



Media ja lehdistö

Euroopan unionin tuomioistuin
LEHDISTÖTIEDOTE nro 38/21
Luxemburgissa 16.3.2021

Tuomiot asioissa
C-562/19 P komissio v. Puola ja C-596/19 P komissio v. Unkari

Puolan vähittäiskauppaveron ja Unkarin mainosvero eivät ole valtiontukia koskevan unionin oikeuden vastaisia

Unionin tuomioistuin hylkää näin ollen komission valitukset ja vahvistaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomiot

Puola otti 1.9.2016 voimaan tulleella lailla käyttöön vähittäiskauppaveron. Veroperusteena oli vähittäismyyjien tavaroiden vähittäismyynnistä kuluttajille saama kuukausittainen liikevaihto, jos sen määrä oli yli 17 miljoonaa Puolan zlotya (PLN) (noin 4 miljoonaa euroa). Veroon kuului kaksi osaa: verokanta oli 0,8 prosenttia kuukausittaisen liikevaihdon 17–170 miljoonan PLN:n väliin jäävästä osasta ja 1,4 prosenttia sitä suuremmasta kuukausittaisesta liikevaihdosta.

Mainittua toimenpidettä koskevan muodollisen tutkintamenettelyn, joka aloitettiin 19.9.2016 annetulla päätöksellä¹, päätteeksi Euroopan komissio katsoi 30.6.2017 antamassaan päätöksessä², että kyseinen progressiivinen vero oli sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, ja velvoitti Puolan peruuttamaan lopullisesti mainitun päätöksen antamispäivästä lukien kaikki kyseistä veroa koskevat maksut, jotka oli keskeytetty.

Unionin yleinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi Puola saattoi asian, kumosi 16.5.2019 antamallaan tuomiolla³ yhtäältä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen ja toisaalta Puolaa koskevan kielteisen päätöksen. Se totesi, että komissio oli virheellisesti katsonut, että tavaroiden vähittäismyynnistä saatavasta liikevaihdosta kannettavan progressiivisen veron käyttöön ottamisesta aiheutui valikoiva etu liikevaihdoltaan pienten yritysten hyväksi, ja katsoi, ettei komissio voinut muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamishetkellä saatavilla olevan asiakirja-aineiston perusteella luokitella kyseistä verotuksellista toimenpidettä tilapäisesti uudeksi tueksi tukeutumatta perusteltuihin epäilyihin tältä osin.

Unkari puolestaan otti 15.8.2014 voimaan tulleella lailla käyttöön mainosten julkaisusta tuossa jäsenvaltiossa saatavan liikevaihdon perusteella kannettavan progressiivisen mainosveron. Tämän veron perusteena oli Unkarissa toimivien mainoksia julkaisevien elinkeinonharjoittajien (sanomalehdet, audiovisuaaliset viestimet ja mainosten esille asettajat) nettoliikevaihto, ja siihen kuului liikevaihtoon perustuva aluksi kuusiportainen progressiivinen veroasteikko, joka korvattiin myöhemmin kaksiportaisella veroasteikolla, ja siihen liittyi sellaisten verovelvollisten, joiden tulos ennen veroja vuonna 2013 oli nolla tai negatiivinen, mahdollisuus vähentää 50 prosenttia edellisiltä tilikausilta siirretyistä tappioistaan.

Mainittua toimenpidettä koskevan muodollisen tutkintamenettelyn, joka aloitettiin 12.3.2015 annetulla päätöksellä⁴, päätteeksi komissio katsoi 4.11.2016 antamassaan päätöksessä⁵, että

¹ Valtiontuesta SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) 19.9.2016 annettu päätös – Puolan vähittäiskauppaveron – Kehotus huomautusten esittämiseen [SEUT] 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL 2016, C 406, s. 76; jäljempänä menettelyn aloittamista koskeva päätös).

² Valtiontuesta SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN), jonka Puola on toteuttanut vähittäiskauppaverona, 30.6.2017 annettu komission päätös (EU) 2018/160 (EUVL 2018, L 29, s. 38; jäljempänä Puolaa koskeva kielteinen päätös).

³ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.5.2019, Puola v. komissio, [T-836/16 ja T-624/17](#); ks. myös lehdistötiedote [nro 64/19](#).

⁴ Valtiontuesta SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) 12.3.2015 annettu päätös – Unkari – Mainosvero – Kehotus huomautusten esittämiseen [SEUT] 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL 2015, C 136, s. 7).

Unkarin toteuttama verotustoimenpide oli sekä progressiivisen rakenteensa että siirrettyjen tappioiden vähentämismahdollisuuden vuoksi sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, ja määräsi, että maksetut tuet oli perittävä välittömästi ja tosiasiallisesti takaisin tuensajilta.

Unionin yleinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi Unkari saattoi asian, kumosi 27.6.2019 antamallaan tuomiolla⁶ viimeksi mainitun päätöksen ja totesi, että komissio oli virheellisesti katsonut, että kyseessä oleva verotustoimenpide ja siirrettyjen tappioiden osittaista vähennyskelpoisuutta koskeva järjestely muodostivat valikoivia etuja.

Unionin tuomioistuin hylkäsi suuressa jaostossa 16.3.2021 julistetuissa kahdessa tuomiossa komission valituksenalaisista tuomioista tekemät valitukset. Komissio väitti valitustensa tueksi erityisesti, että unionin yleinen tuomioistuin oli tulkinnut virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa kun se katsoi, että kyseessä olevien liikevaihtoon perustuvien verotustoimenpiteiden progressiivisuus ei merkinnyt valikoivaa etua.

Unionin tuomioistuin hylkää tuomioissaan komission väitteet ja toistaa valtiontukien alalla sisämarkkinoiden perusvapauksien osalta vahvistetun periaatteen, jonka mukaan **jäsenvaltioilla on unionin verolainsäädännön yhdenmukaistamisen tämänhetkisessä vaiheessa vapaus valita sopivimpana pitämänsä verotusjärjestelmä, joten liikevaihtoon perustuvan progressiivisen verotuksen soveltaminen kuuluu jokaisen jäsenvaltion harkintavaltaan**⁷, jos kyseisen toimenpiteen ominaispiirteet eivät ole selvästi syrjiviä.

Unionin tuomioistuimen arviointi

Unionin tuomioistuin muistuttaa aluksi, että yleisesti sovellettava toimenpide voidaan luokitella SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi ainoastaan, jos kyseisellä toimenpiteellä myönnetään valikoivaa etua. Tämä edellytys edellyttää sen määrittämistä, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä kyseessä oleva kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita siis kohdellaan eri tavalla, joka voidaan katsoa syrjiväksi. Komission on kansallisen verotustoimenpiteen osalta siten yksilöitävä ensin viitejärjestelmä eli asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettava ”normaali” verojärjestelmä ja osoitettava, että kyseinen verotustoimenpide poikkeaa mainitusta viitejärjestelmästä, koska siinä erotellaan toisistaan sellaiset toimijat, jotka ovat kyseisellä verojärjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ilman, että tämä erottelu on oikeutettua kyseisen järjestelmän luonteen tai rakenteen vuoksi.

Unionin tuomioistuin tutkii näiden näkemysten valossa aluksi, onko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti katsonut käsiteltävissä asioissa, että komissio ei ollut osoittanut, että kyseessä olevien verotustoimenpiteiden progressiivisuudesta seuraisi se, että joillekin yrityksille tai tuotannonaloille myönnettäisiin valikoiva etu. Unionin tuomioistuin vahvistaa tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin, jonka mukaan kyseisissä verotustoimenpiteissä säädetty progressiiviset verokannat olivat erottamaton osa sitä viitejärjestelmää, jonka kannalta oli arvioitava, voitiinko valikoivan edun olemassaolo osoittaa.

Jäsenvaltioilla on verotuksellisen autonomiansa mukaisesti vapaus valita niiden alojen ulkopuolella, joilla unionin oikeus on yhdenmukaistettu, sopivimpana pitämänsä verotusjärjestelmä, joten ne voivat halutessaan säätää progressiivisesta verotuksesta. Erityisesti on niin, että valtiontukia koskeva unionin oikeus ei lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että jäsenvaltiot päättävät valita progressiivisia verokantoja, joilla on tarkoitus ottaa huomioon

⁵ Toimenpiteestä SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN), jonka Unkari on toteuttanut mainoslíikevaihdon verotuksen osalta, 4.11.2016 annettu komission päätös (EU) 2017/329 (EUVL 2017, L 49, s. 36).

⁶ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.6.2019, Unkari v. komissio, [T-20/17](#); ks. myös lehdistötiedote [nro 84/19](#) (jäljempänä yhdessä tuomion Puola v. komissio kanssa valituksenalaiset tuomiot).

⁷ Ks. vastaavasti mm. tuomio 3.3.2020, Vodafone Magyarorszá, [C-75/18](#), 49 kohta ja tuomio 3.3.2020, Tesco-Global Áruházak, [C-323/18](#), 69 kohta (ks. myös lehdistötiedote [nro 20/20](#)), ja valtiontukien alalla tuomio 26.4.2018, ANGED, [C-233/16](#), 50 kohta (ks. myös lehdistötiedote [nro 57/18](#)).

verovelvollisten veronmaksukyky, eikä siinä myöskään velvoiteta jäsenvaltioita soveltamaan progressiivisia verokantoja ainoastaan voittoihin kohdistuvassa verotuksessa siten, että niitä ei voitaisi soveltaa liikevaihtoon perustuvassa verotuksessa.

Näissä olosuhteissa veron olennaiset ominaispiirteet, joihin progressiiviset verokannat kuuluvat, muodostavat lähtökohtaisesti viitejärjestelmän tai ”normaalin” verojärjestelmän valikoivuutta koskevan edellytyksen tarkastelemiseksi. Komission tehtävänä on tarvittaessa osoittaa, että kansallisen verotustoimenpiteen ominaispiirteet on laadittu ilmeisen syrjivästi eli siten, että ne olisi jätettävä viitejärjestelmän ulkopuolelle, mikä voisi käydä ilmi muun muassa siitä, että on valittu verotusperusteita, jotka ovat epäjohtonmukaisia suhteessa kyseisellä verotustoimenpiteellä tavoiteltuun päämäärään. Unionin tuomioistuin toteaa kuitenkin nyt käsiteltävissä asioissa, että **komissio ei ollut osoittanut, että Puolan ja Unkarin lainsäätäjien toteuttamien toimenpiteiden ominaispiirteet oli laadittu ilmeisen syrjivästi** unionin oikeudesta valtioneuvoston alalla johtuvien vaatimusten kiertämiseksi. Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin saattoi siten perustellusti katsoa valituksenalaisissa tuomioissa, että komissio oli virheellisesti tukeutunut puutteelliseen ja kuvitteelliseen viitejärjestelmään, kun se katsoi, että kyseessä olevien verotustoimenpiteiden progressiivinen veroasteikko ei kuulunut viitejärjestelmään, jonka kannalta näiden toimenpiteiden valikoivuutta oli arvioitava.

Asiassa, joka koskee Puolan vähittäiskauppaveroa (C-562/19 P), unionin tuomioistuin tutkii tämän jälkeen ne perusteet, joihin unionin yleinen tuomioistuin on tukeutunut kumotessaan myös kyseisen jäsenvaltion toteuttamaa verotustoimenpidettä koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä lähinnä, että komissio oli luokitelllessaan kyseessä olevan verotustoimenpiteen tilapäisesti uudeksi tueksi tukeutunut ilmeisen virheelliseen analyysiin, joka ei siten voinut riittävästi tukea sitä, oliko asiassa perusteltua aihetta epäillä kyseessä olevan verotustoimenpiteen luokittelua uudeksi tueksi. Unionin tuomioistuin muistuttaa tässä yhteydessä, että kun unionin tuomioistuimet harjoittavat tällaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen laillisuuden valvontaa, niiden on valvottava vain suppeasti komission tekemää arviota kyseisen toimenpiteen luokittelemisesta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuvostoksi. Unionin tuomioistuin toteaa, että päätyessään tällaiseen ratkaisuun unionin yleinen tuomioistuin valvoi todellakin vain sitä, oliko komissio tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyssä päätöksessä luokitteli toimenpiteen tilapäisesti valtioneuvostoksi, ja toteaa tältä osin, ettei se missään tapauksessa kumonnut tätä päätöstä sillä perusteella, että se ainoastaan toisti ne syyt, joiden perusteella se oli kumonnut Puolaa koskevan kielteisen päätöksen. **Unionin tuomioistuin hylkää näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota vastaan esitetyt perusteet siltä osin kuin se kumosi sekä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen että siihen liittyvän keskeyttämistä koskevan välipäätöksen.**

Asiassa, joka koskee Unkarin mainosveroa (C-596/19 P), unionin tuomioistuin toteaa, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi, että siirrettyjen tappioiden osittaista vähennyskelpoisuutta koskeva järjestely ei merkinnyt valikoivaa etua. Siirtymätoimenpiteen, jossa otetaan huomioon voitto, valinta ei näet ollut epäjohtonmukaista suhteessa uudelleenjakotavoitteeseen, johon Unkarin lainsäätaja pyrki antaessaan mainosverolain. Unionin tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä, että käsiteltävässä asiassa kriteeri, joka koskee voittojen saamatta jäämistä mainosverolain voimaantuloa edeltävänä vuonna, oli tältä osin objektiivinen, koska yritysten, joihin siirrettyjen tappioiden osittaista vähennyskelpoisuutta koskevaa järjestelyä sovellettiin, veronmaksukyky oli tältä kannalta katsottuna vähäisempi kuin muilla yrityksillä.

Näillä perusteilla **unionin tuomioistuin hylkää komission valituksenalaisista tuomioista tekemät valitukset kokonaisuudessaan.**

MUISTUTUS: Euroopan unionin tuomioistuin käsittelee valituksia, joissa haetaan muutosta unionin yleisen tuomioistuimen antamiin tuomioihin ja määräyksiin oikeuskysymyksissä. Lähtökohtaisesti valituksella ei ole lykkäävää vaikutusta. Jos valitus tutkitaan ja hyväksytään, unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen. Jos asiassa on mahdollista antaa ratkaisu, unionin tuomioistuin voi tehdä sen.

Muussa tapauksessa unionin tuomioistuimen on siirrettävä asia unionin yleiseen tuomioistuimeen, jota sen valituksesta antama ratkaisu sitoo.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido Euroopan unionin tuomioistuinta.

Tuomioiden koko tekstit ([C-562/19 P](#) ja [C-596/19 P](#)) julkaistaan CURIA-sivustolla tuomioiden julistamispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127.

Kuvia tuomioiden julistamisesta on saatavilla "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106