



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Koronaviruspandemian vaikutukset Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyyn

Tarkastelussa lentoyhtiöiden saamat tuet ja niistä aiheutuneet valitukset

Re-examining the foundations of EU law

Pro gradu -tutkielma

Laatija:

Roosa Järvi

Toukokuu 2022

Turun yliopiston laatuvarmistuksen mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Re-examining the foundations of EU law

Tekijä: Roosa Järvi

Otsikko: Koronaviruspandemian vaikutukset Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyyn – tarkastelussa lentoyhtiöiden saamat tuet ja niistä aiheutuneet valitukset

Ohjaajat: Tero Iire ja Jukka Snell

Sivumäärä: XI + 64 sivua

Päivämäärä: 30.5.2022

Koronaviruksen leviäminen maailmanlaajuisesti pandemiaksi vuoden 2020 keväällä sai monet maat reagoimaan nopeasti viruksen leviämisen estämiseksi. Esimerkiksi Suomessa hallitus päätti valmiuslain nojalla ottaa käyttöön voimakkaat toimenpiteet pandemian leviämisen hidastamiseksi. Koronaviruksen aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa yritykset tarvitsevat taloudellista tukea selviytyäkseen kriisin aikana ja sen yli, sillä globaalista terveydellisestä kriisistä kasvoi nopeasti myös globaali taloudellinen kriisi. Unionin jäsenvaltiot ovat pandemian aikana ottaneet käyttöön poikkeuksellisen paljon tukitoimia ja tukea myönnettiin yritysten lisäksi myös julkisille palveluille ja kotitalouksille.

Lähtökohtaisesti valtioneuvoston tuet ovat Euroopan unionin sääntelyn mukaan kiellettyjä, ellei toisin ole määrätty. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa säädetään sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtioneuvoston tuki, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 107(1) artikla on siis pääsääntö, jonka mukaan valtioneuvoston tuet eivät sovellu sisämarkkinoille. Poikkeuksen pääsääntöön tekevät SEUT 107(2) ja SEUT 107(3) artiklat, joissa määritellään sisämarkkinoille soveltuvien valtioneuvoston tukien edellytykset. Koronapandemia johti Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyn joustavoittamiseen eli tilapäisen puitetukiohjelman tiedoksiantoon ja soveltamiseen. Normaaliaikoina valtioneuvoston tukien sääntely tähtää tasavertaisuuteen sisämarkkinoihin eli siihen, etteivät tuet antaisi millekään yksittäiselle yritykselle perusteetonta etua. Keskeisenä tavoitteena valtioneuvoston sääntelyssä on myös ylläpitää tasapuolisen kilpailun edellytyksiä. Kriisitilanteissa unionin lainsäädäntö mahdollistaa sallivammat tukikriteerit ja joustavamman sääntöjen tulkinnan, kun kaikkia jäsenvaltioita uhkaa vakava talouden häiriö.

Tutkielmassa tarkastellaan komission pandemian aikana tiedoksi antamia valtioneuvoston tukien tilapäisiä puitteita sekä niiden muutoksia ja selvitetään, ovatko sääntelyyn tehdyt muutokset ja joustavammat tulkinnat olleet oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet. Tilapäisten puitteiden käytännön soveltamisen osalta tutkielmassa keskitytään lentoyhtiöille myönnettyihin tukiin ja niistä aiheutuneisiin valituksiin. Erityistä huomiota kiinnitetään syrjimättömyysperiaatteen toteutumiseen oikeuskäytännössä. Johtopäätöksenä tutkielmassa todetaan, että valtioneuvoston sääntöjen joustavoittaminen on ollut merkittävä kilpailuoikeudellinen sopeuttamistoimi pandemian yhteydessä. Tilapäisten puitteiden avulla on pystytty ylläpitämään sisämarkkinoiden toimintaa poikkeuksellisessa tilanteessa. Oikeuskäytännön osalta todetaan, että unionin yleinen tuomioistuin on kannanotoillaan vahvistanut, että komissiolla on oikeudet tehdä merkittäviä joustoja valtioneuvoston tukia koskevaan sääntelyyn kriisitilanteiden yhteydessä.

Tutkielma on metodiltaan lainopillinen, sillä tutkielmassa tarkastellaan valtioneuvoston tukia sääntelevän voimassa olevan oikeuden sisältöä. Keskeisinä lähteinä tutkielmassa on käytetty oikeuskirjallisuutta, komission tiedonantoja, valtioneuvoston päätöksiä sekä unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Avainsanat: EU-oikeus, koronaviruspandemia, valtioneuvoston tuki, kilpailuoikeus

SISÄLLYS

Sisällys	II
Lähteet	IV
Lyhenteet	XI
1 Johdanto.....	1
1.1 Johdatus aiheeseen ja tutkimuskysymykset	1
1.2 Tutkielman rakenne ja metodit.....	5
2 Valtiontuet ja niiden valvonta euroopan unionissa	6
2.1 Valtiontukisääntelyn tausta ja tavoitteet	6
2.2 Valtiontuen käsite.....	7
2.3 Kielletyt eli sisämarkkinoille soveltumattomat valtiontuet	8
2.4 Sallitut eli sisämarkkinoille soveltuvat valtiontuet	9
2.5 Valtiontukien valvonta, ilmoitusvelvollisuus ja takaisinperintä	12
2.6 <i>De minimis</i> -asetus ja yleinen ryhmäpoikkeusasetus	14
2.7 Euroopan unionin ulkopuolisia tukia koskeva sääntely.....	16
2.7.1 <i>Ehdotus asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista.....</i>	<i>16</i>
3 Valtiontuet ja niiden sääntely poikkeusolosuhteissa.....	18
3.1 Lyhyesti komission roolista häiriö- ja kriisitilanteissa.....	18
3.2 Aiempien globaalien kriisien vaikutukset valtiontukisääntelyyn	19
3.3 Koronaviruspandemian yhteydessä tehdyt toimenpiteet.....	21
3.3.1 <i>Komission tiedonannot koskien valtiontukien tilapäisiä puitteita.....</i>	<i>23</i>
3.3.2 <i>Koronatuet Suomessa</i>	<i>26</i>
3.3.3 <i>Ryhmäpoikkeusasetuksen laajennus</i>	<i>27</i>
3.3.4 <i>Kriisistä kohti talouden elpymistä – Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukiväline.....</i>	<i>29</i>
3.4 Ovatko koronakriisi ja finanssikriisi vertailukelpoisia keskenään?.....	31
3.5 Valtiontukitoimenpiteitä koskevat tilapäiset kriisipuitteet talouden tukemiseksi Ukraina kohdistuneen Venäjän hyökkäyksen jälkeen.....	33
3.6 Ovatko sääntelyyn tehdyt muutokset ja joustavammat tulkinnat oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet?	34

4	Valtiontukia koskevien tilapäisten puitteiden soveltaminen käytännössä.....	40
4.1	Tilapäisten puitteiden problematiikka.....	40
4.2	Covid-19 ja kilpailuoikeudelliset toimet käytännössä	43
4.3	Covid-19:n aikana lentoyhtiöille myönnetyt tuet ja niistä aiheutuneet valitukset	44
	4.3.1 Asia T-388/20 Ryanair DAV v. komissio	46
	4.3.2 Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio.....	47
	4.3.3 Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio.....	48
	4.3.4 Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio.....	50
4.4	Arviointia unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä koskien lentoyhtiöille myönnettyjä tukia.....	52
	4.4.1 Miten oikeuskäytäntö suhtautuu syrjimättömyysperiaatteeseen?.....	55
5	Johtopäätökset.....	59

LÄHTEET

Kirjallisuus

Agnolucci 2022

Agnolucci, Irene, Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures. *Journal of European Competition Law & Practice* 13 (1) 2022, s. 3–16.

Ahlqvist – Claiçi – Tizik 2020

Ahlqvist, Victor – Claiçi, Adina – Tizik, Stephanie, How to Estimate the COVID-19 Damages? Economic Considerations for State Aid During a Time of Crisis. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)* (2) 2020, s. 150–160.

Alkio – Hyvärinen 2016

Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli, *Valtiontuet*. Alma Talent Oy 2016.

Biondi 2020

Biondi, Andrea, Governing the Interregnum: State Aid rules and the COVID-19 Crisis. *Market and Competition Law Review* 4 (2) 2020, s. 17–40.

Brokelind – Hansson 2020

Brokelind, Cécile – Hansson, Åsa, COVID-19 and Fiscal Policies: COVID-19 Nordic Responses. *Intertax* 48 (8/9) 2020, s. 754–760.

Buendia – Dovalo 2020

Buendia, Jose Luis – Dovalo, Angela, State Aid versus COVID-19: The Commission Adopts a Temporary Framework. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)* (1) 2020, s. 3–7.

Correia 2022

Correia, Vincent, The General Court’s Decision on State Aid Law in Times of COVID-19 Pandemic. *Air & Space Law* 47 (1) 2022, s. 1–24.

Ferri 2020

Ferri, Delia, The Role of EU State Aid Law as a “Risk Management Tool” in the COVID-19 Crisis. *European Journal of Risk Regulation* 2020, s. 1–20.

Honore 2020

Honore, Michael, State Aid and COVID-19 – Hot Topics. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)* (2) 2020, s. 111–114.

Kaila 2021

Kaila, Heidi, Euroopan unioni covid-19-pandemian kourissa – oikeudellinen toimintakehys ja päätöksenteko. *Defensor Legis* 2/2021, s. 493–513.

Kuoppamäki 2020

Kuoppamäki, Petri, Korona ja kilpailuoikeus. *Defensor Legis* 3/2020, s. 437–444.

Kärhä – Puisto 2020

Kärhä, Tatu – Puisto, Aarne, Laittoman valtiontuen takaisinperintä. Defensor Legis 5/2020, s. 807–824.

Luja 2020

Luja, Raymond, EU Fiscal State Aid Rules and COVID-19: Will One Survive the Other? EC Tax Review 29 (4) 2020, s. 147–157.

Maczkovics 2020

Maczkovics, Carole, How Flexible Should State Aid Control Be in Times of Crisis? European State Aid Law Quarterly (ESTAL) (3) 2020, s. 271–283.

McMahon 2021

McMahon, Christopher, State Aid Junkies, Viruses and the Aviation Industry: Ryanair's Litigation against Approved Aid Measures for Airlines During the Pandemic. European State Aid Law Quarterly (ESTAL) (2) 2021, s. 249–257.

Micheau 2021

Micheau, Claire, Editorial: Commission's Work at the Crossroads of the COVID-19 Crisis, Policy Initiatives and Legislative Reviews. European State Aid Law Quarterly (ESTAL) (2) 2021, s. 185–186.

Nicolaidis 2021

Nicolaidis, Phedon, The Limits of 'Proportionate' Discrimination. European State Aid Law Quarterly (ESTAL) (3) 2021, s. 384–396.

Oinonen 2020

Oinonen, Mika, EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen kriisiaikoina. Defensor Legis 4/2020, s. 594–608.

Oinonen 2016

Oinonen, Mika, EU:n ja Suomen kilpailuvalvonta. Alma Talent Oy 2016.

Pantazi 2021

Pantazi, Tania, State Aid to Airlines in the Context of Covid-19: Damages, Disturbances, and Equal Treatment. Journal of European Competition Law & Practice, 2021.

Parikka – Siikavirta 2010

Parikka, Julius – Siikavirta, Kristian, EU:n valtiontukisäännöt. Edita Publishing Oy 2010.

Paukku 2020

Paukku, Eelis, Euroopan unionin politiikan ja tukikilpailun vaikutus valtiontukisääntelyyn. Lapin yliopisto 2020.

Petrov 2021

Petrov, Petar, State Aid and COVID-19: With a Particular Focus on the Air Transport Sector. European State Aid Law Quarterly (ESTAL) (4) 2021, s. 461–478.

Stirling 2022

Stirling, Grant, COVID-19 Related State Aid for the Airline Sector: EU Courts Not Hesitant to Remove the Commission's Stamp of Approval. *Air & Space Law* 47 (2) 2022, s. 145–166.

Raitio – Tuominen 2020

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2020.

Raitio – Miettinen 2021

Raitio, Juha – Miettinen, Samuli, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Alma Talent Oy 2021.

Riedel – Wilson – Cranley 2020

Riedel, Paula – Wilson, Thomas – Cranley, Shane, Learnings from the Commission's Initial State Aid Response to the COVID-19 Outbreak. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)* (2) 2020, s. 115–126.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2021

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2022

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022.

Van Hove 2020

Van Hove, Jan, Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment. Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg 2020.

Van Weeghel 2020

Van Weeghel, Stef, COVID-19 and Fiscal Policies: COVID-19 and Beyond. *Intertax* 48 (8/9) 2020, s. 733–735.

Wacker 2021

Wacker, Jani, Valtiontuet ja niiden valvonta Euroopan unionissa. Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa. Tampere University Press 2021, s. 147–168.

Virallislähteet

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.12.2012.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.12.2012.

Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

Komission asetus (EU) 2021/1237, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2021, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD).

Euroopan komission tiedonanto 8.5.2012. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU:n valtiontukiudistus. COM(2012) 209 final.

Euroopan komission tiedonanto 19.7.2016. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

Euroopan komission tiedonanto 19.3.2020. Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa (2020/C 91 I/01).

Euroopan komission tiedonanto 3.4.2020. Muutokset valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin (2020/C 112 I/01).

Euroopan komission tiedonanto 8.5.2020. Muutokset valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin (2020/C 164/03).

Euroopan komission tiedonanto 29.6.2020. Kolmas muutos valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin (2020/C 218/03).

Euroopan komission tiedonanto 13.10.2020. Neljäs muutos valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin ja muutokset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin annetun komission tiedonannon liitteeseen 2020/C 340 I/01 (2020/C 340 I/01).

Euroopan komission tiedonanto 28.1.2021. Viides muutos valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin ja muutokset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin annetun komission tiedonannon liitteeseen 2021/C 34/06 (2021/C 34/06).

Euroopan komission tiedonanto 18.11.2021. Kuudes muutos valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa koskeviin tilapäisiin puitteisiin ja muutos Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin annetun komission tiedonannon liitteeseen (2021/C 473/01).

Euroopan komission tiedonanto 23.3.2022. Valtiontukitoimenpiteitä koskevat tilapäiset kriisipuitteet talouden tukemiseksi Ukrainaan kohdistuneen Venäjän hyökkäyksen jälkeen (2022/C 131 I/01).

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

- | | |
|----------|--|
| T-388/20 | Ryanair DAC v. komissio, tuomio 14.4.2021, ECLI:EU:T:2021:196. |
| T-379/20 | Ryanair DAC v. komissio, tuomio 14.4.2021, ECLI:EU:T:2021:195. |
| T-643/20 | Ryanair DAC v. komissio, tuomio 19.5.2021, ECLI:EU:T:2021:286. |
| T-677/20 | Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, tuomio 14.7.2021, ECLI:EU:T:2021:465. |

Valtiontukipäätökset

State Aid SA. 57059 (2020/N) – Finland Scheme of state guarantees and subsidised interest rates for public loans for undertakings under the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak.

State Aid SA.56995 (2020/N) – Finland COVID-19: Framework Scheme for State aid measures (Section 3.1 of the Temporary Framework).

State Aid SA.56809 (2020/N) – Finland COVID-19: State loan guarantee for Finnair.

State Aid SA.57410 (2020/N) – Finland COVID-19: Recapitalisation of Finnair.

State Aid SA.63668 (2021/N) – Finland COVID-19: Hybrid loan to Finnair II.

State Aid SA.57539 (2020/N) – Austria COVID-19 - Aid to Austrian Airlines.

State Aid SA.57061 (2020/N) – Sweden Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Scandinavian Airlines.

State Aid SA.57116 (2020/N) – Netherlands COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM.

State Aid SA.56714 (2020/N) – Germany COVID-19 measures.

State Aid SA.57153 (2020/N) – Germany COVID-19 - Aid to Lufthansa.

State Aid SA.57520 (2020/N) – Austrian anti-crisis measures – COVID-19: Garantien für große Unternehmen auf Basis Garantiegesetz 1977 durch die Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) - Amendment to the scheme SA.56981 (2020/N).

Muut lähteet

Danielsson, Jon – Macrae, Robert – Vayanos, Dimitri – Zigrand, Jean Pierre, The coronavirus is no 2008. VOXeu 26.3.2020. <https://voxeu.org/article/coronavirus-crisis-no-2008> (luettu 24.5.2022)

Duncan, Felicity, Coronavirus Downturn vs. Global Financial Crisis. Intuition 19.5.2020. <https://www.intuition.com/coronavirus-downturn-vs-global-financial-crisis/> (luettu 5.11.2021)

- European Commission, Finland: Details of Finland's support measures to help citizens and companies during the significant economic impact of the coronavirus pandemic. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/finland_en (luettu 20.2.2022)
- Euroopan komissio, Talous ja työllisyys koronaviruspandemian aikana – Valtiontukeen liittyvät toimet. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_fi (luettu 20.2.2022)
- Euroopan komissio, Covid-19: Komissio esittää koordinoituja eurooppalaisia toimia koronaviruksen taloudellisten vaikutusten torjumiseksi. Lehdistötiedote 13.3.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_20_459 (luettu 5.12.2021)
- Euroopan komissio, Komissio ehdottaa uutta asetusta, jolla puututaan ulkomaisten tukien aiheuttamiin kilpailunvääristymiin sisämarkkinoilla. Lehdistötiedote 5.5.2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_21_1982 (luettu 16.1.2022)
- Euroopan komissio, Valtiontuki: Komissio yksinkertaistaa sääntöjä tuen yhdistämisestä EU-rahoitukseen ja avaa uusia mahdollisuuksia myöntää tukea EU:n kaksoissiirtymään ja koronaviruspandemiasta toipumiseen. Lehdistötiedote 23.7.2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_21_3804 (luettu 4.1.2022)
- European Commission, Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf (luettu 20.2.2022)
- Motta, Massimo – Peitz, Martin, EU State aid policies in the time of COVID-19. VOXeu 18.4.2020. <https://voxeu.org/article/eu-state-aid-policies-time-covid-19> (luettu 16.5.2022)
- Siikavirta, Kristian, Koronavirusepidemia ja valtiontuki lainsäädännön silmin. Puuvillatehtaan puntari 5.6.2020. <https://blogs.uwasa.fi/puntari/2020/06/05/koronavirusepidemia-ja-valtiontuki-lainsaadannon-silmin/> (luettu 24.5.2022)
- Strauss-Kahn, Marc-Olivier, Can we compare the COVID-19 and 2008 crises? Atlantic Council 5.5.2020. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/can-we-compare-the-covid-19-and-2008-crises/> (luettu 5.11.2021)
- Valtiontuki: Komissio on hyväksynyt tilapäiset puitteet, joiden avulla EU:n jäsenmaat voivat tukea taloutta covid-19-epidemian takia. 19.3.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_20_496 (luettu 30.10.2021)
- Valtiontuki: Komissio jatkaa tilapäisten puitteiden voimassaoloa tukeakseen talouden elpymistä koronaviruspandemian aikana. 18.11.2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_21_6092 (luettu 29.11.2021)

LYHENTEET

Covid-19	koronaviruspandemia
EU	Euroopan unioni
SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen ja tutkimuskysymykset

Vuosi 2020 oli taloudellisesti ja poliittisesti merkittävä ja poikkeuksellinen vuosi – valtiot ja päättäjät joutuivat ennennäkemättömän pandemian kouriin, ja tilanne vaati nopeaa reagointia sekä Euroopan unionin toimielimiltä että jäsenvaltioiden hallituksilta. Erityisesti pandemian aiheuttamat taloudelliset vaikutukset puhuttavat ja huolettavat edelleen vielä kaksi vuotta pandemian alkamisen jälkeen. Taloudelliset vaikutukset ovat kauaskantoisia ja monisuuntaisia, sekä lisäksi suhteellisen vaikeasti ennustettavissa koronaviruksen ollessa muuntautumiskykyinen sekä uudenlainen virus ja tilanteiden muuttuessa nopealla aikataululla.

Nyt tätä tutkielmaa kirjoittaessa loppuvuodesta 2021 ja alkuvuodesta 2022 tilanne on jokseenkin tasaantunut rokotusten myötä, mutta unioni kärsii edelleen pandemian aiheuttamista seurauksista ja on saavuttanut neljännen aallon huipun. Mitä pidemmälle pandemia jatkuu, sitä koordinoituneempia päätöksiä unionin tasolla pystytään tekemään, sillä jo aiemmat päätökset ja puitteet antavat tukea niiden jatkamiselle ja edelleen uusille toimille. Euroopan unioni kehittyi kriisien kautta ja on selvää, että kriiseiltä ei tulla jatkossakaan välttymään. Pandemia on vaatinut unionilta nopeaa reagointia ja yhteisiä toimia sen negatiivisten vaikutusten torjumiseksi ja lieventämiseksi.

Koronaviruksen leviäminen maailmanlaajuisesti pandemiaksi vuoden 2020 keväällä sai monet maat reagoimaan nopeasti viruksen leviämisen estämiseksi. WHO (*World Health Organisation*), eli maailman terveysjärjestö, julisti koronaviruksen pandemiaksi 11. maaliskuuta 2020.¹ Tämä johti laajoihin sulk- ja rajoitustoimenpiteisiin ympäri maailman. Esimerkiksi Suomessa hallitus päätti valmiuslain nojalla ottaa käyttöön voimakkaat toimenpiteet pandemian leviämisen hidastamiseksi. On selvää, että talouden ja yhteiskunnan rajoitus- ja sulkutoimet johtivat sekä yritysten että kotitalouksien tulonmenetyksiin. Kun vielä pandemian alussa viruksen vakavuudesta ei ollut täyttä varmuutta, ihmiset olivat erityisen varovaisia muun muassa matkustamisen suhteen ja näin ollen esimerkiksi lentoyhtiöt joutuivat reagoimaan vähentämällä lentoja ja lomauttamalla henkilökuntaa.²

¹<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

² Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 57.

Koronaviruksen aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa yritykset tarvitsevat taloudellista tukea selviytyäkseen kriisin aikana ja sen yli. Monet eri maat ovat pandemian aikana ottaneet käyttöön poikkeuksellisen paljon tukitoimia ja tukea myönnettiin yritysten lisäksi myös julkisille palveluille ja kotitalouksille. Pääasiassa tuet myönnettiin yrityksille avustuksien, takausten tai edullisten lainojen muodossa.³ Pandemian aikaisilla tuilla on pyritty yritysten tuotantokapasiteetin ja työllisyyden säilyttämiseen kriisin yli siten, että yritysten toiminta voisi jatkua mahdollisimman normaalisti pandemiasta huolimatta.⁴ Tässä tutkielmassa tarkastelu keskittyy valtiontukiin Euroopan unionin sääntelyn näkökulmasta.

Lähtökohtaisesti valtiontuet ovat unionin sääntelyn mukaan kiellettyjä, ellei toisin ole määrätty. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa säädetään sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontuki, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sen mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki sen varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 107(1) artikla on siis pääsääntö, jonka mukaan valtiontuet eivät sovellu sisämarkkinoille. Poikkeuksen pääsääntöön tekevät SEUT 107(2) ja SEUT 107(3) artiklat, joissa määritellään sisämarkkinoille soveltuvien valtiontukien edellytykset. Valtiontukia koskevan sääntelyn tavoitteena on tehokkaan kilpailun turvaaminen ja mahdollistaminen, kilpailun vääristymisen estäminen ja edelleen näiden avulla tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden ylläpitäminen.⁵

Euroopan komissio reagoi heti maaliskuussa 2020 unionissa vallitsevaan tilanteeseen tekemällä tarvittavia joustoja valtiontukien sääntelyyn. 19. maaliskuuta 2020 komissio hyväksyi tilapäiset puitteet, joiden avulla EU:n jäsenvaltiot voivat tukea taloutta Covid-19-epidemian aikana. Tällöin komission puheenjohtaja Margrethe Vestager totesi, että ”*covid-19-epidemian taloudelliset vaikutukset ovat vakavat. Meidän on toimittava nopeasti, jotta voimme hallita vaikutuksia mahdollisimman paljon. Meidän on niin ikään toimittava koordinoitusti. Nämä uudet tilapäiset puitteet antavat jäsenmaille mahdollisuuden käyttää valtiontukisääntöjen mukaista täyttä joustovaraa talouden tukemiseen näinä vaikeina aikoina.*”⁶

³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 127.

⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 58.

⁵ Paukku 2020, s. 110.

⁶ Euroopan komissio 19.3.2020.

Komissio määräsi 19. maaliskuuta 2020 antamassaan tiedonannossaan viidestä eri tukimuodosta, joilla voitaisiin tukea jäsenvaltioiden talouksia pandemian aikana.⁷ Tilapäisten valtiontukipuitteiden tarkoituksena oli ja on kannustaa jäsenvaltioita toteuttamaan nopeita ja tehokkaita toimia kansalaisten ja yritysten tukemiseksi, sillä koronaviruspandemia aiheutti ja aiheuttaa edelleen etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille merkittäviä taloudellisia vaikeuksia.⁸ Tilapäisten valtiontukipuitteiden hyväksymisen jälkeen komissio muutti puitteita ensimmäisen kerran jo varsin varhain, 3. huhtikuuta 2020, jolloin lisättiin mahdollisuuksia antaa tukea muun muassa pandemian torjuntaan ja hillintään liittyvien tuotteiden tutkimukseen, tuotantoon ja testaukseen. Seuraava muutos annettiin tiedoksi 8. toukokuuta 2020, jolloin komissio laajensi tilapäisten puitteiden soveltamisalaa koskemaan pääomitusta ja etuoikeudeltaan huonompia velkatoimenpiteitä. Kolmas muutos hyväksyttiin 29. kesäkuuta 2020, ja sen myötä puitteiden soveltamisalaa laajennettiin edelleen mikro-, pien- ja startup-yritysten tukemiseksi. 13. lokakuuta 2020 tilapäisten puitteiden voimassaoloa jatkettiin 30. kesäkuuta 2021 asti, kun alun perin puitteiden piti olla voimassa vuoden 2020 loppuun. Viides muutos hyväksyttiin 28. tammikuuta 2021, jolloin komissio laajensi puitteiden soveltamisalaa korottamalla niissä vahvistettuja tukien enimmäismääriä. Kuudes ja viimeisin muutos hyväksyttiin 18.11.2021, jolloin komissio päätti jatkaa puitteiden voimassaoloa 30. kesäkuuta 2022 asti. Tällä hetkellä joustojen on siis tarkoitus olla voimassa 30.6.2022 asti ja todennäköistä on, että niitä jatketaan myös tuosta ajankohdasta eteenpäin.⁹

On selvää, että valtiontuet tietyssä määrin vääristävät kilpailua toimivilla markkinoilla, sillä tukea saavan yrityksen tai alan asema suhteessa muihin kilpaileviin yrityksiin paranee. Tämä korostuu kriisiaikoina; kilpailutilanne yritysten ja jäsenvaltioiden talouksien välillä vääristyy erityisesti silloin, kun osa jäsenvaltioista myöntää tukia anteliaammin ja toisaalta osa noudattaa muita jäsenvaltioita tiukempaa valtiontukipolitiikkaa. Tilanteessa, jossa kaikki yritykset ja tuotannonalat kärsivät enemmän tai vähemmän, tukitoimet tiettyjen yritysten ja alojen

⁷ Euroopan komissio 19.3.2020. Tilapäisten puitteiden nojalla jäsenvaltiot pystyivät perustamaan tukiohjelmiä, joilla yritykselle myönnetään enintään 800 000 euroa sen kiireellisten likviditeettitarpeiden täyttämiseksi. Lisäksi puitteissa informoitiin valtion takauksista yritysten ottamille pankkilainoille. Käytännössä tämä tarkoitti, että jäsenvaltiot voivat myöntää valtiontakauksia varmistaakseen, että pankit pystyivät jatkamaan lainojen myöntämistä asiakkaille, jotka tarvitsivat lainoja. Kolmantena tukimuotona esitettiin mahdollisuus myöntää yrityksille lainoja edullisin korkoehdoin. Tällaisilla lainoilla voitiin auttaa yrityksiä välittömien käyttöpääomien- ja investointitarpeiden kattamisessa. Tilapäiset puitteet mahdollistivat myös sellaisten pankkien suojaamisen, jotka kanavoivat valtiontukea reaalitaloudelle. Tällainen tuki on puitteiden mukaan tukea suoraan pankkien asiakkaille eikä pankeille itselleen. Viimeisimpänä tukimuotona komissio esitteli lyhytaikaiset vientiluottovakuudet.

⁸ Euroopan komissio 19.3.2020.

⁹ Euroopan komissio 3.4.2020, 8.5.2020, 29.6.2020, 13.10.2020, 28.1.2021 ja 18.11.2021.

parantamiseksi vääristävät kilpailua samoista tuotannontekijöistä ja täten samalla vääristävät kilpailua kyseisten yritysten ja tuotannonalojen kesken.¹⁰

Tutkielman sivumäärän ollessa rajallinen tarkastelu kohdistuu pandemian aikana tilapäisten puitteiden nojalla lentoyhtiöille myönnettyihin tukiin ja niistä poikineisiin valituksiin, eli tarkoituksena on tarkastella lentoyhtiöille myönnettyjen tukien arviointia unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Lentoyhtiöt kokivat pandemian alussa kovan kolauksen, kun jäsenvaltioiden rajoja suljettiin ja ihmiset eivät yksinkertaisesti voineet matkustaa ilmateitse ilman erittäin painavaa syytä. Lentoja jouduttiin perumaan laajalti ja lentoyhtiöiden työntekijöistä suuri osa lomautettiin. Ensimmäiset tuet myönnettiin lentoyhtiöille jo heti huhtikuussa 2020. Tarkasteltavaksi tähän tutkielmaan valikoitui kolme tapausta, jossa unionin yleinen tuomioistuin ei kumonnut komission hyväksyvää päätöstä tukitoimenpiteestä sekä yksi sellainen tapaus, jossa tuomioistuin hyväksyi lentoyhtiö Ryanairin kanteen komission puutteellisten perustelujen takia.

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella valtioneuvoston sääntelyyn koronaviruspandemian yhteydessä tehtyjä joustoja sekä selvittää niiden soveltamista käytännössä. Tavoitteena on selvittää, ovatko sääntelyyn tehdyt muutokset ja joustavammat tulkinnat olleet oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon valtioneuvoston sääntelyn tavoitteet. Käytännön soveltamisen kannalta tutkittavaksi on edellä mainitun tavoin valikoitunut lentoyhtiöille tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyt tuet sekä niistä aiheutuneet valitukset. Oikeuskäytännön osalta arvioidaan erityisesti syrjimättömyysperiaatteen soveltamista ja toteutumista. Tutkimuskysymykset voidaan jakaa kahteen pääkysymykseen ja niiden alakysymyksiin seuraavalla tavalla:

1. Millaisia muutoksia Euroopan komissio on tehnyt valtioneuvoston sääntelyyn koronaviruspandemian yhteydessä?
 - Ovatko muutokset olleet oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon valtioneuvoston sääntelyn tavoitteet?
2. Millaisia tukia lentoyhtiöille on myönnetty ja millä perustein unionin yleinen tuomioistuin on arvioinut komission tukitoimenpiteitä koskevia hyväksyviä päätöksiä oikeuskäytännössään?
 - Miten unionin yleinen tuomioistuin on huomoinut syrjimättömyysperiaatteen Finnairille ja SAS:lle myönnettyjä tukia koskevilla tapauksilla?

¹⁰ Raitio – Miettinen 2021, s. 163.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan käymällä läpi komission pandemian yhteydessä tiedoksi antamat valtioneukisääntöjen tilapäiset puitteet sekä niihin tehdyt muutokset. Sääntelyyn tehtyjä muutoksia arvioidaan erityisesti valtioneukisääntelyn tavoitteiden näkökulmasta. Toiseen tutkimuskysymykseen vastataan arvioimalla lentoyhtiöiden puitteiden nojalla saamia tukia ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä Ryanairin nostamien kanteiden tapauksissa.

1.2 Tutkielman rakenne ja metodit

Tutkielma rakentuu siten, että aluksi käydään läpi, mitä valtioneukiset ovat ja miten niitä säännellään EU:ssa. Tarkastelu keskittyy SEUT 107 ja 108 artikloiden sisältöön ja valtioneukien käsitteen määrittelyyn. Tämän jälkeen käydään läpi tukitoimenpiteitä ja niiden sääntelyä poikkeusolosuhteissa, kuten finanssikriisin ja koronaviruspandemian aikana. Finanssikriisi aiheutti merkittäviä muutoksia valtioneukisääntelyyn, joten ne käydään läpi lyhyesti, jonka jälkeen keskitytään koronaviruspandemian yhteydessä tehtyihin tilapäisiin puitteisiin ja niiden mahdollistamiin tukimuotoihin. Tässä yhteydessä käydään läpi komission tiedonannot koskien valtioneukien tilapäisiä puitteita sekä niihin tehdyt muutokset. Lisäksi sääntelyyn tehtyjä muutoksia peilataan sääntelyn yleisiin tavoitteisiin, jotta voidaan selvittää, ovatko sääntelyyn tehdyt muutokset olleet oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet.

Toisen tutkimuskysymyksen ympärille rakentuvassa luvussa neljä käsitellään tilapäisten joustojen mahdollistamien tukien kohdentumista lentoyhtiöihin ja niistä aiheutuneita valituksia. Tarkastelu keskittyy neljään tukitoimenpiteeseen ja niiden käsittelyyn unionin yleisessä tuomioistuimessa lentoyhtiö Ryanairin nostamien kanteiden johdosta. Tutkielmassa arvioidaan oikeuskäytännön merkitystä yleisesti sekä erityisesti syrjimättömyysperiaatteen toteutumista ja huomioimista Finnairille ja SAS:lle myönnettyjä tukia koskevissa tapauksissa. Viimeisessä luvussa esitellään tutkielman johtopäätökset.

Tutkielma on metodiltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, sillä tutkielmassa tarkastellaan valtioneukia sääntelevän ja koskevan voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tutkielma keskittyy tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevaa valtioneukia koskevaa sääntelyä. Tarkastelu painottuu sekä SEUT 107–109 artikloihin että komission pandemian yhteydessä tiedoksi antamiin valtioneukisääntelyn tilapäisiin puitteisiin. Tutkielman tutkimusaineisto koostuu pääosin Euroopan unionin lainsäädännöstä, valtioneukia käsittelevästä oikeuskirjallisuudesta,

komission tiedonannoista koskien valtiontukien tilapäisiä puitteita, komission valtiontukia koskevista päätöksistä sekä unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

2 VALTIONTUET JA NIIDEN VALVONTA EUROOPAN UNIONISSA

2.1 Valtiontukisääntelyn tausta ja tavoitteet

Valtiontukisääntelyn yksi keskeisimmistä tehtävistä on asettaa rajoituksia sille, miten valtiot ja muut julkisen sektorin toimijat, kuten kunnat, kannustavat ja avustavat yrityksiä erilaisin tukitoimenpitein. Sääntelyllä pyritään huolehtimaan tehokkaasta kilpailusta ja samalla myös vapaakaupan toimivuudesta. Lisäksi tarkoituksena on taata tasapuoliset edellytykset kilpailulle sisämarkkinoiden alueella.¹¹ Valtiontukien valvonta on kilpailupoliittinen väline, jonka avulla pyritään estämään sisämarkkinoiden toiminnan vääristyminen tilanteessa, jossa yritykset toimivat kilpailunvastaisesti tai jossa jäsenvaltio suosii tiettyjä toimijoita toisten toimijoiden kustannuksella.¹² Valtiontukien tehokas valvonta varmistaa kaikille sisämarkkinoilla toimiville yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa yrityksen kotipaikka on.¹³ Valtiontukisääntelyn tavoitteena on siis alusta asti ollut tehokkaan kilpailun turvaaminen ja mahdollistaminen, kilpailun vääristymisen estäminen ja edelleen näiden avulla tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden ylläpitäminen.¹⁴ Sääntelyn tavoitteisiin palataan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.6, jossa tarkastellaan, ovatko sääntelyyn pandemian yhteydessä tehdyt muutokset olleet oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet.

Nykyisin valtiontukisääntely luetaan osaksi EU:n kilpailuoikeutta, ja valtiontukea koskevat säännöt on sisällytetty Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107–109 artikloihin. SEUT 107 sisältää valtiontukia koskevan perussäännöksen, joka kattaa yleisen valtiontukikiellon sekä poikkeukset, jolloin valtiontuki katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi. Menettelylliset säännökset tuen ilmoittamisesta ja laittomaksi todetun valtiontuen takaisinperinnästä sisältyvät SEUT 108 ja 109 artikloihin.

¹¹ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 17 ja 19.

¹² Raitio – Tuominen 2020, s. 603.

¹³ Parikka – Siikavirta 2010, s. 1.

¹⁴ Pauku 2020, s. 110.

2.2 Valtiontuen käsite

EU:n terminologian näkökulmasta valtiontuella viitataan tukeen, jonka avulla julkisia varoja kanavoidaan yritysten taloudelliseen toimintaan. Valtiontuessa on siis kyse tuesta, joka suuntautuu valtiolta tai muuta julkisyhteisöltä yritykselle.¹⁵ Valtiontuen käsitettä ei voi yksiselitteisesti määritellä tarkoituksenmukaisella tavalla, sillä tukitilanteet ovat moninaisia ja tukitarpeet muuttuvia.¹⁶ Unionin tuomioistuin on yleisesti ottaen tulkinnut tukitoimen käsitettä varsin laajasti ja on tulkinnassaan tullut siihen lopputulokseen, että komission ei ole mahdollista antaa tukitoimesta määritelmää, joka olisi yleisesti sitova.¹⁷ Unionin tuomioistuin on myös oikeuskäytännössään linjannut, että tukitoimen (*aid*) käsite tulee erottaa tukipalkkion (*subsidy*) käsitteestä, joka on tukitoimea suppeampi käsite ja viittaa rahanarvoiseen suoritukseen julkiselta vallalta yksityiselle.¹⁸ Jotta tukitoimi voidaan määritellä valtiontueksi, olennaista on, että tukitoimen vastaanottaja hyötyy tuesta tavalla tai toisella. Komissio antoi vuonna 2016 valtiontuki uudistuksen yhteydessä tiedonannon, jossa se selvensi näkemystään SEUT 107(1) artiklassa esiintyvistä käsitteistä, kuten yritys, taloudellinen toiminta, valikoivuus ja kauppavaikutus.¹⁹

Tukitoimi käsitteenä kattaa kaikki sellaiset tuet, joita annetaan ”yrityksille”. ”Yritykseksi” voidaan määritellä jokainen taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö riippumatta tämän oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Yritys voi olla joko luonnollinen henkilö tai luonnollisten henkilöiden yhteenliittymä, voittoa tavoittelematon yhteisö tai taloudellista toimintaa harjoittava julkisoikeudellinen organisaatio, kuten julkisyhteisöllinen liikelaitos. Taloudelliseksi toiminnaksi määritellään kaikki sellainen toiminta, jossa palveluja tai tavaroita tarjotaan tietyillä markkinoilla.²⁰

Unionin tuomioistuin on systemaattisesti linjannut oikeuskäytännössään, että tukitoimi käsitteenä kattaa sellaiset julkisen vallan toimenpiteet, joilla kohennetaan tietyn yrityksen tai tuotannonalan taloudellista asemaa esimerkiksi korkotukien, yksityisiin yrityksiin kohdistuvien

¹⁵ Parikka – Siikavirta 2010, s. 18.

¹⁶ Raitio – Miettinen 2021, s. 1.

¹⁷ Raitio – Miettinen 2021, s. 1. Ks. lisäksi C-110/03 Belgia v. komissio (2005) ECR I-2801.

¹⁸ Raitio – Miettinen 2021, s. 1–2.

¹⁹ Euroopan komissio 19.7.2016.

²⁰ Raitio – Miettinen 2021, s. 3.

julkisen vallan pääomasijoitusten sekä vero- ja maksuhelpotusten ja valtiontakausten avulla.²¹ Kun arvioidaan tukitoimen sallittavuutta, olennaista ei ole tuen tarkoitus tai tavoite, vaan tukitoimen todellinen vaikutus markkinoiden kannalta.²² Valtiontuet jaetaan SEUT 107 artiklassa kiellettyihin ja sallittuihin valtiontukiin. Merkittävä osa unionin materiaalisesta valtiontukisääntelystä perustuu unionin tavoitteita painottavaan sääntelyyn eli komission laatimiin asetuksiin, suuntaviivoihin ja puitteisiin, joissa komissio on määritellyt yksityiskohtaiset kriteerit tukien hyväksyttävyydelle. Käytännössä sallittuja ovat tuet, joilla jollakin tavalla edistetään unionin ja sen jäsenvaltioiden edun mukaisia tavoitteita ilman, että samalla yritysten välinen kilpailu vääristyy kohtuuttomasti.²³ Seuraavaksi tarkastelu keskittyy kiellettyihin eli sisämarkkinoille soveltumattomiin valtiontukiin, jonka jälkeen käsitellään yksityiskohtaisemmin sallittuja eli sisämarkkinoille soveltuvia valtiontukia.

2.3 Kielletyt eli sisämarkkinoille soveltumattomat valtiontuet

Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta määritellään sisämarkkinoille soveltumaton tuki siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka sen varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa on sisämarkkinoille soveltumaton. Tuen soveltumattomuus sisämarkkinoille voidaan jakaa neljään kriteeriin: tukitoimen lähde, tukitoimen selektiivisyys, vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja kauppakriteeri, jolla viitataan vaikutukseen jäsenvaltioiden välisessä kaupassa.

Huomionarvoista on, että kaikkien näiden edellä mainittujen neljän kriteerin tulee täytyä, jotta jäsenvaltion toimenpide voidaan luokitella SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi. Näiden kriteerien tulee täytyä tuen myöntämishetkellä.²⁴ Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on painotettu, että arvioidessa valtion toimenpiteiden taloudellista järkevyyttä, on syytä jättää kokonaan huomiotta tuen myöntämisaikakohdan jälkeiset olosuhteet.²⁵ Tuomioistuin on oikeuskäytännössään jaotellut valtiontuen käsitteeseen

²¹ Raitio – Miettinen 2021, s. 2. Ks. lisäksi C-374/17 A-Brauerei, ECLI:EU:2018:1024, C-212/19 Compagnie de pêches de Saint-Malo, ECLI:EU:C:2020:726, C-672/13 OTP Bank, ECLI:EU:C:2015:185 ja T-791/16 Real Madrid, ECLI:EU:T:2019:346.

²² Raitio – Miettinen 2021, s. 2.

²³ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 189.

²⁴ Raitio – Miettinen 2021, s.7.

²⁵ Ks. esim. T-423/14 Larko Geniki Metalleftiki, ECLI:EU:T:2018:57, kohdat 181–182.

liittyvät neljä kriteeriä seuraavasti: 1) kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide; 2) toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena; 3) toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua ja 4) kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.²⁶ Nämä neljä kriteeriä eivät kuitenkaan ole absoluuttisen selkeästi rajattavissa ja eroteltavissa toisistaan, joten myös tuomioistuimen oikeuskäytännössä esiintyy erilaisia painotuksia kriteereistä.

On huomattava, että tukitoimen sallittavuutta eli sisämarkkinoille soveltuvuutta arvioitaessa olennaisena ei pidetä tuen tarkoitusta tai tavoitetta, vaan sen todellista vaikutusta markkinoiden kannalta. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään selventänyt tätä niin, ettei SEUT 107(1) artiklan soveltamisalan ulkopuolelle voi jättää valtion tukitoimenpidettä yksinomaan sen tavoitteen vuoksi, sillä kyseessä olevan artiklassa kiinnitetään nimenomaan huomiota valtion tukitoimenpiteen vaikutuksiin.²⁷

2.4 Sallitut eli sisämarkkinoille soveltuvat valtiontuet

SEUT 107(2) artiklassa määritellään sisämarkkinoille soveltuvaksi sekä a) yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, joka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella, että b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi.²⁸ Tämä artikla on poikkeus edellä käsitellyn SEUT 107(1) artiklan pääsäännöstä, jonka mukaan valtiontuet eivät sovellu sisämarkkinoille ja tätä poikkeusta tuleekin tulkita supistavasti.²⁹ Tämän tutkielman kannalta olennainen soveltuvuuden kriteeri on tuki poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Kukaan tai mikään taho ei voinut ennustaa koronaviruspandemiaa eikä sen kestoja tai taloudellisia seurauksia. Näin ollen tilanne on vaatinut ja vaatii edelleen sääntelyn

²⁶ EUT-ratkaisut C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (2006) ECR I-2941, kohta 56, C-341/06 P ja C-342/06 P, *Chronopost v. UFEX* (2008) ECR I-4777, kohta 122, T-196/04 *Ryanair v. komissio* (2008) ECR II-3643, kohta 36, C-222/07 *UTECA* (2009) ECR I-1407, kohta 42, C-140/09 *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (2010) ECR I-5243, kohta 31, ja C-672/13 *OTP Bank*, ECLI:EU:C:2015:185, kohdat 38–59, C-20/15 P ja C-21/15 P, *World Duty Free Group*, ECLI:EU:C:2016:981, kohta 53 sekä C-374/17 *A-Brauerei*, ECLI:EU:2018:1024, kohta 19.

²⁷ Ks. C-487/06 P, *British Aggregates Association* (2008) ECR I-10515, kohdat 84 ja 85, C-279/08 P, *komissio v. Alankomaat* (2011) ECR I-7671, kohta 75 ja C-203/16 P, *Andres v. komissio*, ECLI:EU:C:2018:505, kohta 91.

²⁸ Lisäksi SEUT 107(2) artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltuu tuki sellaiselle Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi.

²⁹ Yhdistetyt asiat T-116/01 ja T-118/01 P & O *European Ferries* (2003) ECR II-2957; uudesta hallintokäytännöstä komission päätös SA.59378, *Tanska – Passengers on domestic flights to and from Bornholm and Sønderborg*, 30.11.2020, EUVL (2021) C 25/1.

mahdollistamia tukitoimenpiteitä yritysten auttamiseksi sekä kriisin aikana että talouden elpymisen yhteydessä.

Jotta poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamia vahinkoja voitaisiin korvata valtiontuilla, tulee kyseisen poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttaa poikkeuksellista vahinkoa. Esimerkiksi inhimillisten virheiden aiheuttamat ympäristötuhot ja terroristiset teot on aiemmassa oikeuskäytännössä katsottu tällaisiksi tapahtumiksi. Lisäksi sodat, valtion sisäiset levottomuudet ja suuret lakot voidaan katsoa artiklan tarkoittamiksi poikkeuksellisiksi tapahtumiksi.³⁰ Viimeisimpänä myös Covid-19 on luokiteltu artiklan mukaiseksi poikkeukselliseksi tapahtumaksi.³¹

SEUT 107(2) artiklassa tarkoitettut tuet soveltuvat jo artiklan sanamuodonkin mukaisesti suoraan ja automaattisesti sisämarkkinoille eivätkä ne vaadi erillistä komission hyväksyntää. Jos tuki täyttää EU-tuomioistuimen ja komission ratkaisukäytännössä muodostuneet kriteerit, tukea voidaan lähtökohtaisesti pitää sisämarkkinoille soveltuvana ja hyväksyttävänä.³² Komissio on Covid-19 yhteydessä joutunut vetämään rajaa tukikelpoisten pandemiasta aiheutuvien suorien vahinkojen ja tukielvottomien, käytännössä taloustilanteen heikkenemisestä johtuvien vahinkojen välille. Jotta tukea voitaisiin myöntää SEUT 107(2)(b) artiklan perusteella, edellytyksenä on, että poikkeuksellinen tapahtuma on välittömästi aiheuttanut kyseisen vahingon.³³ On sanomattakin selvää, ettei tällainen rajanveto ole ollut helppoa näin poikkeuksellisessa tilanteessa. Pandemialla on kauaskantoisia seurauksia, eikä jokaisesta vahingosta voi suoraan sanoa, että se olisi välittömästi viruksen aiheuttama. Pandemia on vaikuttanut jäsenvaltioiden talouteen laaja-alaisesti ja taloustilanteen heikkenemisestä seuraa luonnollisesti vahinkoja, jotka eivät ole välittömästi pandemian aiheuttamia, vaan seurausta pidempään jatkuneesta heikentyneestä talouden tilanteesta.

SEUT 107(3) artikla sisältää pitkän listan tukimuotoja, jotka sen mukaan soveltuvat sisämarkkinoille. SEUT 107(3) artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä SEUT 349 artiklassa tarkoitetuille alueille, niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen; b) tukea

³⁰ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 194.

³¹ Raitio – Miettinen 2021, s. 71 ja komission tiedonanto 19.3.2020.

³² Alkio – Hyvärinen 2016, s. 188.

³³ Raitio – Miettinen 2021, s. 73.

Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen; c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla; d) tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla sekä e) muuta tukea, josta neuvosto voi päättää komission ehdotuksesta.

Vakavasti alikehittyneitä alueita koskeva tuki, eli SEUT 107(3)(a) artiklan mukainen tuki, tulee kysymykseen alueilla, joiden elintaso on muuhun unioniin verrattuna poikkeuksellisen alhainen tai jossa esimerkiksi työttömyys on vakava ongelma. SEUT 107(3)(b) artikla puolestaan kattaa muun muassa sellaiset hankkeet ja projektiohjelmat, jotka ovat usean jäsenvaltion tukemia ja joiden tavoitteena ja tarkoituksena on koko unionin etuun vaikuttavien, kuten ympäristön saastumista koskevien, ongelmien torjuminen. Jäsenvaltion taloudessa oleva vakavan häiriön poistaminen tulee kyseeseen ja sitä voidaan soveltaa esimerkiksi nyt Covid-19:n yhteydessä, kun pandemiolla on käytännössä ollut negatiivisia vaikutuksia jokaisen jäsenvaltion talouteen. Tuki taloudellisen alueen tai toiminnan kehitykseen eli SEUT 107(3)(c) artikla toimii oikeusperustana suurimmalle osalle komission hyväksymistä valtiontukitoimenpiteistä. Tällainen tuki ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.³⁴ SEUT 107(3)(d) artiklan mukainen tuki eli tuki kulttuurin tai kulttuuriperinnön edistämiseen soveltuu tukiin, joita annetaan esimerkiksi elokuva-alalle, julkaisu- ja mediatoimintaan sekä yksittäisille esiintyville taiteilijoille.³⁵ Viimeisimpänä tukimuotona SEUT 107(3) artiklassa mainitaan tuet, joista neuvosto voi päättää komission ehdotuksesta. Neuvostolle annettu toimivalta sisältää oikeuden määritellä tietty tukitoimi sisämarkkinoille soveltuvaksi ja neuvoston toimivalta määritellä jokin tietty tuki sisämarkkinoille soveltuvaksi on täysin riippuvainen komission aloitteesta.³⁶

Tutkielman kannalta SEUT 107(3) artiklan olennaisimpana kohtana voidaan pitää tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen. Kuten jo aiemminkin tutkielmassa on todettu, Covid-19 on aiheuttanut vakavia häiriötä monen jäsenvaltion talouteen. Tyypillisesti tämän artiklan kohdan nojalla valtiontukea saavien hankkeiden osalta edellytetään EU:n tasoista etua.

³⁴ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 198–200.

³⁵ Raitio – Miettinen 2021, s. 96.

³⁶ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 203.

Toisaalta artikla mahdollistaa myöskin sen, että komissio voi hyväksyä sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, joka tähtää vain yhden jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.³⁷

2.5 Valtiontukien valvonta, ilmoitusvelvollisuus ja takaisinperintä

Valtiontukien valvontavalta on keskitetty komissiolle ja valvontajärjestelmä rakentuu SEUT 108 artiklan ympärille. SEUT 108(1) artiklan mukaisesti komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa jäsenvaltioiden jo voimassa olevia tukijärjestelmiä, eli voimassa olevien tukien valvonta rajoittuu valvontaan, jossa komission roolina on seurata jäsenvaltioiden jo myöntämiä tukia jälkikäteisesti. Kyseisen artiklan mukaan komissio voi tarvittaessa ehdottaa jäsenvaltiolle toimenpiteitä eli vaatia jäsenvaltiolta, että se joko poistaa tai muuttaa sisämarkkinoille soveltumattoman tukitoimenpiteen. SEUT 108(3) artikla taas käsittelee ilmoitusmenettelyä, joka koskee uusia tukia ja jo voimassa olevien tukien muutoksia. Jäsenvaltion on aina ilmoitettava komissiolle tukitoimesta, ennen kuin se toteuttaa toimen. Sinä aikana, kun komissio tutkii tuen sisämarkkinoille soveltuvuutta, jäsenvaltion on pidättäydyttävä tuen täytäntöönpanosta. Tätä kutsutaan ns. *stand still* -velvoitteeksi.³⁸

Unionin tasolla valtiontukien valvojana toimii siis komissio, jonka lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimella sekä unionin yleisellä tuomioistuimella on omat roolinsa tukien valvonnassa, kun ne käsittelevät komission päätöksiä koskevia muutoksenhakuja. Komissiolla on yksinomainen toimintavalta päättää, soveltuuko jokin tuki sisämarkkinoille vai ei, eli onko jokin tuki sallittu SEUT 107 artiklan nojalla. Käytännössä komissiolla on tapauskohtainen ja laaja harkintavalta päättää soveltuuko sille ilmoitettu tuki sisämarkkinoille. Huomionarvoista on, etteivät komission aiemmat päätökset sido sen harkintavaltaa.³⁹ SEUT 256 ja 263 artiklojen mukaisesti komission tekemät päätökset voidaan riitauttaa unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valittajan roolissa voi olla jäsenvaltioiden ja niiden instituutioiden lisäksi tuensaaja tai joku muu yksityinen taho, jonka etuun yksittäisen tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa.

³⁷ Raitio – Miettinen 2021, s. 89.

³⁸ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 460.

³⁹ Raitio – Miettinen 2021, s. 78.

SEUT 108 artiklan nojalla komission valvonta ja siihen liittyvä jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuus kohdistuvat sekä jo olemassa oleviin että uusiin ja muutettuihin tukiin.⁴⁰ Valvonta ja ilmoitusvelvollisuus ovat siis kokonaisvaltaisia ja koko prosessin kattavia toimenpiteitä. Ilmoitusvelvollisuuteen liittyy läheisesti SEU 3(4) artiklan jäsenvaltioita sitova vilpittömän yhteistyön velvoite, joka painottaa ilmoittamisen toteuttamista jo valtiontuen olemassaolon epäilyksen vuoksi. Yksityisten toimijoiden kannalta on tärkeää huomioida luottamuksensuojaan läheisesti liittyvä huolellisen taloudellisen toimijan kriteeri; tuensaajan tulee olla varmistunut siitä, että tuki on myönnetty asianmukaisesti SEUT 108 artiklan mukaisessa menettelyssä.⁴¹ Vaikka jäsenvaltio on viime kädessä ilmoitusvelvollinen, on suositeltavaa, että jäsenvaltio ottaisi tuensaajat mukaan yhteydenpitoon, joka edeltää ilmoitusta.⁴² Valtiontukien soveltuvuuden arviointi, eli se, soveltuuko jokin yksittäinen tukitoimenpide sisämarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. Unionin tuomioistuinten roolina taas on tarkastella komission päätösten lainmukaisuutta ja tietyissä tilanteissa antaa jäsenvaltioiden tuomioistuimille ennakkoratkaisuja EU-oikeuden asianmukaisesta soveltamisesta. Koska valtiontukien soveltuvuuden arviointi kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, valtiontukiasiaa ei voi valittaa suoraan tuomioistuimeen. Ainoastaan komission valtiontukiasiaa koskevasta päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen.⁴³

Jos komissio toteaa valtiontuen SEUT 107 artiklan nojalla sisämarkkinoille soveltumattomaksi, se tekee SEUT 108(2) artiklan mukaisessa muodollisessa tutkintamenettelyssä päätöksen tuen takaisinperinnästä. Tuen perii takaisin tuensaajalta se valtio, joka on antanut tuen.⁴⁴ Sisämarkkinoille soveltumattoman eli toisin sanoen laittoman valtiontuen takaisinperinnän on tarkoitus palauttaa ennen tuen myöntämistä vallinneet olosuhteet sekä samalla poistaa sisämarkkinoille soveltumattoman ja laittomasti myönnetyn tuen kilpailulle aikaansaama vääristymä.⁴⁵ Laittomasti myönnetyn ja sisämarkkinoille soveltumattoman tuen tehokasta takaisinperintää voidaan käytännössä pitää valtiontukien valvonnan toimivuuden edellytyksenä ja samalla se edistää tuensaajien tasa-arvoisuutta. Laittoman tuen takaisinperintä on erityisen tärkeää tuensaajien kilpailijoiden näkökulmasta, koska takaisinperinnän tarkoituksena ja

⁴⁰ Raitio – Miettinen 2021, s. 99.

⁴¹ Raitio – Miettinen 2021, s. 100.

⁴² Raitio – Miettinen 2021, s.100.

⁴³ Paukku 2020, s. 73.

⁴⁴ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 508.

⁴⁵ Raitio – Miettinen 2021, s. 113.

tavoitteena on vääristyneen kilpailutilanteen palauttaminen ennalleen.⁴⁶ Komission takaisinperittäväksi määräämä tuki tulee maksaa takaisin korkoineen. Korko määräytyy siitä alkaen, kun tuensaaja on saanut tuen käyttöönsä ja korkoa kertyy aina siihen saakka, kunnes tuki on kokonaan maksettu takaisin.⁴⁷

Toisinaan takaisinperintää voi olla vaikea kohdistaa oikeisiin yrityksiin, sillä tuki peritään takaisin niiltä yrityksiltä, jotka tosiasiaassa ovat hyötäneet tuesta. Lisäksi ongelmia voi aiheuttaa takaisinperittävän tuen määrän tarkka määrittäminen, jonka täytyy olla yhteydessä yrityksen saamaan todelliseen hyötyyn. Takaisinperintä tapahtuu verrattain nopeasti, koska siihen liittyy melko lyhyet määräajat. Kahden kuukauden kuluessa komission takaisinperintää koskevan päätöksen voimaantulosta jäsenvaltion on ilmoitettava täytäntöönpanoa koskevista suunnitelmistaan ja neljässä kuukaudessa päätöksen voimaantulosta jäsenvaltion on laitettava päätös täytäntöön.⁴⁸ Komissio voi poikkeuksellisesti pidentää takaisinperinnän määräaikaa, mikäli jäsenvaltiolla on ennalta-arvaamattomia vaikeuksia panna takaisinperintää koskeva päätös täytäntöön annetussa määräajassa, eli neljässä kuukaudessa. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion on esitettävä komissiolle perustellut syyt sille, miksi tuen takaisinperintä komission antamassa määräajassa ei ole mahdollista.⁴⁹ Menettelytapa-asetuksen 17 artikla rajoittaa valtiontuen tehokasta takaisinperintää, sillä sen mukaan komission toimivaltuuteen periiä takaisin laitton valtiontuki sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa. Toisin sanoen laittomaksi todettu tuki on perittävä takaisin kymmenen vuoden kuluessa. Vanhentumisaika alkaa, kun tuki myönnetään tuensaajalle joko yksittäisenä tukena tai osana laajempaa tukiohjelmaa.⁵⁰

2.6 *De minimis* -asetus ja yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Käsiteltäessä valtiontukia on syytä tehdä lyhyt katsaus *De minimis* -asetukseen ja yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen, jotka käsittelevät vähämerkityksisiä tukia sekä tukia tietyille toimialoille. *De minimis* -asetuksen 3 artiklan mukaan tukitoimi ei kuulu SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan eikä SEUT 108(3) artiklan notifiointivelvoitteen piiriin, mikäli yhdelle

⁴⁶ Parikka – Siikavirta 2010, s. 120.

⁴⁷ Parikka – Siikavirta 2010, s. 126.

⁴⁸ Raitio – Miettinen 2021, s. 113.

⁴⁹ Kärhä – Puisto 2020, s. 809.

⁵⁰ Kärhä – Puisto 2020, s. 810.

yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei ylitä 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana.⁵¹ *De minimis* -tuet ovat rahamääräiseltä arvoltaan sellaisia, etteivät ne komission mukaan vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua.⁵² *De minimis* -tukea voidaan myöntää melkein missä tahansa muodossa, mutta tuen tulee olla läpinäkyvää eli käytännössä tuen tarkka määrä on pystyttävä laskemaan ja rajaamaan ennalta tuen myöntämishetkellä.⁵³

Lähtökohtaisesti yleisen *De minimis* -asetuksen nojalla voidaan myöntää tukea kaikilla toimialoilla. Poikkeuksen yleisen *De minimis* -asetuksen soveltamisalasta muodostavat sektorit, joilla 200 000 euroa pienemmätkin tukimäärät voivat vääristää kilpailua. Näillä aloilla sovelletaan erillisiä vähämerkityksistä tukea koskevia sääntelyjä. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi maatalouden alkutuotannon ala sekä kalastus- ja vesiviljelyala. Maatalouden alkutuotannon alaa koskee erillinen *de minimis* -asetus, jonka mukaan tuen enimmäismäärä voi olla 15 000 euroa kolmea verovuotta kohden. Kalastus- ja vesiviljelyn alalla vähämerkityksisen tuen enimmäismäärä on 30 000 euroa.⁵⁴

Komission yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla sallittuja ovat muun muassa tietyt alueelliset tuet, koulutustuet, pienille ja keskisuurille yrityksille myönnetty investointituet ja ympäristönsuojeluun myönnetty tuet. Ryhmäpoikkeusasetus sallii myöskin urheiluinfrastruktuureille myönnetty tuet ja tuet kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseksi. Ryhmäpoikkeusasetukseen palataan tutkielmassa tarkemmin jäljempänä käsiteltävässä asetukseen koronaviruspandemian yhteydessä tehtyä laajennusta. Jäsenvaltioiden ei tarvitse tehdä komissiolle ennakoilmoitusta *de minimis* -tuista eikä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisista tuista. Näin ollen komission lupa tai hyväksyvä päätös ei ole edellytys näiden tukien myöntämiseksi. Komissio kuitenkin valvoo myös näitä tukitoimenpiteitä; *de minimis* -tukien yhteydessä komissio voi jälkikäteen kirjallisesti pyytää vähämerkityksistä tukea koskevia tietoja ja ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyjen edellytysten täyttymistä komissio valvoo systemaattisesti jälkikäteen. Jäsenvaltion on 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen

⁵¹ *De minimis* -asetus sisältää lisäksi säännön, jonka mukaan yhdelle maantiekuljetusten alalla toimivalle yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 100 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana.

⁵² Wacker 2021, s. 158.

⁵³ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 240.

⁵⁴ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 238.

voimaantulosta raportoitava komissiolle tällaisesta ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta tuesta.⁵⁵

2.7 Euroopan unionin ulkopuolisia tukia koskeva sääntely

Kuten edellä on esitetty, EU:n jäsenvaltioiden valtiontukia on kilpailun ja sisämarkkinoiden vääristymien välttämiseksi säännelty valtiontukisäännöillä. SEUT 107–109 artikloja ei kuitenkaan sovelleta EU:n ulkopuolisten valtioiden unionissa toimiville yrityksille myönnettäviin tukiin. Jäsenvaltioiden myöntämät tuet siis ovat tiukan valvonnan alla, kun taas EU:n ulkopuolisten maiden yrityksille myöntämiä tukia ei juurikaan valvota. Kilpailua koskevat säännöt, mukaan lukien valtiontukisäännöt, ovat tärkeässä asemassa, kun varmistetaan sisämarkkinoilla toimivien yritysten toimintaedellytysten tasapuolisuus. Koska kilpailua ja julkisia hankintoja koskevaa unionin sääntelyä ei sellaisenaan sovelleta ulkomaisiin tukiin, antavat ulkomaiset tuet tuensaajille epäoikeudenmukaista etua niiden harjoittaessa liiketoimintaa unionin alueella. Ulkomaiset tuet voivat valtiontukien tapaan olla esimerkiksi nollakorkoisia lainoja tai muuta vastaavaa edullista rahoitusta, rajoittamattomia valtiontakauksia, nollaverosopimuksia tai suoria avustuksia. Unionin ulkopuolisten maiden myöntämät tuet saattavat vääristää kilpailua sisämarkkinoilla samaan tapaan kuin jäsenvaltioiden myöntämät tuet.⁵⁶

2.7.1 Ehdotus asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista

Komissio ehdotti toukokuussa 2021 uutta asetusta, jolla voitaisiin puuttua ulkomaisten tukien aiheuttamiin kilpailuvääristymiin sisämarkkinoilla. Asetusehdotuksen mukaan komissiolla olisi valtuudet tutkia EU:n ulkopuolisen maan viranomaisten myöntämää taloudellista tukea, joka hyödyttäisi unionissa taloudellista toimintaa harjoittavia yrityksiä ja komissio voisi tarvittaessa puuttua tuen kilpailua vääristäviin vaikutuksiin. Komission mukaan uudella asetuksella on tarkoitus täydentää erityisesti unionin valtiontukisääntöjä, joilla voidaan edellä käsitellyn tavoin puuttua jäsenvaltioiden myöntämien tukien aiheuttamiin sisämarkkinoiden ja kilpailun vääristymiin. Komission mukaan koronaviruspandemian aiheuttaman haastavan taloudellisen ajan myötä on entistään tärkeämpää, että unionin alueella toimiville yrityksille

⁵⁵ *De minimis* -asetuksen 6 artikla ja ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artikla.

⁵⁶ Euroopan komissio 5.5.2021.

varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset ja että unionin taloudellista elpymistä voidaan tukea kokonaisvaltaisesti.⁵⁷

Ehdotukseen sisältyy kolme välinettä, joiden avulla komissio pystyisi valvomaan unionin ulkopuolelta tulevia ulkomaisia tukia. Ensimmäinen väline on ilmoitukseen perustuva väline, jonka avulla tutkitaan yritysostoja. Komissiolle olisi tehtävä ennakoilmoitus yritysostosta, jos hankkija on sijoittunut EU:n alueelle ja ostettavan yrityksen liikevaihto unionissa on vähintään 500 miljoonaa euroa ja ulkopuolisen maan antama taloudellinen tuki vähintään 50 miljoonaa euroa kolmea verovuotta kohden. Toinen ilmoitukseen perustuva väline on ennakoilmoitus julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouksista, jos hankintaprosessin osallinen harjoittaa taloudellista toimintaa unionin alueella, tarjouksiin liittyy taloudellista tukea, joka on peräisin EU:n ulkopuoliselta valtiolta ja hankinnan arvoksi on arvioitu vähintään 250 miljoonaa euroa. Kolmannen välineen avulla tutkittaisiin kaikkia muita markkinatilanteita, eli pienempiä yritysostoja ja julkisia hankintoja koskevia menettelyjä. Näiden yhteydessä komissio voisi omaaloitteisesti käynnistää tutkimuksia tai tapauskohtaisesti pyytää ilmoitusta tuesta.⁵⁸

Ilmoituksiin perustuvat välineet velvoittaisivat ostajan tai tarjoajan ilmoittamaan etukäteen kaikesta EU:n ulkopuoliselta valtiolta saaduista taloudellisista tukitoimista, joka liittyy edellä mainittujen kynnsarvojen ylittävään yritysostoon tai julkiseen hankintaan. Yritysostoa ei voisi toteuttaa eikä tutkinnan alla olevalle tarjoajalle voisi myöntää sopimusta ennen kuin komissio on tarkastellut asiaa. Komission tulee tehdä päätös sitovassa määräajassa. Jos yritys ei noudata velvoitettaan ilmoittaa tuesta yritysostosta tai taloudellisesta tuesta kynnsarvot ylittävässä julkisessa hankinnassa, komissio voisi ehdotuksen mukaan määrätä sakkoja ja tarkastella liiketoimea niin kuin siitä olisi ilmoitettu sääntöjen mukaisesti.⁵⁹ Ehdotuksen mukaan, jos komissio toteaa ulkomaista tukea annetun ja sen vääristävän kilpailua, komissio tarkastelee ulkomaisen tuen mahdollisia myönteisiä vaikutuksia ja punnitsee sekä vertailee niitä suhteessa kilpailun vääristymisestä aiheutuviin negatiivisiin vaikutuksiin. Jos negatiiviset vaikutukset ovat suuremmat kuin myönteiset, komissiolla olisi ehdotuksen mukaan valtuudet määrätä korjaavia toimenpiteitä tai hyväksyä kyseessä olevilta yrityksiltä sitoumuksia, joilla kilpailun vääristymä voitaisiin korjata.⁶⁰

⁵⁷ Euroopan komissio 5.5.2021.

⁵⁸ Euroopan komissio 5.5.2021.

⁵⁹ Euroopan komissio 5.5.2021.

⁶⁰ Euroopan komissio 5.5.2021.

Edellä on tehty tiivis katsaus valtiontukien sääntelyyn ja valvontaan Euroopan unionissa, jonka lisäksi on käsitelty lyhyesti Euroopan unionin ulkopuolelta tulevien tukien mahdollista tulevaa sääntelyä. On mielenkiintoista nähdä, miten ulkomaisten tukien tiukempi sääntely tulee vaikuttamaan yleisesti ulkomaisten tukien kohdentumiseen unionin jäsenvaltioiden alueilla toimiville yrityksille. Seuraavaksi tarkastelu keskittyy valtiontukiin ja niiden sääntelyyn poikkeusolosuhteissa, etenkin globaalien kriisien yhteydessä, ja erityisesti koronaviruspandemian yhteydessä tehtyihin valtiontukisääntelyn tilapäisiin puitteisiin ja komission niihin tekemiin muutoksiin. Valtiontukisääntelyn tilapäisiä muutoksia ja sallivampia tulkintoja peilataan sääntelyn perimmäisiin tavoitteisiin kilpailun vääristymisen estämisestä ja tehokkaiden sisämarkkinoiden ylläpidosta.

3 VALTIONTUET JA NIIDEN SÄÄNTELY POIKKEUSOLOSUHTEISSA

3.1 Lyhyesti komission roolista häiriö- ja kriisitilanteissa

Komission yleisenä tehtävänä on edustaa EU:n yleistä etua ja kriisitilanteiden yhteydessä komission rooli korostuu, sillä komissiolla on aloiteoikeus ja samalla se valvoo EU-oikeuden soveltamista. Komissio on pandemian alusta alkaen järjestänyt ylimääräisiä kriisikokouksia ja se yhteensovittaa ja ohjaa pandemiatoimia yleisellä tasolla. Komissio tukee kansallisia järjestelmiä antamalla tiedonantoja, kuten seuraavaksi käsiteltävät tiedonannot koskien valtiontukien tilapäisiä puitteita, jotka komissio on antanut pandemian aikana. Lisäksi komissio on pandemian yhteydessä antanut erilaisia suuntaviivoja ja suosituksia.⁶¹

Komission roolina pandemian yhteydessä on siis ollut koordinoita EU:n yhteisiä toimia pandemian torjumiseksi. Se on pyrkinyt määrätietoisesti vahvistamaan unionin terveydenhuoltosektoria ja lievittämään pandemian sosioekonomisia vaikutuksia unionin sisällä. Komission tehtävänä on myös ollut auttaa jäsenvaltioita koordinoimaan kansallisia toimiaan ja se on lisäksi tarjonnut puolueetonta tietoa koronaviruksesta ja sen leviämisen ehkäisytöistä.⁶² Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen perusti pandemian alussa

⁶¹ Kaila 2021, s. 502–504.

⁶² https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response_fi.

koronavirustyöryhmän, jonka tehtävänä on ja oli koota yhteen kaikki pandemian torjuntaan liittyvät toimet.⁶³

3.2 Aiempien globaalien kriisien vaikutukset valtiontukisääntelyyn

Vallitseva talous- ja yhteiskuntapolitiittinen tilanne vaikuttaa merkittävästi kulloinkin toteutettavaan valtiontukipolitiikkaan, sillä sen avulla pyritään huolehtimaan tehokkaasta kilpailusta ja vapaakaupan toimivuudesta.⁶⁴ Unionilla on aiempien kriisien yhteydessä ollut vaikeuksia pitää kiinni niin sanottujen normaaliaikojen valtiontukipolitiikasta. Sekä finanssikriisi että syyskuun 2001 terroriteot olivat sellaisia systemaattisia kriisejä, joiden yhteydessä komissio suunnitteli ja toteutti erilaisia tilapäisiä valtiontukisääntöjen joustoja.⁶⁵ Syyskuussa 2001 koko maailmaa järkyttäneet terroriteot vaikuttivat muutaman päivän ajan koko maailman lentoliikenteeseen ja tällöin komissio hyväksyi Ranskan ja Saksan tukiohjelmat, joilla oli tarkoitus kattaa lentoyhtiöille ilmatilan sulkemisesta aiheutuneita liiketappioita. Tukiohjelmat perustuivat SEUT 107(2)(b) artiklaan.⁶⁶ Komissio katsoi tällöin, että tapahtuman luonne, uhrien suuri lukumäärä, vahinkojen laajuus ja tapahtuman vaikutukset maailmantalouteen täyttivät artiklan tarkoittaman poikkeuksellisen tapahtuman kriteeristön.⁶⁷

Vuonna 2008 puhjennut finanssikriisi johti laajoihin valtioiden interventioihin erityisesti rahoituslalla. Rahoitusmarkkinoiden toiminnoilla on luonnollisesti ratkaiseva vaikutus yritysten perustoimintoihin ja lisäksi myös investointikykyyn, ja tämän vuoksi Euroopan keskuspankki ja muut EU-instituutiot sekä myös jäsenvaltiot joutuivat pankeille maksettujen tukien avulla huolehtimaan rahoitusmarkkinoiden toimivuudesta. Tässä yhteydessä on huomioitava, että ainoastaan jäsenvaltion maksamat tuet olivat kilpailuoikeuden näkökulmasta valtiontukia, joille komissio antoi hyväksynnän.⁶⁸ Kriisin seurauksena yleinen keskustelu valtion ja valtion tukitoimien merkityksestä kiihtyi unionissa ja komission oli pakko muuttaa valtiontukisääntelyä tietyiltä osin, jotta finanssisektorin tukitoimet olisivat mahdollisia.⁶⁹

⁶³ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response/european-commissions-coronavirus-response-team_fi.

⁶⁴ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 19.

⁶⁵ Raitio – Miettinen 2021, s. 164.

⁶⁶ Komission tiedonanto, Yhdysvalloissa suoritettujen terrori-iskujen seuraukset ilmailualalla, COM (2001) 574, 10.10.2001.

⁶⁷ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 194 ja Komission tiedonanto, Yhdysvalloissa suoritettujen terrori-iskujen seuraukset ilmailualalla, COM (2001) 574, 10.10.2001.

⁶⁸ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 22.

⁶⁹ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 31.

Finanssikriisin yhteydessä omaksuttiin erityinen valtiontukisäännöstö, joka koski vaikeuksiin ajautuneille rahoituslaitoksille annettuja valtiontukia. Tällä erityisellä säännöstöllä pyrittiin varmistamaan rahoitustoiminnan kannalta kriittisten rahoituslaitosten tukeminen normaalitilanteessa sovellettavasta valtiontukia koskevasta sääntelystä huolimatta. Tämä tarkoitti, että tavanomaiset pelastamis- ja rakenneuudistuksia koskevat säännökset voitiin sivuuttaa, kun kyseessä oli vakaviin vaikeuksiin ajautuneet rahoituslaitokset. Tällöin oikeusperustana valtiontukisäännösten poikkeussääntelylle toimi SEUT 107(3)(b) artiklassa tarkoitettu poikkeus, joka edellä käsitellyn tavoin sallii tuen myöntämisen silloin, kun sillä pyritään poistamaan jäsenvaltioiden taloudessa oleva vakava häiriö.⁷⁰

Kansainvälinen finanssikriisi siis korosti valtiontukisääntelyn merkitystä entisestään ja kriisin seurauksena yleinen keskustelu valtiontuista ja niiden kohdentumisesta lisääntyi. Komissio hyväksyi 26. marraskuuta 2008 elvytyssuunnitelman Euroopan unionin talouden nopeaksi elvyttämiseksi, ja erityinen valtiontukisäännöstö oli merkittävä osa tätä elvytyssuunnitelmaa. Väliaikaisesti väljempi tukitoimien salliminen mahdollisti kriittisten rahoituslaitosten tukemisen poikkeuksellisessa tilanteessa. Komissio antoi loppuvuonna 2008 sekä alkuvuodesta 2009 nopealla aikataululla kolme erillistä tiedonantoa valtiontukipolitiikan roolista finanssikriisin yhteydessä ja sen merkittävästä roolista kriisin jälkeisessä elpymisprosessissa. Vuosina 2007–2014 komissio teki yli 450 eri jäsenvaltioiden finanssisektoreiden toimijoita koskevaa hyväksyvää valtiontukipäätöstä.⁷¹

Kun finanssikriisi oli laantunut, komissio keskittyi valtiontukisääntöjen uudistamiseen ja vuonna 2012 se käynnistikin laaja-alaisen valtiontukisääntöjen uudistuksen, jonka tavoitteena oli varmistaa se, että kriisin jälkeiset julkiset menot suunnattaisiin tavalla, joka parhaiten tukisi pitkän ajan kasvutavoitteita.⁷² Vuonna 2012 käynnistetyn valtiontukiudistuksen päätavoitteena oli edellä mainitun mukaisesti jäsenvaltioiden julkisten varojen käytön tehokkaampi kohdentaminen ja edelleen kasvun tukeminen. Lisäksi uudistus pyrki tiivistämään komission ja jäsenvaltioiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Tarkoituksena oli myös keskittää komission voimavarat sellaisiin tapauksiin ja tukitoimenpiteisiin, joilla oli suurin merkitys sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta. Käytännön näkökulmasta tavoitteena oli myös yksinkertaistaa ja nopeuttaa valtiontukimenettelyjä ja koko tukiprosessia.

⁷⁰ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 455–456.

⁷¹ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 31–32.

⁷² Komission tiedonanto 8.5.2012.

Uudistuksen myötä annetut uudet säädökset kuten yleinen ryhmäpoikkeusasetus astuivat voimaan 1. heinäkuuta 2014.⁷³

3.3 Koronaviruspandemian yhteydessä tehdyt toimenpiteet

Covid-19:n suorana seurauksena voidaan pitää globaalien markkinoiden ennennäkemätöntä taloudellista painetta pitää yllä yritysten toimintakykyä tilanteessa, jossa monen yrityksen varat ehtyivät ja yrityksillä ei ollut mahdollisuuksia jatkaa toimintaansa normaaliin tapaan. Kriisin leviäminen ympäri maailmaa aiheutti yhä useammalle yritykselle tarpeen saada likviditeettiä, jotta ne voisivat selviytyä epävarmassa taloudellisessa tilanteessa. Covid-19 aiheutti koko globaaliin talouteen tiettyä epävarmuutta, joka johti siihen, että yritysten oli vaikeampaa saada rahoitusta perinteisistä lähteistä. On selvää, että tällainen tilanne vaati jäsenvaltioilta toimenpiteitä, joilla toisaalta pyrittiin hillitsemään meneillään olevaa terveyskriisiä ja toisaalta reagoimaan pandemian taloudellisiin seurauksiin. Voidaan sanoa, että globaalista terveydellisestä kriisistä kasvoi nopeasti myös globaali taloudellinen kriisi.

Komissio julkaisi 13. maaliskuuta 2020 lehdistötiedotteen, jossa se esitti koordinoituja eurooppalaisia toimia koronaviruksen taloudellisten vaikutusten torjumiseksi. Lehdistötiedotteessa komissio toteaa, että Covid-19 tartuntoja oli jo tuossa vaiheessa kaikissa jäsenvaltioissa ja se muodosti vakavan kansanterveydellisen uhan jäsenvaltioiden kansalaisille, yhteiskunnille sekä talouksille. Lehdistötiedotteessa todetaan, että EU:n valtiontukisääntöjen avulla jäsenvaltiot voivat toteuttaa tehokkaita ja nopeita toimia tukeakseen kansalaisia ja yrityksiä, jotka ovat ajautuneet taloudellisiin vaikeuksiin Covid-19-epidemian vuoksi. Lisäksi komissio esittää tiedotteessa EU:n finanssipoliittisen kehyksen tarjoaman täyden jouston käyttöönottoa ja EU:n talousarvion käyttöönottoa.⁷⁴ Jo tässä vaiheessa oli siis selvää, että komissio tulee antamaan tiedoksi tilapäiset puitteet, joiden perusteella mahdollistetaan sallivimpia tukitoimenpiteitä kuin normaalioloissa.

Kuten jo aiemmin tutkielmassa on tullut ilmi, kriisiaikoina jotkin jäsenvaltiot noudattavat anteliaampaa valtiontukipolitiikkaa kuin toiset jäsenvaltiot.⁷⁵ Jo Covid-19:n alussa maaliskuussa 2020 kävi ilmi, että sisämarkkinoiden häiriö tulisi olemaan merkittävä ja

⁷³ Komission tiedonanto 8.5.2012 ja Alkio – Hyvärinen 2016, s. 33.

⁷⁴ Euroopan komissio 13.3.2020.

⁷⁵ Raitio – Miettinen 2021, s. 164.

valtiontukia tulitaisiin tarvitsemaan talouden ylläpitämisen ja elpymisen kannalta. Jäsenvaltiot joutuivat nopealla aikataululla reagoimaan viruksen leviämisen estämiseksi erilaisin toimenpitein; tapahtumia peruttiin, kouluja suljettiin ja liikkumista sekä matkustamista rajoitettiin.⁷⁶ Komissio suhtautui heti alusta alkaen lähtökohtaisesti myönteisesti valtiontuen hyödyntämiseen yhtenä keinona Covid-19:n aiheuttaman taloudellisen kriisin hidastamiseen ja taltuttamiseen.⁷⁷

Komissio on pandemian aikana antamissaan tiedonannoissaan katsonut Covid-19:n sellaiseksi poikkeukselliseksi tapahtumaksi, jonka aiheuttama taloudellinen vahinko voidaan korvata SEUT 107(2)(b) artiklan nojalla. Lisäksi komissio on katsonut jo vuoden 2020 maaliskuusta lähtien, että Covid-19:n mukanaan tuomat ongelmat aiheuttavat vakavia häiriöitä jäsenvaltioiden talouksiin SEUT 107(3)(b) artiklan tarkoittamalla tavalla.⁷⁸ Komissio julkaisi tilapäiset puitteet valtiontukien joustavammalle tulkinnalle ja hallinnoimiselle ensimmäisen kerran 19.3.2020 ja on joulukuuhun 2021 mennessä muuttanut niitä kuudesti, viimeisimmän kerran marraskuussa 2021. Nyt jälkikäteen tarkasteltuna tilapäiset puitteet eivät Covid-19:n alkuvaiheessa soveltuneet erityisen hyvin suurien vahinkojen kattamiseen tai riskialoilla toimivien suurien yritysten tukemiseen.⁷⁹ Vahingot olivat joissakin tapauksissa niin merkittäviä, että niitä ei voitu kattaa tilapäisten puitteiden mahdollistamien enimmäismäärien ja tukimuotojen avulla.

Komission mukaan tilapäisillä puitteilla on pyritty varmistamaan asianmukainen tasapaino yrityksille myönnettyjen tukitoimenpiteiden positiivisten vaikutusten ja toisaalta kilpailuun ja kauppaan sisämarkkinoilla kohdistuvien negatiivisten vaikutusten välillä. Tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyjen tukien avulla on tarkoitus edistää taloudellisen toiminnan jatkuvuutta pandemian aikana ja tarjota taloudelle ja yrityksille hyvät edellytykset selviytyä kriisistä. Valtiontukien valvonnan avulla varmistetaan, että kansalliset toimenpiteet todella auttavat tehokkaasti kriisistä kärsiviä yrityksiä ja että sisämarkkinoille ei kuitenkaan aiheutuisi kohtuuttomia vääristymiä tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyjen tukien johdosta.⁸⁰ Komission mukaan tilapäisten puitteiden päätarkoituksena on ollut antaa kohdennettua ja oikeasuhtaista tukea muutoin elinkelpoisille yrityksille, jotka ovat ajautuneet taloudellisiin

⁷⁶ Raitio – Miettinen 2021, s. 166.

⁷⁷ Oinonen 2020, s. 569.

⁷⁸ Raitio – Miettinen 2021, s. 165

⁷⁹ Raitio – Miettinen 2021, s. 170.

⁸⁰ Euroopan komissio 18.11.2021.

vaikeuksiin pandemian vuoksi.⁸¹ Komissio on kahden vuoden ajan arvioinut jatkuvasti tilapäisten puitteiden toimivuutta ja tehnyt niihin tarvittavia muutoksia sekä jatkanut niiden voimassaoloa ja mahdollistanut uusia tukimuotoja. On ymmärrettävää, että pandemian alussa puitteisiin tehtiin nopeammalla aikataululla muutoksia ja laajennuksia, kun tilanne muuttui nopeasti ja pandemian vaikutukset talouteen alkoivat näkyä entistä selkeämmin. Seuraavaksi käydään läpi komission maaliskuussa 2020 julkaisema tiedonanto koskien valtiontukien tilapäisiä puitteita sekä niihin vuosina 2020 ja 2021 tehdyt muutokset.

3.3.1 Komission tiedonannot koskien valtiontukien tilapäisiä puitteita

Maaliskuussa 2020 komissio julkaisi SEUT 107(3)(b) artiklan perusteella ”Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa”. Ensimmäisessä tiedonannossa komissio perusteli tilapäisten toimenpiteiden tarvetta käsittelemällä tiedonannon alussa Covid-19:n vaikutuksia talouteen ja yleisesti kertomalla epidemian tilanteesta unionissa. Nämä puitteet mahdollistivat jäsenvaltioille erilaisia toimenpiteitä, joilla ne pystyivät reagoimaan pandemian aiheuttamaan taloudellisen kriisiin. Puitteiden perusteella jäsenvaltiot voivat a) perustaa järjestelmiä, joissa voidaan myöntää suorina avustuksina, valikoivina veroetuuksina ja ennakkomaksuina enintään 800 000 euroa yritystä kohti, b) myöntää valtion takauksia yritysten ottamille pankkilainoille, c) myöntää korkotuettuja julkisia lainoja yrityksille ja d) tarjota lyhytaikaisia vientiluottovakuutuksia. Komissio totesi tiedonannossa, että SEUT 107(3)(b) artiklan tarkoittama vakava häiriö vaikutti kaikkien jäsenvaltioiden talouksiin sillä tavalla, että tukia olisi mahdollista myöntää ainakin 31.12.2020 asti. Tukea oli tilapäisten joustojen perusteella mahdollista myöntää sellaisille yrityksille, joiden vaikeudet johtuivat nimenomaan Covid-19-epidemiasta tai olivat ainakin alkaneet vasta 31.12.2019 jälkeen.⁸²

Komissio teki jo varsin varhain, huhtikuun alussa 2020, ensimmäisen muutoksen tilapäisiin puitteisiin. 4. huhtikuuta 2020 julkaistussa muutoksessa komissio tarjosi jäsenvaltioille SEUT 107(3)(c) artiklaan perustuvia tukimuotoja Covid-19-epidemiaan liittyvään tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Kyseisen artiklan perusteella komissio mahdollisti tukimuotoja epidemiaan liittyvien tuotteiden testauslaitosten rakentamiseen ja parantamiseen sekä

⁸¹ Euroopan komissio 29.6.2020.

⁸² Komission tiedonanto 19.3.2020.

epidemian torjuntaan tarvittavien tuotteiden, kuten maskien, tuotantoon. Komissio myös tarkensi muutoksessa, että vuoden 2020 alun jälkeen vaikeuksiin joutuneiden yritysten ei tarvinnut erikseen osoittaa, että taloudelliset vaikeudet johtuivat nimenomaan pandemiasta.⁸³

Huhtikuussa 2020 hyväksytyillä muutoksilla laajennettiin maaliskuussa 2020 julkaistuja tilapäisiä puitteita lisäämällä niihin viisi uutta tukitoimenpidettä. Muutos mahdollisti jo edellä mainitun tuen koronavirukseen liittyvään tutkimus- ja kehitystyöhön sekä tuen testauslaitosten rakentamiseen ja skaalaukseen sekä tuen koronaviruspandemian torjunnassa tarvittavien tuotteiden tuotantoon. Ensimmäisessä muutoksessa mahdollistettiin myös verojen ja sosiaaliturvamaksujen lykkäysten muodossa myönnettävä kohdennettu tuki, jonka nojalla jäsenvaltiot pystyivät myöntämään lykkäyksiä verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamiseen sellaisilla aloilla tai alueilla, jotka kärsivät eniten pandemian vaikutuksista. Lisäksi komissio esitteli palkkakustannuksiin myönnettävän kohdennetun tuen, jonka perusteella jäsenvaltiot voisivat osallistua koronaviruksesta eniten kärsivillä aloilla tai alueilla toimivien yritysten palkkakustannuksiin.⁸⁴

Toisen muutoksen komissio teki 13. toukokuuta 2020, ja sen yhteydessä tilapäisiin puitteisiin lisättiin kokonaan uusi jakso, jonka perusteella pääomituloja oli mahdollista tehdä. Lisäksi komissio korosti vihreitä ja digitaalisia investointeja, joita voisi myöntää valtiontukina. Toinen muutos myös tarkensi mahdollisuutta yhdistää tilapäisten puitteiden mahdollistamia tukia ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sekä *De minimis*-asetuksen mukaisia tukia. Toisessa muutoksessa esiteltiin uusi rahoitusalan ulkopuolisia pääomituloja koskeva jakso, joka kohdentui ennen pandemiaa elinkelpoisina pidettyjen yritysten pitämiseen markkinoilla oman pääoman ehtoisten investointien avulla. Pääomitulojen kilpailua vääristävien vaikutusten minimoimiseksi komission pääomituloehdot sisälsivät vaatimuksia ja kriteerejä, joiden pyrkimys oli varmistaa pääomituloet viimesijaisena tukimuotona. Komission mukaan pääomituloja olisi myönnettävä vain, jos mitään muuta sopivaa ratkaisua ei olisi käytössä ja tukien olisi oltava yleisen edun mukaisia. Toisen muutoksen yhteydessä komissio esitteli lisäksi jäsenvaltioille mahdollisuuden tukea koronaviruspandemian takia taloudellisissa vaikeuksissa olevia yrityksiä tarjoamalla niille etuoikeudeltaan huonompia velkoja edullisilla ehdoilla.⁸⁵

⁸³ Komission tiedonanto 4.4.2020.

⁸⁴ Komission tiedonanto 4.4.2020.

⁸⁵ Komission tiedonanto 13.5.2020.

Kesäkuun 2020 lopussa julkaistussa kolmannessa muutoksessa komissio tarkensi SEUT 107(2)(b) artiklan mukaista vahingonkorvaustukia koskevaa politiikkaansa. Kuten aiemmin tutkielmassa on esitetty, SEUT 107(2)(b) artikla mahdollistaa tukien myöntämisen poikkeuksellisten tapahtumien yhteydessä, kun tietyt edellytykset täyttyvät. Vahingonkorvaustuki mahdollisti sellaisten vahinkojen korvaamiseen, jotka aiheutuivat suoraan Covid-19-epidemiasta, kuten karanteenitoimenpiteistä.⁸⁶ Tässä yhteydessä komissio joutui vaikean tehtävän eteen arvioidessaan, mitkä vahingot olivat seurasta suoraan pandemiasta ja mitkä taas johtuivat yleisen taloudellisen tilanteen heikentymisestä. Kolmannen muutoksen mukaan muu tuki, jolla puututtaisiin yleisemmin pandemian aiheuttamaan talouden laskusuhdanteeseen, arvioitaisiin kuitenkin edelleen SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla ja tilapäisten puitteiden perusteella. Lisäksi tilapäisten puitteiden mahdollistamat tuet laajennettiin koskemaan myös tiettyjä mikro- ja pienyrityksiä, jotka olivat kohdanneet taloudellisia vaikeuksia jo ennen pandemiaa.⁸⁷

Neljännän muutoksen komissio julkaisi lokakuussa 2020. Tällöin komissio pidensi tilapäisten puitteiden mahdollistamien tukien myöntämisaikaa kesäkuun 2021 loppuun asti, koska oli selvää, että yritysten tarve sallivimmille tukitoimille tulisi jatkumaan vuodenvaihteen yli. Pääomituloja koskevaa tukea puolestaan oli neljännän muutostiedonannon mukaan mahdollista myöntää syyskuun 2021 loppuun asti. Tilapäisten puitteiden voimassaoloa oli tarpeen jatkaa, jotta voitiin tehokkaasti vastata yritysten tarpeisiin ja samalla suojella unionin sisämarkkinoita. Neljännessä muutoksessa avustuksia, lainoja ja takauksia koskevaa sääntelyä tarkennettiin ja tilapäisiin puitteisiin lisättiin kattamattomia kiinteitä kustannuksia koskeva jakso. Kattamattomia kiinteitä kustannuksia koskevalla tuella jäsenvaltiot voivat tukea yrityksiä, joiden liikevaihto oli pandemian vuoksi supistumassa vähintään 30 prosenttia verrattuna vuoden 2019 vastaavaan ajanjaksoon. Tukimuoto mahdollisti enintään kolmen miljoonan tuen yhtä yritystä kohden.⁸⁸

Tammikuun lopussa 2021 tehdyssä viidennessä muutoksessa komissio pidensi edelleen tilapäisten puitteiden tukien myöntöaikaa vuoden 2021 loppuun asti. Avustusmuotoisissa tuissa tukien enimmäismäärää korotettiin 800 000 eurosta 1,8 miljoonaan euroon ja kattamattomien kiinteiden kustannusten osalta aiemmin mainitusta kolmesta miljoonasta eurosta kymmeneen

⁸⁶ Komission tiedonanto 29.6.2020.

⁸⁷ Komission tiedonanto 29.6.2020.

⁸⁸ Komission tiedonanto 13.10.2020.

miljoonaan euroon.⁸⁹ Kyse oli merkittävistä määrällisistä korotuksista. Tukien enimmäismäärää oli tarpeen korottaa, sillä taloudellinen epävarmuus oli jatkunut jo pitkään ja jäsenvaltioiden hallitukset olivat joutuneet turvautumaan toimiin talouden rajoittamiseksi, jotta viruksen leviäminen saataisiin estettyä.⁹⁰

Viimeisimmän eli kuudennen muutoksen komissio teki marraskuussa 2021. Tällöin komissio totesi, että talouden oli jo havaittu elpyvän ja tilapäisten puitteiden voimassaoloa päätettiin jatkaa kesäkuun 2022 loppuun asti. Tarkoituksena oli, että jäsenvaltiot pystyvät tehokkaasti jatkamaan jo perustettuja tukijärjestelmiään ja samalla varmistamaan, että kriisistä edelleen kärsivät yritykset saavat tarvittavat tuet. Kuudennessa muutoksessa komissio esitteli kaksi uutta tukimuotoa, investointituet ja vakavaraisuustoimenpiteet. Investointitukien avulla jäsenmaiden on mahdollista paikata kriisin aiheuttamaa investointivajetta luomalla kannustimia yritysten toteuttamille investoinneille ja samalla käyttää tukea vihreän ja digitaalisen siirtymän tehostamiseen. Vakavaraisuustoimenpiteillä on tarkoitus suunnata yksityisiä varoja pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtäviin investointeihin. Tämän kuudennen tiedoksiannon yhteydessä komissio katsoi, että koska tilapäiset puitteet ovat olleet hyödyllinen väline Covid-19:n taloudellisten seurausten lieventämisessä, on toimenpiteiden rajoitettu jatkaminen 30. kesäkuuta 2022 asti jäsenvaltioilta saatu palaute huomioon ottaen tarkoituksenmukaista.⁹¹

3.3.2 Koronatuot Suomessa

Suomi on edellä käsiteltyjen tilapäisten puitteiden nojalla toteuttanut lukuisia tukitoimenpiteitä auttaakseen yrityksiä selviämään pandemian aiheuttamista taloudellisista vaikeuksista. Seuraavaksi esitellään lyhyesti muutama näistä tukitoimenpiteistä.

Komissio hyväksyi huhtikuussa 2020 Suomen kansallisen tukiohjelman Suomen talouden tukemiseksi koronaviruspandemian yhteydessä, jonka avulla tuettiin pandemiasta kärsiviä yrityksiä. Tukiohjelman hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta vastasi valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj. Tukiohjelman tarkoituksena ja tavoitteena oli tarjota likviditeettiä pandemiasta kärsiville yrityksille, jotta ne voivat jatkaa toimintaansa ja ylläpitää

⁸⁹ Komission tiedonanto 28.1.2021.

⁹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_21_261.

⁹¹ Euroopan komissio 18.11.2021.

työllisyyttä.⁹² Lisäksi Suomi esitteli tukiohjelman, jolla tuettiin Suomen taloutta koronaviruspandemian yhteydessä ja julkinen tuki myönnettiin suorina avustuksina, pääomasijoituksina, valikoivina veroetuuksina ja ennakkomaksuina sekä takaisinmaksettavina ennakoina, valtiontakauksina ja lainoina. Järjestelmä oli avoin kaikille muille paitsi maatalouden, kalastuksen ja vesiviljelyn alkutuotannon aloilla toimiville yrityksille.⁹³

Lentoyhtiö Finnair on hyötynyt tilapäisten puitteiden mahdollistamista tukimuodoista huomattavasti. On ymmärrettävää, että valtio on halunnut tukea sille merkittävää yhtiötä selviämään pandemian aiheuttamista taloudellisista vaikeuksista. Toukokuussa 2020 komissio hyväksyi tukitoimenpiteen, joka koostui valtiontakauksesta Finnairille myönnetylle 600 miljoonan euron lainalle, jonka avulla lievennettiin koronaviruspandemian taloudellisia vaikutuksia yhtiöön.⁹⁴ Tähän tukitoimenpiteeseen palataan luvussa neljä, jossa käsitellään tilapäisten puitteiden nojalla lentoyhtiöille myönnettyjä tukia ja niistä aiheutuneita valituksia. Komissio hyväksyi myös Suomen valtion suunnitteleman Finnairin pääomituksen, jossa valtio hankki lisää Finnairin osakkeita 10. kesäkuuta 2020 käynnistetyssä osakeannissa.⁹⁵ Lisäksi komissio hyväksyi vielä vuoden 2022 helmikuussa Finnairin tukemiseksi 48,62 miljoonan euron tukitoimenpiteen. Lainan muodossa myönnettävän tuen tarkoituksena on korvata lentoyhtiölle koronaviruspandemiasta ja viruksen leviämisen rajoittamiseksi asetetuista matkustusrajoituksista aiheutuneet vahingot.⁹⁶

3.3.3 Ryhmäpoikkeusasetuksen laajennus

Vuosina 2014–2023 sovellettava valtiontukien yleinen ryhmäpoikkeusasetus astui voimaan 1. heinäkuuta 2014. Asetuksen tavoitteena on nopeuttaa talouskasvua ja kilpailukykyä edistävien tukitoimenpiteiden käsittelyä sekä samalla siirtää komission valtiontukivalvonnan volyyymia eniten kilpailua vääristäviin tukiin. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla jäsenvaltiot voivat myöntää asetuksen edellytykset täyttäviä tukia ilman komission ennakkohyväksyntää. Vaikka ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta tuesta ei tarvitse tehdä komissiolle ennakoilmoitusta, on jäsenvaltion toimitettava komissiolle yhteenveto tukiohjelmasta tai tapauskohtaisesta tuesta 20

⁹² SA.57059.

⁹³ SA.56995.

⁹⁴ SA.56809.

⁹⁵ SA.57410.

⁹⁶ SA.63668.

työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimassaolon alkamisesta. Asetuksen perusteella voidaan myöntää muun muassa alueellisia investointi- ja toimintatukia, tukia pienille ja keskisuurille yrityksille, tukia tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan sekä tukea ympäristönsuojeluun ja energia-alalle.⁹⁷

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnetyllä tuella tulee olla kannustava vaikutus ja tuen pitää olla läpinäkyvää. Tuella on kannustava vaikutus, mikäli tuensaaja on jättänyt tukihakemuksen tuen myöntävälle viranomaiselle jo ennen hankkeen aloittamista. Jos hanke on aloitettu jo ennen tukihakemuksen jättämistä, tuella ei ole kannustavaa vaikutusta ja tuen myöntäminen on EU:n valtiontukisääntöjen vastaista. Läpinäkyvällä tuella viitataan tukeen, jonka määrä on mahdollista laskea ennakkoon ilman riskinarviointia. Läpinäkyväksi tueksi lasketaan muun muassa suorat avustukset, lainat, takaukset ja veroetuudet tietyin edellytyksin.⁹⁸

Heinäkuussa 2021 osana Covid-19:n yhteydessä tehtyjä toimenpiteitä komissio hyväksyi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen laajennuksen, jonka ansiosta jäsenvaltiot pystyvät toteuttamaan tietyjä tukitoimenpiteitä ilman komission ennakkovalvontaa. Laajennus koskee a) kansallisten viranomaisten myöntämiä tukia hankkeille, joita rahoitetaan tietyistä keskitetysti hallinnoituista EU:n ohjelmista unionin uuden monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa ja b) tietyjä valtiontukitoimenpiteitä, jotka tukevat vihreää ja digitaalista siirtymää ja jotka samalla edistävät toipumista koronaviruspandemian taloudellisista vaikutuksista. Komission mukaan tällaisten tukien vapauttaminen ennakoilmoitusvelvollisuudesta tekee sääntelystä merkittävästi yksinkertaisempaa ja helpottaa kyseessä olevien tukitoimenpiteiden nopeaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.⁹⁹

Ryhmäpoikkeusasetuksen laajennuksella yhdenmukaistetaan EU-ohjelmien piiriin kuuluvien kansallisten hankkeiden rahoitukseen sovellettavia EU:n rahoitusta ja valtiontukia koskevaa sääntelyä, jotta niiden soveltaminen olisi entistä yksinkertaisempaa. Sääntömuutokset koskevat muun muassa InvestEU-rahastosta tuettuja rahoitus- ja investointitoimia sekä Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeita eli Interreg-hankkeita. Laajennuksen myötä jäsenvaltiot voivat rahoittaa edellä mainittuja hankkeita suoraan ilman komission ennakkohyväksyntää. Komissio

⁹⁷ <https://tem.fi/yleinen-ryhmapoikkeusasetus>.

⁹⁸ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 257–259.

⁹⁹ Euroopan komissio 23.7.2021.

katsoo, että tällaiset tuet voidaan vapauttaa ennakoilmoitusvelvollisuudesta, koska ne tähtäävät yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen.¹⁰⁰

Jäsenvaltioille tarjotaan lisäksi lisää mahdollisuuksia antaa tukea vihreään ja digitaaliseen siirtymään siten, että ne voivat samalla nopealla aikataululla tukea yrityksiä, jotka tarvitsevat tukea ja rahoitusta koronaviruspandemian taloudellisten vaikutusten tasaamiseen ja neutraloimiseen. Komission mukaan vihreän ja digitaalisen siirtymän tavoitteiden kannalta tärkeät tukimuodot auttavat osaltaan myös valmistautumaan pandemian jälkeiseen aikaan, kun jäsenvaltioiden taloudet elpyvät pandemiasta. Ilmoitusvelvollisuudesta vapautetut uudet tukimuodot koskevat aloja, jotka ovat niin sanotun kaksoissiirtymän, eli vihreän ja digitaalisen siirtymän, merkittävimpiä painopisteitä. Asetuksen laajennuksen mukaiset tukimuodot koskevat tukea hankkeille, jotka liittyvät rakennusten energiatehokkuuteen, tukea vähäpäästöisten ajoneuvojen lataus- ja tankkausinfrastruktuurin rakentamiseen sekä tukea kiinteiden laajakaistaverkkojen, 4G- ja 5G-matkaviestinverkkojen rakentamiseen ja tietyille Euroopan laajuisen digitaalisen yhteen liitettävyyden infrastruktuurihankkeille sekä tukea tietyille avustusohjelmille.¹⁰¹

3.3.4 Kriisistä kohti talouden elpymistä – Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukiväline

Valtiontukisääntelyyn kohdistuvien täsmätoimien lisäksi komissio sekä muut unionin instituutiot reagoivat maailmalla vallitsevaan tilanteeseen tekemällä yhteisen suunnitelman unionin elpymiseksi. Pandemian myötä koettiin tarpeelliseksi tehdä koko unionin kattava laaja elpymissuunnitelma, jonka tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita toipumaan pandemiasta ja sen aiheuttamista vaikeuksista. Elpymissuunnitelmaa kutsutaan Next Generation EU -hankkeeksi. Komission mukaan hanke tarjoaa ainutkertaisen tilaisuuden uudistaa jäsenvaltioiden ja koko unionin taloutta ja yhteiskuntaa ja samalla se edesauttaa rakentamaan unionia, joka toimii kaikkien etujen mukaisesti.¹⁰² Euroopan unionin johtajat sopivat heinäkuussa 2020 1 824,3 miljardin euron paketista, jonka 1 074,3 miljardin euron suuruinen monivuotinen rahoituskehys yhdistetään Next Generation EU -hankkeen avulla toteutettaviin elpymis- ja palautumistoimiin. Next Generation EU -hankkeen myötä vahvistettu monivuotinen unionin rahoituskehys on yksi

¹⁰⁰ Euroopan komissio 23.7.2021.

¹⁰¹ Euroopan komissio 23.7.2021.

¹⁰² https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fi.

tärkeimmistä välineistä, joilla koronapandemian sosioekonomisia seurauksia lieventämään tarkoitettu elpymispaketti toteutetaan. Sen tarkoituksena on auttaa unionia sen keskeisten ja ajankohtaisten politiikkojen, erityisesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, digitaalisen siirtymän ja pandemiasta palautumisen kautta. Rahoituskehityksen ja Next Generation EU -hankkeen yhdistämisen lisäksi unionin johtajat sopivat, että 30 prosenttia kehityksen ja hankkeen kokonaisuudesta tulisi kohdentaa unionin ilmastohankkeisiin.¹⁰³

Euroopan unioni hyväksyi vuoden 2021 alussa jättimäisen elvytys-, elpymis- ja palautumistukivälineen (*Recovery and Resilience Facility*) osana Next Generation EU -hanketta. Elpymis- ja palautumistukivälineen tärkeimpänä tavoitteena on parantaa unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhtenäisyyttä sekä samalla edesauttaa jäsenvaltioiden taloudellista palautumiskykyä Covid-19:n taloudellisista seurauksista. Palautumisvälineen rahoituksen määrä unionin jäsenvaltioille on kokonaisuudessaan huimat 672,5 miljardia euroa ja avustuksista 70 prosenttia on myönnetty ja myönnetään vuosina 2021 ja 2022. Loput avustuksista on tarkoitus kohdentaa jäsenvaltioille vuonna 2023. Edellä mainitusta summasta 312,5 miljardia euroa on avustuksia ja 360 miljardia euroa on lainoja. Avustuksien jako jäsenvaltioiden välillä perustuu jäsenvaltioiden elintasoon, väestömäärään ja lisäksi työttömyysasteeseen vuosina 2015–2019. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus hakea avustusten lisäksi lainoja, jos niille myönnetty avustukset eivät ole riittäviä kattamaan jäsenvaltioiden kaavailemia uudistuksia ja investointeja.¹⁰⁴

Elpymis- ja palautumistukiväline rahoitetaan unionin yhteisvastuullisilla joukkovelkakirjoilla, jotka komissio on laskenut liikkeelle. Varoilla on tarkoitus rahoittaa kuuden unionin laajuisesti merkittävän politiikan toteuttamista. Nämä kuusi politiikan osa-alueita ovat teollisuuden vihreä siirtymä; digitaalinen muutos; älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, johon luetaan mukaan taloudellinen yhteenkuuluvuus, työpaikat, tuottavuuden ja kilpailukykyyn edistäminen, tutkimustoiminta, kehittäminen ja innovointi, sekä lisäksi toimivat sisämarkkinat, joilla operoi vahvoja pieniä ja keskisuuria yrityksiä; sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky tavoitteena parantaa kriisivastetta ja kriisivalmiutta sekä seuraavalle sukupolvelle, eli lapsille ja nuorille, suunnatut

¹⁰³ <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-recovery-plan/>.

¹⁰⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2022, s. 23–24.

toimintapolitiikat, kuten koulutus ja osaaminen. Elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteet heijastuvat samalla myös lähivuosien tuleviin valtiontukiudistuksiin.¹⁰⁵

Kuten edellä on todettu, elpymis- ja palautumistukivälineen varat hankitaan unionin tasolla ja niiden käyttöä säännellään unionin lainsäädännössä. Jäsenvaltioiden rooli rahoituksen jakajana edellyttää, että jäsenvaltiot noudattavat rahoituksen käyttämisessä valtiontukisääntöjä.¹⁰⁶ Unionin siirtyessä pandemian aiheuttaman kriisin hallinnasta talouden elpymisen vaiheeseen valtiontuen valvonta tulee komission mukaan olemaan osa elpymis- ja palautumistukivälineen toimintaa ja helpottamaan sitä. Komissio tulee varmistamaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, että tukivälineestä tuettavat toimet ovat valtiontukisääntöjen mukaisia ja pitää jäsenvaltioilta tukivälineen yhteydessä saatujen valtiontukia koskevien ilmoitusten kokonaisvaltaista arviointia ensisijaisen tärkeänä asiana.¹⁰⁷ Koska elpymis- ja palautumistukivälineestä saadun rahoituksen käyttämisessä tulee noudattaa valtiontukisääntöjä, on erityisen tärkeää, että komissio valvoo tehokkaasti jäsenvaltioiden elpymistä ja palautumista koskevia suunnitelmia ja niiden toteutusta. On koko unionin yhteisen edun mukaista, että tukivälineen avulla myönnettyt tuet soveltuvat sisämarkkinoille ja samalla auttavat jäsenvaltioita elpymään pandemian taloudellisista seurauksista.

3.4 Ovatko koronaviruskriisi ja finanssikriisi vertailukelpoisia keskenään?

Sekä koronaviruskriisillä että finanssikriisillä on ja oli globaaleja, kauaskantoisia vaikutuksia jäsenvaltioiden talouksiin ja unionin sisämarkkinoihin. Finanssikriisin jälkeisenä aikana valtioiden hallitusten rooli talouden hallinnassa näytti jäävän taka-alalle ja globalisaation merkitys kasvoi, vaikkakin globalisaatio sai osakseen myös kyseenalaistusta. Nyt koronan aikana jäsenvaltioiden hallitusten rooli puolestaan on merkittävä, sillä hallitukset pääosin päättävät niistä toimista, joiden avulla kriisiä hallitaan.¹⁰⁸ Valtiontukien tilapäisillä puitteilla mahdollistetaan jäsenvaltioille tukien myöntäminen niiden perusteella, mutta ne eivät velvoita jäsenvaltioita hyödyntämään niitä.

¹⁰⁵ Raitio – Miettinen 2021, s. 190.

¹⁰⁶ Raitio – Miettinen 2021, s. 190.

¹⁰⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fi#elpymis-ja-palautumistukivline.

¹⁰⁸ Van Weeghel 2020, s. 733.

Merkittävin ero kriisien välillä on nähtävissä niiden alkuperissä.¹⁰⁹ Finanssikriisin perusta oli sisäsyntyinen (*endogenous*), mutta koronakriisin sai alkunsa ulkosyntyisestä (*exogenous*) ongelmasta. Sisäsyntyisellä kriisillä viitataan kriisiin, joka saa alkunsa systeemin sisällä olevasta seikasta, finanssikriisin tapauksessa Yhdysvaltojen asuntolainamarkkinoilta. Kriisi sai alkunsa muun muassa harkitsemattomista ja huonosti riskiarvioituista luottotuotteista, harhaanjohtavasta pankkipääomasta ja suurista taseen ulkopuolisista veloista. Kriisin voidaan siis sanoa olleen puhtaasti sisäsyntyinen.¹¹⁰ Termillä ulkosyntyinen puolestaan systeemin ulkopuoliseen seikkaan, kuten tietyn viruksen aiheuttamaan pandemiaan, joka koronan tapauksessa levisi nopeasti ympäri maailman. Jo huhtikuussa 2020 kansainvälinen valuuttarahasto ennusti, että maailman talous tulisi vuonna 2020 supistumaan 3%, kun finanssikriisistä vastaavasti aiheutunut supistuminen vuonna 2009 oli 0,7%.¹¹¹

Taloustieteilijät ovat ennustaneet, että koronakriisin pitkäaikaisvaikutukset tulevat ylivoimaisesti ylittämään finanssikriisistä aiheutuneet vaikutukset. Koronaviruksen laajuus ja sen nopea leviäminen ovat tehneet kriisistä vaikeammin hallittavan, ja tilanteen epävarmuutta lisää edelleen epätietoisuus pandemian kestosta. Vaikka pandemioita ja taloudellisia kriisejä on ollut ennenkin, on koronakriisi vaikuttanut globaaliin talouteen ennennäkemättömän laajalla voimakkuudella.¹¹² Eroavaisuuksia on kriisien alkuperien lisäksi siinä, millaisiin yritystoimintoihin kullakin kriisillä on ollut laajoja vaikutuksia. Vaikka sekä koronakriisillä ja finanssikriisillä on eittämättä jonkinlaisia vaikutuksia jokaiseen talouden osa-alueeseen ja kaikkiin toimialoihin, kohdistuivat finanssikriisin vaikutukset erityisesti eri finanssialan instituutioihin, kuten pankkeihin sekä vakuutus- ja rahoituslaitoksiin.¹¹³ Koronakriisin negatiiviset vaikutukset puolestaan kohdentuvat erityisesti muun muassa matkailu-, hotelli- ja ravintola-alalle.¹¹⁴

Kriiseillä voidaan nähdä olevan kolme yhteistä taloudellista tekijää; epävarmuus, talouden sortuminen ja tapa reagoida kriisiin. Kummankaan kriisin pitkäaikaisia vaikutuksia ei voinut ennustaa kriisin alkaessa, ja esimerkiksi osakemarkkinoiden romahtamisessa kriisien alkuvaiheissa on nähtävissä samankaltaisuuksia. Molempiin kriiseihin on reagoitu raha- ja

¹⁰⁹ Riedel – Wilson – Cranley 2020, s. 116.

¹¹⁰ Danielsson – Macrae – Vayanos – Zigrand 26.3.2020.

¹¹¹ Duncan 19.5.2020.

¹¹² Brokelind – Hansson 2020, s. 755.

¹¹³ Danielsson – Macrae – Vayanos – Zigrand 26.3.2020.

¹¹⁴ Biondi 2020, s. 20.

talouspoliittisilla toimenpiteillä, joilla on ollut merkittävä rooli taloudellisten vaikutusten hallitsemisessa ja talouden elpymisessä.¹¹⁵

Komissio sovelsi finanssikriisin yhteydessä ”*flexibility on the means but consistency in the principles*” -lähestymistapaa, jota voidaan pitää, ainakin osaltaan, varsin osuvana lähestymistapana myös koronakriisin yhteydessä.¹¹⁶ Lähestymistavalla viitataan siihen, että unionin perustana olevista periaatteista ei tule kriisitilanteessakaan poiketa, mutta periaatteita toteuttavista toimenpiteistä voidaan kriisiaikoina tehdä joustavimpia ja sallivimpia sekä kulloiseenkin kriisiin sopivia. Kumpaankin kriisiin komissio on reagoinut joustavoittamalla valtiontukisääntelyä, joskin Covid-19:n yhteydessä joustot ovat olleet laaja-alaisempia ja kohdistuneet moneen eri toimialaan, kun finanssikriisin yhteydessä tuet kohdistuivat pääosin jäsenvaltioiden kriittisille rahoituslaitoksille. Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka molemmilla kriiseillä on ollut samankaltaisia vaikutuksia jäsenvaltioiden talouksiin ja sisämarkkinoihin, ne eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään.

3.5 Valtiontukitoimenpiteitä koskevat tilapäiset kriisipuitteet talouden tukemiseksi Ukrainaan kohdistuneen Venäjän hyökkäyksen jälkeen

Viimeisimpänä Venäjän sotilaallinen hyökkäys Ukrainaan on aiheuttanut tarpeita joustavoittaa valtiontukisääntelyä tietyiltä osin. Komissio hyväksyi 23. maaliskuuta 2022 tilapäiset valtiontukisäännöt EU:n talouden tukemiseksi Venäjän Ukrainaan kohdistuman hyökkäyksen johdosta. Kriisipuitteilla on tarkoitus lieventää Venäjän hyökkäyksen EU:n talouteen aiheuttamia haitallisia vaikutuksia. Talouteen kohdistuvat negatiiviset vaikutukset johtuvat lähinnä Venäjään kohdistuneista pakotteista.¹¹⁷

Puitteiden nojalla jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön yritystukiohjelmia sellaisten yritysten tukemiseksi, joihin kriisi tai siihen liittyvät pakotteet ja vastapakotteet vaikuttavat. Tukea voidaan lisäksi myöntää myös taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille. Yhdelle yritykselle voidaan kriisipuitteiden nojalla myöntää enintään 400 000 euroa tukea vuoden 2022

¹¹⁵ Strauss-Kahn 5.5.2020.

¹¹⁶ Oinonen 2020, s. 608, alaviite 67.

¹¹⁷ Komission tiedonanto 23.2.2022.

loppuun ulottuvalla jaksolla. Tuki voi olla esimerkiksi suora avustus, oman pääomanehtoinen rahoitus tai verotuki.¹¹⁸

Lisäksi jäsenvaltioilla on kriisipuitteiden nojalla mahdollisuus myöntää markkinahintaa alhaisempia lainoja ja takauksia yritysten investointeihin tai käyttöpääomatarpeisiin. Myös sähkön ja kaasun hinnannousu on huomioitu kriisipuitteissa; jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus kompensoida yrityksille kuluja, jotka johtuvat sähkön ja kaasun hinnannoususta. Tällainen tuki voidaan myöntää yritykselle missä tahansa muodossa, myös suorina avustuksina. Tilapäiset kriisipuitteet ovat alustavasti voimassa 31. joulukuuta 2022 asti. Kuten pandemiaan liittyvien tilapäisten puitteiden yhteydessä, komissio arvioi ennen tilapäisten puitteiden voimassaolon päättymistä, onko puitteiden voimassaoloa tarpeen jatkaa.¹¹⁹

Kuten edellä on todettu, valtiontukien sääntelyn tilapäinen joustavoittaminen kriisitilanteiden yhteydessä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tukea yrityksiä niiden kohdatessa taloudellisia ongelmia kriisien aikana. Finanssikriisi, koronaviruspandemia ja nyt tuoreimpana Ukrainan sota ovat keskenään hyvinkin erilaisia kriisejä, mutta kaikilla näillä on ollut negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, joita on pyritty osittain lieventämään tekemällä tarvittavia joustoja valtiontukia koskevaan sääntelyyn. Pandemian vuoksi annetut tilapäiset puitteet ovat tosin olleet voimassa jo toista vuotta, joten pian niiden tilapäisyys voidaan kyseenalaistaa tai ainakin olisi syytä pohtia, milloin ja miten tilapäisistä puitteista voidaan tehokkaalla tavalla luopua kuitenkin siten, että yritykset hyötyisivät tukitoimenpiteistä mahdollisimman pitkään ja samalla mahdollistettaisiin talouden tehokas elpyminen.

3.6 Ovatko sääntelyyn tehdyt muutokset ja joustavammat tulkinnat oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet?

Valtiontukia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan yksi toimivien sisämarkkinoiden kulmakivistä. Sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa valtion mahdollisuuksia antaa yrityksille sellaisia tukia, jotka voivat vääristää unionin sisämarkkinoilla käytävää kilpailua.¹²⁰ Jos kilpailu kärsii, markkinat eivät toimi tehokkaasti ja yrityksillä ei ole mahdollisuuksia menestyä

¹¹⁸ Komission tiedonanto 23.3.2022.

¹¹⁹ Komission tiedonanto 23.3.2022.

¹²⁰ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 17.

kilpailukykyänsä mukaan.¹²¹ Valtiontukien ja niiden sääntelyn tehtävänä on taata kaikille unionin alueella toimiville yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla sekä samalla ehkäistä haitallista tukikilpailua.¹²² Voidaan siis sanoa, että valtiontukisääntelyn perimmäisenä tavoitteena on tehokkaan kilpailun mahdollistaminen, kilpailun vääristymisen estäminen ja näiden avulla tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden luominen ja ylläpitäminen.¹²³ Koronaviruspandemian aikana komissio on valtiontukisääntelyä soveltaessaan tasapainotellut kahden erisuuntaisen tavoitteen välillä; yhtäältä komissio on pyrkinyt tukemaan yritysten toimintakykyä poikkeuksellisissa olosuhteissa sallimalla riittävät tukitoimenpiteet jäsenvaltiotasolla, ja toisaalta komissio on taas yrittänyt varmistaa sen, että sisämarkkinat eivät häiriintyisi tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyjen valtiontukien seurauksena.¹²⁴

Valtiontukien valvonnan tarkoituksena on varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille sisämarkkinoilla toimiville yrityksille riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa niiden kotipaikka sijaitsee. Tukien valvonta on välttämätöntä tehokkaan kilpailun ja vapaan kaupan suojaamiseksi. Perusteettomat ja valikoivat edut tietyille yrityksille tai sektoreille hidastavat markkinavoimien toimintaa, joka johtaa siihen, että kilpailukykyisimmät yritykset eivät välttämättä menesty parhaiten. Tämä taas saattaa johtaa siihen, että sisämarkkinoiden toiminta häiriintyy ja unionin kilpailukyky heikkenee.¹²⁵ Sääntöjenmukainen valtiontuki voidaan kuitenkin nähdä välttämättömänä markkinoiden tehokkaan toimivuuden kannalta; valtiontukitoimenpiteillä edesautetaan tietyissä tapauksissa, kuten nyt pandemian yhteydessä, jonkin yhteisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Tukitoimenpiteillä on mahdollista korjata markkinoilla esiintyviä epätäydellisyyksiä ja parantaa markkinoiden toimintaa sekä samalla tehostaa Euroopan kilpailukykyä.¹²⁶

Valtiontukisääntelyn taustalla on ajatus ja tavoite toimivista markkinoista. Valtiontuet tietyissä määrin vääristävät kilpailua toimivilla markkinoilla, sillä tukea saavan yrityksen tai sektorin asema paranee suhteessa muihin kilpaileviin yrityksiin tai sektoreihin. Siksi unionin valtiontukisääntelyssä tyypillisesti on painotettu tarvetta käyttää tukia korjaamaan

¹²¹ Parikka – Siikavirta 2010, s. 1.

¹²² Paukku 2020, s. 249.

¹²³ Paukku 2020, s. 110.

¹²⁴ Siikavirta 5.6.2020.

¹²⁵ Parikka – Siikavirta 2010, s. 1.

¹²⁶ Parikka – Siikavirta 2010, s. 2.

markkinapuutteita.¹²⁷ Valtiontukien salliminen laajemmin, eli esimerkiksi poikkeustilanteiden kuten pandemian yhteydessä, mahdollistaa sen, että taloudellisesti vahvemmat jäsenvaltiot ovat kykeneviä tukemaan yrityksiään enemmän, joka edelleen vahvistaa niiden asemaa entisestään.¹²⁸ Näin ollen kilpailutilanne yritysten ja jäsenvaltioiden talouksien välillä saattaa vääristyä silloin, kun niin sanotusti anteliaampien jäsenvaltioiden tuet ovat suurempia kuin tiukkaa valtiontukipolitiikkaa myös kriisiaikoina noudattavien jäsenvaltioiden tuet.¹²⁹

Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta on varauduttu poikkeusolosuhteisiin, jolloin on tarpeellista tehdä normaalia järeämpiä toimenpiteitä. Edellä käsitellyt SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdat mahdollistavat tukien soveltumisen sisämarkkinoille tietyin edellytyksin. Covid-19:n yhteydessä komissio on perustellut sääntelyn tehtyjä joustoja ja muutoksia sillä, että pandemian voidaan katsoa aiheuttavan vakavia häiriöitä jäsenvaltioiden talouksiin SEUT 107(3)(b) artiklan tarkoittamalla tavalla. Lisäksi tukea on tilapäisten puitteiden nojalla ollut mahdollista myöntää SEUT 107(2)(b) artiklan mukaisesti poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Näin ollen valtiontukisääntelyn tilapäiselle joustavoittamiselle on ollut olemassa oikeudellinen peruste ja komissio on tiedonannoissaan ottanut kantaa siihen, mitkä toimenpiteet se katsoo poikkeuksellisten olosuhteiden aikana sallituiksi SEUT 107(3)(b) ja SEUT 107(2)(b) artiklojen nojalla.

Oikeusvarmuuden ja unionin yhteisen edun varmistamiseksi komissio on pandemian aikana säännöllisesti arvioinut tilapäisten puitteiden laajuutta ja voimassaoloa. Puitteiden säännöllinen arvioiminen on ollut tärkeää, jotta niissä voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla ottaa huomioon kriisin eri vaiheet ja vaikutukset.¹³⁰ Pandemian ja muutenkin poikkeuksellisten olosuhteiden yhteydessä ongelmaksi nousee se, että vaikka tuen myöntämiselle sallivimmin ehdoin on olemassa vahvat perusteet, laajat ja normaalioloja runsaammat tukitoimenpiteet saattavat johtaa markkinahäiriöihin.¹³¹ Tällöin sääntelyn tavoitteet tehokkaiden sisämarkkinoiden ylläpitämisestä ja toisaalta kilpailun vääristymien estämisestä ovat jonkinlaisessa ristiriidassa keskenään.

¹²⁷ Raitio – Miettinen 2021, s. 163.

¹²⁸ Paukku 2020, s. 111.

¹²⁹ Raitio – Miettinen 2021, s. 163.

¹³⁰ Micheau 2021, s. 185.

¹³¹ Ahlqvist – Claici – Tizik 2020, s. 151.

Komissio on tiedonannoissaan perustellut tilapäisten puitteiden tarvetta muun muassa sillä, että Covid-19 on vakava kansanterveysuhka kansalaisille ja yhteiskunnille sekä merkittävä isku globaalille ja unionin taloudelle. Komission mukaan EU:n toimielinten koordinoituilla taloudellisilla toimilla on äärimmäisen tärkeä merkitys pandemian aiheuttamien kielteisten vaikutusten lieventämiseksi unionin taloudessa.¹³² Yhteenvetona voidaan todeta, että väliaikaiset puitteet perustuivat seuraaviin oletuksiin: sen lisäksi, että Covid-19 aiheuttaa kansanterveydellisen hätätilanteen, on se samalla merkittävä shokki unionin taloudelle; toisin kuin aiemmilla kriiseillä, pandemialla on vaikutusta kaikkiin talouden sektoreihin ja jäsenvaltioiden rahoittamilla toimenpiteillä voidaan tehokkaasti tukea yrityksiä kriisin aikana. Valtiontukisääntöjä oli siten tarpeen mukauttaa vastaamaan kriisin aikaisia tarpeita.¹³³ Usein oikeudelliset ilmiöt ovat seurausta yhteiskunnallisesta ilmiöstä, kuten nyt pandemiankin yhteydessä.

Jos sääntelyn tilapäisiä muutoksia peilataan sääntelyn tavoitteeseen ylläpitää tehokkaat sisämarkkinat, on kiistatonta, että tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyjen tukien avulla on kyetty ylläpitämään tehokkaita sisämarkkinoita poikkeuksellisessa tilanteessa.¹³⁴ Komission näkemyksen mukaan valtiontukisääntöjen koordinoitu ja oikeasuhtainen soveltaminen voi olla elintärkeää vähintään jonkinasteisen eurooppalaisen solidaarisuuden säilyttämisessä kriisiaikoina.¹³⁵ Ilman tilapäisten puitteiden mahdollistamaa sallivampaa tukipolitiikkaa ei olisi ollut mahdollista ylläpitää sisämarkkinoiden suhteellisen normaalia toimintaa pandemian aikana, sillä tehokkaasti toimivat unionin sisämarkkinat ovat välttämätön edellytys Euroopan kasvulle ja samalla myös jäsenvaltioiden talouksien vakaudelle.¹³⁶ Valtiontukisääntelyn tilapäiset puitteet ovat tarjonneet jäsenvaltioille laajasti eri mahdollisuuksia tukea alueillaan toimivia yrityksiä, jotta ne voisivat säilyä toimintakykyisinä kriisin ajan ja elpyä kriisistä tehokkaasti.¹³⁷ Jos jäsenvaltioiden alueilla toimivat yritykset pystyvät jatkamaan toimintaansa suhteellisen normaalisti myös poikkeusoloissa, myös tehokkaiden sisämarkkinoiden ylläpito on mahdollista. Näin ollen voidaan todeta, että valtiontukisääntelyyn tehdyt tilapäiset muutokset ja sallivammat tulkinnat ovat olleet perusteltuja ja oikeutettuja huomioon ottaen sääntelyn tavoite tehokkaiden sisämarkkinoiden ylläpitämisestä.

¹³² Ks. esim. komission tiedonanto 19.3.2020.

¹³³ Biondi 2020, s. 22.

¹³⁴ Ferri 2020, s. 20.

¹³⁵ Biondi 2020, s. 23.

¹³⁶ <https://tem.fi/eu-n-sisamarkkinat>.

¹³⁷ Biondi 2020, s. 23.

Valtiontukien aiheuttamat kilpailun vääristymät ja kilpailun vääristymien uhat on perinteisesti nähty ongelmana sekä jäsenvaltioiden omien etujen että unionin kannalta ja niiden on jopa nähty uhkaavan EU:n yhteenkuuluvuutta. Voidaan sanoa, että kilpailun vääristyminen tai sen uhka tulkitaan usein valtiontukien yhteydessä kaikkein merkittävimmäksi seikaksi, sillä se liittyy kaikkein voimakkaimmin unionin perustana oleviin tavoitteisiin ja arvoihin.¹³⁸ Erityistä huolta kilpailun vääristymisen kannalta pandemian aikana ovat herättäneet yritysten pääomien vahvistamista koskevat tukitoimet.¹³⁹ Jäsenvaltioiden poliittiset kannanotot tai budjettirajoitukset saattavat vaikuttaa siihen, että tiettyjä sektoreita tuetaan enemmän kuin toisia, ja tämä edelleen saattaa johtaa siihen, että kilpailu sisämarkkinoilla vääristyy. Tämä puolestaan saattaa johtaa siihen, että vauraammissa jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset selviävät kriisistä vahvempina kuin köyhimmässä jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset ja siten on mahdollista, että vauraammissa jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset saavat kilpailuetua verrattuna köyhimmässä jäsenvaltioissa sijaitseviin yrityksiin nähden.¹⁴⁰ Jotta tilapäisten puitteiden kilpailua vääristävät vaikutukset jäisivät minimiin, tulisi puitteiden olla voimassa ainoastaan sen aikaa kun niillä pystytään puuttumaan pandemian välittömästi aiheuttamiin vahinkoihin.¹⁴¹ Sääntelyn tavoite kilpailun vääristymisen estämisestä on tilapäisissä puitteissa huomioitui siten, että puitteet sisältävät lukuisia ehtoja tukien myöntämiselle. Esimerkiksi yrityksille myönnettävät tuetut lainat ja takaukset on tilapäisissä puitteissa sidottu yritysten taloudellisen toiminnan laajuuteen yritysten palkkamenojen, liikevaihdon tai likviditeettitarpeiden perusteella.¹⁴²

Euroopan unionin perustavanlaatuisena tavoitteena on siis tehokas ja toimiva kilpailu sisämarkkinoilla, jota valtiontuet yleisesti ottaen häiritsevät, sillä tuet lisäävät tukikilpailua ja heikentävät samalla kilpailukykyä. On kuitenkin huomioitava, että unionilla on myös muita tavoitteita, joita valtiontuet voivat edistää. Tämän vuoksi valtiontukia tuleekin arvioida aina periaatteessa kokonaisuutena sen mukaan, miten ne kulloinkin edistävät unionin yhteistä intressiä.¹⁴³ On selvää, että unionin yhteisenä intressinä on pandemian aikana ollut ylläpitää sisämarkkinoiden normaalia ja tehokasta toimintaa. Tämä on ollut ainakin osaksi mahdollista tilapäisten valtiontukipuitteiden ja sallivampien tulkintojen avulla. On luonnollista, että

¹³⁸ Pauku 2020, s. 110.

¹³⁹ Riedel – Wilson – Cranley 2020, s. 123.

¹⁴⁰ Riedel – Wilson – Cranley 2020, s. 125.

¹⁴¹ Acnoluggi 2022, s. 15.

¹⁴² Kuoppamäki 2020, s. 441–442.

¹⁴³ Pauku 2020, s. 256–257.

sääntelyn eri tavoitteiden keskinäiset painotukset saattavat muuttua ajan saatossa ja poikkeusoloissa tavoitetta tehokkaiden sisämarkkinoiden ylläpitämisestä voidaan pitää elintärkeänä unionin kriisistä selviytymisen kannalta.

Finanssikriisin aikana valtiontukisääntelyyn tehdyillä muutoksilla ja joustoilla tuettiin vakaan rahoitussektorin ylläpitämistä ja jäsenvaltioiden elvyttävää finanssipolitiikkaa. Sääntelyä oli muutettava, jotta pk-yritysten rahoituksen saantia voitiin parantaa.¹⁴⁴ Lisäksi valtiontukisääntöjen lieventämisellä tavoiteltiin pankkien lainanannon vapauttamista yrityksille ja sen varmistamista, että rahoitusta olisi mahdollista saada jatkossakin. Tärkeää oli myös rohkaista yrityksiä investoimaan tulevaisuuteen.¹⁴⁵ Nyt pandemian yhteydessä valtiontukisääntöjä on lievennetty ja joustovaraa on lisätty, jotta yritykset eivät joutuisi konkurssiin pandemian takia. Jäsenvaltioiden on mahdollista tilapäisten puitteiden avulla edesauttaa sitä, että yritysten on mahdollista saada riittävästi likviditeettiä säilyttääkseen talouden toiminnan jatkuvuuden sekä pandemian aikana, että sen jälkeen. Covid-19:n vaikutukset ovat kohdistuneet lähes kaikkiin talouden sektoreihin, mutta erityisen raskaasti liikenteeseen, matkailuun sekä hotelli- ja ravintola-alalle.¹⁴⁶ Yhteistä sääntelyyn tehdyillä muutoksilla molempien kriisien yhteydessä on ollut tavoite auttaa yrityksiä selviämään kriisin aikana toimintakykyisinä.

Komission antamissa tiedonannoissa on oikeudellisesti ollut kyse siitä, että komissio informoi etukäteen jäsenvaltioita sen omista tulkintalinjauksista valtiontukien soveltumisesta Covid-19:n aiheuttamien taloudellisten vahinkojen korjaamiseksi. On huomattava, että myös Covid-19:n aikana valtiontukisääntelyn peruseriaatteet ovat pysyneet ennallaan. Kuten edellä on todettu, komissio ottaa tiedonannoissaan kantaa siihen, mitkä tukitoimenpiteet soveltuvat poikkeustilanteeseen SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohtien nojalla. Komission täytyy samanaikaisesti pyrkiä tukemaan yritysten toimintakykyä sallimalla tukitoimenpiteitä ja estämään sisämarkkinoiden häiriintyminen liiallisten tukitoimenpiteiden seurauksena. Jäsenvaltioiden on myös pandemian aikana tehtävä normaalisti ennakoilmoitus suunnittelemistaan tukitoimista sellaisessa tilanteessa, jossa normaalistikin vaadittaisiin ilmoituksen tekemistä.¹⁴⁷ Ennakoilmoitusvelvollisuudella ja komission valvonnalla on myös poikkeustilanteessa tärkeät roolit valtiontukien sääntelyn tärkeimpien tavoitteiden toteuttajina.

¹⁴⁴ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 556.

¹⁴⁵ Oinonen 2020, s. 596.

¹⁴⁶ Kuoppamäki 2020, s. 441.

¹⁴⁷ Wacker 2021, s. 160–161.

Kuten edellä on käsitelty, valtiontukisääntelyn tavoitteena on tehokkaan kilpailun turvaaminen ja mahdollistaminen, kilpailun vääristymisen estäminen ja edelleen näiden avulla tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden ylläpitäminen.¹⁴⁸ Yhteenvedona edellä käsitellyn perusteella voidaan todeta, että valtiontukisääntelyyn pandemian yhteydessä tehdyt muutokset ovat olleet perusteltuja ja oikeutettuja ottaen huomioon valtiontukisääntelyn tavoitteet. Poikkeusolojen aikana tosin osa tavoitteista toteutuu, joskin perustellusti, muita tavoitteita tehokkaammin. Seuraavaksi tarkastelu keskittyy tilapäisten puitteiden soveltamiseen käytännössä, ja esimerkkinä toimii lentoyhtiöille tilapäisten puitteiden nojalla myönnetyt tuet sekä näitä tukia koskevat valitukset, joita unionin yleinen tuomioistuin on arvioinut oikeuskäytännössään. Erityistä huomiota kiinnitetään syrjimättömyysperiaatteen huomioimiseen Finnairille ja SAS:lle myönnettyjä tukia koskevissa tapauksissa. Lisäksi seuraavan kappaleen yhteydessä käsitellään lyhyesti valtiontukisääntöjen tilapäisten puitteiden kohtaamaa kritiikkiä ja Covid-19:n suhdetta kilpailuoikeuteen yleisellä tasolla.

4 VALTIONTUKIA KOSKEVIEN TILAPÄISTEN PUITTEIDEN SOVELTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

4.1 Tilapäisten puitteiden problematiikka

Komissio on epäilemättä pandemian yhteydessä osoittanut valmiutta reagoida unionin talouteen kokonaisvaltaisesti vaikuttavaan kriisiin tehokkaasti ja nopeasti erilaisten toimenpiteiden avulla.¹⁴⁹ Valtiontukisääntelyyn tehdyillä tilapäisillä joustoilla tulee kuitenkin väistämättä olemaan pitkäaikaisia vaikutuksia, joita on vaikea ennustaa vielä pandemian aikana. Yksi keskeinen huoli liittyy valtiontukien epäyhtenäiseen jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken; on selvää, että niin sanotusti rikkaammat ja isommat jäsenvaltiot voivat tukea heidän alueellaan toimivia yrityksiä enemmän ja monipuolisemmin kuin sellaiset jäsenvaltiot, joilla on vähemmän julkisia varoja.¹⁵⁰

Taloudellisesta näkökulmasta valtiontukisääntelyn tilapäinen joustavoittaminen käy järkeen, sillä sen avulla voidaan auttaa yrityksiä selviämään akuutista kriisistä. Ilman julkista tukea

¹⁴⁸ Pauku 2020, s. 110.

¹⁴⁹ Honore 2020, s. 111.

¹⁵⁰ Maczkovics 2020, s. 279 ja Buendia – Dovalo 2020, s. 7.

monet yritykset luultavasti ajautuisivat konkurssiin tai ainakin merkittäviin taloudellisiin vaikeuksiin.¹⁵¹ Valtiontukia tulisi kuitenkin myös poikkeustilanteissa myöntää harkiten ja niiden käyttö tulisi rajoittaa tilanteisiin, joissa kaikki edellytykset sisämarkkinoille soveltuvalla valtiontuella täyttyvät.¹⁵² Valtiontukitoimenpiteiden tulisi olla tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoitteeseensa nähden. Jos tukia myönnetään ja hyväksytään liian kevein perustein, on olemassa riski, että kilpailu sisämarkkinoilla vääristyy, jolloin komission rooli voimassa olevien ja uusien tukien valvojana korostuu entisestään.

Vaikka komissio on pandemian yhteydessä osoittanut tehokasta reagointikykyä hyväksymällä nopealla aikataululla valtiontukisääntöjen tilapäiset puitteet, komission lähestymistapa ei ole ollut vailla kritiikkiä. Valtiontukisääntöjen joustavoittamisen pitkän aikavälin vaikutukset herättävät huolta ja etenkin sen vaikutukset sisämarkkinoiden kilpailuun eli kilpailun vääristyminen ja kilpailun vääristymisen uhka ovat aihe, johon komission tulisi ottaa aktiivisemmin kantaa. Tilapäisten puitteiden tulisi olla voimassa ainoastaan siihen asti, kun ne ovat tarpeen pandemiasta suoraan johtuvien seurauksien hillitsemiseksi ja vahinkojen korvaamiseksi.¹⁵³ Pitkän aikavälin vaikutuksia on vielä tässä vaiheessa vaikea ennustaa laajemmin, joten lähivuosina on mielenkiintoista nähdä, miten komissio arvioi asiaa kilpailun vääristymisen ja sen uhan kannalta.

Yksi tilapäisten puitteiden keskeisistä ongelmista ja huolista on edellä mainitun tavoin ollut tukitoimenpiteiden epätasainen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken.¹⁵⁴ Jokainen jäsenvaltio on ilmoittanut tilapäisten puitteiden nojalla myönnettävistä tukitoimenpiteistä, mutta tukitoimenpiteiden määrissä on dramaattisia eroja jäsenvaltioiden välillä.¹⁵⁵ Ratkaisuna tukien epätasaiseen jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken on ehdotettu unionin tasoista tukiohjelmaa, joka olisi rahoitettu unionin varoilla. Kaikilla jäsenvaltioilla olisi samat mahdollisuudet saada tukea unionin tasoisesta tukiohjelmasta ja tukea voitaisiin kohdentaa sitä eniten tarvitseville aloille.¹⁵⁶ Kun valtiontukien tilapäisten puitteiden osalta on jäsenvaltioiden omassa harkinnassa, haluavatko ne hyödyntää niitä, on selvää, että osa jäsenvaltioista myöntää tukia toisia jäsenvaltioita enemmän ja anteliaammin. On totta, että unionin tasoisella tukiohjelman

¹⁵¹ Van Hove 2020, s. 15.

¹⁵² Maczkovics 2020, s. 282–283.

¹⁵³ Agnolucci 2021, s. 15.

¹⁵⁴ Maczkovics 2020, s. 279 ja Buendia – Dovalo 2020, s. 7.

¹⁵⁵ Riedel – Wilson – Cranley 2020, s. 124.

¹⁵⁶ Motta – Peitz 2020.

avulla tuet jakautuisivat tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken. Tutkielmassa edellä alaluvussa 3.3.4 käsitelty EU:n elpymis- ja palautumistukiväline onkin yksi keino, jonka avulla tukien epätasaista jakautumista voidaan hieman korjata, sillä kaikki jäsenvaltiot saavat välineestä rahoitusta. Pelkona kuitenkin on, että väline ei yksistään riitä korjaamaan epätasaisuutta tukien jakautumisessa jäsenvaltioiden kesken.¹⁵⁷

Sen lisäksi, että tuet ovat jakautuneet epätasaisesti jäsenvaltioiden kesken, ovat ne jakautuneet epätasaisesti myös eri toimialojen ja sektorien kesken. Ilmailualalle on kohdentunut jo pandemian alusta alkaen poikkeuksellisen paljon tukia.¹⁵⁸ On luonnollista, että pandemiasta eniten kärsivät toimialat hyötyvät tilapäisten puitteiden mahdollistamista tuista, mutta tietyn yksittäisen toimialan merkittävä tukeminen saattaa olla kyseenalaista tasavertaisen kohtelun näkökulmasta. Myös saman toimialan sisällä tietyille yrityksille myönnettävät tuet saattavat johtaa kilpailun vääristymiseen tai ainakin sen uhkaan. Monet kansalliset lentoyhtiöt ovat saaneet tukea tilapäisten puitteiden nojalla, mutta halpalentoyhtiö Ryanair on jäänyt ilman tukia. Ryanair onkin nostanut useita kanteita unionin yleisessä tuomioistuimessa komission päätösten kumoamiseksi.¹⁵⁹ Jos merkittävä määrä tukia kohdentuu yhdelle toimialalle, tulisi tämän toimialan tukitoimenpiteitä valvoa erityisen tarkasti, jotta kilpailun vääristymät voitaisiin välttää.¹⁶⁰

Edellä luvussa kolme käsitellyn mukaisesti kilpailun vääristymisen estäminen eli toisin sanoen tarpeettoman tukikilpailun estäminen on yksi valtioneukisääntelyn keskeisimmistä tavoitteista. Tukikilpailussa valtiot pyrkivät vaikuttamaan yritysten sijoittautumispäätöksiin luomalla alueellisia eroja kilpailukyvyille ja kilpailukykyeroja luomalla valtiot voivat mahdollisesti saavuttaa merkittäviä hyötyjä muiden kustannuksella.¹⁶¹ Valtioneukisääntelyn tärkeintä tavoitetta ei tule täysin unohtaa poikkeusolojenkaan aikana, vaan sääntelyn tehokkuus tulee taata ja tasapuoliset kilpailuedellytykset varmistaa myös kriisien aikana. Ennen kuin käsittely siirtyy tilapäisten puitteiden soveltamiseen käytännössä, tehdään seuraavaksi lyhyt katsaus Covid-19:n vaikutuksista kilpailuoikeudellisten instrumenttien soveltamiseen yleisesti, sillä valtioneukisääntöjen tilapäiset puitteet eivät ole olleet ainoa kilpailuoikeudellinen toimi pandemian yhteydessä, vaikkakin merkittävin sellainen.

¹⁵⁷ Maczkovics 2020, s. 281.

¹⁵⁸ Agnolucci 2022, s. 11 ja 14 sekä Stirling 2022, s. 145.

¹⁵⁹ Petrov 2021, s. 473.

¹⁶⁰ Van Hove 2020, s. 39.

¹⁶¹ Pauku 2020, s. 249.

4.2 Covid-19 ja kilpailuoikeudelliset toimet käytännössä

Valtiontukipolitiikka on olennainen osa unionin kilpailupolitiikkaa, jonka tarkoituksena on varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja tehokkuus.¹⁶² Covid-19:n aiheuttama globaali kriisi vaati toimenpiteitä myös jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilta. Jäsenvaltiotason lisäksi unionin tasolla tehtiin, kuten tutkielmassa aiemmin on tullut ilmi, toimenpiteitä, joita poikkeuksellinen tilanne vaati.¹⁶³ Kilpailuviranomaisten toimenpiteillä viitataan tässä yhteydessä kilpailua rajoittaviin sopimuksiin, yrityskauppavalvontaan, määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeviin toimenpiteisiin sekä valtioneuvoston tukien. Tutkielman aiheen painottuessa valtioneuvoston ja niiden sääntelyyn muita toimenpiteitä ei ole tarpeen käydä yksityiskohtaisesti läpi, mutta taustoituksen vuoksi ja kokonaiskuvan saamiseksi ne esitellään lyhyesti.

Kilpailua rajoittavilla sopimuksilla viitataan sopimuksiin, yhteenliittymien päätöksiin ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, joilla elinkeinonharjoittajat ja tällaisten yhteenliittymät merkittävästi estävät, rajoittavat tai vääristävät kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy. Komissio ilmoitti huhtikuussa 2020, että SEUT 101 artikla ei Covid-19-kriisin aikana estä sellaisia yhteistyömuotoja, joilla esimerkiksi terveydenhuoltoalan yritykset pyrkivät varmistamaan lääkkeiden ja palveluiden riittävän saatavuuden ja tehokkaan jakelun.¹⁶⁴ SEUT 102 artiklassa määritellään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö; väärinkäyttöä voi olla muun muassa kohtuuttomien osto- tai myyntiehtojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen ja tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi.¹⁶⁵ Määräävän markkina-aseman väärinkäytön korostettu ja tehostettu valvonta on aiheellinen kriisitilanteissa, sillä jotkin yritykset yrittävät väärinkäyttää hätätilannetta.¹⁶⁶ Kilpailuviranomaiset toteuttavat yrityskauppavalvontaa, joka luonnollisesti vaatii Covid-19:n tilanteessa erityisjärjestelyjä. Komissio esimerkiksi suositteli lykkäämään

¹⁶² Siikavirta – Parikka 2010, s. 1.

¹⁶³ Kuoppamäki 2020, s. 437.

¹⁶⁴ Kuoppamäki 2020, s. 437–439.

¹⁶⁵ Kuoppamäki 2020, s. 439–443.

¹⁶⁶ Ks. European Competition Network, Joint Statement on Competition Law during COVID-19, Statement, 23 March 2020: “At the same time, it is of utmost importance to ensure that products considered essential to protect the health of consumers in the current situation (e.g. face masks and sanitising gel) remain available at competitive prices. The ECN will therefore not hesitate to take action against companies taking advantage of the current situation by cartelising or abusing their dominant position.”

yrityskauppailmoitusten tekemistä, sillä Covid-19 hidasti ja monimutkaisti yrityskauppojen notifiointia.¹⁶⁷

Kuten edellä tutkielmassa on tuotu esiin, EU:n kilpailuoikeudessa kiellettyjä ovat sellaiset valtiontuet, jotka vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Valtiontuet ovat olleet merkittävä kilpailuoikeudellinen sopeuttamistoimi Covid-19:n aiheuttamien taloudellisten ongelmien ja vääristymien korjaamiseksi. Edellä on jo käsitelty valtiontukisääntelyyn tehdyt tilapäiset puitteet ja niiden mahdollistamat tukimuodot, joten seuraavaksi tarkastelu keskittyy valtiontukien tilapäisten puitteiden soveltamiseen käytännössä, eli myönnettyihin tukiin ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön koskien lentoyhtiö Ryanairin nostamia kanteita.

Tarkastelun kohteeksi on valikoitunut pandemian aikana lentoyhtiöille myönnettyt tuet, sillä jo pandemian alusta asti ilmailuala on kärsinyt viruksen leviämisen estämiseksi asetetuista rajoituksista merkittävästi. Useat lentoyhtiöt joutuivat Covid-19:n alussa perumaan lentoja ja lomauttamaan työntekijöitä, koska liikkumista jäsenvaltiosta toiseen ja jopa jäsenvaltioiden sisällä rajoitettiin. Tämän takia lentoyhtiöt ovat saaneet poikkeuksellisen paljon tukia tilapäisten puitteiden nojalla.¹⁶⁸

4.3 Covid-19:n aikana lentoyhtiöille myönnettyt tuet ja niistä aiheutuneet valitukset

Kuten edellä todettu, jo pandemian alkuvaiheessa oli selvää, että sekä jäsenvaltioiden sisäinen että jäsenvaltioiden välinen lentoliikenne tulisi kärsimään merkittävästi pandemiasta ja sen seurauksena toteutetuista sulkutoimenpiteistä. Pandemian leviämisen johdosta asetetut matkustus- ja liikkumisrajoitukset ja jopa totaaliset lentokiellot johtivat lentojen kysynnän nopeaan laskuun ja ajoivat lentoyhtiöt taloudelliseen ahdinkoon.¹⁶⁹ Verrattaessa maaliskuuhun 2019 lentoliikennettä vuoden 2020 vastaavaan aikaan, lennot Euroopan alueella olivat viruksen leviämisen estämiseksi toteutettujen rajoitustoimenpiteiden seurauksena vähentyneet jopa 90 prosenttia. Helmikuussa 2021 lentoja oli 73 prosenttia vähemmän kuin helmikuussa 2020 ennen Covid-19:n globaalia leviämistä. Vaikka lentoliikenne on hiljalleen palautumassa jotakuinkin ennalleen, jäsenvaltiot tarvitsevat edelleen tukea turvatakseen

¹⁶⁷ Kuoppamäki 2020, s. 440.

¹⁶⁸ Agnolucci 2022, s. 11 ja 14 sekä Stirling 2022, s. 145.

¹⁶⁹ Pantazi 2021, s. 1 ja Ahlqvist – Claici – Tizik 2020, s. 158.

normaalin matkustaja- ja rahtiliikenteen.¹⁷⁰ On siis selvää ja kiistatonta, että lentoyhtiöt tarvitsivat ja tarvitsevat edelleen taloudellista tukea selvitäkseen pandemian aiheuttamista taloudellisista vaikeuksista.

Jäsenvaltioiden myöntämät ja komission hyväksymät valtiontuet lentoyhtiöille ovat johtaneet myös valituksiin. Erityisesti halpalentoyhtiö Ryanair on tehnyt useampia valituksia unionin yleiseen tuomioistuimeen komission hyväksymistä valtiontuista lentoyhtiöille. Tutkielman yhteydessä tarkastelu keskittyy erityisesti komission vuonna 2020 hyväksymiin lentoliikennealan tukiin tai tukiohjelmiin. Komission 30. huhtikuuta 2021 jälkeen hyväksymiä tukitoimenpiteitä ei ole huomioitu tutkielmassa. Suuri osa lentoyhtiöille myönnettyistä tuista kohdistuu pandemian alkuaikaan ja ensimmäiseen vuoteen, sillä silloin matkustusrajoitukset olivat tiukimmillaan ja vaikuttivat suuresti monen lentoyhtiön päivittäiseen toimintaan.

Komissio on pandemian alusta asti suhtautunut myönteisesti lentoyhtiöiden tukemiseen valtiontukia koskevien tilapäisten puitteiden nojalla. 30. huhtikuuta 2021 mennessä komissiolle oli ilmoitettu yhteensä 34 lentoyhtiötä koskevaa tukitoimenpidettä, joissa oli sovellettu tilapäisiä valtiontukipuitteita. 16 valtiontukiohjelmaa hyväksyttiin SEUT 107(2)(b) artiklan nojalla, eli näissä tukitoimenpiteissä perusteena tuen hyväksyttävyydelle oli tuki poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Loput 18 tukitoimenpidettä komissio hyväksyi SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla, eli niissä katsottiin, että tuki oli sisämarkkinoille soveltuvaa, koska tuet oli tarkoitettu jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.¹⁷¹

Suuri osa vuonna 2020 myönnettyistä tuista kohdistui tiettyyn yksittäiseen toimijaan, kuten aiemmin tutkielmassa lyhyesti käsitellyt Suomen Finnairille myöntämät takaus- ja pääomitus- ja tukituet asioissa SA.56809 ja SA.57410. Osa tukitoimenpiteistä oli kuitenkin muodollisesti tukiohjelmaa, joiden ehdot johtivat siihen, että tietyissä jäsenvaltioissa liikennöivät, mutta niihin sijoittautumattomat lentoyhtiöt, eivät ehtojen puitteissa olleet tukikelpoisia toimijoita samalla tavalla kuin kansalliset lentoyhtiöt. Ryanair jäi tällaisten tukien ja tukiohjelmien ulkopuolelle, joten se nosti järjestelmällisesti tukia koskevia kumoamiskanteita.¹⁷²

¹⁷⁰ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf, s. 2.

¹⁷¹ Pantazi 2021, s. 3.

¹⁷² Raitio – Miettinen 2021, s. 75.

Seuraavaksi käydään läpi lentoyhtiöille myönnettyjä tukia sekä niitä koskevia valituksia, jonka jälkeen arvioidaan unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitystä. Tarkastelun kohteeksi on valikoitunut kolme tapausta, jossa tuomioistuin hylkäsi Ryanairin nostamat kanteet ja yksi sellainen tapaus, jossa tuomioistuin hyväksyi kanteen ja valtiontukitoimenpidettä koskeva komission hyväksyvä päätös kumottiin. Ryanairin väittämät koskien syrjintäkiellon rikkomista käydään läpi jäljempänä alaluvussa 4.4.1.

4.3.1 Asia T-388/20 Ryanair DAV v. komissio

Lentoyhtiö Ryanair nosti kanteen, jossa se vaati komission päätöstä Finnairille myönnetyn tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille kumottavaksi. Tuessa oli kyse Suomen Finnairille antamasta takauksesta, jonka tarkoituksena oli auttaa Finnairia saamaan eläkerahastolta 600 miljoonan euron suuruinen laina, jolla oli tarkoitus kattaa Finnairin tarvitsema käyttöpääoma. Suomi ilmoitti tukitoimenpiteestä 13.5.2020 ja komissio viitaten tilapäisistä puitteista valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa antamaansa tiedonantoon katsoi, että Finnairille myönnetty takuu on valtiontukea, joka soveltui sisämarkkinoille SEUT 107(3) artiklan b alakohdan nojalla.¹⁷³

Unionin yleinen tuomioistuin arvioi riidanalaista päätöstä ja sen lainmukaisuutta edellä mainitun SEUT 107(3) artiklan b alakohdan kannalta. Ryanair väitti, että tuki, joka hyödyttää vain yhtä yksittäistä yritystä, ei sovellu taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen kyseisen artiklan tarkoittamalla tavalla.¹⁷⁴ Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi tässä yhteydessä, että kyseistä määräystä voidaan soveltaa sekä yksittäisiin tukiin että tukijärjestelmiin ja yksittäinen tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos se on tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhtainen asianomaisen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi.¹⁷⁵ Lisäksi tuomioistuin totesi, että Finnairin mahdollisella konkurssilla olisi ollut mahdollisesti vakavia seurauksia Suomen taloudelle, joten valtiontakaus, jolla pyrittiin säilyttämään Finnairin toiminta ja samalla välttämään Finnairin mahdollinen konkurssi, joka häiritsisi Suomen taloutta, soveltui Suomen taloudessa olevan covid-19-pandemiasta aiheutuneen vakavan häiriön poistamiseen.¹⁷⁶

¹⁷³ SA.56809.

¹⁷⁴ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 28.

¹⁷⁵ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohdat 32 ja 34.

¹⁷⁶ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 56.

Unionin yleinen tuomioistuin arvioi, että Finnairin mahdollisella konkurssilla olisi ollut vakavia seurauksia Suomen taloudelle, sillä Finnair on tärkein lentoliikenteen harjoittaja Suomessa, ja se kuljetti vuonna 2019 67 prosenttia kaikista niistä matkustajista, jotka on kuljetettu Suomeen, Suomesta tai Suomessa.¹⁷⁷ Finnair vastaa useiden Suomen alueella toimivien ja sijaitsevien yritysten tarpeisiin sekä tuotteiden viennin että niiden tuonnin osalta eli Finnair on myös tärkein lentorahtiliikenteen harjoittaja, jolla on lisäksi laaja Aasian verkosto.¹⁷⁸ Lisäksi Finnairilla on huomattava määrä työntekijöitä, noin 6 800 työntekijää, ja kun otetaan huomioon sen tuottama osuus Suomen bruttokansantuotteesta, on se Suomen kuudenneksitoista tärkein yhtiö.¹⁷⁹

4.3.2 *Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio*

Ruotsi ilmoitti huhtikuussa 2020 komissiolle SAS AB:n hyväksi toteutettavasta tukitoimenpiteestä, jossa oli kyse enintään 1,5 miljardin Ruotsin kruunun suuruisesta takauksesta uusiutuvalle luottojärjestelylle. Tukitoimenpiteellä oli tarkoitus korvata vahinkoja, jotka olivat aiheutuneet SAS:lle lentojen peruuttamisesta ja lentoaikataulujen muutoksista Covid-19:n yhteydessä käyttöön otettujen matkustusrajoitusten yhteydessä. Komissio katsoi 15.4.2020 antamassa päätöksessään, että ilmoitettu tukitoimenpide oli SEUT 107(2) artiklan b alakohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea.¹⁸⁰ Ryanair nosti kanteen, jossa se vaati tämän päätöksen kumoamista.

Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanneperusteen, jonka mukaan myönnetty tuki ei soveltunut sisämarkkinoille, koska sen tarkoituksen oli korvata vain yhdelle yhtiölle aiheutunut vahinko. Tuomioistuin täsmensi, että kyseessä voi olla SEUT 107(2) artiklan b alakohdan tarkoittama poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttaman vahingon korvaaminen, vaikka tuki hyödyntääkin vain yhtä yksittäistä yritystä ja vaikka tuki ei korjaa kaikkia kyseisen vahingon aiheuttamia vahinkoja.¹⁸¹ Näin ollen komissio ei tuomioistuimen mukaan ollut tehnyt virhettä hyväksyessään SAS:n hyväksi toteutettua tukitoimenpidettä, vaikka tukitoimenpide ei hyödyntänytkään kaikkia niitä yrityksiä, jotka olivat kärsineet vahinkoa Covid-19:n vuoksi.¹⁸² Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Ryanairin kanneperusteen, joka liittyi

¹⁷⁷ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 45.

¹⁷⁸ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 46.

¹⁷⁹ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohdat 49 ja 53.

¹⁸⁰ SA.57061.

¹⁸¹ Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohdat 24 ja 25.

¹⁸² Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 26.

tukitoimenpiteen oikeasuhtaisuuteen. Ryanair siis väitti kanteessaan, ettei tukitoimenpide ollut oikeassa suhteessa SAS:lle pandemiasta aiheutuneeseen vahinkoon. Toisen kanneperusteen hylkäämistä unionin yleinen tuomioistuin perusteli pandemian nopealla kehityksellä ja sillä, että komissio oli tukitoimenpiteen hyväksyessään esittänyt riittävän täsmällisen laskentamenetelmän, jolla se pyrki arvioimaan vahingon määrää.¹⁸³

4.3.3 *Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio*

Itävallan tasavalta tuki Austrian Airlines AG -lentoyhtiötä Covid-19:n yhteydessä tukitoimenpiteellä, joka toteutettiin 150 miljoonan euron suuruisena avustukseksi vaihdettavana pääomalinana. Itävallan tasavalta ilmoitti tukitoimenpiteestä kesäkuussa 2020, ja komissio katsoi heinäkuun alussa 2020 annetussa päätöksessä, että tukitoimenpide oli SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea, joka kuitenkin oli sisämarkkinoille soveltuva SEUT 107(2)(b) artiklan nojalla. Tukitoimen tavoitteena oli pyrkiä korvaamaan Austrian Airlines AG -lentoyhtiölle vahingot, jotka olivat aiheutuneet lentojen peruuttamisesta tai lentoaikatauluja koskevista muutoksista Covid-19:n yhteydessä käyttöön otettujen matkustukseen liittyvien rajoitusten ja muiden sulkutoimien seurauksena.¹⁸⁴ Tässä yhteydessä on relevanttia mainita, että Austrian Airlines AG-lentoyhtiö on osa Lufthansa -konsernia, jonka johdossa toimii emoyhtiönä Deutsche Lufthansa AG.¹⁸⁵

Lentoyhtiö Ryanair nosti yhdessä toisen lentoyhtiön Laudamotionin kanssa kanteen, jossa ne vaativat komission päätöksen SA.57539 kumoamista muun muassa sen perusteella, että komissio ei ollut tutkinut kaikkia Lufthansa -konsernin yhtiöiden hyväksi toteutettuja tukitoimenpiteitä eikä myöskään niiden välistä yhteyttä, toisin sanoen tukitoimenpiteiden yhteen nivoutumista. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komissio oli täsmentänyt, että kyseessä oleva toimenpide on osa Austrian Airlines AG:n hyväksi toteutettuja yhteensä 600 miljoonan euron suuruisia rahoituspuitteita, jotka muodostuivat kyseessä olevan riidanalaisen

¹⁸³ Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 46.

¹⁸⁴ SA.57539.

¹⁸⁵ Komissio oli jo aiemmin kevään 2020 aikana hyväksynyt Lufthansa -konsernin hyväksi useita erilaisia toimenpiteitä. Komissio oli muun muassa hyväksynyt Saksan liittotasavallan Deutsche Lufthansa AG:lle myöntämän 80 prosentin suuruisen valtiontakauksen 3 miljardin euron suuruiselle lainalle osana isompaa tukipakettia. Komissio oli hyväksynyt myös yksittäisen Saksan liittovaltion 6 miljardin euron suuruisen tukitoimenpiteen Deutsche Lufthansa AG:lle (SA.57614). Lisäksi komissio oli jo hyväksynyt Austrian Airlines AG:lle Itävallan tasavallan laajemmasta tukiohjelmasta tukitoimenpiteen, joka myönnettiin 90 prosentin suuruisena valtiontakauksena 300 miljoonan euron lainalle (SA.57153).

toimenpiteen lisäksi emoyhtiötä Deutsche Lufhansa AG:lta saadusta 150 miljoonan euron suuruisesta panoksesta pääomaan ja 300 miljoonan euron suuruisesta Itävallan antamasta lainasta.¹⁸⁶

Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että komissio oli jo aiemmin ottanut huomioon kaikki Lufthansa -konserniin kuuluvien yhtiöiden hyväksi toteutetut tukitoimenpiteet sekä niiden yhteen nivoutumisen.¹⁸⁷ Lufthansa-konsernin yhtiöiden hyväksi toteutettujen sekä suunniteltujen lisätukitoimenpiteiden katsottiin olevan ennalta rajattu vähimmäismäärään, joka tarvittiin, jotta Lufthansa-konsernin pääomarakenne voitaisiin palauttaa ennalleen ja samalla varmistaa konsernin elinkelpoisuus.¹⁸⁸ Komissio oli hyväksyessään tukitoimenpiteen katsonut, että liiallisen korvauksen vaaraa ei ollut olemassa, sillä kaikkiin konsernin hyväksi toteutettuihin toimenpiteisiin sovellettiin vähennysmekanismia, jonka perusteella Saksan koko konsernille myöntämästä tuesta vähennetään muiden valtioiden kyseisen konsernin jollekin tietylle yhtiölle myöntämien tukien määrä.¹⁸⁹ Tuomioistuin vahvisti, että vastoin Ryanairin ja Laudamotionin väittämää, komissio oli tutkinut kaikki konsernin hyväksi toteutetut tukitoimenpiteet sekä niiden välisen yhteen nivoutumisen ja näin ollen kanneperuste hylättiin.¹⁹⁰

Ryanair ja Laudamotion väittivät myös, että komissio oli hyväksyessään Austrian Airlines AG:lle myönnettävän tuen loukannut syrjintäkiellon periaatetta sekä palvelun tarjoamisen vapauden ja lisäksi vielä sijoittautumisvapauden periaatteita, sillä kyseessä oleva tukitoimenpide hyödytti ainoastaan Austrian Airlines AG:tä. Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi, että erilainen kohtelu juuri Austrian Airlines AG:n hyväksi oli perusteltua ottaen huomioon asian olosuhteet ja sen, että lentoyhtiöllä oli keskeinen rooli Itävallan lentoliikenteessä.¹⁹¹ Palvelun tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden osalta unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että SEUT 56 artiklaa, jossa palvelun tarjoamisen vapaus on vahvistettu, ei sovelleta sellaisenaan lentoliikenteen alalla.¹⁹² Tuomioistuimen mukaan kantajien väittämä siitä, että tukitoimenpiteellä rajoitettiin sijoittautumisvapautta ja palvelun tarjoamisen vapautta perustui siihen, että tuki oli kantajien

¹⁸⁶ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohta 29.

¹⁸⁷ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohta 31.

¹⁸⁸ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohta 30.

¹⁸⁹ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohta 37.

¹⁹⁰ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohdat 34 ja 44.

¹⁹¹ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohdat 64, 67 ja 69.

¹⁹² Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohta 71.

mukaan syrjivä.¹⁹³ Kantajat eivät kuitenkaan olleet osoittaneet, että tuen antaminen yksinomaan Austrian Airlines AG:lle johtaisi siihen, että ne eivät voisi sijoittautua Itävaltaan tai tarjota palveluja Itävallasta käsin tai Itävallan suuntaan.¹⁹⁴ Näin ollen toimenpide ei rajoittanut sijoittautumisvapautta tai palvelun tarjoamisen vapautta ja kantajilla ei tuomioistuimen mukaan ollut perusteita moittia komissiota siitä, että se ei ollut tutkinut tukitoimenpiteen yhteensoveltuvuutta kyseisten periaatteiden kanssa, joten myös toinen kanneperuste hylättiin.¹⁹⁵

4.3.4 *Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio*

Alankomaat ilmoitti kesäkuussa 2020 komissiolle valtiontukitoimenpiteestä KLM -lentoyhtiön hyväksi. KLM -lentoyhtiö on Air France-KLM -holdingyhtiön tytäryhtiö. Tukitoimenpiteen tarkoituksena oli tarjota pandemian kurittamalle KLM:lle tilapäistä likviditeettiä, jotta se voisi pysyä toimintakykyisenä ja vastata samalla pandemian aiheuttamiin kielteisiin taloudellisiin vaikutuksiin. Alankomaat perusteli tukitoimenpidettä muun muassa sillä, että ottaen huomioon KLM:n kokonaismerkityksen valtion taloudelle ja sen lentoyhteyksille, olisi KLM:n konkurssi vain lisännyt pandemian aiheuttamia vakavia taloushäiriöitä.¹⁹⁶ Alankomaiden ilmoitettua tukitoimenpiteestä komissio katsoi, että KLM:n hyväksi myönnettävä tukitoimenpide oli valtiontukea SEUT 107(1) artiklan mukaisessa merkityksessä. 13. heinäkuuta 2020 antamassaan päätöksessä komissio katsoi, että tukitoimenpide soveltui sisämarkkinoille SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla.¹⁹⁷ Tässä yhteydessä huomionarvoista on, että komissio oli jo toukokuussa 2020 hyväksynyt tukitoimenpiteen, jonka Ranska oli myöntänyt Air Francelle, joka on myöskin Air France-KLM -holdingyhtiön tytäryhtiö.¹⁹⁸

Ryanair nosti kanteen, jossa se vaati unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan tukitoimenpidettä koskevan hyväksyvän päätöksen. Ryanairin mukaan komissio oli rikkonut perusteluvollisuuttaan, koska se ei ollut päätöksen yhteydessä esittänyt syitä, joiden vuoksi Air Francelle aiemmin myönnetyllä tuella ei ollut vaikutusta arviointiin siitä, soveltuiko KLM:n hyväksi tehty tukitoimenpide sisämarkkinoille, vaikka Air France ja KLM ovat molemmat

¹⁹³ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohta 73.

¹⁹⁴ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohta 74.

¹⁹⁵ Asia T-677/20 Ryanair DAC ja Laudamotion GmbH v. komissio, kohdat 75 ja 76.

¹⁹⁶ SA.57116.

¹⁹⁷ SA.57116.

¹⁹⁸ SA.57082.

saman holdingyhtiön tytäryhtiöitä.¹⁹⁹ Tuomioistuin totesi, että Air Francelle aiemmin myönnetty tuki oli otettava huomioon tutkittaessa, täyttävätkö riidanalaisen päätöksen perustelut SEUT 296 artiklassa esitettävät vaatimukset.²⁰⁰ Tuomioistuin totesi lisäksi, että kun on pelättävissä, että samaan konserniin kumuloituvista tukitoimenpiteistä mahdollisesti aiheutuu kilpailuun kohdistuvia vaikutuksia, komission on valtiontukien yhteydessä tutkittava erityisen tarkasti ja huolellisesti samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset yhteydet.²⁰¹ Taloudelliset yhteydet on tutkittava, jotta voidaan selvittää, muodostavatko kaksi tytäryhtiötä yhden taloudellisen kokonaisuuden ja siten yhden tuensaajan valtiontukisääntöjen merkityksessä.

Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että vaikka komissiolla on tukea tarkastellessaan laaja harkintavalta arvioida, muodostavatko samaan konserniin kuuluvat yhtiöt taloudellisen kokonaisuuden valtiontukisääntelyn mukaisessa merkityksessä, se ei ollut tässä tapauksessa riittävällä tavalla perustellut asiaan vaikuttavia merkityksellisiä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja.²⁰² Tuomioistuimen mukaan komission olisi tullut päätöksessään selostaa täsmällisemmin ne seikat, jotka on otettava huomioon tilanteessa, jossa saman holdingyhtiön kahdelle eri tytäryhtiölle myönnetään samaan aikaan kaksi tukitoimenpidettä ja jossa sama holdingyhtiö on lisäksi osallisena tukien myöntämisessä ja hallinnoinnissa.²⁰³

Ottaessaan huomioon riidanalaisen tukitoimenpidettä koskevan päätöksen perustelujen puutteellisuuden, unionin yleinen tuomioistuin ei kyennyt varmistamaan tuen tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Tuomioistuin ei kyennyt myöskään varmistamaan, oliko komissio noudattanut tilapäisissä puitteissa vahvistettuja tuen kumuloitumisen edellytyksiä ja tuen enimmäismääriä.²⁰⁴ Päätöksen puutteellisten perustelujen takia tuomioistuimen oli mahdotonta arvioida, oliko komissiolla ollut vakavia vaikeuksia arvioida tuen sisämarkkinoille soveltuvuutta.²⁰⁵ Riidanalaisen päätöksen puutteelliset perustelut johtivat päätöksen kumoamiseen. Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin päätti lykätä päätöksen kumoamisen

¹⁹⁹ Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 35.

²⁰⁰ Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 42.

²⁰¹ Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 48.

²⁰² Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohdat 69 ja 71.

²⁰³ Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 71.

²⁰⁴ Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 75.

²⁰⁵ Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 76.

vaikutuksia siihen asti, kunnes komissio tekisi asiassa uuden päätöksen. Lykkäystä perusteltiin pandemiasta Alankomaille aiheutuneilla taloudelle haitallisilla seurauksilla.²⁰⁶

4.4 Arviointia unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä koskien lentoyhtiöille myönnettyjä tukia

Edellä käsitellyissä tapauksissa Ryanairin vaatimukset kumota komission päätökset perustuivat muun muassa väitettyyn syrjimättömyysperiaatteen rikkomiseen, suhteellisuusperiaatteen arvioinnin virheeseen sekä komission puutteellisiin perusteluihin. Komissio hyväksyi tukitoimenpiteitä pandemian yhteydessä tehtyjen valtiontukisääntöjä koskevien tilapäisten puitteiden perusteella hyvin nopeassa aikataulussa, jopa vuorokaudessa, joten on selvää, että komission harkintakyky ja nopealla aikataululla tehdyt päätökset pitää voida kyseenalaistaa. Tukien kohdentuminen tietyille lentoyhtiöille saattaa tulevaisuudessa vaikuttaa yhtiöiden väliseen kilpailuun ja edelleen niiden tasavertaisiin toimintaedellytyksiin sisämarkkinoilla.

Näillä tuomioilla voi olla merkittävä vaikutus tuleviin Covid-19:n yhteydessä myönnettyjä valtiontukia koskeviin tapauksiin ja niiden arviointiin, sillä ne selvästi alustavasti vahvistavat unionin yleisen tuomioistuimen kannan siitä, että erityisesti lainatakauksien muodossa myönnettyt tuet soveltuvat sisämarkkinoille poikkeusolosuhteissa, kunhan komissio perustelee päätöksensä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille riittävällä tavalla. Kyseessä olevilla tuomioilla voi olla merkitystä erityisesti tuomioistuimen arvioidessa muita pandemian yhteydessä myönnettyjä valtiontukia koskevia kanteita. Huomionarvoista on, että vaikka tuomioistuin kumosi KLM:lle myönnettyä tukea koskevan komission päätöksen, se ei kuitenkaan todennut itse tuen olevan lainvastainen sellaisenaan.²⁰⁷ Päätöksen kumoaminen perustui ainoastaan komission puutteellisiin perusteluihin.

Unionin yleisen tuomioistuimen kannanotot vahvistavat, että komissiolla on oikeudet tehdä merkittäviä joustoja valtiontukia koskevaan sääntelyyn kriisitilanteiden yhteydessä. Tapaukset korostavat, että pandemian johdosta kärsineiden alojen tukitoimenpiteiden luomiselle on olemassa ja käytettävissä laaja valikoima oikeusperustoja. Ilmailuala on yksi pandemiasta pahiten kärsineistä aloista ja on oikeutettua, että sitä voidaan tukea ja auttaa selviämään kriisiin

²⁰⁶ Asia T-643/20 Ryanair DAC v. komissio, kohdat 82 ja 84.

²⁰⁷ Stirling 2022, s. 161 ja 165.

yli. On kuitenkin huomattava, että kaikki lentoyhtiöt eivät ole olleet oikeutettuja tukiin tilapäisten puitteiden nojalla, kuten on tilanne halpalentoyhtiö Ryanairin kannalta.

Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan valtiontuki voidaan rajoittaa sellaisiin yrityksiin, jotka ovat merkittäviä kansantalouden kannalta ja joiden konkurssi johtaisi vielä vakavampiin talouden häiriöihin.²⁰⁸ Tuomioistuin korosti muun muassa Finnairille myönnettyä tukea koskevassa tapauksessa sitä, että Finnairin mahdollisella konkurssilla olisi ollut vakavia seurauksia Suomen taloudelle ja täten Finnairin hyväksi myönnetty valtiontuki oli oikeassa suhteessa pandemian Finnairille aiheuttamaan vahinkoon nähden ja näin ollen se soveltui sisämarkkinoille. Tuomioistuin on siis halunnut korostaa kansallisten lentoyhtiöiden tärkeyttä jäsenvaltioiden talouksille ja lentoyhteyksille.

Unionin yleisen tuomioistuimen tekemän arvioinnin mukaan syrjimistä koskevat väitteet tai väitteet siitä, että komissio ei ollut tarkoituksenmukaisesti arvioinut kilpailulle kohdistuvaa haittaa, eivät näissä tapauksissa johtaneet tukia koskevien päätösten kumoamiseen. Tuomioistuimen tapauksissa omaksuneen linjan mukaan ollessaan tarpeellinen, oikeasuhtainen, sekä tarkoituksenmukainen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen, voidaan tukitoimenpiteen katsoa olevan koko Euroopan unionin yhteisen edun mukainen.²⁰⁹ Lisäksi tuomioistuin katsoi esimerkiksi Finnairille myönnettyä tukea koskevassa tapauksessa, että komission ei tarvitse erikseen arvioida toimenpiteen vaikutuksia jäsenvaltioiden välisen kaupankäynnin edellytyksiin eikä myöskään vaikutuksia kilpailuun, sillä SEUT 107(3)(b) artikla ei soveltuakseen edellytä näiden arvioimista.²¹⁰ Samalla tuomioistuin vahvisti komission näkemyksen siitä, että Covid-19 aiheutti vakavia häiriöitä jäsenvaltioiden talouksille, joiden poistamiseen kyseisen artiklan mukaista sisämarkkinoille soveltuvaa tukea voidaan hyödyntää.

Huomionarvoista KLM:lle myönnettyä valtiontukea koskevassa tapauksessa on, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin kumosi komission tuen hyväksyvän päätöksen, se päätti kuitenkin lykätä kumoamisen vaikutuksia siihen asti, kunnes komissio tekisi asiassa uuden päätöksen. Tuomioistuin on tässä päätöksessään luultavasti ottanut huomioon pandemian aiheuttamat poikkeukselliset olosuhteet ja sen, että tuen hyväksyvän päätöksen kumoaminen heti tuomion

²⁰⁸ McMahan 2021, s. 257.

²⁰⁹ Pantazi 2021, s. 8.

²¹⁰ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 66.

yhteydessä olisi saattanut ajaa KLM:n edelleen pahempiin taloudellisiin vaikeuksiin.²¹¹ Unionin yleinen tuomioistuin tekee kyseisessä tapauksessa samanlaisen kannanoton kuin Finnairia koskevassa tapauksessa sen suhteen, että kyseessä on jäsenvaltion kansantalouden kannalta merkittävä yhtiö ja sen mahdollinen konkurssi johtaisi edelleen vielä vakavampiin talouden häiriöihin.

Komission hyväksyessä tukitoimenpiteitä nopealla aikataululla on todennäköisempää, että tukia myönnetään virheellisin tai puutteellisin perustein. Normaalitytilanteen vallitessa komissiolla on huomattavasti enemmän aikaa harkita tukitoimenpiteen hyväksyttävyyttä ja sisämarkkinoille soveltuvuutta, mutta kun tilapäisten puitteiden tavoitteena oli tarjota jäsenvaltioille akuuttia apua poikkeuksellisessa tilanteessa, tukitoimenpiteitä hyväksyttiin jopa alle vuorokaudessa. Jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle tukitoimenpiteitä mittavissa määrin ja komission tuli reagoida nopeasti, jotta tilapäisiä puitteita voitiin hyödyntää jäsenvaltioille edullisella tavalla.²¹² Komission puutteelliset perustelut olivat KLM:n saamaa tukea koskevassa tapauksessa syy siihen, että unionin yleinen tuomioistuin kumosi komission hyväksyvän päätöksen. Mikäli komissio olisi asiassa perustellut seikkaperäisemmin tuen hyväksyttävyyden edellytykset ja sen soveltuvuuden sisämarkkinoille, olisi tuomioistuin luultavasti hylännyt Ryanairin kanteen.

Tulevien vuosien aikana unionin tuomioistuimet joutuvat vaikean tehtävän eteen, kun ne arvioivat tasapainoa valtioneuvoston päätösten sananmukaisen tulkinnan ja Covid-19:n aiheuttaman poikkeuksellisen joustavuuden tarpeen välillä. Tulemme lähivuosina luultavasti näkemään lukuisia pandemian aikana myönnettyjä tukia koskevia kanteita unionin yleisen tuomioistuimien arvioinnin kohteena, ja tulee olemaan mielenkiintoista nähdä, mikä vaikutus edellä käsitellyillä tapauksilla on tulevaisuuden oikeuskäytäntöön. Koska KLM:n saamaa valtiontukea koskeva päätös kumottiin hyväksyvän päätöksen perustelujen puutteellisuuden vuoksi, kiinnittää komissio luultavasti jatkossa tarkemmin huomiota perustelujen laajuuteen ja siihen, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat tutkitaan tuen myöntämisen yhteydessä tarkasti.

Vaikka Ryanair ei saavuttanutkaan toivottua tulosta nostamallaan kanteillaan, ovat tapaukset unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäiset kannanotot koskien Covid-19:n yhteydessä myönnettyjä valtiontukia ja kuten edellä on todettu, niillä saattaa olla merkittäväkin vaikutusta

²¹¹ Correia 2022, s. 22.

²¹² Petrov 2021, s. 475.

myöhemmissä pandemia-aikaisia valtiontukia koskevissa tapauksissa.²¹³ Edellä käsitellyissä tapauksissa unionin yleinen tuomioistuin vahvistaa komission lähtökohtaisesti hyväksyvän lähestymistavan ja tulkinnan lentoyhtiöille tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyihin tukiin. Tasavertaisen kohtelun ja sisämarkkinoiden tehokkaan toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että puutteellisin tiedoin tai heikoin perusteluin myönnettyt valtiontuet voidaan todeta tuomioistuimessa sisämarkkinoille soveltumattomiksi.

4.4.1 Miten oikeuskäytäntö suhtautuu syrjimättömyysperiaatteeseen?

SEUT 18 artiklan mukaan ”*kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista.*” Lisäksi kyseisen artiklan mukaan Euroopan parlamentilla ja neuvostolla on mahdollisuus tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toteuttaa sääntelyä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämiseksi. Toimivien sisämarkkinoiden aikaansaaminen ja ylläpitäminen edellyttää kansalaisuuteen perustuvaa syrjinnän kieltä, sillä ilman kieltä jäsenvaltiot voisivat lainsäädännössään suosia oman maan kansalaisia, joka aiheuttaa esteitä sisämarkkinoiden tehokkaalle toiminnalle. Syrjintäkiellon periaate ilmenee eri tavalla erilaisissa konteksteissa ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellolla voidaan nähdä olevan selkeä ja välitön sisämarkkinoihin kuuluviin perusvapauksiin, kuten liikkumisvapauteen.²¹⁴ Syrjimättömyysperiaatteeseen läheisesti liittyvä yhdenvertaisuusperiaate on yksi Euroopan unionin oikeuden tärkeimmistä periaatteista. Periaate edellyttää, että vertailukelpoisia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä toisaalta erilaisia tilanteita samalla tavalla. Yleisesti ottaen valtiontukea, joka on ristiriidassa jonkin perussopimuksen määräyksen tai unionin oikeuden yleisen periaatteen kanssa, ei voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.²¹⁵ SEUT 107 artikla voidaan nähdä artiklassa 18 tarkoitettuna perussopimuksen erityismääräyksenä, jonka soveltamista syrjimättömyysperiaate ei saa rajoittaa.

Lentoyhtiö Ryanairin valitukset koskien Covid-19:n yhteydessä myönnettyjä tukia ovat nostaneet esiin tärkeän kysymyksen syrjimättömyysperiaatteen toteutumisesta sekä yksittäisissä tukitoimenpiteissä että laajemmissa tukiohjelmassa. Kaikki valtiontuki on tietyissä

²¹³ McMahan 2021, s. 256.

²¹⁴ Raitio – Tuominen 2020, s. 281.

²¹⁵ Nicolaidis 2021, s. 384 ja 388.

määrin syrjivää, sillä se suosii valikoivasti tiettyjä yrityksiä verrattuna muihin. Tärkeä ja olennainen kysymys onkin, kuinka paljon syrjintää on mahdollista sallia SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohtien nojalla erityisesti silloin, kun jäsenvaltiot rajoittavat tukikelpoisten yritysten määrää myöntäessään tukia. Unionin yleinen tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta myöntää valtiontukea kaikille sen alueella toimiville yrityksille. Päinvastoin jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa edunsaajien määrää. Tukea voidaan kuitenkin myöntää vain siinä määrin kuin se on tarpeellista, asianmukaista ja oikeasuhtaista ottaen huomioon tuella tavoitellun päämäärän.²¹⁶

Finnairille myönnettyä tukea koskevassa unionin yleisen tuomioistuimen tapauksessa Ryanair väitti, että komission toiminta, kun se hyväksyy valtiontukea koskevat toimenpiteet ja päätökset, ei milloinkaan saa olla SEUT:n muiden määräysten, kuten syrjintäkiellon periaatteen, vastaista. Ryanair katsoi, että riidanalaisessa tukea koskevassa päätöksessä Finnair asetettiin edullisempaan asemaan ilman objektiivista perustelua ja tämä johti siihen, että Ryanairin mukaan päätöksessä kohdellaan eri tavalla lentoyhtiöiden, jotka sekä liikennöivät Suomeen tulevia että Suomesta lähteviä reittejä, toisiinsa rinnastettavia tilanteita.²¹⁷ Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kyseessä olevan kaltainen yksittäinen tuki voi luonnollisesti hyödyttää vain yhtä yritystä ja tällainen yksittäinen tuki johtaa sen luonteen vuoksi erilaiseen kohteluun tai jopa syrjintään, joka kuitenkin on kytköksissä siihen, että toimenpide on yksittäinen. Lisäksi tuomioistuimen mukaan, jos väitettäisiin jokaisen yksittäisen tuen olevan syrjintäkiellon periaatteen vastainen, merkitsisi se pääosin kaikkien yksittäisten tukien sisämarkkinoille soveltuvuuden kyseenalaistamista sen vuoksi, että tuki on luonteeltaan yksinomaista ja syrjivää. Tuomioistuin huomautti vielä, että unionin oikeudessa erikseen sallitaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää yksittäisiä tukia, jos kaikki SEUT 107 artiklassa määrätyt edellytykset täyttyvät.²¹⁸ Jotta tuomioistuin pystyi arvioimaan syrjintäkiellon periaatetta asiassa, tuli sen tarkastella, oliko Finnairille myönnetty tuki perusteltavissa hyväksyttävällä tavoitteella ja oliko se tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhtainen sen tavoitteen saavuttamiseksi. Tukitoimenpiteen tavoitteena oli varmistaa Finnairille riittävä maksuvalmius sen elinkelpoisuuden ja lentoliikenteen säilyttämiseksi. Tarkoitus oli siis selvittää, oliko erilainen kohtelu sallittua SEUT 107(3)(b) artiklan nojalla.²¹⁹

²¹⁶ Nicolaides 2021, s. 384 ja 395.

²¹⁷ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 78.

²¹⁸ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 81.

²¹⁹ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohdat 82 ja 83.

Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että tavoite voidaan saavuttaa Finnairin hyväksi annetun takauksen myöntämistä koskevilla yksityiskohdilla, sillä asiassa oli näytetty oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen sekä se, että Suomen taloudelle oli aiheutunut vakavaa häiriötä pandemiasta, että se, että pandemialla on ollut merkittäviä kielteisiä vaikutuksia lentoliikenteen Suomen markkinoihin. Tukitoimenpide oli tarpeellinen, koska Finnair oli vaarassa ajautua konkurssiin, sillä sen toiminta oli supistunut äkillisesti pandemian vuoksi eikä se ollut kyennyt kattamaan likviditeettitarpeitaan luottomarkkinoilla. Lisäksi tuomioistuin otti huomioon vielä Finnairin merkityksen Suomen taloudelle. Näillä edellä mainituin perustein tuen myöntäminen yksinomaan Finnairille oli asianmukaista ja tarpeellista tuen tavoittelemien päämäärien toteuttamiseksi. Tuomioistuin totesi, että Ryanair väitti virheellisesti, että Finnairia olisi kohdeltu toimenpiteen vuoksi perusteettomasti edullisella tavalla.²²⁰

Myös SAS AB:lle myönnettyä tukea koskevassa tapauksessa Ryanair väitti, että komissio on loukannut syrjintäkiellon periaatetta, koska tukitoimenpiteellä tarjottiin suotuisampia ehtoja, jotka oli varattu Ruotsiin sijoittautuneille yrityksille.²²¹ Lisäksi Ryanair väitti, että riidanalaisella päätöksellä sallittiin sellainen syrjivä kohtelu, joka ei ollut tarpeellista toimenpiteen päämäärän saavuttamiseksi eli pandemiasta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseksi. Päämäärä Skandinavian sisäisten liikenneyhteyksien turvaamiseksi merkitsi Ryanairin mukaan kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.²²² Unionin yleinen tuomioistuin totesi samalla tavalla kuin Finnairille myönnettyä tukea koskevassa tapauksessa, että yksittäinen tuki voi luonteensa vuoksi hyödyttää vain yhtä yrityksiä ja tuen syrjivä luonne johtuu siitä, että toimenpide on yksittäinen.²²³ Tuomioistuimen oli asiassa tarkastettava, oliko erilainen kohtelu SAS AB:n hyväksi sallittua SEUT 107(2)(b) artiklan nojalla. Koska toimenpiteen tarkoituksena oli korvata osittain SAS:lle pandemiasta aiheutunut vahinko, oli se unionin yleisen tuomioistuimen mukaan SEUT 107(2)(b) artiklassa asetettujen vaatimusten mukainen. Erilainen kohtelu SAS:n hyväksi oli tuomioistuimen mukaan sallittua, koska SAS:n markkinaosuus on Ruotsissa suurin ja huomattavasti suurempi kuin sen lähimmällä kilpailijalla.²²⁴ Tuki oli tuomioistuimen mukaan oikeasuhtainen sen tavoitteeseen nähden, sillä SAS oli kärsinyt enemmän vahinkoja kuin muut Ruotsissa operoivat lentoyhtiöt.²²⁵

²²⁰ Asia T-388/20 Ryanair DAC v. komissio, kohdat 91 ja 92.

²²¹ Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 67.

²²² Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 73.

²²³ Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 77.

²²⁴ Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 84.

²²⁵ Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 85.

Molemmissa tapauksissa unionin yleinen tuomioistuin siis perusteli tukien syrjivää luonnetta sillä, että tukitoimenpiteet olivat yksittäisiä ja lentoyhtiöiden merkitys jäsenvaltioiden talouksille oli huomattava. Tuomioistuimen mukaan toimenpiteet olivat tarpeellisia, asianmukaisia ja oikeasuhtaisia niiden tavoitteisiin nähden. Molemmissa tapauksissa unionin yleinen tuomioistuin vahvisti tulkinnan, että yksittäinen tuki periaatteessa soveltuu sisämarkkinoille. Toisaalta se totesi myös, että ollakseen hyväksyttävä, tukitoimenpiteestä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tuella tavoiteltuihin päämääriin nähden.²²⁶ Pohjimmiltaan tukien hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus perustuivat kyseisten lentoyhtiöiden taloudelliseen merkitykseen jäsenvaltioille. Koska taloudellisen merkityksen kriteeri on luonteeltaan suhteellinen, unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tapauksissa perustella yksityiskohtaisemmin, miksi oli oikeutettua poissulkea muut lentoyhtiöt tuen piiristä. Tuet olivat oikeassa suhteessa Finnairin ja SAS:n tarpeisiin nähden, mutta tuomioistuin ei riittävällä tavalla huomionnut tukien kilpailijoille mahdollisesti aiheuttamaa suhteetonta haittaa. Yksittäiset tuet, jotka perustuvat tuensaajan tarpeeseen ja sen merkitykseen jäsenvaltion taloudelle, voivat näyttäytyä syrjivinä, sillä ne sulkevat täysin pois muut mahdolliset tuensaajat tuen piiristä.²²⁷ Yhteenvedona voidaan todeta, että unionin yleisen tuomioistuimen kannanoton mukaan luonteeltaan syrjivä tuki on perusteltua ja oikeutettua silloin, kun tukitoimenpide on yksittäinen ja tuensaaja on jäsenvaltion talouden kannalta merkittävä yritys.

Vaikka tuen rajoittaminen sen mukaan, millainen yhteys tuensaajalla on jäsenvaltion talouteen, onkin perusteltua tietyissä tilanteissa, tuki voi olla suhteettomasti ja tarpeettomasti syrjivää, koska tällaiset taloudelliset yhteydet eivät välttämättä suoraan osoita, että tuensaaja tosiallisesti myötävaikuttaisi positiivisesti jäsenvaltion talouteen enemmän kuin muut yritykset tai että tuensaaja todella tarvitsisi tukea enemmän kuin muut yritykset.²²⁸ Siitä huolimatta, että SEUT 107 artikla on SEUT 18 artiklan mukainen erityismääräys, jonka soveltamista syrjimättömyysperiaate ei saa rajoittaa, tulisi valtioneuvoston päätöksessä ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä pyrkiä siihen, että SEUT 18 artiklaan sisältyvää syrjimättömyyden periaatetta noudatetaan täysimääräisesti aina silloin, kun se on mahdollista.²²⁹

²²⁶ Asia T-379/20 Ryanair DAC v. komissio, kohta 72.

²²⁷ Nicolaidis 2021, s. 395.

²²⁸ Nicolaidis 2021, s. 396.

²²⁹ Agnolucci 2022, s. 15.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tavoitteena on ollut selvittää, millaisia muutoksia komissio on tehnyt valtiontukisääntelyyn pandemian yhteydessä ja ovatko nämä muutokset ja sallivimmat tulkinnat olleet oikeutettuja ja perusteltuja ottaen huomioon valtiontukisääntelyn tavoitteet. Lisäksi tutkielmassa on tarkasteltu tilapäisten puitteiden nojalla lentoyhtiöille myönnettyjä tukia sekä unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä koskien tukitoimenpiteistä aiheutuneita valituksia. Oikeuskäytännön osalta on keskitytty erityisesti syrjimättömyysperiaatteen huomioimiseen tapauksissa.

Normaalioloissa valtiontukien sääntely tähtää siihen, että tuet eivät antaisi millekään yksittäiselle yritykselle perusteetonta etua. Lisäksi valtiontukien sääntelyn keskeisenä tavoitteena on, etteivät tuet muuttaisi tasapuolisen kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla.²³⁰ Yhteenvedona voidaan todeta, että valtiontukisääntelyn perimmäisenä tavoitteena on tehokkaan kilpailun mahdollistaminen, kilpailun vääristymisen estäminen ja näiden avulla tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden luominen ja ylläpitäminen.²³¹ Pandemian aikana komissio on valtiontukisääntelyä soveltaessaan joutunut tasapainottelemaan kahden erisuuntaisen tavoitteen välillä. Komissio on pyrkinyt tukemaan yritysten toimintakykyä poikkeuksellisissa olosuhteissa sallimalla riittävät tukitoimenpiteet jäsenvaltiossalla, mutta samalla komissio on yrittänyt varmistaa sen, että sisämarkkinat eivät häiriintyisi tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyjen valtiontukien seurauksena.²³²

Valtiontukia koskeva sääntely perustuu perussopimustason säännöksiin, joten lähtökohtaisesti sääntely on erittäin tiukkaa ja valtiontuille, jotka voidaan poikkeuksellisesti katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi, on asetettu SEUT 107 artiklassa tarkat edellytykset.²³³ Poikkeustilanteissa unionin lainsäädäntö kuitenkin mahdollistaa normaalioloja sallivimmat tukikriteerit ja sääntöjen joustavamman tulkinnan. Covid-19:n yhteydessä komissio on perustellut sääntelyn tehtyjä joustoja ja muutoksia sillä, että pandemian voidaan katsoa aiheuttavan vakavia häiriöitä jäsenvaltioiden talouksiin SEUT 107(3)(b) artiklan tarkoittamalla tavalla. Lisäksi tukea on tilapäisten puitteiden nojalla ollut mahdollista myöntää SEUT 107(2)(b) artiklan mukaisesti poikkeuksellisen tapahtuman, eli pandemian, aiheuttaman

²³⁰ Paukku 2020, s. 249.

²³¹ Paukku 2020, s. 110.

²³² Siikavirta 5.6.2020.

²³³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2022, s. 10.

vahingon korvaamiseksi. Näin ollen valtioneukisääntelyn tilapäiselle joustavoittamiselle pandemian yhteydessä on ollut olemassa oikeudellinen peruste.

Jos sääntelyn muutoksia peilataan sääntelyn tavoitteeseen ylläpitää tehokkaat sisämarkkinat, voidaan todeta, että tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyjen tukien avulla on kyetty ylläpitämään tehokkaita sisämarkkinoita poikkeuksellisessa tilanteessa.²³⁴ Tehokkaasti toimivat unionin sisämarkkinat ovat välttämätön edellytys Euroopan kasvulle ja jäsenvaltioiden talouksien vakaudelle²³⁵, ja ilman valtioneukisääntelyyn tilapäisesti tehtyjä muutoksia ei olisi ollut mahdollista ylläpitää sisämarkkinoiden suhteellisen normaalia toimintaa pandemian aikana. Sisämarkkinoiden tehokas ylläpito on mahdollista, jos jäsenvaltioiden alueilla toimivat yritykset pystyvät jatkamaan toimintaansa suhteellisen normaalisti myös poikkeusoloissa. Näin ollen valtioneukisääntelyyn tehdyt tilapäiset muutokset ja sallivammat tulkinnat ovat olleet perusteltuja ja oikeutettuja huomioon ottaen sääntelyn tavoite tehokkaiden sisämarkkinoiden ylläpitämisestä.

Sääntelyn tavoitetta kilpailun vääristymisen estämisestä on pandemian aikana ollut haastavampaa toteuttaa, sillä sääntelyyn tehdyt muutokset ovat johtaneet siihen, että tukitoimenpiteet ovat jakautuneet epätasaisesti jäsenvaltioiden kesken.²³⁶ Sen lisäksi, että tuet ovat jakautuneet epätasaisesti jäsenvaltioiden kesken, ovat ne jakautuneet epätasaisesti myös eri toimialojen ja sektorien kesken. Esimerkiksi ilmailualalle on kohdentunut jo pandemian alusta alkaen poikkeuksellisen paljon tukia.²³⁷ Sääntelyn tavoite kilpailun vääristymisen estämisestä on kuitenkin tilapäisissä puitteissa huomioitu siten, että puitteet sisältävät lukuisia ehtoja tukien myöntämiselle.²³⁸ On luonnollista, että sääntelyn eri tavoitteiden keskinäiset painotukset saattavat muuttua ajan saatossa ja poikkeusoloissa tavoitetta tehokkaiden sisämarkkinoiden ylläpitämisestä voidaan pitää elintärkeänä unionin kriisistä selviytymisen kannalta. Kun sääntelyn eri tavoitteiden keskinäiset painotukset muuttuvat, on luonnollista ja perusteltua, että poikkeusolojen aikana osa tavoitteista toteutuu muita tavoitteita tehokkaammin.

²³⁴ Ferri 2020, s. 20.

²³⁵ <https://tem.fi/eu-n-sisamarkkinat>.

²³⁶ Maczkovics 2020, s. 279 ja Buendia – Dovalo 2020, s. 7.

²³⁷ Agnolucci 2022, s. 11 ja 14 sekä Stirling 2022, s. 145.

²³⁸ Kuoppamäki 2020, s. 441–442.

Komission valtiontukia ja niiden sääntelyä koskeva tulkinta ja valvonta on poikkeustilanteidenkin yhteydessä tärkeää, sillä jäsenvaltiot eivät voi täysin itsenäisesti tukea alueillaan toimivia yrityksiään ilman, että tukitoimenpiteillä saattaisi olla sisämarkkinoille mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia. Globaalin kriisin kestäessä komission uusilla tiedonannoilla on sekä jatkettu tilapäisten puitteiden voimassaoloa että tuotu mukaan uusia mahdollisia tukielementtejä.²³⁹ Sallimalla joustavimmat ja vapaammat toimet komissio antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tukea yrityksiä valtiontukisääntöjen mukaisesti, mutta jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta hyödyntää tilapäisiä puitteita, sillä tilapäisten valtiontukipuitteiden nojalla ei aseteta suoraan velvoittavia sääntöjä. On jäsenvaltioiden omassa harkinnassa, haluavatko ne hyödyntää valtiontukia ja missä laajuudessa niitä halutaan hyödyntää.

Perusteluna valtiontukisääntöjen tilapäiseen joustavoittamiseen oli siis pyrkimys siihen, että jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus poikkeusolojen aikana käyttää mittavampia ja terävämpiä instrumentteja koronakriisistä johtuvan taloudellisen ahdingon torjumiseksi.²⁴⁰ Jotkin jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet mahdollisuutta enemmän kuin toiset ja tämä onkin osittain johtanut tukien epätasaiseen jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken. On luonnollista, että isommilla ja vauraammilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus tukea alueellaan toimivia yrityksiä laaja-alaisemmin ja suuremmilla summilla. Unionin elpymis- ja tukiväline tulee osittain helpottamaan valtiontukien epätasaista jakautumista, kun välineestä tuetaan kaikkia jäsenvaltioita perustuen jäsenvaltioiden elintasoon, väestömäärään ja työttömyysasteeseen. Näin ollen myös pienemmät jäsenvaltiot tulevat hyötymään elpymis- ja tukivälineestä, luultavasti jopa isompia jäsenvaltioita enemmän.

Kuten edellä tutkielmassa on monesti tuotu esiin, koronaviruspandemia on vaikuttanut koko unionin talouteen laaja-alaisesti. Kilpailuoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta valtiontukeen liittyvän sääntelyn joustomahdollisuus vaikuttaisi olleen merkittävin keino puuttua koronakriisin aiheuttamiin taloudellisiin ongelmiin. Koronaviruspandemian aikana komissiolla onkin ollut näkyvä ja merkittävä rooli valtiontukisääntelyn tulkitsijana ja valvojana. Komissio on kyennyt antamaan tilanteen pitkittyessä useita tiedonantoja valtiontukisääntelyä koskevista linjauksistaan ajoittain hyvinkin nopealla aikataululla, joka osoittaa komission kykenevän

²³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2022, s. 10.

²⁴⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2022, s. 25.

varsin nopeaan ja tehokkaaseen toimintaan kriisitilanteiden yhteydessä.²⁴¹ Nopea reagointi on tärkeää, jotta unioni voi auttaa jäsenvaltioita tehokkaasti lieventämään kriisistä seuranneita sosioekonomisia vaikutuksia. Pandemia on alleviivannut ja korostanut komission yksinomaista toimivaltaa valtiontukiasioiden ja niitä koskevan sääntelyn suhteen.²⁴²

Toisaalta valtiontukitoimenpiteet etenkin lentoyhtiöille ovat poikineet useita valituksia, joten laaja-alainen valtiontukisääntelyn joustavoittaminen ei välttämättä ole automaattisesti pelkästään myönteinen asia, vaan sillä saattaa olla myös kilpailua mahdollisesti vääristäviä tai jopa tosiasiasa vääristäviä vaikutuksia.²⁴³ Kilpailua vääristäviä vaikutuksia on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida kokonaisvaltaisesti, kun pandemia vielä osittain vaikuttaa lentoyhtiöiden toimintaan ja markkinat eivät ole normaalissa tilassa, toisin sanoen markkinat eivät vastaa aikaa ennen pandemiaa. Ryanairin nostamat kanteet ovat johtaneet ensimmäisiin pandemian aikaisten ja tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyjen valtiontukien arviointiin unionin yleisessä tuomioistuimessa. Tutkielmassa käsitellyn KLM-lentoyhtiötä koskevan tapauksen perusteella on selvää, että komission tulee perustella hyväksyvät päätöksensä riittävällä tarkkuudella ja laajuudella myös kriisitilanteiden yhteydessä. Nopeasti tehdyt päätökset eivät saa johtaa siihen, että tukia myönnetään puutteellisin perustein.

Unionin yleinen tuomioistuin on tutkielmassa käsitellyssä oikeuskäytännössä vahvistanut ja hyväksynyt komission lähtökohtaisesti hyväksyvän lähestymistavan ja tulkinnan lentoyhtiöille tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyihin tukiin. Ryanairin nostamat kanteet ovat nostaneet esiin tärkeän ja olennaisen kysymyksen syrjimättömyysperiaatteen toteutumisesta valtiontukien yhteydessä. Unionin yleisen tuomioistuimen kannanoton mukaan luonteeltaan syrjivä tuki on perusteltua ja oikeutettua silloin, kun tukitoimenpide on yksittäinen ja tuensaaja on jäsenvaltion talouden kannalta merkittävä yritys.

Mitä tulee lentoyhtiöille tilapäisten puitteiden nojalla myönnettyihin tukiin, kansallisten ykköslentoyhtiöiden markkina-aseman parantamista kriisin varjolla ei tulisi mahdollistaa. Myönnettyillä tuilla saattaa olla merkitystä paitsi yhtiöiden kriisistä selviytymisen ja palautumisen kannalta, mutta myös tulevaa yritysten välistä kilpailuasetelmaa silmällä pitäen.²⁴⁴ Kun osa jäsenvaltioissa operoivista lentoyhtiöistä on saanut huomattavan määrän

²⁴¹ Wacker 2021, s. 163 ja Honore 2020, s. 111.

²⁴² Wacker 2021, s. 163.

²⁴³ Oinonen 2020, s. 607.

²⁴⁴ Oinonen 2020, s. 598.

tukea ja osa ei lainkaan, syntyy väistämättä kilpailua mahdollisesti vääristäviä asetelmia. Tukea saaneiden lentoyhtiöiden on pandemian väistyttyä helpompi jatkaa liiketoimintaansa samalla tavalla kuin ennen pandemiaa, kun taas ilman tukea jääneet lentoyhtiöt saattavat kärsiä pandemian taloudellisista vaikutuksista pidempään. Tukien kohdentumista lentoyhtiöille tulisi komission taholta valvoa tehostetusti, jotta mahdollisilta kilpailun vääristymiltä voitaisiin jatkossa välttyä.

Tilapäiset puitteet ovat jo nimensäkin perusteella tarkoitettu tilapäisesti voimassa oleviksi eli kyseessä on väliaikainen tukia koskeva väline, jonka tarkoituksena on ollut auttaa yrityksiä selviämään kriisin pahimman vaiheen yli. Vaikka komission pandemian yhteydessä hyväksymät valtiontukea koskevat sallivammat tulkinnat on määritelty tilapäisesti voimassa oleviksi, kriisin väistyessä ei välttämättä ole luvassa automaattista ja välitöntä paluuta ennen pandemiaa vallinneeseen tilanteeseen. Mahdollista on, että valtiontukia koskevat sallivammat tulkinnat saattavat jäädä voimaan ainakin osittain vielä pandemian jälkeenkin. Sallivammat tulkinnat ja niiden myötä myönnetyt tuet eivät kuitenkaan saisi aiheuttaa yleistä valtiontukia koskevan sääntelyn rapauttamista. Jos valtiontukisääntelystä tulee liian sallivaa, voi seurauksena olla valtioiden välinen kilpailu tukien kasvattamisessa ja lisäämisessä, joka puolestaan saattaa johtaa aiempaa huonommin toimiviin yritysten kilpailuedellytyksiin sisämarkkinoilla.²⁴⁵

Varsinainen ja kokonaisvaltainen arvio kriisin vaikutuksista kilpailuun ja sisämarkkinoiden toimintaan on mahdollista tehdä vasta siinä vaiheessa, kun kriisi on kokonaisuudessaan ohi. Tähän saattaa mennä vielä aikaa, eivätkä talouden rakenteet välttämättä palaudu samanlaisiksi kuin ennen pandemiaa. Komission pitää vielä ennen pandemian vuoksi käyttöön otettujen tilapäisten puitteiden nykyisen voimassaolon päättymistä, eli kesäkuun 2022 loppuun mennessä, tehdä päätös siitä, jatketaanko tilapäisten puitteiden voimassaoloa vielä eteenpäin vai luovutaanko niiden soveltamisesta kokonaan. Todennäköistä on, että jonkinlaista joustoa valtiontukia koskevaan sääntelyyn tarvitaan vielä ainakin muutaman vuoden ajan. On mielenkiintoista nähdä, millaisen ratkaisun komissio tekee ja millä tavalla ja missä aikataulussa tilapäisistä puitteista luovutaan. Tällä hetkellä tilanne on erikoinen, sillä voimassa on pandemian vuoksi tehtyjen tilapäisteiden puitteiden lisäksi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vuoksi tehtyt kriisipuitteet.

²⁴⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2022, s. 10.

Euroopan unioni kehittyy ja uudistuu sen kohtaamien kriisien kautta ja on selvää, ettei unioni tule jatkossakaan välttymään erilaisilta häiriö- ja kriisitilanteilta.²⁴⁶ Koronaviruspandemia on antanut unionille mahdollisuuden parantaa valmiuksiaan kohdata erilaisia kriisitilanteita ja kehittää sääntelyään ja toimintojaan sellaisiksi, että unionin ja jäsenvaltioiden talous pysyy toimintakykyisenä myös kriisien aikana. Komissiolla on kriisitilanteiden yhteydessä merkittävä rooli säännösten tulkitsijana ja komission julkaisemilla tiedonannoilla voidaan reagoida nopeastikin erilaisiin tilanteisiin. Valtiontukisääntelyn tilapäisillä puitteilla on ollut pandemian yhteydessä merkittävä rooli jäsenvaltioiden talouksien tukemisessa sekä akuutin kriisin aikana että nyt talouden elpymisen yhteydessä.

²⁴⁶ Kaila 2021, s. 512.