

Korkein hallinto-oikeus
Fabianinkatu 15
PL 180, 00131 Helsinki

ASIA Valitus Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä valtiontukea koskevassa kunnallisvalitusasiassa

PÄÄTÖS, JOTA VALITUS KOSKEE

Helsingin hallinto-oikeus 22.8.2014, 14/0626/2 Diaarinumero 08229/13/2299

VALITTAJA Vantaan kaupunki

VAATIMUKSET Vantaan kaupunki vaatii, että korkein hallinto-oikeus jäljempänä ilmenevillä perusteilla kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 14/0626/2 Diaarinumero 08229/13/2299 (**liite 1**) siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut Vantaan kaupunginvaltuuston päätöksen 14.11.2013 § 5 (**liite 2**).

PERUSTELUT ***Yleistä***

Vantaan kaupunki vaatii, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ensisijaisesti sillä perusteella, ettei kysymyksessä ole taloudellinen toiminta, johon valtiontukisääntöjä sovellettaisiin. Mikäli korkein 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. Tästä seuraa siten kuin kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä todetaan se, ettei toimenpidettä pidetä valtiontukea.

Koska tukea koskevat kriteerit eivät jäljempänä selvitetyn tavoin täyty, ei ole ollut kaupunginvaltuuston takauspäätöstä tehtäessä tai takauspäätöksen lain mukaisuutta nyt arvioitaessa merkitystä sillä, ettei kysymyksessä olevan takauslimiitin markkinaehtoisuutta ole selvitetty. Komission

tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (sittemmin SEUT 107 ja 108 artiklan) soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C 155/02, jäljempänä *takaustiedonanto*) periaatteita ei myöskään sovelleta toimenpiteeseen, joka ei täytä artiklan 107(1) kriteereitä.

Kauppa- ja kilpailukriteerien täyttymättä jääminen on nimenomaisesti todettu kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä, joten toisin kuin hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, takauspäätöstä tehtäessä on selvitetty valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltuvuus. Kaupunginvaltuuston takauspäätös ei ole syntynyt kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

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.

Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetussa laissa (829/2009) asetetaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeille yhteistoimintavelvoite jätelaissa tarkoitettujen kunnan tehtävien hoitamisessa lukuun ottamatta tehtäviä, jotka säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen

tehtäviksi. Jätehuoltotehtävien hoitamisesta vastaa Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY).

Rakennettava jätteen putkikeräysjärjestelmä 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*.

Mainittujen jätelain määritelmien perusteella voidaan todeta, että putkikeräysjärjestelmän rakentamisessa ja ylläpitämisessä on kysymys kiinteistöllä tapahtuvasta jätteen keräyksestä eli kokoamisesta ja tilapäisestä varastoinnista eikä jätehuollon järjestämisestä. 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 HSY:n tehtäväksi. Nyt tehty päätös myöntää omavelkainen takauslimiitti putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle ei merkitse, toisin kuin kunnallisvalituksen tekijät ovat väittäneet, kunnan tukeman toimijan perustamista jätehuoltomarkkinoille.

Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, ettei sillä seikalla, luonnehditaanko yrityksen toimintaa jätehuolloksi vai jätteenkeräykseksi olisi vaikutusta siihen, pidetäänkö toimintaa markkinoilla tapahtuvana. Vantaan kaupunki toteaa toiminnan luonteella olevan huomattava merkitys kuitenkin sen arvioimisessa, täyttyvätkö toimenpiteen yhteydessä (SEUT) 107(1) artiklassa tarkoitetut kauppa- ja kilpailukriteerit. Jätehuollossa harjoitetaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Sen sijaan nyt tarkasteltavaa rajatun alueen kattavan kiinteän keräysjärjestelmän ylläpitoa ei voida rinnastaa jätehuollon hoitamiseen eikä kyse ole markkinoista, joilla käytäisiin jäsenvaltioiden välistä kauppaa.

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 3 ja 4**.

Jätteen putkikeräysjärjestelmän omistamiseen, hallintaan ja ylläpitoon perustettu Kivistön Putkijäte Oy on kaupungin määräysvallassa oleva konserniyhtiö, jonka talouteen ja päätöksentekoon kaupunki voi omistajaohjauksellisin keinoin vaikuttaa siten, että takaukseen liittyvä riski minimoidaan.

Yhtiö on perustettu em. päätöksen mukaisesti ja merkitty kaupparekisteriin 21.11.2013. Yhtiön osakspiiri rajoittuu kaavapäätösten määrittämällä 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 alueella 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 määräenemmistön 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.

Valtiontuet

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.

Kivistön alueen rakennuttajat sitoutetaan putkikeräysjärjestelmän toteuttamiseen yhteistoimintasopimuksin. Alueen asuinkiinteistöjen luovutuksensaajat puolestaan veloitetaan luovutussovimuksissa 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).

Yhtiö käyttää osakemerkintämaksuina osakkailta keräämänsä varat putkikeräysjärjestelmän edellyttämien investointien rahoittamiseen. Järjestelmään liittyminen on tietyin täsmennyksin pakollista. Muutoin yhtiö rahoittaa koko toimintansa 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 kestävästä kehitystä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla tavalla 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.

Taloudellinen toiminta kotimaisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä

Kuntalaki

Kuntalakia (365/1995) muutettiin syyskuussa 2013 valtioneuvoston päätöksen huomioon ottamiseksi. Valtiontukiin liittyvien muutoksien keskeisenä sisältönä on yhtiöittämisvelvollisuus kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimiminen on kuntalain muuttamiseksi 8.5.2014 annetussa hallituksen esitysluonnoksessa rinnastettu taloudelliseen toimintaan: *EU-valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan, jota pyrittiin määrittelemään yhtiöittämistä koskevassa kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä käyttämällä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”-termiä.*

Kuntalain 2 a §:ssä tarkennetaan sitä, millaista toimintaa ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälän mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan silloin, kun se ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon. Säännöksen tarkoituksena on lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan turvata kunnan mahdollisuus harjoittaa maankäyttöpolitiikkaa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta ja edistää mm. turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista sekä palvelujen saatavuutta. Tutkittavana olevassa tapauksessa Vantaan kaupunki voisi rakennuttaa putkikeräysjärjestelmän kaavapäätöksissä osoitetulle alueelle omistukseensa siten, että sen ei katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla eikä lainvalmistelussa todetun rinnastuksen mukaan *harjoittavan taloudellista toimintaa.*

*Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 16.12.2011
Diaarinumero 1634/2/10*

Kotimaisessa oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on katsonut, että osuuskunnan nyt tutkittavaa tapausta vastaavissa olosuhteissa harjoittama toiminta, joka käsitti paitsi viemäriverkoston rakennuttamisen myös sen ylläpidon ja huollon jäsentensä yhteisiä tarpeita varten, ei ollut luonteeltaan liiketoiminnan muodossa harjoitettua. Viemäriverkoston rakennuttamisesta, ylläpidosta ja hoidosta

aiheutuneet maksut eivät olleet vastiketta osuuskunnan palvelusta yksittäiselle osuuskunnan jäsenelle.

Osuuskunta rahoittaa päätöksen mukaan rakennusaikaisen toimintansa pääasiassa jäseniltä perittävillä liittymismaksuilla, avustuksilla ja kunnan takaamalla lainarahoituksella. Viemärihankkeen valmistuttua osuuskunnan juoksevat tulot muodostuvat jäseniltä perittävistä viemäriverkoston ja pumppaamoiden palvelumaksuista. Varsinaisen jäteveden puhdistuspalvelun hoitaa kunnallinen liikelaitos.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että *jos myytävät tavarat tai palvelut kilpailevat muiden vastaavien yleisillä markkinoilla esiintyvien hyödykkeiden kanssa, myynnin katsottaisiin pääsääntöisesti tapahtuvan liiketoiminnan muodossa. Ansiotarkoituksella tarkoitettaisiin voiton tavoittelun lisäksi muunlaisen taloudellisen hyödyn tavoittelua riippumatta siitä, mihin tarkoitukseen toiminnasta saatava voitto käytetään tai kenelle toiminnasta syntyvä hyöty koituu. Myös omakustannushintaan tapahtuvaa myyntiä voitaisiin pitää ansiotarkoituksessa tapahtuvana. Omakustannushintaan tapahtuvan myynnin arvioinnissa päähuomio olisi kiinnitettävä toiminnan luonteeseen. Merkitystä olisi esimerkiksi myyntitavalla samoin kuin sillä, esiintyykö markkinoilla vastaavaa myyntiä ja tapahtuuko toiminta kysyntä – tarjonta -tilanteessa.*

Päätöksessä todetaan edelleen, että yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY 2 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan mukaan arvonlisäveroa on suoritettava verollisen tässä ominaisuudessaan jäsenvaltion alueella suorittamasta vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta tai palvelujen suorituksesta. Korkein hallinto-oikeus on viitannut unionin tuomioistuimen asiassa C-267/08, SPÖ, antamaan tuomioon, joka koskee taloudellisen toiminnan käsitettä ja todennut, että vaikka arvonlisäverodirektiivissä vahvistetaan arvonlisäverolle erittäin laaja soveltamisala, direktiivissä tarkoitetaan ainoastaan toimintaa, joka on luonteeltaan taloudellista. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan verovelvollisen ja taloudellisen toiminnan määritelmien tarkastelu osoittaa taloudellisen toiminnan käsitteen soveltamisalan laajuuden ja kyseisen käsitteen objektiivisuuden.

Osuuskunta on päätöksen mukaan perustettu viemäriverkoston rakentamista varten erään kylän haja-asutusalueelle. Alueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajat voivat liittymällä osuuskunnan jäseniksi ja liittämällä

kiinteistönsä osuuskunnan rakennuttamaan viemäriverkostoon hoitaa osin heille lainsäädännössä asetetut velvoitteet sen sijaan, että he hoitaisivat nämä velvoitteensa kukin itse. Osuuskunta mahdollistaa jäsenilleen pääsyn rakennuttamansa viemäriverkoston kautta kunnallisen vesihuoltolaitoksen ylläpitämään viemäriverkostoon. Jäteveden puhdistamisen suorittaa kunnallinen vesihuoltolaitos osuuskunnan jäseniltä perittävää vastiketta vastaan. Osuuskunta ei myy jäteveden puhdistuspalveluja. Muun muassa näillä perusteluillaan korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei toiminnassa ole kysymys vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta tai palvelujen suorituksesta.

Vantaan kaupunki katsoo edellä selostetun viemäriverkon rakennuttamisen ja ylläpitämisen osuuskunnan jäsenten yhteisiä tarpeita varten rinnastuvan nyt arvioitavaan putkikeräysjärjestelmän rakennuttamisen, operoinnin ja ylläpidon muodostamaan toimintaan. Näillä perusteluilla Vantaan kaupunki katsoo, ettei Kivistön Putkijäte Oy:n toiminta ole taloudellista eikä siten kuin jäljempänä tarkemmin esitetään, ole lisäksi markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvaa kauppa- ja kilpailukriteerien edellyttämällä tavalla.

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 takauspäätöksessä on todettu, kriteerit 3) ja 4) eivät täyty.

Valittajat ovat esittäneet väitteitä, joiden mukaan komission takaustiedonannon 2008/C 155/02 edellytykset eivät täytyisi kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä. Vantaan kaupunki toteaa, ettei takaustiedonannon 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, takaustiedonannon edellytysten täyttymistä käsillä olevassa tilanteessa ei ole tarpeen tutkia.

Yksi SEUT 107(1) artiklan mukaisen valtiontuen kriteereistä on vääristävä 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 tuomioistuim on arvioinut relevantteja markkinoita. Tuomioistuim hylkäsi komission valtiontukipäätöksen. Tuomioistuim 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 esittämin tavoin pitää jätehuoltoalaa laajassa merkityksessä.

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 metsäalue. Maantieteellisesti yhtiön toimintaa rajoittaa sen toimialan mukainen päätöksissä määritelty toimialue eikä sen toiminta jätteen keräyksessä voi edes potentiaalisesti ulottua laajemmalle alueelle kuin mihin kiinteä järjestelmä toteutetaan. 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 takauspäätöksessä 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.

Kunnallisvalituksen tekijät ovat esittäneet, että toimenpide vaikuttaisi 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 rakennuttaa ja ylläpitää alueellisesti rajattua jätteiden koontijärjestelmää. Kuten aiemmin on todettu, HSY alueellisena jätehuoltoviranomaisena vastaa jätehuollosta muilta osin. Alueellisen ”roskasäiliön” tyhjentäminen ja jätteiden kuljettaminen ovat 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.

Tukikäsitteen sisältöön liittyy olennaisena osana toimenpiteen kohteen asettaminen toisia parempaan asemaan tai kuten hallinto-oikeuskin toteaa, *tuen on myös oltava valikoivaa ja vaikutettava siten tiettyjen yritysten ja niiden kilpailijoiden väliseen tasapainoon*. Vantaan kaupunki toteaa, ettei toimenpiteen seurauksena yhtiö saa sellaista taloudellista etua, joka asettaisi sen markkinoilla muihin verrattuna parempaan asemaan. Rakennettava keräysjärjestelmä muodostaa luonnollisen monopolin siten, ettei alueelle voida uskottavasti ajatella toteutettavan kilpailevaa järjestelmää. Kunnan kaavoitukseen ja rakennuslupien myöntämiseen liittyvä toimivalta alueellaan johtaa lisäksi siihen, ettei kaupunginvaltuuston

takauspäätöksen markkinaehtoisuudesta seuraisi mahdollisuutta muille toiminnanharjoittajille tarjota vastaavia palveluja nyt relevanteilla markkinoilla.

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.

Kunnallisvalituksen tekijät 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 (tai edes keräysjärjestelmän piirissä olevalle Kivistön

alueelle) jätehuoltotoimintaan, kuten edellä kilpailuvaikutusten osalta on todettu. Yhtiö ei lisäksi osta tai myy jätettä, vaan vastaa osakkeenomistajiensa jätteen kokoamisesta ja maksaa jätehuollon toteuttamisesta HSY:lle.

Yhtiön toiminnalla ei ole kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä 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), yksityissairaalat, joiden asiakkaat tulivat lähiseudulta (komission päätös asiassa N 543/2001 – Irlanti – Sairaalainvestointien 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 järjestettäville 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).

Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja siten valtiontuen olemassaolo on katsottu mahdolliseksi poissulkeamm. sellaisten pienempien urheiluareenojen tapauksissa, joiden toiminta ei perustu ammattuurheiluseurojen 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 järjestämistä 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). Kulttuurihankkeilta on voitu sulkea pois vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska ei ole ollut 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.

Hallinto-oikeuden mukaan *”ainoastaan erittäin harvoissa tilanteissa komissio on katsonut, ettei tuki vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tuen korostuneen paikallisen luonteen vuoksi”*. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 53 §:ssä säädetty vaatimus päätöksen perustelemisesta ja siitä, että perusteluista on ilmettävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty, ei täyty mainitun perustelun osalta. Sanottu pätee myös perustelujen kohtaan 3.2 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen

kilpailuvaikutus- ja kauppavaikutusedellytysten täyttyminen. Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan "[a]siakirjoista ilmenevän selvityksen perusteella on todettavissa, että osakeyhtiö harjoittaa sellaista taloudellista toimintaa ja toimii sellaisilla jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla että muiden SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tukiedellytysten täyttyessä tuella voidaan katsoa olevan artiklassa tarkoitettua vaikutusta kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan". Vantaan kaupunki toteaa, että perusteluissa tulisi vähintäänkin osoittaa ne asiakirjoihin sisältyneet seikat, joihin hallinto-oikeus ratkaisunsa tukena viittaa.

Edelleen voidaan todeta, ettei hallinto-oikeuden perustelujen kohta, jonka mukaan kaupunginvaltuuston takauspäätöstä tehtäessä ei olisi selvitetty kysymyksessä olevan takauslimiitin markkinaehtoisuutta eikä valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltuvuutta, pidä paikkaansa. Kauppa- ja kilpailukriteerien täyttymättä jääminen on nimenomaisesti todettu kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä.

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 hyväksyttäviä etuja ja kunnan lakisääteistä jätehuoltotehtävää edistävä toimenpide, joka kuuluu Vantaan kaupungin yleiseen toimivaltaan.

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 tarkoitettua jätehuoltotoiminnasta. Toisin kuin kunnallisvalituksen tekijät ovat väittäneet, 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 takauspäätöksessä ja edellä tässä valituksessa 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. Helsingin hallinto-oikeuden päätös siltä osin kuin se on päättänyt kumota Vantaan kaupunginvaltuuston päätöksen 14.11.2013 § 5, on näin ollen kumottava.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS

- LIITTEET
1. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 14/0626/2
Diaarinumero 08229/13/2299
 2. Vantaan kaupunginvaltuuston päätös
14.11.2013 § 5
 3. Vantaan kaupunginhallituksen päätös 7.10.2013
§ 22
 4. Kivistön Putkijäte Oy:n yhtiöjärjestys