



Úttekt ESA á beitingu ríkisaðstoðar- reglna fyrir landsdómstólum - samráðsskjal

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Ábendingar í skýrslunni	6
2.1 Fortakslaus biðstöðuskylda í landsrétti	6
2.2 Skýrari og nákvæmari reglur um endurheimtur og málsmeðferð fyrir dómi	8
2.3 Auðveldara ætti að vera að krefjast lögbanns	9
2.4 Álitaefni tengd útilokun bótaskyldu	10
2.5 Skortur á þekkingu	10
3. Niðurlag	12

Úr leiðbeinandi reglum ESA um hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð, frá 10. júní 2009:

„Landsdómstólar hafa þó ekki aðeins skyldum að gegna í tengslum við ólögmæta aðstoð sem þegar hefur verið greidd út. Þeim ber einnig að fjalla um atvik þar sem til stendur að inna af hendi ólögmætar greiðslur. Landsdómstólar verða að standa vörð um réttindi einstaklinga þegar hugsanlegt er að brotið verði á þeim. Þegar til stendur að inna af hendi ólögmæta aðstoð er landsdómstólnum því skylt að koma í veg fyrir þá greiðslu.“

1. Inngangur

Í febrúar 2019 óskaði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) eftir samstarfsaðilum til að standa að rannsókn á því hvernig reglum um ríkisaðstoð er beitt fyrir dómstólum á Íslandi, í Liechtenstein og í Noregi.¹ Skýrsla um um beitingu ríkisaðstoðarreglna fyrir landsdómstólum í EFTA-ríkjunum var birt í júlí 2019.²

Skýrslan byggir á rannsókn á landsrétti ríkjanna þriggja og í henni er farið yfir annars vegar réttarstöðu einkaaðila þegar kemur að framfylgd og beitingu reglnanna innanlands og hins vegar framkvæmd slíkra mála að því marki sem reynt hefur á reglurnar frá gildistöku EES-samningsins. Er bæði um að ræða almenna umfjöllun um EES-reglur sem varða ríkisaðstoð, einkum hlutverk landsdómstóla, og umfjöllun um stöðuna í hverju ríki.³ Eins og reifað er í skýrslunni er hlutverk landsdómstóla þegar kemur að ríkisaðstoðarmálum einkum bundið við þau tilvik þegar biðstöðuskyldan hefur ekki verið virt.⁴

Meginmál skýrslunnar telur 72 bls. og viðaukar annað eins. Í henni er varpað ljósi á réttarframkvæmd og málsmeðferð í löndunum þremur og ályktanir dregnar um stöðuna í hverju ríki fyrir sig. Fram kemur að þekking á ríkisaðstoðarreglum virðist af skörum skammti hjá lögfræðingum á Íslandi, þar á meðal hjá dómstólum. Þá er það niðurstaða skýrslunnar að hindranir séu í vegi fyrir beitingu ríkisaðstoðarreglna fyrir landsdómstólum. Innleiðing biðstöðuskyldunnar í landsrétt sé óljós og málsmeðferðarreglur henti slíkum málum illa. Þörf sé á skýrari og traustari reglum landsréttar sem sniðnar væru að því að vinna bug á bæði efnislegum og málsmeðferðarlegum hindrunum. Þá væri æskilegt að vinna gegn þekkingarskortum meðal íslenskra lögfræðinga á réttarsviðinu, m.a. með skýrari leiðbeiningum á vef ESA um beitingu ríkisaðstoðarreglna innanlands af hálfu einkaaðila.

Í niðurstöðum skýrslunnar eru lagðar til úrbætur sem fyrst og fremst varða úrræði í lögum sem talin eru óskýr eða ófullnægjandi. Horft var til fyrirbyggjandi frumvarpsdraga um meðferð ríkisaðstoðarmála sem voru í samráðsferli þegar rann-

¹ Sjá frétt og upplýsingar um verkefnið á vef ESA, „Úttekt á beitingu ríkisstyrkjareglna fyrir landsdómstólum“ frá 19. febrúar 2019: <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/state-aid/ahugavert-rannsoknarefni-uttekta-a-beitingu-rikisstyrkjareglna-fyrir-landsdomstolum>.

² Sjá frétt og tengil á skýrsluna á vef ESA, „New study on state aid in the EEA EFTA States“ frá 19. júlí 2019: <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/state-aid/new-study-on-state-aid-in-the-eea-efta-states>. Sambærileg skýrsla á vegum framkvæmdastjórnar ESB, „Study on the enforcement rules and decisions of State aid“, kom út á sama tíma: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0219428enn.pdf>.

³ Rannsókn á stöðu mála á Íslandi var framkvæmd af lögmonnum hjá lögmannsstofunni Advel.

⁴ Stjórnvöld eru bundin af biðstöðuskyldu skv. 3. mgr. 1. gr., sbr. 3. gr. II. hluta [bókunar 3](#) við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED), en í henni felst að ríkisaðstoð skuli ekki hrint í framkvæmd nema gengið hafi verið úr skugga um samrýmanleika hennar við framkvæmd EES-samningsins.

sóknin fór fram⁵, sem hafa að geyma ákvæði tengd eftirfylgni með ríkisaðstoðarmálum af hálfu einkaaðila. Hingað til hafa viðmið um hlutverk innlendra dómstóla þegar kemur að ríkisaðstoð og samskiptum við ESA verið að finna í leiðbeinandi reglum ESA⁶, sem eiga sér hliðstæðu í orðsendingu framkvæmdastjórnar ESB.

Hér á eftir verða raktar ábendingar úr skýrslunni sem varða íslenskan rétt og frumviðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við þeim, til samráðs við hagsmunaaðila og aðra þá sem vilja láta sig ríkisaðstoðarreglur varða. Þeim sem hugnast að mynda sér skoðun á ábendingum ESA og viðbrögðum ráðuneytisins við þeim er bent á að lesa viðkomandi ábendingar í réttu samhengi, [í skýrslu ESA](#).⁷

Úr leiðbeinandi reglum ESA um hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð, frá 10. júní 2009:

„Landsdómstólum ber skylda til að framfylgja stöðvunarákvæðinu og vernda rétt einstaklinga gagnvart ólögmati veitingu ríkisaðstoðar. Að meginstefnu til gilda um slíkan málarekstur réttarfarsreglur landsréttar. Beiting landsréttar við þessar aðstæður er þó bundin tveimur ófrávíkjanlegum skilyrðum:

- a) Þær réttarfarsreglur landsréttar, sem stuðst er við í tengslum við kröfur samkvæmt 3. mgr. 1. gr. I. hluta bókunar 3 við samninginn um eftirlitsstofnun og dómstól, mega ekki vera óhagfelldari en þær sem beitt er í tengslum við kröfur samkvæmt landsrétti (jafngildisreglan) og
- b) réttarfarsreglur landsréttar mega ekki torvela úr hófi eða gera því sem næst ómögulegt að neyta réttinda samkvæmt EES-rétti (skilvirknisreglan).“

⁵ Samráð um frumvarpsdrögin stóð yfir frá 7. maí til 19. júní 2019, sbr. [samráðsmál nr. 118/2019](#).

⁶ „Hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð“ frá 10. júní 2009, birt í [EES-viðbæti við Stjórnartíðindi ESB nr. 25/2011](#).

⁷ Skýrslan er unnin af sjálfstæðum aðilum í ríkinum þremur í umboði ESA og gefin út af stofnuninni. Tekið er fram í skýrslunni að skoðanir sem þar eru settar fram þurfi ekki að endurspegla formlega afstöðu ESA.

2. Ábendingar í skýrslunni

Fram kemur í skýrslunni að umfjöllunarefni hennar nái ekki til þess að gefa nákvæmar ráðleggingar um endurskoðun landsréttar í hverju ríki. Frumniðurstaða skýrslunnar er að horfa mætti til eftirfarandi atriða við endurskoðun regluverks á Íslandi. Hér á eftir verður stuttlega gerð grein fyrir hverju atriði ásamt frumviðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytisins.⁸

2.1 Fortakslaus biðstöðuskylda í landsrétti

Fortakslaus innleiðing biðstöðuskyldu í íslenskan rétt og skýrar reglur um afleiðingar þess að hún er ekki virt, þar á meðal skylda innlendra dómstóla til að kveða á um endurgreiðslu ríkisaðstoðar.

„An unequivocal implementation of the standstill obligation in Norwegian and Icelandic law, as well as clear regulation governing the consequences of a breach, including the obligation of national courts to order recovery.“

Í dag er kveðið á um biðstöðuskyldu stjórnvalda í [bókun 3](#) við samning EFTA-ríkjanna um eftirlitsstofnun og dómstól (SED). Ábendingin lýtur, að mati ráðuneytisins, annars vegar að mögulegri nauðsyn þess að slík skylda sé leidd í sett lög Alþingis til þess að byggja megi á henni í samskiptum við stjórnvöld og fyrir dómstólum. Hins vegar að þeirri spurningu hvort það sé til þess fallið að auka réttaröryggi, þ.e. stuðla að vitund um og fylgni við regluna og þar með að virkni hennar, að hún verði hluti af landsrétti.

Ráðuneytið telur, með hliðsjón af efni fyrirhugaðs frumvarps, sbr. umfjöllun hér á eftir, að ekki þurfi að lögleiða skylduna orðrétt í landsrétt til þess að hún hafi tilætluð réttaráhrif. Í því sambandi er horft til þess að biðstöðuskyldan er, líkt og aðrir hlutar [SED](#), bindandi að þjóðarétti og því eru stjórnvöld skuldbundin til að hlíta henni. Stjórnvöldum ber þannig að gæta að skyldunni við framkvæmd verkefna sem þau inna af hendi. Því má ganga út frá því að einkaréttarlegir aðilar geti byggt á broti gegn biðstöðuskyldu í ógildingar-, viðurkenningar- eða skaðabótamáli gegn opinberum aðilum, með sama hætti og ef hún væri lögtekin orðrétt.⁹

Hin hlið álitamálsins er áleitnari, þ.e. hvort raunhæft er að ætla að lögmenn og dómarar þekki til biðstöðuskyldunnar í bókun 3. Færð eru rök fyrir því í skýrslu ESA að sú þekking sé í dag ófullnægjandi. Í þessum efnum þarf þó að leggja mat

⁸ Ráðuneytið fer með samræmingu ríkisaðstoðarmála á Íslandi og fyrirvar gagnvart ESA í málaflokknum.

⁹ Það er ekki tilgangur biðstöðuskyldu bókunar 3 að binda hendur annarra en stjórnvalda og því skiptir ekki máli þó eigi sé unnt að byggja á henni með beinum hætti í lögskiptum einkaaðila hér á landi.

á hvort önnur úrræði en lagasetning komi til greina til að ná markmiðum sem að er stefnt. Ráðuneytið telur vitund um tilvist og efni reglna um ríkisaðstoð hafa aukist á síðari árum og að réttara sé að beita öðrum úrræðum en lagasetningu til að bæta þá þekkingu frekar.

Í drögum að frumvarpi til laga um meðferð ríkisaðstoðarmála, sem ráðuneytið birti í samráðsgátt stjórnvalda í maí 2019, er að finna svohljóðandi ákvæði í 1. mgr.

2. gr.:

□ Stjórnvöld og aðrir aðilar sem hyggjast veita ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja, áður en hún kemur til framkvæmda, að hún samrýmist framkvæmd samningsins.

Afstaða ráðuneytisins er að ekki sé þörf á að taka biðstöðuákvæði SED með beinum hætti upp í landslög, heldur geti einkaaðilar byggt á framangreindu ákvæði í dómsmálum vegna brota stjórnvalda gegn biðstöðuskyldu, það sé bæði óskilyrt og nægilega nákvæmt. Í skýringum við ákvæði frumvarpsdraganna er vísað til þess að það taki bæði til tilkynningarskyldu og biðstöðuskyldu:

Undir viðeigandi ráðstafanir geta t.d. fallið tilkynningar til ESA, en stjórnvöld eru almennt skuldbundin til þess að upplýsa ESA um fyrirætlanir sínar um að veita ríkisaðstoð áður en þær koma til framkvæmdar, sbr. 3. mgr. 1. gr. I. hluta bókunar 3 við SED og gæta þess að tilkynningarskyld aðstoð komi ekki til framkvæmda fyrr en ESA hefur heimilað slíka aðstoð. Þó geta ráðstafanirnar verið undanþegnar tilkynningarskyldu sé skilyrðum þar að lútandi fullnægt.

Ráðuneytið fær ekki séð að útlistun á afleiðingum brota gegn biðstöðuskyldu í landslögum, þ. á m. ákvæði um að innlendir dómstólar skuli kveða á um endurgreiðslu aðstoðar sem veitt er í bága við skylduna, sé nauðsynleg. Það fer eftir atvikum hverju sinni og kröfugerð málsaðila hvaða réttarfarsúrræði standa til boða vegna brots gegn framangreindu ákvæði frumvarpsdraganna.

Það leiðir af EES-samningnum, sbr. m.a. nýlega úrlausn dómstóls ESB, að hafi ríkisaðstoð verið veitt sem ekki uppfyllir skilyrði til að teljast samrýmanleg EES-samningnum, er bæði landsdómstólum og stjórnvöldum skylt að tryggja að nauðsynlegar ráðstafanir séu gerðar til að takast á við afleiðingar þess að brotið er gegn biðstöðuskyldu EES-réttar, sér í lagi hvað varðar gildi ráðstöfunarinnar sem varð til þess að aðstoðin var veitt og endurheimt þeirrar aðstoðar sem veitt var í andstöðu við biðstöðuskylduna.¹⁰ Að því er löggjöf varðar getur beiting hennar ekki verið með þeim hætti að það hindri beitingu EES-réttar með því að gera dómstólum og stjórnvöldum ómögulegt að uppfylla þá skyldu að tryggja fylgni

¹⁰ Dómur frá 5. mars 2019, [Festi Pagar AS, C-349/17](#), ECLI:EU:C:2019:172, 130. mgr.

við biðstöðuskylduna.¹¹ Að mati ráðuneytisins hafa ekki verið færð að því sannfærandi rök að íslensk réttarfarsslöggjöf sé ófullnægjandi hvað þetta varðar.

2.2 Skýrari og nákvæmari reglur um endurheimtur og málsmeðferð fyrir dómi

Skýrari og nákvæmari málsmeðferðarreglur um beitingu ríkisaðstoðarreglna af hálfu einkaaðila og vegna endurgreiðslna. Til að mynda skýr ákvæði um að aðstoðarveitanda beri að krefjast endurgreiðslu, jafnvel þótt ekki liggi fyrir ákvörðun ESA þar um og ákvæði sem skýra hvernig aðstoðarveitandi skuli endurheimta ólögmeta aðstoð, þ.e. hvaða sjónsýslumeðferð mál skuli lagt í við endurheimtur ólöglegrar aðstoðar. Jafnframt ákvæði um málsmeðferðaratriði á borð við aðild, m.a. á grundvelli hvaða skilyrða samkeppnisaðili geti lagt fram kröfu á hendur aðstoðarveitanda einvörðungu og hvenær þarf að horfa til aðstoðarþega.

„Clearer and more detailed procedural rules for private enforcement, and enforcement of recovery alike. This could include provisions making it clear that the granting authority has an obligation to recover even in the absence of a negative decision from ESA, provisions explaining how a granting authority should recover unlawful aid, e.g. which administrative procedures a granting authority should avail itself of to recover unlawful state aid and provisions on procedural issues, for example legal standing, e.g. under which circumstances a competitor can bring a claim against the granting authority alone, and when it needs to involve a beneficiary.“

Líkt og fram kemur í kafla 2.1 er ráðuneytið þeirrar skoðunar að ekki sé þörf á lagaákvæði um að brot gegn biðstöðuskyldu skuli hafa í för með sér endurgreiðsluskyldu. Fullnægjandi réttarfarsskilyrði verða fyrir hendi, ef fyrrnefnd frumvarpsdrög verða að lögum, til að þeir sem telja brotið á rétti sínum geti krafist ógildingar á ákvörðunum stjórnvalda sem eru í andstöðu við biðstöðuskyldu.

Það leiðir af EES-samningnum og er innleitt í 3. mgr. 31. gr. [samkeppnislaga nr. 44/2005](#) að skylt er að endurkrefja um aðstoð að undangenginni ákvörðun ESA þar um. Að sama skapi er hugsanlegt miðað við nýlega dómaframkvæmd, líkt og rakið er í kafla 4.1 í skýrslu ESA, að ríki beri að endurheimta aðstoð þótt ákvörðun ESA liggi ekki fyrir. Framangreint ákvæði samkeppnislaga er tekið upp í 3. gr. frumvarpsdraganna, ásamt heimild til þess að endurheimta aðstoð sem veitt hefur verið í andstöðu við biðstöðuskylduna, án undangenginnar ákvörðunar ESA. Óvíst er hvort síðarnefnda viðbótin sé nauðsynleg, í ljósi þess að ákvörðun sem

¹¹ Dómur frá 5. mars 2019, Eesti Pagar AS, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, 139. mgr.

fer gegn biðstöðuskýldunni er að líkindum ógildanleg og þar með ganga greiðslur samkvæmt henni til baka.

Að því er varðar stjórnsýslumeðferð fer það eftir atvikum máls með hvaða hætti endurkrafa um ólögsmæta ríkisaðstoð stofnast. Ráðuneytið telur ekki að njörva þurfi þá meðferð niður í lögum. Ef um stjórnsýsluákvörðun er að ræða er hún afturkölluð, í tilviki skattaávilnunar getur endurálagning þurft að koma til og þegar aðstoð byggir á einkaréttarlegum samningi kann að vera þörf á riftun eða breytingum á samningi. Í áðurnefndum frumvarpsdrögum er, í 3. mgr. 3. gr., vafi tekin af um það hverjum beri að afturkalla ólögsmæta ríkisaðstoð:

Ráðstafanir vegna afturköllunar ríkisaðstoðar og vaxtaútreiknings eru á hendi þess sem aðstoðina veitti nema annað leiði af lögum.

Loks telur ráðuneytið að unnt sé að byggja á almennum reglum um aðild að dómsmálum varðandi hvenær lögð er fram krafa á hendur aðstoðarveitanda og hvenær lögð er fram krafa á hendur aðstoðarþega, t.a.m. til réttargæslu. Með vísan til sömu sjónarmiða og nefnd eru að framan varðandi endurheimtumál er ekki raunhæft að mæla fyrir um það í lögum hvernig aðild sé háttad í dómsmálum vegna meintrar ólögsmætrar ríkisaðstoðar, til þess er fjölbreytni málanna of mikill.

2.3 Auðveldara ætti að vera að krefjast lögbanns

Regluverk um ríkisaðstoð ætti að gera þriðju aðilum betur kleift að krefjast lögbanns. Með núverandi umgjörð leikur vafi á því hvort slík bráðabirgðaúrræði standi til boða.

„In Iceland, the regulation should make it easier for third parties to invoke an injunction under the Act of Injunction. Under the current regulation it is doubtful whether such interim relief is available.“

Í skýrslu ESA er vafi talinn leika á því að þriðju aðilar geti komið að kröfu um bráðabirgðaráðstöfun af nokkru tagi í ljósi þess að íslensk lög heimila ekki lögbann við stjórnarathöfnum. Að mati ráðuneytisins felast ekki í 24. gr. [laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990](#) takmarkanir sem koma alfarið í veg fyrir að samkeppnisaðilar og aðrir þriðju aðilar geti farið fram á lögbann við ráðstöfun sem brýtur gegn lögvörðum rétti þeirra. Lögbann verður samkvæmt 2. mgr. greinarinnar ekki lagt við stjórnarathöfn framkvæmdavaldsins, en kemur hins vegar til álita þegar um athafnir hins opinbera er að ræða á vettvangi einkaréttar. Sömuleiðis er samkvæmt lögum unnt að leggja lögbann við ráðstöfun einkaaðila á þeim ívilnunum sem veittar kunna að vera með stjórnarathöfninni sem um ræðir. Þannig eru að mati ráðuneytisins ekki rök til þess að telja núverandi lagaumgjörð ófullnægjandi. Ekki eru því efni til að leggja til sérstakt lagaákvæði sem víki frá almennum reglum laga nr. 31/1990.

Til viðbótar við lögbann er unnt að óska eftir því að mál vegna ákvörðunar eða athafnar stjórnvalds sæti flýtimeðferð, sé brýn þörf á skjótri úrlausn sem varði stórfellda hagsmuni, sbr. 1. mgr. 123. gr. [laga um meðferð einkamála nr. 91/1991](#).

Að því marki sem núverandi lagaumgjörð hefur ekki að geyma fullnægjandi grundvöll fyrir tímabundum aðgerðum bendir ráðuneytið á að í áðurnefndum drögum að frumvarpi til laga um meðferð ríkisaðstoðarmála er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að tryggja samrýmanleika ríkisaðstoðarráðstafana áður en þeim er hrint í framkvæmd.

2.4 Álitaefni tengd útilokun bótaskyldu

Hugsast getur að útilokun bótaskyldu ríkisins standi í vegi fyrir beitingu ríkisaðstoðarreglna af hálfu einkaaðila í ljósi þess að það gerir samkeppnisaðilum ómögulegt að krefjast bóta vegna tjóns sem er komið til vegna brota gegn ríkisaðstoðarreglum. Það er jafnframt skoðunarefni hvort útilokun bótaskyldu gangi gegn meginreglum EES-réttar um skaðabótaábyrgð ríkja.

„In Iceland, the exclusion of state liability may well provide an obstacle to private enforcement, because it makes it impossible for a competitor to claim damages from the state for loss caused as a result of state aid rules. Moreover, it should be examined whether the exclusion of liability in this situation contravenes the general principle of state liability under EEA law.“

Framangreind ábending byggir á röngum skilningi á lokamálslið 31. gr. samkeppnislaga, sbr. einnig 2. mgr. 3. gr. áðurnefndra frumvarpsdraga. Ákvæðið mælir eingöngu fyrir um skaðleysi í tengslum við afturköllun ríkisaðstoðar en ekki skaðleysi vegna tjóns sem verður vegna þess að ríkisaðstoð er veitt.

Ef aðili gæti fengið bætt tjón sem verður við það að stjórnvöld leitast, með afturköllun aðstoðar, við að bæta úr ástandi sem brýtur gegn EES-samningnum, gengi það gegn tilgangi afturköllunar, sem er að koma aftur á þeim samkeppnisaðstæðum sem voru fyrir hendi áður en hin ólögmæta aðstoð var innt af hendi. Slík bótagreiðsla kynni í reynd að fela í sér ríkisaðstoð.

Umrætt ákvæði kemur ekki í veg fyrir að bætur séu sóttar fyrir tjón vegna samkeppnisröskunar sem leiðir af ólögmætri ríkisaðstoð eða fyrir tjón sem komið er til vegna þess að ekki var orðið við ákvörðun ESA um að aðstoð skyldi afturkölluð.

2.5 Skortur á þekkingu

Í skýrslunni er rætt um skort á þekkingu lögmannna og dómara á tilvist ríkisaðstoðarreglnanna, þ. á m. á reglum um samskipti ESA og landsdómstóla. Nokkur dæmi eru nefnd þessu til stuðnings. Sú hugmynd er lögð fram að ESA komi að fræðslu í málaflokknum.

„In order to increase the knowledge of courts and judges regarding state aid rules, including of cooperation possibilities with ESA in state aid cases, it might be advisable for ESA to offer training to judges or courts, possibly in the context of seminars available to all judges. In these seminars, ESA should also explain the division of competence between ESA and national judges, e.g. making it clear that national courts do not have the power to conduct compatibility assessments of unlawful aid.

ESA could for example also dedicate a section to private enforcement on its own website, where it highlights the possibility of cooperation with national courts. ESA could also consider making its translated versions of the Enforcement Guidelines more accessible on its website.“

Helstu atriði í leiðbeiningum ESA hvað varðar samstarf dómstóla og ESA eru teknar upp í málsmeðferðarreglugerðina svokölluðu, sem til stendur að innleiða í íslenskan rétt, sbr. áðurnefnd frumvarpsdrög sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda í júlí 2019. Sérstakt boð um að veita umsögn um drögin var sent á Lögmannafélag Íslands, Dómarafélag Íslands og Dómstólasýsluna. Engar umsagnir bárust frá þessum aðilum. Hugsanlegt er því að þau ákvæði sem um ræðir, um samstarf ESA og dómstóla, vefjist ekki fyrir lögmönnum eða fyrirsvarsaðilum dómstóla.

Tengil á íslenska þýðingu leiðbeinandi reglna ESA um hlutverk landsdómstóla (e. Enforcement Guidelines) er að finna á [vef Stjórnarráðsins](#). Í viðauka sem birtur er með frumvarpsdrögunum er eftirfarandi útlistun á verkaskiptingu milli ESA og innlendra dómstóla:

„Dómstólar hafi mikilvægu hlutverki að gegna í að standa vörð um réttindi einstaklinga og fyrirtækja þegar um möguleg brot gegn tilkynningarskyldu er að ræða og geti í slíkum tilvikum staðið frammi fyrir túlkun á hugtakinu ríkisaðstoð. Ákvörðunarvald um hvort ráðstöfun samrýmist framkvæmd EES-samningsins (eða samrýmist innri markaðnum, þegar um aðildarríki ESB er að ræða) fellur ekki innan lögsögu innlendra dómstóla heldur er það hluti af einkavaldheimildum Eftirlitsstofnunar EFTA (og framkvæmdastjórnar ESB) og háð endurskoðun viðkomandi dómstóla EFTA og ESB.“

Ráðuneytið er sammála því að námskeið og leiðbeiningar á íslensku væru til þess fallnar að auka almenna þekkingu á ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins, sem og aðhald einkaaðila. Ekki hefur verið boðið upp á kennslu fyrir útskrifaða lögfræðinga á þessu réttarsviði nokkuð lengi, en í janúar 2013 bauð Lagastofnun HÍ upp á samtals 9 klst. námskeið og í september sama ár var haldin hálf dags málstofa á vegum stofnunarinnar um ýmis hagnýt atriði um ríkisaðstoð. Þá hélt ESA hálf dags málstofu um ríkisaðstoð í febrúar 2015 í samvinnu við ráðuneytið. Góð mæting var á framangreinda viðburði, m.a. úr lögmannastétt.

3. Niðurlag

Skýrsla ESA er vönduð og yfirlipsmikil og af henni verður ráðið að bæta mætti þekkingu á réttarsviðinu innan íslenskrar lögfræðistéttar. Sökum þekkingarskorts hefur sárasjaldan reynt á úrræði einkaaðila fyrir dómstólum. Þau dæmi sem talin eru upp í skýrslunni eru að mati ráðuneytisins ekki til þess fallin að draga megi víðtækar ályktanir um að íslensk lagaumgjörð sé ekki til þess fallin að unnt sé að fá úrlausn fyrir landsdómstólum með skilvirkum hætti, þegar brotið hefur verið gegn ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins. Að því marki sem skort hefur á innleiðingu skuldbindinga stjórnvalda samkvæmt bókun 3 við SED, til þess að einkaaðilar geti byggt á henni, telur ráðuneytið að drög að frumvarpi um meðferð ríkisaðstoðarmála bæti þar úr. Þannig geti slíkar kröfur fallið að sömu málsmeðferð og gildir almennt í íslenskum rétti.

Ráðuneytið hyggst taka endanlega afstöðu til ábendinga sem settar eru fram í skýrslu ESA að fengnum viðbrögðum við þessu samráðsskjali.

Úr leiðbeinandi reglum ESA um hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð, frá 10. júní 2009:

„Sú skylda landsdómstóla að koma í veg fyrir greiðslu ólögætrar aðstoðar getur orðið virk við margvíslegar málsmeðferðaraðstæður, allt eftir því hvaða tegundir málshöfðunar eru heimilar samkvæmt landsrétti.“

Úr leiðbeinandi reglum ESA um hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð, frá 10. júní 2009:

„Með málarekstri fyrir landsdómstólum geta þriðju aðilar, milliliðalaust og á landsvettvangi, tekist á um og leyst ýmis álitamál á sviði ríkisaðstoðar. Þá geta stefnendur fengið úrlausn sinna mála með mjög skilvirkum hætti fyrir landsdómstólum ef ríkisaðstoðarreglur hafa verið brotnar. Slík framkvæmd getur svo stuðlað að agaðra eftirliti með ríkisaðstoð í heild.“

