

Korkein hallinto-oikeus
Fabianinkatu 15
PL 180, 00131 Helsinki

ASIA

Valitus Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä valtiontukea koskevassa kunnallisvalitusasiassa/ 8.12.2015 päivätty vastaselityspyyntö Diaarin:o 3075/3/14 Rajakylän pientaloyhdistys ry:n 15.6.2015 antaman selityksen johdosta

PÄÄTÖS, JOTA VALITUS KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA KOSKEE

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

VASTASELITYKSEN ANTAJA

Vantaan kaupunki

VASTASELITYS

Osakekauppa

Selityksen antaja Rajakylän pientaloyhdistys ry (jäljempänä *yhdistys*) katsoo, että Vantaan kaupunginhallituksen 27.1.2014 § 8 tekemä Kivistön Putkijäte Oy:n osakekauppaa koskeva päätös olisi tehty keinottelutarkoituksessa. Yhdistyksen mukaan osakekaupalla ja 10 miljoonan euron takauksella Kivistön Putkijäte Oy (jäljempänä *yhtiö*) olisi saatettu eri asemaan kuin muut alan toimijat. Edelleen yhdistys väittää, että yhtiön perustamisessa on ollut kyse yrityksestä kiertää EU:n valtiontukia koskevaa sääntelyä.

Sen lisäksi, mitä Vantaan kaupunki on jo todennut korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoitetussa valituksessaan, korostetaan sitä, ettei nyt valituksen kohteena oleva Helsingin hallinto-oikeuden päätös, jolla on kumottu Vantaan kaupunginvaltuuston 14.11.2013 päätös § 5 ole koskenut Kivistön Putkijäte Oy -nimisen yhtiön perustamista (kaupunginhallituksen päätös 7.10.2013 § 22). Yhtiön perustamista koskevasta päätöksestä ei ole valitettu. Vantaan kaupunginhallituksen 27.1.2014 § 8 tekemästä Kivistön Putkijäte Oy:n osakekauppaa koskevasta päätöksestä ei myöskään ole valitettu. Vantaan kaupunki toteaaakin, että nyt arvioitavana on Vantaan kaupunginvaltuuston 14.11.2013 päätös § 5 kaupungin omavelkaisen takauslimiitin myöntämisestä putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle eikä korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuulu tutkia yhtiön perustamisen lainvastaisuuteen tai osakekauppaan liittyviä yksilöimättömiä valitusperusteita asioissa, jotka ovat lainvoimaisia.

Vastoin yhdistyksen käsitystä Vantaan kaupunginvaltuuston 14.11.2013 päätöstä § 5 kaupungin omavelkaisen takauslimiitin myöntämisestä putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle ei ole pantu täytäntöön. Väite siitä, että osakekaupalla ja 10 miljoonan euron takauksella Kivistön Putkijäte Oy olisi saatettu eri asemaan kuin muut alan toimijat on perusteeton. Edelleen yhdistyksen mukaan *10 miljoonan euron tuki vääristää kilpailua ja rajoittaa vapaata kilpailua*. Vantaan kaupunki toteaa, ettei kaupunginvaltuuston päätös myöntää enintään 10 miljoonan euron määräisen Vantaan kaupungin omavelkaisen takauslimiitin, jonka ehtoina vaaditaan mm. panttauskieltositoumusta ja josta peritään kaupunginhallituksen erikseen päättämä takausprovisio, merkitse yhdistyksen katsomaa 10 miljoonan euron tukea. Todellinen tukielementti arvioitaisiin vertaamalla takauksen kohteena olevan lainan ehtoja (korko + marginaali) markkinaehtoiseen järjestelyyn siten, että otetaan huomioon yhtiön maksama takausprovision määrä.

Jätteenkeräystoiminnan luonne

Yhdistys katsoo Vantaan kaupungin näkemyksenä olevan se, että Kivistöön suunnitellusta jätteen keräyksen kokonaisuudesta osa olisi jätteen keräystä ja osa ei. Yhdistys on tulkinnut määritelmät ja niistä tehtävät päätelmät virheellisesti.

Jätelain 6 §:n 10 kohdan mukaan *jätteen keräyksellä tarkoitetaan jätteen kokoamista kiinteistön haltijan, kunnan, tuottajan, jakelijan tai muun järjestämään vastaanottoaikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja tilapäinen varastointi*. Pykälässä on erikseen säädetty jätehuollon määritelmästä siten kuin Vantaan kaupunki on valituksessaan tarkemmin jo esittänyt.

Kivistön Putkijäte Oy:n toiminnassa on kysymys kiinteistöllä tapahtuvasta jätteen keräyksestä eli kokoamisesta ja tilapäisestä varastoinnista eikä jätehuollon järjestämisestä, joista jälkimmäisessä harjoitetaan kiistatta jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Jätelain 32 §:n nojalla kunnan velvollisuutena on muun ohessa *järjestää jätehuolto yhdyskuntajätteelle, joka kerätään alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä*. Nyt tutkittavana olevassa toiminnassa ei ole kysymys tämänkään lainkohdan tarkoittamasta jätehuollosta. Sillä, että putkikeräysjärjestelmään liittymiseen on velvoitettu tontinluovutussopimuksissa, ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Kilpailua jätteenkuljetuksen tai muun jätehuoltoon liittyvän toiminnan osalta ei rajoiteta järjestämällä mahdollisuus jätteen noutamiseen koonta-asemalta keskitetysti useiden noutopisteiden sijaan. Väite siitä, ettei muiden toimijoiden ole mahdollista enää putkikeräysjärjestelmän rakentamisen jälkeen osallistua kilpailutuksiin alueen jätehuollon järjestämisestä on näin ollen yksiselitteisesti

väärä. Alueellisena jätehuoltoviranomaisena Helsingin seudun ympäristöpalvelut järjestää omana työnä tai kilpailuttamalla tarpeelliset jätehuoltopalvelut alueelle normaalein tavoin tässäkin mallissa.

Yhdistys toteaa, että *Vantaan kaupungin väite yhtiön toiminnan rahoittamisesta osakemerkintämaksuilla on myös erikoinen, koska tämän oikeudellisen riidan syynä on juuri ulkopuolinen takauslimiitti. Jos yhtiö rahoittaisi toimintansa samalla tavoin kuin jätealalla toimivat yrityksen joutuvat tekemään, ei käsillä olevaa riitaa olisi.* Sanotusta käy nimenomaisesti ilmi eroavuus jätealalla toimiviin yrityksiin ja esiin tulee samankaltaisuus Vantaan kaupungin valituksessa viitattuun osuuskuntamuotoiseen toimintaan nähden. Yhtiön omakustannusperusteisena hoitaman jätteen keräyksen piiriin kuuluvat sen toiminta-alueella olevat osakkeenomistajat, jotka rahoittavat osakemerkintä- ja muilla yhtiöjärjestyksessä määrätyillä maksuilla putkikeräysjärjestelmän edellyttämät investoinnit sekä ylläpidon ja hoidon siten kuin valituksessa on tarkemmin kuvattu. Yhtiön toimintaa tai toiminnan rahoitustapoja ei ole mielekäästä verrata yhdistyksen esittämin tavoin *muihin jätealalla toimiviin yrityksiin.* Yhdistyksen väite siitä, ettei toimintaa voisi verrata osuuskuntamuotoiseen toimintaan siitä syystä, että putkikeräysjärjestelmään liittyminen on määritellyllä alueella asetettu tontinluovutussopimuksissa pakolliseksi, on myös perusteeton. Vastaavaa kunnallisiin määräyksiin perustuvaa pakollista liittymistä on edellytetty esimerkiksi tietyillä alueilla vesiosuuskuntiin.

Jätteen putkikeräyspalvelua omakustannusperusteisesti osakkeenomistajilleen ylläpitävän yhtiön, jonka osakaspiiri Vantaan kaupungin valituksessa selvitetyn tavoin rajoittuu keräysjärjestelmän toiminta-alueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajiin/ haltijoihin, toimintaa ei voida pitää taloudellisena siten, että valtiontukilainsäädäntö soveltuisi.

Vaikutukset kauppaan ja kilpailuun

Komissio on 17.1.2014 käynnistänyt julkisen kuulemisen valtiontuen käsitettä koskevasta tiedonantoluonnoksesta, joka on olennainen osa valtiontukien uudistushanketta (jäljempänä *tiedonantoluonnos*). Tiedonantoluonnoksessa komissio selventää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun valtiontukeen liittyviä keskeisiä käsitteitä.

Tiedonantoluonnoksen mukaan julkinen tuki yrityksille on kielletty perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan nojalla ainoastaan, jos tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ja ainoastaan siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Nämä ovat tiedonantoluonnoksen mukaan kaksi erillistä ja välttämätöntä osatekijää tuen käsitteessä, joiden tulee toteutua samanaikaisesti.

Vantaan kaupunki toteaa, ettei jätteen keräyksen järjestäminen putkikeräysjärjestelmässä omakustannusperusteella vääristä kilpailua. Mahdollisuus kilpailun vääristymisestä sulkeutuu tiedonantoluonnoksen mukaan, kun palveluntarjoaja muun ohessa ei voi toimia aktiivisesti muilla vapautetuilla markkinoilla. Näillä tarkoitetaan tiedonantoluonnoksen mukaan maantieteellisiä tai tuotemarkkinoita. Vantaan kaupunki on valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittänyt perustelut sille, ettei Kivistön Putkijäte Oy:llä ole mahdollisuutta toimia muilla markkinoilla tai harjoittaa toimialansa mukaista omakustannusperusteista jätteiden keräämistä osakkeenomistajilleen putkijärjestelmän maantieteellistä sijaintia ulompana.

Se, että tuen määrä on vähäinen tai että tuensaajayritys on pieni, ei sinänsä sulje pois kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa edellyttäen tiedonantoluonnoksessa todetuin tavoin kuitenkin, että tällaisen kilpailun vääristymisen todennäköisyys ei ole pelkästään hypoteettinen. Kilpailun vääristymistä ei nyt tutkittavassa tapauksessa voi pitää muuna kuin korkeintaan hypoteettisena.

Jätteenkeräyksen paikallisuudesta

Puhtaasti paikallisilta hankkeilta puuttuu kauppavaikutus eli vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komission päätösten mukaan kauppavaikutuskriteeriä ei voida olettaa, vaan se täytyy todentaa faktojen perusteella. Tällöin arvioidaan ainakin seuraavia seikkoja: Mikä tuensaajan kaupallinen vaikutusalue on, houkutteleeko tuki asiakkaita muista jäsenvaltioista ja onko tuella enemmän kuin marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin. Tuen rajallisena määränä (jolloin vaikutusta on pidetty lähinnä marginaalisena) on komission ratkaisukäytännössä pidetty tukea 3,3 milj. euroon asti.

Tiedonantoluonnoksen mukaan komissio on useissa tapauksissa katsonut, että erityisolosuhteidensa vuoksi tietyillä toiminnoilla on puhtaasti paikallinen vaikutus, eivätkä ne näin ollen vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaisten päätösten yhteisiä piirteitä ovat seuraavat:

- a) tuki ei johda kysynnän tai investointien houkuttelemiseen kyseiselle alueelle eikä aiheuta esteitä muista jäsenvaltioista peräisin olevien yritysten sijoittautumiselle;
- b) tuensaajan tuottamat tavarat tai palvelut ovat puhtaasti paikallisia tai niillä on maantieteellisesti rajattu vaikutusalue;
- c) markkinoihin ja naapurijäsenvaltioiden kuluttajiin kohdistuva vaikutus on enimmilläänkin vain vähäinen.

Vantaan kaupungin valituksessa jo mainittujen toimintojen lisäksi tiedonantoluonnoksessa on annettu esimerkiksi mm. köysiratalaitteistot.

Niiden (ja erityisesti hiihtohissien) rahoituksen osalta komission päätöskäytännössä on selvennetty, että seuraavat tekijät olisi tavallisesti otettava huomioon sellaisten laitteistojen, joilla on todennäköisesti paikallinen vaikutusalue, erottamiseksi muista laitteistoista: laitteiston sijainti (esim. kaupunkien sisällä tai kylien välillä); käyttöaika; käyttäjät pääasiassa paikallisia (päivä- ja viikkolippujen suhde); laitteistojen kokonaismäärä ja kapasiteetti suhteessa paikallisten käyttäjien määrään; muut matkailuun liittyvät palvelut alueella. Samat tekijät voivat tiedonantoluonnoksen mukaan tarvittavin mukautuksin olla merkityksellisiä myös muunlaisten laitteiden osalta.

Johtopäätökset

Kuten Vantaan kaupunki on korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoitetussa valituksessaan todennut, putkikeräysjärjestelmän rakennuttamisesta, operoinnista ja ylläpidosta koostuvaa toimintaa ei edellä kuvatuissa olosuhteissa voida pitää taloudellisena toimintana siten, että toimintaan sovellettaisiin valtioneuvoston asetuksen mukaisesti. Jos toimintaa Vantaan kaupungin käsityksestä poiketen kuitenkin pidettäisiin taloudellisena valtioneuvoston asetuksen mukaisesti, näkökulmasta, rajautuu valtioneuvoston asetuksen soveltuminen sillä perusteella, etteivät valtioneuvoston kriteereistä ns. kauppa- ja kilpailuvaikutukset toteudu.

Putkikeräysjärjestelmän tapauksessa laitteiston voidaan todeta sijaitsevan rajatulla alueella Vantaan kaupungin sisällä (Kivistön keskustan lähialue) ja käyttäjien olevan yhtiön toimintaa rahoittavia osakkeenomistajia. Koska vain putkikeräysjärjestelmän edellä sanotuilla käyttäjillä on pääsy järjestelmään, on järjestelmän käyttö varmuudella mahdollinen vain näille. Takauslimiitin muodossa myönnettävän tuen ei voi uskottavasti arvioida johtavan kysynnän tai investointien houkuttelemiseen kyseiselle alueelle eikä se edellä selvitetyn tavoin aiheuta esteitä muista jäsenvaltioista peräisin olevien yritysten sijoittautumiselle Suomeen tai Kivistön alueelle. Yhtiön tuottamat tavarat tai palvelut ovat puhtaasti paikallisia ja niillä on lisäksi maantieteellisesti rajattu vaikutusalue. Edelleen voidaan todeta markkinoinhin ja naapurijäsenvaltioiden kuluttajiin kohdistuvan vaikutuksen puuttuvan, kun sen komission ratkaisukäytännössä on voinut olla *enimmillään vähäinen*.

Selostetuilla perusteilla ja alkuperäiseen valitukseen sisältyneillä perusteilla Vantaan kaupunki vaatii Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 14/0626/2 Diaarinumero 08229/13/2299 kumoamista siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut Vantaan kaupungin päätöksen 14.11.2013 § 5 myöntää omavelkainen takauslimiitti putkikeräysjärjestelmän rakentamiseen perustettavalle yhtiölle.