

Valtioneuvoston vastine – notifikaatio

1. Esillä olevan tilanteen ongelma on se, että vallitsee epätietoisuus siitä, sisältyykö maakuntien liikelaitosten konkurssisuojaan kiellettyä valtioneuvoston tukea. Konkurssisuoja on itsessään implisiittisen takauksen muodossa annettava etuus, mutta sen luonne SEUT 107 artiklassa tarkoitettuna valtioneuvoston tukena riippuu siitä, ovatko maakuntien liikelaitokset yrityksiä eli harjoittavatko ne taloudellista toimintaa. Kysymykseen ei löydy yksiselitteistä vastausta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.
2. Jos kyseessä on taloudellinen toiminta ja sitä kautta valtiotuki, järjestelmä on ilmoitettava (notifioitava) komissiolle uutena tukena ja sitä ei saa ottaa käyttöön ennen komission hyväksyntää (*stand still velvoite*). Jos kyseessä ei ole tuki, ei myöskään ole ilmoitusvelvollisuutta eikä *stand still* velvoitetta.
3. Jäsenvaltion hallituksella olla lähtökohtaisesti oikeus ottaa riski eli luottaa omaan arvioonsa, jos se on perusteltu. Jos jäsenvaltiolla on perusteltuja epäilyksiä, lojaliteettivelvollisuudesta seuraa nähdäkseni velvoite selvittää asia unionin oikeuden mahdollistamilla keinoilla. Yleisen tuomioistuimen Slovakia-tuomion jälkeen ei voida perustellusti katsoa, että kysymykseen ei sisältyisi perusteltuja epäilyksiä.
4. Unionin lainsäätäjällä on luonut erityisen menettelyn, jolla jäsenvaltio voi oikeusvarmuuden turvaamiseksi saattaa asian komission arvioitavaksi. Tämä menettely on komission asetuksen 794/2004 (muutettuna asetuksella 2015/2282) liitteen I 1 d kohdassa tarkoitettu oikeusvarmuusilmoitus, jonka tavoitteena on se, että komission tekee neuvoston asetuksen 1589/2015 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun päätöksen, jossa se toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea.
5. Oikeusvarmuusilmoituksessa ja mainitun komission asetuksen I liitteen 1 b kohdassa tarkoitettussa ilmoituksessa ainoana erona on jäsenvaltion oma arvio tilanteesta; 1 b kohdassa jäsenvaltio pitää toimenpidettä tukena, mutta hakee sille komission hyväksymistä, 1 d kohdassa jäsenvaltio pitää toimenpidettä ei-tukena, mutta haluaa asiasta oikeusvarmuussyistä komission päätöksen. Itse ilmoitusmenettely (notifikaatio) on täsmälleen samanlainen käyttäen samaa lomaketta ja samoja sähköisiä ilmoitusjärjestelmiä. Kummassakin tapauksessa komission on aloitettava muodollinen tutkinta, jos sillä on vakavia vaikeuksia arvioida toimenpiteen luonnetta tai soveltuvuutta yhteismarkkinoille.
6. Unionin yleinen tuomioistuin on kiteyttänyt tämän maaliskuussa 2018 tuomiossaan asiassa T-108/16, Naviera Armas v. Komissio (k.46 ja 48) seuraavasti: ”Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun komissio SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn puitteissa tehdyn ensimmäisen tutkinnan jälkeen ei ole vakuuttunut siitä, että toimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”tuki”, tai siinä tapauksessa, että se katsotaan tueksi, että se on yhteensopiva EUT-sopimuksen kanssa, tai silloin, kun komissio ei ole tässä menettelyssä kyennyt ratkaisemaan kaikkia kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuutta koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, ilman että sillä olisi tältä osin harkintavaltaa./ Sellaisten vakavien vaikeuksien käsite, joiden olemassaolo velvoittaa komission aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn, on lisäksi objektiivinen. Tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava riidanalaisen päätöksen antamiseen liittyvien olosuhteiden ja komission perusteenaan käyttämien arviointien perusteella objektiivisin perustein ottamalla huomioon päätöksessä esitettyjen perustelujen lisäksi myös ne seikat, jotka

komissiolla oli tiedossaan, kun se lausui riidanalaisten tukien olemassaolosta tai soveltuvuudesta sisämarkkinoille.”

7. Oikeusvarmuusilmoituksen tapauksessa jäsenvaltiolla ei liene *stand still*-velvoitetta, jos ja kun sen perusteltuna lähtökohtana on, että toimenpide ei muodosta kiellettyä valtion-tukea. Olen todennut marraskuussa lausunnossani perustuslakivaliokunnalle tukeutuen unionin yleisen tuomioistuimen tuomioon asiassa T-554 ja 555/15, Unkari vs. Komissio, että *vasta komission päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tai vastaavasti kansallisen tuomioistuimen asettama täytäntöönpanokielto muodostaa oikeudellisen esteen toimenpiteen soveltamiselle*. Tällaisen päätöksen tekemiseen saakka jäsenvaltio, tuensaajaryitykset ja muut taloudelliset toimijat voivat uskoa, että toimenpide toteutetaan sääntöjenmukaisesti. Sitä vastoin komission päätöksen tekemisen jälkeen, tämän toimenpiteen laillisuudesta on ainakin vahvoja epäilyksiä, joiden takia jäsenvaltion on keskeytettävä toimenpiteen soveltaminen. Kansallisen toimenpiteen luokittelu sääntöjen vastaiseksi valtiontueksi muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa (väli)päätöksessä velvoittaa jäsenvaltion, jolle päätös on osoitettu, välittömästi keskeyttämään kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanon.
8. Kansallisen tuomioistuimen kannalta sillä, onko notifikaatio tehty hyväksymisen saamiseksi vai oikeusvarmuuden vuoksi ei liene ratkaisevaa merkitystä. Se ei voine tilanteessa, jossa menettely on vireillä komissiossa, päättää toimenpidekiellosta tai takaisin perinnästä, vaan näiltä osin komission käsittelyllä on vireilläolo -vaikutus (*lis pendens*). Kansallisten tuomioistuimen tehtävä valtiontukien valvonnassa on turvata komission mahdollisuuksia käyttää toimivaltaansa, ei kilpailla komission kanssa.
9. *Stand still*-velvoite kieltää toimenpiteen ”käyttöön oton”. Konkurssisuojusta johtuva valtiontuki syntyy itsessään lainsäädännöstä, oikeammin sen puuttumisesta liikelaitosten maksukyvyttömyysmenettelyn osalta. Tällainen lainsäädäntö voi synnyttää etua vasta kun sen vastaanottajat ovat olemassa ja voivat hankkia rahoitusta itselleen. Olen ymmärtänyt, että tämä olisi maakuntien SOTE-keskusten kohdalla tilanne vasta 2022.
10. Edellä esitetyn perusteella katson, että valtioneuvosto on oikeassa pitäessään oikeusvarmuusnotifikaatiota riittävänä. Ei ole olemassa mitään vahvempaa tai nopeampaa keinoa asian selvittämiseksi. Valtioneuvostolla voi olla oikeudellista velvollisuutta ilmoittaa mitään toimenpidettä valtiontukena, jos se ei sitä sellaisena pidä, vaikka sillä nähdäkseni onkin oikeudellinen velvollisuus oikeusvarmuusilmoituksen tekemiseen.
11. Mahdollinen *stand still*-velvoite syntyy, jos komissio päättää aloittaa muodollisen tutkinnan, ja se estää SOTE-keskusten toiminnan aloittamisen. Tähän nähden ei ole perusteita lykätä valinnanvapauslainsäädännön voimaantuloa sinänsä.
12. Tietenkään komission päätökset eivät ole lopullisia, jos niistä valitetaan ja valitus otetaan tutkittavaksi (mikä on valituspuhevaltaisten osapuolten puuttuessa poikkeuksellista, jos komissio on katsonut, että kysymyksessä ei ole valtiontuki). Kansallisella tasolla notifikaatio kuitenkin saa aikaan oikeusvarmuutta, koska se poistaa kansallisten tuomioistuinten toimintavelvollisuuden. Yleisemmin ei hallintopäätösten valituskelpoisuus oikeuttane ajattelemaan, että esimerkiksi veroilmoituksen tekeminen tai rakennusluvan hakeminen on turhaa, koska viranomaisen päätös voi kumoutua tai muuttua tuomioistuimessa.
13. Muodollista notifikaatiomenettelyä ei voida tehokkaasti korvata vapaamuotoisella tietojenvaihdolla ja konsultaatiolla komission ja jäsenvaltion välillä, vaan oikeusvaikutuksia on vain komission asetuksen 3 artiklan mukaisella menettelyllä. Komission jäsenten kabinettien jäsenet eivät ole toimielimen virkamiehiä vaan komissaarien avustajia, eikä heillä ole toimivaltaa antaa toimielintä sitovia tai vastaanottajalle luottamuksen suojaa antavia kannanottoja.

EU-oikeudellinen säädöspohja

SEUT

SEUT 107 artikla kieltää sisämarkkinoille soveltumattomat valtiontuet yrityksille.

SEUT 108.3 artikla velvoittaa jäsenvaltiot ilmoittamaan uusista tuista komissiolle. Niitä ei saa ottaa käyttöä ennen kuin komissio on hyväksynyt ne (*stand still*-velvoite).

Neuvoston asetus 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodifikaatio)

2 artikla

Uudesta tuesta ilmoittaminen

1. Jollei SEUT-sopimuksen 109 artiklan tai sen muiden asiaa koskevien määräysten nojalla annetuissa asetuksissa toisin säädetä, asianomaisen jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. **Komissio ilmoittaa viipymättä asianomaiselle jäsenvaltiolle ilmoituksen vastaanottamisesta.**

2. Asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava ilmoituksessaan **kaikki tarvittavat tiedot**, jotta komissio pystyy tekemään 4 ja 9 artiklan mukaisen päätöksen, jäljempänä 'täydellinen ilmoitus'.

3 artikla

Täytäntöönpanokielto

Tukea, **josta on 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ilmoitettava, ei saa ottaa käyttöön** ennen kuin komissio on tehnyt, tai sen katsotaan tehneen, päätöksen tällaisen tuen hyväksymisestä.

4 artikla

Ilmoituksen alustava tutkinta ja komission päätökset

1. Komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Komissio tekee päätöksen tämän artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan soveltamista.

2. **Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.**

3. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että **ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, se päättää, että tuki soveltuu sisämarkkinoille, jäljempänä 'vastustamatta jättämistä koskeva päätös'**. Päätöksessä on mainittava, mitä SEUT-sopimuksen mukaista poikkeusta on sovellettu.

4. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen **soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn, jäljempänä 'muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös'.**

5. Tämän artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut päätökset on **tehtävä kahden kuukauden kuluessa**. Tämä määräaika alkaa täydellisen ilmoituksen vastaanottamista seuraavasta päivästä. **Ilmoitusta pidetään täydellisenä, jos komissio ei pyydä lisätietoja kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta tai muun pyydetyn lisätiedon vastaanottamisesta.** Määräaikaa voidaan jatkaa komission ja asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella. Komissio voi tarvittaessa asettaa lyhyempiä määräaikoja.

6. **Jos komissio ei ole tehnyt päätöstä 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti ja 5 kohdassa asetetussa määräajassa, tukea pidetään komission hyväksymänä.** Tällöin asianomainen jäsenvaltio voi ottaa kyseiset toimenpiteet käyttöön ilmoitettuaan siitä ennalta komissiolle, jollei komissio tee tämän artiklan nojalla päätöstä 15 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.

KOMISSION ASETUS (EY) N:o 794/2004, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta, asetuksella 2015/2282 muutettuna valtioneuvoston ilmoituslomakkeiden ja tietolomakkeiden osalta

2 artikla

Ilmoituslomakkeet

...uusien tukien koskevat ilmoitukset on ... liitteessä I olevassa I osassa esitetyllä lomakkeella

3 artikla

Ilmoitusten toimittaminen

1. Kyseisen jäsenvaltion nimeämä henkilö toimittaa ilmoituksen sähköisen validoinnin välityksellä komissiolle. Tällaista validoitua ilmoitusta pidetään pysyvän edustajan lähettämänä.

2. Komissio osoittaa kirjeenvaihtonsa kyseisen jäsenvaltion pysyvälle edustajalle tai muuhun jäsenvaltion ilmoittamaan osoitteeseen.

....

4. Poikkeuksellisissa olosuhteissa ja komission ja kyseisen jäsenvaltion sopimuksen perusteella ilmoituksen tai ilmoitukseen liittyvän kirjeenvaihdon toimittamiseen voidaan käyttää soveltuvaa muuta viestintäkanavaa kuin 3 kohdassa tarkoitettuja viestintäkanavia.

Ellei tällaista sopimusta ole, ilmoitusta tai ilmoitukseen liittyvää kirjeenvaihtoa, jonka jäsenvaltio on lähettänyt komissiolle jotakin muuta viestintäkanavaa kuin 3 kohdassa tarkoitettuja viestintäkanavia käyttäen, ei pidetä komissiolle toimitettuna.

OSA I

YLEISTIEDOT

1. Ilmoituslaji

Mitä seuraavista lomakkeella toimitetut tiedot koskevat?

- a) Ennakoilmoitusta. Tässä tapauksessa ei ehkä ole tarpeen täyttää koko lomaketta tässä vaiheessa vaan riittää, että sovitte komission kanssa, mitkä tiedot ovat tarpeen ehdotetun toimenpiteen alustavaa arviointia varten.
- b) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusta..
- d) [Toimenpidettä, joka ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, mutta josta ilmoitetaan komissiolle oikeusvarmuuden vuoksi.

Jos valitsitte kohdan d, ilmoittakaa alla, miksi ilmoituksen tekevä jäsenvaltio katsoo, ettei toimenpide ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Esittäkää toimenpiteestä kattava arviointi seuraavien neljän kriteerin perusteella. ..

...

Annetaanko ilmoitetulla toimenpiteellä etua yrityksille?

...

4. Kansallinen oikeusperusta

4.1 Esittäkää tukitoimenpiteen kansallinen oikeusperusta, myös täytäntöönpanosäännökset ja niiden lähteet:

Kansallinen oikeusperusta: ...

...

Täytäntöönpanosäännökset (tarvittaessa):

...

...

Viitteet (tarvittaessa):

...

4.2 Liittäkää tähän ilmoitukseen yksi seuraavista:

- a) jäljennös aiheellisista otteista oikeusperustan lopullisista teksteistä (ja oikeusperustan suora internetosoite, jos sellainen on olemassa)
- b) jäljennös aiheellisista otteista oikeusperustan luonnosteksteistä (ja suora internetosoite, jos sellainen on olemassa)

4.3 Jos kyseessä on lopullinen teksti, sisältääkö se täytäntöönpanoa lykkäävän lausekkeen, jonka mukaan tuki voidaan myöntää vasta komission hyväksytyä sen?

Kyllä

Ei: sisältyikö luonnostekstiin tällainen lauseke?

Kyllä

Ei: miksi oikeusperustan tekstiin ei sisällytetty tällaista lauseketta?

...

4.4 Jos oikeusperustan teksti sisältää täytäntöönpanoa lykkäävän lausekkeen, ilmoittakaa, tuleeko tuen myöntämispäivä olemaan:

komission antaman hyväksynnän päivä

päivä, jona kansalliset viranomaiset sitoutuivat myöntämään tuen, jos komissio hyväksyy sen

...