

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
Faksi 029 56 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

Päätös

22.8.2014

1 (11)

14/0626/2

Diaarinumero
08229/13/2299



Asia

Kunnallisvalitus

Valittajat

- 1) Rajakylän pientaloyhdistys ry, Vantaa
- 2) Kari Saloranta, Vantaa
- 3) Antero Kortema, Vantaa

Päätökset, joista valitetaan

Vantaan kaupunginvaltuusto 14.11.2013 § 5

Kaupunginvaltuusto on päättänyt

- a) myöntää enintään 10 miljoonan euron määräisen Vantaan kaupungin omavelkaisen takauslimiitin perustettavalle Kivistön Putkijäte Oy:lle vakuudeksi nostettaville rahalaitoslainoille,
- b) että takauslimiitistä myönnettävälle yksittäiselle omavelkaiselle takaukselle ei vaadita vastavakuutta,
- c) edellyttää perustettavalta yhtiöltä panttauskieltosopimusta (negative pledge),
- d) että takauksista peritään kaupunginhallituksen päättämä takausprovisio, ja että muutoin takauslimiitistä myönnettävä yksittäinen omavelkainen takaus myönnetään kaupunginhallituksen erikseen hyväksymin ehdoin.

Vantaan kaupunginhallitus 2.12.2013 § 9

Kaupunginhallitus on päättänyt todeta, että muiden ohella kaupunginvaltuuston edellä mainittu päätös voidaan panna täytäntöön, ja päättänyt lähettää päätökset (mukaan lukien nyt valituksenalainen päätös) asianomaisille toimialoille toimenpiteitä varten.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Sekä kaupunginvaltuuston että kaupunginhallituksen päätös on kumottava ja niiden täytäntöönpano on kiellettävä.

Kaupunginvaltuuston päätös on lainvastainen. Päätös on kiellettyä valtiontukea. Asiassa olisi myös tullut toteuttaa julkinen hankintamenettely. Myönnetty tuki vääristää kilpailua. Tuki tuo markkinoille uuden, kunnan tukeman toimijan ja kilpailevan toimintamallin, jolla rajoitetaan vapaata kilpailua jätehuollossa. Menettely avaa perustettavalle yhtiölle pääsyn rahoituskanavaan, joka ei ole muiden alan toimijoiden käytettävissä. Valituksessa on viitattu EU-komission tiedonannon 2008/C 155/02 kohtiin 3.1. ja 3.2.

Takaussopimusta ei ole annettu valittajille tiedoksi, joten on mahdotonta sanoa, kuinka takaussitoumuksessa on varauduttu tilanteeseen, jossa lainanottaja joutuisi taloudellisiin vaikeuksiin. Päätöksessä on salattu myös yhtiön taloudellisen tilan selvittävät dokumentit, joten päätelmiä yhtiön taloudellisesta tilasta on mahdotonta tehdä. Tältä osin vaaditaan, että takaussitoumus ja Kiviston Putkijäte Oy:n kassavirtalaskelma kokonaisuudessaan annetaan tiedoksi.

Takauksen laajuuden asianmukaisen mittaamisen osalta takauksen täytyy täyttää tietyt edellytykset. Takauksen tulee liittyä tiettyyn rahoitustoimeen. Näitä rahoitustoimia ei valtuuston päätöksessä ole yksilöity eikä niistä ole annettu valittajille tietoa, joten asiasta ei voi tarkemmin lausua. Päätöksestä ei myöskään voi päätellä kuinka ja millä aikavälillä takauspäättös purkautuu. Rahoitustoimella tulee olla kiinteä enimmäismäärä. Tämä ei käy ilmi, koska muun muassa takausprovision määrä ei käy päätöksestä ilmi. Rahoituksen voimassaoloajan tulee olla rajoitettu. Valtuuston päätöksestä ei käy ilmi, että rahoitustoimen voimassaoloaika olisi jollakin tavalla rajoitettu. Takausta koskee 80 prosentin rajoitus. Nyt takaus ylittää tämän rajan. Perustettavalla yhtiöllä ei ole lainojen vakuudeksi käypää omaisuutta. Pitkäaikaisen lainan tarpeeksi on arvioitu 9 miljoonaa euroa. Päätöksessä on takauslimiitin määräksi myönnetty 10 miljoonaa euroa (111 %). Takauksesta on maksettava markkinaperusteinen hinta. Jotta markkinaehtoisuudesta olisi selvyys, täytyy selvittää hinnat, jota muut vastaavan luottoluokituksen omaavat yritykset ovat markkinoille maksaneet. Päätöksestä ei ilmene, että näin olisi tehty, joten voitaneen päätellä, että hinnan markkinaperusteisuutta ei ole selvitetty. Rahoitukselle ei ole vastavakuuksia. Päätöksestä ei myöskään käy ilmi, mihin määrään asti rahoitusratkaisu on suojattu muilla instrumenteilla, tai onko sitä suojattu lainkaan.

Valtiontukea koskevan 107 (1) artiklan mukaisesti myönnetty tuki on kielletty, koska tuki on muodossa tai toisessa myönnetty valtion varoista, joihin sanotun artiklan mukaisesti rinnastuvat Vantaan kaupungin varat. Tuki on valikoivaa eli se suosii kyseessä olevaa yhtä yhtiötä. Tuki vaikuttaa kilpailuun vääristämällä tai uhkaamalla vääristää sitä, koska nyt jätehuoltoalalle ollaan tuomassa uusi toimija, joka muun muassa kilpailee toimintamallillaan roskasäiliöitä tyhjentävien yritysten kanssa. Jätehuolto olisi järjestettävissä myös muiden toimijoiden kanssa ja päätetty tuki estää muiden toimijoiden mahdollisuuden aitoon kilpailuun, koska kunta tällä rahoitusratkaisulla on tuomassa jo kilpailluille markkinoille uuden toimijan. Tuella on kauppavaikutus, koska jätehuolto ja siihen liittyvä liiketoiminta on vapaasti kilpailtavissa koko Euroopan Unionin alueella. Nyt suunniteltu perustettava yritys estää uusien toimijoiden tulon Suomen markkinoille jätehuoltoliiketoimintaan, koska perustettava yhtiö saa kiellettyä valtiontukea ja saa perustetonta kilpailuetua. Koska asiassa täyttyvät kaikki edellä mainitut kriteerit, on valtuuston päättämä takauslimiitti katsottava kielletyksi valtiontueksi, ja valtuuston päätös on sen vuoksi kumottava.

Kaupunginhallitus on päättänyt 2.12.2013 (§ 9) panna täytäntöön puheena olevan kaupunginvaltuuston päätöksen. Kaupunginhallituksen tekemän täytäntöönpanopäätöksen johdosta valitus valtuuston päätöksestä käy hyödyttömäksi. Tämän vuoksi kaupunginhallituksen päätös on kumottava ja valtuuston päätöksen täytäntöönpano kiellettävä.

Asian käsittely ja selvittäminen

Valittajat ovat toimittaneet hallinto-oikeuteen valituksensa täydennykseksi Vantaan kaupunginhallituksen päätöksen 2.12.2013 § 9.

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon. Kaupunginhallitus on vaatinut, että valitus jätetään tutkimatta siltä osin kuin kysymys on Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä 2.12.2013 § 9, sitä koskevasta täytäntöönpanokiellosta, asiakirjan antamisesta ja julkisen hankintamenettelyn toteuttamisesta tai väitetyistä kilpailulain (948/2011) vastaisuudesta. Muilta osin kaupunginhallitus on vaatinut, että valitus hylätään ensisijaisesti sillä perusteella, ettei kysymyksessä ole taloudellinen toiminta, johon valtioneukisääntöjä sovellettaisiin. Mikäli hallinto-oikeus kuitenkin katsoisi toiminnan olevan taloudellista, kaupunginhallitus on todennut, 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 valtioneukena.

Lausunnossa on lisäksi selostettu kunnalle kuuluvan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden sääntelyä ja lausuttu muun ohella seuraavaa:

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. Jätelain 6 §:n kohdan 9 mukaisen jätehuollon määritelmän ja kohdan 10 mukaisen jätteen keräyksen määritelmän perusteella voidaan todeta, että putkikeräysjärjestelmän rakentamisessa ja ylläpitämisessä on kysymys jätteen keräyksestä eikä jätehuollon järjestämisestä laajassa merkityksessä. Kaupunginvaltuuston päätös myöntää omavelkainen takauslimiitti putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle ei merkitse, toisin kuin valittajat ovat väittäneet, kunnan tukeman toimijan perustamista jätehuoltomarkkinoille.

Jätteen putkikeräysjärjestelmän toteuttaminen perustuu Vantaan kaupunginhallituksen päätökseen 7.10.2013 (§ 22). Päätös on lainvoimainen. Kivistön Putkijäte Oy:n 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.

SEUT 107(1) artiklan perusteella valtioneukisääntöjä 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 valtioneuki eikä valtioneukilainsäädäntö sovellu. Ratkaisevaa on toiminnan luonne ja se on arvioitava tapauskohtaisesti.

Kysymyksessä olevan alueen rakennuttajat sitoutetaan putkikeräysjärjestelmän toteuttamiseen yhteistoimintasopimuksin. Alueen asuinkiinteistöjen luovutussensaajat veloitetaan luovutussopimuksissa liittymään alueelliseen putkikeräysjärjestelmään merkitsemällä yhtiön B-sarjan osakkeita. Yhtiö käyttää osakemerkintämaksuina osakkailta keräämänsä varat putkikeräysjärjestelmän edellyttämien investointien rahoittamiseen. Järjestelmään liittyminen on tietyn 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. Yhtiö 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 ilman liiketaloudellisia tarkoituksia. Yhtiö ei tarjoa palveluitaan markkinaympäristössä, mistä seuraa, etteivät valtiontukisäännöt sovellu sen toimintaan.

Yhteismarkkinoille ovat soveltumattomia toimenpiteet, jotka täyttävät kaikki SEUT 107 artiklassa asetetut neljä kriteeriä.

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. Vantaan kaupunki toteaa viittaamansa unionin tuomioistuimen erään tapauksen, jätelain 6 §:n määritelmien sekä yhtiön toimialasta sanotun mukaisesti, ettei relevantteina markkinoina voida valittajien esittämin tavoin pitää jätehuoltoalaa.

Putkikeräysjärjestelmän piiriin on suunniteltu liitettävän kaikki uudet asuunkorttelit, jotka sijaitsevat Kivistön keskustassa ja Lapinkylässä aivan Kivistön lähialueella. Maantieteellisesti yhtiön toimintaa rajoittaa sen toimialan mukainen päätöksissä määriteltä toimialue eikä sen toiminta jätteen keräyksessä voides 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 si joittumaan fyysisesti ja maantieteellisesti rajatulle alueelle.

Jätteiden kuljettaminen on HSY:n vastuulla eikä nyt puheena oleva toimenpide vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua jätehuoltoalalla. Niillä relevantteilla markkinoilla, joilla yhtiö toimii, ei ole siihen verrattavissa olevassa juridisessa ja to-

siasiallisessa 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.

Yhtiön toiminnalla ei ole kaupunginvaltuuston päätöksessä mainituin tavoin vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toimenpiteellä ei ole määrää 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. Yhtiön toimialan mukainen tehtävä on puhtaasti paikallista eikä keräystoiminnalla vääristetä kilpailua tai kilpailla jäsenvaltioiden välisillä jätehuoltomarkkinoilla. Voidaan todeta, ettei yhtiön kohdalla rajat ylittävä kauppa ole edes mahdollista.

Kivistön Putkijäte Oy on antamassaan selityksessä ilmoittanut yhtyvän Vantaan kaupunginhallituksen lausuntoon ja vaatinut jättämään valituksen tutkimatta siltä osin, kun kysymys on Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä 2.12.2013 § 9, sitä koskevasta täytäntöönpanokiellosta, asiakirjan antamisesta ja julkisen hankintamenettelyn toteuttamisesta tai väitetystä kilpailulain (948/2011) vastaisuudesta. Muilta osin yhtiö on vaatinut, että valitus hylätään.

Valittajat ovat antaneet vastaselityksen. Vastaselitys on lähetetty Kivistön Putkijäte Oy:lle ja yhtiölle on samalla varattu tilaisuus mahdolliseen lausumiseen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki takaussopimusta ja Kivistön Putkijäte Oy:n kassavirtalaskelmaa koskevaa asiakirjapyyntöä.

Hallinto-oikeus ei tutki valittajien esittämää vaatimusta Vantaan kaupunginhallituksen päätöksen 2.12.2013 (§ 9) kumoamisesta. Vaatimus päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevan määräyksen antamisesta hylätään.

Hallinto-oikeus ei tutki valittajien julkiseen hankintamenettelyyn liittyvää valitusperustetta.

Hallinto-oikeus kumoaa kaupunginvaltuuston valituksenalaisen päätöksen. Vaatimus päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tarkoittavan määräyksen antamisesta hylätään.

Perustelut

1. Vaatimus takaussopimuksen ja Kivistön Putkijäte Oy:n rahoituslaskelman tiedoksi saamisesta

Hallinto-oikeus katsoo, että valittajat ovat tältä osin esittäneet asiakirjan yle-

söjulkisuuteen liittyvän asiakirjapyyntöä koskien Vantaan kaupungin hallussa mahdollisesti olevia asiakirjoja. Hallinto-oikeudella ei ole pyydettyjä asiakirjoja. Hallinto-oikeudella ei ole ensiasteena toimivaltaa antaa hallintoviranomaiselle valittajien tarkoittamaa määräystä asiakirjojen antamisesta. Asiakirjapyyntö muun kuin täällä vireillä olevan asian oikeudenkäyntiasiakirjan osalta tulee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n säännökset huomioon ottaen ensi vaiheessa esittää sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on.

2. Tutkimatta jätetty osa valituksesta

2.1 Kaupunginhallituksen päätös 2.12.2013 (§ 9)

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kaupunginhallitus on päätöksellään todennut, että muiden ohella kaupunginvaltuuston päätös 14.11.2013 (§ 5) kaupungin omavelkaisen takauslimiitin myöntämisestä Kivistön Putkijäte Oy:lle voidaan panna täytäntöön, ja päättänyt lähettää sen asianomaisille toimialoille toimenpiteitä varten. Hallinto-oikeus toteaa, että kaupunginhallituksen päätöksessä on kysymys kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanosta. Tällaisesta päätöksestä ei voi tehdä kunnalaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta eikä valitusta. Valittajien vaatimus kaupunginhallituksen päätöksen kumoamisesta on jätettävä tutkimatta.

2.2 Julkiseen hankintamenettelyyn liittyvä valitusperuste

Valittajat ovat esittäneet, että asiassa olisi tullut toteuttaa julkinen hankintamenettely.

Hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaa kysymystä hankintalainsäädännön vastaisuudesta. Valituksenalainen valtuuston päätös joka tapauksessa ei sisällä valituksessa väitetyllä tavalla ratkaisua jätahuollon hankinnasta vaan ainoastaan ratkaisun takauksesta.

3. Valitus tutkituilta osin

Valtiontuki

3.1 Sovellettavat oikeusohjeet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan (aiempi Euroopan yhteisön perustamissopimus (EY) 87 artikla 1 kohta) mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään yhteismarkkinoille soveltuvista tuisista.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan (aiempi EY 88 artiklan 3 kohta) mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo,

että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

SEUT 109 artiklan (aiempi EY 89 artikla) mukaan neuvosto voi artiklasta ilmenevin tavoin antaa aiheelliset asetukset 107 ja 108 artiklan soveltamisesta ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla 108 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä ne tukimuodot, joihin tätä menettelyä ei sovelleta.

Neuvoston asetuksella (EY) N:o 994/98 komissiolle on annettu valtuus säätää asetuksella kynnyksestä, jonka alittaviin tukitoimenpiteisiin ei sovelleta perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa (tuolloin EY 93 artiklan 3 kohta) tarkoitettua ilmoitusmenettelyä.

Komissio on antanut asetuksen (EY) N:o 1998/2006 niin sanotusta vähämerkityksisestä tuesta. Asetuksessa on määritelty ne edellytykset, joiden täyttyessä tukitoimenpidettä on pidettävä vähämerkityksisenä tukena. Asetuksen mukaan tuen, joka ei ylitä 200 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden jakson aikana, ei katsota täyttävän kaikkia Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan perusteita eikä siihen näin ollen sovelleta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta.

Asetuksissa on lisäksi säädetty tietyistä menettelytavoista, joita on noudatettava kyseisten tukitoimenpiteiden osalta.

Komissio on antanut tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (sittemmin SEUT 107 ja 108 artikla) soveltamisesta valtioneuvostoon takauksina (2008/C 155/02). Tiedonannon kohdassa 3.2 on todettu komission kantana, että kaikkien kohdassa mainittujen edellytysten täyttyminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtioneuvostotakaus ole valtioneuvostotukea. Tiedonannossa on todettu edelleen kohdassa 3.6, että jos jokin edellytyksistä ei täyty, se ei tarkoita, että yksittäinen takaus katsottaisiin automaattisesti valtioneuvostotueksi. Jos on epäselvää, katsotaanko suunniteltu takaus tai takausjärjestelmä valtioneuvostotueksi, siitä olisi kohdan mukaan ilmoitettava komissiolle.

Tiedonannon kohdan 3.2 mukaan kaikkien seuraavien edellytysten täyttyminen kohdassa tarkemmin määritellyin edellytyksin riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtioneuvostotakaus ole valtioneuvostotukea:

- a) lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa,
- b) takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti,
- c) takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoitus-sitoumuksen määrästä ja
- d) takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.

Tiedonannossa todetaan edelleen, että takauksesta maksettavan markkinaperusteisen hinnan määrittämiseksi on otettava huomioon takauksen ja siihen liittyvän lainan ominaispiirteet. Näihin kuuluvat rahoitustoimen määrä ja kesto, lainanottajan antama vakuus ja muut tiedot, jotka vaikuttavat takaisinperintäasteen arviointiin, maksulaiminlyöntien todennäköisyys lainanottajan taloudellisen tilanteen vuoksi, sen toimiala ja näkymät sekä muut taloudelliset olosuhteet. Tämän analyysin olisi erityisesti mahdollistettava lainanottajan luokittelu

riskiluokituksen pohjalta. Tämän luokittelun voi suorittaa kansainvälisesti tunnustettu luokituslaitos tai, jos mahdollista, lainan myöntävän pankin käyttämä sisäinen luokituselin. Sen arvioimiseksi, onko takausmaksu markkinahintojen mukainen, jäsenvaltio voi suorittaa vertailun hinnoista, joita saman luokituksen saaneet yritykset markkinoilla ovat maksaneet.

3.2 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kilpailuvaikutus- ja kauppa-vaikutusedellytysten täytyminen

Valittajat ovat katsoet, että valituksenalaisella kaupunginvaltuuston päätöksellä putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle Kivistön Putkijäte Oy:lle myönnetty takauslimiitti on kiellettyä valtiontukea. Valitusta on perusteltu muun ohella sillä, että myönnetty takauslimiitti ei täytä kaikkia komission tiedonannossa 2008/C 155/02 esitettyjä edellytyksiä sille, että yksittäistä valtiontakausta ei pidettäisi valtiontukea. Vantaan kaupunki on puolestaan lausunnossaan katsonut ensisijaisesti, ettei Kivistön Putkijäte Oy:n toiminnan tarkoitus ole taloudellinen eikä se toimi jätehuoltomarkkinoilla siten, että sen toimintaa voisi pitää taloudellisena. Toissijaisesti Vantaan kaupunki on katsonut, ettei yhtiön toiminnalla ole kilpailuvaikutusta ja yli rajojen ulottuvia kauppa-vaikutuksia. Kaupunki on keskeisesti perustellut esittämäänsä sillä, että Kivistön Putkijäte Oy on voittoa tavoittelematon yhtiö, joka tarjoaa jätteen putkikeräyspalveluja vain osakkeenomistajilleen tietyllä maantieteellisesti rajatulla alueella ja että kyse on kunnan lakisääteiseen jätehuollon järjestämiseen liittyvästä tehtävästä.

Hallinto-oikeus toteaa, että Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ja komissiolla on toisiaan täydentävät ja erilliset tehtävät valvoa sitä, noudattavatko jäsenvaltiot niille SEUT:n valtiontukiartikloissa asetettuja velvoitteita. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on muun ohella varmistaa, ettei velvoitetta ilmoittaa valtiontuista etukäteen komissiolle ole rikottu. Tässä tehtävässään kansallinen tuomioistuin voi joutua tulkitsemaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuen käsitettä.

Unionin valtiontukisääntöjä sovelletaan toimenpiteisiin, jotka täyttävät kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt kumulatiiviset edellytykset. Valtiontukisäännöt koskevat vain toimenpiteitä, joissa muodossa tai toisessa on kysymys valtion varojen luovuttamisesta. Toiseksi tuen olemassaolon arvioinnissa on määritettävä, onko edunsaaja saanut sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut normaaleissa kilpailuolosuhteissa tai tavanomaisilla markkinaehdoilla. Tuen on myös oltava valikoivaa ja vaikutettava siten tiettyjen yritysten ja niiden kilpailijoiden väliseen tasapainoon. Lopulta jotta tukea pidettäisiin sanotussa artiklassa tarkoitettuna valtiontukea on tuella oltava ainakin potentiaalinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan. Tältä osin asiassa on arvioitava sitä, harjoittaako tuensaaja taloudellista toimintaa ja toimiiko se markkinoilla, joilla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa.

Asiakirjoista saadun selvityksen perusteella kysymyksessä oleva osakeyhtiö tarjoaa osakkeenomistajilleen määritellyllä alueella jätteen putkikeräyspalveluja ja rahoittaa toimintaansa osakkeenomistajiltaan kerätyillä maksuilla. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa. Putkikeräysjärjestelmään liittyminen määritellyllä alueella on eräin poikkeuksin pakollista.

Hallinto-oikeus toteaa, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla yleensä maksua vastaan. Yhtiön kuuluminen kuntakonserniin tai yhtiön toiminnan luokittelu voitoa tavoittelemattomaksi ei ole esteenä sille, että sen toimintaa voidaan pitää taloudellisena. Myöskään se, että toimintaa toteutetaan yleishyödyllisessä tarkoituksessa ei sellaisenaan sulje pois sitä, etteikö toiminta olisi luonteeltaan taloudellista. Sillä seikalla, luonnehditaanko yrityksen toimintaa jätehuolloksi vai jätteenkeräykseksi ei ole vaikutusta siihen, pidetäänkö toimintaa markkinoilla tapahtuvana. SEUT 107 artiklaa sovelletaan riippumatta siitä, ovatko tuotetut palvelut alueellisia. Ainoastaan erittäin harvoissa tilanteissa komissio on katsonut, ettei tuki vaikuta jäsenvaltioiden kauppaan tuen korostuneen paikallisen luonteen vuoksi.

Asiakirjoista 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 täytyessä tuella voidaan katsoa olevan artiklassa tarkoitettua vaikutusta kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

3.3 Takauslimiitin markkinaehtoisuus ja asian muu arviointi

Vantaan kaupunginvaltuusto on päätöksellään 14.11.2013 (§ 5) päättänyt myöntää perustettavalle Kivistön Putkijäte Oy:lle enintään 10 miljoonan euron määräisen Vantaan kaupungin omavelkaisen takauslimiitin nostettavien rahalaitoslainojen vakuudeksi. Takauslimiitistä myönnettävälle yksittäiselle omavelkaiselle takaukselle ei vaadita vastavakuutta. Yhtiöltä edellytetään panttauskieltosopimusta (negative pledge). Takauksista peritään kaupunginhallituksen päättämä takausprovisio. Muutoin takauslimiitistä myönnettävä yksittäinen omavelkainen takaus myönnetään kaupunginhallituksen erikseen hyväksymisin ehdoin.

Valtuuston päätöstä koskevasta pöytäkirjanotteesta ilmenee, että rahoitusjohtaja on tuonut esiin seuraavaa: Omavelkainen takauslimiitti on välttämätön edellytys yhtiön rahoituksen turvaamiseksi. Perustettavalla yhtiöllä ei ole lainojen vakuudeksi käypää omaisuutta. Pitkäaikaisen lainan tarpeeksi on arvioitu noin 9 miljoonaa euroa.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnan tulee takauksitoumuksia antaessaan ottaa muun ohella huomioon Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten ja -säännösten vaikutus. Mikäli näin ei tapahdu, asiaan voidaan hallintotuomioistuimessa puuttua kunnallisvalituksesta kuntalain 90 §:stä ilmenevät valitusperusteet huomioon ottaen. Myös kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen arvioimaan SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen.

Jos kunta myöntää yritykselle takauksen edullisemmin ehdoin kuin millä yritys olisi saanut vastaavan takauksen rahoitusmarkkinoilta, niin takaukseen sisältyy julkista tukea. Kunnan myöntämästä takauksesta saatava hyöty on se, että kunta vastaa takaukseen liittyvästä riskistä.

Kaupunginvaltuuston päätöstä koskevasta pöytäkirjanotteesta ilmenee, että valtiontuen käsitettä on arvioitu päätöstä tehtäessä ja tultu siihen tulokseen, etteivät valtiontuen käsitteen neljästä edellytyksestä täyty kilpailu- ja kauppavai-

kutusedellytykset (kolmas ja neljäs kriteeri). Hallinto-oikeus toteaa, että kuten edellä sovellettavat oikeusohjeet-osiossa selostetusta komission tiedonannosta ilmenee takauslimiitin markkinahinnan määrittämiseksi on otettava huomioon takauksen ja siihen liittyvien lainojen ominaispiirteet. Asiakirjoista ei ilmene takauslimiitin voimassaoloaikaa, lainojen lyhennystapaa, lainoista perittävän koron suuruutta ja korkosidonnaisuutta eikä eräitä muitakaan olennaisia lainaehtoja. Valtuuston päätöksen mukaan kaupunginhallitus päättää takauksista perittävästä takausprovisiosta ja takauksen myöntämisestä sen erikseen hyväksymien ehdoin. Hallinto-oikeus on varatessaan kaupunginhallitukselle tilaisuuden lausua valituksen johdosta pyytännyt liittämään asiakirjoihin valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Hallinto-oikeus katsoo tapauksen olosuhteissa, että se voi ratkaista asian sille osaltaan tämän pohjalta toimitettujen asiakirjojen pohjalta. Asiakirjoista ei ole, myös siihen nähden että merkittävä osa takauksen ehdoista on jätetty avoimiksi kaupunginhallituksen päätösvalan käyttämistä varten, saatavissa sellaista selvitystä, jonka perusteella kysymyksessä olevan takauslimiitin markkinaehtoisuus olisi arvioitavissa. Tämän johdosta myöskään unionin valtioneuvoston määräysten ja -säännösten soveltuvuutta ei voida sulkea pois.

Mikäli takauslimiitin myöntäminen sisältää valtiontukea, on tuesta ennen sen täytäntöönpanoa ilmoitettava komissiolle. Asiakirjoista on pääteltävissä, että tällaista ilmoitusta ei ole tehty.

Komissio on edellä selostetussa vähämerkityksellistä tukea koskevassa asetuksessa ja tiedonannossaan EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina yksilöinyt tilanteet ja menettelyt, joita noudattaen ilmoittamisvelvollisuutta ei ole. Asiakirjojen perusteella sanottuja menettelyjä ei ole noudatettu, eikä mahdollisen tuen ilmoittamisvelvollisuutta näin ollen voida sulkea pois näillä perusteilla.

Kaupunginvaltuuston valituksenalaista päätöstä tehtäessä ei ole selvitetty kysymyksessä olevan takauslimiitin markkinaehtoisuutta eikä valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltuvuutta. Näin ollen ja kun kaupunginvaltuuston on valtiontukiviranomaisena huolehdittava valtiontukea koskevien määräysten ja säännösten noudattamisesta, valtuuston päätös on syntynyt kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla virheellisessä järjestyksessä. Tämän vuoksi päätös on kumottava.

4. Päätösten täytäntöönpanon kieltäminen

Valitus kaupunginhallituksen päätöksestä on jätetty tutkimatta ja kaupunginvaltuuston päätös on kumottu. Asiassa ei ole tähän nähden syytä antaa määräystä kummankaan päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Kuntalaki 90 §, 93 §, 98 § ja 100 §

Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom

Hallinto-oikeuslaki 3 §

Laki markkinaoikeudesta 1 §

Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 1 § ja 3 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

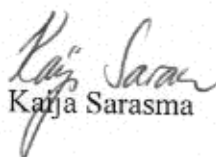
Tiedoksiantovelvoite

Hallintolainkäyttölain 55 §:n 2 momentin sekä hallintolain 56 §:n 2 momentin ja 68 §:n 1 momentin mukaan on valituskirjelmän ensimmäisen allekirjoittajan Rajakylän pientaloyhdistys ry/Kari Salorannan tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä valituskirjelmän allekirjoittajalle Antero Kortemalle. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai sen viivästymisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Anja Sahla, Sampo Jokinen (t) ja Kaija Sarasma.

Esittelijäjäsen


Kaija Sarasma

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

Rajakylän pientaloyhdistys ry/
Puheenjohtaja Kari Saloranta saantitodistuksin

Päätös maksutta

Tiedote oikeudenkäyntimaksusta

Jäljennös

Vantaan kaupunginhallitus

Päätöksen kuuluttamisen osalta on otettava huomioon, mitä kuntalain 97 §:ssä säädetään.

Kivistön Putkijäte Oy saantitodistuksin
Kielotie 28, 01300 VANTAA
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuunottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa päätös katsotaan tiedoksisaaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä todistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:

PL 180

00131 HELSINKI

Käyntiosoite:

Fabianinkatu 15

Helsinki

Faksi: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi