



6.2.2014

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Viite Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 8.1.2014, Dnro: 08229/12

Asia LAUSUNTO VANTAAN KAUPUNGINVALTUUSTON PÄÄTÖKSESTÄ
14.11.2013 § 5 TEHDYSTÄ VALITUKSESTA

Pyydettyinä lausuntonaan Vantaan kaupunginhallitus esittää seuraavaa.

Vantaan kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan toimialan johtosäännön 4 §:n 12. kohdan mukaan kaupunginhallitus päättää selityksen antamisesta valtuuston päätöksestä tehtyyn valitukseen, jos kaupunginhallitus yhtyy valtuuston päätökseen. Koska kaupunginhallitus yhtyy valtuuston päätökseen, on sen tehtävänä antaa nyt pyydetty lausunto.

Vantaan kaupunki vaatii, että valitus jätetään tutkimatta siltä osin kuin kysymys on Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä 2.12.2013 § 9 ja sitä koskevasta täytäntöönpanokiellosta, asiakirjan antamisesta sekä siltä osin kuin kysymys on julkisen hankintamenettelyn toteuttamisesta tai väitetystä kilpailulain (948/2011) vastaisuudesta.

Muilta osin Vantaan kaupunki vaatii, että valitus hylätään ensisijaisesti sillä perusteella, ettei kysymyksessä ole taloudellinen toiminta, johon valtioneuvoston päätös sovellettaisiin. Mikäli hallinto-oikeus kuitenkin katsoo toiminnan olevan taloudellista, Vantaan kaupunki toteaa, etteivät EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107(1) artiklassa mainitut neljä tukea koskevaa kriteeriä täyty, mistä seuraa siten kuin kaupunginvaltuuston päätöksessä todetaan se, ettei toimenpidettä pidetä valtiontukena. Valitus tulee siten hylätä.



6.2.2014

Perustelut Valittajat vaativat, että Vantaan kaupunginhallituksen päätös 2.12.2013 § 9 kumotaan ja että Helsingin hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon. Kuntalain 91 §:ssä säädetään kunnan toimielimen oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuudesta. Sanotun pykälän mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Vantaan kaupunginhallitus on 2.12.2013 § 9 päättänyt todeta, että kaupunginvaltuuston 14.11.2013 tekemät päätökset voidaan panna täytäntöön ja lähettää päätökset ao. toimialoille toimenpiteitä varten. Kyseinen päätös koskee siten vain täytäntöönpanoa. Vaatimukset päätöksen kumoamisesta ja täytäntöönpanon kieltämisestä on tältä osin jätettävä valituskelpoisuuden puuttumisen takia tutkimatta.

Valittajien mukaan asiassa olisi tullut toteuttaa julkinen hankintamenettely, jota ei päätöksen mukaan olisi tehty. Paitsi, että kysymyksessä olevan putkikeräysjärjestelmän rakennusurakka on erikseen kilpailutettu julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisesti eikä hankintoja koskevaa lainsäädäntöä näin ollen ole sivuutettu, hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia hankintalakiin liittyviä väitteitä. Vastaavasti hallinto-oikeudelta puuttuu toimivalta tutkia väitettyihin kilpailunrajoituksiin ja kilpailulain soveltamiseen liittyvät valitusperusteet.

Valittajat ovat vaatineet, että sekä takaussitoumus että Kivistön Putkijäte Oy:n kassavirtalaskelma on kokonaisuudessaan annettava heille tiedoksi. Valittajat eivät ole esittäneet Vantaan kaupungille viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettua asiakirjapyyntöä. Näin ollen asiassa ei ole tehty valituskelpoista päätöstä. Vaatimus asiakirjojen tiedoksiantamisen osalta on siten jätettävä tutkimatta valitusperusteiden puuttumisen vuoksi.

Jätehuoltotoiminta



6.2.2014

Jätehuollon järjestäminen

Kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto on säädetty jätelain (646/2011) 32 §:ssä. Kunnan on järjestettävä jätehuolto vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvälle jätteelle. Kunnan on lisäksi järjestettävä asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely.

Kunnan on saman lainkohdan mukaan järjestettävä jätehuolto yhdyskuntajätteelle, joka syntyy sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä koulutustoiminnassa myös siltä osin kuin kyse on yksityisestä yritystoiminnasta. Kunnan on edelleen järjestettävä jätehuolto myös yhdyskuntajätteelle, joka syntyy valtion, kuntien, seurakuntien sekä julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten yhdistysten toiminnasta. Elinkeinotoiminnassa syntyvä jäte kuuluu kunnan vastuulle tietyin edellytyksin silloin, kun jätteet ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään vastaavat asumisessa syntynyttä jätettä ja ne toimitetaan kiinteistön haltijan luvalla kiinteistöllä olevaan keräyspaikkaan. Edelleen kunnan velvollisuutena on järjestää jätehuolto muulle yhdyskuntajätteelle, joka kerätään yhdessä edellä tarkoitettujen jätelajien kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä. Maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely kuuluu kunnan vastuulle, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä.

Jätteen putkikeräysjärjestelmän omistamiseen, hallintaan ja ylläpitoon perustettu Kivistön Putkijäte Oy on kaupungin määräysvallassa oleva konserniyhtiö. Rakennettava keräysjärjestelmä palvelee omakustannusperiaatteella osaltaan kunnan lakisääteistä jätehuollon järjestämiseen liittyvää tehtävää siten kuin kaupunginvaltuuston päätöksessä todetaan.

Jätelain 6 §:n 9. kohdan mukaan *jätehuollolla* tarkoitetaan *jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toimintaa välittäjänä*. Saman pykälän 10. kohdan mukaan *jätteen keräyksellä* tarkoitetaan *jätteen kokoamista kiinteistön haltijan, kunnan, tuottajan, jakelijan tai muun järjestämään vastaanottopaikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja tilapäinen varastointi*.



6.2.2014

Mainittujen jätelain määritelmien perusteella voidaan todeta, että putkikeräysjärjestelmän rakentamisessa ja ylläpitämisessä on kysymys jätteen keräyksestä eikä jätehuollon järjestämisestä laajassa merkityksessä. Järjestelmän piirissä olevien kiinteistöjen jätehuolto muilta osin (*kuljetus, hyödyntäminen ja loppukäsittely, toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito*) annetaan erikseen tehtävillä sopimuksilla Vantaalla alueellisena jätehuoltoviranomaisena toimivan Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän (HSY) tehtäväksi. Nyt tehty päätös myöntää omavelkainen takauslimiitti putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle ei merkitse, toisin kuin valittajat ovat väittäneet, kunnan tukeman toimijan perustamista jätehuoltomarkkinoille.

Putkijäteyhtiön perustaminen

Vantaan kaupunginhallitus päätti 7.10.2013 § 22 mm. että Kivistön uudelle asunto- ja toimitila-alueelle toteutetaan jätteen putkikeräysjärjestelmä ja että alueen kiinteistöjen luovutuksensaajat velvoitetaan luovutussopimuksissa liittymään alueelliseen järjestelmään, ellei kaupunkisuunnittelulautakunta yksittäistapauksessa perustellusta syystä toisin päättä. Edelleen kaupunginhallitus päätti, että kaupunki perustaa Kivistön Putkijäte Oy -nimisen osakeyhtiön (jäljempänä *yhtiö*), jonka toimialana on putkikeräysjärjestelmän omistaminen, rakennuttaminen, rahoittaminen, operointi ja ylläpito omakustannusperiaatteella osakkeenomistajilleen. Kaupunginhallituksen päätöksestä ei valitettu ja se on lainvoimainen. Kaupunginhallituksen päätös ja yhtiön yhtiöjärjestys ovat liitteinä 1 ja 2.

Yhtiö on perustettu em. päätöksen mukaisesti ja merkitty kaupparekisteriin 21.11.2013. Yhtiön osakspiiri rajoittuu yhtiön toiminta-alueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajiin/haltijoihin. Yhtiön toimialana on omistaa, toteuttaa, hallinnoida ja ylläpitää Vantaan kaupungin Kivistön ja Lapinkylän uusilla asunto- ja toimitila-alueilla alueellista jätteen putkikeräysjärjestelmää jätekeräysasemineen, runkoverkkoineen ja syöttöasemineen sekä tuottaa omakustannusperusteisia jätteen putkikeräyspalveluja osakkeenomistajilleen. Lisäksi yhtiö voi järjestää alueilla osakkeenomistajilleen sellaisia keskitettyjä jätekeräyspalveluja, joita ei voida toteuttaa putkikeräysjärjestelmällä. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen. Yhtiöjärjestykseen kirjatun omakustannus- ja voittoa tuottamattomuusperiaatteen suojaamiseksi yhtiöjärjestykseen on otettu määräys siitä, että mainittujen periaatteiden muuttaminen vaatisi määränemmistön sekä A- että B-osakkeiden omistajien osakkeista ja määrästä. Varoja vapaan oman pääoman rahastosta jaettaessa, osakepääomaa alennettaessa, omia osakkeita hankittaessa ja lunastettaessa varat käytetään yhtiön toimialan mukaiseen tai sitä vastaavaan käyttöön.



6.2.2014

Putkikeräysjärjestelmällä on tarkoitus kerätä seka-, bio-, paperi- ja pienkartonkijätettä HSY:n jätehuoltomääräysten mukaisesti. Järjestelmässä jätteet kulkeutuvat alipaineella jätelajeittain kiinteistöiltä maanalaista runkoputkea pitkin alueelliselle koontiasemalle. Putkikeräysjärjestelmä edellyttää erillistä sopimusta yhtiön ja HSY:n välillä jätteiden kuljettamisesta konteissa jatkokäsittelylaitoksiin sekä kaatopaikalle.

Valtiontuet

Valittajat katsovat, että kaupunginvaltuuston päätös myöntää omavelkainen takauslimiitti putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle olisi lainvastainen ja se tulisi siksi kumota. Valittajien mukaan päätös sisältää kiellettyä valtiontukea.

Taloudellinen toiminta

SEUT 107(1) artiklan perusteella valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa. Ensisijaisesti on arvioitava harjoittaako tuensaaja taloudellista toimintaa eli tarjoaako se tavaroita tai palveluita markkinoilla. Jos tuensaajan ei katsota harjoittavan taloudellista toimintaa, ei kyseessä ole valtiontuki eikä valtiontukilainsäädäntö sovellu.

Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen ei ole yksiselitteistä ohjetta. Taloudellisen toiminnan tulkinnessa on ratkaisevaa harjoitettavan toiminnan luonne, joka on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitava tapauskohtaisesti.

Komissio on pyrkinyt selkeyttämään taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan käsitteitä antamassaan tiedonannossa Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettäviin korvauksiin (2012/C8/02 kohdat 8—30). Tiedonannossa on esimerkinomaisesti määritelty, mitä ei katsota toiminnaksi markkinoilla. Tällaiselle toiminnalle on tiedonannon mukaan ominaista mm. järjestelmään liittymisen pakollisuus sekä järjestelmän liittyminen yksinomaan sosiaalisen/solidaarisen tehtävän täyttämiseen ja toiminnan voittoa tavoittelematon luonne.

Kivistön alueen rakennuttajat sitoutetaan putkikeräysjärjestelmän toteuttamiseen yhteistoimintasopimuksin. Alueen asuinkiinteistöjen luovutuksensaajat puolestaan veloitetaan luovutussopimuksissa liittymään alueelliseen putkikeräysjärjestelmään merkitsemällä yhtiön B-sarjan osakkeita. Yhtiön osakkaiksi tulevat kiinteistöjen omistajat/ haltijat merkitsevät omistamansa/ hallinnoimansa tontin asemakaavan mukaista rakennusoikeutta vastaavan määrän yhtiön B-sarjan osakkeita (1 osake/ k-m²).



6.2.2014

Yhtiö käyttää osakemerkintämaksuina osakkailta keräämänsä varat putkikeräysjärjestelmän edellyttämien investointien rahoittamiseen. Järjestelmään liittyminen on tietyin täsmennyksin pakollista. Muutoin yhtiö rahoittaa toimintaansa yhtiöjärjestyksen mukaisilla osakkeenomistajilta perittävillä maksuilla. Perusmaksulla katetaan putkikeräysjärjestelmän ylläpito- ja korjausinvestoinnit sekä yhtiön hallinnon kustannukset. Lisäksi osakkeenomistajat ovat velvollisia suorittamaan yhtiölle käyttömaksua, jolla katetaan muun muassa yhtiön putkikeräysjärjestelmän hoidon ja operoinnin kustannukset.

Yhtiön toimii omakustannusperiaatteella eikä tulouta voittoa omistajilleen. Yhtiön toiminta liittyy yksinomaan ympäristöön, alueen viihtyvyyteen ja kaupunkikuvallisiin tekijöihin siten, että se toteuttaa ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää kehitystä ilman liiketaloudellisia tarkoituksia.

Näillä perusteilla Vantaan kaupunki katsoo, ettei sen määräysvaltaan kuuluva jätteen putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen ja operointiin perustettu yhtiö tarjoa palveluitaan markkinaympäristössä, mistä seuraa, etteivät valtiontukisäännöt sovellu sen toimintaan.

Valtiontuen kriteerit

EU-oikeuden säädöspohja muodostuu Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloista sekä niitä täydentävästä johdetusta oikeudesta, kuten ryhmäpoikkeusasetuksista ja komission tiedonannoista. SEUT 107(1) kohdan mukaan toimenpiteet, jotka täyttävät kaikki artiklan mukaiset valtiontukikriteerit, ovat lähtökohtaisesti yhteismarkkinoille soveltumattomia. Artiklassa on asetettu neljä kriteeriä sille, että kyseessä on kielletty valtiontuki: 1) tuki on myönnetty valtion varoista, 2) tuki suosii tiettyä yritystä tai tuotannonalaa, 3) tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja 4) tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kaikkien neljän kriteerin tulee täytyä samanaikaisesti, jotta kyseessä olisi valtiontuki. Jäljempänä kerrotuilla perusteilla ja kuten kaupunginvaltuuston päätöksessä on todettu, kriteerit 3) ja 4) eivät täyty.

Valittajat ovat esittäneet väitteitä, joiden mukaan komission tiedonannon 2008/C 155/02 edellytykset eivät täytyisi kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä. Vantaan kaupunki toteaa, ettei edellä mainitun tiedonannon periaatteita sovelleta toimenpiteeseen, joka ei toteuta artiklan 107(1) edellä lueteltuja kriteereitä. Koska valtiontukisääntöjä sovelletaan edellä sanotuin tavoin ainoastaan silloin, kun yritys harjoittaa taloudellista toimintaa ja artiklan 107(1) kaikki neljä kriteeriä toteutuvat, tiedonannon edellytysten täyttymistä käsillä olevassa tilanteessa ei ole tarpeen tutkia.

Tuen vaikutus kilpailuun



6.2.2014

Yksi SEUT 107(1) artiklan mukaisen valtiontuen kriteereistä on vaikutus kilpailuun. Relevanttina kilpailuvaikutuksena pidetään tilannetta, jossa toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua tiettyä yritystä tai tuotannonalaa suosivana. Toimenpiteellä tulisi olla vähintään mahdollinen kilpailua vääristävä vaikutus.

Yleisesti lähdetään siitä, että kilpailuvaikutusten arvioimiseksi on määriteltävä relevantit markkinat, joilla tarkoitetaan sekä tuotekohtaisia että maantieteellisiä markkinoita. Tapauksessa SIDE (asia T-155/98 SIDE 2002 ECR II-1179) unionin tuomioistuin on arvioinut relevantteja markkinoita. Tuomioistuin hylkäsi komission valtiontukipäätöksen. Tuomioistuin katsoi, että komission olisi pitänyt tutkia väitetyn tuen vaikutuksen kilpailuun ja vaihdantaan niiden muiden toimijoiden keskuudessa, jotka harjoittavat tuetun toiminnan kanssa samanlaista toimintaa (tapauksessa ranskankielisiä kirjoja koskevien pienten tilausten käsittelyä). Tuomioistuimen mukaan komissio ei pystynyt arvioimaan tuen todellista vaikutusta kilpailuun, koska se valitsi relevanteiksi markkinoiksi ranskankielisten kirjojen yleiset vientimarkkinat. Vantaan kaupunki toteaa tämän ja edellä jätelain 6 §:n määritelmistä sekä yhtiön toimialasta sanotun mukaisesti, ettei relevantteina markkinoina voida valittajien esittämien tavoin pitää jätehuoltoalaa.

Toimenpide on kilpailukriteerin perusteella kielletty, jos se voi johtaa kilpailun vääristymiseen estämällä tai vaikeuttamalla kilpailijoiden pääsyä markkinoille tai helpottamalla toimenpiteen kohteena olevan yrityksen toiminnan laajentumista muille markkinoille (asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Kok. 2003, s. I-7747).

Putkikeräysjärjestelmän piiriin on suunniteltu liitettävän kaikki uudet asuntokorttelit, jotka sijaitsevat Kivistön keskustassa ja Lapinkylässä aivan Kivistön lähialueella. Alueeseen sisältyisivät siten kaupunginhallituksen 11.4.2011 hyväksymän ydinkeskustan asemakaavaluonnoksen lisäksi Kivistön koulun suurkortteli sekä ydinkeskustan asemakaavaluonnoksen ja Riipiläntien välinen rakentamaton yksityisomistuksessa oleva metsäalue. Maantieteellisesti yhtiön toimintaa rajoittaa sen toimialan mukainen päätöksissä määritelty toimialue eikä sen toiminta jätteen keräyksessä voi edes potentiaalisesti ulottua laajemmalle alueelle. Operatiivinen toiminta rajoittuu yhtiöjärjestyksessä määrätyn toimialan mukaisesti alueellisen jätteen putkikeräysjärjestelmän omistamiseen, toteuttamiseen, hallinnointiin ja ylläpitoon sekä omakustannusperusteisten jätteen putkikeräyspalveluiden tuottamiseen osakkeenomistajilleen. Yhtiön toimialan mukainen toimintapiiri muodostaa siten kilpailuvaikutusten arvioimiseksi määriteltävät relevantit markkinat.

Siten kuin kaupunginvaltuuston päätöksessä todetaan, myönnetty takauslimiitti järjestelmän investointikustannusten kattamiseksi nostettaville lainoille ei mahdollista yhtiön siirtymistä muiden palveluiden tuottamiseen tai toiminnan laajentamista määritellyltä maantieteelliseltä alueelta. Investoinnit liittyvät kiinteään jätteen putkikeräysjärjestelmään, joka rakennetaan ja joka tulee sijoittumaan fyysisesti ja maantieteellisesti rajatulle alueelle.



6.2.2014

Valittajat ovat esittäneet, että toimenpide vaikuttaa kilpailuun vääristämällä tai uhkaamalla vääristää sitä, koska toimenpiteen myötä jätehuoltoalalle tuotaisiin uusi toimija, joka kilpailisi muun muassa roskasäiliöitä tyhjentävien yritysten kanssa. Tältä osin Vantaan kaupunki toteaa, ettei valituksen kohteena olevalla päätöksellä tuoda uutta toimijaa jätehuoltoalalle, vaan kyse on takauslimiitin myöntämisestä kuntakonserniin kuuluvalla yhtiöllä, jonka tarkoituksena on tuottaa alueellisesti rajattuja jätteenkeräyspalveluja. Kuten aiemmin tässä lausunnossa on todettu, HSY alueellisena jätehuoltoviranomaisena vastaa jätehuollosta muilta osin. Jätteiden kuljettaminen on siten HSY:n vastuulla eikä nyt puheena oleva toimenpide vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua jätehuoltoalalla. Niillä relevanteilla markkinoilla, joilla yhtiö toimii, ei ole siihen verrattavissa olevassa juridisessa ja tosiasiallisessa asemassa olevia kilpailevia toimijoita. Toimenpide ei näin ollen voi vahvistaa yhtiön asemaa näihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna.

Yhtiön ei voida myöskään katsoa vastaavan markkinoilla olevaan kysyntään, koska jätteen putkikeräysjärjestelmään liittyminen on edellä kerrotuin tavoin pakollista ja perustuu kaupungin maankäyttöön, asumiseen ja ympäristöön liittyviin tavoitteisiin. Tämä omalta osaltaan osoittaa, ettei väitettyä kilpailun vääristymistä tapahdu. Toimenpiteellä ei siten ole valtiontukisäännöksissä tarkoitettuja vaikutuksia kilpailuun.

Tuen kauppavaikutus

SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettu tuki on yhteismarkkinoille soveltumatonta vain siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Menettelyllä on oltava vaikutusta rajat ylittävään taloudelliseen toimintaan vähintään kahden jäsenvaltion sisällä. Näin ollen tuki, jonka vaikutukset jäävät ainoastaan yhden jäsenvaltion sisäisiksi, ei ole artiklassa tarkoitettua tukea. Unionin tuomioistuimen mukaan silloin, kun tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen katsotaan vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Asiassa Philip Morris (730/79 [1980] ECR 2671) unionin tuomioistuin totesi, että jos toimenpiteen on määrä vaikuttaa yrityksen tuotantokapasiteetin lisäämiseen ja tämän seurauksena lisätä sen kapasiteettia kasvattaa kauppavirtoja kotimaassa sekä jäsenvaltioiden välillä, toimenpide vaikuttaa kauppaan ja uhkaa vääristää eri jäsenvaltioihin sijoittuneiden yritysten välistä kilpailua.

Asiassa Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (C-280/00, Kok. 2003, s. I-7747) unionin tuomioistuin totesi, että mikäli yritys ei itse harjoittaisi rajat ylittävää toimintaa, toimenpiteen seurauksena tulisi olla kotimaan tarjonnan vahvistuminen siten, että sen voisi katsoa pienentävän muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuuksia tarjota palvelujaan kyseisessä jäsenvaltiossa.



6.2.2014

Valittajat ovat väittäneet toimenpiteellä olevan kauppavaikutusta, koska jätehuolto on vapaasti kilpailtavissa koko unionin alueella. Kaupunginvaltuuston päätös myöntää omavelkainen takauslimiitti putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle ei estä uusien toimijoiden tuloa Suomen markkinoille jätehuoltotoimintaan, kuten edellä kilpailuvaikutusten osalta on todettu.

Yhtiön toiminnalla ei ole kaupunginvaltuuston päätöksessä mainituin tavoin vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toimenpiteellä ei ole määrä myötävaikuttaa yrityksen tuotantokapasiteetin lisäämiseen ja kauppavirtojen kasvattamiseen kotimaassa eikä jäsenvaltioiden välillä. Toimenpiteen seurauksena yhtiön kotimaan tarjonta ei liioin vahvistu siten, että sen voisi katsoa pienentävän muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuuksia tarjota jätteenkeräykseen liittyviä palveluita Suomessa.

Paikallinen toiminta oikeuskäytännössä

Komissio on useissa asioissa todennut, että toiminnot ovat luonteeltaan puhtaasti paikallisia eivätkä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi pääasiassa paikallisen väestön käyttöön tarkoitetut uimalat (komission päätös asiassa N 258/2000 – Saksa – Dorstenin uimala, EYVL C 172, 16.6.2001, s. 16), ainoastaan paikalliselle väestölle tarkoitetut paikalliset sairaalat (komission päätös asiassa N 543/2001 – Irlanti – Sairaalinvestointien veronhuojennukset, EYVL C 154, 28.6.2002, s. 4), paikalliset museot, jotka eivät todennäköisesti houkuttele kävijöitä ulkomailta (komission päätös asiassa N 630/2003 – Italia – Tuki Sardinian alueen paikallismuseoille, EUVL C 275, 8.12.2005, s. 3), paikalliset kulttuuritapahtumat, joiden yleisön odotetaan olevan ainoastaan paikallista (komission päätös asiassa N 257/2007 – Espanja – Baskimaassa järjestettävälle teatteriesityksille myönnettävät avustukset, EUVL C 173, 26.7.2007, s. 2) ja kiipeilykeskukset, jotka eivät houkuttele kiipeilijöitä muista jäsenvaltioista (asia SA.33952, 2012/NN).

Vastaavasti paikalliselle golf-kentälle myönnettyä avustusta ei pidetty artiklan 107(1) kohdan tarkoittamana valtiontukena, sillä golf-liiketoiminnalla ei katsottu olevan jäsenvaltioiden rajat ylittäviä vaikutuksia (Helsingin hovioikeus dnro S 99/380, tuomio 29.9.2000).



6.2.2014

Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja siten valtiontuen olemassaolo on katsottu mahdolliseksi poissulkea mm. sellaisten pienempien urheiluareenojen tapauksissa, joiden toiminta ei perustu ammattiuurheiluseurojen liiketoimintaan ja joiden asiakashankinta-alue ei ylitä toisen jäsenvaltion rajaa (esim. asia SA.31722 – Unkari ja asia N 118/2000 – Ranska). Arviointiin on vaikuttanut lisäksi areenan todellinen/ mahdollinen käyttö: esimerkiksi kansainvälisten tapahtumien järjestämisestä koskevilla markkinoilla käydään kilpailua tilojen tarjoajien ja tapahtumanjärjestäjien välillä, ja nämä toimijat harjoittavat tavallisesti toimintaa, jonka alalla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Näin ollen tällaisissa tapauksissa voidaan usein olettaa, että kauppaan kohdistuu vaikutuksia. Vaikka suurin osa toiminnoista, joita areenalla tullaan harjoittamaan, olisi luonteeltaan paikallisia, areenalla voi olla mahdollista järjestää myös suuria kansainvälisiä tapahtumia. Tämän vuoksi vaikutusta kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voida sulkea pois.

Kun on kysymys pienemmistä museoista, joiden kysyntä on paikallista ja jotka eivät houkuttele kansainvälisiä kävijöitä, voi ilmetä, ettei kauppaan kohdistu vaikutusta (asia N 377/2007 – Alankomaat). Kultuurihankkeiden rajallinen koko ja talousarvio voivat myös olla seikkoja, joiden perusteella voidaan sulkea pois vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, *koska ei ole todennäköistä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset ylittävät rajat pääasiallisena tarkoituksenaan käydä näissä kohteissa* (asia N 630/2003 – Italia).

Edellä mainitun oikeuskäytännön ja komission merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta antaman tiedonannon (97/C 372/03) sisältämien periaatteiden perusteella voidaan todeta, että yhtiön toimialan mukainen tehtävä omistaa, toteuttaa, hallinnoida ja ylläpitää Vantaan kaupungin Kivistön ja Lapinkylän uusilla asunto- ja toimitila-alueilla alueellista jätteen putkikeräysjärjestelmää jätekeräysasemineen, runkoverkkoineen ja syöttöasemineen sekä tuottaa omakustannusperusteisia jätteen putkikeräyspalveluja osakkeenomistajilleen on puhtaasti paikallista eikä keräystoiminnalla vääristetä kilpailua tai kilpailla jäsenvaltioiden välisillä jätehuoltomarkkinoilla. Putkikeräysjärjestelmän kohdalla markkinoiden paikallisuus on huomattavasti selvempi kuin edellä mainituissa tapauksissa, joissa rajat ylittävää kauppaa ei ole pidetty *todennäköisenä*. Voidaankin todeta, ettei rajat ylittävä kauppa ole edes mahdollista yhtiön ollessa kyseessä.

Lopuksi

Vantaan kaupunki on jätelain (646/2011) perusteella vastuussa asumisjätteen ja siihen rinnastettavan julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan jätteen jätehuollon järjestämisestä. Vantaan kaupunginvaltuuston päätös myöntää kaupungin omavelkainen takauslimiitti putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle on sellainen kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluva yleisesti hyväksyttävä etuja ja kunnan lakisääteistä jätehuoltotehtävää edistävä toimenpide, joka kuuluu Vantaan kaupungin yleiseen toimivaltaan.



6.2.2014

Putkikeräysjärjestelmään liittyminen on pakollista määritellyn Kivistön keskustan ja sen lähialueen Lapinkylän kiinteistönomistajille/-haltijoille. Järjestelyssä on kysymys jätteen keräämisestä maanalaista runkoputkea pitkin jätelajeittain keskitetysti koontiasemalle. Alueella sijaitsevalta koontiasemalta HSY kuljettaa lajitellun jätteen konteissa jatkokäsittelylaitoksiin ja/tai kaatopaikalle sekä vastaa muusta jätelaissa tarkoitettusta jätehuoltotoiminnasta.

Toisin kuin valittajat väittävät, valituksen alaisessa päätöksessä ei ole kyse jätehuollosta vastaavan toimijan perustamisesta kilpailuille jätehuoltomarkkinoille. Jätteenkeräyksestä vastaavan yhtiön perustamisesta on päätetty kaupunginhallituksessa 7.10.2013 § 22 eikä päätöksestä ole valitettu.

Yhtiö rahoittaa toimintaansa sen osakkeenomistajilta kerätyillä maksuilla ja toimii puhtaasti omakustannusperiaatteella. Yhtiön toiminnan tarkoitus ei ole taloudellinen eikä yhtiö toimi markkinaympäristössä siten, että sen toimintaa voisi pitää taloudellisena. Valtiontuki- ja kilpailusääntöjä (ml. valtiontukiartiklat) ei näin ollen sovelleta.

Mikäli kuitenkin katsottaisiin yhtiön toiminnan olevan taloudellista valtiontukisääntöjen näkökulmasta katsottuna, valtiontukisääntöjen soveltuminen rajautuu edelleen sillä perusteella, etteivät SEUT 107(1) artiklassa luetellut kilpailu- ja kauppavaikutus toteudu siten kuin kaupunginvaltuuston päätöksessä ja edellä tässä lausunnossa on todettu.

Kuntalain mukaan valtuuston päätöksestä voidaan tehdä kunnallisvalitus laillisuusperusteella. Kuntalain 90 §:n mukaan nämä perusteet ovat päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehneen viranomaisen toimivallan ylitys tai päätöksen muu lainvastaisuus. Vantaan kaupunki toteaa edellä lausutun perusteella, ettei kaupunginvaltuuston tekemä päätös omavelkaisten takausten myöntämisestä putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kaupunginvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen. Valitus tulee siten siltä osin kuin se tutkitaan, aiheettomana hylätä.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS

LIITTEET

Liite 1 Vantaan kaupunginhallituksen päätös 7.10.2013 § 22



6.2.2014

Liite 2 Kivistön Putkijäte Oy:n yhtiöjärjestys