



Bryssel 19.7.2018  
COM(2018) 547 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**EU:n sisäisten sijoitusten suojaaminen**

## **I. Johdanto**

### ***Sijoitusten edistäminen ja suojaaminen EU:ssa***

Euroopan unionin sisämarkkinat ovat ainutlaatuinen sijoitusmahdollisuuksia tarjoava alue. *Euroopan investointiohjelman*<sup>1</sup> keskeinen tavoite on luoda ennustettavampi, vakaampi ja selkeämpi sääntely-ympäristö sijoitusten edistämiseksi. Osana tätä työlohkoa *pääomamarkkinaunionia koskevassa toimintasuunnitelmassa*<sup>2</sup> ja sen *väliarvioinnissa*<sup>3</sup> korostettiin, että vakaa liiketoimintaympäristö on ratkaisevan tärkeä sijoitusten lisäämiseksi Euroopan unionissa. Komissio on sitoutunut pitämään yllä ja parantamaan ennustettavaa, vakaata ja selkeää sääntely-ympäristöä sekä sijoittajien oikeuksien tehokasta täytäntöönpanoa. Tämän tiedonannon tarkoituksena on antaa ohjeistusta EU:n nykyisistä säännöistä, jotka koskevat EU:ssa tehtyjen rajatylittävien sijoitusten kohtelua.

Vuosikymmenten kuluessa unionin oikeus on vähitellen kehittynyt, ja nykyisellään se tarjoaa sijoittajille korkeatasoisen suojan muttei välttämättä ratkaise kaikkia ongelmia, joita sijoittajat saattavat kohdata toiminnassaan. Unionin oikeus on ollut perusta sisämarkkinoiden kehittämiselle alueeksi, jolla sijoittajilla on vapaus perustaa yritys, sijoittaa yrityksiin, tuoda ja viedä tavaroita ja tarjota palveluja valtioiden rajojen yli ja hyötyä tasavertaisesta ja syrjimättömästä kohtelusta ylirajaisesti. Pääoman vapaa liikkuvuus tukee kaikkia sijoituksia, ja perustamissopimuksessa kielletään rajatylittäviä pääomanliikkeitä ja maksuja aiheettomasti estävät tai rajoittavat toimenpiteet.

Samaan aikaan unionin oikeudessa sallitaan markkinoiden sääntely oikeutettujen yleisten etujen (esimerkiksi yleinen turvallisuus, kansanterveys, sosiaaliset oikeudet, kuluttajansuoja ja ympäristönsuojelu) perusteella, millä saattaa olla seurauksia myös sijoitusten kannalta. EU:n ja jäsenvaltioiden viranomaisilla on velvollisuus yhtäältä suojella sijoituksia ja toisaalta säännellä markkinoita. Sen vuoksi EU ja jäsenvaltiot voivat oikeutetusti toteuttaa toimenpiteitä näiden etujen suojelemiseksi, millä voi olla kielteinen vaikutus sijoituksiin. Ne voivat kuitenkin tehdä niin vain tietyissä olosuhteissa, tietyin edellytyksin ja EU:n oikeussääntöjen mukaisesti.

EU:ssa rajatylittävien sijoitusten tekijät voivat vedota välittömästi sovellettaviin EU-oikeuksiin, jotka ovat kansalliseen oikeuteen nähden ensisijaisia. Kansallisilla tuomioistuimilla on erityisasema ja erityisiä vastuualueita sijoitusten suojaamisessa. Kansallisten tuomioistuinten on yhdessä EU:n tuomioistuimen (jäljempänä 'unionin tuomioistuin') kanssa ennakkoratkaisumenettelyn<sup>4</sup> avulla täysin riippumattomasti

---

<sup>1</sup>[https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan\\_fi](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_fi)

<sup>2</sup> COM(2015) 468 final.

<sup>3</sup> COM(2017) 292 final.

<sup>4</sup> SEUT-sopimuksen 267 artikla.

varmistettava unionin oikeuden täysimääräinen soveltaminen ja yksityisillä olevien oikeuksien oikeussuoja kaikissa jäsenvaltioissa. Rajatylittävien sijoitusten tekijöiden oikeuksia suojataan EU:ssa myös tietyillä julkisilla mekanismeilla, joiden tarkoituksena on ehkäistä rikkomisia ja ratkaista ongelmia, joita sijoittajilla voi olla kansallisten viranomaisten kanssa.

Viime vuosikymmenten aikana valtiot ovat edistäneet rajatylittäviä sijoituksia tekemällä kahdenvälisiä investointisuojaosopimuksia. Yleensä tällaisiin kahdenvälisiin investointisuojaosopimukseen sisältyy oikeus kansalliseen kohteluun ja suosituimmuuskohteluun, oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen kohteluun, suoja pakkolunastusta vastaan ja varojen vapaa siirto-oikeus. Sijoittajat voivat saattaa näiden sopimusmääräysten rikkomista koskevat asiat sijoittajan ja valtion välisten välimiesoikeuksien ratkaistavaksi. Vastaavia määräyksiä on energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksessa, joka on energia-alan investointien edistämiseen tähtäävä, EU:n aloitteesta tehty monenkeskinen investointisuojaosopimus.<sup>5</sup> EU on aloittanut näiden sopimusten perusteellisen uudistamisen EU:n ulkoisissa toimissa.

Eräät maat, joiden kanssa EU:n jäsenvaltiot olivat aiemmin tehneet kahdenvälisiä investointisuojaosopimuksia, ovat sittemmin liittyneet EU:hun. Liittymisen myötä investointisuojaosopimusten aineellisista säännöistä, joita sovellettiin jäsenvaltioiden välillä (jäljempänä 'EU:n sisäiset kahdenväliset investointisuojaosopimukset'), tuli rinnakkainen sopimusjärjestelmä, jonka säännöt ovat päällekkäisiä sisämarkkinasääntöjen kanssa, mikä estää unionin oikeuden täyden soveltamisen. Näin on esimerkiksi silloin, kun EU:n sisäisiä kahdenvälisiä investointisuojaosopimuksia tulkitaan siten, että ne muodostavat perustan sääntöjenvastaisen valtiontuen myöntämiselle, mikä horjuttaa sisämarkkinoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

EU:n sisäisissä kahdenvälisissä investointisuojaosopimuksissa annetaan oikeuksia ainoastaan jommastakummasta sopimusosapuolena olevasta jäsenvaltiosta oleville sijoittajille. Tämä on ristiriidassa syrjimättömyysperiaatteen kanssa, jota unionin oikeuden mukaan sovelletaan EU:n sijoittajiin sisämarkkinoilla. EU:n sisäisiin kahdenvälisiin investointisuojaosopimukseen sisältyvä vaihtoehtoinen riitojenratkaisujärjestelmä heikentää sellaisten riita-asioiden kansallista oikeuskäsittelyä, jotka koskevat kansallisia toimenpiteitä ja joilla on liittymäkohtia unionin oikeuteen. Investointisuojaosopimusten yhteydessä ratkaiseminen annetaan tehtäväksi välimiehille, jotka eivät kuitenkaan voi soveltaa unionin oikeutta asianmukaisesti, kun välttämätön oikeudellinen vuoropuhelu unionin tuomioistuimen kanssa puuttuu.

Näistä syistä Euroopan komissio on johdonmukaisesti katsonut, että EU:n sisäiset kahdenväliset investointisuojaosopimukset ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

---

<sup>5</sup> Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen allekirjoittajat ovat EU, sen jäsenvaltiot ja tietyt kolmannet maat.

Komissio esitti 23. syyskuuta 2016 antamissaan perustelluissa lausunnoissa Alankomaille, Itävallalle, Romanialle, Ruotsille ja Slovakielle virallisen pyynnön lakkauttaa niiden EU:n sisäiset kahdenväliset investointisuojasopimukset.

Hiljattain asiassa Achmea<sup>6</sup> annetussa ennakkoratkaisussa unionin tuomioistuin vahvisti, että EU:n sisäisissä kahdenvälisissä investointisuojasopimuksissa olevat välityslausekkeet, jotka koskevat sijoittajan ja valtion välisten riitojen ratkaisemista, ovat oikeussääntöjen vastaisia.

Asiassa Achmea annetun tuomion jälkeen komissio on tehostanut vuoropuheluaan kaikkien jäsenvaltioiden kanssa ja kehottanut niitä ryhtymään toimiin EU:n sisäisten kahdenvälisen investointisuojasopimusten lakkauttamiseksi, koska sopimukset ovat kiistatta unionin oikeuden vastaisia. Komissio seuraa asian edistymistä ja voi tarvittaessa päättää rikkomusmenettelyjen jatkamisesta.

Asiassa Achmea annetun tuomion jälkeen se, että EU:n sisäinen sijoittajan ja valtion välinen välimiesmenettely on oikeussääntöjen vastainen, voi johtaa siihen käsitykseen, ettei EU:n lainsäädännössä säädetä riittävästä aineellisista ja menettelytakeista EU:n sisäisiä sijoittajia varten. EU:n oikeusjärjestelmä suojaa kuitenkin rajatylittäviä sijoittajia sisämarkkinoilla ja varmistaa samalla, että muut oikeutetut edut otetaan asianmukaisesti huomioon. Kun sijoittajat käyttävät jotakin perusvapautta, ne saavat suojaa seuraavista lähteistä: i) perussopimuksen säännöt kyseisten vapauksien vahvistamisesta, ii) Euroopan unionin perusoikeuskirja, iii) unionin oikeuden yleiset periaatteet ja iv) kattava alakohtainen lainsäädäntö, joka kattaa muun muassa rahoituspalvelut, liikenteen, energian, televiestinnän, julkiset hankinnat, ammattipätevyyden, teollis- ja tekijänoikeudet tai yhtiöoikeuden.<sup>7</sup>

Tiedonannossa palautetaan mieliin unionin oikeuden tärkeimmät aineelliset ja menettelylliset vaatimukset, jotka koskevat rajatylittävien sijoitusten kohtelua EU:ssa. Tiedonanto osoittaa, että unionin oikeus suojaa kaikenlaaisia rajatylittäviä sijoituksia EU:ssa koko sijoituselinkaaren ajan. Siinä muistutetaan jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, etteivät kansalliset toimenpiteet, joita ne mahdollisesti toteuttavat oikeutettujen yleisten etujen suojelemiseksi, rajoita aiheettomasti sijoituksia. Siinä myös korostetaan sijoittajille EU-oikeuksia, joihin ne voivat vedota hallinnoissa ja tuomioistuimissa.

### ***Achmea-tuomio ja sen seuraukset***

Asiassa Achmea annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että EU:n sisäisiin kahdenvälisiin investointisuojasopimuksiin sisältyvät lausekkeet, jotka koskevat sijoittajan ja valtion välistä välimiesmenettelyä, loukkaavat EU:n perussopimuksissa määrättyä oikeussuojakeinojen järjestelmää ja vaarantavat siten unionin oikeuden itsenäisyyden,

---

<sup>6</sup> C-284/16 Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, 56 ja 58 kohta.

<sup>7</sup> Tämän tiedonannon tavoitteena ei ole analysoida alakohtaista lainsäädäntöä yksityiskohtaisesti vaan tuoda esiin joitakin esimerkitapauksia.

tehokkuuden, ensisijaisuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen sekä jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen. Välityslausekkeiden käyttäminen loukkaa SEUT-sopimuksen 267 artiklassa määrättyä ennakkoratkaisumenettelyä ja on ristiriidassa vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa. Toisin sanoen kaikki EU:n sisäisiin kahdenvälisiin investointisuojausopimuksiin sisältyvät lausekkeet, jotka koskevat sijoittajan ja valtion välistä välimiesmenettelyä, ovat soveltamattomissa, ja kaikilta tällaisten välityslausekkeiden nojalla perustetuilta välimiesoikeuksilta puuttuu toimivalta, koska pätevää välityssopimusta ei ole. Näin ollen kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus kumota kaikki tältä pohjalta annetut välitystuomiot ja evätä niiden täytäntöönpano. Jäsenvaltioiden, jotka ovat missä tahansa ominaisuudessa osapuolina vireillä olevissa asioissa, täytyy tehdä tarvittavat johtopäätökset Achmea-tuomiosta. Lisäksi ne ovat oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti velvollisia lakkauttamaan virallisesti EU:n sisäiset kahdenväliset investointisuojausopimuksensa.

Achmea-tuomiolla on lisäksi merkitystä energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklassa vahvistetulle sijoittajan ja valtion väliselle välitysmenettelylle, kun kyseessä ovat EU:n sisäiset suhteet. Mainittu sopimusmääräys ei – oikein tulkittuna – anna mahdollisuutta soveltaa sijoittajan ja valtion välistä välimiesmenettelyä koskevaa lauseketta EU:n jäsenvaltiosta olevien sijoittajien ja EU:n muiden jäsenvaltioiden välillä. Unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi kyseinen lauseke, kun sitä tulkitaan sovellettavan EU:n sisällä, on ristiriidassa EU:n primaarioikeuden kanssa. Lauseketta ei siis voida soveltaa. Unionin tuomioistuimen asiassa Achmea esittämät perustelut koskevat yhtä lailla tällaisen lausekkeen soveltamista EU:n sisällä, sillä lauseke avaa EU:n sisäisten kahdenvälisen investointisuojausopimusten lausekkeiden tavoin mahdollisuuden saattaa tällaiset riita-asiat sellaisen elimen käsiteltäväksi, joka ei ole osa EU:n oikeusjärjestelmää. Se, että EU on myös energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen osapuoli, ei vaikuta tähän päätelmään: EU:n mukanaolo kyseisessä sopimuksessa on luonut oikeuksia ja velvoitteita ainoastaan EU:n ja kolmansien maiden välille muttei ole vaikuttanut EU:n jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin.

### ***Tiedonannon soveltamisala***

Tässä tiedonannossa keskitytään EU:n sisäisiin sijoituksiin, eikä se näin ollen koske EU:n sijoittajien kolmansissa maissa tekemiä sijoituksia tai kolmansien maiden sijoittajien EU:ssa tekemiä sijoituksia.<sup>8</sup> Vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä

---

<sup>8</sup> Perustamissopimuksella suojataan myös pääomanliikkeitä kolmansiin maihin ja kolmansista maista. SEUT-sopimuksen 64 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti, voi kuitenkin säätää toimenpiteistä, jotka merkitsevät taantumista kolmansiin maihin tai kolmansista maista suuntautuvien pääomanliikkeiden vapauttamisessa. Lisäksi komissio esitti yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvassa ehdotuksessaan 14. syyskuuta 2017, että perustetaan EU-puitteet jäsenvaltioiden turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä suorittamaa suorien sijoitusten seurantaan varten. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen

sovelletaan tilanteisiin, joilla on rajatylittävä ulottuvuus tai joissa rajatylittävä liikkuvuus on ainakin mahdollista.<sup>9</sup> Tietyt EU:n direktiivit ja asetukset, joissa määritellään ja tarkennetaan perusvapauksia, voivat kuitenkin koskea myös puhtaasti sisäisiä tilanteita, mikä hyödyttää kaikkia sijoittajia, myös kansallisia. Tiedonannossa käsitellään sijoittajien suojelemista kansallisilta toimenpiteiltä, ei EU:n toimielinten ja elinten toteuttamilta toimenpiteiltä.

Perusvapaudet ja suurin osa niihin liittyvästä EU:n johdetusta oikeudesta koskevat aineellisesti myös Islantia, Liechtensteinia ja Norjaa. Tämä perustuu Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen (jäljempänä 'ETA-sopimus'), joka on osa unionin oikeutta<sup>10</sup>. Voidaan siis katsoa yleisesti, että mainitut kolme maata kuuluvat sisämarkkinoihin<sup>11</sup>.

## **II. Unionin oikeus suojaa kaikkia rajatylittäviä sijoituksia EU:ssa koko sijoituselinkaaren ajan**

Talouden realiteetit ovat monitahoisia, ja siksi myös sisämarkkinoilla tehdyt sijoitukset voivat vaihdella suuresti muodoltaan. Unionin oikeus kattaa kaikki sijoitusmuodot ja suojaa niitä. Mikä tahansa taloudellinen toiminta kuuluu ainakin yhden perusvapauden soveltamisalaan<sup>12</sup>, ja perusvapauksia sovelletaan silloinkin, kun toiminnassa ei tavoitella voittoa<sup>13</sup>.

Toisin kuin investointeja koskevassa kansainvälisessä oikeudessa, unionin oikeudessa ei yleensä käytetä ilmaisuja "sijoitus" eikä "sijoittaja" sisämarkkinoiden yhteydessä, ja taloudellisista toimijoista puhutaan useimmiten ilmaisuilla "kansalainen/asuva/kansallinen" (resident) (yksityishenkilöt tai yritykset)<sup>14</sup>, "kotimainen / kotimaassa asuva" tai "ulkomainen / ulkomailla asuva".

Unionin oikeuden ja siinä vahvistetun suojan piiriin kuuluvat erityisesti sijoitukset, jotka edellyttävät pääomanliikkeitä ja sijoittautumista. Näillä käsitteillä tarkoitetaan seuraavia:

---

puitteiden perustamisesta, COM(2017) 487 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM:2017:487:FIN>

<sup>9</sup> C-67/08 Block, ECLI:EU:C:2009:92, 21 kohta; C-98/15 Berlington Hungary, ECLI:EU:C:2015:386, 28 kohta; yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11 Libert, ECLI:EU:C:2013:288, 34 kohta; yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07 Blanco Pérez ja Chao Gómez, ECLI:EU:C:2010:300, 40 kohta; yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97 Deliège, ECLI:EU:C:2000:199, 58 kohta.

<sup>10</sup> Euroopan unionin tuomioistuin on selventänyt, että ETA-sopimuksen tavoitteena on tulkita ja soveltaa yhdenmukaisesti sen määräyksiä, jotka ovat keskeisiltä osin identtisiä EU:n lainsäädännön kanssa, ja että näin ollen sijoitussuojaa koskevia perusvapauksia sovelletaan soveltuvin osin EU:n ja edellä mainittujen EFTA-valtioiden välisiin sijoituksiin. Ks. C-476/10 Pepic, ECLI:EU:C:2011:422, 33–35 kohta, ja C-72/09 Établissements Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645, 20–22 kohta.

<sup>11</sup> C-452/01 Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493, 29 kohta.

<sup>12</sup> C-452/04 Fidium-Finanz, ECLI:EU:C:2006:631, 32 kohta.

<sup>13</sup> C-281/06 Jundt, ECLI:EU:C:2007:816, 33 kohta.

<sup>14</sup> Mikä tahansa jäsenvaltiossa voimassa olevan yhtiöoikeuden mukaisesti perustettu oikeushenkilö on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 54 artiklassa tarkoitettu oikeushenkilö, jolla on näin ollen perustamissopimuksessa määrätyt perusvapaudet (ks. esimerkiksi C-6/16 Eqiom, ECLI:EU:C:2017:641, 48–49 kohta).

- yrityksiin sijoittaminen sekä yritysten ostaminen ja perustaminen,
- kiinteän omaisuuden hankkimista, käyttämistä ja luovuttamista koskeva oikeus,
- arvopaperipörssissä kaupankäynnin kohteena olevien ja noteerattujen osakkeiden ja joukkovelkakirjojen takaisinosto,
- osinkojen ja koron saaminen,
- kaupallinen luotonanto (mukaan lukien kulutusluotot),
- sijoitusrahasto-osuuksien hankinta, kiinnelainat, erityisjälkisäädökseen perustuvat suoritukset, lainat jne.<sup>15</sup> ja
- patenttien, tavaramerkkien ja muiden teollis- ja tekijänoikeuksien hankkiminen<sup>16</sup>.

Unionin oikeussäännöillä suojataan markkinoille pääsyä, markkinoilla toteutettavia toimia ja vetäytymistä markkinoilta.

#### *i) Pääsy markkinoille*

Uuden taloudellisen toiminnan luomista suojataan pääasiassa EU:n markkinavapauksilla. Niihin kuuluvat sijoittajien oikeus siirtää pääomaa muihin jäsenvaltioihin (SEUT-sopimuksen 63 artikla), mukaan lukien niin taloudellinen kuin aineellinenkin pääoma (kuten koneet, tehtaat tai muut tuotannontekijät), ja oikeus sijoittautua muihin jäsenvaltioihin, perustaa kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä tai tytäryhtiöitä (SEUT-sopimuksen 49 artikla)<sup>17</sup>. Johdetussa oikeudessa asetetaan rajoituksia lupajärjestelmille, joita jäsenvaltiot voivat määrätä,<sup>18</sup> ja kielletään tietyn tyyppisiä vaatimuksia<sup>19</sup>.

Sijoittautumisella tarkoitetaan erityisesti liiketoiminnan aloittamista ja harjoittamista, minkä tavoitteena on osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion talouselämään, josta asianomainen henkilö on peräisin.<sup>20</sup>

Pääsy julkisten hankintojen markkinoille on tärkeä näkökohta sijoittajille, jotka haluavat tehdä rajatylittäviä sijoituksia EU:ssa. Se on tärkeä osa eurooppalaista investointiekosysteemiä, jossa taataan yhtäläiset mahdollisuudet päästä markkinoille. Tietyn tyyppisiin tarjouskilpailuihin sovelletaan julkisia hankintoja koskevia yhdenmukaistettuja sääntöjä<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiiviä 88/361/ETY ja sen liitteenä olevaa nimikkeistöä voidaan käyttää pääomanliikkeiden määrittelyyn, ks. C-483/99 komissio v. Ranska, ECLI:EU:C:2002:327, 36 kohta; yhdistetyt asiat C-578/10–C-580/10 Van Putten, ECLI:EU:C:2012:246, 28–36 kohta.

<sup>16</sup> C-255/97 Pfeiffer, ECLI:EU:C:1999:240.

<sup>17</sup> Yritykseen kohdistuva sijoitus voi olla muodoltaan määräysvallan hankkimista (suora sijoitus), tai se voidaan tehdä voitontavoittelumielessä, ilman että tarkoituksena on hankkia määräysvaltaa tai vaikuttaa päätöksiin (arvopaperisijoitus).

<sup>18</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla (EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36), ("palveludirektiivi"), ks. esim. 5–13 artikla.

<sup>19</sup> Esimerkiksi taloudelliset testit on kielletty palveludirektiivin 14 artiklan nojalla.

<sup>20</sup> C-221/89 Factortame, ECLI:EU:C:1991:320, 20 kohta.

<sup>21</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (EUVL L 94,

Lisäksi unionin oikeudessa edellytetään, että rajatylittävää etua koskevien julkisten käyttöoikeussopimusten ja julkisten tarjouskilpailujen yhteydessä sopimuksen saaja on valittava avoimella ja syrjimättömällä menettelyllä ja puolueettomin, syrjimättömin ja oikeasuhteisin perustein.<sup>22</sup>

**Esimerkki 1 – Muista jäsenvaltioista peräisin olevien uusien markkinoilletulijoiden mahdollisuudet harjoittaa tehokasta kilpailua**

C-442/02 – Caixa Bank

Ranska kielsi pankkeja maksamasta korkoa avistatilleille. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tällainen kieltä merkitsee muihin jäsenvaltioihin kuin Ranskaan sijoittautuneille yhtiöille vakavaa estettä, joka vaikuttaa niiden pääsyyn Ranskan markkinoille. Kieltä haittasi sellaisia luottolaitoksia, jotka ovat ulkomaisten yhtiöiden tytäryhtiöitä, kun ne keräävät pääomia yleisöltä, koska sillä suljetaan niiltä pois mahdollisuus harjoittaa tehokkaampaa kilpailua sellaisten luottolaitosten kanssa, jotka ovat perinteisesti sijoittautuneet Ranskan kotimaanmarkkinoille.

Kieltä maksaa korkoa avistatilleille perustui oikeutettuun yleiseen etuun, kuten tavoitteeseen kannustaa keskipitkän ja pitkän aikavälin säästämiseen, mutta se oli kuitenkin toimi, jolla ylitettiin se, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että kieltä loukkaa sijoittautumisvapautta.

*ii) Toiminta markkinoilla*

Kun EU:n sijoittajat aloittavat liiketoiminnan toisessa jäsenvaltiossa tai toteuttavat muuntotyypin sijoituksen, niihin sovelletaan edelleen unionin oikeutta, sellaisena kuin Euroopan unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut. Se suojaa niitä yleisesti ottaen julkisilta toimenpiteiltä, jotka estäisivät sijoittajia käyttämästä omaisuuttaan tai rajoittaisivat niiden harjoittamaa liiketoimintaa, vaikka tällaisia toimenpiteitä sovellettaisiin myös kansallisiin toimijoihin.<sup>23</sup>

Sijoittajat voivat vapaasti perustaa yhtiön valitsemaansa jäsenvaltioon sekä sivutoimipaikan toiseen jäsenvaltioon riippumatta siitä, missä pääasiallista tai varsinaista liiketoimintaa on

---

28.3.2014, s. 243); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä (EUVL L 094, 28.3.2014, s. 1); neuvoston direktiivi 89/665/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL L 395, 30.12.1989, s. 33).

<sup>22</sup> C-458/03 Parking Brixen, ECLI:EU:C:2005:605, 72 kohta; C-380/05 Centro Europa 7, ECLI:EU:C:2008:59, 120 kohta; yhdistetyt asiat C-458/14 ja C-67/15, Promoimpresa, ECLI:EU:C:2016:558, 64–65 kohta.

<sup>23</sup> Yhdistetyt asiat C-52/16 ja C-113/16 SEGRO, ECLI:EU:C:2018:157, 65 kohta; C-179/14 komissio v. Unkari, ECLI:EU:C:2016:108.



tarkoitus harjoittaa.<sup>24</sup> Jäsenvaltioiden on tunnustettava toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan pätevästi perustetut yhtiöt, erityisesti kun on kyse oikeuskelpoisuudesta riita-asioissa.<sup>25</sup>

Jos eurooppalainen yhtiö haluaa muuttaa ja muuttua yhtiöksi, johon sovelletaan toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä, se voi hyödyntää sijoittautumisvapautta. Tässä suhteessa alkuperäjäsenvaltio ei saa asettaa rajoituksia siirtymiselle ja muutokselle muutoin kuin yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja oikeasuhteisesti.<sup>26</sup> Esimerkiksi velvollisuus asettaa yhtiö selvitystilaan alkuperäjäsenvaltiossa on suhteeton edellytys yhtiön siirtymiselle toiseen jäsenvaltioon ja näin ollen unionin oikeuden vastaista.<sup>27</sup> Jäsenvaltiot voivat EU:n lainsäädännön mukaisesti ehkäistä petoksia tai määrätä niistä rangaistuksia. Kuitenkaan se, että yhtiön sääntömääräinen kotipaikka tai tosiasiallinen kotipaikka siirretään toiseen jäsenvaltioon, jotta yhtiöön sovellettaisiin suotuisampaa lainsäädäntöä, ei sinänsä ole väärinkäyttöä.<sup>28</sup>

Komissio on hiljattain ehdottanut puitteita<sup>29</sup>, joiden avulla yritykset voivat helposti toimia sisämarkkinoilla, myös silloin kun ne kasvavat ja tekevät uudelleenjärjestelyjä rajojen yli sopeutuakseen muuttuviin markkinaolosuhteisiin. Aloitteeseen sisältyy EU:n yhteisiä menettelyjä rajatylittäviä yhtiömuodon muutoksia ja jakautumisia varten, ja siinä ajantasaisesti rajatylittäviin sulautumisiin sovellettavia voimassa olevia sääntöjä. Ehdotetuissa puitteissa vahvistetaan oikeuskäytännön mukaisesti vahvat suojatoimet, joilla turvataan työntekijöiden, osakkeenomistajien ja velkojien laillisia oikeuksia ja oikeutettuja etuja, ja estetään näiden menettelyjen käyttö perusteettoman veroedun saamiseen tähtäävien keinotekoisien järjestelyjen luomiseksi.

EU:n yhtiö, joka haluaa tarjota palveluja tilapäisesti ilman että se sijoittautuisi toiseen jäsenvaltioon, voi luoda itselleen tarpeelliset toimintaedellytykset palveluja vastaanottavaan jäsenvaltioon.<sup>30</sup> Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelujen tarjoamisen edellytykseksi alueellaan sitä, että kaikki sijoittautumista koskevat edellytykset täyttyvät, sillä tällainen edellytys poistaisi palvelujen tarjoamisen vapaudelta sen tehokkaan vaikutuksen.<sup>31</sup> Tämä koskee esimerkiksi ammattipätevyyttä<sup>32</sup>, työntekijöiden sosiaalietuuksia<sup>33</sup>, toimilupia<sup>34</sup>,

<sup>24</sup> C-212/97 Centros, ECLI:EU:C:1999:126; C-167/01 Inspire Art, ECLI:EU:C:2003:512, 105 kohta.

<sup>25</sup> C-208/00 Überseering, ECLI:EU:C:2002:632, 9 kohta.

<sup>26</sup> C-210/06 Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723, 113 kohta.

<sup>27</sup> C-106/16 Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, 65 kohta.

<sup>28</sup> C-106/16 Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, 62 kohta.

<sup>29</sup> Ks. komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2017/1132 muuttamisesta rajatylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten osalta osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FIN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A241%3AFIN>

<sup>30</sup> C-55/94 Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, 27 kohta.

<sup>31</sup> C-76/90 Säger, ECLI:EU:C:1991:331, 13 kohta.

<sup>32</sup> C-342/14 X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827; C-76/90 Säger, ECLI:EU:C:1991:331, 21 kohta.

<sup>33</sup> C-272/94 Guiot, ECLI:EU:C:1996:147, 14 ja 15 kohta.

palveluntarjoajiin sovellettavia kattavia ilmoitusvelvollisuuksia<sup>35</sup> ja todentavien asiakirjojen käännättämistä koskevia kattavia velvollisuuksia<sup>36</sup>.

Lisäksi tuotantotoimintaa harjoittavat sijoittajat ovat suojattuja myös sen ansiosta, että yhden jäsenvaltion markkinoilla laillisesti olevilla tavaroilla voidaan periaatteessa käydä vapaasti kauppaa sisämarkkinoilla tavaroiden vapaan liikkuvuuden ansiosta.<sup>37</sup> Useilla EU:n säännöillä on yhdenmukaistettu asiaan liittyviä seikkoja ja vahvistettu mekanismeja, jotka sujuvoittavat vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen käytännön soveltamista jäsenvaltioiden välillä tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta.<sup>38</sup>

Rajatylyttäviä sijoituksia tekevät sijoittajat voivat myös ottaa palvelukseensa työntekijöitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa.<sup>39</sup> EU:n työntekijöillä on myös oikeus liikkua vapaasti (SEUT-sopimuksen 45 artikla). Kun on kyse palveluntarjoajista, jotka tarjoavat tilapäisesti palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa, vastaanottava jäsenvaltio ei voi asettaa henkilökunnan, mukaan lukien kolmansista maista tulevat työntekijät, siirtymiselle perusteettomia tai kohtuuttomia rajoituksia, kuten velvollisuus hankkia työlupa.<sup>40</sup> Jotta voidaan sovittaa yhteen vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla ja työntekijöiden suojelu, vastaanottavan jäsenvaltion työläinsäädäntöä sovelletaan lähetettyihin työntekijöihin siltä osin kuin on kyse lähetettyjä työntekijöitä koskevassa direktiivissä 96/71/EY<sup>41</sup> luetelluista seikoista.

EU:n sisämarkkinalainsäädäntö käsittää myös verosäännöksiä, jotka ovat sijoittajien kannalta erittäin tärkeitä. Esimerkiksi arvonlisäveroa, valmisteveroja ja energiaverotusta säännellään EU:n direktiiveillä. Välitön verotus kuuluu EU:n nykysäännösten mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaan, joskin niiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta, mukaan lukien perusvapaudet.<sup>42</sup> Lisäksi EU:n johdettuna oikeudessa asetetaan joitakin rajoituksia kansalliselle toimivallalle. Esimerkiksi tytäryhtiön emoyhtiölleen jakama voitto vapautetaan emo-tytäryhtiödirektiivillä<sup>43</sup> lähdeverosta verotuksen neutraaliuden

---

<sup>34</sup> C-496/01 komissio v. Ranska, ECLI:EU:C:2004:137, 65 kohta.

<sup>35</sup> C-577/10 komissio v. Belgia (”Limosa”), ECLI:EU:C:2012:814, 47 kohta; C-490/04 komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:2007:430, 89 kohta.

<sup>36</sup> C-490/04 komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:2007:430, 68 ja 69 kohta.

<sup>37</sup> SEUT-sopimuksen 28 ja 29 artikla.

<sup>38</sup> Ks. erityisesti komission tiedonanto ”Tavaramarkkinoiden säädöspaketti: lujitetaan luottamusta sisämarkkinoihin”, 19. joulukuuta 2017 (COM(2017) 787 final).

<sup>39</sup> C-201/15 AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, 52 kohta.

<sup>40</sup> C-113/89 Rush Portuguesa, ECLI:EU:C:1990:142, 12 kohta.

<sup>41</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1). Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta (EUVL L 159, 28.5.2014, s. 11).

<sup>42</sup> C-319/02 Manninen, ECLI:EU:C:2004:484, 19 kohta.

<sup>43</sup> Neuvoston direktiivi 2011/96/EU, annettu 30 päivänä marraskuuta 2011, eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (EUVL L 345, 29.12.2011, s. 8), sellaisena kuin se on

varmistamiseksi. Näin ollen jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti ottaa käyttöön rajoittavia toimenpiteitä ja asettaa eri ehtoja oikeudelle hyödyntää kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädettyä vapautusta lähdeverosta.<sup>44</sup>

**Esimerkki 2 – Muissa jäsenvaltioissa asuvilla eläkerahastoilla on oikeus samaan verokohteluun kuin kotimaisilla eläkerahastoilla**

C-493/09 – komissio v. Portugali

Portugalin lainsäädännön mukaan portugalilaisten eläkerahastojen saamat osingot oli vapautettu verosta edellyttäen, että yhtiöosuudet olivat olleet hallussa vähintään vuoden ajan. Muihin jäsenvaltoihin sijoittautuneille eläkerahastoille maksetuista osingoista kannettiin sen sijaan (periaatteessa 20 prosentin) lähdevero Portugalista saatujen tulojen osalta. Unionin tuomioistuin vahvisti, että Portugalin lainsäädäntö oli ristiriidassa perussopimuksen mukaisen pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. Tuomioistuimen mukaan Portugali ei pystynyt esittämään perustetta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille eläkerahastoille maksettujen osinkojen syrjivälle verokohtelulle. Lisäksi se, että ulkomailla asuvat eläkerahastot eivät voi missään tapauksessa saada Portugalissa asuville eläkerahastoille myönnettyä verovapautusta, ei ollut oikeasuhteista niihin Portugalin tasavallan väittämiin vaikeuksiin nähden, joita liittyy asian kannalta merkityksellisten tietojen keräämiseen ja verovelkojen perimiseen.

*iii) Markkinoilta poistuminen*

Unionin oikeuden mukaisiin sijoittajien oikeuksiin kuuluu muun muassa vapaus päättää oman taloudellisen toiminnan luonteesta ja laajuudesta. Unionin tuomioistuin onkin vahvistanut, että talouden toimijoilla on oikeus päättää sijoituksensa koosta sekä vapaus myöhemmin supistaa toimintaansa tai mahdollisesti jopa luopua siitä.<sup>45</sup> Tällaista vapautta voidaan heikentää ainoastaan asianmukaisesti perustelluista syistä ja oikeasuhteisesti.

**III. Unionin oikeus suojaa sijoittajia perusteettomilta rajoituksilta**

Sijoituksia voidaan rajoittaa monin tavoin. Rajoituksiin kuuluvat muun muassa seuraavat:

- kielto hankkia osuutta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yhtiön pääomasta<sup>46</sup>,

---

muutettuna, 5 artikla.

<sup>44</sup> Yhdistetyt asiat C-504/16 ja 613/16 Deister Holding, ECLI:EU:C:2017:1009, 51–52 kohta.

<sup>45</sup> C-201/15 AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, 53 kohta.

<sup>46</sup> C-148/91 Veronica, ECLI:EU:C:1993:45, 8 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

- kielto myydä sähkön ja kaasun jakeluverkkojen osakkeita yksityisille sijoittajille (eli yksityistämiskielto),
- kielto, jonka mukaan eläkerahastot eivät saa sijoittaa yli 5:tä prosenttia varoistaan ulkomaille<sup>47</sup>,
- säännöt, joissa vaaditaan ulkomailla liikkeeseen laskettujen tai maksettavien arvopapereiden tallettamista hyväksytyyn pankkiin tai hyväksytyyn pankin valitsemaan ulkomaiseen pankkiin<sup>48</sup>,
- erityisoikeudet ("kultaosakkeet"), joita jäsenvaltiot säilyttävät itsellään tiettyihin yrityksiin näiden yksityistämisen jälkeen<sup>49</sup>, sekä
- kiinteään omaisuuteen (esim. maatalousmaahan) kohdistuvia sijoituksia koskeva ennakkolupajärjestelmä<sup>50</sup>.

EU:n sijoittajien oikeuksia rajoittaessaan viranomaisten on kuitenkin noudatettava unionin oikeuden mukaisia rajoituksia.

### **1. Syrjintä ja sijoittajien oikeuksien kansalliset rajoitukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä**

Perustamissopimuksen mukaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä ja muunlainen syrjintä on lähtökohtaisesti kiellettyä, ja se on lainmukaista vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Kielto koskee myös välillistä syrjintää, ja se ulottuu siis toimenpiteisiin, joissa käytetään näennäisesti puolueettomia perusteita mutta jotka käytännössä johtavat syrjintää vastaavaan tulokseen.<sup>51</sup>

EU:n lainsäätäjä on kieltänyt kokonaan kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan välittömän ja välillisen syrjinnän tietyillä aloilla, jotka on kokonaan tai osittain yhdenmukaistettu, esimerkiksi palveludirektiivissä tai televiestintäalan direktiiveissä<sup>52</sup>.

Syrjintäkysymysten lisäksi on otettava huomioon, että perustamissopimuksen mukaan

<sup>47</sup> C-271/09 komissio v. Puola, ECLI:EU:C:2011:855, 51 kohta (eläkerahastoja koskevat rajoitukset).

<sup>48</sup> C-157/85 Brugnoli, ECLI:EU:C:1986:258, 21 kohta.

<sup>49</sup> Nämä toimet käynnisti 19. heinäkuuta 1997 annettu "Komission tiedonanto tietyistä yhteisön sisäisiä investointeja koskevista oikeudellisista näkökohdista". Ks.

[http://eurlex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719\(03\)&from=fi](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719(03)&from=fi)

<sup>50</sup> Ks. *Komission tulkitseva tiedonanto maatalousmaan hankinnasta ja Euroopan unionin oikeudesta:*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=OJ:C:2017:350:TOC>

<sup>51</sup> C-83/14 CHEZ Bulgaria, ECLI:EU:C:2015:480, 94 kohta. Syrjintä ei edellytä, että vain oman maan kansalaiset ovat etuoikeutettuja tai että ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia asetetaan epäedulliseen asemaan (C-388/01 komissio v. Italia, ECLI:EU:C:2003:30, 14 kohta).

<sup>52</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna 25 päivänä marraskuuta 2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL L 337, 18.12.2009, s. 37); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY; komission direktiivi 2002/77/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2002, kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla (EYVL L 249, 17.9.2002, s. 21).

rajoituksena pidetään kaikkia sellaisia erotuksetta sovellettavia<sup>53</sup> toimenpiteitä, jotka ovat omiaan kieltämään ja estämään jonkin perusvapauden käyttämisen tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa, myös siinä tapauksessa, että kyse on välillisistä ja mahdollisista toimenpiteistä.

Tällainen rajoitus on kielletty, jollei se ole asianmukaisesti perusteltu ja unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien mukainen,<sup>54</sup> ja kiello koskee ulottuvuudeltaan vähäistäkin tai vähämerkityksistä rajoittamista<sup>55</sup> sekä tapauksia, joissa rajoituksen asettajana on sijoittajan kotijäsenvaltio<sup>56</sup>. Kielto koskee erityisesti kansallisia lakeja, muita yleisesti sovellettavia toimenpiteitä ja yksittäisiä hallinnollisia päätöksiä.

### **Esimerkki 3 – Sijoittajia koskeva ilmoitusvelvollisuus voi myös muodostaa lainvastaisen rajoituksen**

C-577/10 – komissio v. Belgia (”Limosa”)

Belgian lainsäädännön mukaan ulkomaisten palveluntarjoajien on lähetettävä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ennakoilmoitus, jossa on yksityiskohtaiset tiedot niiden toiminnasta Belgiassa. Komissio kyseenalaisti tämän lainsäädännön soveltamisen itsenäisiin palvelujen tarjoajiin.

Unionin tuomioistuin katsoi, että kanne oli perusteltu. Ensiksikin kyseinen toimenpide rajoittaa sen näkemyksen mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta. Tuomioistuin totesi, että työntekijöiden suojelu, johon Belgia vetosi, on oikeutetun yleisen edun mukaista. Unionin tuomioistuin totesi antamassaan tuomiossa, ettei Belgia kuitenkaan ole perustellut riittävän vakuuttavasti, miten näiden hyvin yksityiskohtaisten tietojen toimittaminen on tarpeen sen mainitsemien yleistä etua koskeviin syihin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi ja miten velvollisuus toimittaa kyseiset tiedot ennakoilta ei ylitä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka sen oli kuitenkin nämä perustelut esitettävä. Tuomioistuin muistutti tässä yhteydessä, että kaikki oletamat ulkomaisten talouden toimijoiden tekemistä väärinkäytöksistä ovat ristiriidassa perussopimuksen kanssa.

## **2. Kansallisten rajoitusten on oltava perusteltuja**

Markkinavapaudet ja perusoikeudet eivät ole absoluuttisia, vaan viranomaisten on sovittava ne yhteen muiden julkisen politiikan tavoitteiden kanssa.

<sup>53</sup> Toisin sanoen sekä omiin kansalaisiin että ulkomaalaisiin.

<sup>54</sup> C-492/14 Essent Belgium, ECLI:EU:C:2016:732, 96–97 kohta.

<sup>55</sup> C-315/13 De Clercq, ECLI:EU:C:2014:2408, 61 kohta.

<sup>56</sup> C-384/93 Alpine Investments, ECLI:EU:C:1995:126, 29–31 kohta.

a. Tietyt rajoitukset eivät ole koskaan perusteltuja

Tietyntyypiset rajoitukset ovat itsessään ristiriidassa perussopimuksen kanssa. Niitä ovat esimerkiksi vastavuoroisuusedellytykset muihin jäsenvaltioihin nähden<sup>57</sup> tai petosolettama ulkomaisten toimijoiden osalta<sup>58</sup>.

Lisäksi EU:n lainsäätävä on kieltänyt kokonaan joitakin vakavia rajoituksia (esimerkiksi palveludirektiivin 14 artiklaan sisältyvässä ”mustassa listassa” kielletään pääasiallista toimipaikkaa koskeva velvoite).<sup>59</sup>

Lisäksi EU:n säännöillä vähennetään EU:n tai kansallisten viranomaisten harkintavaltaa asioissa, jotka eivät ole täysin yhdenmukaistettuja, esimerkiksi vahvistamalla rahoituslaitoksissa olevien huomattavien omistusosuuksien vakavaraisuusarviointia koskevat perusteet<sup>60</sup>.

b. Tietyt rajoitukset voivat olla perusteltuja oikeutettujen julkisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Unionin oikeudessa sallitaan perusvapauksien rajoitukset, jos ne ovat perusteltavissa perussopimuksessa nimenomaisesti mainituilla tavoitteilla. Esimerkiksi SEUT-sopimuksen 52 artiklassa sallitaan sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Rajoitukset, joihin ei liity kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voidaan perustella myös yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetaan. Tällaisia pakottavia syitä ovat muun muassa

- ympäristönsuojelu<sup>61</sup>,
- verojärjestelmän johdonmukaisuus<sup>62</sup>,
- veropetosten estäminen<sup>63</sup>,

<sup>57</sup> C-5/94 Hedley Lomas, ECLI:EU:C:1996:205, 19–20 kohta; C-266/03 komissio v. Luxemburg, ECLI:EU:C:2005:341, 35 kohta.

<sup>58</sup> C-577/10 komissio v. Belgia (”Limosa”), ECLI:EU:C:2012:814, 53 kohta; C-106/16 Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, 63 kohta.

<sup>59</sup> C-593/13 Rina Services, ECLI:EU:C:2015:399; C-179/14 komissio v. Unkari, ECLI:EU:C:2016:108, 47 kohta.

<sup>60</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (CRD IV) (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (MiFID II) (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II) (EUVL L 335, 17.12.2009, s. 1).

<sup>61</sup> C-400/08 komissio v. Espanja (”Katalonian ostoskeskukset”), ECLI:EU:C:2011:172, 74 kohta. Ks. myös SEU-sopimuksen 3 artiklan 3 kohta ja SEUT-sopimuksen 11 ja 191 artikla.

<sup>62</sup> C-204/90 Bachmann, ECLI:EU:C:1992:35, 28 kohta.

<sup>63</sup> C-72/09 Etablissements Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

- maaseudun asutuksen säilyttäminen ja liiallisen maalla keinottelemisen estäminen<sup>64</sup>,
- maankäytön suunnittelu (esimerkiksi vapaa-ajan asuntoja koskevat rajoitukset)<sup>65</sup>,
- kuluttajansuoja<sup>66</sup>,
- työntekijöiden suojele<sup>67</sup> ja
- velkojien ja vähemmistöosakkaiden suojele<sup>68</sup>.

Yleisen edun mukaisten pakottavien syiden luettelo on muuttunut sitä mukaa kun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tunnustettu alati muuttuvia yhteiskunnallisia etuja. Unionin oikeudessa ei kuitenkaan sallita sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan perusvapauksia hallinnollisista tai puhtaasti taloudellisista syistä.<sup>69</sup> Perussopimuksessa hyväksytyjä oikeutettuja yleisiä etuja ja oikeuskäytäntöä on tulkittava suppeasti.<sup>70</sup>

### **3. Kaikkien rajoitusten on oltava unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia (suhteellisuus, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja)**

Jäsenvaltioiden toteuttamien, unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvien kansallisten toimenpiteiden, jotka vaikuttavat EU:n sijoittajien oikeuksiin, on oltava unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia, joita voidaan tämentää EU:n lainsäädännössä.<sup>71</sup>

Ensinnäkin kansallisten rajoitusten on oltava oikeasuhteisia niin, että rajoittavat määräykset ovat sopivia asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä lisäksi niiden on palveltava oikeutettua yleistä tavoitetta johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.<sup>72</sup> Ne eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen yleisen edun saavuttamiseksi.<sup>73</sup> Rajoittava toimenpide ei ole oikeasuhteinen, jos on mahdollisuus turvautua toiseen vaihtoehtoiseen toimeen, jolla kyseessä olevan yleisen edun saavuttamiseen voitaisiin pyrkiä tavalla, joka rajoittaa vapaata liikkuvuutta vähemmän.<sup>74</sup>

Käytännössä suhteellisuusperiaate on keskeisessä asemassa. Unionin tuomioistuin tarkastelee perusvapauksia rajoittavien kansallisten toimenpiteiden suhteellisuutta perusteellisesti. Suhteellisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat. On kansallisten viranomaisten tehtävä osoittaa, että kansallinen lainsäädäntö on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Siksi syyt, joihin jäsenvaltiot voivat

<sup>64</sup> C-370/05 Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, 27 kohta.

<sup>65</sup> C-213/04 Ewald Burtscher v Josef Stauderer, ECLI:EU:C:2005:731, 46 kohta.

<sup>66</sup> C-342/14 X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827, 53 kohta.

<sup>67</sup> C-341/05 Laval, ECLI:EU:C:2007:809, 103 kohta.

<sup>68</sup> C-106/16 Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, 53 kohta.

<sup>69</sup> C-367/98 komissio v. Portugali, ECLI:EU:C:2002:326, 52 kohta; C-174/04 komissio v. Italia, ECLI:EU:C:2005:350, 37 kohta.

<sup>70</sup> Ks. muun muassa yhdistetyt asiat [C-52/16](#) ja C-113/16 SEGRO ja Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, 96 kohta.

<sup>71</sup> Ks. C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ja vrt. myös tässä yhteydessä C-195/12 Industrie du bois, ECLI:EU:C:2013:598.

<sup>72</sup> C-243/01 Gambelli, ECLI:EU:C:2003:597, 67 kohta; C-169/07 Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, 55 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

<sup>73</sup> Yhdistetyt asiat [C-52/16](#) ja C-113/16 SEGRO ja Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, 76 kohta.

<sup>74</sup> C-452/01 Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493, 41 kohta.

vedota perusteina, tarvitsevat tuekseen asianmukaista näyttöä tai analyysin, jolla osoitetaan rajoittavan toimen asianmukaisuus ja oikeasuhteisuus.<sup>75</sup>

**Esimerkki 4 – Epäsuora pakkolunastus pääoman vapaan liikkuvuuden suhteettomana rajoituksena**

Yhdistetyt asiat C-52/16 ja C-113/16 – SEGRO ja Horváth

Unkarilainen yhtiö (joka on Saksassa asuvien luonnollisten henkilöiden omistama) ja Itävallan kansalainen hankkivat ennen 30. huhtikuuta 2014 käyttö- ja tuotto-oikeuksia maatalousmaahan Unkarissa. Oikeudet kirjattiin kiinteistörekisteriin. Asiaa koskevaan Unkarin lainsäädäntöön vuonna 2013 tehdyillä muutoksilla lakkautettiin kaikki maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet lukuun ottamatta tapauksia, joissa pystytään osoittamaan, että oikeudet on perustettu lähiomaisten kesken. Näin ollen kyseisten muista jäsenvaltioista kuin Unkarista olevien kansalaisten oikeudet poistettiin kiinteistörekisteristä.

Unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan, että edellä mainituilla vuoden 2013 lainsäädäntömuutoksilla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta, koska muutokset estävät kantajia käyttämästä omaisuutta, johon nämä ovat sijoittaneet pääomaa. Lisäksi tuomioistuin piti muutoksia syrjivinä, sillä ne kohdistuivat käytännössä ulkomaalaisiin henkilöihin. Toimenpiteet eivät soveltuneet oikeutettujen julkisen politiikan tavoitteiden saavuttamiseen (esimerkiksi elinvoimaisen maatalousväestön säilyttäminen) vaan ylittivät sen, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi toimenpiteet olisi voitu korvata vähemmän rajoittavilla keinoilla.

Toiseksi oikeusvarmuus on unionin oikeuden yleinen periaate, joka koskee myös sijoittajia. Oikeusvarmuus edellyttää, että EU:n tai jäsenvaltioiden säännöt ovat selviä, täsmällisiä ja vaikutuksiltaan ennakoitavia erityisesti silloin, kun ne saattavat aiheuttaa yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta epäedullisia seurauksia.<sup>76</sup> Tätä vaatimusta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, kun kyseessä on sääntely, jolla voi olla kielteisiä seurauksia yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta<sup>77</sup>, tai silloin, kun tästä sääntelystä voi aiheutua taloudellisia rasitteita kyseisille henkilöille<sup>78</sup>. Kun viranomaiset toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla, niiden on harkintavaltaansa käyttäessään tukeuduttava objektiivisiin ja selkeisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat riittävän täsmällisiä ja

<sup>75</sup> C-333/14 Scotch Whisky, ECLI:EU:C:2015:845, 53 kohta; yhdistetyt asiat C-52/16 ja C-113/16 SEGRO ja Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, 85 kohta.

<sup>76</sup> C-318/10 SIAT, ECLI:EU:C:2012:415, 58 kohta.

<sup>77</sup> C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, 80 kohta; C-347/06 ASM Brescia, ECLI:EU:C:2008:416, 69 kohta; C-362/12 Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, ECLI:EU:C:2013:834, 44 kohta.

<sup>78</sup> C-17/01 Sudholz, ECLI:EU:C:2004:242, 34 kohta.



etukäteen tiedossa.<sup>79</sup>

Oikeusvarmuus kattaa myös luottamuksensuojan.<sup>80</sup> EU:n sijoittajilla on kuitenkin vain tietyissä olosuhteissa mahdollisuus riitauttaa voimassa olevien sääntöjen muuttaminen tai sellaisten uusien sääntöjen antaminen, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, vetoamalla luottamuksensuojaan.

Voidakseen vedota luottamuksensuojaan talouden toimijoiden on toimittava vilpittömässä mielessä<sup>81</sup> sekä huolellisesti ja järkevästi<sup>82</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että jos sijoittaja tiesi tai sen olisi kohtuudella pitänyt tietää, että sen vaateen lähde, vaateen perustana olevat säännöt, kyseiset säännöt täytäntöönpanevan viranomaisen toiminta tai tämän viranomaisen noudattama menettely ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen.<sup>83</sup>

Talouden toimijat eivät voi olettaa, että voimassa oleva oikeudellinen järjestely olisi aina voimassa.<sup>84</sup> Toisaalta silloin, kun EU tai jäsenvaltio toteuttaa uuden toimenpiteen tavalla, jolla on kielteinen vaikutus sijoittajien etuihin, niiden on tarvittaessa säädettävä uusiin sääntöihin tehtävistä mukautuksista, joissa otetaan huomioon kyseisten sijoittajien erityinen tilanne, jollei yleisen edun mukainen pakottava syy estä niitä säätämästä tällaisista mukautuksista.<sup>85</sup>

#### **Esimerkki 5 – Luottamuksensuoja**

C-201/08 – Plantanol GmbH & Co

Saksan verolainsäädännössä säädettiin tiettyjä biopolttoaineita koskevasta verovapautuksesta, jota oli määrä soveltaa vuoden 2009 loppuun. Verovapautus lakkautettiin 18. joulukuuta 2006, ja lakkautuspäätös tuli voimaan 1. tammikuuta 2007 eli kaksi kokonaista vuotta ennen säädettyä määräpäivää.

Ratkaisussaan tuomioistuin palautti mieliin oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet. Toisaalta tuomioistuin korosti, että silloin, kun huolellinen ja järkevä sijoittaja voi ennakoida sellaisen toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei kuitenkaan voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan. Tuomioistuin totesi, että

<sup>79</sup> C-169/07 Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, 64 kohta; C-54/99 Association Église de Scientologie de Paris, ECLI:EU:C:2000:124, 22 kohta; C-483/99 komissio v. Ranska (”Elf Aquitaine”), ECLI:EU:C:2002:327, 50 kohta.

<sup>80</sup> C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, 73–74 kohta.

<sup>81</sup> C-316/88 Krücken, ECLI:EU:C:1988:201, 23–24 kohta; C-5/89 komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1990:320, 14 kohta.

<sup>82</sup> C-310/04 Espanja v. neuvosto, ECLI:EU:C:2006:521, 81 kohta.

<sup>83</sup> C-24/95 Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland, ECLI:EU: 1997:163, 25 ja 49 kohta; C-169/95, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1997:10, 51 kohta.

<sup>84</sup> C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, 81 kohta; C-201/08 Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, 53 kohta.

<sup>85</sup> C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, 81 kohta; C-201/08 Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, 49 kohta.

kansallisen tuomioistuimen on arvioitava tosiasiat, mutta vahvasti, etteivät oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että jäsenvaltio lakkauttaa verovapautusjärjestelmän ennen säädettyä määräpäivää.

Periaatteessa EU:n sijoittajien pitäisi vain satunnaisesti joutua vetoamaan luottamuksensuojaan, koska ne voivat yleensä luottaa perustamissopimuksessa vahvistettujen perusvapauksien (mukaan lukien suhteellisuus ja syrjimättömyys) soveltamiseen ja EU:n johdettuun oikeuteen. EU:n säännöillä onkin oikeusvaikutuksia heti, kun ne tulevat voimaan.<sup>86</sup> Ne ovat myös välittömästi sovellettavissa ja sitovat uutta jäsenvaltiota liittymisajankohdasta alkaen, joten niitä sovelletaan niihin vaikutuksiin, joita ennen tämän uuden jäsenvaltion liittymistä EU:hun syntyneillä tilanteilla sittemmin on.<sup>87</sup>

#### **4. Kaikissa kansallisissa rajoituksissa on kunnioitettava perusoikeuksia**

Rajatylyttävät sijoittajat voivat unionin oikeuden soveltamisalalla vedota perusoikeuksiin, kuten elinkeinovapauteen, omistusoikeuteen sekä tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen, kun ne toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla<sup>88</sup>. Jos jäsenvaltio (mukaan lukien kansallinen lainsäätävä) toteuttaa toimenpiteen, jolla poiketaan jostakin unionin oikeudessa taatusta perusvapaudesta, tällainen toimenpide kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Unionin oikeudessa taattua suojaa, mukaan lukien perusoikeuskirjassa vahvistetut perusoikeudet, sovelletaan näin ollen täysimääräisesti.<sup>89</sup>

Elinkeinovapauteen voidaan vedota tapauksissa, joissa sijoittajan sopimusvapautta on rajoitettu huomattavasti.<sup>90</sup> Omistusoikeus (eli oikeus nauttia laillisesti hankitusta omaisuudesta sekä käyttää ja luovuttaa sitä) on olennaisen tärkeä kaikille investointisuojaajajärjestelmille. Unionin oikeudessa omistusoikeutta koskeva perusoikeus kattaa omistusoikeuden sanan laajimmassa merkityksessä<sup>91</sup>, ja sen piiriin kuuluu myös oikeus nauttia rauhassa omaisuudesta. Siihen liittyy suoraan oikeus saada korvausta yleisen edun

<sup>86</sup> Yhdistetyt asiat C-10/97 ja C-22/97 IN.CO.GE.'90, ECLI:EU:C:1998:498, 23 kohta.

<sup>87</sup> C-122/96 Saldanha, ECLI:EU:C:1997:458, 14 kohta.

<sup>88</sup> Perusoikeuskirjan 16, 17 ja 47 artikla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

<sup>89</sup> C-685/15 Online Games Handels, ECLI:EU:C:2017:452, 56 kohta.

<sup>90</sup> C-426/11 Alemo-Herron a.O. ECLI:EU:C:2013:521, 35 kohta.

<sup>91</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut useaan otteeseen, että omistusoikeuden kaltaiset oikeudet kuuluvat Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalaan sillä perusteella, että omaisuuden käsitteellä on itsenäinen merkitys, joka ei rajoitu fyysisten tavaroiden omistukseen. Tätä määrystä sovellettaessa voidaan siis katsoa, että myös tietyt muut oikeudet ja intressit, joilla on varallisuusarvoa, ovat omistusoikeuksia ja näin ollen omaisuutta (ks. esimerkiksi tuomiot asioissa Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7. joulukuuta 1976, James v. Yhdistynyt kuningaskunta, 21. helmikuuta 1986 (vuokraoikeus), Wittek v. Saksa, 12. joulukuuta 2002 (maa-alaa koskeva käyttö- ja tuotto-oikeus), Bruncrona v. Suomi, 16. helmikuuta 2005 (vuokra)).

nimissä toteutetusta omaisuudenriistosta.<sup>92</sup> Tämän perusteella myönnetty suoja on erityisen tärkeää pakkolunastuksen tai vastaavien toimenpiteiden tapauksessa.

Tällaiset oikeudet eivät ole absoluuttisia, ja niiden käytölle voidaan asettaa rajoituksia edellyttäen, että rajoitukset ovat oikeasuhteisia ja perusteltavissa unionin oikeudessa tunnustetuilla yleisen edun mukaisilla tavoitteilla. Rajoittavien toimenpiteiden päämäärien merkitys voi oikeuttaa joillekin toimijoille aiheutuvat merkittävätkin kielteiset seuraukset. Rajoituksilla ei kuitenkaan saa puuttua kyseisiin oikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin oikeuksien keskeistä sisältöä.<sup>93</sup>

### **5. Sijoittajat voivat vedota EU:n kilpailusääntöihin kansallisten toimenpiteiden yhteydessä**

EU:n sisämarkkinoilla on varmistettava vääristymätön kilpailu ja yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset. Tämän vuoksi jäsenvaltiot eivät saa myöntää valtiontukea, ellei se sovellu sisämarkkinoille.<sup>94</sup> Jäsenvaltiot eivät myöskään saa määrätä yrityksiä tekemään SEUT-sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisia yritysten välisiä yhteisjärjestelyjä, edistää tällaisten järjestelyjen tekemistä taikka vahvistaa niiden vaikutuksia tai toisaalta poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille yrityksille vastuunsa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä.<sup>95</sup> SEUT-sopimuksen 102 artiklaa ja 106 artiklan 1 kohtaa rikotaan myös, kun kyseessä on jäsenvaltion toimenpide ja erityisesti toimenpide, jossa jäsenvaltio myöntää SEUT-sopimuksen 106 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityis- tai yksinoikeuksia, mikä johtaa määräävän aseman väärinkäytön vaaraan.<sup>96</sup>

## **IV. Unionin oikeuteen perustuvien sijoittajan oikeuksien täytäntöönpano**

Investointeja koskevassa kansainvälisessä oikeudessa (esimerkiksi kahdenvälisissä investointisuoja sopimuksissa) pääpaino on kysymyksillä, jotka koskevat sijoittajille rikkomisen jälkeen suoritettavia korvauksia. Unionin oikeudessa puolestaan mahdollistetaan rajatylittävien sijoittajien suoja EU:ssa useilla eri tavoilla ja eri tasoilla. Rajatylittäviä sijoittajia suojataan EU:ssa useilla mekanismeilla, joiden tarkoituksena on estää tai ratkaista lainsäätäjän, hallinnon tai oikeuslaitoksen taholta tapahtuva sijoittajien oikeuksien loukkaaminen. Unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien täytäntöönpano oikeusteitse on yksi

<sup>92</sup> Yhdistetyt asiat C-78/16 ja C-79/16 Pesce a.O., ECLI:EU:C:2016:428, 86 kohta.

<sup>93</sup> C-44/79 Hauer, ECLI:EU:C:1979:290, 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat; C-5/88, Wachauf, ECLI:EU:C:1989:321, 18 kohta.

<sup>94</sup> Ks. erityisesti SEUT-sopimuksen 107–109 artikla.

<sup>95</sup> C-198/01 CIF, ECLI:EU:C:2003:430, 46 kohta.

<sup>96</sup> C-49/07 MOTOE, ECLI:EU:C:2008:376, 50 kohta; C-553/12 P, C-553/12 P komissio v. Kreikka (”DEI”), 41–43 kohta.

monista mahdollisista ratkaisuista. Kun oikeusteitse tapahtuva täytäntöönpano katsotaan parhaimmaksi etenemistavaksi tai kun kaikki muut mahdollisuudet on käytetty, yksityinen voi turvautua unionin oikeuden mukaiseen täysimittaiseen ja kattavaan oikeussuojakeinojen järjestelmään.

### **1. Oikeuksien loukkaamista estävät mekanismit ja tuomioistuimen ulkopuoliset ratkaisut**

#### ***Sellaisten kansallisten toimenpiteiden ennakkotarkastus, jotka saattavat vahingoittaa unionin oikeuden mukaisia yksityisen oikeuksia***

Yksityisellä olevien unionin oikeuden mukaisten oikeuksien loukkaamisen estäminen on olennaista sijoittajien kannalta, sillä sijoittajilla on erityinen tarve suunnitella ja toteuttaa taloudelliset päätöksensä ennustettavassa ja vakaassa sääntely-ympäristössä.

Jotta voitaisiin varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla, SEUT-sopimuksen 108 artiklassa määrätään ennakkoilmoitusjärjestelmästä, jonka avulla Euroopan komissio voi varmistaa valtioneuvoston toimenpiteiden (myös kansallisen lainsäädännön) soveltuvuuden sisämarkkinoille ennen niiden voimaantuloa.

Vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n sääntöjen osalta lainsäätäjä on asettanut jäsenvaltioille velvollisuuden ilmoittaa tietyt luonteeltaan oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet ennen niiden hyväksymistä ja toimittaa ne Euroopan komissiolle ja tarvittaessa muille jäsenvaltioille valvontaa varten. Joissakin tapauksissa komissiolle on toimivalta antaa kyseiselle jäsenvaltiolle ainoastaan suositus<sup>97</sup>, kun taas toisissa tapauksissa lainsäätäjä on antanut komissiolle toimivallan antaa SEUT-sopimuksen 288 artiklan mukaisia päätöksiä, jotka sitovat kyseistä jäsenvaltiota.<sup>98</sup> Komissiolle annettu päätöksentekovalta on pidettävä erillään ja tarkoittaa eri asiaa kuin unionin tuomioistuimen toimivalta antaa ratkaisuja tapauksissa,

---

<sup>97</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (EUVL L 241, 17.9.2015, s. 1). Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tietyistä teknisistä määräyksistä ennen niiden hyväksymistä. Tällaisen ennaltaehkäisevän valvonnan tarkoituksena on suojata tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta, joka on yksi unionin kulmakivistä. Jotta tällainen valvonta olisi tehokasta, kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluvat, teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset on annettava tiedoksi ja niiden antamista ja täytäntöönpanoa on lykättävä direktiivissä vahvistettujen ajanjaksojen ajaksi, paitsi jos toimenpiteiden kiireellisyys oikeuttaa tekemään poikkeuksen (ks. tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta C-443/98 Unilever, ECLI:EU:C:2000:496, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toimista kaasunsaannin turvaamiseksi ja neuvoston direktiivin 2004/67/EY kumoamisesta.

<sup>98</sup> Ks. esimerkiksi neuvoston direktiivi 96/67/EY, annettu 15 päivänä lokakuuta 1996, pääsystä maahuollinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla (EYVL L 272, 25.10.1996, s. 36), 9 artikla. Mainitun asetuksen nojalla komissio on hyväksynyt päätöksiä jo ainakin kymmenessä konkreettisessa tapauksessa ja antanut joissakin tapauksissa kielteisen päätöksen ehdotetuista rajoittavista toimenpiteistä. Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2010, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) (EUVL L 95, 15.4.2010, s. 1), 3 artiklan 2 kohta.

joissa jäsenvaltiot ovat jättäneet noudattamatta jäsenyysvelvoitteita.<sup>99</sup> Esimerkiksi palveludirektiivissä<sup>100</sup> annetaan komissiolle valtuudet tehdä päätöksiä sellaisten uusien kansallisten esteiden perusteltavuudesta ja suhteellisuudesta, jotka EU:n lainsäätäjä on todennut erityisen haitallisiksi tiettyjen palvelujen sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta. Jotta ilmoitusmenettely olisi käytännössä toimiva, komissio on hiljattain esittänyt ehdotuksen ilmoittamista koskevaksi direktiiviksi<sup>101</sup>.

**Esimerkki 6 – Toimenpide, jossa määrättiin siirtämään tietyt lennot Linaten lentoasemalta Malpensas lentoasemalle**

Asia C-361/98 – Italia v. komissio (”Malpensa”)

Asetuksella (ETY) N:o 2408/92 pyritään varmistamaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen soveltaminen lentoliikenteen alalla. Italiassa annettiin kaksi asetusta (toinen heinäkuussa 1996 ja toinen lokakuussa 1997), joissa säädettiin, että kaikki lentoliikenne siirretään lähellä Milanon keskustaa sijaitsevalta Linaten lentoasemalta muille kauempana sijaitseville lentoasemille. Poikkeuksena oli käytännössä ainoastaan Milanon ja Rooman välinen reitti.

Kansainvälisten lentoliikenteen harjoittajien tekemien valitusten johdosta komissio teki 16. syyskuuta 1998 päätöksen, jossa kielletään kyseiset Italian toimenpiteet. Päätös tehtiin asetuksen (ETY) N:o 2408/92 8 artiklan nojalla. Mainitussa artiklassa annetaan komissiolle valtuudet tehdä päätöksiä, jotka koskevat liikenteen jakamista säänteleviä kansallisia toimenpiteitä, joista aiheutuu vahinkoa lentoliikenteen alan palvelujen tarjoajille. Komissio totesi päätöksessään, että kyseinen Italian toimenpide on välillisesti syrjivä ja kohtuuton. Italia riitautti toimenpiteen ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle useita kanneperusteita, jotka käsittelivät komission toimivaltaa sekä tehtyä arviointia.

Antamassaan tuomiossa tuomioistuin hylkäsi Italian kanteen. Tuomioistuin totesi, että komissio on sille annetun toimivallan nojalla voinut perustellusti tutkia, aiheuttavatko riidanalaisilla asetuksilla säädetyt kansalliset toimenpiteet näennäisesti erotuksetta sovellettavia rajoituksia ja voidaanko niillä saavuttaa niillä tavoiteltu päämäärä ylittämättä sitä, mikä on tarpeellista tämän päämäärän saavuttamiseksi. Tuomioistuin tarkasteli komission päätöksensä yhteydessä tekemää perusteltavuuden ja suhteellisuuden arviointia ja totesi, ettei yksikään Italian esittämistä lukuisista kanneperusteista ollut perusteltu.

<sup>99</sup> Yhdistetyt asiat C-15/76 ja C-16/76 Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:1979:29, 26–28 kohta; C-325/94 P An Taise, ECLI:EU:C:1996:293, 25 kohta.

<sup>100</sup> Ks. palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohta.

<sup>101</sup> Ks. ehdotus direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin täytäntöönpanosta, palveluihin liittyviä lupajärjestelmiä ja vaatimuksia koskevasta ilmoitusmenettelystä (COM(2016) 821 final).

### ***Sääntöjen soveltaminen unionin oikeuden mukaisesti jäsenvaltioiden hallinnossa***

Kansalliset hallintoviranomaiset ovat yleensä ensimmäinen ja yleisin osapuoli, johon sijoittajat ottavat yhteyttä sijoituksen alkuvaiheessa tai liiketoimintaansa harjoittaessaan. Kansallisten hallintoviranomaisten on sovellettava EU:n oikeutta tehokkaasti, tulkittava kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti, sivuutettava unionin oikeuden vastaiset kansalliset säännöt ja kumottava unionin oikeuden rikkomisen seuraukset (esim. aiheettomien maksujen palautus). Nämä periaatteet, jotka perustuvat SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaiseen jäsenvaltioiden vilpittömän yhteistyön velvollisuuteen ja unionin oikeuden ensisijaisuuteen,<sup>102</sup> mahdollistavat unionin oikeuteen pohjautuvien oikeuksien moitteettoman ja tehokkaan soveltamisen ilman, että on tarpeen turvautua oikeudellisiin keinoihin. Kyseisiä periaatteita on noudatettava, vaikkei siitä ole nimenomaisesti säädetty kansallisissa menettelysäännöissä.<sup>103</sup>

#### **Esimerkki 7 – Kansallisten sääntöjen soveltamatta jättäminen hallintoelimissä**

Asia C-476/10 – Pepic

Kahdelta Liechtensteinin kansalaiselta evättiin lupa, jota Itävallan lainsäädännössä edellytetään ulkomaalaisten vapaa-ajan asunnon hankintaan.

Unionin tuomioistuin tulkitsi asiaa ETA-sopimuksen 40 artiklan pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten valossa ja katsoi, että näillä määräyksillä on sama oikeudellinen ulottuvuus kuin SEUT-sopimuksen 63 artiklan määräyksillä. Tuomioistuin totesi että lupavaatimus on kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Lisäksi se totesi, että kaikkien kansallisten hallintoelinten on kunnioitettava unionin oikeuden ensisijaisuutta ja että tästä syystä niiden on jätettävä tällainen syrjivä kansallinen lainsäädäntö huomioon ottamatta.

Jokaisella on oikeus tulla kuulluksi, kun jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia yksittäisiä toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa kyseiseen henkilöön.<sup>104</sup> Hallinnon on sovellettava sääntöjä puolueettomasti ottaen huomioon kaikki asiaan liittyvät tiedot ja syrjimättä,<sup>105</sup> ja sen on perusteltava päätöksensä asianmukaisesti<sup>106</sup>. Jos jäsenvaltio on kantanut veroja tai maksuja unionin oikeuden vastaisesti, sillä on

<sup>102</sup> Ks. muun muassa C-103/88 Costanzo, ECLI:EU:C:1989:256, 32 kohta; C-224/97 Ciola, ECLI:EU:C:1999:212, 30 kohta; C-341/08 Petersen, ECLI:EU:C:2010:4, 80 kohta.

<sup>103</sup> Ks. tältä osin C-349/07 Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, 38 kohta.

<sup>104</sup> C-349/07 Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, 36 kohta.

<sup>105</sup> C-55/94 Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, 37 kohta; C-269/90 Technische Universität München, EU:C:1991:438, 14 kohta.

<sup>106</sup> C-19/92 Dieter Kraus, ECLI:EU:C:1993:125, 40 kohta; C-34/17 Donnellan, ECLI:EU:C:2018:282, 55 kohta.

pääsääntöisesti velvollisuus palauttaa kyseiset määrät korkoineen.<sup>107</sup>

Unionin oikeuden soveltamisen yhteydessä esiintyvien rajatylittävien ongelmien selvittämiseen tarvittiin nopeita tuomioistuimen ulkopuolisia ratkaisuja. Siksi komissio ja jäsenvaltiot perustivat vuonna 2002 SOLVIT-järjestelmän. SOLVIT-järjestelmän tarkoituksena on tarjota käytännön ratkaisuja EU:n/ETA:n kansalaisille ja yrityksille, jos ilmenee vaikeuksia siinä, miten viranomaiset noudattavat kansalaisille ja yrityksille kuuluvia EU-oikeuksia. Tiedonannossaan *Toimintaohjelma SOLVITin lujittamiseksi: Tuodaan sisämarkkinoiden edut kansalaisten ja yritysten ulottuville*<sup>108</sup> komissio on sitoutunut toteuttamaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lisätoimia lujittaakseen SOLVITin strategista roolia, jotta sisämarkkinat toimisivat käytännössä paremmin kansalaisten ja yritysten kannalta.

## **2. Tehokas oikeussuoja unionin oikeuteen perustuvilla sijoittajien oikeuksille**

### ***Täydellinen oikeussuojakeinojen järjestelmä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla***

SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.<sup>109</sup> Suoraan sovellettavan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella on oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.<sup>110</sup> Unionin kansallisiin tuomioistuinlaitoksiin kohdistuu riippumattomuus-, laatu- ja tehokkuusvaatimuksia, joita on täsmennetty unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laajassa oikeuskäytännössä.<sup>111</sup>

### ***Yksityisillä on käytettävissään monia erilaisia oikeussuojakeinoja kansallisissa tuomioistuimissa***

Yksityisillä on käytettävissään kansallisissa tuomioistuimissa useita oikeussuojakeinoja, joista voidaan mainita erityisesti seuraavat:

- väliaikaiset toimenpiteet (väliaikais määräys)<sup>112</sup>,
- velvollisuus tulkita kansallista oikeutta tavalla, joka on yhdenmukainen

<sup>107</sup> Yhdistetyt asiat C-10/97 – C-22/97 IN.CO.GE.'90, ECLI:EU:C:1998:498, 24 kohta; C-591/10 Littlewoods Retail a.O., ECLI:EU:C:2012:478, 25–26 kohta; C-69/14 Dragoș, ECLI:EU:C:2015:662, 24 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

<sup>108</sup> [http://ec.europa.eu/solvit/\\_docs/2017/com-2017-255\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_en.pdf)

<sup>109</sup> C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, 29 kohta.

<sup>110</sup> C-414/16 Vera Egenberger, ECLI:EU:C:2018:257, 78 kohta.

<sup>111</sup> Ks. ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artikla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on merkitystä perusoikeuksien tulkinnan kannalta. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuina oikeuksina, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat, ellei unionin oikeuteen perustuva oikeus tarjoaa korkeampaa suojaa.

<sup>112</sup> C-213/89 Factortame, ECLI:EU:C:1990:257; yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89 Zuckerfabrik, Süderdithmarschen ECLI:EU:C:1991:65.

unionin oikeuden kanssa<sup>113</sup>,

- o tuomarin velvollisuus syrjäyttää omasta aloitteestaan kaikki säädökset, jotka ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa (vaikka ne olisivat luonteeltaan perustuslaillisia)<sup>114</sup>,
- o EU:n lainsäädännön rikkomisesta johtuvien seurausten poistaminen<sup>115</sup>,
- o vahingonkorvausten määrääminen unionin oikeuden rikkomisesta (mukaan lukien tuomioistuimen tekemä virhe)<sup>116</sup>.

Näillä oikeussuojakeinoilla on suora oikeusperusta unionin oikeudessa. Toisin sanoen kun edellytykset täyttyvät, kansallisten tuomioistuinten on annettava käyttöön oikeussuojakeinot riippumatta siitä, onko niistä säädetty kansallisessa lainsäädännössä. Samaan aikaan kansalliset tuomiot voidaan panna täytäntöön kaikkien kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen välineiden avulla.

#### **Esimerkki 8 – Unionin oikeuteen perustuvat oikeussuojakeinot kansallisesta perustuslaista huolimatta**

Asia C-213/89 – Factortame ja yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame

Useilta yhtiöiltä, jotka omistivat kalastusaluksia tai harjoittivat niillä kalastusta, vietiin kalastusoikeudet sen jälkeen, kun Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat ottaneet käyttöön uusia ja syrjiviä sääntöjä. Yhtiöt tekivät judicial review -hakemuksen ja pyysivät väliaikaismääräyksen antamista. House of Lords totesi, että kantajat kärsisivät korjaamatonta vahinkoa, jollei väliaikaismääräystä annettaisi, ja että niiden pääasiassa esittämä kanne oli menestynyt. Brittiläisillä tuomioistuimilla ei kuitenkaan kansallisen oikeuden nojalla ollut toimivaltaa antaa väliaikaismääräyksiä tällaisessa tapauksessa. Sen estää erityisesti common law'n vanha sääntö, jonka mukaan väliaikaismääräystä ei voida antaa kruunua eli hallitusta vastaan, yhdessä sen oletaman kanssa, että kansalliset lait ovat unionin oikeuden mukaisia niin kauan kuin ei ole tehty päätöstä niiden yhteensoveltuvuudesta tämän oikeuden kanssa. House of Lords esitti kysymyksen yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä vastasi, että kansallisen tuomioistuimen, jonka ratkaistavaksi on saatettu unionin oikeutta koskeva asia ja joka katsoo, että ainoa este sille, että se määräisi väliaikaisista toimista, on kansallinen oikeussääntö, on jätettävä soveltamatta tätä oikeussääntöä.

Toisen brittiläisen tuomioistuimen esittämässä kysymyksessä, joka koski samoja sijoittajia, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava unionin oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot, sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltion lainsäätäjät on laiminlyönyt velvoitteensa. Ei myöskään voida edellyttää, että velvoitteensa laiminlyönyt valtioelin on toiminut tahallisesti

<sup>113</sup> C-106/89 Marleasing ECLI:EU:C:1990:395; C-91/92 Faccini Dori, ECLI:EU:C:1994:292.

<sup>114</sup> Yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10 Melki ja Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363, 43–44 kohta. Tämä syrjäytysvelvollisuus koskee myös ristiriidassa olevaa oikeuskäytäntöä: ks. C-689/13 Puligenica, ECLI:EU:C:2016:199, 38 kohta.

<sup>115</sup> C-503/04 komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:2007/432, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat; C-276/07 Delay, ECLI:EU:C:2008:282, 23 kohta. Ks. myös jäljempänä kohta, joka koskee laittomasti kannettujen verojen tai maksujen takaisinmaksua.

<sup>116</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90 Francovich, ECLI:EU:C:1991:428; C-224/01 Köbler, ECLI:EU:C:2003:513.



tai tuottamuksellisesti, jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyisi, koska tällöin edellytykset olisivat ankarammat kuin unionin oikeuden mukainen riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys.

Jäsenvaltiot ovat unionin oikeuden mukaisesti velvollisia ottamaan käyttöön tehokkaita menettelyjä, joiden avulla kansalaiset ja yritykset, myös sijoittajat, voivat vaatia vahingonkorvausta, jos jäsenvaltiot ovat rikkoneet kyseisille kansalaisille ja yrityksille unionin oikeuden mukaan kuuluvia oikeuksia. Komissio on tietoinen siitä, että rajatylittävien sijoittajien voi olla vaikea vaatia valtiota korvausvastuuseen kansallisten prosessioikeudellisten säännösten moninaisuuden vuoksi. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetaan kuitenkin tällaisen vastuun periaate, minkä lisäksi siinä asetetaan useita vähimmäisvaatimuksia, jotka koskevat sopimussuhteen ulkopuolista valtion vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta.<sup>117</sup>

### ***Kansallisen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta, laatua ja tehokkuutta koskevat EU:n vaatimukset ja tukitoimet***

Kansallisen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus on jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteen ja unionin oikeuden yhteinen periaate<sup>118</sup>, ja se on tunnustettu tehokkaan oikeussuojan olennaiseksi takeeksi<sup>119</sup>. Riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa lainkäyttöelimen kokoonpanoa, nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista. Tällaisten sääntöjen perusteella voidaan sivuuttaa yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden.<sup>120</sup>

Kuten tiedonannossa *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla*<sup>121</sup> todetaan, komissio kannustaa ja auttaa jäsenvaltioita parantamaan valmiuksiaan valvoa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja tarjota oikeussuojakeinoja sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädännön loppukäyttäjät (yksityishenkilöt ja yritykset) voivat hyödyntää oikeuksiaan täysimääräisesti.

<sup>117</sup> Periaatteessa edellytykset, joiden mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa yksityisille aiheutuneesta, unionin oikeuden rikkomisesta johtuvasta vahingosta, eivät poikkea niistä edellytyksistä, jotka koskevat EU:n ja sen toimielinten SEUT-sopimuksen 340 artiklan 2 kohdan mukaista vastuuta tällaisista vahingoista. Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93 Brasserie du Pêcheur ja Factortame, ECLI:EU:C:1996:79, 40–42 kohta.

<sup>118</sup> Perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artikla.

<sup>119</sup> C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, 41 kohta.

<sup>120</sup> C-506/04 Wilson, ECLI:EU:C:2006:587, 50–53 kohta.

<sup>121</sup> Tiedonanto *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla* (2017/C18/02), saatavilla osoitteessa [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATOC)

Komissio kannustaa uudistamaan täytäntöönpanoviranomaisia talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä ja tarvittaessa erityisellä lainsäädännöllä. Komissio on tehnyt yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa niiden oikeusjärjestelmien vaikuttavuuden parantamiseksi, mukaan lukien riippumattomuus-, laatu- ja tehokkuusnäkökohdat. Oikeusjärjestelmien vaikuttavuuden parantaminen on yksi talouspolitiikan EU-ohjausjakson painopisteistä, ja neuvosto antaa säännöllisesti maakohtaisia suosituksia kansallisten oikeusjärjestelmien parantamisesta komission ehdotusten pohjalta.

EU tukee tiettyjä oikeuslaitosten uudistuksia taloudellisesti Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kautta. On arvioitu, että 16 jäsenvaltiossa käytetään vuosina 2007–2023 yhteensä yli 900 miljoonaa euroa oikeusjärjestelmien laadun ja tehokkuuden parantamiseen.<sup>122</sup> EU:n varoin on esimerkiksi tuettu uusien asianhallintajärjestelmien ja käyttäjäystävällisten sähköisten palvelujen käyttöönottoa tuomioistuimissa.

### ***Kansallisten menettelyjen on varmistettava yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien tehokas täytäntöönpano***

Unionin oikeudessa ei pääsääntöisesti puututa kansallisiin menettelysääntöihin, vaan ne määritetään kansallisissa oikeussäännöissä.<sup>123</sup> Poikkeuksena tästä on asetus (EU) N:o 1215/2012<sup>124</sup>, jonka tarkoituksena on helpottaa oikeussuojan saatavuutta erityisesti antamalla sääntöjä, jotka koskevat EU:n tuomioistuinten toimivaltaa rajatylittävissä tapauksissa ja tuomioiden nopeaa ja yksinkertaista tunnustamista ja täytäntöönpanoa siviili- ja kauppaoikeuden alalla<sup>125</sup>. On kuitenkin olemassa poikkeuksia, esimerkiksi muutoksenhakudirektiivit, joissa yhdenmukaistetaan täytäntöönpanoon ja oikeussuojakeinoihin liittyviä menettelyjä julkisten hankintojen alalla.<sup>126</sup>

Vaikka unionin oikeudessa ei yhdenmukaisteta menettelyjä, siinä asetetaan joka tapauksessa niitä koskevat vähimmäisvaatimukset. Unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien täytäntöönpanomenettelyt eivät esimerkiksi saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion kansallisen oikeuden soveltamisalaan kuuluvia tilanteita

<sup>122</sup> EU:n oikeusalan tulostaulu 2018, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf), kuvat 2 ja 3.

<sup>123</sup> C-362/12, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, ECLI:EU:C:2013:834, 31 kohta.

<sup>124</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1).

<sup>125</sup> Asetus (EU) N:o 1215/2012 koskee ainoastaan siviili- ja kauppaoikeuden alan riita-asioita, joten riita-asiat, joissa on julkisen vallan valtaoikeuksia käyttävä osapuoli (esimerkiksi valtion viranomainen), jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle. Siviili- ja kauppaoikeuden alalla on annettu myös useita asetuksia erityisistä eurooppalaisista menettelyistä, joita sijoittajat voivat käyttää. Esimerkkeinä voidaan mainita eurooppalaista maksamismääräystä koskeva asetus (EY) N:o 1896/2006 ja eurooppalaista tilvarojen turvaamismääräystä koskeva asetus (EU) N:o 655/2014.

<sup>126</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi (EUVL L 335, 20.12.2007, s. 31).

(*vastaavuusperiaate*), eivätkä ne saa olla sellaisia, että oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (*tehokkuusperiaate*).<sup>127</sup> Menettelyn kustannukset eivät saa olla niin suuret, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, ja oikeusapua on annettava vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mukaan lukien perustelluissa tapauksissa myös oikeushenkilöt.<sup>128</sup> Lisäksi yksityisillä on oikeus siihen, että tuomiot heidän asioissaan annetaan ja pannaan täytäntöön kohtuullisessa ajassa.<sup>129</sup>

**Esimerkki 9 – Kansallisten preklusiosäännösten soveltamatta jättäminen ottaen huomioon kansallisten viranomaisten harhaanjohtava käytös**

Asia C-327/00 – Santex

Italialaista yhtiötä ei hyväksytty osallistumaan tarjouskilpailuun, sillä yhtiö ei täyttänyt yhtä tarjouskilpailuilmoituksessa mainittua ehtoa. Tarjouskilpailuilmoituksen julkaisemisen jälkeen hankintaviranomainen oli ilmoittanut kyseiselle yhtiölle sallivansa sen osallistua kilpailuun ottaen huomioon väitteet siitä, että kyseinen ehto on unionin oikeuden vastainen. Myöhemmin viranomainen kuitenkin muutti kantaansa ja päätti sulkea yhtiön kilpailun ulkopuolelle. Tarjouskilpailuilmoituksen riitauttamiselle asetetut kansalliset määräajat olivat jo kuluneet umpeen, kun asia saatettiin yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisessa lainsäädännössä säädetty määräaika on kaiken kaikkiaan kohtuullinen ja että se takaa periaatteessa oikeusvarmuuden tarjouskilpailun osallistujille. Tuomioistuin totesi kuitenkin, että kunkin tapauksen asianhaarat on otettava huomioon määritettäessä, onko EU:n säännösten tehokkuus vaarantunut. Tässä tapauksessa tuomioistuin totesi, että hankintaviranomainen oli aiheuttanut epävarmuutta, joka poistui vasta siinä vaiheessa, kun tehtiin poisjättöpäätös. Hankintaviranomainen oli näin ollen aiheuttanut sen, että loukatun tarjousentekijän oli suhteettoman vaikea käyttää unionin oikeuden suomia oikeuksiaan. Tuomioistuin totesi, että ottaen huomioon käsiteltävänä olevan asian erityiset olosuhteet ja jotta kantaja voi vedota kyseisen tarjouskilpailuehdon säännöstenvastaisuuteen suhteessa sovellettavaan unionin oikeuteen, kansallisen tuomioistuimen olisi tulkittava kansallisia preklusiosäännöksiä EU:n tehokkuusperiaatteen mukaisesti tai, jos tällainen tulkinta ei ole mahdollinen, jätettävä soveltamatta kyseisiä säännöksiä.

***Asian saattaminen Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi***

<sup>127</sup> C-169/14 Sánchez Morcillo, ECLI:EU:C:2014:2099, 31 kohta.

<sup>128</sup> C-279/09 DEB, ECLI:EU:C:2010:811, 59 kohta.

<sup>129</sup> C-612/15 Kolev, ECLI:EU:C:2018:392, 70–72 kohta.

Kansalliset tuomioistuimet toimivat ”EU:n tuomioistuimina”, ja niillä on velvollisuus jättää omasta aloitteestaan soveltamatta sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa välittömästi vaikuttavien unionin oikeuden säännösten kanssa. Jos EU-oikeuksien täytäntöönpanossa nojaututaan unionin oikeuden tulkintaan kansallisessa tuomioistuimessa, kyseinen tuomioistuin voi pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa, jonka ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, tämän tuomioistuimen täytyy saattaa kysymys Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>130</sup> Ennakkoratkaisukysymykset voivat liittyä myös unionin sääntöjen pätevyyteen: jos tällaiset kysymykset ovat merkityksellisiä, kansallisten tuomioistuinten on saatettava ne unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on yksinomainen toimivalta tarkastella EU:n säädösten pätevyyttä.<sup>131</sup> Elimen on täytettävä tietyt kriteerit, jotta se voidaan katsoa SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukaiseksi ”jäsenvaltion tuomioistuimeksi” ja jotta se näin ollen voi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>132</sup> EU:n sisäisissä kahdenvälisissä investointisuojasopimuksissa määrätty yksityiset välimiehet ja välimiesoikeudet eivät täytä näitä kriteerejä, eikä niitä voida sen vuoksi pitää SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukaisina tuomioistuimina.<sup>133</sup>

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa tekemä tulkinta sitoo kansallista tuomioistuinta sen ratkaistessa pääasian.<sup>134</sup> Kaikki kansalliset viranomaiset ovat velvolliset toteuttamaan kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotta ennakkoratkaisua noudatettaisiin mahdollisimman nopeasti.<sup>135</sup> Kansallisen tuomioistuimen ei tarvitse pyytää tai odottaa, että unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevat säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä.<sup>136</sup>

SEU-sopimuksen 19 artiklan mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta varmistaa unionin oikeuden noudattaminen, joten tuomioistuimella on keskeinen asema varmistettaessa rajatylittävälle sijoittajille myönnettäviä oikeuksia koskevien EU-sääntöjen vaikuttavuus ja yhdenmukaisuus.

### **3. Komission rooli perussopimusten valvojana**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa annetaan komission tehtäväksi

---

<sup>130</sup> SEUT-sopimuksen 267 artikla.

<sup>131</sup> C-314/85 Foto-Frost, ECLI:EU:C:1987:452.

<sup>132</sup> Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, kuten toimielimen lakisääteisyys, pysyvyyden, sen toimivallan pakollisuuden, kontradiktorisen menettelyn noudattamisen asioiden käsittelyssä, sen toimimisen oikeussääntöjen soveltajana ja sen riippumattomuuden (C-54/96 Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, 23 kohta).

<sup>133</sup> Ks. C-102/81 Nordsee, ECLI:EU:C:1982:107, 10–13 kohta, ja C-284/16 Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>134</sup> C-689/13 Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, 38 kohta.

<sup>135</sup> Yhdistetyt asiat C-231/06–C-233/06 Jonkman, ECLI:EU:C:2007:373, 38 kohta.

<sup>136</sup> C-689/13 Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, 40 kohta.

unionin oikeuden tehokas soveltaminen, täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta. Tässä tehtävässään komissio voi tarkastella kansallisia toimenpiteitä ja toteuttaa toimia varmistaakseen, että sijoittajia suojaavia EU:n suojatoimia noudatetaan. Rikkomusmenettelyn ensisijainen tarkoitus on varmistaa, että jäsenvaltioiden toimet tai laiminlyönnit saatetaan unionin oikeuden mukaisiksi (esimerkiksi muuttamalla kansallista lainsäädäntöä), mikä on yleisen edun mukainen tavoite. Yksittäisten sijoittajien kanteet, joissa on tarkoituksena kumota kansallisia toimenpiteitä tai hakea rahallista korvausta näiden toimenpiteiden aiheuttamista vahingoista, kuuluvat kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan.

Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet noudattaakseen unionin tuomioistuimen ratkaisua, jossa rikkominen todetaan. Jos jäsenvaltio ei noudata tuomioistuimen ratkaisua, komissiolla on valtuudet pyytää tuomioistuinta määräämään sille rahamääräisiä seuraamuksia<sup>137</sup>.

Komissio on sitoutunut toimimaan määrätietoisesti sellaisia rikkomisia vastaan, jotka estävät EU:n tärkeiden politiikkatavoitteiden toteuttamisen tai uhkaavat neljää perusvapautta<sup>138</sup>, jotka ovat sijoittajien kannalta olennaisia. Komissio asettaa etusijalle rikkomiset, jotka ovat osoituksia järjestelmällisistä heikkouksista, ja erityisesti rikkomiset, jotka vaikuttavat kansallisten oikeusjärjestelmien mahdollisuuksiin osallistua unionin oikeuden noudattamisen tehokkaaseen valvontaan. On syytä huomata, että jotkin rikkomistapaukset ratkaistaan ennen asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun asianomainen jäsenvaltio muuttaa tai kumoaa kyseistä lainsäädäntöään tai toteuttaa positiivisia toimenpiteitä rikkomisen korjaamiseksi.

## **V. Päätelmät**

Sijoitusten mahdollistaminen, edistäminen ja suojaaminen kuuluvat EU:n päätavoitteisiin sisämarkkinoilla. Unionin oikeudessa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, on löydetty tasapaino sijoitusten suojaamisen ja muiden, kansalaisten hyvinvointia palvelevien oikeutettujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden välillä. Tämä erilaisten yleisten etujen tasapainottaminen olisi toteutettava myös silloin, kun jäsenvaltiot toimivat kansallisella tasolla unionin oikeuden puitteissa.

Unionin oikeus ei ratkaise kaikkia ongelmia, joita sijoittajat saattavat toiminnassaan kohdata. Sisämarkkinoilla EU:n sijoittajien oikeuksia suojataan kuitenkin unionin oikeussäännöillä,

---

<sup>137</sup> SEUT-sopimuksen 260 artiklan 2 kohta.

<sup>138</sup> Tiedonanto *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla* (2017/C18/02), saatavilla osoitteessa [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATOC)

jotka mahdollistavat taloudellisen toiminnan harjoittamisen ja kehittämisen kaikissa jäsenvaltioissa. Sijoittajat voivat vedota oikeuksiinsa kansallisissa hallinnoissa ja tuomioistuimissa kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti, joilla varmistetaan, että näitä oikeuksia suojataan tehokkaasti.

EU:n sijoittajat eivät voi vedota EU:n sisäisiin kahdenvälisiin investointisuojaosopimuksiin. Ne ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, eikä niitä enää tarvita sisämarkkinoilla. EU:n sijoittajat eivät voi turvautua EU:n sisäisten kahdenvälisten investointisopimusten puitteissa perustettuihin välimiesoikeuksiin tai EU:n sisäisten riita-asioiden yhteydessä välimiesoikeuksiin, jotka on perustettu energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla. EU:n oikeusjärjestelmä suojaa kuitenkin riittävästi ja tehokkaasti rajatylittäviä sijoittajia sisämarkkinoilla ja varmistaa samalla, että muut oikeudet edut otetaan huomioon asianmukaisesti ja lakia noudattaen. Kun sijoittajat käyttävät jotakin perusvapautta, kuten sijoittautumisvapautta tai pääomien vapaan liikkuvuuden periaatetta, ne kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan ja nauttivat näin ollen unionin oikeuden tarjoamaa suojaa.

Jäsenvaltioilla on velvollisuus ja valtuudet valvoa yleensäkin unionin oikeuden ja erityisesti EU:n sijoittajien oikeuksien täytäntöönpanoa. Komissio pyrkii parantamaan täytäntöönpanon valvontajärjestelmän tehokkuutta EU:ssa, mukaan lukien toimet, joilla tuetaan hallinnollisten valmiuksien kehittämistä tai oikeusjärjestelmien lujittamista, sekä toimet, joilla käsitellään kansallisten viranomaisten suorittamaa unionin oikeussääntöjen rikkomista.