



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jenni Myllymäki

Tilapäisten valtiontukipuitteiden hyödyntäminen

COVID-19 pandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten
lieventämisessä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jenni Myllymäki		
Tutkielman nimi:	Tilapäisten valtioneuvostojen hyödyntäminen : COVID-19 pandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten lieventämisessä		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	70

TIIVISTELMÄ:

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää mitä tilapäisillä valtioneuvostojen hyödyntämisellä tarkoitetaan COVID-19 pandemian aikana, sekä miten komissio on arvioinut pandemian aikana tukitoimien soveltuvuutta sisämarkkinoille. Tutkimuskysymyksiin on lähdetty vastaamaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107(3)(b) artiklassa määritetyn häiriöpoikkeuksen näkökulmasta. Komission asettamia tilapäisiä valtioneuvostojen hyödyntämisestä tarkastellaan komission antamien tiedonantojen pohjalta. Koska pandemia vallitsee edelleen, on tarkasteluun otettu viisi ensimmäistä komission antamaa muutostiedonantoa. Komission arviointilinjaa tukitoimien soveltuvuudesta sisämarkkinoille COVID-19 pandemian aikana tarkastellaan komission tiedonantojen, sekä ilmoitustilaa koskevien valtioneuvostojen päätösten pohjalta. Tutkielma sivuaa myös unionin yleisen tuomioistuimen tulkintalinjaa häiriöpoikkeuksen soveltamisesta COVID-19 pandemian aikana. Tarkastelu kohdennetaan siihen, onko tuomioistuimella komission kanssa yhteinen tulkintalinja häiriöpoikkeuksen soveltamisesta tilapäisten valtioneuvostojen voimassa olon aikana, vai eroaako tuomioistuimen tulkinta komission tulkinnasta. Tutkielmassa ei käsitellä niitä komission pandemian aikana tekemiä toimia, jotka eivät liity häiriöpoikkeuksen soveltamisalaan. Lisäksi tarkastelu on rajattu koskemaan vain COVID-19 pandemian alkuaikaa.

Tutkielman tutkimusmetodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Oikeusdogmatiikan tutkimuskohdeena ovat normit, normien sisältö, voimassa oleva oikeus, sekä lakien ja muiden oikeuslähteiden sisältö ja sen merkitys. Kyseistä tutkimusmetodia on hyödynnetty tutkielmassa erityisesti tulkitsemalla ja systematisoimalla voimassa olevaa valtioneuvostojen sääntelyä. Tutkielman tutkimusaineisto koostuu Euroopan unionin lainsäädännöstä, kansainvälisistä sopimuksista, oikeuskirjallisuudesta, komission tiedonannoista ja päätöksistä, sekä unionin oikeuskäytännöstä.

Tutkielman johtopäätöksissä on todettu, että tilapäisten valtioneuvostojen avulla komissio on pyrkinyt hyödyntämään valtioneuvostojen joustavuutta asettamalla voimaan sellaisia malleja, joiden avulla turvataan erityisesti yritysten riittävä likviditeetin saanti, sekä yritysten toiminnan jatkuvuus. Muutostiedonannoissa komissio on laajentanut jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea yrityksiä pandemian keskellä laajentamalla tilapäisiä valtioneuvostojen hyödyntämisä, luomalla uusia tukimalleja, sekä pidentämällä tilapäisten valtioneuvostojen soveltamisaikaa. Tutkielman johtopäätöksissä on huomattu komission kiinnittävän arvioinnissaan huomiota siihen, että toimenpide täyttää komission asettamat sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset, sekä on taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen nähden tarpeen, asianmukainen, sekä oikeasuhtainen. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on ratkaisuisaan pitäytynyt komission kanssa yhteisessä arviointilinjassa, eikä tuomioistuin ole pääsääntöisesti kumonnut komission valtioneuvostojen päätöksiä.

AVAINSANAT: valtioneuvosto, tukeminen, kilpailu, sisämarkkinat, tilapäiset valtioneuvostojen hyödyntämiset

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Aiheen taustaa	6
1.2	Tutkimusongelma, tutkielman rajaus, metodit ja aineisto	10
1.3	Tutkielman rakenne	12
2	Valtiontuen tavoitteista, sääntelystä ja tilapäisistä valtiontukipuitteista	14
2.1	Valtiontuen sääntelyn tavoitteet	14
2.2	Komission rooli valtiontukien valvojana	15
2.3	Häiriöpoikkeuksesta	18
	2.3.1 Sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltavana pidetystä valtiontuesta	18
	2.3.2 Häiriöpoikkeuksen soveltamisesta	22
2.4	Tilapäisistä valtiontukipuitteista	24
3	Häiriöpoikkeuksen soveltaminen COVID-19 pandemiassa	28
3.1	Tilapäisten valtiontukipuitteiden käyttöön ottaminen ja perusta tilapäisten valtiontukipuitteiden tarpeelle	28
3.2	Tilapäisten valtiontukipuitteiden kehityksestä	30
	3.2.1 Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille	30
	3.2.2 Ensimmäinen puitteiden laajennus	33
	3.2.3 Toinen puitteiden laajennus	34
	3.2.4 Kolmas puitteiden laajennus	38
	3.2.5 Neljäs puitteiden laajennus	39
	3.2.6 Viides puitteiden laajennus	41
4	Tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamisesta käytännössä	44
4.1	Lentoyhtiöille häiriöpoikkeuksen nojalla myönnetystä valtiontuesta	44
4.2	Komission ja unionin yleisen tuomioistuimen arviointilinjasta	47
	4.2.1 Häiriöpoikkeuksen soveltamisen kriteerit COVID-19 pandemian aikana	47
	4.2.2 Komission arviointiperusteet käytännössä	49
	4.2.3 Unionin yleisen tuomioistuimen arviointilinja	53

5	Johtopäätökset	58
	Lähteet	63

Lyhenteet

BKT	Bruttokansantuote
COM	Komissio
COVID-19	Koronavirustauti 2019
De minimis -asetus	Komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisöt
EY-sopimus	Euroopan yhteisön perustamissopimus
EY-tuomioistuin	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV
Komissio	Euroopan komissio
Menettelyasetus	Neuvoston asetus 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä
Pk-yritys	Pieni ja keskisuuri yritys
Yleinen ryhmäpoikkeusasetus	Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
SEUT	Vastaa
v.	

1 Johdanto

1.1 Aiheen taustaa

Covid-19-epidemia on vakava kansanterveysuhka kansalaisille ja yhteiskunnille, ja tartuntoja on kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Se on myös merkittävä isku globaalille ja unionin taloudelle, ja EU:n toimielinten koordinoituilla taloudellisilla toimilla on äärimmäisen tärkeä merkitys näiden kielteisten vaikutusten lieventämiseksi EU:n taloudessa.¹

COVID-19 nimellä tunnettu virusperäinen tartuntatauti on kurittanut valtioita vuodesta 2020 lähtien. Kyseessä on laaja terveyskriisi, jonka hillitseminen on aiheuttanut valtioille suuria taloudellisia haasteita. Terveyskriisin taltuttamisen näkökulmasta taudin leviämisen estämistä on pidetty ensisijaisena tavoitteena². Euroopan unionin jäsenvaltiot ovatkin ottaneet käyttöön erilaisia rajoittamistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut hillitä viruksen leviämistä, esimerkiksi rajoittamalla sosiaalista kanssakäymistä³. Rajoitustoimet ovat vaikuttaneet välittömästi kysyntään ja tarjontaan⁴, joka on johtanut talouksien nopeaan taantumaa⁵. COVID-19 pandemian taloudelliset vaikutukset eivät ulotu ainoastaan tiettyyn jäsenvaltioon, vaan kyseessä on kriisi, jolla on vaikutusta koko unionin talouteen.

Valtiontukien merkittävä rooli on noussut esille COVID-19 pandemian myötä. Käytännössä valtiontuella tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan sisältöä⁶. On kuitenkin tärkeää huomata valtiontuen käsitteen olevan moniulotteinen. Käsitteen pitäminen moniulotteisena on tarpeellista, koska tukitarpeet, sekä tukitilanteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista määritellä valtiontuen käsitettä tyhjentävästi.⁷ Euroopan unionin tuomioistuin tulkitsee

¹ COM (2020) 91 I/01, s. 1.

² Palmén, 2020, s. 1.

³ COM (2020) 91 I/01, s. 1. Jäsenvaltiot ovat rajoittaneet sosiaalista kanssakäymistä esimerkiksi asettamalla matkustusrajoituksia, määräämällä karanteeneja, sekä rajoittamalla väestön liikkumista.

⁴ COM (2020) 91 I/01, s. 1.

⁵ Palmén, 2020, s. 1.

⁶ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 17.

⁷ Raitio, 2013, s. 659.

valtioneuvoston käsitettä laajasti. Tuomioistuin on myös katsonut, että komissiolla ei ole toimivaltaa määritellä valtioneuvoston käsitettä sitovasti⁸. Pääsääntöisesti onkin katsottu, että valtioneuvoston olennainen ominaisuus on se, että tukitoimen vastaanottaja hyötyy siitä tavalla tai toisella⁹. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että valtioneuvostoksi katsotaan ne toimenpiteet, joissa edunsaaja on saanut valtiolta sellaista etua, jota se ei olisi normaaleissa kilpailuolosuhteissa saanut¹⁰. On kuitenkin huomioitava, että jos kyseessä on kaikkia yrityksiä koskeva toimi, kuten yrityksiin kohdistuva verohelpotus, ei tätä lasketa valtioneuvostoksi¹¹. Näissä tilanteissa valtioneuvostokäsitteet eivät tule sovellettaviksi.

Valtioneuvostojen osalta pääsääntönä pidetään valtioneuvostokieltoa¹², joka on kirjattu SEUT 107(1) artiklaan. Kyseisessä artiklassa valtioneuvostokäsite määritellään seuraavasti:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan¹³.”

SEUT 107(2) artikla ja SEUT 107(3) artikla ovat poikkeuksia pääsääntöön. Tässä tutkielmassa huomio kiinnittyy SEUT 107(3)(b) artiklan sisältämän häiriöpoikkeuksen soveltamiseen COVID-19 pandemian aikana. Kyseinen poikkeussäännös jakautuu hanke- ja häiriöpoikkeukseen¹⁴. Hankepoikkeus koskee niitä valtioneuvostokäsitteitä, jotka ovat komission harkinnan varassa ja tarkoitettu Euroopan tärkeän yhteisen hankkeen edistämiseen.

⁸ Ks. C-110/03, Belgian kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:2005:223, kohta 58.

⁹ Raitio & Miettinen, 2021, s. 2. Valtioneuvostokäsite mielletään helposti vain rahalliseksi tueksi. Todellisuudessa valtioneuvostokäsitteiksi lukeutuvat myös sellaiset julkisen vallan toimenpiteet, joiden avulla pystytään kohottamaan tietyn yrityksen, tai tuotannonalan taloudellista asemaa. Näihin toimenpiteisiin lukeutuvat esimerkiksi vero- ja maksuhelpotukset, huokeat lainaehdot, valtioneuvostokäsitteet, alihintaiset kiinteistöt, tai tavaroiden ja palveluiden alivastikkeellinen luovutus.

¹⁰ C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) ym. v. Ranskan poliisilaitos ym., EU:C:1996:285, kohta 60.

¹¹ Raitio, 2013, s. 660.

¹² Harjula & Prättälä, 2019, Luku 15.3. Yleistä valtioneuvostokäsitteistä.

¹³ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kondoloidut toisinnot, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 91. SEUT 107(1) artiklassa ei ole määritelty tarkemmin kiellettyjä tukityyppejä, tai kiellettyjä tukia. Näin ollen artiklan soveltamisesta tulee tarkastella unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, koska perussopimusten tarkastelun tulee ensisijaisesti perustua oikeuskäytännöön.

¹⁴ Paukku, 2020, s. 127.

Häiriöpoikkeus taas koskee niitä valtiontukia, joiden sallittavuus on komission harkinnan varassa ja tarkoitettu jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen¹⁵.

Valtiontukien sääntely on ollut yksi keskeisimmistä sääntelykohteista aina unionin syntymästä lähtien¹⁶. Valtiontukisääntelyn tarkoituksena on taata Euroopan unionin jäsenvaltioiden välille terveet kilpailuolosuhteet. Euroopan unionin perussopimukseen viitaten yritysten välinen kilpailu nähdään suotavana, mutta jäsenvaltioiden välillä tapahtuvaa kilpailua unionin tulee pyrkiä hillitsemään.¹⁷ Voidaankin todeta terveen kilpailun synnyttävän terveet kilpailuolosuhteet.

COVID-19 pandemia on ravisuttanut normiaikojen valtiontukipolitiikkaa. Tässä tutkielmassa huomio kiinnittyykin erityisesti pandemian aikana komission tekemiin joustoihin valtiontukisääntöjen osalta. Tutkielman tarkoituksena on selvittää komission tiedonantoja hyödyntäen mitä komission asettamat tilapäiset valtiontukipuitteet pitävät sisällään. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan komission arviointilinjaa siitä, milloin tukitoimi voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi häiriöpoikkeuksen nojalla, tilapäisten valtiontukipuitteiden vallitessa. Arviointilinjan tarkastelussa hyödynnetään komission pandemian aikana antamia tiedonantoja, sekä valtiontukipäätöksiä. Tässä tutkielmassa tutkimuskysymyksiin vastataan häiriöpoikkeuksen soveltamisalaa hyödyntäen. Aineiston rajaimiseksi käytännön tasolla toteutettava tarkastelu kohdistetaan ilmailualaan.

Ilmailuala on merkittävä osa koko Euroopan unionin taloutta¹⁸. Tässä tutkielmassa lentoyhtiöllä tarkoitetaan sellaista lentoyhtiötä, jonka voimassa olevan liikenneluvan on myöntänyt jokin jäsenvaltio tai Euroopan yhteisen ilmailualueen jäsen Euroopan parlamentin tai neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2009 mukaan¹⁹. Komission tavoitteena

¹⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kondoloidut toisinnot, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 91.

¹⁶ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 17.

¹⁷ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 20.

¹⁸ COM (2014), 99/03, s. 3–4.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä, EUVL L 293/3, 31.10.2008.

on tukea unionin lentoasemien ja lentoyhtiöiden kilpailukykyä, sekä kasvupotentiaalia valtiontukisääntöjen avulla. Komissio korostaa erityisesti tasapuolisten toimintaedellytysten tärkeyttä lentoasemien ja lentoyhtiöiden välillä.²⁰ Komissio on antanut vuonna 2014 tiedonannon valtiontukien suuntaviivoista lentoasemille, sekä lentoyhtiöille²¹. Komissio hyväksyi vuonna 2005 suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta. Vuonna 2005 julkaistujen suuntaviivojen avulla vahvistettiin ne edellytykset, joiden täyttyessä tietyt lentoasemille ja lentoyhtiöille myönnetty valtiontukimuodot voitaisiin katsoa sisämarkkinoille sopiviksi.²² Vuonna 2005 julkaistut suuntaviivat täydensivät vuonna 1994 hyväksytyjä suuntaviivoja²³. Vuonna 2014 annetussa tiedonannossa vahvistetaan niitä edellytyksiä, joiden mukaan julkista rahoitusta pidetään SEUT 107(1) artiklan tarkoittamana valtiontukena, sekä edellytyksiä, joiden nojalla tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 107(3)(c) artiklan nojalla.²⁴

COVID-19 pandemian taloudelliset vaikutukset ovat olleet merkittäviä koko maailmalalle²⁵. Pandemian aikana asetetut matkustusrajoitukset, sekä lentokiellot ovat johtaneet kysynnän nopeaan laskuun, ajaen lentoyhtiöt taloudelliseen ahdinkoon²⁶. Esimerkiksi huhtikuussa 2020 lentoliikenne oli pienentynyt 88 prosenttia verrattuna tilanteeseen, joka vallitsi ennen pandemian alkua²⁷. Onkin selvää, että tätä ennennäkemätöntä kriisiä tulee paikata erilaisten toimien avulla. Lentoliikenteen elpymisen vuoksi, on erityisen tärkeää tukea lentoyhtiöitä pandemian keskellä, esimerkiksi turvaamalla lentoyhtiöiden likviditeetin saanti.

²⁰ COM (2014), 99/03, s. 5.

²¹ COM (2014), 99/03.

²² COM (2005), 312/01.

²³ COM (1994), 350/7. Vuoden 1994 suuntaviivoihin sisältyi määräyksiä kansallisten lentoyhtiöiden uudelleenjärjestelyistä ja unionin kansalaisten hyväksi myönnetystä sosiaalisesta tuesta.

²⁴ COM (2014), 99/03, s. 6. SEUT 107(3)(c) artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää sellaista tukea, jonka tarkoituksena on edistää tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehitystä. Tukitoimi ei saa kuitenkaan muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä niin, että ne olisivat ristiriidassa yhteisen edun kanssa.

²⁵ Euroopan komissio 25.6.2020, Press release: State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalize Lufthansa, s. 1.

²⁶ Pantazi, 2021, s. 1.

²⁷ Eurocontrol. n.d.

Vuoden 2020 alkupuolella tartuntatauti levisi Eurooppaan. Unionin jäsenvaltiot aloittivat rekisteröimään tapauksia, mutta jo vuoden 2020 maaliskuussa jäsenvaltiot aloittivat sisärajojen sulkemisen. Sisärajojen sulkemisen aikaan komissio ryhtyi toimenpiteisiin taatakseen sisämarkkinoiden toimivuuden.²⁸ Pandemian alkuvaiheessa komissio katsoi tiedonannossaan kyseessä olevan SEUT 107(2)(b) artiklan mukainen poikkeuksellinen tapahtuma²⁹. Maaliskuussa 2020 komissio katsoi Euroopan laajuisesti, että pandemian aiheuttamat ongelmat voidaan katsoa täyttävän SEUT 107(3)(b) artiklan kriteerit³⁰. Näin ollen pandemia voidaan katsoa jäsenvaltion taloudessa olevaksi vakavaksi häiriöksi.

19.3.2020 komissio julkaisi tilapäiset valtioneuvon päätökset³¹. Komission tiedonannossa on erityisesti tarkennettu hallintokäytännön soveltamista SEUT 107(3)(b) artiklan osalta. Tässä tutkielmassa tarkastelu kohdistuu COVID-19 pandemian alkuaikaan. Näin ollen tarkastelun kohteeksi otetaan komission viisi ensimmäistä muutostiedonantoa, koskien tilapäisten valtioneuvon päätösten laajentamista COVID-19 pandemian aikana.

1.2 Tutkimusongelma, tutkielman rajaus, metodit ja aineisto

Tämän tutkielman aiheena on tarkastella tilapäisten valtioneuvon päätösten hyödyntämistä COVID-19 pandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten lieventämisessä. Tutkielman tarkoituksena on selvittää mitä COVID-19 pandemian aikana asetetuilla tilapäisillä valtioneuvon päätöksillä tarkoitetaan, sekä miten komissio on arvioinut tukitoimen soveltuvuutta sisämarkkinoille häiriöpoikkeuksen nojalla, tilapäisten valtioneuvon päätösten vallitessa. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta on olennaista selvittää, miksi komissio on katsonut tarpeelliseksi asettaa tilapäiset valtioneuvon päätökset

²⁸ Raitio & Miettinen, 2021, s. 164–165.

²⁹ COM (2020) 112 final, s. 10.

³⁰ COM (2020) 91 I/01, s. 2.

³¹ COM (2020) 91 I/01.

voimaan COVID-19 pandemian aikana, sekä mitä pandemian aikana asetetut tilapäiset valtioneuvostopuitteet pitävät sisällään.

Toiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää sitä, että aineisto on tarkasti rajattu. Tässä tutkielmassa komission arviointia koskeva tarkastelu on kohdennettu koskemaan ainoastaan ilmailualaa. Ilmailuala on tutkimuskohteena merkittävä, koska pandemian vaikutukset ovat osuneet erityisesti lentoyhtiöiden talouteen. Lentoyhtiöillä on suuri merkitys myös omien jäsenvaltioidensa talouteen, joten lentoyhtiöiden tukeminen pandemian aikana on tärkeää myös jäsenvaltioiden talouksissa olevan vakavan häiriön poistamisen kannalta. Lisäksi tarkasteluun otetaan se, kuinka vahva rooli komissiolla on valtioneuvostosääntöjen soveltajana. Tarkastelu toteutetaan oikeuskäytäntöä hyödyntämällä. Komission antamia valtioneuvostopäätöksiä kohtaan on nostettu pandemian aikana useita kanteita. Tarkastelussa huomioita kiinnitetään siihen, pysyykö unionin yleinen tuomioistuin komission kanssa yhtenäisessä arviointilinjassa, vai kokeeko tuomioistuin, että komission toteuttama valtioneuvostosääntöjen soveltaminen on pandemian aikana toteutettu virheellisesti.

Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan valtioneuvostopuitteita, sekä niiden soveltamista häiriöpoikkeuksen soveltamisen näkökulmasta. Tutkielmassa ei käsitellä niitä komission pandemian aikana tekemiä toimia, jotka eivät liity häiriöpoikkeuksen soveltamisalaan. Lisäksi tutkielma on rajattu koskemaan ainoastaan pandemian alkuaikaa. Näin ollen tarkasteluun otetaan ainoastaan viisi ensimmäistä komission antamaa muutostiedonantoa, koska COVID-19 pandemia jatkuu edelleen. Pandemiatilanne elää vielä myös komission toimenpiteiden osalta. Pandemian taloudelliset haitat ovat ulottuneet usealle eri toimialalle, joten käytännön tason tarkastelu on tässä tutkielmassa rajattu koskemaan pelkästään ilmailualaa.

Tutkielmassa käytettävä tutkimusmetodi on oikeusdogmatiikka, eli lainoppi. Lainopin avulla tutkitaan voimassa olevaa oikeutta. Lainopin keskeisimpinä tehtävinä on tulkita,

sekä systematisoida voimassa olevia oikeusnormeja.³² Käytännössä lainopin avulla pyritään systematisoimaan voimassa olevaa oikeutta sellaiseksi kokonaisuudeksi, että voimassa olevan oikeuden merkityssisällön löytäminen on mahdollista³³. Lainopin avulla selvitetään voimassa olevien oikeusnormien sisältöä esittämällä oikeusnormeista normikannanottoja ja tulkintakannanottoja. Normikannanottojen avulla esitetään väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit ovat voimassa olevia. Tulkintakannanottojen avulla pyritään syventymään oikeusnormiin vielä perusteellisemmin, esittämällä jokin väite oikeusnormin sisällöstä.³⁴ Lainsäätäjät tuottavat jatkuvasti materiaalia, jota lainopin avulla pyritään systematisoimaan niin, että oikeusjärjestelmästä tulee yhtenäinen ja johdonmukainen³⁵.

Tutkielman lähdeaineisto koostuu Euroopan unionin lainsäädännöstä, oikeuskirjallisuudesta, kansainvälisistä sopimuksista, komission tiedonannoista ja päätöksistä, sekä unionin oikeuskäytännöstä.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielman alussa keskitytään tarkastelemaan valtiontukisääntelyä yleisellä tasolla. Tarkoituksena on selvittää valtiontukisääntelyn keskeiset tavoitteet, tutustua valtiontukien keskeiseen sääntelyyn, hahmottaa komission roolia valtiontukisääntöjen soveltamisen osalta, sekä saada yleiskäsitys tilapäisistä valtiontukipuitteista. Luvun tavoitteena on antaa lukijalle käsitys valtiontukisääntelystä yleisellä tasolla. Tämä helpottaa tutkielman lukemista jatkossa, koska seuraavissa luvuissa syvennyttään tarkastelemaan poikkeusajan valtiontukisääntelyä.

Kolmannessa pääluvussa siirrytään tarkastelemaan SEUT 107(3)(b) artiklassa määritellyn häiriöpoikkeuksen soveltamista COVID-19 pandemiassa. Luvussa käsitellään tilapäisten

³² Hirvonen, 2011, s. 22.

³³ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 37.

³⁴ Hirvonen, 2011, s. 22.

³⁵ Hirvonen, 2011, s. 25.

valtioneukipuitteiden käyttöönottamisen prosessia, sekä selvitetään, miksi komissio on katsonut tilapäisten valtioneukipuitteiden olevat tarpeelliset COVID-19 pandemian taloudellisten vaikutusten lieventämisessä. Keskeisin asia kolmannessa pääluvussa koskee tilapäisten valtioneukipuitteiden kehitystä. Kolmannessa pääluvussa on tiivistetysti avattu, mitä tilapäiset valtioneukipuitteet pitävät sisällään, sekä mitä muutoksia tilapäisiin valtioneukipuitteisiin on tehty pandemian edetessä. Tarkasteluun on otettu viisi komission muutostiedonantoa.

Neljännessä pääluvussa siirrytään tarkastelemaan komission arviointia COVID-19 pandemian aikana. Arviointilinjan tarkastelussa hyödynnetään komission tilapäisten valtioneukipuitteiden voimassa olon aikana antamia tiedonantoja ja valtioneukipäätöksiä. Valitut valtioneukipäätökset on rajattu koskemaan ilmailualaa. Aluksi tarkastellaan, kuinka häiriöpoikkeusta on käytännössä sovellettu ilmailualalla. Tämän jälkeen tarkasteluun otetaan komission tiedonannoissa asetetut häiriöpoikkeuksen soveltamisen kriteerit COVID-19 pandemiassa, josta siirrytään tarkastelemaan, kuinka komissio on käytännössä hyödyntänyt asettamiaan kriteereitä valtioneukipäätöksissään. Lopuksi tutkielmassa sivutaan unionin yleisen tuomioistuimen tulkintalinjaa pandemian aikana. Tarkoituksena on selvittää, pitäytyykö tuomioistuin komission kanssa yhteisessä arviointilinjassa, vai kokeeko tuomioistuin, että komission toteuttama valtioneukisääntöjen soveltaminen on pandemian aikana toteutettu virheellisesti.

Viidennessä luvussa kootaan tutkielman aikana esitetyt huomiot yhteen. Huomioiden pohjalta pyritään löytämään vastaukset tutkielman alussa asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Viidennen luvun lopussa esitetään myös aiheita jatkotutkimukselle.

2 Valtiontuen tavoitteista, sääntelystä ja tilapäisistä valtiontukipuitteista

2.1 Valtiontuen sääntelyn tavoitteet

Valtiontukisääntelyn keskeinen ydin on pitää yllä terveitä kilpailuolosuhteita aktiivisesti kilpailevien yritysten välillä³⁶. Sääntelyn avulla pyritään erityisesti turvaamaan yritysten välisiä kilpailuja vääristymiseltä, sekä sellaiselta unionin sisäiseltä kaupalta, joita jäsenvaltiot aiheuttavat myöntämällä etuja vain tietyille yrityksille, tai tuotteille, joka koituu muiden yritysten tai tuotteiden vahingoksi.³⁷ Valtiontukisääntelyn yksi keskeinen tehtävä on suojella sisämarkkinoita valtiontukien aiheuttamalta segmentoitumiselta, sekä pyrkiä turvaamaan markkinoiden välinen tasa-arvo. Sääntelyn avulla pyritään estämään ulkomailla asuvien tai ulkomaalaisten perusteettomasti tapahtuva syrjintä, sekä kotimaisia yrityksiä ja kotimaista pääomaa suosiva protektionismi.³⁸

Valtiontukisääntelyllä on oma roolinsa myös jäsenvaltioiden voimavarojen ylläpitämisessä. Komissio on vuonna 2008 julkaistussa yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirjassa todennut julkisista voimavaroista seuraavasti:

*EU:n valtiontukisäännöissä edellytetään, että sidosryhmät tarkistavat, onko valtiontuki tarkoituksenmukaisin toimintaväline yhteisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Valtiontukien valvonnalla osallistutaan näin toimintaan, jonka tarkoituksena on välttää julkisten voimavarojen tuhlaus. Tällaisen tuhlauksen kustannukset lankeavat viime kädessä veronmaksajien maksettaviksi.*³⁹

Voidaankin todeta, että valtiontukia koskevilla säännöksillä, sekä niiden valvonnalla pyritään säästämään erityisesti julkisia voimavaroja. Tiukan sääntelyn avulla huolehditaan

³⁶ Sierra, 2016, s. 501.

³⁷ Ojala, 2011, s. 559.

³⁸ Julkisiasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-106/09 ja C-107/09 Euroopan komissio ja Espanjan kuningaskunta v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 133. Protektionismilla tarkoitetaan toimintaa, jonka pyrkimyksenä on suojella kotimaisia tuottajia torjumalla ulkopuolista kilpailua.

³⁹ Euroopan komissio (2008), Käsikirja. Yhteisön valtiontukisäännöt. 30.9.2008.

myös siitä, että jäsenvaltiot eivät sorru tukikilpailuihin. Tukikilpailuksi lukeutuu esimerkiksi se, että jäsenvaltio houkuttelee yrityksiä omalle alueelleen lupaamalla erinäisiä tukitoimia.⁴⁰

Yksinkertaistetusti voidaan todeta, että valtioneuvoston sääntelyllä pyritään asettamaan valtioidelle, sekä julkisen sektorin yksiköille rajat, joiden puitteissa yritystä voidaan tukea käyttämällä valtioneuvoston mekanismeja⁴¹. Rajoja asettamalla pystytään turvaamaan terveet sisämarkkinat, joka voidaan katsoa valtioneuvoston sääntelyn päätavoitteeksi. Valtioneuvoston sääntelyllä on myös kiinteä yhteys toteuttaa Euroopan unionin perustamissopimusta. Perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltioiden välistä kilpailua tulee hillitä, mutta yritysten välillä tapahtuvaa kilpailua tulee kannustaa⁴². Voidaankin katsoa, että terve kilpailu johtaa terveisiin sisämarkkinoihin.

2.2 Komission rooli valtioneuvosten valvojana

Valtioneuvosten valvontaa toteuttaa Euroopan unionin tasolla Euroopan komissio, Euroopan tuomioistuin, sekä unionin yleinen tuomioistuin. Valtioneuvosten valvontavalta on kuitenkin keskitetty komissiolle. Komissiolla on käytössään yksinomainen harkintavalta siitä, pidetäänkö valtioneuvoston tukea soveltuvana sisämarkkinoille vai ei. Käytännössä komissiolla on siis valta päättää siitä, voidaanko valtioneuvoston tukea katsoa sisämarkkinoille sopivaksi SEUT 107(2) artiklan tai SEUT 107(3) artiklan nojalla⁴³. Vaikka perustamissopimuksessa ei anneta komissiolle harkintavaltaa, annetaan komissiolle säännösten soveltamisen arviointiin laajat valtuudet⁴⁴.

Komissio on ottanut käyttöönsä tiukan tulkintalinjan sääntöjen vastaisiin tukiiin liittyen. Jos tuki on myönnetty ilman ennakoilmoitusta ja komission hyväksyntää, katsotaan tuki

⁴⁰ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 20.

⁴¹ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 20.

⁴² Sierra, 2015, s. 451.

⁴³ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 131.

⁴⁴ Ojala, 2011, s. 560.

sääntöjen vastaiseksi ja se peritään yritykseltä pääsäännön mukaan takaisin korkoineen, jos tuki ei sovellu yhteismarkkinoille⁴⁵. Takaisinperinnällä voi olla suuria vaikutuksia yrityksen talouteen. Tukea saavan yrityksen kannattaakin tutustua valtioneuvoston sääntelyyn jo varhaisessa vaiheessa, jotta sääntöjen vastaisilta tukitoimilta vältyttäisiin.

Valtioneuvoston valvonta- ja ilmoitusjärjestelmää koskevat säännökset on kirjattu SEUT 108 artiklaan. Lisäksi neuvosto on säätänyt menettelyasetuksen⁴⁶, sekä komission asetuksen. Komission asetus on tehty täsmentämään menettelyasetusta⁴⁷. Seuraavaksi tarkastellaan komission erilaisia rooleja SEUT 108 artiklan valossa.

Komission valvontavalta perustuu SEUT 108 artiklaan. Artiklan ensimmäinen kohta korostaa komission roolia valtioneuvoston valvojana, sekä auktoriteettina, jonka tehtävänä on kehittää sisämarkkinoita, sekä tehdä sisämarkkinoiden näkökulmasta aiheellisia toimenpiteitä. SEUT 108(1) artiklan mukaan komissio suorittaa voimassa olevien tukitoimien valvontaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa⁴⁸. Voimassa olevien tukien jälkiseuranta on yksi kolmesta valtioneuvoston valvontajärjestelmän pääkohdista. Komission valvonta voimassa olevien tukien osalta rajoittuu siihen, että komissio seuraa tukitoimia jälkikäteen. Voidaankin katsoa, että voimassa olevien tukien valvonnan erityispiirre on se, että komissio ei pysty määräämään jo voimassa olevaa tukea takaisinperittäväksi. Valvonnan ajatuksena on pystyä tarttumaan tulevaisuudessa sovellettaviin toimenpiteisiin⁴⁹. Kyseisellä valvontamenettelyllä on vahva yhteys erityisesti oikeusvarmuuteen⁵⁰. On hyvä korostaa myös jäsenvaltioiden vastuuta valtioneuvoston tukien osalta, koska jäsenvaltioille on

⁴⁵ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 507; Parikka & Siikavirta, 2011, s. 99.

⁴⁶ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EUVL L 248/9, 24.9.2015.

⁴⁷ Komission asetus 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, EUVL L 187/1, 26.6.2014.

⁴⁸ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kondoloidut toisinnot, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 92.

⁴⁹ Raitio, 2013, s. 684.

⁵⁰ T-23/98, Alzetta Mauro and others v Commission of the European Communities. EU:T:2000:151, kohta 155.

asetettu selonottovelvollisuus. Selonottovelvollisuus velvoittaa jäsenvaltion tarkistamaan jo etukäteen soveltuuko tukitoimi sisämarkkinoille.⁵¹

SEUT 108 artiklan toisessa kohdassa korostuu komission rooli valtioneuvostojen tulkitsijana. Komissio voi aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, jos se katsoo tukitoimen soveltumisen sisämarkkinoille ongelmalliseksi. Menettelyn aloittaminen vaatii menettelyasetuksen 4(4) artiklan nojalla tehtyä päätöstä.⁵² Artiklaa sovelletaan myös tilanteissa, jossa komissio on aikaisemmin myöntänyt tukitoimen, mutta sitä ei voida enää pitää sopivana sisämarkkinoille, eikä tukea saanut valtio tai kunta hyväksyä tukitoimen muuttamista tai poistoa.⁵³

Toinen valtioneuvosten valvontajärjestelmän pääkohdista on ilmoitusmenettely. Ennakoilmoitusmenettelyn oikeusperusta löytyy SEUT 108(3) artiklasta. Kyseinen artikla korostaa tuenmyöntäjän ilmoitusvelvollisuutta komissiota kohtaan. Artiklaa sovelletaan niin uusiin tukikiin, kuin myös komission aikaisemmin myöntämien tukien muutoksiin. Ilmoitus tulee antaa tarpeeksi aikaisin, jotta komissio ehtii esittämään huomautuksensa tukitoimeen liittyen.⁵⁴ Menettelyasetuksen mukaan jäsenvaltiolla, sekä sen itsehallinnollisilla toimijoilla on velvollisuus ilmoittaa komissiolle valtioneuvosta, tai sellaisesta tuesta, joka epäillänsä olevan valtioneuvosta.⁵⁵ Ilmoituksen tekemisen jälkeen on komission tehtävä arvio siitä, pystytäänkö tukitoimi katsoa sisämarkkinoille sopivaksi⁵⁶.

Stand still -velvoite on olennainen osa valtioneuvosten valvontaa. Velvoitteen tarkoituksena on estää jäsenvaltiota toimeenpanemasta ilmoittamaansa tukitoimea sen aikana, kun tukitoimi on komission arvioitavana⁵⁷. Vaikka ennakoilmoitusmenettelyä pidetään valtioneuvosten valvonnan pääsääntönä, on komissio vapauttanut ryhmäpoikkeuksen nojalla

⁵¹ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 125–126.

⁵² Parikka & Siikavirta, 2010, s. 104; Raito, 2013, s. 688.

⁵³ Raitio, 2013, s. 688.

⁵⁴ Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu, 1996, s. 623.

⁵⁵ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EUVL L 248/ 9, 24.9.2015, s. 9.

⁵⁶ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 100.

⁵⁷ Joutsamo ja muut, 1994, s. 623–624.

suuren määrän tukia ennakoilmoitusvelvollisuuden piiristä⁵⁸. Pääsäännöstä poikkeaminen onkin mahdollista vain poikkeussäännöksen nojalla, joihin lukeutuu ryhmäpoikkeuksen nojalla myös de minimis -tuen myöntäminen⁵⁹. SEUT 108 artiklan neljäs kohta luo komissiolle oikeuden antaa asetuksia niistä valtiontukimuodoista, jotka neuvosto on katsonut vapautetuksi kolmannen kohdan menettelyn osalta⁶⁰.

Kolmas valtiontukien valvontajärjestelmän pääkohta liittyy asianomaisten osapuolten valtiontukikanteluihin sellaisista tuista, jotka on myönnetty sääntöjen vastaisesti, ilman komission hyväksyntää. Tuomioistuin on asettanut tarkan linjan sille, että sellainen sisämarkkinoille soveltumaton tuki, jonka jäsenvaltio on pannut täytäntöön SEUT 108 artiklan vastaisesti, on perittävä lähtökohtaisesti takaisin⁶¹.

Edellä mainittujen seikkojen valossa pystytään toteamaan, että komission rooli ei rajoitu ainoastaan valtiontukien valvontaan. Komissiolla on merkittävä ja tärkeä rooli myös valtiontukisäännösten soveltajana ja tulkitsijana. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan tutkielman kannalta keskeisiä valtiontukisäännöksiä, sekä tutustutaan häiriöpoikkeuksen soveltamiseen.

2.3 Häiriöpoikkeuksesta

2.3.1 Sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltuvana pidetystä valtiontuesta

SEUT 107 artikla jakaa valtiontuen kolmeen ryhmään, joita ovat sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki, sisämarkkinoille soveltuva valtiontuki, sekä sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltuva valtiontuki. Kuten tutkielmassa on aikaisemmin todettu, valtiontukien osalta pääsääntönä pidetään valtiontukikieltoa, koska tukitoimet saattavat aiheuttaa kilpailutilanteeseen vääristymiä, jotka vääristävät kilpailua, sekä

⁵⁸ Ks. Komission asetus 651/2014.

⁵⁹ Harjula & Prättälä, 2019, 15.3. Yleistä valtiontuista.

⁶⁰ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 460.

⁶¹ Ks. 70/72 komissio v. Saksa, EU:C:1973:87, kohta 113.

sisämarkkinoita⁶². Valtiontukikielto määritellään SEUT 107(1) artiklassa, jossa määritellään ne tuet, jotka eivät ole sisämarkkinoille soveltuvia. Kokonaisuudessaan SEUT 107(1) artikla kuuluu seuraavasti:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan⁶³.”

Artikla on jätetty tulkinnanvaraiseksi, eikä esimerkiksi yksityiskohtaisia kieltoja, tai tukimuotoja ole määritetty. Sanamuodot ovat myös tulkinnanvaraisia ja väljiä.⁶⁴ Artiklan tulkintaan on muodostunut vakiintunut tulkintakäytäntö, joka pohjautuu EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Oikeuskäytäntöön pohjautuen toimenpide voidaan katsoa tukitoimeksi, jos se täyttää neljä ehtoa. Tukitoimeksi katsotaan sellainen tuki, joka on myönnetty valtion varoista, suosii tiettyä yritystä tai tuotannon alaa, vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, sekä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.⁶⁵ Neljän ehdon täytyessä, katsotaan kyseessä olevan SEUT 107(1) artiklan mukainen sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki. Valtiontuen tunnusmerkistö täyttyy useissa tilanteissa suhteellisen helposti, eikä esimerkiksi kilpailua vääristävän näytön tarvitse olla suurta⁶⁶. Tuki on sallittu ainoastaan tilanteissa, joissa pystytään soveltamaan jotakin poikkeussäännöstä.

SEUT 107(2) ja SEUT 107(3) artiklat ovat poikkeuksia pääsääntöön. SEUT 107(2) artiklan mukaiset tukitoimet katsotaan olevan sisämarkkinoille soveltuvia tukitoimia. Vaikka yhteismarkkinoiden tavoitteena on poistaa niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat negatiivisesti yhteisön kauppaan, pidetään yhteisön päämääränä jälkeen jääneiden alueiden kehittämistä, sekä uusien innovaatioiden, sekä tutkimusten toteutumista.⁶⁷ SEUT 107(2)

⁶² Harjula & Prättälä, 2019, Luku 15.3. Yleistä valtiontuista.

⁶³ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kondolisoidut toisinnot, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 91.

⁶⁴ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 43–45; Joutsamo ja muut, 1996, s. 603; Parikka & Siikavirta, 2010, s. 17.

⁶⁵ Ojala, 2011, s. 563–564.

⁶⁶ Harjula & Prättälä, 2019, Luku 15.3. Yleistä valtiontuista.

⁶⁷ Scott & Freeman, 1994, s. 138.

artiklan nojalla voidaan myöntää sosiaalista tukea yksittäisille kuluttajille, tukea korvaamaan luonnonmullistusten, tai vastaavien yllättävien tapahtumien aiheuttamat tuhot, sekä tukea Saksan liittotasavallan alueille. SEUT 107(2)(b) artiklaa on sovellettu COVID-19 pandemian aikana korvaamaan pandemian aiheuttamia vahinkoja⁶⁸.

SEUT 107(2) artiklan nojalla myönnetystä tukitoimesta tulee ilmoittaa komissiolle, vaikka kyseessä on kokonaisuudessaan sisämarkkinoille automaattisesti soveltuva tuki. Näin ollen komission harkintavalta jää hyväksyttävyyden valvomisen osalta pieneksi. Jos tukitoimi täyttää EU:n tuomioistuomen asettamat kriteerit, sekä komission yleiset arviointiperusteet, tulee tukitoimi katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. 107(2) artiklan luonteesta johtuen, komissiolla ei ole velvollisuutta perustella myöntävää päätöstään.⁶⁹

Tämän tutkielman kannalta keskeisin valtiontukiryhmä on sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltuva valtiontuki. SEUT 107(3) artiklan mukaiset tukitoimet jaetaan viiteen alakohtaan. Ensimmäisenä sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltuvana tukitoimena voidaan pitää sellaista tukea, joka on myönnetty kehittämään taloudellista kehitystä tietyllä alueella. Alueen kehitystason tulee olla huomattavan alhainen, tai alueen ongelmana täytyy olla merkittävä vajaatyöllisyys. Huomioon tulee ottaa myös 349 artiklan määrittelemät alueet, joiden rakenteelliseen-, taloudelliseen- tai sosiaaliseen tilanteeseen täytyy kiinnittää huomiota. Toinen sisämarkkinoille harkinnanvaraisesti soveltuva tukitoimi koskee hankepoikkeusta, sekä häiriöpoikkeusta. Tähän artiklaan soveltuvat sellaiset hankkeet, joilla on merkittävä rooli Euroopan yhteisen edun edistämisessä tai tilanteet, joissa tukea myönnetään eliminoimaan jäsenvaltioiden taloudessa olevaa vakavaa häiriötä. Häiriöpoikkeus on tämän tutkielman näkökulmasta keskeisessä roolissa. Häiriöpoikkeusta, sekä sen soveltamista tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 2.3.2.

⁶⁸ COM (2021) 34/06, s. 8–9. SEUT 107(2) artiklaa on voitu soveltaa COVID-19 pandemiassa, koska vahingot ovat aiheutuneet poikkeuksellisesta tilanteesta. Tukea on myönnetty kyseisen artiklan nojalla esimerkiksi niille toimijoille, joiden liiketoiminnan harjoittaminen on estynyt kokonaan tai osittain asetettujen rajoitustoimien johdosta.

⁶⁹ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 187–193.

Kolmantena artiklan mukaisena poikkeuksena pääsääntöön on tuki, jonka avulla kehitetään tietyn talousalueen tai taloudellisen toiminnan kehitystä. Valtiontukisääntelyn keskeisen ajatuksen mukaisesti tuki ei saa vaikuttaa yhteisen edun mukaiseen kaupankäyntiin, tai vaihtoehtoisesti sen edellytyksiin. Neljäntenä poikkeuksena on tuki kulttuurin tai kulttuuriperinnön edistämiseen. Tuen tulee kuitenkin olla yhteisen edun mukainen, eikä sillä saa olla ristiriitaisia vaikutuksia kilpailuun tai kaupankäyntiin⁷⁰. Viides poikkeus koskee komission ehdotuksia sisämarkkinoille mahdollisesti soveltuvista tukitoimista, jotka eivät kuulu aikaisemmin mainittujen toimien soveltamisalaan. Neuvosto tekee määräenemmistöllä lopullisen päätöksen siitä, katsotaanko komission ehdotus sisämarkkinoille soveltuvaksi.⁷¹

SEUT 107(3) artiklan soveltamisessa komissiolla on käytössään laaja harkintavalta. Valtiontukisääntöjä ei ole määritelty tyhjentävästi, joka on johtanut tilanteeseen, jossa EY:n tuomioistuin, sekä komissio ovat ottaneet käyttöönsä tulkintatoimia. Tulkinta on pääsääntöisesti pohjautunut päätöksiin. EY:n perustamissopimuksen 87(3) artiklan soveltamiseen komissio asetti toiminnalleen harkintakriteerit, joiden nojalla komissio pystyi arvioimaan soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Harkintakriteereinä pidettiin yhteisön intressejä, toimenpiteen välttämättömyyttä päämäärään saavuttamiseen, sekä tukielementtien suhteellisuutta päämäärään nähden.⁷²

Komissio on asettanut SEUT 107(3) artiklan soveltamista varten suuntaviivat tukitoimen hyväksyttävyyden arviointiin. Arviointia tukemaan komissio on antanut useita tiedonantoja ja säädöksiä.⁷³ Komissiolle ei tarvitse tehdä ilmoitusta tukitoimesta, jos tukitoimeen pystytään soveltamaan de minimis -asetusta, ryhmäpoikkeusasetusta, tai

⁷⁰ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 197–198; Parikka & Siikavirta, 2010, s. 46.

⁷¹ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 46.

⁷² Joutsamo ja muut, 1996, s. 608–609. SEUT 107 artikla vastaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklaa. EY-sopimuksen uudelleen nimeäminen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta astui voimaan 1.12.2009.

⁷³ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 47.

muuta säännöstä, joka poistaa ilmoitusvelvollisuuden⁷⁴. Poikkeusasetusten tehtävänä on helpottaa tiettyjen valtiontukitoimien saatavuutta. Ilmoitusvelvollisuuden poistaminen tai se, että tukitoimi ei vaadi ennakkohyväksyntää, poistaa työtä jäsenvaltiolta, sekä vähentää tukien saantiin kietoutunutta epävarmuutta.⁷⁵

Komissio käyttää sille suotua harkintavaltaa arvioidessaan sitä, soveltuuko tietty tukitoimi sisämarkkinoille. Harkinnan kohteena voi olla yksittäinen tuki tai tukiohjelma, josta on tehty ennakoilmoitusmenettelyn mukainen ennakoilmoitus. Harkinnan taustalla on komission luoma kriteeristö, joka pohjautuu taloudelliseen näkökulmaan.⁷⁶

Jokainen tukitoimi omaa tietyt erityispiirteensä. Kuitenkin jokaiseen päätökseen sovelletaan yhteisiä hyväksyttävyyden periaatteita. Arviointikriteeristö on kokenut uudistuksia 2020-luvulle tultaessa ja arviointikriteeristöä on esimerkiksi yhdenmukaistettu.⁷⁷ Komission harkinnalla on keskeinen merkitys erityisesti harkinnanvaraisten valtiontukien soveltamisessa. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan häiriöpoikkeuksen soveltamisen pääpiirteitä.

2.3.2 Häiriöpoikkeuksen soveltamisesta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107(3)(b) artikla sisältää poikkeussäännöksiä valtiontuen yleiseen kieltoon liittyen⁷⁸. Nämä poikkeukset jakautuvat kahteen ryhmään: hanke- ja häiriöpoikkeukseen⁷⁹. Häiriöpoikkeusta oli sovellettu vuoteen 2007 mennessä vain muutamia kertoja. Finanssikriisin aikana komissio ryhtyi antamaan enemmän myöntäviä tukipäätöksiä häiriöpoikkeuksen nojalla.⁸⁰ COVID-19 pandemian seurauksena tulleita taloudellisia häiriöitä on pyritty lievittämään erilaisien tukitoimien avulla, joiden oikeudellisena perustana toimii SEUT

⁷⁴ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 265.

⁷⁵ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 58.

⁷⁶ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 264–265.

⁷⁷ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 264–265.

⁷⁸ Tosato & Bellodi, 2015, s. 52.

⁷⁹ Paukku, 2020, s. 127.

⁸⁰ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 199; Paukku, 2020, s. 128–129.

107(3)(b) artikla. Näin ollen häiriöpoikkeus, sekä sen soveltaminen ovat nousseet esille COVID-19 pandemian aikana. Seuraavaksi tarkastellaan häiriöpoikkeuksen yleiseen soveltamiseen liittyviä seikkoja. Tarkemmin häiriöpoikkeuksen soveltamista COVID-19 pandemiassa käsitellään luvussa 3.

Komisso ei ole määritellyt tyhjentäviä arviointikriteereitä siihen, mitä käytännössä tarkoittaa taloudessa oleva vakava häiriö, tai millaisiin tilanteisiin kyseistä poikkeussäädöstä voidaan soveltaa. Suuntaa antavaa arviointikriteeristöä tulee lähteä etsimään erityisesti oikeuskäytännöstä. Alkuun täytyy muistaa, että häiriöpoikkeus on poikkeussäännös. Koska kyseessä on poikkeus pääsääntöön, tulee lainkohtaa tulkita suppeasti sen soveltamisen osalta⁸¹. Oikeuskäytännön mukaan häiriöpoikkeusta voidaan soveltaa vain tilanteissa, jossa häiriö ei kosketa pelkästään tiettyä aluetta, tai jäsenvaltion osaa⁸². Komission ratkaisukäytännössä on linjattu, että yksittäisille yrityksille ei voida myöntää valtiontukea häiriöpoikkeuksen nojalla, vaan häiriöpoikkeusta voidaan soveltaa vain tilanteissa, joissa häiriö ulottuu koskemaan koko toimialaa⁸³. Esimerkiksi seuraavassa oikeustapauksessa korostetaan kyseisen ehdon täyttymistä, sillä tuomioistuimen tulkinnassa katsotaan negatiivisten vaikutusten ulottuvan koko Portugalin rahoitusalaan.

Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tuen soveltuvuuden arvioinnista, että 13.3.2009 tehdyssä päätöksessä oli päädytty katsomaan, että takausta voitiin pitää SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvana kuuden kuukauden ajan kyseisen takauksen myöntämispäivästä eli 5.12.2008 alkaen ja 5.6.2009 asti, sillä jos BPP ei täyttäisi maksumelvoitteitaan, sillä voisi olla kielteisiä vaikutuksia koko Portugalin rahoitusalaan⁸⁴.

Oikeuskäytännössä korostetaan komission käytössä olevaa harkintavaltaa häiriöpoikkeuksen soveltamistilanteissa. Pelkän lainsäädännön nojalla ei pystytä

⁸¹ Paukku, 2020, s. 128–129.

⁸² Ennakkotapaus T-132/96, Freistaat Sachsen ja muut v. komissio, EU:T:1999:326, kohdat 166–168.

⁸³ Komission päätös 2009/C 9/08 Saksan toteuttamasta valtiontuesta Sachsen LB:n hyväksi. s. 46.

⁸⁴ C-667/13, Portugalin valtio v. Banco Privado Português SA ja Massa Insolvente do Banco Privado Português SA, EU:C:2015:151, kohta 21.

pitämään suoraan tiettyä tukitoimea SEUT 107(3)(b) artiklan mukaisena, vaan komission tulee ensin katsoa tukitoimen olevan sopiva sisämarkkinoille.⁸⁵ Komission tulee huomioida harkinnassaan tapauskohtaisesti niin taloudellinen -, kuin myös sosiaalinen näkökulma⁸⁶.

Edellä mainittujen seikkojen valossa voidaan huomata, että harkinnanvaraisesti myönnettävistä valtiontuista ei pystytä tekemään tyhjentävää listausta, vaan tukitoimen hyväksyttävyydestä määrää lopulta komissio. Oikeuskäytännön ja komission ohjeiden, sekä tiedonantojen avulla voidaan kuitenkin löytää keskeisiä seikkoja, joita komissio harkinnassaan korostaa.

COVID-19 pandemian aikana jäsenvaltioiden talouksissa ilmenevien negatiivisten vaikutusten lieventämiseksi on sovellettu häiriöpoikkeusta. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan mitä tilapäisillä valtiontukipuitteilla tarkoitetaan.

2.4 Tilapäisistä valtiontukipuitteista

Finanssikriisin ja COVID-19 pandemian aikana komissio ei ole pitäytynyt normaaliaikojen valtiontukipolitiikassa, vaan on antanut viimeaikaisille kriiseille erityiskohtelua asettamalla voimaan tilapäiset valtiontukipuitteet. Tilapäisten valtiontukipuitteiden avulla saadaan joustoa valtiontukisääntelyyn.⁸⁷

Komissio reagoi vuoden 2008 talouskriisiin hyväksymällä tilapäiset valtiontukipuitteet, joiden tarkoituksena oli erityisesti helpottaa tukien saatavuutta⁸⁸. Talouskriisin aikana komissio korosti kriisin aiheuttavan vakavaa haittaa jäsenvaltioiden kokonaistaloudelle,

⁸⁵ C-667/13, Portugalin valtio v. Banco Privado Português SA ja Massa Insolvente do Banco Privado Português SA, EU:C:2015:151, kohta 66.

⁸⁶ 310/85, Deufil v. komissio, EU:C:1987:96, kohta 18.

⁸⁷ Raitio & Miettinen, 2021, s. 164.

⁸⁸ COM (2009) 16/01.

eikä pelkästään jäsenvaltion tietyille alueelle tai osalle⁸⁹. Näin ollen komissio katsoi kyseessä olevan jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö. Komissio katsoi tarpeelliseksi, että rajoitetun ajan tietyntyyppiset tuet olivat perusteltuja, ja niitä voitaisiin pitää sisämarkkinoille soveltuvina häiriöpoikkeuksen nojalla. Finanssikriisin aikana komissio huomautti globaalin kriisitilanteen vaativan toimenpiteitä niin poliittisten toimien, kuin myös rahoitusjärjestelmän tukemisen osalta⁹⁰. Komissio sovelsi poikkeussäännöstä erityisesti pankkien ja rahoituslaitosten eduksi, esimerkiksi myöntämällä valtiontakauksia, tai toimenpiteitä, joiden avulla pääomapohjaa pystyttiin vahvistamaan.⁹¹ Finanssikriisin aikana tilapäisten puitteiden katsottiin helpottavan pienten- ja keskisuurten yritysten, eli pk-yritysten rahoitusongelmia, sekä varmistamaan tukitoimien toteutuminen, ilman jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua⁹².

19.3.2020 komissio ilmoitti tiedonannossaan ottavansa käyttöön tilapäiset valtiontukipuitteet tukeakseen taloutta COVID-19 pandemian aikana. Komission katsoo tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamisen olevan mahdollista SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla.⁹³ Luvussa 3 tarkastellaan syitä, miksi tilapäiset valtiontukipuitteet on otettu COVID-19 pandemian aikana käyttöön, sekä mitä tilapäiset valtiontukipuitteet pitävät sisällään.

Tilapäisistä valtiontukipuitteista on tärkeää huomata se, että kyseessä ei ole kova oikeudellinen instrumentti. Tällä tarkoitetaan sitä, että tilapäisten valtiontukipuitteiden avulla ei aseteta suoraan velvoittavia sääntöjä. Tilapäiset valtiontukipuitteet katsotaankin pehmeäksi oikeudelliseksi välineeksi. Näin ollen komissio vain selventää ehtoja, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat myöntää valtiontukea talouden tukemiseksi COVID-19 pandemian aikana.⁹⁴

⁸⁹ COM (2009) 16/01, s. 4.

⁹⁰ COM (2009) 16/01, s. 4.

⁹¹ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 199

⁹² Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 216.

⁹³ COM (2020) 91 I/01.

⁹⁴ Buendía & Dovalo, 2020, s. 4.

Vaikka tilapäiset valtiontukipuitteet antavat valtiontukisääntelyn osalta lisää liikkumavaraa kriisiaikana, on tilapäisten puitteiden soveltamisessa myös omat riskinsä. Kuten tässä tutkielmassa on aikaisemmin todettu, valtiontukisääntelyn päämääränä on ylläpitää toimivia sisämarkkinoita. Valtiontuen myöntäminen aiheuttaa kilpailutilanteeseen vääristymiä, koska tuensaajan asema kilpailijoihin nähden paranee. Tilanteen korjaamiseksi EU-valtiontukisääntelyssä painotetaan, että tuki kohdistetaan markkinapuitteiden korjaamiseen. Näin ollen tuki rajautuu niin, että yrityksen toimintamenot jäävät myönnetyn tuen ulkopuolelle.⁹⁵

Kriisin aikana myös markkinoiden murros johtaa yhteiskunnallisiin, sekä inhimillisiin ongelmiin. Kriisi voidaan joissain tilanteissa nähdä myös positiivisena asiana, koska se kiihdyttää luovaa tuhoa, sekä parantaa tuotannon uudelleen suuntaamista.⁹⁶ Jos kriisin aiheuttamaa muutosta, joka kehittää taloutta pitkäjänteisesti, lähdetään hidastamaan, aiheuttaa tämä kansantaloudellisia kustannuksia⁹⁷. Kun normaaliaikojen valtiontukisääntelystä ei pidetä kiinni kriisiaikana, altistaa tämä sisämarkkinoiden vääristymiselle, sekä talouskehityksen hidastumiselle. Onkin tärkeää arvioida perusteellisesti, millaisissa tilanteissa, sekä millaisin edellytyksin tilapäisiä valtiontukipuitteita lähdetään hyödyntämään.

Sitä, millaisissa kriisitilanteissa tilapäisiä valtiontukipuitteita voidaan soveltaa, ei ole tyhjentävästi määritelty. Komissio arvioi tapauskohtaisesti tuleeko kriisin aikana asettaa voimaan tilapäiset valtiontukipuitteet. Yksinkertaistetusti tilapäiset valtiontukipuitteet laajentavat perustamissopimukseen kirjattujen poikkeusten soveltamisen laajuutta.

Seuraavassa luvussa siirrytään tarkastelemaan tilapäisiä valtiontukipuitteita COVID-19 pandemian aikana. Aluksi tarkastellaan, kuinka tilapäisten valtiontukipuitteiden käyttöön ottaminen eteni, sekä kuinka komissio perusteli tilapäisten valtiontukipuitteiden tarpeen COVID-19 pandemian aiheuttamien taloudellisten häiriöiden poistamiseksi.

⁹⁵ Raitio & Miettinen, 2021, s. 163.

⁹⁶ Riedel, Wilson & Cranley, 2020, s. 122.

⁹⁷ Raitio & Miettinen, 2021, s. 164.

Seuraavassa luvussa päästään myös perehtymään tilapäisten valtiontukipuitteiden sisältöön, sekä hyväksytyihin muutoksiin.

3 Häiriöpoikkeuksen soveltaminen COVID-19 pandemiassa

3.1 Tilapäisten valtiontukipuitteiden käyttöön ottaminen ja perusta tilapäisten valtiontukipuitteiden tarpeelle

13.3.2020 komissio antoi yleisen tiedonannon liittyen koordinoituihin taloudellisiin toimiin COVID-19 pandemian vaikutusten lieventämiseksi⁹⁸. Tiedonannossa valtiontukea käsittelevässä luvussa, komissio listasi esimerkkejä siitä, kuinka jäsenvaltiot voivat hyödyntää voimassa olevia valtiontukisääntöjä suunnittelemalla laajoja tukitoimenpiteitä⁹⁹. Komission tiedonannosta voidaan huomata, että komissio kannusti jäsenvaltioita ryhtymään erityisesti sellaisiin toimenpiteisiin, jotka jäisivät valtiontukien valvonnan ulkopuolelle. Tiedonannon antamisen aikaan COVID-19 pandemia vaikutti jäsenvaltioiden osalta merkittävimmin Italian talouteen. Komissio arvioi pandemian luonteen ja laajuuden olevan Italiassa niin merkittävä, että kyseessä voitiin katsoa olevan jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö.¹⁰⁰ Näin ollen Italian tilanne täytti SEUT 107(3)(b) artiklan soveltamisen kriteerit.

Italian tilanteen arvioimisessa, komissio hyödynsi erilaisia indikaattoreita, joihin lukeutui esimerkiksi BKT:n supistuminen, määrätyt tiukat julkiset toimenpiteet, sekä julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuvat paineet ja muiden maiden asettamat matkustamista koskevat rajoitukset¹⁰¹. Jo komission 13.3.2020 antamassa tiedonannossa, korostui huoli pandemian leviämisestä ja taloudellisista vaikutuksista. Komissio kertoi koordinoituja taloudellisia toimia pandemian aikana koskevassa tiedonannossaan, että pandemian

⁹⁸ COM (2020) 112 final.

⁹⁹ COM (2020) 112 final, s. 10. Komissio suositteli jäsenvaltioita toteuttamaan sellaisia toimenpiteitä, jotka jäävät valtiontukien valvonnan ulkopuolelle. Näihin toimenpiteisiin lukeutuivat esimerkiksi toimenpiteet, jotka on tarkoitettu kaikkien yritysten hyväksi, kuten palkkatuet, yritys- ja arvonlisäverojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen keskeyttäminen. Myös taloudellisen tuen antamista suoraan kuluttajille suositeltiin. Lisäksi komissio kehotti hyödyntämään SEUT 107(3)(c) artiklan mukaisia komissiolle ilmoitettavia tukia, jotka oli tarkoitettu ”tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen”, sekä soveltamaan ilmoitusvelvollisuudesta vapauttavaa de minimis -asetusta, sekä ryhmäpoikkeusasetusta.

¹⁰⁰ COM (2020) 112 final, s. 10–11.

¹⁰¹ COM (2020) 112 final, s. 10–11.

kehitystä seurataan ja tulevaisuuden varalta valmistelussa on SEUT 107(3)(b) artiklaan perustuva sääntelykehys, joka hyväksyttäisiin käyttöön, jos pandemiatilanne sitä vaatii.¹⁰² Huoli tilanteen etenemisestä ei ollut tarpeeton, sillä maaliskuun aikana useat unionin jäsenvaltiot joutuivat pandemian vaikutusten takia taloudelliseen ahdinkoon. Tilanteen edetessä, yhä useampi unionin jäsenvaltio täytti komission näkemyksen mukaan SEUT 107(3)(b) artiklan soveltamisen kriteerit.¹⁰³

COVID-19 pandemian edetessä, komissio lähetti jäsenvaltioille ehdotusluonnoksen tilapäisiin valtiontukipuitteisiin liittyen. Komissio korosti ehdotusluonnoksessaan tilapäisten valtiontukipuitteiden tarkoituksena olevan poistaa vakavaa taloudellista häiriötä jäsenvaltioiden talouksista SEUT 107(3)(b) artiklaa soveltamalla. Komissio halusi ehdotusluonnoksen lähettämällä varmistaa jäsenvaltioilta sen, että komission suunnittelemat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia erityisesti päämäärään nähden.¹⁰⁴ Vain muutama päivä jäsenvaltioiden konsultoimisen jälkeen, komissio julkaisi tiedonannon, jossa todettiin SEUT 107(3)(b) artiklan tarkoittaman häiriön koskettavan kaikkien jäsenvaltioiden talouksia tavalla tai toisella. Komissio otti käyttöön 19.3.2020 alkaen tilapäiset valtiontukipuitteet, joiden soveltaminen perustui SEUT 107(3)(b) artiklaan.¹⁰⁵

COVID-19 pandemia voidaan katsoa SEUT 107(3)(b) artiklassa tarkoitetuksi jäsenvaltion taloudessa olevaksi vakavaksi häiriöksi, koska häiriö koskettaa jäsenvaltion koko taloutta, eikä ainoastaan tietyn alueen tai osan taloutta. Myös pandemian vaikutukset ulottuvat kaikkiin jäsenvaltioihin. Jäsenvaltiot ovat joutuneet asettamaan voimaan rajoitustoimia, joilla on ollut erityisen merkittävä vaikutus yritysten toimintaan.¹⁰⁶ Talouteen ovat vaikuttaneet pandemian aiheuttamat toimitusketjun häiriöt, jotka ovat aiheuttaneet

¹⁰² COM (2020) 112 final, s. 11.

¹⁰³ Komission päätös SA.56708, Danmark – Danish guarantee scheme for SMEs affected by COVID-19, 21.3.2020, EUVL, N:o C 112, 3.4.2020; Komission päätös SA.56755, Portugali – Guarantee schemes related to Covid-19, 22.3.2020, EUVL, N:o C 125, 17.4.2020.

¹⁰⁴ Euroopan komissio, 17.3.2020. Statement: Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak.

¹⁰⁵ COM (2020) 91 I/01.

¹⁰⁶ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

häiriötä niin tarjonnassa, kuin myös kysynnässä. Pandemian aiheuttama epävarmuus on vaikuttanut myös yritysten investointisuunnitelmiin negatiivisesti. Lisäksi komissio on huolissaan yrityksille aiheutuvista likviditeettiongelmissa, sekä rajoitustoimenpiteiden aiheuttamista vaikutuksista talouteen.¹⁰⁷ Koska kyseessä on kaikkia jäsenvaltioita koskettava taloudellinen häiriö, sekä rajoitustoimenpiteillä on kielteinen vaikutus yritysten talouksiin, on komissio todennut valtiontuen myöntämisen olevan perusteltua SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla, jotta yritysten likviditeettivajetta pystytään lieventämään. Komission mukaan tilapäiset valtiontukipuitteet ovat tarpeellisia myös siinä, että pandemian aiheuttamat taloudelliset häiriöt eivät vahingoita erityisesti pk-yritysten elinkelpoisuutta.¹⁰⁸

Tilapäisiin valtiontukipuitteisiin on tehty hyväksymisen jälkeen muutoksia useamman kerran. Seuraavaksi tarkastellaan tilapäisten valtiontukipuitteiden sisältöä, sekä valtiontukipuitteissa tapahtuneita muutoksia. Tässä tutkielmassa tarkastellaan viisi tilapäisiin valtiontukipuitteisiin liittyvää muutostiedonantoa. Tämän tutkielman päämäärän kannalta on tarkoituksenmukaista tarkastella ainoastaan niitä väliaikaisia valtiontukitoimenpiteitä, sekä muutoksia, jotka kuuluvat SEUT 107(3)(b) artiklan soveltamisalaan. Näin ollen ne muutokset, jotka eivät liity edellä mainitun artiklan soveltamisalaan, rajautuvat tämän tutkielman ulkopuolelle.

3.2 Tilapäisten valtiontukipuitteiden kehityksestä

3.2.1 Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille

Komissio antoi ensimmäisen pandemiatiedonantonsa 19.3.2020. Tässä tilapäisiä valtiontukipuitteita COVID-19 pandemian aikana käsittelevässä tiedonannossa komissio määritteli ne sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset, joita se soveltaa SEUT 107(3)(b)

¹⁰⁷ COM (2020) 91 I/01, s. 1.

¹⁰⁸ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

artiklan nojalla myönnettävään tukeen.¹⁰⁹ Tiedonannossa jäsenvaltioille asetettiin velvoite osoittaa komissiolle, että jäsenvaltion komissiolle ilmoittamat tukitoimet ovat tarpeellisia, sekä asianmukaisia. Lisäksi jäsenvaltion tulee osoittaa, että tukitoimi voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen nähden. Jotta komissio katsoo tukitoimen sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla, tulee jäsenvaltion noudattaa kaikkia tiedonannossa esitettyjä edellytyksiä.¹¹⁰ Komission arviointikriteereitä, sekä komission toteuttamaa arviointilinjaa COVID-19 pandemian aikana tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 4.

Ensimmäisen tilapäisiä valtiontukipuitteita koskevan tiedonannon sisältämien jaksojen 3.1–3.5 nojalla komissio perusti malleja, sekä tiettyjä erityisehtoja sellaisille tuille ja tukiohjelmille, joita komissio voi kyseisen tiedonannon mukaisesti katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla. Jaksossa 3.1 komissio asetti tilapäiset puitteet yrityskohtaisen 800 000 euron tukeen, sekä maatalous-, kalastus- ja vesiviljelyalojen 100 000–120 000 euron tukeen.¹¹¹ Poikkeuksena tavanomaiseen valtiontukisääntelyyn, komissio linjasi jaksossa 3.1, että vähäisen määrien tukea pystytään myöntämään toimintatukena sellaisiin kustannuksiin, jotka tavallisessa tilanteessa olisivat yritykselle tavallisia kustannuksia. Tuen saamiseksi ei siis edellytetty yrityksellä olevan yksilöitävää, tukikelpoista kustannusta, jonka kattaminen olisi välttämätöntä markkinapuutteen takia¹¹². Komissio totesikin, että pandemia on aiheuttanut sisämarkkinoille sellaisen häiriön, jolloin yrityksen tavanomaisten kustannusten kattaminen valtiontuella on tarkoituksenmukaista¹¹³.

Komissio asetti tiedonannossaan tilapäiset puitteet myös määräaikaisina julkisina lainatakauksina myönnettävään tukeen, sekä lainojen julkisina korkotukina myönnettävään tukeen¹¹⁴. Lainatakauksina myönnettävien tukien ehdot on määritelty komission

¹⁰⁹ COM (2020) 91 I/01, s. 1.

¹¹⁰ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

¹¹¹ COM (2020) 91 I/01, s. 4–5.

¹¹² Raitio & Miettinen, 2021, s. 168.

¹¹³ COM (2020) 91 I/01, s. 1.

¹¹⁴ COM (2020) 91 I/01, s. 6–7.

tiedonannon jaksossa 3.2 ja lainojen korkotukina myönnettävien tukien ehdot on määritelty jaksossa 3.3. Komissio on katsonut, että molemmat edellä mainituista tukimuodoista voivat olla COVID-19 pandemian vallitessa tarkoituksenmukaisia, sekä tarpeellisia ratkaisuja, jotta äkillisestä likviditeetin puutteesta kärsivien yritysten likviditeetin saanti voidaan turvata.¹¹⁵

Poikkeuksena tavanomaiseen valtioneuvoston päätöskäytäntöön, komissio katsoi, että jaksoissa 3.1–3.3 tarkoitettua tukea voidaan myöntää vaikeuksissa oleville yrityksille, joiden vaikeudet ovat aiheutuneet COVID-19 pandemiasta tai alkoivat 31.12.2019 jälkeen¹¹⁶. Pääsääntöisesti tuen myöntämistä vaikeuksissa oleville yrityksille on pidetty ongelmallisena. Komission pelastamis- ja rakenneuudistustukea käsittelevät suuntaviivat edellyttävät, että sellainen yritys, joka on saanut pelastamistukea, ei pysty saamaan seuraavan kymmenen vuoden aikana pelastamistukea¹¹⁷.

Jakso 3.4 koskee takauksina ja luottolaitosten tai muiden rahoituslaitosten kautta kanavoitavina lainoina myönnettäviä tukia. Komissio on kuitenkin katsonut, että tukea rahoituslaitokselle ei muodostu rahoituslaitosten kautta muille yrityksille kanavoidusta taakautuesta, tai edullisina lainaehtoina annetusta tuesta.¹¹⁸ Mitä tulee jaksossa 3.5 käsiteltävään lyhytaikaiseen vientiluottovakuutukseen, on komissio katsonut COVID-19 pandemia aiheuttaneen sellaiset markkinapuitteet, joiden takia markkinariskejä koskevia lyhytaikaisia vientiluottovakuutuksia ei tilapäisesti ole ollut saatavilla. Tämän johdosta markkinariskejä voitaisiin kattaa jäsenvaltioiden tukemalla vientiluottovakuutuksella.¹¹⁹

Ensimmäiseen pandemiatiedonantoon on kirjattu, että kyseisen tiedonannon mukaisia tilapäisiä valtioneuvoston päätöskäytäntöä sovelletaan 31.12.2020 asti. Komissio on tiedonannossaan

¹¹⁵ COM (2020) 91 I/01, s. 6–7.

¹¹⁶ COM (2020) 91 I/01, s. 4–7.

¹¹⁷ COM (2014) 249/01, s. 14–15.

¹¹⁸ COM (2020) 91 I/01, s. 8.

¹¹⁹ COM (2020) 91 I/01, s. 8–9.

todennut, että kilpailupoliittisista tai taloudellisista syistä johtuen tiedonantoa voidaan tarkastella takarajan lähestyessä uudelleen¹²⁰.

3.2.2 Ensimmäinen puitteiden laajennus

Euroopan komissio lähestyi jäsenvaltioita 27.3.2020 lähettämällä ehdotusluonnoksen tilapäisten valtiontukipuitteiden laajentamiseen liittyen¹²¹. Komissio kertoi kuulemista koskevassa lausumassaan, että tilapäisten valtiontukipuitteiden laajentaminen nähdään tarpeellisena, koska jäsenvaltiot tarvitsevat enemmän tukimahdollisuuksia, jotta COVID-19 pandemiasta kärsiviä yrityksiä voidaan tukea parhaalla mahdollisella tavalla. Tilapäisten valtiontukipuitteiden laajentamista koskevan ehdotusluonnoksen lähettämiseen mennessä, komissio oli tehnyt tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla 14 valtiontukipää- töstä, voidakseen hyväksyä 22 kansallista toimenpidettä, joiden tarkoituksena oli tukea likviditeetin vajeesta kärsiviä eurooppalaisia yrityksiä.¹²² Ensimmäinen muutos tilapäisiin valtiontukipuitteisiin julkaistiin 4.4.2020¹²³.

Muutostiedonannossa esitettiin tarkennuksia tukiin ja niiden ehtoihin liittyen, sekä tehtiin muutoksia ja lisäyksiä alkuperäisen tiedonannon jaksoihin. Yksi merkittävimmistä muutoksista alkuperäiseen tiedonantoon nähden liittyi suoria avustuksia koskevan jakson 3.1 laajentamiseen. Alkuperäisessä tiedonannossa ajatuksena oli, että tuki suoritetaan suorana avustuksena veroetuutena, maksuetuutena tai takaisinmaksettavana enakkona¹²⁴. Muutostiedonannossa jaksoa 3.1 laajennettiin koskemaan kaikkia tukimuotoja. Komissio linjasi, että muutostiedonannon nojalla, tuki voidaan suorittaa myös sosiaaliturvamaksuetuuksina, tai muussa muodossa, kuten takauksina, lainoina tai

¹²⁰ COM (2020) 91 I/01, s. 9.

¹²¹ Euroopan komissio, 27.3.2020. Statement: Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on the proposal to extend State aid Temporary Framework, s. 1.

¹²² Euroopan komissio, 27.3.2020. Statement: Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on the proposal to extend State aid Temporary Framework, s. 1–2.

¹²³ COM (2020) 112 I/01.

¹²⁴ COM (2020) 91 I/01, s. 5.

pääomana, edellyttäen, että tällaisten toimenpiteiden yhteenlaskettu nimellisarvo on pienempi kuin 800 000 euron enimmäismäärä.¹²⁵

Muutostiedonannossa lisättiin valikoivia maksulykkäyksiä koskeva jakso 3.9. Komissio katsoi, että verojen tai sosiaaliturvamaksujen lykkäykset voivat olla ratkaisu vähentää yritysten kohtaamia likviditeettiongelmia, sekä mahdollistaa työpaikkojen pysyvyyttä. Komissio on linjannut, että se katsoo SEUT 107(3)(b) artiklan soveltamisalaan kuuluvaksi sellaiset tukiohjelmat, jotka koostuvat COVID-19 pandemiasta kärsineisiin yrityksiin sovellettavista verojen tai sosiaaliturvamaksujen tilapäisistä lykkäyksistä. Komission mukaan myös toimenpiteet, joista on säädetty vero- tai sosiaaliturvavelvoitteiden yhteydessä ja joiden tarkoituksena on helpottaa tukea saavan yrityksen likviditeettiongelmia, katsotaan sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla. Näihin edellä mainittuihin toimenpiteisiin voivat lukeutua esimerkiksi erissä suoritettavien maksujen lykkäykset, korottomien ajanjaksojen myöntäminen, verovelkojen takaisinperinnän keskeyttäminen tai nopeutetut veronpalautukset.

Lisäksi komissio lisäsi tiedonantoon palkkatukia koskevan jakson 3.10. Komissio katsoi, että työntekijöiden palkkoihin myönnettävän palkkatuen avulla pystytään välttämään sellaisia irtisanomisia, jotka liittyvät COVID-19 pandemian vaikutuksiin.¹²⁶

3.2.3 Toinen puitteiden laajennus

Komissio lähetti jäsenvaltioille 9.4.2020 ehdotusluonnoksen liittyen tilapäisten valtiontukipuitteiden laajentamiseen¹²⁷. Komissio totesi kuulemista koskevassa lausumassaan tehneensä tilapäisten valtiontukipuitteiden käyttöön ottamisen jälkeen 39 valtiontuki päätöstä tilapäisten puitteiden nojalla. Päätöksissä komissio on hyväksynyt 49 kansallista toimenpidettä, joiden avulla on voitu tukea pandemian aikana likviditeetin puutteesta

¹²⁵ COM (2020) 112 I/01, s. 3.

¹²⁶ COM (2020) 112 I/01, s. 8–9.

¹²⁷ Euroopan komissio, 9.4.2020. Statement: Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to further expand State aid Temporary Framework to recapitalisation measures.

kärsineitä yrityksiä.¹²⁸ Toinen muutos tilapäisiin valtiontukipuitteisiin julkaistiin 13.5.2020¹²⁹.

Toisessa muutostiedonannossa komissio asetti voimaan muutoksia lainatukia koskeviin jaksoihin. Jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus tukea COVID-19 pandemiasta kärsiviä yrityksiä tarjoamalla niille edullisin ehdoin sellaisia velkoja, jotka ovat etuoikeudeltaan huonompia. Kyseisellä velkainstrumentilla ei ole yhtä hyvä asema maksukyvyttömyysmenettelyssä, kuin tavallisten etuoikeutettujen velkojen saatavilla. Komissio on katsonut, että edellä kuvatun kaltainen velka parantaa yritysten mahdollisuutta saada etuoikeutettua velkaa. Lisäksi kyseisen instrumentin katsotaan vääristävän kilpailua vähemmän, kuin esimerkiksi pääoman, koska kyseistä velkaa ei ole mahdollista muuttaa automaattisesti omaksi pääomaksi.¹³⁰ Lainatukiin kohdistuneiden muutosten lisäksi komissio linjasi, että annetun tiedonannon piiriin kuuluvia väliaikaisia tukitoimia voidaan yhdistää vähämerkityksisen de minimis -tuen tai ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen tuen kanssa, noudattaen niiden kasautumissääntöjä¹³¹.

Toisen muutostiedonannon sisältämä merkittävä lisäys oli uusi rahoitusalan ulkopuolisia pääomitusinstrumentteja koskeva jakso 3.11¹³². Komissio on linjannut, että pandemian aikana on käytössä kahdenlaisia pääomitusinstrumentteja:

- a) oman pääoman ehtoiset instrumentit, erityisesti uusien kantaosakkeiden tai etuosakkeiden liikkeeseenlasku; ja/tai*
- b) instrumentit, joihin liittyy oman pääoman komponentti, jäljempänä 'hybridipääomainstrumentit', erityisesti voitto-osuustodistukset, äänettömät osakkuudet ja vakuudelliset tai vakuudettomat vaihtovelkakirjat¹³³.*

¹²⁸ Euroopan komissio, 9.4.2020. Statement: Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to further expand State aid Temporary Framework to recapitalisation measures, s. 1.

¹²⁹ COM (2020) 164/03.

¹³⁰ COM (2020) 164/03, s. 7.

¹³¹ COM (2020) 164/03, s. 6.

¹³² COM (2020) 164/03, s. 9–14.

¹³³ COM (2020) 164/03, s. 10.

Pääomitustoimia koskevan jakson tarkoituksena oli mahdollistaa tukitoimet sellaisille yrityksille, jotka olivat joutuneet taloudelliseen ahdinkoon COVID-19 pandemian takia. Komissio piti tärkeänä, että sellaiset yritykset, jotka olivat elinvoimaisia ennen pandemian alkua, eivät poistu markkinoilta talouden häiriintymisen vuoksi. Komissio katsoi, että tilapäisiä valtiontukipuitteita laajentamalla, pystytään mahdollistamaan pääomitus-tuen muodossa annettavien tukien kohdentuminen rahoitusalan ulkopuolisille yrityksille, jotka tarvitsevat pääomitusta. Komissio katsoi toimenpiteen vähentävän koko unionin talouteen kohdistuvaa riskiä.¹³⁴

Tarkasteltaessa pääomitustuen luonnetta, voidaan huomata, että kyseisen tukitoimen hyödyntämisellä on suuri riski sisämarkkinoiden vääristymisen kannalta. Komissio otti muutostiedonannossa käyttöön lukuisia suojatoimia, joiden avulla sisämarkkinoiden vääristymiseltä voidaan välttyä. Jäsenvaltio voisi soveltaa muutostiedonannon jaksoa 3.11 ainoastaan täyttäessään komission asettamat kriteerit.

Komissio asetti muutostiedonannossaan voimaan kriteeristön COVID-19 pandemiaan liittyvän pääomitustoimen edellytyksistä, joiden täytyessä tuensaajaan voidaan soveltaa muutostiedonannon jaksoa 3.11. Edellytykset liittyivät niin toimenpiteiden tarpeellisuuteen, asianmukaisuuteen, kuin myös laajuuteen. Komissio halusi tiedonannossaan korostaa erityisesti pääomitustuen viimesijaisuutta. Näin ollen pääomitustukea voidaan myöntää vain tilanteissa, joissa muuta sopivaa ratkaisua ei ole käytössä. Lisäksi tukitoimen tulee olla yleisen edun mukaisia. Komissio on rajannut tukitoimen niin, että sillä pystytään mahdollistamaan ainoastaan yrityksen elinkelpoisuus. Näin ollen tukitoimen tarkoituksena on palauttaa tuensaajan pääomarakenne sille tasolle, jossa se oli ennen COVID-19 pandemiaa.¹³⁵

¹³⁴ Euroopan komissio 8.5.2020. Press release: State aid: Commission expands Temporary Framework to recapitalisation and subordinated debt measures to further support the economy in the context of the coronavirus outbreak.

¹³⁵ COM (2020) 164/03, s. 9 & 11.

Komissio asetti edellytyksiä liittyen valtion osallistumiseen yritysten pääomaan, sekä valtion saamiin korvauksiin. Komissio määritteli muutostiedonannossaan, että valtion tulee saada riittävän suuruinen korvaus niistä riskeistä, joita se on ottanut pääomistusten myötä. Niin kutsutun korvausmekanismin katsotaan kannustavan erityisesti tuensaajaa ostamaan ne osakkeet, jotka valtio on valtioneuvolla hankkinut. Näin pystytään varmistamaan tilapäinen luonne valtion toimenpiteen osalta.¹³⁶

Lisäksi komissio asetti edellytyksiä myös valtion irtautumiselle tukea saaneiden yhtiöiden pääomasta, esimerkiksi edellyttämällä jäsenvaltioita, sekä tuensaajia laatimaan ja esittämään irtautumisstrategiansa.¹³⁷ Hallinnointia koskevissa edellytyksissä komissio linjasi, että tukea saavat yritykset joutuvat pidättäytymään osinkojen maksamisesta, sekä osakkeiden takaisinostosta siihen asti, kunnes valtio on irtautunut pääomasta kokonaan. Tuen saajia ja niiden omistajia kannustettiin ostamaan valtion omistamia osakkeita esimerkiksi rajoittamalla johdon palkkioita tai kieltämällä bonusten maksu siihen asti, kunnes vähintään 75 prosenttia pääomistuksesta on lunastettu.¹³⁸ Komissio suojasi sisämarkkinoita vääristymiseltä myös linjaamalla, että pääomistustukea ei saa käyttää ennen pandemiaa vaikeuksissa olevan toiminnan ristiin tukemiseen. Integroituneiden yritysten tilit tuli eriyttää selkeästi, jotta voitiin todistaa, että pääomistustoimi ei ole vaikuttanut positiivisesti kyseiseen toimintaan.¹³⁹

Toisessa muutostiedonannossa kuvattua jakson 3.11 mukaista pääomistustukea sai poikkeuksellisesti myöntää 1.7.2021 asti. Tiedonannon antamisen aikaan muita tukimuotoja sai myöntää ainoastaan 31.12.2020 asti.¹⁴⁰

¹³⁶ COM (2020) 164/03, s. 11.

¹³⁷ COM (2020) 164/03, s. 14. Irtautumisstrategiassa tuensaajan tulee esittää suunnitelmansa siitä, kuinka toiminta jatkuu, miten tuensaaja käyttää valtion sijoittamia varoja, sijoituksen lunastamisen aikataulun, sekä toimet, joita tuensaaja, sekä valtio noudattavat, jotta takaisinmaksuaikataulussa pystytään.

¹³⁸ COM (2020) 164/03, s. 13–14.

¹³⁹ COM (2020) 164/03, s. 13.

¹⁴⁰ COM (2020) 164/03, s. 15.

3.2.4 Kolmas puitteiden laajennus

Komissio lähetti jäsenvaltioille 12.6.2020 ehdotusluonnoksen liittyen tilapäisten valtiontukipuitteiden laajentamiseen kolmannen kerran¹⁴¹. Kolmas muutos tilapäisiin valtiontukipuitteisiin julkaistiin 2.7.2020¹⁴². Kolmannessa muutostiedonannossa komissio halusi erityisesti lisätä tukimahdollisuuksia mikro- ja pienyrityksille, sekä startup-yrityksille, jotka olivat vaikeuksissa jo ennen 31.12.2019¹⁴³. Tilapäisiä puitteita laajentamalla, komissio halusi kannustaa yksityisiä sijoittajia osallistumaan COVID-19 pandemiaan liittyviin pääomitus tukitoimiin¹⁴⁴.

Tilapäisten valtiontukipuitteiden ydinajatuksena on kohdentaa tukea sellaisille yrityksille, jotka ovat muuten elinkelpoisia, mutta joutuneet pandemian takia taloudellisiin vaikeuksiin. Komissio onkin korostanut, että pandemian aiheuttamat taloudelliset vaikutukset ovat osuneet erityisen kovaa mikro- ja pienyrityksiin. Mikro- ja pienyritykset ovat kärsineet pandemian aiheuttamasta likviditeettivajeesta, joka on aiheuttanut vaikeuksia rahoituksen saantiin. Uhkana on nähty, että pandemia vaikuttaa mikro- ja pienyrityksiin niin voimakkaasti, että useat yritykset joutuvat lopulta konkurssiin. Konkurssiaalto aiheuttaisi vakavia häiriöitä koko unionin taloudelle.¹⁴⁵

Kolmannessa muutostiedonannossaan komissio laajensi tilapäisiä valtiontukipuitteita koskemaan myös mikro- ja pienyrityksiä, jotka olivat vaikeuksissa jo 31.12.2019. Muutostiedonannossa linjattiin, että tukea saava mikro- tai pienyritys ei saa olla maksukyvyttömyyden vuoksi yleistäytöntöönpanomenettelyn kohteena, eikä yritys ole saanut pelastamistukea tai rakenneuudistustukea¹⁴⁶. Lisäksi komissio on huomionnut myös sen, että mikro- ja pienyritykset ovat kooltaan pieniä, sekä vain vähäisesti mukana valtioiden

¹⁴¹ Euroopan komissio 12.6.2020. Statement: Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to expand State aid Temporary Framework to further support micro, small and start-up companies and incentivise private investments.

¹⁴² COM (2020) 218/03.

¹⁴³ COM (2020) 218/03, s. 3–4.

¹⁴⁴ COM (2020) 218/03, s. 6–7.

¹⁴⁵ Euroopan komissio 29.6.2020. Press release: State aid: Commission expands Temporary Framework to further support micro, small and start-up companies and incentivise private investments.

¹⁴⁶ COM (2020) 218/03, s. 4.

rajoja ylittävissä liiketoimissa, joten niille myönnettävä tilapäinen valtiontuki ei vääristä kilpailua yhtä paljon, kuin suurille yrityksille myönnettävä tuki¹⁴⁷.

Kolmannessa muutostiedonannossa haluttiin lisätä mahdollisuutta tukea myös startup -yrityksiä, sillä erityisesti innovatiiviset yritykset ovat usein nopean kasvun vaiheessa tappiollisia. Tästä huolimatta ne ovat unionin talouden elpymisen kannata tärkeässä roolissa.¹⁴⁸

Komissio teki muutoksia pääomitusta koskevaan jaksoon 3.11. Muutosten avulla komissio halusi kannustaa sellaisten yritysten pääomanlisäyksiin, joihin yksityiset sijoittajat osallistuvat merkittävästi. Kyseisten kannustimien avulla pyrittiin rajoittamaan valtiontuen tarvetta, sekä pienentämään kilpailun vääristymiseen liittyvää riskiä.¹⁴⁹ Lisäksi komissio teki muutoksia palkkatukia koskeviin ehtoihin. Komissio esimerkiksi kannusti jäsenvaltioita osallistumaan sellaisten yritysten palkkakustannuksiin, jotka muuten irtaisivat työntekijöitään COVID-19 pandemian takia. Näin ollen saataisiin säilytettyä työpaikkoja.¹⁵⁰

3.2.5 Neljäs puitteiden laajennus

Komissio toimitti 2.10.2020 jäsenvaltioille kommentoitavaksi ehdotusluonnoksen koskien tilapäisten valtiontukipuitteiden laajentamista neljännen kerran¹⁵¹. Neljäs muutos tilapäisiin valtiontukipuitteisiin julkaistiin 13.10.2020¹⁵². Neljännessä muutostiedonannossa pidennettiin 19.3.2020 hyväksytyjen tilapäisten valtiontukipuitteiden voimassaoloa kaikkien jaksojen osalta. Kaikkien jaksojen voimassaoloaika jatkettiin 30.6.2021 saakka, paitsi pääomitustoimien muodossa annettavan tuen voimassaoloaika jatkettiin

¹⁴⁷ COM (2020) 218/03, s. 4.

¹⁴⁸ COM (2020) 218/03, s. 4.

¹⁴⁹ COM (2020) 218/03, s. 4.

¹⁵⁰ COM (2020) 218/03, s. 5–6.

¹⁵¹ Euroopan komissio 2.10.2020, Statement: Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to prolong and adjust State aid Temporary Framework.

¹⁵² COM (2020) 340 I/01.

30.9.2021 saakka.¹⁵³ Tilapäisten valtiontukipuitteiden avulla komissio halusi erityisesti antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tukea COVID-19 pandemian aikana tukea tarvitsevia yrityksiä. Komissio korosti, että tilapäisten valtiontukipuitteiden voimassaolon jatkamisella, voidaan mahdollistaa myös sellaisten yritysten tukeminen, joiden tarve tai kyky käyttää tilapäisiä puitteita ei ole tähän mennessä toteutunut. Komissio halusi kyseisen toimenpiteen avulla myös turvata tasapuoliset toimintaedellytykset.¹⁵⁴

Neljännessä muutostiedonannossa tarkennettiin sääntelyä 3.1–3.3. jaksujen mukaisten avustuksien, lainojen ja takausten osalta. Muutostiedonannossa määriteltiin, että takaisin maksettu ennakko tai laina, joka on maksettu takaisin ennen 30.6.2021, ei rasita yrityksen tukikiintiötä.¹⁵⁵ Yksi merkittävimmistä lisäyksistä oli 3.12 jakson mukainen yritysten kattamattomia kiinteitä kustannuksia koskeva tuki¹⁵⁶. Kyseisen toimenpiteen hyödyntäminen edellytti SEUT 107(3)(b) artiklan tulkintaa ja soveltamista. Kyseinen toimenpide antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden tukea yrityksiä, joiden liikevaihto oli COVID-19 pandemian takia pienentynyt tukikelpoisuusajana vähintään 30 prosenttia, verrattuna vastaavaan ajanjaksoon vuonna 2019. Kyseisen toimenpiteen avulla tuensaaja pystyi saamaan tukea kiinteisiin kustannuksiin 3 miljoonaan euroon asti, jos yritys ei pystynyt omien tulojen avulla kattamaan kiinteitä menoja.¹⁵⁷ Kattamalla tilapäisesti osan yritysten kustannuksista, komissio halusi pyrkiä estämään yritysten pääomatilanteen heikentymistä, sekä parantamaan yritysten mahdollisuutta selviytyä pandemia-ajasta niin, että ne voisivat ylläpitää ja jatkaa liiketoimintaansa.¹⁵⁸

Lisäksi komissio teki pieniä tarkennuksia aikaisemmin annettuihin pandemiatukiin. Komissio linjasi, että yksityinen kapasiteetti ei riitä tässäkään tilanteessa kattamaan kaikkia taloudellisesti perusteltuja riskejä, jotka liittyvät markkinariskimaiksi luokiteltuihin

¹⁵³ COM (2020) 340 I/01, s. 4–6.

¹⁵⁴ Euroopan komissio 13.10.2020, Press release: State aid: Commission prolongs and expands Temporary Framework to further support companies facing significant turnover losses, s. 1.

¹⁵⁵ COM (2020) 340 I/01, s. 4.

¹⁵⁶ COM (2020) 340 I/01, s. 7.

¹⁵⁷ COM (2020) 340 I/01, s. 7–8.

¹⁵⁸ COM (2020) 340 I/01, s. 3.

maihin suuntautuvaan vientiin. Näin ollen komissio on katsonut tarpeelliseksi pidentää kaikkien maiden väliaikaista poistamista markkinariskimaiden luettelosta 30.6.2021 saakka.¹⁵⁹

3.2.6 Viides puitteiden laajennus

Euroopan komissio julkaisi tilapäisiin valtiontukipuitteisiin liittyvän viidennen muutostiedonantonsa 1.2.2021¹⁶⁰. Kilpailupolitiikasta vastaava varapuheenjohtaja Margrethe Vestager on todennut COVID-19 pandemian jatkuneen odotettua pidempään, mikä on aiheuttanut komissiolle painetta varmistaa, että jäsenvaltiot pystyvät tukemaan yrityksiään riittävästi pandemian aikana¹⁶¹. Tästä johtuen viidennessä muutostiedonannossaan komissio pidi tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamisaikaa jatkamaan aina 31.12.2021 asti¹⁶².

Viidennessä muutostiedonannossaan komissio korotti huomattavasti tukien enimmäismääriä. Komissio korotti jakson 3.1 mukaisia avustustukien enimmäismäärää 800 000 eurosta 1,8 miljoonaan euroon yritystä kohden¹⁶³. Myös luvun 3.12 mukaisten kattamattomien kiinteiden kustannusten osalta tukiraja nousi 3 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon yritystä kohden¹⁶⁴. Myös maatalouden alkutuotannon ja kalastus- ja vesiviljelyn aloilla tukien enimmäismäärät kohosivat 100 000–120 000 eurosta 225 000–270 000 euroon¹⁶⁵. Tukien enimmäismäärän nostamisen tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille mahdollisuus hyödyntää täysimääräisesti valtiontukisääntöjen joustavuutta, jotta kilpailun vääristymistä pystyttäisiin rajaamaan, sekä jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus tukea omaa talouttaan.¹⁶⁶

¹⁵⁹ COM (2020) 340 I/01, s. 9.

¹⁶⁰ COM (2021) 34/06.

¹⁶¹ Euroopan komissio 28.1.2021, Press release: State aid: Commission prolongs and further expands Temporary Framework to support economy in context of coronavirus outbreak, s. 1.

¹⁶² COM (2021) 34/06, s. 6.

¹⁶³ COM (2021) 34/06, s. 9.

¹⁶⁴ COM (2021) 34/06, s. 13.

¹⁶⁵ COM (2021) 34/06, s. 10.

¹⁶⁶ Euroopan komissio 28.1.2021, Press release: State aid: Commission prolongs and further expands Temporary Framework to support economy in context of coronavirus outbreak, s. 1.

Tarkasteltaessa komission tiedonantoja, voidaan huomata, että komissio on toiminut tilapäisten valtiontukipuitteiden asettamisen ja muuttamisen suhteen nopealla aikataululla. Komissio kertoi 13.3.2020 annetussa tiedonannossaan valmistelewansa tulevaisuuden varalle SEUT 107(3)(b) artiklaan perustuvaa sääntelykehystä, joka voidaan ottaa tarpeen mukaan käyttöön¹⁶⁷. Noin viikkoa myöhemmin komissio julkaisi tiedonannon, jossa nämä tilapäiset valtiontukipuitteet otettiin käyttöön COVID-19 pandemian taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi¹⁶⁸. Myös muutostiedonantoja on annettu nopealla aikataululla, vain muutamia päiviä jäsenvaltioiden konsultoimisen jälkeen. Voidaankin pohtia, onko komissio ehtinyt näin nopealla aikataululla perehtymään riittävässä määrin vallitsevaan tilanteeseen, sekä esimerkiksi tarkastelemaan riittävästi valtiontukisääntöjen jouton vaikutuksia kilpailun vääristymiseen? Toisaalta, koska kyseessä on nopeasti levinnyt pandemia, jonka talousvaikutukset ovat olleet suuria, voidaan katsoa, että komission nopea reagointi vallitsevaan tilanteeseen, sekä sen muutoksiin, on välttämätöntä yritysten toiminnan ylläpitämisen ja jatkuvuuden kannalta. Nykyinen tilanne vaatii komissiolta nopeaa reagointikykyä, jotta taloudelliset vaikutukset pystytään minimoimaan. Lisäksi komission tulee osata arvioida pandemian kehitystä myös tulevaisuuden osalta. Jää nähtäväksi, kuinka kauan tilapäiset valtiontukipuitteet nähdään ratkaisuna COVID-19 pandemian taloudellisten vaikutusten lieventämiseen, sekä kuinka monta kertaa tilapäisiä valtiontukipuitteita muutetaan vallitsevan pandemian aikana.

Seuraavassa luvussa siirrytään tarkastelemaan tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamista ja arviointia. Tarkasteluun otetaan ainoastaan ilmailualaa koskevia tukitoimia. Aluksi tarkastellaan yleisellä tasolla, kuinka häiriöpoikkeusta on pandemian aikana sovellettu ilmailualalla ja miksi ilmailualan tukeminen on erityisen tärkeää. Seuraavassa luvussa päästään tarkastelemaan myös komission arviointikriteereitä siitä, millä edellytyksillä tukitoimi voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi tilapäisten valtiontukipuitteiden voimassa olon aikana. Lisäksi tarkastelun kohteeksi otetaan komission asema

¹⁶⁷ COM (2020) 112 final, s. 10.

¹⁶⁸ COM (2020) 91 I/01.

harkintavallan käyttäjänä. Kuten aikaisemmin on todettu, komissiolla on yksinomainen harkintavalta sen suhteen, pidetäänkö valtiontukea sisämarkkinoille soveltuvana, vai ei¹⁶⁹. Komission asemaa harkintavallan käyttäjänä tarkastellaan unionin yleisen tuomioistuimen pandemian aikana antamien päätösten pohjalta.

¹⁶⁹ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 131.

4 Tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamisesta käytännössä

4.1 Lentoyhtiöille häiriöpoikkeuksen nojalla myönnetystä valtiontuesta

COVID-19 pandemian taloudelliset vaikutukset ovat olleet merkittäviä koko maailmialueelle¹⁷⁰. Pandemian aikana asetetut matkustusrajoitukset, sekä lentokiellot ovat johdaneet kysynnän nopeaan laskuun, ajaen lentoyhtiöt taloudelliseen ahdinkoon¹⁷¹. Lentoliikenteellä on merkittävä vaikutus koko Euroopan unionin talouteen. Perspektiiviä tilanteen vakavuuteen antaa se tosiseikka, että huhtikuussa 2020 lentoliikenne oli pienentynyt 88 prosenttia verrattuna tilanteeseen, joka vallitsi ennen pandemian alkua¹⁷². Eurocontrolin pääjohtajan Eamonn Brennan mukaan on optimistinen ajatus, että Euroopan lentoliikenne palaisi vuoden 2019 tasolle vuoteen 2024 mennessä. Brennan mukaan on mahdollista, että lentoliikenteen palautuminen vuoden 2019 tasolle saattaa venyä jopa vuoteen 2029 asti.¹⁷³ Onkin selvää, että COVID-19 pandemian vaikutuksia on paikattava erilaisten toimien avulla. Yksi keskeinen väline on ollut komission asettamien tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltaminen. Komissio on hyväksynyt suuren määrän valtiontukiohjelmia niin poikkeuksellisia tapauksia koskevan SEUT 107(2)(b) artiklan nojalla, kuin myös häiriöpoikkeusta koskevan SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla. Tämän tutkielman tarkoituksena on keskittyä tarkastelemaan tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamista häiriöpoikkeuksen näkökulmasta, joten jatkossa keskitytään tarkastelemaan ainoastaan niitä toimia, joihin voidaan soveltaa SEUT 107(3)(b) artiklaa.

Komissio on suhtautunut myönteisesti lentoyhtiöille myönnettävään valtiontukeen tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla. Euroopan komissiolle oli ilmoitettu 30.4.2021 mennessä 34 lentoyhtiötä koskevaa valtiontukiohjelmia, joissa sovellettiin tilapäisiä valtiontukipuitteita. Komissio ei esittänyt valtiontukiohjelmia kohtaan vastalauseita, vaan

¹⁷⁰ Euroopan komissio 25.6.2020, Press release: State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalize Lufthansa, s. 1.

¹⁷¹ Pantazi, 2021, s. 1.

¹⁷² Eurocontrol, n.d.

¹⁷³ Eurocontrol, 2020.

hyväksyi 16 valtiontukiohjelmia SEUT 107(2)(b) artiklan nojalla, sekä 18 valtiontukiohjelmia SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla.¹⁷⁴ SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla myönnettyistä tukiohjelmista 15 tukiohjelmia oli tarkoitettu tukemaan tiettyjä lentoyhtiöitä ja 3 tukiohjelmia oli tarkoitettu koskemaan kaikkia asianomaisen jäsenvaltion lentoliikenteen harjoittajia, joilla oli asianomaisen jäsenvaltion myöntämä liikennelupa. Näihin kolmeen tukiohjelmiaan lukeutuivat Tanskan myöntämä suora tuki lentoasemamaksujen kattamiseen¹⁷⁵, Kyproksen myöntämä suora tuki lentoyhtiöille, joiden tavoitteena on palauttaa yhteydet tietyille lentoasemille¹⁷⁶, sekä Slovenian myöntämä enintään 800 000 euron suora apuraha lentoyhtiötä kohden¹⁷⁷.

Kaksi SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla myönnettyistä tukiohjelmista myönnettiin Suomeen. Kesän 2020 aikana komissio hyväksyi Suomen 600 miljoonan euron valtiontakauksen Finnairille häiriöpoikkeuksen nojalla. COVID-19 pandemian vaikutukset osuivat Finnairiin erittäin raskaasti, aiheuttaen lentoyhtiölle likviditeettipulan. Komission näkemyksen mukaan Finnairin tilanne täytti häiriöpoikkeuksen soveltamisen kriteerit, joten tukitoimi voitiin katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.¹⁷⁸

Vaikka komission näkemyksen mukaan Finnair oli oikeutettu valtiontukeen, Ryanair valitti komission päätöksestä unionin yleiseen tuomioistuimeen. Komission perusteluita tukitoimen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, sekä asian käsittelyä unionin yleisessä tuomioistuimessa käsitellään perusteellisemmin luvuissa 4.2.2 ja 4.2.3. Kesän 2020 aikana komissio hyväksyi myös Suomen 286 miljoonan euron toimenpiteen Finnairin pääomapohjan vahvistamiseksi. Komissio totesi, että Finnairin vahvistaessa pääomapohjaansa, pystyttäisiin COVID-19 pandemian taloudellisia vaikutuksia hallitsemaan entistä

¹⁷⁴ Pantazi, 2021, s. 3.

¹⁷⁵ Komission päätös SA.58157, Denmark COVID-19 - Aid to Danish airports and to airlines that land in and depart from Denmark, 3.9.2020, EUVL, N:o C 7, 8.1.2021.

¹⁷⁶ Komission päätös SA.57691, Cyprus – COVID-19 - Incentive scheme towards airlines, 1.7.2020, EUVL, N:o C 236, 17.7.2020.

¹⁷⁷ Komission päätös SA.59124, Slovenia – COVID-19 – Re-establishment of air connectivity of Slovenia, 16.11.2020, EUVL, N:o C 421, 4.12.2020.

¹⁷⁸ Komission päätös SA.56809, Finland – COVID-19: State loan guarantee for Finnair, 18.5.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

tehokkaammin. Komissio totesi myös tämän Finnairille kohdistetun tukitoimen kuuluvan häiriöpoikkeuksen soveltamisen piiriin.¹⁷⁹

Tarkasteltaessa lentoyhtiöille tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla myönnettyjä valtiontukiohjelmia, voidaan huomata, että SEUT 107(3)(b) artiklalla on vahva oikeusperusta. Vaikka SEUT 107(3)(b) artiklan oikeusperusta on vahva ja antaa paljon joustavuutta valtiontukisääntöjen soveltamiseen, aiheuttaa tämä joustavuus myös ongelmia. Ongelmaksi on todettu esimerkiksi se, että kaikki lentoyhtiöt eivät ole hyötäneet valtiontuesta samalla tavalla. Lisäksi yhdeksi keskeiseksi riskiksi on nähty kilpailun vääristyminen, sekä tilanne, jossa jo ennen pandemiaa taloudellisesta ahdingosta kärsineet lentoyhtiöt saavat tilaisuuden tukea toimintaansa hyödyntäen tilapäisiä valtiontukipuitteita. Uhkana on nähty myös se, että rikkaat jäsenvaltiot hyötävät tukitoimista köyhiä jäsenvaltioita enemmän.¹⁸⁰ Komission ottaessa tilapäiset valtiontukipuitteet käyttöönsä pandemian aikana, on komissio ottanut itselleen entistä suuremman vastuun siitä, että valtiontukitoimet eivät vaaranna sisämarkkinoita.

Kuten edellä on todettu, pandemian vaikutukset lentoyhtiöiden talouteen ovat mittavia. Tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltaminen on nähty ilmailualalla yhdeksi keskeiseksi ratkaisuksi, kun puhutaan pandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten lieventämisestä. Seuraavaksi lähdetään tarkastelemaan komission COVID-19 pandemian aikana asettamia kriteereitä häiriöpoikkeuksen soveltamiselle. Tarkoituksena on löytää ne seikat, joihin komissio kiinnittää arvioinnissaan huomiota, kun puhutaan häiriöpoikkeuksen soveltamisesta COVID-19 pandemian aikana. Tarkastelun perustana käytetään komission pandemian aikana antamia tiedonantoja.

¹⁷⁹ Komission päätös SA.57410, Finland COVID-19: Recapitalisation of Finnair, 9.6.2020, EUVL; N:o C 310, 18.9.2020.

¹⁸⁰ Lamadrid de Pablo & Buendía, 2020, s. 2.

4.2 Komission ja unionin yleisen tuomioistuimen arviointilinjasta

4.2.1 Häiriöpoikkeuksen soveltamisen kriteerit COVID-19 pandemian aikana

Kuten jo aikaisemmin on todettu, Euroopan komissio on suhtautunut COVID-19 pandemian alusta alkaen myönteisesti siihen, että pandemian aiheuttamaa taloudellista häiriötä lähdetään lieventämään valtiontukisääntöjen joustavuutta hyödyntäen. Komission suopea suhtautuminen tilapäisten valtiontukipuitteiden hyödyntämiseen ilmenee esimerkiksi komission 13.3.2020 antamasta tiedonannosta, jossa käsiteltiin koordinoituja taloudellisia toimia COVID-19 pandemian vaikutusten lieventämiseksi¹⁸¹. Kyseisessä tiedonannossa myönteinen suhtautuminen valtiontukipuitteiden soveltamiseen näkyi siinä, että komissio totesi olevansa huolissaan pandemiatilanteen kehittymisestä, jonka takia valmistelussa oli jo heti pandemian alkuun SEUT 107(3)(b) artiklaan perustuva sääntelykehys, joka voidaan tilanteen huonontuessa ottaa käyttöön¹⁸². Myös kilpailukomissaari Margrethe Vestager totesi 17.3.2020 antamassaan lausunnossa kyseessä olevan ennen näkemätön tilanne, jonka takia komissio pystyy antamaan jäsenvaltioille mahdollisuuden käyttää täyttä joustavuutta valtiontukisääntöjen osalta pandemiatilanteen ratkaisemiseksi¹⁸³.

Komissio on katsonut jo varhaisessa vaiheessa, että COVID-19 pandemia voidaan katsoa SEUT 107(3)(b) artiklan tarkoittamaksi jäsenvaltion taloudessa olevaksi vakavaksi häiriöksi¹⁸⁴. Kuten jo aikaisemmin häiriöpoikkeusta koskevassa luvussa 2.3.2 on todettu, tiettyä tukitoimea ei pystytä pitämään SEUT 107(3)(b) artiklan mukaisena pelkästään lain-säädännön nojalla, vaan komission tulee harkintavaltaansa hyödyntäen katsoa tukitoimen olevan sisämarkkinoille sopiva¹⁸⁵.

¹⁸¹ COM (2020) 112 final.

¹⁸² COM (2020) 112 final.

¹⁸³ Euroopan komissio, 17.3.2020. Press release: Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak.

¹⁸⁴ COM (2020) 112 final, s. 10–11.

¹⁸⁵ C-667/13, Portugalin valtio v. Banco Privado Português SA ja Massa Insolvente do Banco Privado Português SA, EU:C:2015:151, kohta 66.

Komission ensimmäisessä tilapäisiä valtiontukipuitteita koskevassa tiedonannossa komissio linjasi, mihin seikkoihin se tukee kiinnittämään huomioita, kun puhutaan häiriöpoikkeuksen soveltamisesta tilapäisten valtiontukipuitteiden voimassa olon aikana. Ensimmäisenä komissio toteaa, että tukitoimen tulee tähdätä jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.¹⁸⁶ SEUT 107(3)(b) artiklan mukaisesti häiriön tulee koskettaa kyseisen jäsenvaltion koko taloutta tai sen merkittävää osaa. Pelkästään jonkin alueen tai osan taloutta koskevaan häiriöön ei voida soveltaa häiriöpoikkeusta. Edellä mainittu kriteeri on komission arvioinnissa mukana myös normaaleissa olosuhteissa. Kuitenkin kyseisen kriteerin arviointiin on tullut lisää joustavuutta tilapäisten valtiontukisääntöjen voimassa olon aikana. Esimerkiksi Finnairin hyväksi on hyväksytty valtiontukitoimia häiriöpoikkeuksen nojalla, vaikka tukitoimi on kohdennettu ainoastaan yhdelle yritykselle.

Tilapäisiä valtiontukipuitteita koskevassa tiedonannossa on katsottu, että valtiontuen myöntäminen on perusteltua ja voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla rajoitetun ajan, jotta pandemian vaikutukset eivät pääse heikentämään erityisesti pk-yritysten elinkelpoisuutta. Lisäksi yrityksiin kohdistuvaa likviditeettivajetta halutaan pyrkiä ehkäisemään. Komissio on katsonut, että valtiontuen myöntäminen yritysten elinkelpoisuuden, sekä riittävän likviditeetin varmistamiseksi soveltuu sisämarkkinoille häiriöpoikkeuksen nojalla, koska pandemian vaikutukset ulottuvat kaikkiin jäsenvaltioihin, sekä rajoitustoimenpiteiden takia moniin yrityksiin.¹⁸⁷

Tilapäisiä valtiontukipuitteita koskevassa tiedonannossa komissio on esittänyt sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset, joita voidaan soveltaa niihin tukitoimiin, joita jäsenvaltiot myöntävät SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla. Näihin väliaikaisiin valtiontukitoimenpiteisiin, sekä niitä koskeviin muutoksiin on tutustuttu tämän tutkielman luvussa 3.2.

¹⁸⁶ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

¹⁸⁷ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

Komissio on tiedonannossaan määritellyt, että tiedonannon mukaisten toimenpiteiden osalta, jäsenvaltioiden tulee osoittaa komissiolle, että ilmoitetut toimenpiteet ovat tarpeen, asianmukaiset, sekä oikeasuhteiset asianomaisen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi.¹⁸⁸

Tiivistetysti voidaan todeta, että pandemian aikana häiriöpoikkeuksen soveltamiseksi jäsenvaltion tulee ensinnäkin osoittaa, että toimenpide on tarkoitettu poistamaan jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä. Lisäksi jäsenvaltion tulee osoittaa, että toimenpide täyttää komission antamat sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset, sekä on taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen nähden tarpeen, asianmukainen, sekä oikeasuhtainen.

Seuraavaksi lähdetään tarkastelemaan, kuinka komissio on pandemian aikana antamiinsa valtioneuvoston päätöksissä huomioinut tiedonannossa asetetut arviointikriteerit.

4.2.2 Komission arviointiperusteet käytännössä

Sitä, millä edellytyksillä komissio on pandemian aikana katsonut jäsenvaltioiden täyttäneen tiedonannossa asetetut kriteerit, lähdetään tarkastelemaan komission pandemian aikana antamien valtioneuvoston päätösten pohjalta. Tarkasteluun otetaan kolme tukiohjelmia, jotka komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille sopivaksi häiriöpoikkeuksen nojalla. Ensimmäinen tukiohjelma koskee Slovenian myöntämää enintään 800 000 euron suoraa apurahaa lentoyhtiöille¹⁸⁹, toinen tukiohjelma koskee Suomen 600 miljoonan euron valtion takaamaa lainaa Finnairille¹⁹⁰ ja kolmas tukiohjelma koskee Ruotsin 455 miljoonan euron lainajärjestelmää, jonka tarkoituksena on tukea eräitä lentoyhtiöitä COVID-19 pandemian keskellä¹⁹¹.

¹⁸⁸ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

¹⁸⁹ Komission päätös SA.59124, Slovenia – COVID-19 – Re-establishment of air connectivity of Slovenia, 16.11.2020, EUVL, N:o C 421, 4.12.2020.

¹⁹⁰ Komission päätös SA.56809, Finland – COVID-19: State loan guarantee for Finnair, 18.5.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

¹⁹¹ Komission päätös SA.56812, Sweden COVID-19: Loan guarantee scheme to airlines, 11.4.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

Slovenia ilmoitti komissiolle 20.10.2020 tukiohjelmasta, jonka tarkoituksena oli hillitä COVID-19 pandemian vaikutuksia lentoyhteysien osalta. Ilmoitettu toimenpide koostui suorista avustuksista, joiden tarkoituksena oli tukea Slovenian lentoyhteysiä COVID-19 pandemian aikana. Kyseinen tukitoimi katsottiin soveltuvan sisämarkkinoille tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla, koska tukitoimi toteutettiin suorina avustuksina tiedonannossa olevan kohdan 3.1 tarkoittamalla tavalla. Komissio katsoi, että Slovenian ilmoittaman toimenpiteen tavoitteena oli poistaa COVID-19 pandemian aiheuttamia taloudellisia häiriöitä jäsenvaltion taloudesta. Toimenpiteen tavoitteena oli komission näkemyksen mukaan varmistaa erityisesti se, että lentoyhtiöiden kohtaama likviditeettipula ei vahingoita lentoyhtiöiden taloudellista vakautta. Lopuksi komissio totesi, että kaikki seikat huomioon ottaen, Slovenian tukitoimi voidaan katsoa tarpeelliseksi, asianmukaiseksi ja oikeasuhtaiseksi Slovenian taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen nähden. Komissio on myös todennut Slovenian täyttäneen kaikki tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamiseen liittyvät ehdot. Näihin seikkoihin nojaten, komissio ei ole vastustanut Slovenian ilmoittamaa tukea, vaan katsonut sen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107(3)(b) artiklan tarkoittamalla tavalla.¹⁹²

Komission asettamat arviointikriteerit nousevat selkeästi esiin komission antamasta valtiontukipäätöksestä. Komissio on ensinnäkin todennut tukitoimen tarkoituksena olevan vakavan häiriön poistaminen jäsenvaltion taloudesta. Lisäksi komissio on katsonut, että toimenpide lievittää lentoyhtiöiden kohtaamaa likviditeettipulaa.¹⁹³ Kuten luvussa 4.2.1 on todettu, komission mukaan on perusteltua soveltaa häiriöpoikkeusta rajoitetun ajan, jos toimenpiteellä pystytään lievittämään yrityksen kohtaamaa likviditeettivajetta¹⁹⁴. Komissio on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiotaan myös siihen, että tukitoimi on toteutettu komission määrittelemien edellytysten mukaisesti. Tukitoimea voidaan pitää

¹⁹² Komission päätös SA.59124, Slovenia – COVID-19 – Re-establishment of air connectivity of Slovenia, 16.11.2020, EUVL, N:o C 421, 4.12.2020.

¹⁹³ Komission päätös SA.59124, Slovenia – COVID-19 – Re-establishment of air connectivity of Slovenia, 16.11.2020, EUVL, N:o C 421, 4.12.2020.

¹⁹⁴ COM (2020) 91 I/01.

sisämarkkinoille sopivana komission tilapäisiä valtiontukipuitteita koskevan tiedonannon kohdan 3.1 nojalla, koska kyseessä on suorina avustuksina myönnettävä tuki. Päätöksen lopussa komissio toteaa kyseisen toimenpiteen täyttävän kaikki komission asettamat kriteerit, tilapäisiä valtiontukipuitteita käsittelevän tiedonannon mukaisesti.¹⁹⁵

Suomi ilmoitti komissiolle 13.5.2020 tukiohjelmasta, jonka tarkoituksena oli valtion takaaman lainan avulla tarjota Finnairille riittävästi likviditeettiä, jotta lentoyhtiön toiminta pystyisi jatkumaan pandemian aikana, sekä pandemian jälkeen. Komissio on katsonut, että tuen tarvetta korostaa se, että kyseessä ovat niin kotimaiset, kuin myös kansainväliset lennot, jotka ovat kärsineet COVID-19 pandemian aikana asetetuista lentorajoituksista. Kysynnän romahtaminen on vaikuttanut välittömästi Finnairin kassavirtaan ja Finnair joutuikin perumaan melkein kaikki lentonsa, sekä leikkaamaan kapasiteetistaan 90 prosenttia huhtikuun 2020 alusta alkaen. Komission arvion mukaan, ilman uutta rahoitusta Finnair kohtaa nopeasti likviditeettipulan vuoden 2020 toisella neljänneksellä, eikä pysty näin ollen enää ylläpitämään toimintaansa. Komissio on näihin seikkoihin nojautuen katsonut, että Suomen toimittamat skenaariot vaikuttavat realistisilta ja osoittavat sen, että Finnair kohtaa vakavia ja välittömiä vaikeuksia toimintansa ylläpitämisessä. Toiseksi komissio totesi, että Finnair on yrittänyt saada rahoitusta markkinoilla, mutta ei ole nykytilanteen takia pystynyt täyttämään likviditeettivajettaan. Edellisten seikkojen valossa, komissio pitää tukitoimea tarpeellisena.¹⁹⁶

Mielenkiintoinen seikka edellä esiteltyyn tukitoimeen on se, että komissio on suhtautunut tukitoimeen hyväksyvästi, vaikka kyseessä on yksittäinen lentoyhtiö. Komissio on perustellut Finnairin tuen tarvetta sillä, että Finnairilla on suuri merkitys koko Suomen talouteen nähden. Näin ollen on tarpeellista tukea yksittäistä lentoyhtiötä pandemian keskellä, koska Finnairin toiminnan loppuminen ajaisi Suomen talouden suureen ahdinkoon. Komissio on valtiontukipäätöksessään todennut tukitoimen olevan tarpeellinen,

¹⁹⁵ Komission päätös SA.59124, Slovenia – COVID-19 – Re-establishment of air connectivity of Slovenia, 16.11.2020, EUVL, N:o C 421, 4.12.2020.

¹⁹⁶ Komission päätös SA.56809, Finland – COVID-19: State loan guarantee for Finnair, 18.5.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

asianmukainen, sekä oikeasuhtainen vakavan häiriön poistamiseen nähden. Komissio on katsonut, että tukitoimi täyttää asiaankuuluvat edellytykset tilapäisten valtiontukipuitteiden kohdan 3.2 ja 3.4 mukaisesti. Kohta 3.2 käsittää lainatakauksina myönnettyjä tukia ja kohta 3.4 käsittää takauksina ja luottolaitosten tai muiden rahoituslaitosten kautta kanavoitavina lainoina myönnettäviä tukia. Näin ollen komissio on katsonut tukitoimen täyttäneen kaikki soveltamisen kriteerit, eikä ole lähtenyt vastustamaan Suomen ilmoittamaa tukea.

Ruotsi ilmoitti komissiolle 3.4.2020 tukiohjelmasta, jonka tarkoituksena oli varmistaa, että ruotsalaisen lentoluvan omaavilla lentoyhtiöillä on riittävästi likviditeettiä, jotta ne pysyvät elinkelpoisina pandemian aikana, sekä pandemian jälkeen. Komissio on katsonut päätöksessään, että ilmoitetulla toimenpiteellä voitaisiin helpottaa lentoyhtiöiden mahdollisuuksia saada ulkoista rahoitusta pandemian aikana. Komissio on lisäksi todennut, että ilmoitettu tukitoimi täyttää tilapäisiä valtiontukitoimia koskevan tiedonannon kohdan 3.2 asettamat kriteerit, koska kyseinen toimenpide toteutetaan lainatakauksina myönnettävänä tukena. Lisäksi kyseisen toimenpiteen katsotaan tähtäävän jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen SEUT 107(3)(b) artiklan määrittelemällä tavalla. Komissio on pitänyt myös Ruotsin ilmoittamaa tukitoimea tarpeellisena, asianmukaisena ja oikeasuhtaisena. Lisäksi komissio on katsonut, että Ruotsi on noudattanut kaikkia komission asettamia edellytyksiä. Näin ollen komissio ei ole lähtenyt vastustamaan Ruotsin ilmoittamaa tukitoimea, vaan katsoo sen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla.¹⁹⁷

Komission perustelut noudattavat kaikissa kolmessa valtiontukipäätöksessä yhtenäistä linjaa. Komissio on pitäytynyt määrittelemissään arviointikriteereissä tiukasti kiinni. Päätöksissä on painotettu sitä, että toimenpiteen tulee tähdätä jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen. Komissio on katsonut, että kaikki kolme hyväksyttyä toimenpidettä on tarkoitettu tavoittelemaan kyseistä päämäärää. Lisäksi komissio on

¹⁹⁷ Komission päätös SA.56812, Sweden COVID-19: Loan guarantee scheme to airlines, 11.4.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

korostanut arvioinnissaan likviditeettivajeen lievittämisen tärkeyttä. Komissio on päätöksissään todennut, että tukitoimea pystytään pitämään sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla, jos tukitoimi lievittää yritysten likviditeettivajetta. Myös sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytysten täyttäminen korostuu komission arvioinnissa. Komissio on esimerkiksi katsonut Slovenian ilmoittaman tuen noudattavan tiedonannon kohdassa 3.1 määriteltyjä ehtoja, jonka takia tukitoimea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana.

Päätöksien lopussa komissio on painottanut sitä, että tukitoimen tulee olla tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhtainen, sekä noudattaa kaikkia komission asettamia edellytyksiä. Komissio on Finnairia koskevassa päätöksessä avannut arviointiaan siitä, miksi tuki katsotaan tarpeelliseksi. Muuten komissio ei ole selkeästi esitellyt harkintalinjaansa siitä, miksi tukitoimi katsotaan olevan esimerkiksi oikeasuhtainen. Toisaalta oikeasuhtaisen tukitoimen tarkka määrittäminen voi olla vaikeaa, koska tukitoimet ja tilanteet ovat vaihtelevia, ja harkinta tulee toteuttaa tapauskohtaisesti. Komissio on päätöksissään myös nostanut esiin sen seikan, että tukitoimen tulee täyttää kaikki komission asettamat edellytykset, jotta se voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Komission antamat valtiontukipäätökset ovat kohdanneet myös kritiikkiä. Komission päätöksistä on valitettu useaan otteeseen unionin yleiseen tuomioistuimeen. Seuraavaksi tarkastellaan unionin yleisen tuomioistuimen tulkintalinjaa pandemian aikana SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla annettuihin valtiontukipäätöksiin. Erityisen mielenkiintoista on selvittää, tukeeko unionin yleisen tuomioistuimen arviointilinja komission käytössä olevaa arviointilinjaa.

4.2.3 Unionin yleisen tuomioistuimen arviointilinja

Valtiontukien valvontaa toteuttaa Euroopan unionin tasolla Euroopan komissio, Euroopan tuomioistuin, sekä unionin yleinen tuomioistuin. Komissiolla on kuitenkin käytössään yksinomainen harkintavalta sen suhteen, pidetäänkö valtiontukea sisämarkkinoille

soveltuvana vai ei.¹⁹⁸ Komissiolla on siis valta tehdä päätös siitä, voidaanko valtiontuki katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 107(2) artiklan tai SEUT 107(3) artiklan nojalla¹⁹⁹. Pandemian aikana komission tekemät valtiontukipäätökset tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla, ovat johtaneet useisiin kanteluihin, joita on sittemmin käsitelty unionin yleisessä tuomioistuimessa. Onko unionin yleisellä tuomioistuimella ja komissioilla yhtenäinen arviointilinja valtiontukisääntöjen soveltamisen osalta COVID-19 pandemian aikana? Tähän kysymykseen vastausta lähdetään etsimään oikeuskäytännöstä.

Edellisessä luvussa 4.2.2 tarkasteltiin Ruotsin myöntämää 455 miljoonan euron lainatakusjärjestelmää, jonka tarkoituksena oli tukea eräitä lentoyhtiöitä COVID-19 pandemian keskellä. Tukijärjestelmän tavoitteena oli varmistaa, että COVID-19 pandemian taloudelliset vaikutukset eivät vaaranna niiden lentoyhtiöiden toimintaa, joilla on Ruotsin myöntämä liikennelupa.²⁰⁰ 1.5.2020 Ryanair nosti kanteen kyseistä tukitoimea vastaan ja esitti vaatimuksen kumota komission antama valtiontukipäätös. Ryanair vetosi kanteessaan siihen, että rahoitus oli syrjivä, koska se koski ainoastaan niitä lentoyhtiöitä, joilla oli Ruotsin myöntämä liikennelupa. Lisäksi Ryanair katsoi, että komissio ei ollut arvioinut kilpailulle aiheutuvia haittoja asianmukaisella tavalla.²⁰¹

Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Ryanairin kanteen. Tuomioistuimen mukaan myönnetty tuki oli oikeasuhtainen, koska Ruotsin vaatimus siitä, että yhtiöillä on oltava Ruotsin myöntämä lupa, tukee näiden lentoyhtiöiden toimintaa ja vakautta, sekä sitä, että myönnettyt lainat pystytään maksamaan takaisin. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että komissio ei ole laiminlyönyt päätöksessään perusteluvollisuuttaan, vaan perustelu on hoidettu asianmukaisella tavalla²⁰².

¹⁹⁸ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 131.

¹⁹⁹ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 131.

²⁰⁰ Komission päätös SA.56812, Sweden COVID-19: Loan guarantee scheme to airlines, 11.4.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

²⁰¹ T-238/20, Ryanair v. Commission, EU:T:2021:91.

²⁰² T-238/20, Ryanair v. Commission, EU:T:2021:91.

Ryanair nosti kanteen myös Finnairille myönnettyä 600 miljoonan euron valtion takaa-
maa lainaa vastaan²⁰³. Kyseinen tukitoimi oli tarkoitettu tukemaan Finnairin taloutta CO-
VID-19 pandemian aikana, koska kyseinen lentoyhtiö kärsi pandemian aiheuttamasta lik-
viditeetin puutteesta²⁰⁴. Ryanair teki valituksen Finnairille myönnetystä tukitoimesta,
koska se katsoi, että komissio ei ollut arvioinut tarkoituksenmukaisella tavalla kilpailulle
aiheutuvia haittoja. Lisäksi Ryanair vetosi tukitoimen olevan syrjivä, koska se oli tarkoi-
tettu tukemaan ainoastaan likviditeettiongelmista kärsivää Finnairia.²⁰⁵

Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi myös tämän Ryanairin nostaman kanteen. Tuomio-
istuin katsoi, että komissio ei ole laiminlyönyt perusteluvollisuuttaan, koska SEUT
107(3)(b) artikla ei edellytä sitä, että tukitoimen kielteisiä ja myönteisiä vaikutuksia kil-
pailun vääristymiseen nähden vertailtaisiin keskenään. Näin ollen tuomioistuin totesi,
että komissiolla ei ole ollut velvollisuutta perustella tarkemmin tukitoimen vaikutuksia
kilpailun vääristymiseen nähden. Komission perustelut katsottiin tältä osin riittäviksi. Li-
säksi tuomioistuin on katsonut, että tukitoimi ei ole syrjivä, koska Finnairin merkitys koko
Suomen talouteen on merkittävä. Jos Finnairin toiminta päättyisi, olisi tällä merkittäviä
vaikutuksia koko jäsenvaltion talouteen. Tästä syystä tuomioistuin on katsonut, että Finn-
airin tukeminen oli tarkoituksenmukaista, vaikka kyseinen tukitoimi koski ainoastaan
yhtä lentoyhtiötä.²⁰⁶

Alankomaat ilmoitti Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV:n hyväksi myönnettävästä
valtioneuvoksesta, jonka kokonaisbudjetti oli 3,4 miljardia euroa. Komissio antoi päätök-
sen kyseisestä tukitoimesta, katsoen sen olevan sisämarkkinoille sopiva.²⁰⁷ Ryanair nosti
kanteen myönnettyä tukitoimea vastaan ja vaati päätöksen kumoamista. Ryanair korosti

²⁰³T-238/20, Ryanair v. Comission, EU:T:2021:91.

²⁰⁴ Komission päätös SA.56809, Finland – COVID-19: State loan guarantee for Finnair, 18.5.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

²⁰⁵ T-388/20, Ryanair v. Comission, EU:T:2021:196.

²⁰⁶ T-388/20, Ryanair v. Comission, EU:T:2021:196.

²⁰⁷ Komission päätös SA.57116, The Netherlands COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM, 13.7.2020, EUVL, N:o C 355, 23.10.2020.

erityisesti sitä seikkaa, että komissio ei ole ottanut päätöksessään huomioon riidanalaista päätöstä, joka koski Ranskan tasavallan Air Francelle myöntämää tukea²⁰⁸.

Toisin kuin kahdessa edellisessä tapauksessa, unionin yleinen tuomioistuin kumosi komission antaman päätöksen, joka koski KLM:n hyväksi myönnettyä tukitoimea. Tärkeä tosiseikka asian ratkaisemisen kannalta oli se, että AIR France ja KLM kuuluvat samaan holdingyhtiöön. Tuomioistuin katsoi, että komissio ei ole perustellut päätöstään riittävästi. Komission olisi pitänyt päätöksessään perustella paremmin sitä, miksi AIR France-KLM-holdingyhtiön, KLM:n ja Air Francen välille ei synny riskiä ristiinrahoitukseen myönnettyjen tukien osalta. Näihin perusteluihin nojaten, tuomioistuin kumosi komission antaman päätöksen, mutta katsoi, että oikeusvarmuuden kannalta riidanalaisen päätöksen kumoamisen vaikutuksia tulee lykätä siihen asti, kunnes komissio on antanut uuden päätöksen.²⁰⁹

Unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt ainoastaan kaksi hyväksymispäätöksen kumoamishakemusta. Molemmat kumoamishakemukset on hyväksytty vedoten siihen, että tuomioistuin on katsonut komission rikkoneen perusteluvollisuuttaan, kuten kävi ilmi Alankomaita koskevasta tapauksesta. Tuomioistuin ei ole kuitenkaan kumonnut hyväksymispäätöksiä liittyen syrjimistä koskeviin väitteisiin, tai väitteisiin siitä, että komissio ei ole tarkoituksenmukaisesti arvioinut kilpailulle kohdistuvaa haittaa. Tuomioistuinten arvioinnin mukaan toimenpiteen ollessa tarpeellinen, oikeasuhtainen, sekä tarkoituksenmukainen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi, voidaan tukitoimi katsoa olevan koko Euroopan yhteisen edun mukainen²¹⁰. Lisäksi tuomioistuin on katsonut, että komission ei tarvitse arvioida toimenpiteen vaikutuksia kaupankäynnin

²⁰⁸ T-643/20, Ryanair v. Commission, EU:T:2021:286. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV eli KLM on osa Air France-KLM -konsernia. Kyseistä konsernia johtaa AIR France-KLM -holdingyhtiö, jossa Ranskan ja Alankomaiden valtiot omistavat suurimman määrän osakkeista. Ranskan osuus osakkeista on 14,3 prosenttia ja Alankomaiden osuus osakkeista on 14 prosenttia. Air France KLM -holdingyhtiön kaksi tytäryhtiötä ovat Air France ja KLM.

²⁰⁹ T-643/20, Ryanair v. Commission, EU:T:2021:286.

²¹⁰ Pantazi, 2021, s. 8.

edellytyksiin, sekä vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen, koska SEUT 107(3)(b) artikla ei sitä edellytä²¹¹.

Näiden esitettyjen seikkojen perusteella voidaan todeta, että unionin yleinen tuomioistuin ja komissio noudattavat pääsääntöisesti yhtenäistä arviointilinjaa valtioneuvostojen soveltamisen osalta, COVID-19 pandemian aikana. On hyvä muistaa, että komissiolle ei anneta perustamissopimuksessa harkintavaltaa, mutta komissiolle on annettu sääntöjen soveltamisen arviointiin laajat valtuudet²¹². Tämän tarkastelun valossa voidaan todeta, että komission asema valtioneuvostojen soveltamisen arvioinnissa on vahvalla pohjalla, vaikka meneillään oleva poikkeustila on vaatinut valtioneuvostojen joustavuuden hyödyntämistä. Lisäksi voidaan todeta, että unionin yleinen tuomioistuin, sekä komissio suhtautuvat myönteisellä tavalla siihen, että taloudessa olevaa vakavaa häiriötä lähdetään lieventämään COVID-19 pandemian aikana valtioneuvostojä hyödyntäen.

²¹¹ T-388/20, Ryanair v. Commission, EU:T:2021:196.

²¹² Ojala, 2011, s. 560.

5 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää SEUT 107(3)(b) artiklassa tarkoitettun häiriöpoikkeuksen näkökulmasta, mitä COVID-19 pandemian aikana asetetuilla tilapäisillä valtiontukipuitteilla tarkoitetaan käytännössä, ja miten komissio on arvioinut tukitoimen soveltuvuutta sisämarkkinoille tilapäisten valtiontukipuitteiden voimassa olon aikana. Valtiontukisääntöjen osalta pääsääntönä pidetään valtiontukien kieltoa²¹³. SEUT 107(3)(b) artikla on poikkeus pääsääntöön ja komissiolla onkin käytössään laaja harkintavalta kyseisen artiklan soveltamisen osalta²¹⁴. COVID-19 pandemian seurauksena tulleita taloudellisia vaikutuksia on pyritty lievittämään erilaisten tukitoimien avulla, joiden oikeudellisenä perustana toimii häiriöpoikkeuksen sisältämä SEUT 107(3)(b) artikla. Komissio ei ole näin ollen pitäytynyt COVID-19 pandemian aikana normaaliaikojen valtiontukipolitiikkaan, vaan antanut COVID-19 pandemialle samanlaista erityiskohtelua, kuin vuoden 2008 finanssikriisille. Tilapäisten valtiontukipuitteiden avulla pystytään saamaan lisää joustoa normaaliaikojen valtiontukisääntelyyn.²¹⁵

Komissio katsoi jo varhaisessa vaiheessa, että COVID-19 pandemia on SEUT 107(3)(b) artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö. Koska kyseessä on kaikkia jäsenvaltioita koskettava taloudellinen häiriö, sekä pandemian takia asetetut rajoitustoimet ovat johtaneet yritysten talouksissa kielteisiin vaikutuksiin, on komissio todennut tarpeelliseksi ottaa käyttöön tilapäiset valtiontukipuitteet COVID-19 pandemian taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi²¹⁶. Komissio on halunnut tilapäisten valtiontukipuitteiden avulla turvata yritysten likviditeetin saannin, sekä yritysten toiminnan jatkuvuuden niin COVID-19 pandemian aikana, kuin myös pandemian jälkeen. Tilapäisissä valtiontukipuitteissa ei ole kyse kovasta oikeudellisesta instrumentista, koska tilapäisten valtiontukipuitteiden avulla ei aseteta suoraan velvoittavia sääntöjä. Kyseessä onkin pehmeä oikeudellinen väline. Komissio vain selventää tilapäisiä ehtoja, joiden mukaisesti

²¹³ Prättälä, 2019, Luku 15.3. Yleistä valtiontuista.

²¹⁴ Joutsamo ja muut, 1996, s. 608.

²¹⁵ Raitio & Miettinen, 2021, s. 164.

²¹⁶ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

jäsenvaltiot voivat myöntää valtiontukea talouden tukemiseksi COVID-19 pandemian aikana.²¹⁷

Tässä tutkielmassa tarkasteluun otettiin COVID-19 pandemian aikana asetetut tilapäiset valtiontukipuitteet, sekä tilapäisiä valtiontukipuitteita koskevat viisi muutostiedonantoa. Tarkasteltaviin muutostiedonantoihin otettiin mukaan viisi ensimmäistä muutostiedonantoa, koska tässä tutkielmassa oli tarkoituksena tarkastella ainoastaan pandemian alkuaikaan. Komissio asetti SEUT 107(3)(b) artiklaan perustuvat tilapäiset valtiontukipuitteet voimaan 19.3.2020²¹⁸. Näin ollen jäsenvaltiot saivat mahdollisuuden hyödyntää valtiontukisääntöjen joustavuutta. Tilapäiset valtiontukipuitteet mahdollistivat sen, että jäsenvaltiot pystyivät: 1) perustamaan malleja, joiden nojalla tukea voitiin myöntää enintään 800 000 euroa yritystä kohden suorana avustuksena, valikoivana veroetuutena, tai ennakkomaksuna, 2) antamaan valtion takauksia yritysten pankista ottamille lainoille, 3) myöntämään yrityksille sellaisia julkisia lainoja, joissa on korkotuki, 4) antamaan lyhytaikaisia vientiluottovakuutuksia.²¹⁹

Komissio on muutostiedonannoissaan laajentanut jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea yrityksiä pandemian keskellä. Esimerkiksi ensimmäisessä muutostiedonannossa komissio laajensi tilapäisten valtiontukipuitteiden jaksoa 3.1 koskemaan kaikkia tukimuotoja²²⁰, vaikka alkuperäisenä tarkoituksena oli, että tuki suoritetaan suorana avustuksena veroetuutena, maksuetuutena tai takaisinmaksettavana ennakkona²²¹. Tukimuotojen laajentamisen lisäksi, komissio on muutostiedonannoissaan perustanut myös uusia tukimalleja, joiden nojalla komissio voi katsoa tukitoimen sisämarkkinoille sopivaksi. Esimerkiksi neljännessä muutostiedonannossa komissio lisäsi jakson 3.12, jossa määriteltiin yritysten kattamattomia kiinteitä kustannuksia koskeva tuki, jota yritykset saattoivat hyödyntää tilanteessa, jossa yritys ei ole omien tulojensa avulla pystynyt kattamaan kiinteitä

²¹⁷ Buendía & Dovalo, 2020, s. 4.

²¹⁸ COM (2020) 91 I/01.

²¹⁹ COM (2020) 91 I/01, s. 4–8.

²²⁰ COM (2020) 112 I/01, s. 3.

²²¹ COM (2020) 91 I/01, s. 5.

menojaan.²²² Komissio on seurannut pandemian etenemistä, ja tarpeen mukaan pidentänyt tilapäisten valtiontukipuitteiden soveltamisaikaa. Viidennessä muutostiedonannossa määriteltiin, että tilapäisiä valtiontukipuitteita sovelletaan aina 31.12.2021 asti. Tilapäisiä valtiontukipuitteita sovelletaan edelleen tämän tutkielman kirjoittamisen aikana.

Tukitoimea ei pystytä pitämään SEUT 107(3)(b) artiklan mukaisena pelkästään lainsäädännön nojalla, vaan komission tulee harkintavaltaansa hyödyntäen katsoa tukitoimen olevan sisämarkkinoille sopiva²²³. Komission tulkintalinjaa siitä, soveltuuko tietty tukitoimi sisämarkkinoille vai ei, on tässä tutkielmassa lähdetty tarkastelemaan komission pandemian aikana antamien tiedonantojen, sekä ilmailualaa koskevien valtiontukipäätösten pohjalta. Komissio on määritellyt, että häiriöpoikkeuksen soveltamiseksi pandemian aikana jäsenvaltion tulee osoittaa, että toimenpide täyttää komission antamat sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset, sekä on taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen nähden tarpeen, asianmukainen, sekä oikeasuhtainen.²²⁴ Ilmailualaa koskevia valtiontukipäätöksiä tarkasteltaessa voitiin huomata, että komissio noudatti asettamia arviointikriteereitä, ja perusteli päätöksensä niihin nojaten. Lisää tukea komission päätöksille saatiin tarkastelemalla unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Valtiontukien valvontaa toteuttaa Euroopan unionin tasolla Euroopan komissio, Euroopan tuomioistuin, sekä unionin yleinen tuomioistuin. Komissiolla on kuitenkin yksinomainen harkintavalta sen suhteen, pidetäänkö valtiontukea sisämarkkinoille soveltuvana vai ei. Komissiolla on siis valta tehdä päätös siitä, voidaanko valtiontuki katsoa sisämarkkinoille sopivaksi SEUT 107(2) artiklan tai SEUT 107(3) artiklan nojalla.²²⁵ Unionin yleisen tuomioistuimen linjaa lähdettiin tarkastelemaan ilmailualaa koskevan

²²² COM (2020) 340 I/01, s. 7–8.

²²³ C-667/13, Portugalin valtio v. Banco Privado Português SA ja Massa Insolvente do Banco Privado Português SA, EU:C:2015:151, kohta 66.

²²⁴ COM (2020) 91 I/01, s. 4.

²²⁵ Parikka & Siikavirta, 2010, s. 131.

oikeuskäytännön pohjalta. Tarkastelussa kävi ilmi, että komission asema valtioneuvostojen soveltajana on vahvalla pohjalla, vaikka meneillään oleva poikkeustila on vaatinut valtioneuvostojen joustavuuden hyödyntämistä. Unionin yleinen tuomioistuin on ratkaisuisaan pitäytynyt komission kanssa yhteisessä arviointilinjassa. Tuomioistuin ei esimerkiksi ole kumonnut hyväksymispäätöksiä liittyen syrjimisestä koskeviin väitteisiin, tai väitteisiin siitä, että komissio ei ole tarkoituksenmukaisesti arvioinut kilpailulle kohdistuvaa haittaa. Tuomioistuin ja komissio noudattavat yhteistä arviointilinjaa myös sen osalta, että toimenpide on tarpeellinen, oikeasuhtainen, sekä tarkoituksenmukainen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen nähden. Unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin mukaan toimenpiteen ollessa tarpeellinen, oikeasuhtainen, sekä tarkoituksenmukainen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen nähden, voidaan tukitoimen katsoa olevan koko Euroopan yhteisen edun mukainen²²⁶.

Aikaisempaa tutkimusta aiheeseen liittyen on vähän. Tämä johtunee erityisesti siitä, että pandemiatilanne vallitsee edelleen, ja tilanne on jatkuvassa muutoksessa. Lisäksi tilapäisten valtioneuvostojen hyödyntäminen COVID-19 pandemian aiheuttaman taloudellisen häiriön vaikutusten lieventämisessä on aiheena tarkasti rajattu, koska käytännössä tarkastelu kohdistuu ainoastaan SEUT 107(3)(b) artiklan soveltamisalaan. Näin ollen häiriöpoikkeuksen soveltamista on useissa teoksissa ainoastaan sivuttu. Ensimmäistä tutkimuskysymystä on sivuttu esimerkiksi Mika Oinosen artikkelissa ”EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen kriisiaikoina²²⁷”. Oinonen on artikkelissaan tarkastellut, kuinka EU:n kilpailusääntöjä on hyödynnetty finanssikriisin ja COVID-19 pandemian aikana. Toista tutkimuskysymystä on tarkasteltu Tania Pantazin artikkelissa ”State Aid to Airlines in the Context of Covid-19: Damages, Disturbances, and Equal Treatment²²⁸”. Pantazi on artikkelissaan tarkastellut lentoyhtiöiden asemaa, sekä lentoyhtiöihin kohdistuneita tukitoimia COVID-19 pandemian aikana.

²²⁶ Pantazi, 2021, s. 8.

²²⁷ Oinonen, 2020.

²²⁸ Pantazi, 2021.

Jatkossa on mielenkiintoista seurata, kuinka pitkään tilapäisiä valtiontukipuitteita sovelletaan COVID-19 pandemian aikana. Ongelmaksi tuleekin muodostumaan se, että tilapäiset valtiontukipuitteet on tarkoitettu tilapäiseksi ratkaisuksi. Kuitenkin jäsenvaltiot ovat kärsineet pandemian aiheuttamista talousvaikutuksista jo pitkään, joten erilaisille tukitoimille tulee olemaan suuri tarve vielä vuosien ajan, jotta jäsenvaltioiden taloudet saadaan elpymään. Onko jatkossa mahdollista tukea jäsenvaltioita muilla tavoin, kuin tilapäisiä valtiontukipuitteita hyödyntämällä?

Tutkielman aikana mielenkiintoa herätti erityisesti komission nopea aikataulu tilapäisten valtiontukipuitteiden asettamisen ja muuttamisen osalta. Komissio antoi uusia muutostiedonantoja vain muutamia päiviä sen jälkeen, kun se oli konsultoinut jäsenvaltioita. Onko komissio ehtinyt saada riittävästi tietoa vallitsevasta tilanteesta näin nopealla aikataululla? Vai onko nopea reagointi ympärillä tapahtuviin muutoksiin avainasemassa, kun puhutaan COVID-19 pandemian aiheuttaman taloudellisen häiriön vaikutusten lieventämisestä?

Jatkotutkimuksen aiheita syntyy koko ajan lisää, koska COVID-19 pandemia vallitsee edelleen. Komissio tekee jatkuvasti uusia toimia hillitäkseen pandemian aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia. Yksi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe liittyy tilapäisten valtiontukipuitteiden hyödyntämisen negatiivisiin vaikutuksiin. Komissio ei ole pandemian aikana pitäytynyt normiaikojen valtiontukipolitiikassaan, vaan hyödyntänyt valtiontukisääntöjen joustavuutta. Valtiontukisääntöjen joustavuuden hyödyntäminen voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä, esimerkiksi siitä syystä, että kaikki jäsenvaltiot eivät pysty tarjoamaan yrityksilleen tukea saman tasoisesti. Kysymys siitä, millaisia negatiivisia vaikutuksia tilapäisten valtiontukipuitteiden hyödyntämisellä on ollut, on kiinnostava tutkimusaihe valtiontukisääntelystä kiinnostuneelle.

Lähteet

- Alkio, M. & Hyvärinen, O. (2016). *Valtiontuet* (2. painos). Helsinki: Talentum Pro.
- Buendia, J., & Dovalo, A. (2020). *State Aid Versus COVID-19*. European State Aid Law Quarterly Volume 19, Issue 1, 2020, s. 3 - 7. <https://doi.org/10.21552/es-tal/2020/1/4>
- Eurocontrol. (2020, 4. marraskuuta). *EUROCONTROL Five-Year Forecast 2020–2024*. Noudettu 2022-02-22 osoitteesta <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024>
- Eurocontrol. (n.d). *COVID-19 impact on the European air traffic network*. Noudettu 2022-02-22 osoitteesta <https://www.eurocontrol.int/covid19>
- Euroopan komissio. (2008), *Käsikirja. Yhteisön valtiontukisäännöt*. Noudettu 2021-11-02 osoitteesta https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fi.pdf
- Euroopan komissio. 17.3.2020. *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak*. Noudettu 2021-11-07 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_479
- Euroopan komissio. 27.3.2020. *Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on the proposal to extend State aid Temporary Framework*. Noudettu 2021-11-08 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_551

Euroopan komissio. 9.4.2020. *Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to further expand State aid Temporary Framework to recapitalisation measures.* Noudettu 2021-11-18 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_610

Euroopan komissio. 8.5.2020. *State aid: Commission expands Temporary Framework to recapitalisation and subordinated debt measures to further support the economy in the context of the coronavirus outbreak.* Noudettu 2021-11-22 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_838

Euroopan komissio. 12.6.2020. *Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to expand State aid Temporary Framework to further support micro, small and start-up companies and incentivise private investments.* Noudettu 2021-11-18 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1054

Euroopan komissio. 25.6.2020. *State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalise Lufthansa.* Noudettu 2022-02-18 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1179

Euroopan komissio. 29.6.2020. *State aid: Commission expands Temporary Framework to further support micro, small and start-up companies and incentivise private investments.* Noudettu 2021-12-11 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1221

Euroopan komissio. 2.10.2020. *Coronavirus: Commission Statement on consulting Member States on proposal to prolong and adjust State aid Temporary Framework.* Noudettu 2021-12-14 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1805

- Euroopan komissio 13.10.2020. *State aid: Commission prolongs and expands Temporary Framework to further support companies facing significant turnover losses.* Noudettu 2021-12-14 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1872
- Euroopan komissio. 28.1.2021. *State aid: Commission prolongs and further expands Temporary Framework to support economy in context of coronavirus outbreak.* Noudettu 2022-01-10 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_261
- Harjula, H., & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki*. Helsinki: Talentum. Päivitetty 15.5.2020. Luettu 16.11.2021. Vaatii käyttöoikeuden. <https://fokus-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/HAJBEXDTEB>
- Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit? *Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja.* Saatavissa: https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk___metodit_paino
- Husa, J., & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkis-oikeuteen.* Helsinki: Talentum 2014.
- Joutsamo, K., Aalto, P., Kaila, H., Maunu, A. (1996). *Eurooppaoikeus* (3. uudistettu painos). Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Lamadrid, A & Buendia, J. (2020). *A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund.* Journal of European Competition Law & Practice, Volume 11, Issue 1-2, January-February 2020, s. 1–2.
<https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa017>

- Oinonen, M, (2020). *EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen kriisiaikoina*. Defensor Legis 4/2020 s. 594–608. Luettu 11.01.2022. Vaatii käyttöoikeuden.
https://www.edilex.fi/defensor_legis/214300008
- Ojala, M, (2011). *EU-kilpailuoikeus*. Helsinki: Edita 2011.
- Palmén, O. (2020). *COVID-19-pandemian taloudelliset vaikutukset*. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-710-4>
- Pantazi, T. (2021). *State Aid to Airlines in the Context of Covid-19: Damages, Disturbances, and Equal Treatment*. Journal of European Competition Law & Practice, 2021.
<https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab071>
- Parikka, J., & Siikavirta, K. (2010). *EU:n valtiontukisäännöt*. Helsinki: Edita Prima.
- Paukku, E. (2020). *Euroopan unionin politiikan ja tukikilpailun vaikutus valtiontukisääntelyyn* [väitöskirja, Lapin yliopisto]. Lauda. <http://urn.f/URN:ISBN:978-952-337-190-3>
- Raitio, J. (2013). *Euroopan unionin oikeus*. Helsinki: Talentum pro.
- Raitio, J. (2013). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat* (3. uudistettu painos). Helsinki: Talentum cop.
- Raitio, J., Miettinen, S. (2021). *Valtiontuot ja SGEI-palvelut*. Helsinki: Alma Talent 2021.
- Riedel, P., Wilson, T., & Cranley, S. (2020). Learnings from *the Commission's Initial State Aid Response to the COVID-19 Outbreak*. European State Aid Law Quarterly Volume 19, Issue 2 (2020) s. 115 - 126. <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/3>

Scott, M., Freeman, J. (1994). *EU, kulttuuri ja säädökset*. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu.

Sierra, J. (2016). *Small On Small: Towards a Two-Speed State Aid Control?* European state aid law quarterly, s. 501–503. <https://doi.org/10.21552/estal/2016/4/2>

Tosato, G., Bellodi, L. (2015). *EU Competition Law: Procedure, Mergers, State Aid*. Claeys & Casteels Publishing.

Virallislähteet

Komission tiedonanto 1994. *Application of articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EAA Agreement to State aids in the aviation sector*, COM (1994) 350/07.

Komission tiedonanto 2005. *Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports*, COM (2005) 312/01.

Komission tiedonanto 2009. *Tilapäiset yhteisön puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä*, COM (2009) 16/01.

Komission tiedonanto 2014. *Guidelines on State aid to airports and airlines*, COM (2014) 99/03.

Komission tiedonanto 2014. *Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen*, COM (2014) 249/01.

Komission tiedonanto 2020. *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*, COM (2020) 112 final.

Komission tiedonanto 2020. *Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa*, COM (2020) 91 I/1.

Komission tiedonanto 2020. *Muutokset valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin*, COM (2020) 112 I/01.

Komission tiedonanto 2020. *Muutokset valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin*, COM (2020) 164/03.

Komission tiedonanto 2020. *Kolmas muutos valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin*, COM (2020) 218/03.

Komission tiedonanto 2020. *Neljäs muutos valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin ja muutokset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin annetun komission tiedonannon liitteeseen*, COM (2020) 340 I/01.

Komission tiedonanto 2021. *Viides muutos valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin ja muutokset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin annetun komission tiedonannon liitteeseen*, COM (2021) 34/06.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyssä asiassa C-106/09 ja C-107/09 Euroopan komissio ja Espanjan kuningaskunta v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta.

Oikeuskäytäntö

Tapaus 70/72, komissio v. Saksa, EU:C:1973:87.

Tapaus 310/85, Deufil v. komissio, EU:C:1987:96.

Tapaus C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) ym. v. Ranskan poliisilaitos ym., EU:C:1996:285.

Tapaus T-132/96, Freistaat Sachsen ja muut v. komissio, EU: T:1999:326.

Tapaus T-23/98, Alzetta Mauro and others v Commission of the European Communities, EU: T: 2000:151.

Tapaus C-110/03, Belgian kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:2005:223.

Tapaus C-667/13, Portugalin valtio v. Banco Privado Português SA ja Massa Insolvente do Banco Privado Português SA, EU:C:2015:151.

Tapaus T-238/20, Ryanair v. Comission, EU: T:2021:91.

Tapaus T-388/20, Ryanair v. Comission (Finnair I; Covid-19), EU: T:2021:196.

Tapaus T-643/20, Ryanair v. Comission (KLM; Covid-19), EU: T:2021:286.

Komission päätökset

Komission päätös 2009/341/EY, *Saksan toteuttamasta valtiontuesta C 9/2008 (ex NN 8/2008, CP 244/2007) Sachsen LB:n hyväksi*, 4.6.2008, EUVL (2009) L 104.

Komission päätös SA.56708, *Denmark – Danish guarantee scheme for SMEs affected by COVID-19*, 21.3.2020, EUVL, N:o C 112, 3.4.2020.

Komission päätös SA.56755, *Portugal – Guarantee schemes related to Covid-19*, 22.3.2020, EUVL, N:o C 125, 17.4.2020.

Komission päätös SA.57691, *Cyprus – COVID-19 - Incentive scheme towards airlines*, 1.7.2020, EUVL, N:o C 236, 17.7.2020.

Komission päätös SA.56809, *Finland – COVID-19: State loan guarantee for Finnair*, 18.5.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

Komission päätös SA.56812, *Sweden COVID-19: Loan guarantee scheme to airlines*, 11.4.2020, EUVL, N:o C 269, 14.8.2020.

Komission päätös SA.57410, *Finland COVID-19: Recapitalisation of Finnair*, 9.6.2020, EUVL; N:o C 310, 18.9.2020, s. 1.

Komission päätös SA.57116, *The Netherlands COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM*, 13.7.2020, EUVL, N:o C 355, 23.10.2020.

Komission päätös SA.59124, *Slovenia – COVID-19 – Re-establishment of air connectivity of Slovenia*, 16.11.2020, EUVL, N:o C 421, 4.12.2020.

Komission päätös SA.58157, *Denmark COVID-19 - Aid to Danish airports and to airlines that land in and depart from Denmark*, 3.9.2020, EUVL, N:o C 7, 8.1.2021.