit). Tuki voi myös muuttaa tuotantoprosessia: tuotannossa käytetään uusia materiaaleja ja tuotantopanoksia tai uutta työvoimaa (esimerkiksi palkataan enemmän vammaisia henkilöitä tai tuotetaan vähemmän saasteita). Nämä vaikutukset todennäköisesti hyödyttävät tuensaajaa ja tuotantopanosten markkinoilla toimivia yrityksiä, mutta aiheuttavat ongelmia kilpailevien tuotantopanosten tuottajille. Kilpailijoiden asema voi huonontua, jos tuensaaja muuttaa tuotantorakennettaan tai se pystyy tuen ansiosta houkuttelemaan enemmän investointeja. Uusi tuotantoprosessi voi lisätä yleistä hyvinvointia, jos positiiviset heijastusvaikutukset (esimerkiksi vähäisemmät saasteet ja markkinoille saatava uusi osaaminen) ovat suuremmat kuin tuensaajayrityksen kilpailijoihin kohdistuvat negatiiviset vaikutukset.

3. PYRITÄÄNKÖ TUKITOIMENPITEELLÄ YHTEISEN EDUN MUKAISEN TAVOITTEESEEN?

18. Komissio voi hyväksyä valtiontuen, jos se edistää yhden tai useamman EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määritetyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista. Yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista voidaan

¹² Sitä vastoin jos kilpailijat saavat valtiontuella toteutetun T&K-toiminnan tulokset käyttöönsä ainoastaan maksamalla tuensaajalle tuntuvan palkkion, kilpailijat saattavat joutua tuensaajaa heikompaan kilpailuasemaan, jolloin niiden markkinaosuudet ja voitot supistuvat.

¹³ Luettelo ei ole tyhjentävä. Erityisesti toimintatuki voi myös helpottaa markkinoille tuloa ja sieltä poistumista, toimipaikan siirtämistä sekä T&K-toimintaa.

¹⁴ Kapasiteetin lisäämiseen myönnettävällä tuella on sama vaikutus, vaikka kapasiteettia kasvatetaan kiinteillä kustannuksilla. Lisääntyneen kapasiteetin ansiosta tuensaaja voi laajentaa tuotantoaan entisillä rajakustannuksilla.

tarkastella tehokkuuden tai oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Valtiontuen myöntämistä suunnittelevan jäsenvaltion olisi tämän vuoksi määritettävä tavoitteensa ja erityisesti selitettävä, lisätäänkö toimenpiteellä markkinoiden tehokkuutta vai ratkaistaanko sillä oikeudenmukaisuuteen liittyviä ongelmia. Joillakin tavoitteilla voidaan lisätä sekä tehokkuutta että oikeudenmukaisuutta.¹⁵

3.1. Tehokkuustavoitteet

19. Jollei yksittäistapauksissa voida muuta osoittaa, komissio olettaa markkinoiden kohdentavan resurssit tehokkaasti talouselämässä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin joissakin tapauksissa osoittaa, että markkinat eivät toimi tehokkaasti¹⁶, kun esimerkiksi sosiaalisesti hyödyllisiä investointeja ei toteuteta, joitakin toimintoja harjoitetaan liiallisesti¹⁷ tai tuotannossa ei pyritä mahdollisimman alhaisiin kustannuksiin. Tällaisissa tapauksissa valtiontuen myöntämisellä voi olla positiivisia vaikutuksia, ja tuki voi lisätä markkinoiden kokonaistehokkuutta muuttamalla yritysten kannustimia. Markkinoilla pitää yleensä olla merkittävä toimintapuute ennen kuin toimintaa voidaan tehostaa valtiontuella. **Markkinoiden toimintapuutteiden** olemassaoloa ja suuruusluokkaa on tämän vuoksi analysoitava, jotta voidaan määrittää valtiontukien vaikutukset tehokkuuteen.
20. Markkinoilla ei välttämättä ole toimintapuutetta, vaikka yksittäinen yritys ei kenties pysty toteuttamaan hanketta ilman valtiontukea. Yritys voi esimerkiksi päättää olla investoimatta heikosti kannattavaan hankkeeseen tai alueelle, jonka markkinoilla kysyntä on vähäistä ja/tai kustannuskilpailukyky on heikko. Tämä ei välttämättä ole osoitus markkinoiden toimintapuutteesta vaan hyvin toimivista markkinoista. Tuotannon lisäämiseen tai hintojen alentamiseen tarkoitettua tukea ei automaattisesti voida perustella markkinoiden toimintapuutteen poistamisella, koska ylikapasiteetti¹⁸ tai liikakulutus¹⁹ voi aiheuttaa tehottomuutta tai jopa haitata koko talouden ja yhteiskunnan toimintaa. Markkinoilla on toimintapuute ainoastaan silloin kun markkinavoimat eivät ilman tukea saavuta tehokasta lopputulosta. Näissä tapauksissa hyvin suunnitelluilla valtion tukitoimilla voidaan kohdentaa tuotannon tekijät tehokkaammin, poistaa markkinoiden toimintapuute ja saavuttaa yhteisen edun mukaisia tuloksia.
21. Markkinoilla on erityyppisiä toimintapuutteita, joiden alkuperä ja ominaispiirteet vaihtelevat. Seuraavassa esitetään kaksi tyypillisintä markkinoiden toimintapuutetta:

¹⁵ Esimerkiksi kulttuuria edistävä tuki voi lisätä oikeudenmukaisuutta, jos sillä saadaan kulttuurihyödykkeiden ja -palvelujen käyttäjiksi ihmisiä, joilla ei muuten olisi niihin varaa. Myös tehokkuus voi lisääntyä, jos tuella poistetaan kulttuurin positiivisiin ulkoisvaikutuksiin liittyvä markkinoiden toimintapuute. Ks. esimerkiksi KOM(2001) 534 lopullinen; Tietyistä elokuviin ja muihin audiovisuaalisiin teoksiin liittyvistä oikeudellisista näkökohdista annettu tiedonanto, erityisesti 2.3 kohta.

¹⁶ Taloudellisen ajattelun mukaan tuotanto on tehokasta silloin kun resurssit on kohdennettu optimaalisesti, eikä kenenkään asemaa voida parantaa huonontamatta jonkun toisen asemaa. Valtiontuki vaikuttaa markkinatoimijoiden kannustimiin ja voi muuttaa niiden toimintaa, mikä vaikuttaa markkinatilanteeseen.

¹⁷ Esimerkkinä voidaan mainita saastuttavat toiminnot, joiden haitallisuutta toimintaa harjoittavat yritykset eivät kenties ota riittävän hyvin huomioon.

¹⁸ Esimerkkejä löytyy muun muassa teräs-, tekstiili- tai laivanrakennusalalta.

¹⁹ Esimerkkejä tuettujen hintojen aiheuttamasta liikakulutuksesta ovat veden ja fossiilisten polttoaineiden kaltaisten niukkojen resurssien loppuun kuluttaminen ja mahdollisesti liiallinen luottojen hankkiminen tukea saaneista pankeista.

Ulkoisvaikutukset

Ulkoisvaikutuksia syntyy silloin kun markkinatoimijat eivät epätäydellisten omistusoikeuksien vuoksi saa itse kaikkea hyötyä toimistaan tai eivät joudu vastaamaan kaikista kustannuksista. T&K-toimet ovat esimerkki positiivisista ulkoisvaikutuksista. Positiiviset ulkoisvaikutukset ovat epätodennäköisempiä, jos yritykset pystyvät tehokkaasti patentoimaan tutkimustyönsä tulokset. Sitä vastoin jos yritykset eivät saa kaikkea hyötyä T&K-menoistaan, niiden investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen eivät ole optimaalisia kokonaishyvinvoinnin kannalta. Negatiivisia ulkoisvaikutuksia syntyy esimerkiksi teollisuustuotannon saasteista. Yritykset saattavat tuottaa kokonaishyvinvoinnin kannalta liikaa saasteita, jos ne eivät joudu maksamaan kaikkia saasteiden aiheuttamia kustannuksia (esimerkiksi lisääntyneistä saasteista kärsivien ihmisten terveydenhuolto).

Epätäydellinen ja epäsymmetrinen informaatio / koordinoitongelmat

Epätäydellinen ja epäsymmetrinen informaatio voi johtaa liiketoimista ja välityspalveluista johtuviin kustannuksiin, moraalikatoon tai negatiiviseen valikoitumiseen, jolloin tuloksena on markkinoiden tehoton toiminta. Esimerkiksi rahoitusmarkkinoilla toimintaansa aloittelevilla start up -yrityksillä on usein vaikeuksia saada riittävästi rahoitusta, vaikka niillä on potentiaalisesti hyvin arvokas liiketoimintasuunnitelma. Tämä johtuu erityisesti vakuuksien tai vakaan kassavirran puuttumisesta tai yrityksen huonosta tunnettuudesta. Tämän vuoksi uudet yritykset voivat jäädä ilman riittävää rahoitusta, vaikka ne pystyisivät tehokkaasti lisäämään talouden toimeliaisuutta. Kaikille uusille yrityksille ei pitäisi kuitenkaan tarjota rahoitusta pelkästään informaation oletetun epätäydellisyyden vuoksi. Tehokkaasti toimivilla markkinoilla huonommin tuottavat hankkeet eivät saa rahoitusta, ja jäsenvaltioiden on osoitettava selkeästi, kuinka tukitoimilla poistetaan epätäydelliseen informaatioon liittyvät ongelmat.

Myös **koordinoitongelmat** voivat johtaa markkinoiden toimintapuutteisiin, jos hankinnan kustannukset, epävarmuus yhteistyön tuloksista ja verkottumisen vaikutukset estävät hankintasopimusten tehokkaan suunnittelun tai niiden tekemisen. Tämä estää tehokkaan koordinoinnin ja vähentää tuotantoa. Epätäydelliset tiedot voivat estää yrityksiä tekemästä kaikkia osapuolia hyödyttäviä päätöksiä. Ongelmat voivat liittyä standardien määrittämiseen, yhteistyösopimuksiin ja yritysklusterien²⁰ muodostamiseen. Esimerkiksi tutkimushanke voi tuottaa tuloksia, joiden perusteella kehitysstrategioihin tehdään muutoksia, joita on vaikea ennustaa etukäteen. Tämän seurauksena investointihankkeiden osapuolten väliset sopimukset ovat epätäydellisiä, jolloin kaikki osapuolet eivät joko osallistu tehokkaasti yhteisiin investointeihin (erityisesti ne osapuolet, joiden vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset odottamattomien tapahtumien yhteydessä) tai eivät tee investointeja lainkaan. Näin käy esimerkiksi silloin kun tutkimushankkeen kumppanien hankkeeseen tuoma mahdollisesti arvokas osaaminen vaihtelee suuresti.²¹ Osapuolille aiheutuu huomattavat kustannukset myös asianmukaisten sopimusten laatimisesta ja

²⁰ Keskittymisen ulkoisvaikutusten ansiosta yrityksen kannattavuus paranee, kun se on sijoittautunut lähelle kilpailijoitaan, toimittajiaan ja asiakkaitaan. Valtiolla voisi olla mahdollisuus auttaa klusterien muodostamisessa tai vahvistamisessa.

²¹ Ks. esimerkiksi asia N 854/2006, Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle au programme de R&D TVMSL, EUVL C 182, 4.8.2007.

täytäntöönpanosta. Koordinointiin liittyvät ongelmat ja kustannukset oletettavasti lisääntyvät sopimuskumppanien määrän kasvaessa. Koordinointiongelmia voi syntyä myös siitä, että tietyn teknologian, standardin tai käytänteen on saavutettava kriittinen massa ennen kuin se voidaan ottaa käyttöön tai sitä voidaan täydentää. Lisäksi saattaa syntyä uponneita kustannuksia ennen kuin sopimuspuolet voivat allekirjoittaa sopimuksen.

22. Myös julkishyödykkeillä voi olla merkitystä analysoitaessa valtiontukia. Julkishyödykkeitä voidaan kuluttaa ilman että ne kuluvat loppuun, ja käytännössä kaikki voivat käyttää niitä. Kaikki joutuvat myös maksamaan näistä hyödykkeistä. Vaikka julkishyödykkeet hyödyttävät yhteiskuntaa, markkinat eivät välttämättä tuota niitä.²²
23. Markkinoiden toimintapuutteesta ei ole automaattisesti kyse silloin kun hankkeella on positiivisia vaikutuksia, joista tuensaaja ei hyödy täysimääräisesti, tai tuensaajalla on ongelmia, jotka liittyvät koordinointiin tai epätäydelliseen informaatioon. Markkinoiden mahdollisen toimintapuutteen toteamiseksi jäsenvaltion on osoitettava kyseisten ongelmien vaikuttavan hankkeen kannattavuuteen niin paljon, että sitä ei pystyttäisi toteuttamaan lainkaan tai toteutus jäisi puutteelliseksi.²³
24. Markkinoiden toimintapuutteita voidaan tunnistaa monin tavoin. Joskus puutteet voidaan ilmaista määrällisesti. Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot voivat tehdä ekonometrisiä arvioita osaamiseen tai ympäristötekijöihin liittyvistä heijastusvaikutuksista. Yksittäistapauksista on kuitenkin harvoin käytettävissä riittävästi tietoja kattavien ekonometristen tutkimusten tekemiseksi. Markkinoiden tehottomuus voidaan todeta myös vertailuanalyysillä (benchmarking) tai tutkimuksilla, jotka osoittavat tietyillä markkinoilla olevan huomattavia ulkoisvaikutuksia tai informaatio-ongelmia (joita on kuvattu edellä).
25. Lisäksi seuraavilla kriteereillä voi olla merkitystä, kun markkinoiden toimintapuutteita määritetään tarkemmin ja kun niitä yhdistetään joihinkin yhteisen edun mukaisiin erityistavoitteisiin.

Markkinoiden toimintapuutteen tyyppi	Osa-alueet, joihin vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat	Erityiset arviointikriteerit
Ulkoisvaikutukset:	T&K&I-tuki (positiiviset ulkoisvaikutukset),	<ul style="list-style-type: none"> • Samankaltaiset hankkeet, joille ei ole myönnetty tukea (jos niitä on, markkinoilla ei todennäköisesti ole toimintapuutetta) • Mahdollisuus saada toiminnan hyödyt itselle

²² Yksi syy markkinoiden tehottomalle toiminnalle on markkinavoima esimerkiksi monopolitilanteessa. Tästä huolimatta pääosalla markkinoista, joilla on markkinavoimaa hankkineita toimijoita ja joita ei voida pitää täysin tehokkaasti toimivina, ei komission näkemysten mukaan voida perustellusti myöntää valtiontukea pienemmille tai riippumattomille toimijoille.

²³ Hankkeesta voi aiheutua niin suuret kustannukset, että yritykselle ei jäisi lainkaan voittoa, mutta yhteiskunnalle koitua kokonaishyöty olisi silti niin suuri, että hanke kannattaisi toteuttaa.

	koulutustuki (positiiviset ulkoisvaikutukset), ympäristötuki (negatiivisten ulkoisvaikutusten välttäminen)	erityisesti sopimusten, immateriaalioikeuksien ja salassapitovelvollisuuden kautta <ul style="list-style-type: none"> • Arvio tulosten levittämisestä • Ulkoisvaikutusten yksityiskohtaisuus • Esitetään tuotettujen ulkoisvaikutusten luonne ja suuruusluokka läpinäkyvästi kuluttajille ja kauppakumppaneille
<i>Epätäydellinen informaatio</i>	Riskipääoma-, T&K&I- ja työllisyystuki	<ul style="list-style-type: none"> • Tuensaajan tyyppi, maksukyvyyttömyyden todennäköisyys • Mahdollisuudet ennakoarvioon ja kohteena olevan toiminnan jälkiseuranta, erityisesti kannattavuus ja/tai laatu • Kohdealaa ja/tai -toimintaa ja tuensaajaa koskevan informaation ja asiantuntemuksen saatavuus
<i>Koordinointi-ongelmat</i>	T&K&I-tuki, työllisyystuki	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyössä tarvittavien yritysten lukumäärä • Aiemman yhteistyön tiiviys • Yhteistyökumppanien erilaiset intressit • Sopimusten laatimiseen liittyvät ongelmat, odottamattomien tapahtumien merkitys • Yhteistyön koordinointiin liittyvät ongelmat (käytettävät kielet, kesto, etäisyydet, matkakustannukset, käyttökelpoisten viestintävälineiden puute, arkaluontoiset tiedot)

3.2. Oikeudenmukaisuuteen liittyvät tavoitteet

26. Markkinat valitsevat voittajat ja häviäjät ja voivat samalla aiheuttaa tai lisätä eriarvoisuutta. Jos valtiot eivät hyväksy tällaista eriarvoisuutta, ne voivat päättää siirtää varallisuutta yksilöiden välillä lieventääkseen sosiaalista tai alueellista eriarvoisuutta. Tämän vuoksi valtiontuella voidaan joskus tavoitella oikeudenmukaisuuteen liittyviä tavoitteita.
27. Useilla yhteisen edun mukaisilla tavoitteilla (esimerkiksi T&K&I-, ympäristö-, koulutus- ja riskipääomatuki) pyritään poistamaan markkinoiden toimintapuitteita ja korjaamaan siten tehokkuusongelmia. Näissä tapauksissa oikeudenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla on yleensä vähäinen merkitys, kun tuen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia pyritään tasapainottamaan. Oikeudenmukaisuusnäkökohdat voidaan kuitenkin joutua ottamaan huomioon, kun esimerkiksi tuetaan T&K&I-hankkeen siirtämistä toiselle alueelle.
28. Toisaalta jotkin tukitoimenpiteet voidaan kohdistaa juuri oikeudenmukaisuuteen liittyviin tavoitteisiin. Esimerkkejä:
- Aluetuen tavoitteena on taloudellisen koheesion edistäminen supistamalla EU:n eri alueiden välistä kehityskuilua. Alueellisella investointituella pyritään

kehittämään kaikkein huonoimmassa asemassa olevia alueita tukemalla investointeja ja työpaikkojen luomista sekä edistämällä kyseisille alueille sijoittautuneiden yritysten taloudellisen toiminnan laajentamista ja monipuolistamista.

- Yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen tuottamiselle voidaan myöntää tukea oikeudenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla, erityisesti silloin kun jäsenvaltio toteaa, että tehokkaat markkinat eivät riittävän hyvin tarjoa kyseisiä palveluja kaikille kansalaisille.
- Tiettyjen työntekijäryhmien työllistyminen on erityisen vaikeaa, koska työnantajat pitävät heitä vähemmän tuottavina. Valtiontuella voidaan helpottaa epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden pääsyä työmarkkinoille tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden sopeuttamista työmarkkinoille tai niillä pysymistä, sillä valtiontuella katetaan heidän oletetusta tai todellisesta alhaisemmasta tuottavuudestaan aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.
- Pelastamis- ja rakenneuudistustuella pyritään estämään työpaikkojen ja taloudellisen toiminnan menetykset alueilla tai toimialoilla.²⁴
- Positiivisiin heijastusvaikutuksiin liittyvien markkinoiden toimintapuutteiden poistamisen lisäksi kulttuurihyödykkeille ja -palveluille voidaan myöntää tukea myös oikeudenmukaisuussyiden vuoksi (esimerkiksi kulttuurisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi).

Joissakin olosuhteissa valtiontukitoimenpiteet, joilla on oikeudenmukaisuuteen liittyviä tavoitteita, voidaan suunnitella ja toteuttaa markkinamekanismeilla (esimerkiksi pelastamis- ja rakenneuudistustuki). Tuen hyväksymisen edellytyksenä voi viime kädessä olla kilpailuun perustuvien markkinoiden toteutuminen.²⁵

29. Vaikka yksittäiset oikeudenmukaisuustavoitteet vaihtelevat jäsenvaltioittain, niiden voidaan usein osoittaa olevan laajemman yhteisen edun mukaisia. Oikeudenmukaisuusongelmat voidaan osoittaa sosiaalista tai alueellista eriarvoisuutta kuvaavilla tilastoidindikaattoreilla. Niitä ovat muun muassa asukaskohtainen BKT, työttömyysaste, väestöryhmien työvoimaosuudet ja köyhyysindikaattorit.

4. VOIDAANKO TUELLA SAAVUTTA YHTEISEN EDUN MUKAISIA TAVOITTEITA?

4.1. Tarkoituksenmukainen väline

30. Jäsenvaltiot voivat käyttää useita eri tukivälineitä, eikä valtiontukien valvonnassa suosita mitään yksittäistä menettelyä. Jos jäsenvaltiot myöntävät EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvaa valtiontukea, se voidaan hyväksyä ainoastaan sillä perusteella, että tietty tukiväline on tarkoituksenmukaisin tapa saavuttaa yhteiskunnallinen tavoite ja edistää yhtä tai

²⁴ Komissio aikoo tarkastella voimassa olevia pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoja nykyisestä finanssikriisistä saatujen kokemusten valossa.

²⁵ Esimerkiksi verkkojen käyttöönottoon liittyvien valtiontukitoimenpiteiden hyväksyminen edellyttää vapaata pääsyä markkinoille.

useampaa yhteisen edun mukaista tavoitetta unionissa²⁶. Jos valtiontuki ei joissakin tapauksissa ole tarkoituksenmukainen väline tehokkuuteen tai oikeudenmukaisuuteen liittyvän yksittäisen ongelman ratkaisemiseksi, se saattaa vääristää kilpailua ja kauppaa. Ongelma voitaisiin välttää tai sitä voitaisiin rajoittaa käyttämällä muuta välinettä (esimerkiksi säädökset, valtion suoraan tarjoamat tavarat tai palvelut tai verotuksen välineet, joilla vaikutetaan varallisuuden jakautumiseen tai tarjotaan yrityksille kannustimia).

31. Jäsenvaltiot voivat valita yksittäiset tukivälineet joko kokemustensa perusteella, vertailuanalyysillä, kustannus-hyötyanalyysillä tai laatimalla erilaisia skenaarioita. Kun komissio arvioi tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, se ottaa huomioon erityisesti ehdotettua toimenpidettä koskevan vaikutusten arvioinnin, jonka jäsenvaltio on tehnyt. Komissio katsoo toimenpiteen olevan tarkoituksenmukainen väline, jos jäsenvaltio on tutkinut muut vaihtoehdot ja osoittaa komissiolle, että valtiontuen kaltainen valikoiva väline on paras vaihtoehto.

4.2. Kannustava vaikutus

32. Valtiontuen on muutettava tuensaajayrityksen toimintaa siten, että yritys harjoittaa toimintaa, joka edistää yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi oletetaan, että yritys ei harjoittaisi kyseistä toimintaa lainkaan ilman tukea tai toiminta olisi erilaista tai rajoitetumpaa. Tämän mukaan jäsenvaltion olisi yksittäistapauksissa osoitettava, että tuella ei kateta kustannuksia, jotka syntyisivät joka tapauksessa yrityksen toiminnasta.²⁷ Toiminnan muuttumista kutsutaan kannustavaksi vaikutukseksi, ja se voidaan todeta vertaamalla tukea myöntämällä aikaansaattua lopputulosta tilanteeseen, jossa tukea ei myönnetä²⁸.
33. Tuki voi muuttaa saajan toimintaa usealla eri tavalla, mutta muutoksen on todennäköisesti johdettava nimetyn yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseen.
34. **Tehokkuustavoitteiden** osalta jäsenvaltion on todistettava kannustinvaikutus osoittamalla, että tuensaajayritys on muuttanut (tai todennäköisesti muuttaa) toimintaansa, ja markkinoiden toimintapuute poistuu ja tilanne markkinoilla paranee. Esimerkiksi T&K-tuki edellyttää T&K-toiminnan laajentamista, aikataulujen nopeuttamista tai T&K-menojen lisäämistä. Koulutustuella taas pitäisi kokonaisuudessaan lisätä koulutustarjontaa.
35. Jotta komissio voi mitata tuen väitetyn kannustinvaikutuksen, jäsenvaltion on yleensä toimitettava tuensaajan sisäisiä asiakirjoja, jotka osoittavat tuen olevan

²⁶ Tuen tarkoituksenmukaisuutta on käsitelty asioissa C 25/2004, *DVB-T Berlin-Brandenburg* (EUVL L 200, 22.7.2006) ja N 854 / 2006 - *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle au programme de R&D TVMSL* (EUVL C 182, 4.8.2007).

²⁷ Esimerkiksi koulutustuella ei saa rahoittaa koulutustoimintaa, jonka yritys olisi joka tapauksessa toteuttanut operatiivisten vaatimustensa vuoksi. Ks. esimerkiksi komission päätös asiassa C 40/2005, *Ford Genk* (EUVL L 366, 21.12.2006).

²⁸ Tuetun ja ilman tukea toteutetun toiminnan vertaamista kutsutaan kontrafaktuaaliseksi analyysiksi. Ks. kontrafaktuaaliset analyysit asioissa N 349/2007, *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme OSIRIS* (EUVL C 304, 15.12.2007), N 887/2006, *Projet Bernin 2010* (EUVL C 200, 28.8.2007) ja N 185/2007, *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme Nanosmart* (EUVL C 284, 27.11.2007).

välttämätöntä asianomaisen toiminnan toteuttamiseksi.²⁹ Näitä sisäisiä asiakirjoja voivat olla muun muassa

- budjettiennusteet tuella katettavista kustannuksista;
- investointikomiteoille toimitetut liiketoimintasuunnitelmat ja muut asiakirjat, joilla pyydetään resursseja tiettyjen toimintojen toteuttamiseen;
- kannattavuuslaskelmat yksittäisen hankkeen toteuttamisesta ilman tukea ja sen kanssa;
- hankkeen rahoitusanalyysi, eri skenaariot ja kassavirtavaihtoehdot mukaan luettuina;
- riskiarviot hankkeen kaupallisesta epäonnistumisesta, investointi- ja liitännäiskustannusten peruuttamattomuudesta sekä toiminnan epävarmasta kannattavuudesta.

36. Sisäisten asiakirjojen analysoinnin lisäksi komissio voi hyödyntää myös saatavissa olevaa ulkoista informaatiota, esimerkiksi kannattavuutta tai riskejä koskevia alan viitearvoja.

37. *Oikeudenmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden* osalta jäsenvaltioiden on osoitettava kannustava vaikutus perustelemalla tuen myöntäminen toiminnan aiheuttamilla, sosiaalisista tai alueellisista ongelmista johtuvilla lisäkustannuksilla³⁰. Esimerkiksi työllisyystuen myöntämisen edellytyksenä on, että epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden palkkaamisesta aiheutuu lisäkustannuksia.

38. Joskus voidaan kuitenkin osoittaa, että tuensaaja aloittaisi toiminnan ilman tukeakin. Komissio tutkii indikaattorit, joilla jäsenvaltiot pyrkivät osoittamaan sosiaaliset tai alueelliset ongelmat³¹, ja arvioi, voidaanko yrityksiä kannustaa harjoittamaan asianomaista toimintaa ilman tukeakin. Seuraavilla indikaattoreilla voi olla merkitystä:

- alueelliset ongelmat (esimerkiksi liikenneyhteydet, infrastruktuuri, ammattitaitoisen työvoiman vähyys sekä tulo- ja työttömyysindikaattorit);
- kohderyhmän profiili (ikä- ja sukupuolijakauma, etninen tausta, epäedullisessa asemassa olevien ja alentuneesti työkykyisten työntekijöiden osuus);
- kannustimet toiminnan muuttamiseen sosiaalisista ongelmista huolimatta (esimerkiksi yhtiökuvan luominen tai muuttaminen, vaihtoehtoisen henkilöstön vähäisyys sekä kohdehenkilöstön ammattitaito ja tuottavuus).

²⁹ On huomattava, että markkinoiden toimintapuutteen olemassaolo on osoitettava sillä, että yleiset markkinavoimat eli muut yritykset eivät pysty riittävän hyvin saavuttamaan tavoitetta ilman tukea.

³⁰ Tähän sisältyvät sekä reaaliset että vaihtoehtoiskustannukset.

³¹ Suurten investointihankkeiden arviointiperusteita alueellisen tuen yhteydessä käsitellään komission tiedonannossa ”Ohjeita suurille investointihankkeille myönnettävän alueellisen tuen perusteellisesta arvioinnista”.

4.3. Oikeasuhteisuus

39. Tuki katsotaan oikeasuhteiseksi ainoastaan, jos samaa tulosta ei saavuteta vähemmällä tuella ja kilpailun lievemällä vääristymisellä. Tuen määrä ja intensiteetti on rajattava toiminnan harjoittamisen kannalta ehdottoman välttämättömään vähimmäismäärään. Tuen ylittäessä välttämättömän vähimmäismäärän tuensaaja saa ylimääräistä voittoa, joka voi vääristää tarpeettomasti kilpailua eikä tuki tämän vuoksi sovellu yhteismarkkinoille.
40. Tuen oikeasuhteisuuden arvioinnissa voidaan hyödyntää tuen kannustavan vaikutuksen analysoinnissa käytettyjä tietoja. Kannustinvaikutus riippuu pääasiassa siitä, muuttuuko tuensaajan toiminta. Sen sijaan tuen oikeasuhteisuutta analysoitaessa on selvitettävä, ylittääkö tuki sen vähimmäismäärän, joka tarvitaan toiminnan muuttamiseen.
41. Useissa suuntaviivoissa on määritetty tuen enimmäisintensiteetit prosenttiosuutena tukikelpoisista kustannuksista. Tuki katsotaan tavallisesti oikeasuhteiseksi, jos tuen enimmäisintensiteettiä ei ylitetä. Joissakin tapauksissa tuen enimmäisintensiteettiä ei ole määritetty. Niiden tukien osalta, jotka arvioidaan yksityiskohtaisesti voimassa olevien suuntaviivojen mukaisesti, on selvitettävä, onko tuki-intensiteetti sittenkin liian korkea eli voitaisiinko sama tulos saavuttaa vähemmällä tuella.
42. Näistä tapauksista jäsenvaltioiden olisi toimitettava tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida tuen avulla toteutettavan lisätoiminnan kustannukset, eli tuensaajalle koituvat ylimääräiset kustannukset verrattuna hankkeen toteuttamiseen ilman tukea. Jos tuensaaja saa hanketta toteutettaessa tuen ansiosta mitattavaa ylimääräistä hyötyä operatiivisessa toiminnassaan (esimerkiksi uuden tuotantoteknologia käytön vuoksi alentuneet kustannukset tai ylimääräiset tulot), komissio ottaa operatiivisen hyödyn huomioon määrittäessään tuen oikeasuhteisuutta. Esimerkiksi ympäristöystävällisemmän koneen ostaminen voi tuottaa hyötyä pienemmän energiankulutuksen myötä. Lisäkustannusten nettomäärä laskettaessa tämä ylimääräinen hyöty otetaan huomioon.
43. Hankkeen nettolisäkustannusten arviointia voidaan soveltaa sekä tehokkuuden lisäämiseksi myönnettyyn tukeen että oikeudenmukaisuuteen liittyviin tavoitteisiin. Kyseisiä kahteen eri tukiluokkaan kuuluvia tukia voidaan kuitenkin joutua arvioimaan eri tavoin, koska tehokkuuden lisäämiseksi toteutetuissa hankkeissa kontrafaktuaalinen analyysi saattaa olla monimutkaisempi³² (varsinaista hanketta ei ole lainkaan, hankkeen laajuus on erilainen, riskejä on vähemmän jne.) kuin hankkeissa, joilla on oikeudenmukaisuuteen liittyviä tavoitteita (tällöin tuella pyritään yleisemmin muuttamaan tuensaajan toimintaa esimerkiksi siirtämällä yritys toiselle paikkakunnalle tai muuttamalla sen henkilöstörakennetta).

5. KILPAILUN VÄÄRISTYMINEN

44. Valtiontuet voivat vääristää kilpailua ainakin kolmella tavalla. Valtiontuet voivat häiritä tuottojen kohdentumista markkinoilla, millä voi olla pitkäaikaisia dynaamisia

³²

Ks. esimerkiksi asia N 674/2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle au programme de R&D NeoVal (EUVL C 120, 31.5.2007).

vaikutuksia investointien ja kilpailun kannustimiin. Valtiontuet voivat erityisesti vaikuttaa kilpailuun tuotemarkkinoilla ja johtaa olosuhteista riippuen markkinoilla kilpailevien yritysten vaihteleviin reaktioihin. Valtiontuki voi myös vaikuttaa kilpailuun tuotantopanosten markkinoilla, erityisesti investointien sijoittumiseen.

45. Kaikki tällaiset kilpailun vääristymät vaikuttavat taloudellisen toiminnan jakautumiseen toimialoilla ja jäsenvaltioissa. Ne haittaavat sisämarkkinoiden toimintaa vaikeuttamalla kauppaa ja kansalliset rajat ylittävää toiminnan tehokasta kohdentamista. Pelkkä mahdollisuus myöntää tukea yhdessä jäsenvaltiossa voi kannustaa muita jäsenvaltioita valtiontukien strategiseen käyttöön houkutellessaan taloudellista toimintaa alueelleen, mikä lisää tukikilpailun riskiä.
46. Valtiontuki voi muuttaa **pitkäaikaisia kannustimia** vaikuttamalla tuottojen kohdentumiseen markkinoilla ja rajoittamalla kilpailua. Yritykset saattavat supistaa omaa toimintaansa, jos ne arvioivat valtiontuen parantavan liiketoiminnan kannattavuutta. Valtiontuki voi näin vähentää sekä tuensaajan että sen kilpailijoiden halukkuutta investointeihin ja innovaatioihin. Pidemmällä aikavälillä dynaamisten kannustimien muuttuminen pienentää valinnanvaraa ja mahdollisesti alentaa kuluttajille tarjottavien hyödykkeiden laatua tai nostaa niiden hintoja.
47. Lisäksi voidaan olettaa, että tuensaajan toiminnan muuttuminen tuotemarkkinoilla vaikuttaa kilpailijoihin, jotka mukauttavat omaa toimintaansa vastaavasti. Kilpailijat saattavat reagoida muuttuneeseen markkinatilanteeseen erityisesti **supistamalla omia myynti- ja investointisuunnitelmiaan** (syrjäyttämisaikutus). Esimerkiksi nykyiset kilpailijat voivat vähentää kapasiteettiaan, ja potentiaaliset kilpailijat jättävät tulematta uusille markkinoille. Kilpailijat saattavat myös vähentää tutkimus- ja kehitysmenojaan. Asiaa käsitellään tarkemmin kehikossa 1. Kilpailijoiden reaktiot riippuvat kuitenkin markkinaolosuhteista ja tuen ominaispiirteistä. Tuki vaikuttaa enemmän kilpailijoihin, joiden myymät tuotteet ovat lähes samanlaisia kuin tuensaajan myymät tuotteet. Tällöin kilpailijat toteuttavat suurempia mukautustoimia. Tuensaajan markkinavoima voi lisätä kilpailun vääristymistä. Jos tuensaajalla on jo määräävä asema tuotemarkkinoilla, tuki voi vahvistaa määräävää asemaa heikentämällä kilpailupainetta, joka tuensaajaan kohdistuu sen kilpailijoiden taholta.
48. Valtiontuki voi vaikuttaa kilpailuun myös **tuotantopanosten markkinoilla**. Näin käy silloin kun valtiontuella suositetaan tiettyjen tuotantopanosten käyttöä (esimerkiksi tietyntyyppinen työvoima tai ympäristöystävälliset välituotteet). Tuki voi alentaa tuotantopanosten kustannuksia (esimerkiksi koulutustuki tai ympäristöystävälliset materiaalit) ja/tai muuttaa tuotantoprosessia. Tuotantoprosessi muuttuu, jos tuotannossa käytetään tuen ansiosta erilaisia materiaaleja ja tuotantopanoksia tai uutta työvoimaa (esimerkiksi palkataan useampia vammaisia henkilöitä tai tuotetaan vähemmän saasteita). Tällainen tuki voi hyödyttää kuluttajaa, tuensaajaa ja tuotantopanosten markkinoilla toimivia yrityksiä, mutta se aiheuttaa ongelmia kilpailevien tuotantopanosten tuottajille. Tuotemarkkinoiden tapaan kokonaisvaikutukset voivat olla negatiiviset tuotantopanosten markkinoilla, jos kilpailijat vähentävät investointiaan.
49. Tuotantopanosten markkinoilla suurin vääristymä liittyy **sijoittautumispaikan valintaan** (tuotantopanos). Investointeja houkutteleva tuki voi vaikuttaa negatiivisesti alueella, joka on menettänyt investointeja. Resursseja ei käytetä

optimaalisesti, jos investoinnin menettänyt alue pystyisi toteuttamaan hyödykkeiden tuotannon tehokkaammin.

50. Kilpailu voi vääristyä paitsi jäsenvaltiossa myös jäsenvaltioiden välillä. Useita valtioita koskettavaa vääristymistä aiheuttaa paitsi yritysten rajat ylittävä kilpailu myös tuotantopanosten sijoittaminen eri jäsenvaltioissa sijaitseviin yksiköihin. Valtiontuki vaikuttaa kauppaan yleensä silloin kun tuotemarkkinat vääristyvät. Tämä voi haitata toimintojen jakautumista jäsenvaltioiden välillä ja sisämarkkinoiden toimintaa. Tuki, jolla autetaan tuotantolaitoksen siirtämistä toiselle alueelle yhteismarkkinoiden sisällä, ei välttämättä suoraan vääristä tuotemarkkinoita, mutta se ajaa tuotannon tai investoinnit alueelta toiselle. Komissio keskittyy jäsenvaltioiden välisiin kilpailunvääristymiin.
51. Kun komissio arvioi kilpailunvääristymän suuruutta, se tutkii pääasiassa vaikutusta, joka tuensaajan toiminnan muuttumisella on kilpailijoihin ja tuotantopanosten toimittajiin. Myös kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset otetaan huomioon.³³
52. Tuen negatiivisten vaikutusten tunnistamiseksi ja niiden arvioimiseksi komissio määrittää kilpailijat ja kuluttajat, joihin tuensaajan toiminnan muuttuminen todennäköisesti vaikuttaa.
53. Valtiontuen vaikutusten selvittämiseksi jäsenvaltioiden olisi annettava komissiolle tiedot, joilla se määrittää asianomaiset tuotteet (eli tuotteet, joihin tuensaajan toiminnan muuttuminen vaikuttaa) sekä kilpailijat ja kuluttajat, joihin vaikutukset kohdistuvat (ks. tarkemmat tiedot kehikossa 2). Tässä toisessa vaiheessa määritetään tuen vaikutuspiiriin kuuluvat tuote- ja maantieteelliset markkinat³⁴. Komissio ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa tee muodollista päätöstä markkinoiden rajoista.
54. Markkina-analyysin laajuus on päätettävä tapauskohtaisesti. Yksityiskohtaista markkinoiden määrittelyä ei yleensä tarvita tuen positiivisten vaikutusten arvioinnissa. Markkinoiden määrittely ei myöskään ole aina tarpeen sijoittautumista koskevan tuen vaikutusten arvioinnissa. Markkina-analyysillä voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa valtiontuen kilpailua haittaavia vaikutuksia.
55. Koska vaikutukset voivat kohdistua eriasteisina useisiin markkinoihin, komissio keskittyy yleensä analyysissään niihin markkinoihin, joilla tuen vaikutukset ovat suurimmat ja/tai ilmeisimmät.

³³ Valtiontuki lisää veronmaksajien taloudellista raskautta. Talousarviovaikutus vastaa tuen määrää. Talousarviovaikutuksen lisäksi verotuksen tehottomuus ja siihen liittyvät hallintokustannukset voivat aiheuttaa lisäkustannuksia. Valtiontukien valvonnassa komission tehtävä ei kuitenkaan ole arvioida verojärjestelmien yleistä tehokkuutta eikä veronmaksajien rahojen käytön asianmukaisuutta. Tukitoimenpiteen potentiaalisen hyödyn arvioinnissa otetaan huomioon täytäntöönpanovaltion veronmaksajille aiheutuva taloudellinen raskaus, kun hyötyä suhteutetaan kilpailun ja kaupan vääristymiseen.

³⁴ Komissio hyödyntää tarvittaessa markkinoiden määrittelyssä välineitä, jotka on kehitetty kilpailunrajoitusten ja yrityskeskittymien valvonnan alalla. Esimerkkejä markkinoiden määrittelystä on seuraavissa päätöksissä: N 674/2006, *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle au programme de R&D NeoVal* (EUVL C 120, 31.5.2007); N 810/2006, *AMD, Dresden* – monialaiset puitteet 2002 (EUVL C 246, 20.10.2007); N 409/2006, *HighSi GmbH* (monialaiset puitteet 2002) (EUVL C 77, 5.4.2007); N 582/2007 *Propapier PM 2 KG* (ei vielä julkaistu). Muita esimerkkejä on liitteessä.

Kehikko 2: Tuen kohteena olevat tuotteet ja markkinat

*Tuotteet*³⁵

Tuen vaikutusten selvittämiseksi on ensimmäiseksi määritettävä tuen kohteena olevat tuotteet. Näin voidaan määrittää tuen vaikutukset kilpailijoihin ja kuluttajiin.

Tuen kohteena olevat tuotteet ovat tuotteita, joiden valmistajat muuttavat toimintaansa alentamalla hintoja, lisäämällä tuotantoa ja tuotantopanosten hankintoja, muuttamalla kulutustaan kehittäääkseen uuden tai parannetun tuotteen, muuttamalla tuotantoprosessiaan, tulemalla markkinoille tai poistumalla sieltä tai siirtymällä uudelle paikkakunnalle (ks. myös 2 luku).

Tuettuihin tuotteisiin kuuluvat paitsi tuensaajan vanhastaan valmistamat tuotteet myös tuotekehityksestä saadut uudet tuotteet.

Jos tukea ei ole myönnetty tiettyyn toimintaan vaan tuensaajalle yleisesti³⁶, kaikkien tuensaajan valmistamien tuotteiden katsotaan saavan tukea.

Tuotemarkkinat

Tuotemarkkinoiden määrittelyn lisäksi on määriteltävä kilpailijat, joihin tuki vaikuttaa, jos tuki voi siirtää kysyntää kilpailijoilta tuensaajalle. Kysynnän siirtyminen edellyttää, että kilpailijoilla on tuotteita, jotka voidaan korvata tukea saavilla tuotteilla. Kysynnän siirtymiseen suorassa yhteydessä olevien markkinoiden tilanne muuttuu myös, kun kilpailijat vähentävät tuotantopanosten tai täydentävien hyödykkeiden ostoja. Tuki vaikuttaa niihin kuluttajiin, jotka ostavat hyödykkeitä kyseisillä markkinoilla.

Tuotemarkkinoihin kuuluvat kaikki tuotteet, jotka voidaan vaihtaa tukea saaviin tuotteisiin tai korvata tukea saavilla tuotteilla, sekä tuotemarkkinoihin yhteydessä olevat tuotantopanosten markkinat (tuensaajan toimittajat)³⁷ ja täydentävät markkinat³⁸. Tuotemarkkinoiden määrittelyssä merkittäviä tekijöitä ovat muun muassa tuotteen ominaispiirteet ja aiottu käyttö, kuluttajien mieltymykset, viimeaikaiset tiedot korvattavuudesta, esteet ja kustannukset, joita liittyy kysynnän siirtymiseen mahdollisiin korvaaviin tuotteisiin, hinnaanaleenuksista aiheutuva kysynnän siirtyminen sekä tuotteen kysynnän jousto ja ristijousto. Myös tuen vaikutusta tuotteen korvattavuuteen olisi tarkasteltava (esimerkiksi sellaisen tuotteen hinnan alentuminen, jota muiden yritysten halvemmat tuotteet eivät asiakkaiden mielestä ole aiemmin korvanneet).

Tarjontapuolen korvattavuudella voi myös olla merkitystä määritettäessä markkinoita, jos tuensaaja pystyy nopeasti tulemaan kyseisille markkinoille tai laajentumaan niillä. Potentiaalista markkinoille tuloa arvioitaessa voidaan tutkia muun muassa tuotevarioinnin etuja kaksien markkinoiden välillä (esimerkiksi kahta tuotetta valmistetaan samassa tuotantolaitoksessa) ja tarjonnan ristijoustoja (kyky vaihtaa tuotantoa nopeasti).

Yksityiskohtaisesti analysoitavat tuotemarkkinat on päätettävä tapauskohtaisesti käyttäen

³⁵ ”Tuotetta” käytetään yleisenä ilmauksena, joka kattaa paitsi kaupalliset tuotteet myös palvelut.

³⁶ Esimerkiksi pelastamis- ja rakenneuudistustuki.

³⁷ Yleensä ei kuitenkaan oteta huomioon ylempänä tuotantopanosten ketjussa olevia markkinoita (tuotantopanosten markkinoiden tuotantopanosten markkinat).

³⁸ Niiden tuotteiden markkinat, joita käytetään tukea saavan tuotteen kanssa.

perusteina kilpailutilannetta ja sitä, kuinka todennäköisesti tuki vaikuttaa yksittäisiin markkinoihin.

Maantieteelliset markkinat

Tuen vaikutuspiirissä olevien kilpailijoiden ja kuluttajien määrittelyn jälkeen kilpailijoiden ja kuluttajien sijainti on määritettävä. Tämä on tarpeen erityisesti silloin kun valtiontuen rajat ylittäviä vaikutuksia pitää seurata. Tuki voi kuitenkin haitata kauppaa myös kansallisilla tai alueellisilla maantieteellisillä markkinoilla esimerkiksi estämällä muista jäsenvaltioista tulevien yritysten sijoittautumisen markkinoille.³⁹

Tuotemarkkinoita määritettäessä maantieteelliset markkinat olisi määritettävä ensisijaisesti kysyntänäkökohtien perusteella. Arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa tuotteiden luonne ja ominaisuudet, markkinoille tulon esteet, kuljetuskustannukset, kuluttajien mieltymykset, yritysten markkinaosuuksien huomattavat erot verrattuna lähialueisiin tai merkittävät hintaerot.

56. Komissio odottaa tukea myöntävän jäsenvaltion antavan kaikki saatavilla olevat merkitykselliset tiedot, joita tarvitaan tuen arvioinnissa. Arvioidessaan tuen vaikutuksia kilpailuun komissio voi ottaa huomioon seuraavat tekijät:

Tuen ominaispiirteet (esimerkiksi tuen määrä, tuensaajan valintaprosessi, tuen kesto ja toistuvuus sekä tuen vaikutus tuensaajan kustannuksiin).

Tuen vaikutuspiirissä olevien markkinoiden rakenne (esimerkiksi markkinoiden keskittyminen, yritysten lukumäärä ja koko, markkinavoiman olemassaolo, tuotteiden erilaistaminen, markkinoille tulon ja niiltä poistumisen esteet sekä asianomaisten tuote- ja maantieteellisten markkinoiden laajuus).⁴⁰

Toimialan/markkinoiden ominaispiirteet (esimerkiksi markkinoiden ylikapasiteetti, tuensaajan toiminnan tehottomuus (tuottavuus), innovoinnin merkitys ja tuotantolaitosten siirrettävyys).

Edellä mainittuja tuen, markkinoiden ja toimialan ominaispiirteitä ei ole syytä pitää ainoina indikaattoreina. Sen sijaan ne on otettava huomioon yhdessä tukitoimenpiteestä saatujen muiden tietojen kanssa (esimerkiksi markkinoiden toimintapuutteen poistaminen tai yhteisen edun mukaiset tavoitteet).

³⁹ Ks. esimerkiksi asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, Kok. 2003, s. I-7747, 77–79 kohta.

⁴⁰ Kansallisia markkinoita laajemmat markkinat vaikuttavat yleensä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kansallisetkin markkinat voivat vaikuttaa kauppaan tuotantoketjun alku- tai loppupään markkinoiden tai täydentävien markkinoiden kautta.

6. NEGATIIVISTEN JA POSITIIVISTEN VAIKUTUSTEN TASAPAINOTTAMINEN

Tasapainotesti

57. Viimeinen ja ratkaiseva vaihe arvioitaessa tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille on sen arviointi, onko jäsenvaltio osoittanut tuen mahdollisten positiivisten vaikutusten olevan negatiivisia vaikutuksia suuremmat. Koska kyseinen testi voidaan suorittaa ainoastaan tapauskohtaisesti (sekä yksittäisten toimenpiteiden että kokonaisten tukiohjelmien osalta), lopputuloksen ennustaminen ei yksittäistapauksissa yleensä ole mahdollista. Joitakin yleisiä periaatteita voidaan siitä huolimatta määrittää.
58. Positiivisten ja negatiivisten vaikutusten tasapainottamiseksi ne on ensin arvioitava ja mitattava laadullisesti ja mahdollisuuksien mukaan myös määrällisesti. Tämän jälkeen tehdään kokonaisarvio vaikutuksista tuottajiin ja kuluttajiin kaikilla asianomaisilla markkinoilla. Sosiaalista hyvinvointia kuvaavan standardin⁴¹ käyttäminen helpottaa yhteisen edun analyttistä kuvaamista, kun eri toimijoihin kohdistuvat vaikutukset voidaan erotella.
59. Tuen positiiviset vaikutukset ovat suoraan riippuvaisia tuensaajan toiminnan muuttumisesta, jolloin yhteisen edun mukainen tavoite voidaan saavuttaa. Tehokkuustavoitteen osalta positiivisia vaikutuksia ovat markkinatuotoksen lisääntyminen tai vähentyminen, minkä katsotaan edistävän yhteistä etua. Esimerkiksi ympäristötuki vähentää vaarallisten aineiden tuotantoa. T&K-tuella puolestaan lisätään T&K-toimintaa, jolla kehitetään uusia tai parempia tuotteita. Oikeudenmukaisuustavoitteen mukaiset positiiviset vaikutukset ilmenevät oikeudenmukaisuutta lisäävänä tuotantona tai muutoksena tuotantotavassa: esimerkiksi tuotanto siirretään eri alueelle tai käytetään eri tuotantopanoksia (esimerkiksi vammaisia työntekijöitä). Tuotantopanosten markkinoihin kohdistuvia vaikutuksia kuvaa toiminnan muuttuminen verrattuna tilanteeseen, jossa tukea ei myönnetä (esimerkiksi tuetulle alueelle muuttaneen yrityksen toimittajien myynnin kasvu tai työpaikkojen määrän kasvu tai palkkatason nousu alueella). Kuluttajat voivat hyötyä hintojen laskusta pitkällä aikavälillä, laajemmasta tuotevalikoimasta, laadun parantumisesta tai innovaatioista.
60. Myös kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat negatiiviset vaikutukset johtuvat tuensaajan toiminnan muuttumisesta. Kuten edellisessä jaksossa todetaan, kilpailun vääristymistä voidaan arvioida kilpailijoihin ja tuotantopanosten toimittajiin kohdistuvilla vaikutuksilla (erityisesti silloin kun tuki saa aikaan maantieteellisen siirtymisen). Kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset riippuvat myös kilpailijoiden reaktioista. Tuen kustannukset muodostavat joka tapauksessa negatiivisen tekijän,

⁴¹ Talousteorian mukaan kuluttajan hyvinvointi on yleensä sama kuin kuluttajien ylijäämä kaikilla markkinoilla eli sen hinnan, jonka kuluttaja olisi tuotteesta valmis maksamaan, ja tuotteen markkinahinnan erotus. Vastaavasti tuottajien hyvinvointina voidaan pitää tuottajien ylijäämää eli määrää, jonka tuottajat hyötyvät myymällä tuotteita markkinahinnalla, joka on korkeampi kuin tuotannon rajakustannus. Sosiaalista hyvinvointia määritettäessä otetaan huomioon kuluttajien ja tuottajien ylijäämien summan lisäksi hyvinvoinnin jakautuminen valtioiden ja kansalaisten keskuudessa. Sosiaalinen hyvinvointi yhdistää tehokkuustekijät (kuinka paljon varallisuutta luodaan vaikuttamalla kuluttajien ja/tai tuottajien ylijäämiin) oikeudenmukaisuustekijöihin (kuinka varallisuus jakautuu valtioiden ja kansalaisten keskuudessa). Sosiaalisen hyvinvoinnin standardissa otetaan huomioon kaikki tuen mahdolliset vaikutukset.

minkä vuoksi tukea ei voida hyväksyä ellei se tuota muutakin positiivista vaikutusta kuin varojen siirron tuensaajalle.

61. Yleisemmät kumulatiiviset vaikutukset voidaan ottaa huomioon, vaikka tukiohjelmista tai yksittäisille yrityksille myönnettyistä tuista tehdään erillinen arvio. Useille pienyrityksille myönnetyllä tuella voi olla sama vaikutus kuin yhdelle yritykselle myönnetyllä suurella tuella. Yhdelle toimialalle jäsenvaltiossa myönnetyllä toistuvalla tuella voi olla haitallisia vaikutuksia, jos se vahvistaa kyseistä toimialaa suhteessa muihin jäsenvaltioihin.
62. EU:n tason yhteisen edun määrittäminen edellyttää yhteiskunnallisten näkökohtien punnitsemista. Jotkin yhteiskunnalliset tavoitteet voivat liittyä enemmän tai vähemmän aineettomiin hyötyihin. Joihinkin tavoitteisiin voi liittyä hyötyjä, jotka eivät ole suoraan verrattavissa kilpailuun ja kauppaan mahdollisesti kohdistuviin negatiivisiin vaikutuksiin. Tällöin suhteellisten painoarvojen määrittämisessä on väistämättä paljon harkinnanvaraa. Tästä huolimatta tuen vaikutusten analysointi sosiaalista hyvinvointia kuvaavalla standardilla voi edistää järjestelmällisempää arviota, kun pyritään mahdollisuuksien mukaan määrittämään mittayksikkö tuen tietyille positiivisille ja negatiivisille taloudellisille vaikutuksille. Näin voidaan merkittävästi tehostaa tuen vaikutusten kokonaisarviointia.

Vaikutusten suuruusluokka

63. Komissio on tietoinen siitä, että useissa tapauksissa yksittäisen valtiontukitoimenpiteen vaikutuksista ei voida tehdä kovin tarkkaa määrällistä arviota. Useimmissa tapauksissa voidaan kuitenkin määrittää vaikutusten suuruusluokka.
64. Lisäksi otetaan huomioon se tosiseikka, että osa vaikutuksista (tyypillisesti lyhytaikaiset vaikutukset määriin ja hintoihin) voidaan helpommin muuttaa määrällisiksi kun muut, yhtä tärkeät vaikutukset (esimerkiksi pitkäaikaiset vaikutukset investointien ja innovaatioiden kannustimiin). Tämän vuoksi kokonaishyvinvoinnin lisääntymisen lyhyellä aikavälillä ei suoraan pitäisi johtaa tukitoimenpiteen hyväksymiseen.
65. Jos positiiviset tai negatiiviset vaikutukset voidaan ilmaista määrällisinä, niiden vertailukelpoisuus olisi varmistettava yhteisellä mittayksiköllä (esimerkiksi rahamääräiset vaikutukset, työpaikkojen lukumäärän muutokset, saatu ja/tai menetetty liikevaihto).
66. Hyödyt ja haitat voidaan kilpailijoiden näkökulmasta arvioida määrällisesti esimerkiksi myynnin ja voittojen kasvuna tai supistumisena tai työpaikkojen määrän lisääntymisenä tai vähentymisenä. Kansalaisiin kohdistuvat hyödyt ja haitat voidaan ilmaista arvioituna rahamääräisenä hyötynä, joka saadaan alentuneista hinnoista tai menetetään nousseiden hintojen myötä pitkällä aikavälillä. Kuluttajien saamaa hyötyä tuotevalikoiman kasvusta, laadun parantumisesta tai innovaatioiden lisääntymisestä on vaikeampaa ilmaista numeroina, mutta näille positiivisille vaikutuksille voitaisiin kuitenkin määrittää suuruusluokka.
67. Joskus voi olla vaikeaa määrittää, kuinka paljon kuluttajat arvostavat tavaroiden ja palvelujen laatua, uutuutta tai muita hintaan liittymättömiä ominaisuuksia. Jäsenvaltioiden olisi tästä huolimatta yritettävä arvioida kyseisiä kuluttajien kokemia

hyötyjä. Komissio ottaa kyseisten positiivisten vaikutusten suuruusluokkaa arvioidessaan huomioon jäsenvaltioiden toimittamat kuluttaja- ja markkinatutkimukset sekä asiantuntijalausunnot. Komissio tutkii myös sekä omiin arvioihinsa perustuvat toimintapoliittiset arvioinnit että yhteisössä ja jäsenvaltioissa laaditut toimintapoliittiset asiakirjat.

68. Myös oikeudenmukaisuusnäkökohtiin liittyvien positiivisten vaikutusten arviointiin sisältyy todennäköisesti paljon harkinnanvaraa. Eri alueisiin tai väestöryhmiin sovellettavat vaikutusten painotukset voivat perustua tilastoidindikaattoreihin⁴², jotka osoittavat ryhmien väliset erot. Tällä lähestymistavalla voidaan edistää mitta-asteikkojen luomista positiivisten ja negatiivisten vaikutusten arviointia varten.
69. Tasapainotestissä pitäisi joka tapauksessa ilmaista valtiontuen vaikutukset käyttämällä mahdollisimman tarkkoja ja yksityiskohtaisia muuttujia ja vaikutusten kuvauksia. Tällä tavoin positiiviset ja negatiiviset vaikutukset pitäisi pystyä tasapainottamaan, ja niitä voidaan vertailla myös ilman määrällisiä numerotietoja.

Operatiiviset indikaattorit

70. Kun komissio on arvioinut tuen positiiviset ja negatiiviset vaikutukset edellä esitettyjen menetelmien mukaisesti, joissakin tapauksissa niitä voi olla vaikea tasapainottaa erityisesti jos määrällisiä tietoja ei ole tai vertailu on muusta syystä vaikeaa. Positiivisten ja negatiivisten vaikutusten tasapainottamista voidaan helpottaa seuraavilla indikaattoreilla. Luettelo ei ole sitova eikä tyhjentävä. Tuen vaikutuksia ei voida analysoida yhdellä indikaattorilla vaan päätökset on tehtävä usean indikaattorin perusteella. Näiden indikaattorien käytöllä ei etenkään voida välttää täysimääräisen tasapainotestin tekemistä. On huomattava, että yleissäännön mukaan valtiontuki on kiellettyä, ja se voidaan hyväksyä vain yleisperiaatteeseen tehtävällä perustellulla poikkeuksella. Epävarmoissa tapauksissa komissio todennäköisemmin kieltää tuen kuin hyväksyy sen.
71. Komissio suhtautuu tukeen todennäköisesti kielteisesti muun muassa seuraavista syistä:
- Kilpailun vääristyminen on lähes varmaa, ja valtiontuki hyödyttää pääasiassa tuensaajaa.
 - Kyseessä on tuotantotuki, jolla pelkästään tuetaan tiettyä tuotantoa tai ylläpidetään hintatasoa.
 - Tuen määrä on huomattava, mutta positiiviset vaikutukset jäävät vähäisiksi kustannuksiin verrattuna.
 - Positiiviset vaikutukset rajoittuvat tuen myöntäneeseen jäsenvaltioon, ja useat muut jäsenvaltiot kärsivät huomattavista negatiivisista vaikutuksista.
 - Tuki lisää selvästi sosiaalista ja/tai alueellista eriarvoisuutta ja/tai johtaa ympäristövahinkoihin tai saastumiseen.

⁴²

Vrt. aluetuen suuntaviivoissa sovellettavat menetelmät.

- Tuki vääristää kilpailua merkittävästi pitkällä aikavälillä, ja tuensaaja on määräävässä asemassa oleva yritys, jonka markkina-asema vahvistuu tuen ansiosta.

72. Komissio sitä vastoin suhtautuu tukeen todennäköisesti positiivisesti muun muassa seuraavista syistä:

- Positiiviset vaikutukset ovat lähes varmoja (esimerkiksi valtiontukisuunnitelman perusteella), kun taas negatiiviset vaikutukset ovat epätodennäköisempiä.
- Tukea tarvitaan huomattavien positiivisten vaikutusten luomiseksi, jotka ylittävät selvästi tuen rahallisen arvon ja hyödyttävät useita jäsenvaltioita. Lisäksi positiiviset vaikutukset ovat strategisesti tärkeitä Euroopan yhteisen edun kannalta.
- Tuki on kohdennettu hyvin, ja sen hyödyt suuntautuvat huonommin kehittyneille alueille tai sosiaalisesti heikko-osaisille ihmisryhmille. Lisäksi komissio on todennut, että tuen määrä rajoittuu sosiaalisten tai alueellisten puutteiden korjaamisesta aiheutuviin nettolisäkustannuksiin.
- Tuki aiheuttaa muille kuin tukea saaville tuotemarkkinoille merkittäviä positiivisia heijastusvaikutuksia, joista kyseisillä markkinoilla toimivat kilpailijat ja kuluttajat voivat hyötyä.
- Tuki ei kohtuuttomasti vääristä sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa eikä johda merkittävään eriarvoisuuteen eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten välillä ja/tai tuotannontekijöiden sijoittumisessa EU:n alueella.
- Tuki aiheuttaa selkeitä positiivisia vaikutuksia kansalaisille, myös pidemmällä aikavälillä, ja negatiiviset vaikutukset ovat rajoitettuja eivätkä ne merkittävästi haittaa kilpailua.

Korjaavat toimenpiteet

73. Jos tasapainotesti osoittaa, että negatiiviset vaikutukset ovat hyötyjä suuremmat, komissio voi kieltää valtiontuen tai edellyttää korjaavia toimia, joilla joko muutetaan valtiontukisuunnitelmaa tai muuten poistetaan kilpailua haittaavat tekijät.

74. Korjaavien toimenpiteiden suunnittelussa komissio tutkii muun muassa seuraavia tekijöitä:

- Parannetaan tuen oikeasuhteisuutta vähentämällä tuen määrää, intensiteettiä, soveltamisalaa tai kohdetta (tuen kohteena olevat toiminnot tai markkinat).
- Vähennetään toimenpiteen valikoivuutta esimerkiksi käyttämällä tuensaajien valinnassa avointa menettelyä tai soveltamalla yleistä tukiohjelmaa, sekä vältetään markkinavoimaltaan suurien yritysten suosimista.
- Rajoitetaan ristikkäistukien mahdollisuutta lisäämällä läpinäkyvyyttä ja pitämällä erillistä kirjanpitoa tai jakamalla toiminnot eri yhtiöihin.

- Varmistetaan, että yrityksessä on asianmukainen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä (corporate governance).

75. Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien vaikutusten osalta komissio voi ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- Tuensaajan tuotantokapasiteetin supistuminen.
- Omaisuuserien luovutukset.
- Tuensaajan toimintaan liittyvät sitoumukset, joilla vältetään rajoitukset markkinoilla (esimerkiksi verkon tai muiden keskeisten välineiden taattu käyttö), edellyttäen että asianmukainen valvonta on järjestetty.
- Jäsenvaltioiden sitoumukset markkinoiden avaamiseksi, esimerkiksi vapauttamistoimenpiteet sekä teknisten ja muiden esteiden poistaminen.
- Teollis- ja tekijänoikeuksiin ja -standardeihin liittyvien käyttöoikeuksien avoin myöntäminen.

Liite I

Esimerkkejä tapauksista, joissa tasapainotestiä on sovellettu.

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta

- N 602 / 2007 – Soutien de l'AII en faveur du programme MaXSSIMM, päätös 20.5.2008, julkinen versio ei vielä saatavilla
- N 469 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme «QUAERO», päätös 11.3.2008, julkinen versio ei vielä saatavilla
- N 447 / 2007 – TURBOMECA (groupe SAFRAN), EUVL C 94, 16.4.2008
- N 435 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « MINImage », 30.1.2008
- N 349 / 2007 – Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS, EUVL C 304 15.12.2007
- N 195 / 2007 – Rolls-Royce Deutschland Ltd. & Co. KG, EUVL C 18, 15.5.2008
- N 185 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme «NANOSMART» , EUVL C 284, 27.11.2007
- N 112 / 2007 – THESEUS, EUVL C 227, 27.9.2007
- N 89 / 2007 – Projet d'aide de l'Agence de l'innovation industrielle au PMII HOMES, EUVL C 275, 16.11.2007
- N 887 / 2006 – Projet Bernin 2010, EUVL C 200, 28.8.2007
- N 854 / 2006 – Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, EUVL C 182, 4.8.2007
- N 708 / 2006 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme «BioHub», EUVL C 67, 23.3.2007
- N 674 / 2006 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal, EUVL C 120, 31.5.2007

Koulutus

- C 18 / 2007 - Koulutustuki DHL:lle (Leipzig), EUVL C 213, 12.9.2007
- C 35 / 2007 - Koulutustuki Belgian Gentissä toimivalle Volvo Carsille, EUVL C 265, 7.11.2007
- C 23 / 2007 – Vauxhall Motors Ltd – Koulutustuki Ellesmere Portin tuotantoyksikölle, EUVL C 243, 17.10.2007

- N 541 / 2006 – Koulutustuki Fiat Auto -yritykselle, EUVL C 220, 20.9.2007
- C 14 / 2006 – Koulutustuki General Motors Belgiumille, EUVL C 210, 1.9.2006

Yleisradiotoiminta

- C 25/2004 – DVB-T Berlin-Brandenburg, EUVL L 200, 22.7.2006

Laajakaista

- N 570 / 2007 – Laajakaista Baden-Württembergin maaseutualueilla, EUVL C 282, 24.11.2007
- N 117 / 2005 – Kaikki laajakaistaverkkoa koskevat julkisen sektorin hankinnat Skotlannissa, EUVL C 204, 26.8.2006
- N 473 / 2007 – Laajakaistayhteydet Alto Adigessa, EUVL C 289, 1.12.2007
- N 475 / 2007 – National Broadband Scheme – Irlanti, EUVL C 282, 24.11.2007
- N 118 / 2006 – Laajakaistaviestintäverkon kehittäminen maaseutualueilla, EUVL C 296, 6.12.2006
- N 284 / 2005 – Alueellinen laajakaistaohjelma – alueverkko-ohjelman II ja III vaiheet, EUVL C 207, 30.8.2006

Riskipääoma

- N 521/2007 – Clusterfonds ”Start-up!”. Riskipääomajärjestelmä – Saksa (Baijeri), EUVL C 100, 22.4.2008
- N 287 / 2007 – Business Expansion Scheme (BES), incorporating the Seed Capital Scheme (SCS), EUVL C 238, 10.10.2007
- N 263 / 2007 – Teknologiarahasto TGFS, Saksa (Sachsen), EUVL C 93, 15.4.2008
- N 330 / 2006 - Berlin Kapital Fonds, EUVL C 67, 23.3.2007
- N 599/2005 – Tuki alkupääomarahastojen perustamiselle, EUVL C 240, 5.10.2006

Muut

- N 581 / 2007 – Sosiaaliturvamaksujen alentaminen tietyillä palvelualoilla, EUVL C 59, 4.3.2008

Esimerkkejä aluetukitapauksista, joissa markkinat määriteltiin

- N 767 / 2007 – LIP – RO – Ford Craiova, EUVL C 248, 30.4.2008
- N 582 / 2007 – LIP – DE – Propapier PM 2 KG, EUVL C 131, 29.5.2008

- N 907 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – Matrai Eromu, EUVL C 227, 27.9.2007
- N 900 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – CELBI, S.A, EUVL C 271, 14.11.2007
- N 899 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – Artensa, EUVL C 227, 27.9.2007
- N 898 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – Repsol Polimeros, EUVL C 220, 20.9.2007
- N 872 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – Qimonda, 30.1.2008, julkinen versio ei vielä saatavilla
- N 863 / 2006 - Monialaiset puitteet 2002 - Avancis, EUVL C 227, 27.9.2007
- N 850 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – Q-Cells, EUVL C 270, 13.11.2007
- N 810 / 2006 – AMD, Dresden, monialaiset puitteet 2002, EUVL C 246, 20.10.2007
- N 564 / 2006 - Monialaiset puitteet 2002 – Auxílio individual à About the Future – Empresa produtora de Papel S.A., EUVL C 291, 5.12.2007
- N 549 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – Atlantica Invest AG, EUVL C 213, 12.9.2007
- N 409 / 2006 – Monialaiset puitteet 2002 – HighSi GmbH, EUVL C 77, 5.4.2007
- N 17 / 2006 – First Solar (Monialaiset puitteet), EUVL C 259, 27.10.2006