

Korkein hallinto-oikeus

1

Korkein Hallinto-oikeus
PL 180
Fabianinkatu 15
00131 Helsinki
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Saapunut 02. 12. 2013
Liitteitä 2 NO 3773/3/13
2299 allekirj.

Asia Kunnallisvalitus
Valitus Helsingin hallinto-oikeuden 1.11.2013 päiväystä päätöksestä 13/08296/2

Dnro 04642/12/2299

Valittajat Kari Saloranta ja Antero Kortema, Vantaa

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 13/0829/2 tulee kumota seuraavilla perusteilla:

1) Kilpailunrajoituksista annetun lain mukaisen laillisuusharkinnan hylkääminen

Käsityksemme mukaan oikeuden päätöksen tulee perustua kokonaisuudelliseen arviointiin ja siten myös nyt tutkimatta jätetty asia olisi tutkittava. Viittaamme asiassa aikaisemmin lausumaamme ja katsomme, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös olisi tältä osin kumottava.

2) Asiakirjojen julkisuus

Helsingin HAO:n tekemä päätös, jossa hyväksytään Vantaan kaupungin näkemys, että tässä asiassa ei valittajille tule antaa tiedoksi sitä sopimustekstiä, jonka perusteella tämän valituksen kohteena oleva takaussitoumus tulisiin tekemään, on asiakirjojen julkisuudesta annetun lain vastainen. Esitetty perustelu on kestävä. Asiakirjaa ei voida julistaa salaiseksi vain sen perusteella, että kyseessä on asiakirja, jota ei ole vielä allekirjoitettu. Molemmat takaussitoumuksen sopijapuolet ovat tämän prosessin aikana selvittäneet, että he ovat keskenään ainakin suullisesti sopineet sopimuksen sisällöstä ja sen ehdoista. Jotta valittajat voisivat asiallisesti ottaa kantaa siihen, onko sopimus tässä oikeudenkäynnissä esitetyn seikan mukainen tulee se antaa myös valittajille tiedoksi. Ilman tietoa sopimuksesta ja sen ehdoista katsomme, että tämä oikeudenkäynti ei voi täyttää tasapuolisen oikeudenkäynnin tunnusmerkkejä ja että meiltä valittajilta salataan lainvastaisesti tähän asiaan ja sen arvioimiseen oleellisesti vaikuttavaa todiste aineistoa.

Vaadimme, että Vantaan kaupunki on velvoitettava antamaan sopimusluonnos meille tiedoksi sekä KHO:ta palauttamaan asia Helsingin hallinto-oikeuteen uudelleen käsiteltäväksi, jossa käsittelyssä voidaan ottaa kyseisen sopimusluonnoksen ehdot myös huomioon.

Viittaamme vielä lakiin Viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621), jossa todetaan 5 §:ssä:

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädettyin poikkeuksin:

2) viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten;

Tuo kohdan 2 poikkeus ei sovellu tähän tapaukseen, koska selkeästi nyt puheenaolevaa sopimusluonnosta on käytetty tämän asian käsittelyssä ja sellainen on olemassa sisällöltään sovittuna takausasian osapuolten välillä.

Saman lain 6 §:n mukaan asiakirja tulee julkiseksi mm. seuraavilla tavoilla:

2) tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntö sekä esitys, ehdotus, aloite, ilmoitus tai hakemus liiteasiakirjoineen muissa kuin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu;

3) hankintaa ja urakkaa samoin kuin muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten laaditut selvitykset ja muut asiakirjat, kun sopimus asiassa on tehty;

Sopimusluonnos on edellä kohdissa 2 ja 3 tarkoitetulla tavalla takausjärjestelystä tehdyn päätöksen osa ja seuraus. Molemmat takausasian osapuolet ovat useilla tahdonilmaisuuillaan todenneet, että heidän välillään on tässä takausasiassa sopimus. Sillä tosiseikalla, onko sopimuksen kirjallinen muoto allekirjoitettu, ei ole tässä asiassa merkitystä. Ihmettelemme myös, miksi kirjallinen sopimusteksti täytyisi salata, jos se sisältönsä puolesta vastaa täysin tässä asiassa aikaisemmin esitettyä.

3) Kunnan toimiala

Helsingin hallinto-oikeuden perustelut asiassa ovat kestävämmät. Päätöksellään Helsingin HAO avaa kunnille mahdollisuuden verotuksella kerätyin varoin kilpailla yksityisten yritysten kanssa. Tämä luo lainvastaisen kilpailuedun kunnan omistamalle yritykselle, mistä tässä tapauksessa on kyse.

Tässä asiassa ei myöskään ole ensisijaisesti kyse jätehuollon järjestämisestä, vaan energiaa tuottavan laitoksen perustamisesta ja sille kilpailuedun antamisesta suhteessa muihin energiaa tuottaviin toimijoihin. Kuten Helsingin HAO on todennut, on kunnilla nykyisen jätelain mukaan monopoli tiettyihin jäte-eriin. Kanavoimalla nämä jäte-erät omistamalleen sähkö- ja kaukolämpöä tuottavalle voimalalle, jonka pääomakustannukset on kunnan toimin saatettu multa energiaa

tuottavia, yksityisiä yrityksiä edullisemmaksi, syntyy lainvastainen tilanne, jossa kunta astuu yli oman toimialansa. Kunnan tehtäviin ei kuulu epäterveen kilpailuasetelman luominen energiasektorilla. Päinvastoin, mitä vapaammin ja paremmin kilpailtu energian tuotanto on, sitä suuremman edun siitä saavat myös kuntalaiset.

Katsomme edelleen, että tässä nimenomaisessa tapauksessa ja siinä kuinka sitä ollaan toteutettu ja toteuttamassa, toiminta ei kuulu kunnan toimialaan.

4) Ennakkoratkaisupyyntö

Helsingin HAO:n asiassa tekemä päätös on väärä ja katsomme, että Korkeimman hallinto-oikeuden tulee pyytää asiassa ennakkoratkaisu EU- komissiolta.

Perustelumme:

- Vantaan kaupunki ja/tai Vantaan Energia ovat meille tuntemattomasta syystä kieltäytyneet hakemasta komissiolta lupaa tämänkaltaiseen takausmenettelyyn. Luvan hakemisesta mm. jätteenhuoltoon liittyvissä kysymyksissä on olemassa selkeä sääntely.
- Käsityksemme mukaan asiassa olisi tullut myös selvittää komission kanta siihen onko tässä asiassa sovellettava (3.2.2011/89) Valtioneuvoston asetuksessa säädettyä menettelyä valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle. Kyse on merkittävästä erillisestä yksittäiselle hankkeelle myönnettäväksi esitetystä tuesta.
- Komission kanta siihen onko kyseessä kielletty valtion tuki vai ei, on merkityksellinen koko EU:n kannalta, koska asiassa täytyy huomioida tällaisen ratkaisun merkitys koko energiasektorilla ja se kuinka voidaan taata, että yksittäisten alueiden tai kuntien viranomaiset eivät tee ratkaisuita, jotka tosiasiallisesti estävät vapaan kilpailun tällä sektorilla EU:n alueella.

5) Kielletty valtiontuki

Katsomme edelleen, että kyseessä on kielletty valtiontuki ja Helsingin HAO:n asiassa tekemä päätös on kumottava.

a) SEUT 107 artikla 1 kohta

Myönnetty takaussitoumus vääristää kilpailua, kun se avaa kuntien omistamalle toimijalle kanavan muita samalla sektorilla toimivia kilpailijoita edullisempaan rahoitukseen. Edullisemmaksi rahoituksen suhteessa muuhun rahoitukseen tekee rahoitusratkaisun pitkäaikaisuus.

Mikään SEUT 107:ssä oleva poikkeus ei tule sovellettavaksi tässä takausasiassa.

b) SEUT 108 artikla 3 kohta

Käsityksemme mukaan tästä takaussuunnitelmasta olisi tullut antaa heti tieto komissiolle. Näin ei ole tehty syistä, joita me valittajat emme tiedä. Tämänkin vuoksi viittaamme kohtaan 4, jossa olemme perustelleet miksi asiassa tulee pyytää komission ratkaisu.

c) Komission tiedonanto 2008/C 155/02

Katsomme, että minimissään nyt käsillä oleva tapaus on kielletyn valtiontuen arvioinnin osalta epäselvä ja senkin vuoksi asia olisi tullut edelleen saattaa komissiolle tiedoksi ja komission tutkittavaksi.

Edellä mainitun tiedonannon kohdan 3.2. osalta toteamme seuraavaa:

Toteamme kuitenkin aluksi, että koska emme ole saaneet lopullista sopimusta nähtäväksi, on näiden seikkojen lopullinen todentaminen mahdotonta.

i. Lainanottaja ei ole taloudellisessa vaikeuksissa

- Asiassa olisi kuitenkin saatava ulkopuolisen luokitusarvio yhtiön taloudellisesta tilasta ja myös pidemmän ajanjakson osalta, koska nyt ehdotetun takausjärjestelyn on arvioitu kestävän ainakin 20 vuotta.

ii. Asianmukaisesti mitattavissa

- Takaus liittyy tiettyyn rahoitustoimeen eli Långmossebergetiin rakennettavan jätteenpolttolaitoksen rahoittamiseen.
- Takauksella on kiinteä enimmäismäärä, joka asetettu 240 M€:n.
- Takauksen voimassaoloaika on rajoitettu 20 vuoteen.

iii. Kattaa enintään 80 %:a

- Toisin kuin Helsingin HAO katsoo takauksen jäämisestä 80 %:a raja-arvosta ei ole esitetty pitävää näyttöä.
- 80 %:n rajan pitävyyttä on myös vaikea arvioida, koska valittajille ei ole annettu tiedoksi takausasiassa sovittuja sopimusehtoja.
- Vantaan Energia ja Vantaan kaupunki eivät ole esittäneet mihin perustuu alunperin jätteenpolttolaitoksena tilatun laitoksen kustannusarvion nousu yli 10 %:lla. Asia on merkityksellinen sen vuoksi, että alueelle ollaan toteuttamassa samaan aikaan kaasuvoimalaa ilman mitään julkista kilpailutusta.

iv. Takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta

- Näin ei mielestämme tapahdu.
- Tämän kohdan tarkastelussa on mielestämme erityisesti kiinnitettävä seuraaviin seikkoihin huomiota:

rahoitustoimen määrä

Katsomme edelleen, että Vantaan kaupungin antaessa omavelkaisen takauksen omistamalleen yhtiölle syntyy tilanne, jossa Vantaan Energia saa multa alan toimijoita edullisemman rahoitusratkaisun. Arvioinnissa olisi tullut kiinnittää huomiota siihen mitä etuja takaus synnyttää suhteessa tilanteeseen, jossa sitä ei ole. Näin ei ole tehty.

Merkittävin etu syntyy siitä, että useampi rahoituslaitos on valmis antamaan luottoa kun kaupunki on takaamassa. Huomattavaa on, että mm. EIB ei anna lainaa ilman kaupungin takausta. EIB:n marginaali on alhaisempi kuin yhdessäkään tarjouksessa, jotka annettiin ilman takausta. EIB:n lainoitusten tarkoituksena ei voi olla sellaisten kilpailutilanteiden synnyttäminen, jotka vääristävät unionin alueella kilpailua. Tämän rahoitusedun hyväksymisellä syntyy juuri vääristynyt kilpailutilanne.

rahoitustoimen kesto

Takaus on 20 vuodelle, kun laina-ajat ovat 5-20 vuotta. Omilla vakuuksilla kukaan ei ehdota laina-ajaksi yli 15 vuotta. Laina-ajat pitenevät merkittävästi, kun kaupunki antaa omavelkaisen takauksen. Takaus luo siis selvästi edullisemman tilanteen Vantaan Energialle suhteessa kilpailijoihin. Tässä kohdassa edes rahoituslaitoksen valinnalla ei ole merkitystä. Vantaan Energia saa yksinkertaisesti paremman kilpailuaseman kun se tietää, että sen yhden suurimman investoinnin rahoitusratkaisu on taattu seuraavaksi 20 vuodeksi.

Katsomme, että tämä jo tekee järjestelystä kiellettyä valtiontukea.

lainanottajan antama vakuus

Martinlaakson voimalaitosta ei mielestämme voida pitää hyväksyttävänä vakuutena tälle järjestelylle, koska kyse on 20 vuoden takauksesta. Vantaan Energian ilmoituksen mukaan nyt rakennettava laitos tulee korvaamaan ko. laitosta ja siten käsityksemme mukaan laitos ei ilmeisesti ole olemassa 20 vuoden ajanjaksoa. Voimalaitoksen vakuutusarvoa ei voida mielestämme käyttää vakuuden määrittämisen perusteena. Vakuuden arvo on määriteltävä laitoksen markkina-arvon mukaan eli mikä hinta laitoksesta olisi saatavissa, jos se myytäisiin. Käsityksemme mukaan laitos edustaa vanhentunutta tekniikkaa ja siitä saatava hinta realisointitilanteessa ei ole esitettyä 240 Me :a. Kuten olemme jo aikaisemmin todenneet olisi vakuusarvoista minimissään tullut saada ulkopuolinen arvio. Riittävänä ei voida pitää sitä, että sopijapuolet keskenään toteavat niiden olevan riittäviä.

Katsomme edelleen, että vaatimus markkinaehtoisesta vakuudesta ei täyty ja että ainakin seuraavat seikat olisi tullut selvittää:

- muut takaisinperintäasteeseen vaikuttavat tiedot
- toimiala
- toimialan näkymät
- muut taloudelliset olosuhteet
- lainanottajan kansainvälinen luokittelu

Takausmaksua, jolle on asetettu kiinteä hinta vastaamaan yleistä toimialan standardia ei pidetä hyväksyttävänä. Koska sopimusta ei ole annettu meille tiedoksi, emme voi tietää mitä hinnantarkistuksesta on ehdotettu sovittavaksi.

Takausprovisiona esitetään perittäväksi 0,5 %:n määrää. Katsomme, että takausprovisio synnyttää edelleen Vantaan Energialle edun. Se on määrältään liian alhainen. Katsomme, että takausprovision olisi oltava suurempi.

Vilittaamme edelleen kantaamme, että tämä asia olisi saatettava komission tutkittavaksi. Asiassa on monta ulottuvuutta, joilla on koko unionin tasolla merkitystä. Asian saattaminen komission tutkittavaksi on myös tätä asiaa koskevan säätelyn hengen mukaista.

Vantaalla 2.12.2013

Lari Seppälä

Antti Kinnunen