

Asia

Komission 2021 luonnos tiedonannoksi valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa

Kokous

02.03.2021 - 02.03.2021

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio käynnisti 22.1.2021 julkisen kuulemisen luonnoksesta komission tiedonannoksi valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa. Tiedonanto korvaa valtioneuvoston päätösten soveltamista kansallisissa tuomioistuimissa koskevan vuoden 2009 tiedonannon (*Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa* (EUVL C 85, 9.4.2009)).

Tiedonannon tarkoituksena on antaa kansallisille tuomioistuimille ja muille asianomaisille tahoille käytännön tietoja valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisella tasolla ja antaa ohjeita jäsenvaltioiden tuomioistuimille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukaisesti. Tiedonanto ei velvoita kansallisia tuomioistuimia eikä vaikuta niiden riippumattomuuteen. Tiedonannolla pyritään lisäksi edistämään tiiviimpää yhteistyötä komission ja kansallisten tuomioistuinten välillä esittämällä kaikki käytettävissä olevat yhteistyövälineet ja käsittelemällä valtioneuvoston päätösten rikkomisen seurauksia.

Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on tarjota tehokas oikeussuoja kolmansille osapuolille, kun tukitoimenpide on toteutettu SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanokiellon vastaisesti ennen, kuin komissio on hyväksynyt toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komissio julkaisi vuonna 2019 tutkimuksen valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa sekä kansallisten tuomioistuinten päätöksistä kaikissa jäsenvaltioissa. Tutkimuksessa kävi ilmi, että kansallisille tuomioistuimille osoitettujen valtioneuvoston päätösten määrä kasvoi vuosina 2007–2017. Kasvusta huolimatta kansalliset tuomioistuimet myönsivät korjaavia toimia vain harvoin, ja vahingonkorvausvaatimukset muodostavat vain pienen osan asioista. Lisäksi vuoden 2009 tiedonannossa ja menettelyasetuksessa 2015/1589 käyttöön otettuja yhteistyökeinoja ei ole käytetty laajalti. Komission käytännöt sekä unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö ovat myös kehittyneet vuoden 2009 tiedonannon antamisen jälkeen.

Komissio järjesti jäsenvaltioille 2.3.2021 valmistelukokouksen, jossa se esitteli kansallisissa tuomioistuimissa sovellettavaa valtioneuvoston päätösten soveltamista koskevan tiedonannon uudistamisen tavoitteita ja keskeistä sisältöä. Kokouksessa suuri osa jäsenvaltioista katsoi, että tiedonannon uusiminen oli ajankohtaista, mutta jäsenvaltiot antaisivat tarkemmat kommenttinsa kirjallisesti julkisen kuulemisen yhteydessä. Julkinen kuuleminen päättyi 16.4.2021.

Suomen kanta

Suomi kannattaa valtioneuvoston päätösten soveltamista kansallisissa tuomioistuimissa koskevan vuoden 2009 tiedonannon uudistamista. EU:n valtioneuvoston ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta on olennaista, että valtioneuvoston soveltamista valvotaan tehokkaasti myös kansallisella tasolla, ja että sääntöjenvastaisesti annetun valtioneuvoston kilpailulle haitalliset vaikutukset poistetaan. Valtioneuvoston soveltaminen kansallisissa tuomioistuimissa on yhä keskeisemmässä roolissa, kun suuri osa tuesta myönnetään erilaisten ennakkoilmoituksesta poikkeavien sääntöjen kuten yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Kansallisissa tuomioistuimissa on mahdollista puuttua erityisesti sellaiseen sääntöjenvastaiseen valtioneuvostoon, joka ei kuulu komission valvonnan painopisteisiin. Suomi pitää erityisen hyvänä sitä, että komissio on tuonut tiedonannossa esiin lukuisia hyviä käytäntöjä komission ja jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyen. Suomi katsoo, että tuomioistuimissa tapahtuvan tehokkaan valtioneuvoston soveltamisen edistämiseen tulee kiinnittää huomiota myös tiedonannon jatkovalmistelussa. Suomi pitää tärkeänä, että tehokkuusperiaatteen mukaisesti kansallisten tuomioistuinten tulisi voida käsitellä EU:n valtioneuvoston soveltamiseen liittyviä kysymyksiä tiedonannon periaatteiden mukaisesti kolmansien osapuolten oikeussuojan turvaamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (jäljempänä *SEUT-sopimus*) kieltää lähtökohtaisesti valtioneuvostot yritystoiminnalle, koska yritykselle myönnettävä julkinen tuki voi antaa sille muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna valikoivaa taloudellista etua, joka voi vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa määriteltyjä tavoitteita.

Jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti velvollisuus ilmoittaa tuet ja tukiohjelmat komissiolle ennen tuen myöntämistä. Tukea ei saa myöntää, ennen kuin komissio on hyväksynyt tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi. Euroopan komissiolle on SEUT-sopimuksen mukaan yksinomainen toimivalta arvioida tukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Viime vuosina ilmoitusvelvollisuutta koskevasta pääsäännöstä on kuitenkin säädetty laajoja poikkeuksia. Suurin osa EU-maiden valtioneuvostosta (97% tukiohjelmakohtaisesti tarkasteltuna) myönnettiin näiden poikkeuksien nojalla välittömästi ennen koronakriisiä. Näiden tukien jälkivalvonnassa on osoitettu, että poikkeusten nojalla myönnettyjä tukia merkittävä osa ei noudata poikkeukselle säädettyjä edellytyksiä. Komissiolle ei kuitenkaan ole resursseja tutkia kaikkia säädettyjen poikkeuksien nojalla myönnettyjä tukia jälkikäteen. Komission toimivaltuudet suojata kolmansien osapuolten oikeuksia ovat jo lähtökohtaisesti rajalliset, sillä komissio ei voi määrätä tukea takaisinperittäväksi ilman, että se tutkii, onko kyseessä sisämarkkinoille soveltuva tuki. Nämä tutkinnat ovat pitkäkestoisia, ja edellyttävät perusteellista arviointia.

Tukien pääasiallisen myöntämismenettelyn muutosten ja komission valtioneuvoston valvonnan rajoitteiden johdosta kansallisten tuomioistuinten rooli tuen ennakkoilmoitusvelvollisuuden ja siitä säädettyjen poikkeuksien ehtojen valvonnassa ja kolmansien osapuolten oikeuksien suojaamisessa korostuu. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten on arvioitava, onko tukea annettaessa noudatettu SEUT 108 artiklan 3 kohdan ilmoitusvelvoitteita. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on suojata yksityisen oikeudet siinä tapauksessa, että tätä kohtaa tai siitä säädettyjen poikkeuksien ehtoja on rikottu. Tuomioistuin voi usein toteuttaa tätä valvontaa nopeammin ja tehokkaammin kuin komissio. Tuomioistuin voi esimerkiksi estää EU:n valtioneuvoston soveltamisen vastaisen

tuen maksamisen tai edellyttää jo myönnetyn tuen takaisinperintää pelkästään sillä perusteella, että edellä mainittua ilmoitusvelvoitetta on rikottu (tutkittamatta tuen hyväksyttävyyttä).

Tuomioistuintiedonannon tarkoituksena on selkeyttää komission kantaa jäsenvaltioiden tuomioistuinten velvollisuuksista soveltaa valtioneuvoston päätöksiä ja toimia komission kanssa vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Tiedonannossa tehdään selkoa EU-tuomioistuimen kansallisten tuomioistuinten toimintaa koskevista ratkaisuista.

Tiedonannon 2 luvussa esitellään valtioneuvoston päätösten soveltamisen yleiset periaatteet. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinta velvoittaa SEUT-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan vilpittömän yhteistyön periaate, josta johtuvaa keskinäisen avunannon velvoitetta sovelletaan myös kansallisiin tuomioistuihin. Komissio avustaa kansallisia tuomioistuinta niiden soveltaessa unionin oikeutta, ja kansalliset tuomioistuimet avustavat vastavuoroisesti komissiota sen tehtävien hoitamisessa. Kansallisten tuomioistuinten on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ne täyttävät unionin oikeuteen perustuva velvoitteensa, ja pidättäytyvä tekemästä päätöksiä, jotka voivat vaarantaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tai SEUT-sopimuksen tavoitteiden saavuttamisen.

SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan välitön oikeusvaikutus merkitsee sitä, että kansallisten tuomioistuinten on toteutettava kaikki aiheelliset toimet kansallisen oikeutensa mukaisesti kyseisen määräyksen rikkomisen seurauksiin puuttumiseksi. Vaikka kansalliset tuomioistuimet toimivat jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden puitteissa, kansallisiin menettelyihin on sovellettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita. Näiden mukaan kansallisen oikeuden soveltaminen ei voi johtaa siihen, että kansallisten tuomioistuinten on mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa varmistaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan noudattaminen. Sovellettava kansallinen lainsäädäntö ei vastaavuusperiaatteen mukaisesti saa olla epäedullisempi kuin samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita sääntelevä lainsäädäntö, eikä sillä tehokkuusperiaatteen johdosta saada tehdä unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

Näiden periaatteiden johdosta yksityisten asiavaltuutta ja asianosaisintressiä koskevat kansalliset säännöt eivät saisi loukata heidän oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan unionin oikeudessa myönnettyjä oikeuksia käytettäessä. Kansallisten tuomioistuinten on arvioitava kantajan oikeudellinen asianosaisintressi riippumatta siitä, onko tukitoimenpiteestä johtuva kilpailun vääristyminen vaikuttanut suoraan kantajaan. Veroasioiden osalta verovelvollisilla kolmansilla voidaan katsoa olevan asianosaisintressi täytäntöönpanokieltoa rikkovan veron palauttamiseksi ainoastaan, jos niiltä kannettava vero on osa sääntöjenvastaisen valtioneuvoston rahoittamista. Verovelvolliset eivät voi vedota tukitoimenpiteen sääntöjenvastaisuuteen muussa tilanteessa edes silloin, kun ne ovat tuen saavan yrityksen kilpailijoita.

Kukin jäsenvaltio nimeää itse kansallisessa oikeusjärjestyksessään tuomioistuimet, jotka ovat toimivaltaisia sääntöjenvastaisen tuen myöntämistä koskevilla menettelyillä. Jäsenvaltiot määrittelevät näitä oikeustoimia koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännöt edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan.

Oikeusvoiman periaatteen mukaan lopullisia tuomioita ei voida enää kyseenalaistaa, mutta kansallisten tuomioistuinten on pantava täysimääräisesti täytäntöön unionin oikeuden säännökset ja määräykset muun muassa jättämällä omasta aloitteestaan soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä. Oikeusvoima koskee vain ratkaistuja kysymyksiä, mutta ei niitä, joita ei ole otettu esille. Tuomioistuin ei myöskään voi rajoittaa komission yksinomaista toimivaltaa estämällä komissiota toteuttamasta tukea sääntöjenvastaiseksi.

Tiedonannon 3 luvussa esitellään komission valtioneuvoston päätöksiin liittyvät tehtävät. Valtioneuvoston ennakkovalvontajärjestelmän pääsääntönä toimivan SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti tuen toteuttamista tulee lykätä, kunnes komissio tekee päätöksen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Tuen olemassaolon ja ennakkovalvontajärjestelmän soveltuvuuden arviointi kuuluu sekä komission että kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan. Sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi kuuluu yksinomaan komissiolla. Komission toimet voivat rajoittaa kansallisten tuomioistuinten toimivallan käyttöä. Komission päätöksissään tekemä valtioneuvoston toimien arviointi rajoittaa kansallisten tuomioistuinten toimivallan käyttöä. Kansalliset tuomioistuimet eivät päätöksillään voi rajoittaa komission yksinomaista toimivaltaa. Komissio voi menettelyasetuksen nojalla antaa päätöksiä sääntöjenvastaisuudesta ja sisämarkkinoille soveltuvuudesta, sekä väliaikaisista toimenpiteistä komission suorittaman arvioinnin ajaksi.

Tiedonannon 4 luvussa esitellään komission yksityiskohtaisia näkemyksiä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa, erityisesti niiden velvoitteita noudattaa komission päätöksiä (luku 4.1) ja kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa arvioida, onko tuki myönnetty täytäntöönpanokiellon vastaisesti sekä määrätä toimista, joilla tällaisen tuen kilpailua vääristävä vaikutus poistetaan (4.2). Kansalliset tuomioistuimet arvioivat tuen olemassaolon, jotta ne voivat tarvittaessa soveltaa SEUT –sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan suoraan sovellettavaa täytäntöönpanokieltä. Kansallisten tuomioistuinten on myös tarvittaessa arvioitava ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisedellytysten täyttyminen, sovellettava kansallisia vanhentumisaikoja, sekä turvattava täytäntöönpanokiellon rikkomisen kohteena olevien yksityisten oikeudet palauttamalla ennen tuen myöntämistä vallinneen tilanteen. Tuomioistuimella voi olla velvollisuus keskeyttää tai lopettaa toimenpiteen täytäntöönpano, määrätä tarvittavia välikäytäntöjä, määrätä sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä korkoineen, sekä käsitellä täytäntöönpanokiellon rikkomisesta seuraavia vahingonkorvauskanteita.

Tiedonannon 5 luvussa esitellään komission mahdollisuuksia avustaa kansallisia tuomioistuimia. Näihin kuuluvat mm. tietojen toimittaminen tuomioistuimille, valtioneuvoston päätösten soveltamista koskevien lausuntojen antaminen sekä kirjallisten *amicus curiae* –huomautusten toimittaminen kansallisille tuomioistuimille. Lisäksi kansallisia tuomioistuimia kehoitetaan toimittamaan komissiolle viipymättä jäljennös kirjallisista tuomioista, jotka tuomioistuimet ovat antaneet komission toimitettua tietoja, lausunnon, tai esitettyä *amicus curiae*-huomautuksia.

Tiedonannon 6 luvussa esitetään komission näkemys EU-tuomioistuimen valtioneuvoston päätösten ja –päättösten täytäntöönpanon laiminlyönnin seurauksia koskevasta oikeuskäytännöstä sekä sovellettavista unionin primaari- ja sekundaarioikeuden säännöistä (menettelyasetus, SEUT 108(3) artikla sekä SEUT 258 ja 260 artiklat).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaan valtioneuvoston sääntely kuuluu komission toimivaltaan. Komissiolla on yksinoikeus Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnan alla antaa yksityiskohtaisia sääntöjä koskien tukien hyväksyttävyyttä 107 artiklan 2 ja 3 kohtien nojalla. Jäsenvaltioita kuullaan asiantuntijan roolissa.

Vaikka SEUT-sopimus ei sisällä nimenomaista säännöstä valtioneuvoston valvonnasta kansallisissa tuomioistuimissa, unionin tuomioistuin on todennut, kansallisten tuomioistuinten on sovellettava SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa säädetystä

yleisestä periaatetta, jonka mukaan valtiontuet ovat kiellettyjä, ja että kansalliset tuomioistuimet turvaavat SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa vahvistetun täytäntöönpanokiellon vaikuttavuuden. Unionin tuomioistuimet ovat sittemmin antaneet lisäohjeita mm. asianosaisasemasta ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisen oikeusvaikutuksista.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa ei käsitellä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston (EU-12) sekä tuomioistuinviraston kirjalliset kommentit tiedonantoluonnokseen pyydettiin toimittamaan 17.2. mennessä. EU-12 jaoston kirjallinen menettely 24.3.21-30.3.21.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Tiedonantoluonnos ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonantoluonnoksella ei ole suoria budjettivaikutuksia. Valtiontukisääntelyn tehokas valvonta kaikissa jäsenvaltioissa edistää sisämarkkinoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Tehokas valvonta myös rajoittaa Suomen tarvetta osallistua sisämarkkinoille haitallisiin tukikilpailuihin.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Luonnos komission tiedonannoksi Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa:

https://ec.europa.eu/competition/consultations/2021_sa_enforcement_notice/enforcement_notice_fi.pdf ;
https://ec.europa.eu/competition/consultations/2021_sa_enforcement_notice/enforcement_notice_sv.pdf

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Samuli Miettinen, työ- ja elinkeinoministeriö, samuli.miettinen@tem.fi, 050 526 5134 .

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat	valtiontuki
Hoitaa	TEM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, RUOKA, SM, UM, VM, VNK, VTV
