



Valtioneuvoston asetus merenkulun varustamoiden taloudellisten vahinkojen korvaamisesta

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetus merenkulun varustamoille myönnettävästä kertaluontoisesta valtionavustuksesta. Valtionavustuksella korvattaisiin merenkulun varustamoille taloudellisia vahinkoja, jotka ovat seurausta covid-19-pandemian vuoksi asetetuista kansallisista matkustamisrajoituksista. Avustuksella varmistettaisiin ja edistettäisiin merikuljetuskapasiteetin riittävyttä, luottamuksen palautumista meriliikenteeseen, suomalaisen tonniston säilymistä sekä suomalaisten varustamoiden toimintakykyä.

Myönnettävä avustus täyttäisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen kriteerit. Tukiohjelma perustuisi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 b alakohtaan, jonka perusteella komissio voi hyväksyä valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvaksi luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamien vahingon korvaamiseksi. Euroopan komissio antoi covid-19-pandemian aikana väliaikaisen valtiontukia koskevan puitetiedonannon, jossa komissio vahvisti, että jäsenvaltiot voivat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 b alakohdan perusteella tukea toimialoja, jotka ovat kärsineet välittömiä covid-19-pandemiasta aiheutuneita taloudellisia vahinkoja.¹

Tämän asetuksen nojalla toimeenpantava tukiohjelma on ennakoilmoitettu Euroopan komissiolle virallisella ilmoituksella 6.10.2025 SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Komissio katsoo 14.11.2025 antamalla päätöksellään (SA.113257, myöh. komission päätös), että Suomen viranomaisten ilmoittama tukitoimenpide on sisämarkkinoille soveltuva valtiontuki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 b alakohdan nojalla.

Valtioneuvoston asetus annettaisiin valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla ja se tulisi voimaan 31.3.2026. Asetus olisi voimassa määräaikaisena 31.3.2027 asti.

1. Tausta ja nykytila

Vuonna 2020 alkaneen covid-19-pandemian ja sen perusteella asetettujen kansallisten matkustamisrajoitusten seurauksena suomalaisten lasti- ja matkustaja-alusvarustamoiden liiketoimintaedellytykset alkoivat heikentyä. Matkustaja-alusten matkustajamäärien merkittävä lasku alkoi vaikuttaa yritysten kannattavuuteen ja nostaa riskiä siitä, että Suomelle tärkeä ja huoltovarmuuskriittinen matkustaja- ja rahtiliikenne oli vaarassa pysähtyä.

Matkustaja-autolauttaliikenteessä arviolta yksi kolmasosaa liikevaihdosta tulee rahdista ja vähintään kaksi kolmasosaa matkustajaliikenteestä pitäen sisällään lipunmyynnistä saatavan tulon sekä laivalla tapahtuvan myynnin. Syyskuussa 2020 meritse tapahtuva matkustajaliikenne oli noin 65 % vähäisempää verrattuna vuoden 2019 tasoon ja kokonaisuudessaan matkustaja-alusvarustamoiden liikevaihto supistui 78 % tammi-

¹ Komission tiedonanto, Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkessä covid-19-epidemiassa (2020/C 91 I/01), kohta 15



elokuussa 2020. Vuoden 2021 tammikuussa matkustajia oli lähes 80 % vähemmän kuin tammikuussa 2020. Helmikuussa 2021 meritse tapahtuvassa matkustajaliikenteessä matkustajamäärät olivat noin 15 % prosenttia vuoden 2020 määrästä. Meriliikenteen matkustajamäärä elpyi vuoden 2022 aikana, mutta oli edelleen 67 % pandemiaa edeltävästä vuoden 2019 tasosta.²

Covid-19-pandemian aikana Suomen viranomaiset ottivat käyttöön ja myöhemmin vaiheittain purkivat erilaisia matkustusrajoituksia. Rajoitusten tavoitteena oli estää taudin leviämistä Suomeen ja turvata kansanterveys. Suomen kansallisesti asettamat matkustusrajoitukset vaikuttivat merkittävästi Suomen meriliikennesektorin liikevaihtoon vuosina 2020 ja 2021.

Vuosi	Liikevaihto (1000 EUR)
2019	2 574 886
2020	1 785 197
2021	1 993 100
2022	3 174 567

Taulukko 1. Suomen meriliikennesektorin liikevaihto 2019–2022

Sisärajavaltvontaan liittyvät matkustusrajoitukset otettiin ensimmäisen kerran käyttöön 19. maaliskuuta 2020 ja viimeisen kerran 31. tammikuuta 2022 (kaikki rajoitukset poistuivat kesäkuun 2022 loppuun mennessä). Rajoitusten laajuus ja sisältö vaihtelivat mainitulla ajanjaksolla, ja sen aikana oli myös jaksoja, jolloin sisärajoilla ei ollut lainkaan matkustusrajoituksia. Alla esitetään kronologinen yhteenveto keskeisistä matkustusrajoituksista koskevista päätöksistä ajanjaksolla kesäkuu 2020 – kesäkuu 2021, joka on keskeinen ajanjakso säädettäväksi esitettävän asetuksen ja sillä perustettavan tukiohjelman näkökulmasta.

Kesäkuu 2020

15. kesäkuuta 2020 alkaen asetetut rajoitukset sallivat ainoastaan työmatkaliikenteen ja muun välttämättömän liikenteen useimpiin Schengen-maihin ja niistä takaisin.³ Schengen-alueen ulkopuolelle matkustaminen kiellettiin, paitsi välttämättömistä ja asianmukaisesti perustelluista syistä, jotka arvioitiin tapauskohtaisesti.⁴

Heinäkuu 2020

10. heinäkuuta 2020 hallitus päätti, että 13. heinäkuuta 2020 alkaen kaikki matkustusrajoitukset poistetaan Suomen ja sellaisten maiden välillä, joissa uusien covid-19-tapausten ilmaantuvuus oli alle 8 tapausta 100 000 asukasta kohden edeltäneiden 14 päivän aikana. Rajoitukset jäivät kuitenkin voimaan sellaisten maiden osalta, joissa ilmaantuvuus oli tätä korkeampi.⁵

Syyskuu 2020

² Tilastokeskus

³ Pl. Tanska, Viro, Islanti, Latvia, Liettua ja Norja

⁴ Valtioneuvoston päätös SM/2020/44

⁵ Valtioneuvoston päätös SM/2020/56



11. syyskuuta 2020 hallitus päätti, että 19. syyskuuta 2020 alkaen matkustusrajoitukset poistetaan Suomen ja sellaisten maiden tai alueiden väliltä, joissa uusien tapausten ilmaantuvuus oli alle 25 tapausta 100 000 henkilöä kohden edeltäneiden 14 päivän aikana. Korkeamman ilmaantuvuuden alueilta tulevilta edellytettiin negatiivista, alle 72 tuntia aikaisemmin otettua COVID-19-testiä. Samana päivänä sallittiin lisäksi matkustaminen Viroon ja Ruotsiin ilman rajoituksia riippumatta uusien tartuntatautitapausten ilmaantuvuudesta, edellyttäen että maiden alueellinen ilmaantuvuustilanne pysyi muuttumattomana.

24. syyskuuta 2020 hallitus päätti, että 28. syyskuuta 2020 alkaen matkustusrajoitukset otetaan uudelleen käyttöön Suomen ja sellaisten maiden välillä, joissa ilmaantuvuus oli alle 25 tapausta 100 000 henkilöä kohden, mukaan lukien Viro, Saksa ja Ruotsi. Näistä maista sallittiin vain paluuliikenne, kauttakulku, työmatkat ja muu välttämätön liikenne.⁶

Lokakuu 2020

8. lokakuuta 2020 viranomaiset ottivat uudelleen käyttöön matkustusrajoitukset kaikkien Schengen-maiden ja Suomen välillä kulkevaan liikenteeseen ajalle 12. lokakuuta – 10. marraskuuta 2020. Rajoitukset sallivat ainoastaan paluuliikenteen, kauttakulun, työmatkat ja muun välttämätön liikenteen Suomen ja Schengen-maiden välillä. Matkustajille suositeltiin 10 päivän omaehtoista karanteenia, jota voitiin lyhentää kahdella negatiivisella testillä. Virosta ja Ruotsista työmatkalle tuleville karanteenia ei kuitenkaan suositeltu.⁷

Marraskuu 2020 – Tammikuu 2021

5. marraskuuta 2020 matkustusrajoituksia jatkettiin 22. marraskuuta 2020 saakka.⁸ 19. marraskuuta 2020 matkustusrajoituksia jatkettiin edelleen 13. joulukuuta 2020 saakka.⁹ 10. joulukuuta 2020 jatkettiin 12. tammikuuta 2021 saakka.¹⁰ 7. tammikuuta 2021 jatkettiin 9. helmikuuta 2021 saakka.¹¹

Tammikuu 2021 – Kesäkuu 2021

22. tammikuuta 2021 hallitus päätti tiukentaa maahantulorajoituksia ajalle 27. tammikuuta – 25. helmikuuta 2021 sallien vain paluuliikenteen Suomeen, välttämättömän työmatkaliikenteen ja muun välttämättömän matkustamisen Schengen-maista.¹² Suomen hallitus päätti 18. helmikuuta 2021, että tammikuun 22. päivä asetettuja rajoituksia jatkettaisiin 18. maaliskuuta 2021 saakka.¹³ Kyseisiä rajoituksia jatkettiin 11 maaliskuuta tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä 17. huhtikuuta 2021 saakka.¹⁴ Rajoituksia jatkettiin edelleen 31. maaliskuuta 2021 tehdyllä päätöksellä 30. huhtikuuta 2021 saakka.¹⁵ 22. huhtikuuta 2021 rajoituksia jatkettiin 25. toukokuuta 2021 saakka.¹⁶ 20. toukokuuta 2021 rajoituksia päätettiin jatkaa 15. kesäkuuta 2021 saakka.¹⁷ 3. kesäkuuta 2021 hallitus päätti poistaa matkustusrajoitukset Maltan osalta 7. kesäkuuta 2021 alkaen, mutta jatkaa niitä kaikkien muiden Schengen-maiden osalta 27. kesäkuuta 2021 saakka.¹⁸

⁶ Valtioneuvoston päätös SM/2020/81

⁷ Valtioneuvoston päätös SM/2020/90

⁸ Valtioneuvoston päätös SM/2020/94

⁹ Valtioneuvoston päätös SM/2020/105

¹⁰ Valtioneuvoston päätös SM/2020/112

¹¹ Valtioneuvoston päätös SM/2020/117

¹² Valtioneuvoston päätös SM/2021/5

¹³ Valtioneuvoston päätös SM/2021/15

¹⁴ Valtioneuvoston päätös SM/2021/18

¹⁵ Valtioneuvoston päätös SM/2021/28

¹⁶ Valtioneuvoston päätös SM/2021/38

¹⁷ Valtioneuvoston päätös SM/2021/43

¹⁸ Valtioneuvoston päätös SM/2021/50



2. Asetusehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Valtionavustuksella pyritään varmistamaan varustamoiden toimintakyky sekä merikuljetuskapasiteetin välttämätön riittävyys ja toimivuus covid-19-pandemian aiheuttamien matkustajaliikenteen taloudellisten vahinkojen jälkeen.

Valtionavustus myönnettäisiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 b alakohdan mukaisena korvauksena merenkulun varustamoille aiheutuneista taloudellisista vahingoista, jotka ovat suoraa seurausta covid-19-pandemian vuoksi asetetuista kansallisista matkustusrajoituksista. Avustus maksettaisiin suorana avustuksena ja sen myöntämisen edellytyksenä olisi, että matkustusrajoitukset ovat johtaneet matkustajaliikenteen liikevaihdon laskuun, mikä on aiheuttanut varustamoille tulonmenetyksiä.

2.1 Tukikelpoiset yhteysvälit ja ajanjaksot

Avustuksen saamisen yleisenä edellytyksenä olisi, että varustamo on tuottanut palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen annetussa neuvoston asetuksessa (4055/1986, ETY) tarkoitettua matkustajaliikennettä kaupallisiin ja kansainvälisiin merikuljetuksiin tarkoitetulla aluksella:

1. Suomen lipun alla ajanjaksolla 1. heinäkuuta 2020–18. syyskuuta 2020 ja 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 yhdellä tai useammalla seuraavista reiteistä:
 - a. Turku–Maarianhamina/Långnäs–Tukholma, Ruotsi
 - b. Vaasa–Uumaja, Ruotsi
 - c. Maarianhamina–Kapellskär, Ruotsi
 - d. Naantali–Långnäs–Kapellskär, Ruotsi
2. Suomen lipun alla ajanjaksolla 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 seuraavilla reitillä:
 - a. Helsinki–Tallinna, Viro
 - b. Helsinki, Vuosaari – Muuga, Viro
3. Suomen lipun alla tukikelpoisella ajanjaksolla 1. heinäkuuta 2020–12. heinäkuuta 2020 sekä 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 seuraavalla reitillä:
 - a. Helsinki, Vuosaari – Travemünde, Saksa
4. Kaikkien EU- tai ETA-maiden lipun alla ajanjaksolla 1. heinäkuuta 2020–18. syyskuuta 2020 ja 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 seuraavalla reitillä:
 - a. Eckerö–Grisslehamn, Ruotsi



2.2 Vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketuloksen määrittäminen ja taloudellisten vahinkojen laskenta

Tukiohjelman perusteella voitaisiin korvata komission päätöksen mukaisesti asetuksessa määriteltyjen laskentaperiaatteiden mukaisesti todennetut matkustajaliikenteen kansallisista matkustusrajoituksista johtuvat taloudelliset vahingot.

Vahingot laskettaisiin tuensaaja- ja reittikohtaisesti. Korvattavina taloudellisina vahinkoina huomioitaisiin tukikelpoisilla ajanjaksoilla syntyneen todellisen liikevoiton tai -tappion (todellinen liiketulos) ja vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liikevoiton tai -tappion (vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketulos) välinen erotus.

Vaihtoehtoisella tapahtumainkululla tarkoitetaan hypoteettista tilannetta, jossa Covid-19-pandemian vuoksi asetettuja kansallisia matkustamisrajoituksia ei olisi ollut voimassa tukikelpoisina ajanjaksoina, Vaihtoehtoisella tapahtumainkululla pyritään mallintamaan tuensaajien matkustajaliikenteen reittikohtaista liiketulosta tilanteessa, jossa Covid-19-pandemian vuoksi asetettuja kansallisia matkustamisrajoituksia ei olisi ollut voimassa tukikelpoisina ajanjaksoina.

Vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketulos määritetään reittikohtaisen covid-19 pandemiaa edeltäneen vertailuajanjaksona toteutuneen liiketuloksen perusteella. Vertailuajanjakson toteutuneeseen liikevaihtoon, muuttuviin kustannuksiin sekä kiinteisiin kustannuksiin tehtäisiin kuitenkin asetuksen 8 §:ssä määritetyt oikaisut, joilla huomioidaan pandemian aikaisen kysynnän laskua ja sen vaikutusta tuensaajien kustannuksiin.

Tukiohjelmassa huomioidaan ainoastaan matkustajaliikenteen kansallisista rajoituksista johtuneet taloudelliset vahingot. Täten todellisen liiketuloksen sekä vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketuloksen määrittämisessä huomioidaan matkustajaliikenteen liikevaihto sekä matkustajaliikenteestä johtuvat kustannukset. Henkilö- ja tavaraliikenteelle yhteiset kustannukset, joita ei voida niiden luonteen perusteella selkeästi kohdistaa (kuten polttoainekustannukset), huomioidaan komission päätöksen mukaisesti tuensaajan vuoden 2019 matkustaja- ja rahtiliikevaihdon mukaisessa suhteessa.

2.2.1 Pysyttämistä (retention rate) ja vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liikevaihdon sekä muuttuvien kustannusten määrittäminen

Vahinkojen laskennassa määriteltäisiin pysyttämistä (eng. retention rate). Pysyttämistään tarkoituksena olisi havainnollistaa covid-19-pandemiasta johtuvaa kysynnän muutosta, joka ei ole suoraa seurausta kansallisista matkustusrajoituksista. Kyseisellä kysynnän muutoksella tarkoitetaan esimerkiksi pandemian vaikutuksia yleiseen matkustushalukkuuteen sekä etätyökäytäntöihin siirtymistä. Pysyttämistä kuvaa vaihtoehtoisen tapahtumainkulun matkustajamäärää ja sitä käytettäisiin vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketuloksen määrittämisessä.

Vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketulosta määritettäessä pysyttämistä sovellettaisiin vertailuajanjaksojen aikaiseen liikevaihtoon ja muuttuviin kustannuksiin asetuksen 8 §:n 1 momentin mukaisella tavalla kertomalla vertailuajanjakson toteutunut liikevaihto sekä muuttuvat kustannukset pysyttämistäasteella. Vaihtoehtoisessa tapahtumainkulussa reittikohtainen liikevaihto sekä siihen liittyvät muuttuvat kustannukset oletetaan laskevan mukaisessa suhteessa.

Pysyttämistäaste sovelletaan myös vaihtoehtoisen tapahtumainkulun kiinteiden kustannusten oikaisuun asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaisella tavalla, jota kuvataan myös jaksossa 2.2.2.



Pysyttämistä määritettäisiin vertaamalla matkustajamäärää tukikelpoisella reitillä ajanjaksolla, joka sijoittuu ennen covid-19-pandemiaa, matkustajamäärään samalla tukikelpoisella reitillä covid-19-pandemian aikaisella ajanjaksolla, jolloin ei ollut voimassa matkustajarajoituksia. Pysyttämistä määrittelemiseksi komission päätöksessä vahvistetaan, että pysyttämistä ajanjaksot, joiden aikaisia matkustajamääriä verrataan ovat 26.7.2019 – 27.12.2019 ja 26.7.2021 – 27.12.2021 kaikilla tukikelpoisilla reiteillä.

Pysyttämistä määritettäisiin seuraavalla kaavalla:

Matkustajaliikenteen määrä tukikelpoisella reitillä 26.7.2021 – 27.12.2021, jolloin rajoituksia ei ollut voimassa = a, tai tässä esimerkissä käytettävä hypoteettinen matkustajamäärä 10 000

Matkustajaliikenteen määrä tukikelpoisella reitillä 26.7.2019 – 27.12.2019 ennen covid-19-pandemiaa = b, tai hypoteettinen matkustajamäärä 15 000

Pysyttämistä = a/b, tai 10000/15000 = 2/3 tai 66,7 %

2.2.2 Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteiden kustannusten määrittäminen

Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liikevaihto sekä muuttuvat kustannukset määritetään suoraan kertomalla liikevaihto sekä muuttuvat kustannukset pysyttämistäasteella. Lisäksi vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liiketuloksen laskennassa oikaistaan vertailuajanjakson kiinteät kustannukset vastaamaan vaihtoehdoista tapahtumainkulkua.

Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteiden kustannusten määrittäminen osana taloudellisten vahinkojen laskentaa olisi tarvittava toimenpide, koska kiinteät kustannukset voivat vaihdella jonkin verran silloin, kun matkustajamäärän muutos on merkittävä, mutta kiinteiden kustannusten ei voida olettaa vähenevän tai kasvavan suhteessa matkustajamäärään ikään kuin ne olisivat täysin muuttuvia.

Reittikohtainen arvio vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteistä kustannuksista perustuisi kiinteiden kustannusten kehityksen lineaariseen vertailuun covid-19 pandemiaa edeltäneen reittikohtaisen vertailuajanjakson sekä tukikelpoisen ajanjakson toteutuneiden kiinteiden kustannuksen välillä siten, kuin asetuksen 8 §:n 2 momentissa säädetään. Tarkoituksena on muodostaa lineaarinen suhde matkustajamäärän ja kiinteiden kustannusten välille tukikelpoisten ajanjaksojen ja vertailujaksojen aineiston perusteella.

Menetelmässä hyödynnettäisiin vertailuajanjakson ja tukikelpoisen ajanjaksonvälillä empiirisesti havaittua kiinteiden kustannusten ja matkustajamäärien muutosten välistä suhdetta. Oletuksena olisi, että reittikohtaiset kiinteät kustannukset y muuttuvat vakion k verran jokaista matkustajamäärän x muutosta kohden niin, että kiinteät kustannukset y olisivat kuitenkin vähintään vakion b verran tilanteessa, jossa matkustajamäärä olisi 0.

Kiinteiden kustannusten y muutosta suhteessa matkustajamäärään x voidaan siis kuvata reittikohtaisella suoran yhtälöllä: $y = k * x + b$, jossa:

y = kiinteät kustannukset

x = matkustajamäärä

k = suoran kulmakerroin



b = vakiotermi

Jokaiselle tukikelpoiselle reitille ja tuensaajalle määriteltäisiin oma reittikohtainen suoran yhtälö vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteiden kustannusten määrittämiseksi. Reittikohtainen suoran yhtälö määriteltäisiin kahden suoralla olevan tunnetun pisteen avulla. Koska arvio matkustajamäärien vaikutuksesta kiinteisiin kustannuksiin perustuu Covid 19- pandemiaa edeltäneen vertailuajanjakson sekä tukikelpoisen ajanjakson toteutuneisiin kiinteisiin kustannuksiin sekä niitä vastaaviin toteutuneisiin matkustajamääriin, sijoittuvat suoralle tunnetut pisteet (x_1, y_1) sekä (x_2, y_2) , jossa:

x_1 = toteutunut matkustajamäärä tukikelpoisena ajanjaksona

y_1 = toteutuneet kiinteät kustannukset tukikelpoisena ajanjaksona

x_2 = toteutunut matkustajamäärä vertailuajanjaksona

y_2 = toteutuneet kiinteät kustannukset vertailuajanjaksona

Kahden tunnetun pisteen perusteella voidaan määrittellä suoran kulmakertoimen k sekä vakiotermi b , sillä suoran yhtälössä kulmakertoimeen pätee yhtälöt $k = (y_2 - y_1) / (x_2 - x_1)$, sekä $b = y_1 - k * x_1$

Sijoittamalla tunnettujen pisteiden (x_1, y_1) sekä (x_2, y_2) arvot yhtälöihin, saadaan määritettyä reittikohtainen suoran yhtälö $y_{reitti} = k * x_{reitti} + b$.

Kun reittikohtainen suoran yhtälö $y_{reitti} = k * x_{reitti} + b$ on määritetty kahden tunnetun pisteen avulla suoran yhtälön yleisten laskentasaantojen mukaisesti, sijoitetaan yhtälön muuttujan x_{reitti} paikalle vaihtoehdoisen tapahtumainkulun matkustajamäärä, joka on vertailuajanjakson matkustajamäärä (x_2) kerrottuna pysyttämistäasteella

Tällöin yhtälöstä saatu y_{reitti} :n arvo on vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteät kustannukset.

Oikaistujen kiinteiden kustannusten laskentamallin soveltamista havainnollistetaan oheisella esimerkillä. Esimerkissä käytetään seuraavia hypoteettisia lukuja reitin toteutuneille matkustajamäärille sekä kiinteille kustannuksille vertailuajanjaksolla sekä tukikelpoisella ajanjaksolla:

Ajanjakso	Matkustajamäärä	Kiinteät kustannukset
Tukikelpoinen ajanjakso	5000 (x_1)	4000 (y_1)
Vertailuajanjakso	9000 (x_2)	6000 (y_2)

Muodostetaan reittikohtainen suoran yhtälö $y_{reitti} = k * x_{reitti} + b$, kun suoralta tunnetaan pisteet (9000,6000) sekä (5000,4000). Suoran vakiotermien k ja b osalta pätee yhtälöt:

$$k = (6000-4000) / (9000 - 5000) = 0,5$$

$$b = 4000 - k * 5000 = 4000-0,5 * 5000 = 1500$$

Tämän perusteella voidaan päätellä, että esimerkin reittikohtainen suoran yhtälö on $y = 0,5 * x + 1500$.



Jos oletetaan pysyttämistäasteeksi yllä käytettyä esimerkkiä 66,7 %, saadaan vaihtoehdoisen tapahtumainkulun matkustajamäärä x_{reitti} määritettyä kaavalla $x_{\text{reitti}} = x_2 \cdot (a/b) = 9000 \cdot 66,7 \% = 6000$

Viimeiseksi sijoitetaan vaihtoehdoisen tapahtumainkulun matkustajamäärä x_{reitti} reittikohtaiseen suoran yhtälöön $y_{\text{reitti}} = 0,5 \cdot x_{\text{reitti}} + 1500$, ja ratkaistaan muuttujan y_{reitti} suhteen. Tällöin saadaan ratkaisuksi $y_{\text{reitti}} = 0,5 \cdot 6000 + 1500$, eli vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteät kustannukset $y_{\text{reitti}} = 4500$

Täten esimerkiskenaariossa vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteät kustannukset olisivat 4500.

2.2.3 Taloudellisten vahinkojen laskenta

Kun reittikohtainen vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liike-tulos on määritelty toteuttamalla vertailuajanjakson liikevaihtoon, muuttuviin kustannuksiin sekä kiinteisiin kustannuksiin asetuksen 8 §:n mukaiset ja jaksoissa 2.2.1 sekä 2.2.2 esitetyt oikaisut, voidaan laskea reittikohtainen korvauksen lopullinen määrä. Korvattava taloudellinen vahinko on vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liike-tuloksen ja tukikelpoisen ajanjakson todellisen liike-tuloksen välinen erotus.

Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liike-tuloksen määrittämisessä vertailuajanjakson liikevaihto sekä muuttuvat kustannukset oikaistaan kertomalla vertailuajanjakson toteutunut liikevaihto sekä muuttuvat kustannukset pysyttämistäasteella asetuksen 8 §:n 1 momentissa ja jaksossa 2.2.1 esitetyllä tavalla. Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteät kustannukset määritellään asetuksen 8 §:n 2 momentissa ja jaksossa 2.2.2 esitetyllä tavalla. Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liike-tulos on oikaistu vertailuajanjakson liikevaihto, josta on vähennetty oikaistut muuttuvat kustannukset sekä oikaistut kiinteät kustannukset.

Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liike-tuloksen määrittämistä havainnollistetaan laskukaavalla ja esimerkkiluvuilla:

Tukikelpoisen yhteysvälin matkustajaliikenteen liikevaihto vertailuajanjakson aikana, jolloin rajoituksia ei ollut voimassa = x, (esimerkki 15 000)

Tukikelpoisen yhteysvälin matkustajaliikenteen muuttuvat kustannukset vertailuajanjakson aikana, jolloin rajoituksia ei ollut voimassa = y, (esimerkki 8000)

Pysyttämistäaste = a/b (esimerkki 67 %)

Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun matkustajaliikenteen oikaistut kiinteät kustannukset = f (esimerkki 4500)

Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liike-tulos = $x \cdot a/b - y \cdot a/b - f$, (esimerkki $15\,000 \cdot 2/3 - 8000 \cdot 2/3 - 4500 = 167$)

Kun vaihtoehdoiseen tapahtumainkulun liike-tulos olisi määritelty, määriteltäisiin seuraavaksi tukikelpoisen ajanjakson todellinen liike-tulos.

Tukikelpoisen yhteysvälin matkustajaliikenteen liikevaihto tukikelpoisen ajanjakson aikana, jolloin rajoituksia oli voimassa = g, tai hypoteettinen 8000

Tukikelpoisen yhteysvälin matkustajaliikenteen muuttuvat kustannukset tukikelpoisen ajanjakson aikana, jolloin rajoituksia oli voimassa = h, tai hypoteettinen 5000



Tukikelpoisen ajanjakson matkustajaliikenteen kiinteät kustannukset = i, tai hypoteettinen määrä 4000

Todellinen voitto/tappio tukikelpoisella ajanjaksolla = g-h-i, tai (esimerkki 800-5000-4000 = -1000)

Kun on laskettu sekä reittikohtainen todellinen liiketulos että vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketulos, korvauskelpoiset taloudelliset vahingot määritetään laskemalla vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketuloksen sekä todellisen liiketuloksen erotus.

(x*a/b-y*a/b -f) – (g-h-i), tai hypoteettisilla luvuilla 167-(-1000) =1167

2.3 Muut keskeiset ehdotukset

Tukiohjelman valtionavustuslain (688/2001) 4 §:n mukaisena valtionapuviranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto. Avustusta tulisi hakea kirjallisesti hakemuksella, johon avustuksen hakijan tulisi liittää avustuksen hakijan tiedot, selvitys varustamotoiminnasta ja varustamon aluksista, niiden liikennöinnistä ja liikennöinnin kustannuksista sekä muut avustuksen myöntämisen kannalta riittävät ja tarpeelliset tiedot, joiden perusteella tukiviranomainen pystyy arvioimaan avustuskelpoisten kustannusten määrän. Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia ohjeita valtionavustuksen hakemisesta valtionavustuslain 37 §:n nojalla.

Avustuksen saajan tulisi toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys avustuksen käytöstä avustus päätöksessä määritellyyn päivämäärään mennessä. Avustuksen hakijan tulisi lisäksi toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle kirjanpitoonsa perustuen todelliset kustannukset, joiden perusteella korvaukset maksettaisiin.

Valtionavustusta ei myönnettäisi varustamolle, joka oli 31. joulukuuta 2019 vaikeuksissa oleva yritys komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 18 kohdan mukaisesti, jossa tietyt tukiluokat todetaan sisämarkkinoiden kanssa yhteensopiviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisessa.

Avustusta ei voitaisi myöntää sellaisten taloudellisten vahinkojen perusteella, joiden kattamiseen tuensaaja olisi saanut muuta julkista taloudellista avustusta.

Tilanteessa, jossa valtion budjetoima määräraha ei riittäisi kaikkien korvauskelpoisten taloudellisten vahinkojen korvaamiseen, tuki jaettaisiin suhteellisesti tuensaajien kesken, ottaen huomioon kunkin tuensaajan vuonna 2019 tukikelpoisella reitillä kuljettamien matkustajien prosentuaalinen määrä.

3. Myönnettävä avustus EU:n valtioneuvoston näkökulmasta

EU:n valtioneuvoston päätökset koskevat puitteet määritellään SEUT-sopimuksen 107–109 artikloissa. Artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtioneuvoston päätökset koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta taloudellista etua.

Valtioneuvoston päätösten soveltaminen edellyttää, että kaikki artiklan 107 kohdan 1 mukaiset tukitoimenpiteen tunnusmerkit täyttyvät:



1. Tuki on myönnetty julkisista varoista;
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua;
3. Tuki on valikoiva; ja
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Ensimmäisen tunnusmerkin mukaan julkisia varoja tulee kanavoida yrityksiin, jotta kyseessä olisi EU:n lainsäädännön mukaan valtion tuki. Yrityksiä ovat EU-oikeuden mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta tai rahoitustavasta riippumatta. Taloudelliseksi toiminnaksi luetaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Meriliikenteelle myönnettävän avustuksen kohdalla kyse olisi valtion varoista maksettavasta tuesta, joka kohdistuu yksityiselle yritykselle.

Toisen kriteerin mukaan valtiontukitoimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Edellytyksen tulkinta on hyvin laaja, mikä merkitsee, että tämä valtiontuen tunnusmerkki täyttyy komission tapauskäytännössä lähes poikkeuksetta. Komissiolla ei ole velvollisuutta näyttää, että toimenpide tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittävää on, että kilpailun vääristyminen on mahdollista. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus eivät sulje pois kilpailun vääristymän mahdollisuutta, etenkin jos kyseisillä markkinoilla kilpailu on kovaa. Vähäinenkin tuki vahvistaa edunsaajan asemaa kilpaileviin yrityksiin verrattuna, eikä näin ollen ole olennaista, onko kilpailun vääristymä merkityksellinen vai ei.

Kolmannen valtiontuen tunnusmerkin mukaan tuen tulee olla valikoiva, eli sen tulee kohdistua vain tiettyihin yrityksiin. Tällöin mahdollisia tuen saajia on rajattu esimerkiksi maantieteellisesti, toiminnan tai toimialan mukaan. Lisäksi sellaiset toimenpiteet ovat valikoivia, joissa viranomaiset käyttävät harkintavaltaa asiassa sen suhteen, keille etu myönnetään. Kolmas tunnusmerkki pitää sisällään kaksi eri elementtiä, joiden tulee täytyä. Yrityksen tulee ensinnäkin saada toiminnasta etua. Toimenpiteestä on siis koiduttava taloudellista hyötyä, jota yritys ei saisi tavanomaisessa liiketoiminnassaan. Tällöin yritys asetetaan kilpailijoitaan edullisempaan asemaan. Toiseksi, jotta kyseessä olisi valtiontuki, toimenpiteellä tulee lisäksi olla budjettivaikutusta eli toimenpiteen johdosta julkinen sektori joko menettää tuloja tai toimenpide kasvattaa menoja.

Neljännän tunnusmerkin mukaan valtiontuella on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Tunnusmerkin täyttymiseksi on EU:n oikeuskäytännössä katsottu riittävän se, että voidaan osoittaa, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuensaajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä arvioinnin kannalta. Voittoa tuottamaton järjestökin voi siis harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellisen ja muun taloudellisen toiminnan erottamiseksi toisistaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa palveluja tai tavaroita tarjotaan markkinoilla. Tämän tunnusmerkin kohdalla ei ole tarpeen osoittaa, että tukitoimenpide tosiasiasa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan riittää että tällainen vaikutus saattaa syntyä. Kynnys kriteerin täyttymiseen on siis asetettu hyvin matalaksi ja käytännössä tämä kriteeri täyttyy lähes aina.

SEUT-sopimuksen 107 artikla sisältää edellä esitetyllä tavalla valtiontukien pääsääntönä periaatekiellon, johon on kuitenkin tehty lukuisia poikkeuksia. SEUT 107 artiklan 2 kohta sisältää kolmikohtaisen poikkeusluettelon tietyistä tukityypeistä, joita voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina. SEUT 107 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisämarkkinoille soveltuu:

- a) yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, joka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella;



- b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi;
- c) tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi. Viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä päätöksen, jolla tämä alakohta kumotaan.

SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella myönnettävä tuki voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, jos se täyttää tietyt objektiiviset kriteerit. Koska kyseessä on poikkeus SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan valtiontuki ei sovellu sisämarkkinoille, SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on tulkittava suppeasti. Näin ollen ainoastaan luonnonkatastrofien tai poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamat vahingot voidaan korvata kyseisen säännöksen nojalla. Vahingon välillä on oltava suora yhteys yritykselle aiheutuneeseen vahinkoon ja poikkeukselliseen tapahtumaan eikä korvaus saa ylittää vahingon määrää.

Komissio on vahvistanut covid-19-tartuntautiepidemiaa koskevassa väliaikaisessa valtiontukipuiteannossa, että jäsenvaltiot voivat SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla maksaa korvauksia yrityksille niillä toimialoilla, joilla epidemian vaikutukset ovat erityisen voimakkaat. Esimerkkinä tällaisista toimialoista mainitaan liikenne. Jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tällaisista korvaustoimenpiteistä ja komissio arvioi ne suoraan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla.¹⁹

4. Kansallinen valtionavustuksia koskeva sääntely

Suomessa valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä sekä myöntämisen ja maksamisen muodoista, menettelyistä, käytöstä, käytön valvonnasta ja tarkastuksista. Laissa säädetään valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeuksien ja velvoitteiden perusteista. Laissa säädetään myös viranomaisten tietojensaantioikeuksista.

Valtionavustuslaissa säädetään myös valtionavustuksen lajeista. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Meriliikenteelle myönnettävän tuen tapauksessa kyse olisi yleisavustuksesta, joka myönnettäisiin valtionavustuksen saajan toimintaan. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valtiontukiasioissa on sovellettava myös lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. Lain 3 §:n mukaan tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos avustuksella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Avustuksen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Avustuksen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauksena muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi

¹⁹ Komission tiedonanto, Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa (2020/C 91 I/01), kohta 15



tuen on oltava määräaikainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Lisäksi tuella on oltava kannustava vaikutus.

5. Asetusehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset valtiontalouteen

Vuoden 2026 talousarviossa momentille 31.20.51. (*Avustukset liikenteen ja viestinnän palveluihin, siirtomääräraha 3 v*) on varattu yhteensä 70,324 miljoonan euron määräraha, joka on tarkoitettu valtionavustusten myöntämiseen merenkulun varustamoille, jotka kärsivät SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 b alakohdassa tarkoitettua poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamaa taloudellista vahinkoa, joka oli seurausta covid-19-pandemian vuoksi asetetuista kansallisista matkustusrajoituksista.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Liikenne- ja viestintäviraston resurssitarpeet tullaan kattamaan olemassa olevien määrärahojen uudelleenkohdentamisilla ja tehtävien priorisoinnilla.

Vaikutukset kilpailuun

Asetusehdotuksen perusteella perustettava uusi tukiohjelma ennakkoilmoitettiin virallisesti Euroopan komissiolle 6.10.2025 SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Komissio antoi virallisen päätöksen asiassa 14.11.2025. Komission päätöksessä komissio hyväksyi Suomen ennakkoilmoittama tukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontukitoimenpiteeksi. Toimenpiteellä kompensoitaisiin Suomelle kriittisillä reiteillä operoiville varustamoille aiheutuneita matkustajaliikenteen taloudellisia tappioita, jotka ovat suoraa seurausta covid-19-pandemian vuoksi asetetuista kansallisista matkustamisrajoituksista. Asetusehdotuksella ja sen nojalla perustettavalla tukiohjelmalla arvioidaan olevan ainoastaan vähäisiä vaikutuksia kilpailuun.

6. Asetuksen valmistelu ja lausunnot

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä.

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella 26.11.2025 – 12.1.2026. Esityksestä antoivat lausunnon Tallink Silja Oy, Finnlines Oyj, Huoltovarmuuskeskus, Suomen Varustamot ry, Suomen Laivanpäällystöliitto ry, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö.

Kaikki lausunnonantajat pitivät asetuksen tavoitetta korvata varustamoille matkustusrajoituksista aiheutuneet taloudelliset vahingot perusteltuna ja kannatettavana.

Tallink Silja ja Finnlines korostivat lausunnoissaan, että asetuksessa ja sen perustelumuihistiossa kuvatut tuen laskentaperiaatteet sisältävät tulkinnanvaraisuutta eikä suunnitellusta tukimallista ole mahdollista saada täysin selkeää kuvaa esitettyjen periaatteiden nojalla. Asetuksen jatkotyössä asetuksessa ja sen perustelumuihistiossa tulisi täsmentää tuen laskentaperiaatteita, jotta varustamoilla olisi mahdollista perustellusti arvioida tukimallin vaikutuksia.

Finnlines nosti lausunnossaan esille, että asetusehdotuksessa ja perustelumuihistioluonnoksessa esitetyt tukikelpoiset ajanjaksot eivät vastaa täysin niitä ajanjaksoja, jolloin valtion asettamat matkustusrajoitukset



olivat voimassa. Finnlines ehdottaa lausunnossaan, että tukikelpoisia ajanjaksoja tulisi laajentaa alkamaan 19.3.2020. Finnlines katsoo lausunnossaan lisäksi, että jos kansallinen määräraha on riittämätön kattamaan kaikki todennetut taloudelliset vahingot, tuen suhteellinen leikkaus ja jako eri tuensaajien välillä tulisi tehdä perustuen todellisiin vahinkoihin, ei matkustajamäärien mukaan, kuten asetusehdotuksessa ja perustelumuioluonnoksessa esitetään.

Suomen Laivanpäälystöliitto piti esitettyä asetusluonnosta kannatettavana erityisesti huoltovarmuuden näkökulmasta, mutta korosti, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa, ettei asetuksella heikennetä työntekijöiden oikeuksia tai asemaa.

Ahvenanmaan maakuntahallitus katsoi lausunnossaan, että asetusluonnos ja sen perusteella toimeenpantava tukiohjelma on asianmukainen ja että esitys on tärkeä Ahvenanmaan näkökulmasta, koska useita tuen piiriin esitetyistä reiteistä liikennöivät ahvenanmaalaiset varustamoyhtiöt.

Huoltovarmuuskeskus katsoi lausunnossaan, että esitetty tukimalli on perusteltu. Lausunnossa korostettiin merikuljetusten roolia kriittisten elintarvikkeiden ja lääkkeiden toimituksissa.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa lausunnossaan, että virastolla on valmius toimeenpanna tukiohjelma ja kannattaa esitettyä tukiohjelmaa.

Suomen Varustamot ry toteaa, ettei sillä ole ollut mahdollisuutta arvioida asetusluonnoksessa kuvattua tukiohjelmaa, mutta yhdistys pitää tärkeänä, että valtio korvaa elinkeinonharjoittajille taloudelliset menetykset, jotka johtuvat valtion asettamista matkustusrajoituksista.

Väylävirasto, Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole asiassa lausuttavaa.

Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta toteaa lausunnossaan, että lausuntopyynnön mukainen toimenpide, varustamoiden taloudellisten vahinkojen kompensointi, täyttää valtioneuvoston tunnusmerkit.

Yritystukineuvottelukunta puolsi ennakoarvioinnissa esitettyä ja tuen toteuttamista sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt lopullisen tukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvaksi.

7. Säännöskohtaiset perustelut

1 § Soveltamisala. Pykälän 1 momentin perusteella asetuksen mukaisessa valtionavustuksessa olisi kyse valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettusta yleisavustuksesta, jota myönnettäisiin merenkulun varustamoille, joille on aiheutunut taloudellista vahinkoa covid-19-pandemian vuoksi asetetuista kansallisista matkustusrajoituksista. Avustuksessa olisi kyse SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtioneuvoston tuesta, minkä vuoksi tukitoimenpide olisi tullut ennakoilmoittaa Euroopan komissiolle SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan nojalla ja komission olisi tullut hyväksyä tukitoimenpide sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Pykälän 2 momentin mukaisesti valtionavustukseen sovellettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b-alakohtaa, joka koskee tukea luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Komissio julkaisi maaliskuussa 2020 tiedonannon, jossa määriteltiin tilapäiset puitteet valtioneuvoston tukitoimenpiteille covid-19-epidemian aikana. Tiedonannossa ja sen myöhemmissä päivityksissä asetettiin muun ohella puitteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot pystyivät ilmoittamaan valtioneuvoston tukitoimenpiteitä, joilla korvattiin yrityksille taloudellisia menetyksiä



niillä toimialoilla, joilla epidemian vaikutukset olivat erityisen voimakkaat (esim. liikenne). Tiedonnanon mukaan komissio arvioi ilmoitetut toimenpiteet suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla (2020/C 91 I/01, 15 kohta).

2 § Avustuksen tarkoitus. Pykälän 1 momentin perusteella avustuksen tarkoituksena olisi korvata merenkulun varustamoille taloudellisia vahinkoja, jotka ovat seurausta covid-19-pandemian vuoksi asetetuista kansallisista matkustamisrajoituksista. Avustuksella varmistettaisiin ja edistettäisiin merikuljetuskapasiteetin riittävyyttä, luottamuksen palautumista meriliikenteeseen, suomalaisen tonniston säilymistä sekä osaltaan suomalaisten varustamoiden toimintakyvyn mahdollistamista.

3 § Valtionapuviranomainen. Pykälän 1 momentin perusteella valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto.

4 § Määritelmät. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin asetuksen keskeiset käsitteet. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa määriteltäisiin pysyttämisaste (retention rate). Pysyttämisasteen tarkoituksena olisi havainnollistaa covid-19-pandemiasta johtuvaa kysynnän muutosta, joka ei ole suoraa seurausta kansallisista matkustusrajoituksista. Kyseisellä kysynnän muutoksella tarkoitetaan esimerkiksi pandemian vaikutuksia yleiseen matkustushalukkuuteen sekä etätyökäytäntöihin siirtymistä. Pysyttämisaste kuvaa vaihtoehdoisen tapahtumainkulun matkustajamäärää ja sitä käytettäisiin vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liiketuloksen määrittämisessä. Pysyttämisaste määritellään jakamalla tuenhakijan tukikelpoisella reitillä liikennöimällä reitillä 26. heinäkuuta 2021–27. joulukuuta 2021 välillä kulkeneiden matkustajien kokonaismäärä matkustajamäärällä vastaavalla reitillä 26. heinäkuuta 2019–27. joulukuuta 2019 aikana ennen Covid-19-pandemiaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa määriteltäisiin covid-19-pandemian aikaiset tukikelpoiset ajanjaksot, jolloin oli voimassa kansallisia matkustamisrajoituksia ja joiden aikana syntynyt ja tämän asetuksen perusteella määritelty taloudellinen vahinko voidaan korvata. Tukikelpoiset ajanjaksot olisivat 1. heinäkuuta 2020–18. syyskuuta 2020, 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 ja 1. heinäkuuta 2020–12. heinäkuuta 2020. Tukikelpoiset ajanjaksot ovat reittikohtaisia siten, kuin asetuksen 5 §:ssä tarkemmin säädetään.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa määriteltäisiin vertailuajanjaksot, jolla tarkoitettaisiin ajanjaksoa ennen covid-19-pandemiaa, ja joiden aikana syntyneitä liiketuloista käytettäisiin taloudellisten vahinkojen määrittämisessä. Vertailuajanjaksot olisivat 19. maaliskuuta 2019–20. kesäkuuta 2019, 1. heinäkuuta 2019–12. heinäkuuta 2019, 1. heinäkuuta 2019–18. syyskuuta 2019, 28. syyskuuta 2019–31. joulukuuta 2019 ja 1. tammikuuta 2020–18. maaliskuuta 2020.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa määritettäisiin vaihtoehtoinen tapahtumainkulku, joka perustuisi kontrafaktuaaliseen hypoteettiseen tilanteeseen, jolloin covid-19-pandemian vuoksi asetettuja kansallisia matkustamisrajoituksia ei olisi ollut voimassa. Vaihtoehtoisesta tapahtumainkulusta käytettäisiin tukiohjelman perusteella korvattavan taloudellisen vahingon määrittämisessä vertaamalla sitä tukikelpoisen varustamon todelliseen liiketuloon.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa määriteltäisiin muuttuvat kustannukset, joilla tarkoitettaisiin sellaisia tuloslaskelmassa materiaaleihin ja palveluihin kuuluvia kuluja, joiden määrä vaihtelee yrityksen myynnin volyymin mukaan.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa määriteltäisiin kiinteät kustannukset, joilla tarkoitettaisiin yrityksen tuloslaskelmaan materiaalien ja palveluiden alle kirjattavia kustannuksia, jotka eivät olennaisesti riipu tuotannon määrästä tai myynnin volyyymista, ja jotka syntyvät toiminnan ylläpitämisestä myös silloin, kun



liikevaihto vähenee. Laivavarustamoiden toiminnassa kiinteät kustannukset liittyvät usein alusten ylläpitoon ja toiminnan jatkuvuuteen riippumatta siitä, kuinka paljon varustamolla on liikennettä tai matkustajia.

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa määriteltäisiin todellinen liiketulos, jolla tarkoitettaisiin tukikelpoisen varustamon tukikelpoisen ajanjakson aikana tosiasiallisesti toteutunutta matkustajaliiketoiminnan liikevoittoa tai -tappiota, josta on vähennetty rahoitus- ja muu liiketoimintaan kuulumaton tulo. Liikevoitto tai -tappio lasketaan vähentämällä liikevaihdosta muuttuvat ja kiinteät kustannukset.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa määriteltäisiin vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liiketulos, jolla tarkoitettaisiin tukikelpoisen varustamon vertailuajanjakson aikana toteutunutta matkustajaliiketoiminnan liikevoittoa tai -tappiota, josta on vähennetty rahoitus- ja muu liiketoimintaan kuulumaton tulo ja jossa liikevaihto, muuttuvat kustannukset sekä kiinteät kustannukset on oikaistu vastaamaan vaihtoehdoista tapahtumainkulkua siten kuin tämän asetuksen 8 §:ssä tarkemmin säädetään. Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liiketulos lasketaan vähentämällä oikaistusta liikevaihdosta oikaistut muuttuvat ja oikaistut kiinteät kustannukset.

5 § Valtionavustuksen yleiset edellytykset. Pykälän 1 momentin mukaisesti avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että varustamo on tuottanut palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen annetussa neuvoston asetuksessa (4055/1986, ETY) tarkoitettua matkustajaliikennettä kaupallisiin ja kansainvälisiin merikuljetuksiin tarkoitetulla aluksella 1 momentin kohtien 1, 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisesti avustusta voitaisiin myöntää, jos varustamon alus on operoinut Suomen lipun alla ajanjaksolla 1. heinäkuuta 2020–18. syyskuuta 2020 ja 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 yhdellä tai useammalla seuraavista reiteistä: Turku–Maarianhamina/Långnäs–Tukholma, Ruotsi, Vaasa–Uumaja, Ruotsi, Maarianhamina–Kapellskär, Ruotsi tai Naantali–Långnäs–Kapellskär, Ruotsi.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaisesti avustusta voitaisiin myöntää, jos varustamon alus on operoinut Suomen lipun alla 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 seuraavilla reitillä: Helsinki–Tallinna, Viro ja, Helsinki, Vuosaari – Muuga, Viro.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaisesti avustusta voitaisiin myöntää, jos varustamo on operoinut Suomen lipun alla tukikelpoisella ajanjaksolla 1. heinäkuuta 2020–12. heinäkuuta 2020 sekä 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 seuraavalla reitillä: Helsinki, Vuosaari – Travemünde, Saksa.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaisesti avustusta voitaisiin myöntää, jos varustamon alus on operoinut kaikkien EU tai ETA-maiden lipun alla tukikelpoisella ajanjaksolla 1. heinäkuuta 2020–18. syyskuuta 2020 ja 28. syyskuuta 2020–20. kesäkuuta 2021 reitillä Eckerö–Grisslehamn, Ruotsi.

Pykälän 2 momentin mukaisesti alukset, joihin viitataan 1 momentin 1–3 kohdissa, on tullut olla rekisteröitynä mainittuina ajanjaksoina joko Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämään alusrekisteriin tai Ahvenanmaan valtionviraston ylläpitämään alusrekisteriin.

Pykälän 3 momentin mukaisesti alukset, joihin viitataan 1 momentin 4 kohdassa, on tullut olla rekisteröitynä mainittuna ajanjaksona asianomaisen EU tai ETA-valtion asianmukaiseen rekisteriin.



6 § Valtionavustuksen myöntäminen. Pykälän 1 momentin mukaan myönnettävän avustuksen enimmäismäärä olisi rajattu tukikelpoisten varustamoiden kärsimiin taloudellisiin vahinkoihin, jotka on aiheutunut 5 §:n 1 momentissa tarkoitettussa matkustajaliikenteessä ja tukikelpoisilla ajanjaksoilla.

Pykälän 2 momentin mukaan taloudellisten vahinkojen laskenta perustuisi tuensaaja- ja reittikohtaiseen vertailuun todellisen liiketuloksen ja vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketuloksen välillä. Taloudellisiksi vahingoiksi hyväksytään vaihtoehtoisessa tapahtumainkulussa määritetyn matkustajaliikenteen liiketuloksen ja tukikelpoisella ajanjaksolla matkustajaliikenteessä syntyneen todellisen liiketuloksen erotus. Henkilö- ja tavaraliikenteelle yhteiset kustannukset, joita ei voida niiden luonteen perusteella selkeästi kohdistaa (kuten polttoainekustannukset), huomioidaan komission päätöksen kohdan 43 mukaisesti matkustajaliikenteen kustannuksina tuensaajan vuoden 2019 matkustaja- ja rahtiliikenvaihdon mukaisessa suhteessa. Taloudellisten vahinkojen laskentaperiaatteista säädetään tarkemmin asetuksen 7 ja 8 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan, mikäli valtion talousarviossa osoitettu määräraha ei riittäisi kattamaan kaikkia tukikelpoisia kustannuksia, eli asetuksen mukaisella kaavalla todennettuja taloudellisia vahinkoja, tuki jaettaisiin suhteellisesti tuensaajien kesken, ottaen huomioon kunkin tuensaajan vuonna 2019 tukikelpoisella ajanjaksolla ja reitillä kuljettamien matkustajien määrä.

Pykälän 4 momentin mukaan valtionavustusta ei myönnettäisi varustamolle, joka oli 31. joulukuuta 2019 vaikeuksissa oleva yritys komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 18 kohdan mukaisesti, jossa tietyt tukiluokat todetaan sisämarkkinoiden kanssa yhteensopiviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisessa.

Pykälän 5 momentin mukaan valtionavustuksella ei voitaisi korvata sellaisia tukikelpoisilla ajanjaksoilla syntyneitä taloudellisia vahinkoja, joiden kattamiseksi tuensaajalle on myönnetty muuta julkista tukea tai avustusta.

7 § Taloudellisen vahingon laskenta. Pykälän 1 momentin mukaan korvattava taloudellinen vahinko on vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketuloksen ja todellisen liiketuloksen välinen erotus. Todellinen liiketulos on määritetty 4 §:n 7 kohdassa ja vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketulos asetuksen 4 §:n 8 kohdassa. Vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketulos määritetään asetuksen 8 §:ssä säädetyn perustein.

Pykälän 2 momentin mukaan korvattava vahinko lasketaan tuensaaja- ja reittikohtaisesti kaikilta tukikelpoisilta ajanjaksoilta. Säännöksen mukaisesti jokaisen tuensaajan osalta määritetään reittikohtaisesti tukikelpoisten ajanjaksojen todellisen liiketulos sekä vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketulos, joiden välinen erotus on korvattava vahinko.

Pykälän 3 momentin mukaan korvauksen enimmäismäärä on yhtä suuri kuin 1 momentissa tarkoitettu vahinko. Tuensaaja voi saada avustusta tietyn reitin osalta enimmillään reittikohtaisesti määritetyn taloudellisen vahingon verran.

8 § Vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liiketuloksen laskenta. Pykälän 1 momentissa säädetään perusteet vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liikevaihdon sekä vaihtoehtoisen tapahtumainkulun muuttuvien kustannusten määrittämiseen. Vaihtoehtoisen tapahtumainkulun liikevaihto lasketaan kertomalla reittikohtaisen vertailuajanjakson liikevaihto pysyttämistäasteella. Vaihtoehtoisen tapahtumainkulun muuttuvat kustannukset lasketaan kertomalla reittikohtaisen vertailuajanjakson muuttuvat kustannukset pysyttämistäasteella. Pysyttämistäaste on määritetty 4 §:n 1 kohdassa, ja se lasketaan tuensaaja- ja reittikohtaisesti.



Pykälän 2 momentissa määritetään perusteet vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteiden kustannusten määrittämiseksi. Reittikohtainen arvio vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteistä kustannuksista perustuu kiinteiden kustannusten kehityksen lineaariseen vertailuun covid-19 pandemiaa edeltäneen reittikohtaisen vertailuajanjakson sekä tukikelpoisen ajanjakson toteutuneiden kiinteiden kustannuksen välillä. Vaihtoehdoisen tapahtumainkulun kiinteät kustannukset lasketaan reittikohtaisesti suoran yhtälön $y = k \times x + b$ avulla. Momentin 1 kohta sisältää kuvauksen reittikohtaisen suoran yhtälön määrittämisestä suoran yhtälön yleisten laskentasääntöjen mukaisesti. Momentin 2 kohta koskee pysyttämistason soveltamista vertailuajanjakson matkustajamäärään vaihtoehdoisen tapahtumainkulun matkustajamäärän laskemiseksi. Momentin kohta 3 sisältää kuvauksen siitä, kuinka reittikohtaisesta suoran yhtälöstä lasketaan kiinteät kustannukset, kun suoran yhtälö on määritetty momentin 1 kohdan mukaisesti sekä vaihtoehdoisen tapahtumainkulun matkustajamäärä on määritetty momentin 2 kohdan mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin vaihtoehdoisen tapahtumainkulun liiketuloksen määrittämisessä käytettävät reittikohtaiset vertailuajanjaksot. Tukikelpoisten reittien vertailuajanjaksot olisivat:

1. 5 §:n 1 ja 4 kohdassa määritettyjen reittien vertailuajanjaksot ovat 19. maaliskuuta 2019–20. kesäkuuta 2019, 1. heinäkuuta 2019–18. syyskuuta 2019, 28. syyskuuta 2019–31. joulukuuta 2019 ja 1. tammikuuta 2020–18. maaliskuuta 2020.
2. 5 §:n 2 kohdassa määritettyjen reittien vertailuajanjaksot ovat 19. maaliskuuta 2019–20. kesäkuuta 2019, 28. syyskuuta 2019–31. joulukuuta 2019 ja 1. tammikuuta 2020–18. maaliskuuta 2020.
3. 5 §:n 3 kohdassa määritettyjen reittien vertailuajanjaksot ovat 19. maaliskuuta 2019–20. kesäkuuta 2019, 1. heinäkuuta 2019–12. heinäkuuta 2019, 28. syyskuuta 2019–31. joulukuuta 2019 ja 1. tammikuuta 2020–18. maaliskuuta 2020.

9 § Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimassaolosta. Asetus tulisi voimaan 31. maaliskuuta 2026 ja olisi voimassa määräaikaisena 31. maaliskuuta 2027 asti.

8. Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen merenkulun varustamoiden taloudellisten vahinkojen korvaamisesta.

9. Esittelijä

Allti liskola, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö