

Kansallista oikeuskäytäntöä valtioneuvostosta

Lakiklinikka,
Kuntamarkkinat 13.9.2018
Pirkka-Petri Lebedeff, johtava lakimies
Kuntaliitto



Itä-Suomen hallinto-oikeus 9.11.2017, Pääomallainan myöntäminen, vastavakuus, valtiontuki, Kouvolan kaupunki/KymiRing Oy (lainvoimainen)

Kouvolan kaupunginvaltuusto oli päättänyt myöntää KymiRing Oy:lle kuljettajakoulutusratojen rakentamiseen 2 Me pääomallainan, jonka laina-aika on 10 vuotta ja vuotuinen korko 6,5 prosenttia.

Kunnallisvalituksessa vedottiin siihen, että kaupunginvaltuuston päätös on kuntalain 1 §:n, 7 §:n ja 129§:n sekä EU:n valtiontukisäännösten vastainen eli ei kuulu kunnan yleiseen toimialaan, pääomallaina sisältää kuntalain 129 §:n tarkoittaman merkittävän taloudellisen riskin, kaupungille ei ole annettu kyseisen säännöksen edellyttämää vastavakuutta eikä kaupunki ole valmistelussa eikä päätöksenteon yhteydessä asianmukaisesti ottanut huomioon valtiontukisäännösten merkitystä.

Valittajat ovat vaatineet, että päätös on kumottava ja päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä

Itä-Suomen hallinto-oikeus 9.11.2017, Pääomalainan myöntäminen, vastavakuus, valtiontuki, Kouvolan kaupunki/KymiRing Oy (lainvoimainen)

Hallinto-oikeus antamallaan välipäätöksellään kielsi valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon

Hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen

- kuntalain 129 §:n vastaisena, koska valtuusto on myöntänyt pääomalainan ilman vastavakuutta ja koska 2 Me suuruisen pääomalainan myöntäminen ilman vastavakuuksia on sisältänyt säännöksen tarkoittaman merkittävän taloudellisen riskin
- Päätöstä tehtäessä ei ole myöskään riittävästi selvitetty mahdollisen valtiontuen olemassaoloa ja EU:n valtiontukimääräysten mahdollista soveltuvuutta ja päätös on siten lisäksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus 9.11.2017, Pääomalainan myöntäminen, vastavakuus, valtiontuki, Kouvolan kaupunki/KymiRing Oy (lainvoimainen)

Kuntalain vastaisuutta koskeva peruste

Kuntalain 129 § edellyttää kunnan myöntämälle lainalle riittävän kattavan vastavakuuden. Osakeyhtiölain 12 luvun 1 §:n 1 momentissa on säädetty pääomalainan antamisen edellytyksistä, jonka mukaan mm. yhtiö voi ottaa pääomalainan, jonka pääoman tai koron maksamisesta yhtiö tai sen tytäryhtiö ei saa antaa vakuutta.

Miten hallinto-oikeus ratkaisi ko. säännöksiä välisen ristiriidan ?

Kuntalain 129 §:n säännös sai soveltamisessa määräävän aseman päätöksessä tarkemmin mainituilla perusteilla.

Itä-Suomen hallinto-oikeus 9.11.2017, Pääomalainan myöntäminen, vastavakuus, valtiontuki Kouvolan kaupunki/KymiRing Oy (lainvoimainen)

Kuntalain vastaisuutta koskevan valitusperusteen oikeudellinen arviointi

Kaupunginvaltuusto on myöntänyt pääomalainan ilman vastavakuutta. Osakeyhtiölain säännöksen mukaisesti yhtiö tai sen tytäryhteisö ei saa antaa pääomalainalleen vakuutta sen maksamisesta.

Mainittu säännös ei kuitenkaan poissulje minkään muun tahon kuten osakkaan mahdollisuutta vakuuden antamiseen.

Se seikka, ettei yhtiö itse voi osakeyhtiölain mukaan antaa pääomalainalle vastavakuutta, ei myöskään merkitse, että kaupunki voisi poiketa kuntalain 129 §:n 1 momentissa säädetystä periaatteesta, jonka mukaan kunnan edut on lainaa annettaessa turvattava riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Riittävien vastavakuuksien saaminen pääomalainalle, johon liittyy kaupungin kannalta lainanantajana muutoinkin tavanomaista enemmän epäedullisia piirteitä, olisi ollut kunnan etujen turvaamisen kannalta päinvastoin perusteltua.

Kahden miljoonan euron suuruisen pääomalainan myöntäminen ilman vastavakuuksia on siten sisältänyt myös merkittävän taloudellisen riskin. Kaupunginvaltuuston päätös on näistä syistä kuntalain 129 §:n 1 momentin vastainen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus 9.11.2017, Pääomalainan myöntäminen, vastavakuus, valtiontuki, Kouvolan kaupunki/KymiRing Oy (lainvoimainen)

Valtiontukea koskevan valitusperusteen oikeudellinen arviointi

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kunnan myöntämä pääomalaina voi muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen.

Toimenpiteen luonteen arvioinnissa olennaista on, annetaanko toimenpiteellä valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena, ja onko toimenpide omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua.

Tuen olemassaolon arvioinnissa on määritettävä, onko edunsaajayritys saanut sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa tai tavanomaisilla markkinaehdoilla.

Tämä arviointi tehdään soveltamalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyä markkinataloudessa toimivan yksityisen sijoittajan kriteeriä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus 9.11.2017, Pääomalainan myöntäminen, vastavakuus, valtiontuki, Kouvolan kaupunki/KymiRing Oy (lainvoimainen)

Valtiontukea koskevan valitusperusteen oikeudellinen arviointi

Kun otetaan huomioon pääomalainan luonne takasijaisena velkana, joka voidaan maksaa vain kaikkien muiden velkojen jälkeen sekä se, että KymiRing Oy on toimintaansa aloitteleva yritys ja se, että valtuusto on myöntänyt pääomalainan ilman vakuuksia, pääomalainaa ei voida pitää markkinaehtoisena pelkästään sen koron suuruuden perusteella. Näistä syistä ei voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että KymiRing Oy saisi pääomalainan myötä sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisilla markkinaehdoilla.

Edellä todetun perusteella on mahdollista, että pääomalainan myöntäminen KymiRing Oy:lle sisältää Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa tarkoitettua valtiontukea.

KHO muu päätös 708/2018 Kunnallisasia, valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, kauppavaikutus, Ristijärvi

Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt kunnan ja X Oy:n välisen muutetun lunastussopimuksen, joka koski 1,6 ha suuruista aluetta matkailukeskusalueesta ja rakennuksista. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen, koska asiakirjoista ei ollut saatavissa selvitystä, jonka perusteella vuokraus ja myynti voitaisiin todeta markkinaehtoiseksi eikä siten valtiontukimääräysten ja- säännösten mahdollisista soveltuvuutta voida pois sulkea.

KHO muu päätös 708/2018 Kunnallisia, valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, kauppavaikutus, Ristijärvi

Kunnan valitusperuste

Kunta ja X Oy valittivat KHO:teen ja valituksessaan vetosivat mm siihen, ettei myynnissä olevalla alueella ole arvoa alun perin tarkoitettussa käytössä, vuokra-alueen hyödyntäminen on vajaakuntoisten rakennusten käyttöä kausiluonteisesti marjankerääjien majoitukseen. Tarjouksen mukainen ja markkinaehtoinen hinta on määräytynyt tämän käyttöhyödyn mukaisesti. Tällainen vähäinen, kausittainen ja paikallinen toiminta ei vääristä kilpailua eikä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Laskelmin ei voidaan osoittaa kohteen arvon ylittävän de minimis-tuen raja-arvoa. Kiinteistöstä oli hankittu hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen kiinteistönvälitystoimiston arviokirja sen markkinahinnan osoittamiseksi.

KHO muu päätös 708/2018 Kunnallisasia, valtioneuvoston ennakkollinen luonne, kauppavaikutus, Ristijärvi

KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden lopputulosta

Esillä olevassa asiassa ei ole järjestetty tarjouskilpailua eikä asiakirjoista käy ilmi, että kunta olisi ennen neuvottelujen käymistä X Oy:n kanssa ja lunastussopimusta valmisteltaessa hankkinut riippumattoman asiantuntijan arvion lunastussopimuksen kohteen arvosta taikka ryhtynyt muihin asianmukaisiin toimenpiteisiin maa-alueen todellisen markkinahinnan määrittämiseksi.

Kunnan hallinto-oikeudessa esille tuomissa lunastussopimuksen kohteen hinnan määräytymiseen liittyvissä seikoissa on sellaisia, jotka vaikuttavat kohteen käypää arvoa alentavasti. Kyseiset seikat ja muut kunnan esille tuomat selvitykset eivät kuitenkaan yksinään tarkasteltuina osoita kohteen arvoa. Kun valtuuston päätöksestä tai muistakaan asiakirjoista ei käy ilmi, että maapohjan ja rakennusten käypää arvoa olisi pyritty kyseistä päätöstä tehtäessä määrittelemään, ei saatavilla ole selvitystä, jonka perusteella olisi arvioitavissa, onko lunastus tehty käypään arvoon. Tämän johdosta myöskään unionin valtioneuvoston määräysten ja -säännösten soveltuvuutta ei voida sulkea pois.

KHO muu päätös 708/2018 Kunnallisasia, valtioneuvoston ennakkollinen luonne, kauppavaikutus, Ristijärvi

KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden lopputulosta

Kun otetaan huomioon SEUT 108 artiklan 3 kohdan säännöksistä seuraava valtioneuvoston ennakkollinen luonne, ei X Oy:n vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämää OP-Kiinteistökeskus Kainuun Oy:n 23.2.2016 päivättyä arviota lunastussopimuksen kohteen käyvästä arvosta voida pitää riittävänä korjaamaan sitä menettelyllistä puutetta, ettei valtuuston päätöstä valmisteltaessa ole selvitetty lunastussopimuksen kohteena olevan kiinteistön käypää arvoa.

KHO muu päätös 708/2018 Kunnallisia, valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, kauppavaikutus, Ristijärvi

X Oy on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt väitteen, ettei SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kilpailu- ja kauppavaikutus täyty yhtiön marjojen jalostamiseen ja marjankerääjien majoitukseen liittyvän toiminnan vähäisyyden, kausittaisuuden ja paikallisuuden vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei kilpailun vääristymisen tai vaikutuksen kauppaan tarvitse olla merkittävää tai olennaista. Kauppavaikutuksen osalta ei ole tarpeen määrittää, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan ainoastaan, että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan.

Tuen voidaan katsoa pystyvän vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaikka tuensaaja ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Myöskään tuen suhteellisen pieni määrä tai tukea saavan yrityksen suhteellisen pieni koko ei sellaisenaan sulje pois mahdollisuutta siitä, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Käytännössä kilpailuvaikutusta koskevan edellytyksen täyttymiseksi on riittävää, että tuki mahdollistaa yritykselle vahvemman kilpailuaseman ylläpitämisen kuin mikä olisi ollut mahdollista ilman tukea.

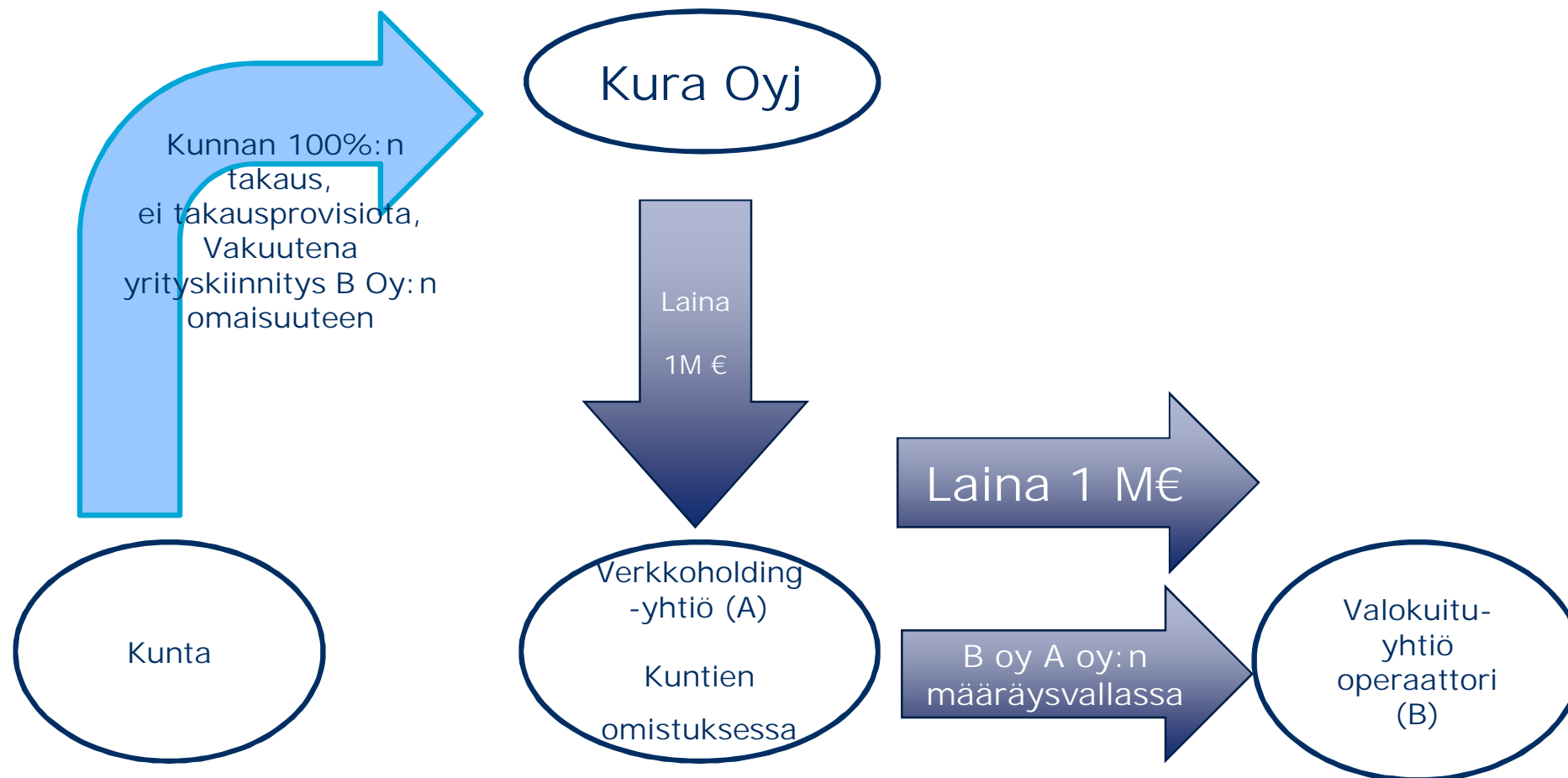
KHO muu päätös 708/2018 Kunnallisia, valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, kauppavaikutus , Ristijärvi

Lunastussopimuksen mukaan toimitilat maapohjineen on vuokrattu ja lunastettu pääasiassa marjanpoimijoiden majoitustoimintaan, marjojen ja luontaistuotteiden jalostukseen sekä normaaliin majoitustoimintaan marjanpoimintakauden ulkopuolella.

Kun otetaan huomioon edellä todettu, X Oy:n kaupparekisterin mukainen toimiala, lunastussopimuksen koskeminen vain yhtä yritystä ja se, että paikallisen yrityksen tukeminen voi vaikeuttaa muiden alan toimijoiden sijoittautumista alueelle, ei asiassa ole arvioitavissa, että kysymys olisi puhtaasti paikallisesta vaikutuksesta eivätkä kilpailu- ja kauppavaikutusta koskevat edellytykset saattaisi täyttyä.

SEUT 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkitykselliseen tukeen annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 yksilöityjä menettelyjä ei ole noudatettu. Mahdollisen tuen ilmoitusvelvollisuutta ei siten voida sulkea pois myöskään kyseisellä perusteella.

KHO muu päätös 3833/2018, Valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, väliyhtiön käyttö



KHO muu päätös 3833/2018, Valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, väliyhtiön käyttö

Multian kunnanvaltuusto on 19.1.2015 (§ 13) päättänyt myöntää enimmäismäärältään 1 019 000 euron omavelkaisen takauksen Keski-Suomen Verkkoholding Oy:n lainalle siltä osin kuin laina koskee Multian kunnan alueelle rakennettavaa valokuituverkkoa

Hallinto-oikeus kumosi päätöksen.

Oikeudellinen arviointi

Kunnanvaltuusto on 19.1.2015 §:n 13 kohdalla päättänyt, että Multian kunta antaa enimmäismäärältään 1 019 000 euron omavelkaisen takauksen Keski-Suomen Verkkoholding Oy:n lainasta siltä osin kuin laina koskee kunnan alueelle rakennettavaa valokuituverkkoa. Takauksesta ei peritä takausprovisiota. Kunnanvaltuuston päätöksestä ja asiakirjoista ilmenevän muun selvityksen perusteella on pääteltävissä, että Keski-Suomen Verkkoholding Oy:n omistavien kuntien antamien takausten on tarkoitus kattaa koko lainasaamisen määrä. Näin ollen asiassa ei voida komission takaustiedonannon kohdan 3.2 kohdan edellytysten täyttymisen perusteella katsoa selvitetyn, että kysymyksessä oleva yksittäinen takaus ei ole valtiontukea ja ettei takausta ole tällä perusteella tarvinnut ilmoittaa Euroopan komissiolle siten kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa on määrätty.

KHO muu päätös 3833/2018, Valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, väliyhtiön käyttö

Hallinto-oikeus kumosi päätöksen.

Oikeudellinen arviointi

Kunnanvaltuuston päätöksessä tarkoitetulla lainalla rahoitettaisiin valokuituverkon rakentamista Multian kunnan alueelle. Rakennettavan laajakaistaverkon operaattorina toimii Keski-Suomen Valokuituverkot Oy, joka on taattavan lainan ottaneen Keski-Suomen Verkkoholding Oy:n määräysvallassa. Takaussitoumus annetaan yhden yhtiön ottamasta lainasta, eikä se ole edellä tarkoitetulla tavalla yleinen toimenpide. Takauksesta ei peritä takausprovisiota, mikä antaa aiheen olettaa, ettei takaus ole markkinaehtoinen toimenpide. Taattavalla lainalla rahoitetaan Keski-Suomen Valokuituverkot Oy liiketoimintaan liittyviä investointeja, joten kyseinen yhtiö saa valikoidusti hyötyä kyseisestä rahoitusjärjestelystä. Yhtiö on päätöksentekohetkellä harjoittanut taloudellista toimintaa.

KHO muu päätös 3833/2018, Valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, väliyhtiön käyttö

Hallinto-oikeus kumosi päätöksen.

Oikeudellinen arviointi

Yhtiön kaupparekisteriin merkitty toimialan kuvaus sisältää muun ohessa laajakaistaliiketoiminnan, joka käsittää tietoliikenneverkkojen rakentamisen, omistamisen ja ylläpidon sekä kokonaistietoliikennepalvelujen tuottamisen koko Suomessa, pääasiallisena markkina-alueena Keski-Suomi. Yhtiö toimii kilpailluilla markkinoilla, joilla toimivat operaattorit ja palveluntarjoajat harjoittavat usein toimintaa, jonka puitteissa käydään kauppaa jäsenvaltioiden välillä.

Edellä todetun perusteella on mahdollista, että laajakaistaliiketoimintaan harjoittavan yhtiön liiketoimintaan liittyvän investoinnin rahoittamiseksi otetun lainan takaaminen sisältää Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa tarkoitettua valtiontukea.

KHO muu päätös 3833/2018, Valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, väliyhtiön käyttö

KHO hylkäsi valituksen

Perustelut

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei asiakirjoista käy ilmi, että nyt kysymyksessä olevassa kunnanvaltuuston päätöksessä 19.1.2015 (§ 13) tai siihen liittyvissä valmisteluasiakirjoissa olisi viitattu valtiontukikysymyksen arviointiin tai mainittu, että kyseinen arviointi olisi suoritettu jo aikaisemmin.

Kun otetaan huomioon SEUT 108 artiklan 3 kohdasta seuraava valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne ja se, että mahdollinen aikaisempi valtiontukiarviointi on asiassa esitetyn selvityksen mukaan liittynyt hankkeen I- eikä II-vaiheessa annettuun takaukseen, ei kunnan vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämää seikkaa voida pitää riittävänä korjaamaan sitä menettelyllistä puutetta, että kunnanvaltuuston päätöstä 19.1.2015 (§ 13) tehtäessä ei asiakirjoista ilmi käyvän perusteella ole selvitetty valtiontukisäännösten ja -määräysten soveltamisen edellytyksiä.

KHO muu päätös 3833/2018, Valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, väliyhtiön käyttö

KHO hylkäsi valituksen

Perustelut

Kunnan väliyhtiön käyttämisen sallittavuudesta esittämän valitusperustelun vuoksi asiassa on vielä valtiontuen taloudellista etua koskevaan edellytykseen liittyen arvioitava, onko myönnetty tuki peräisin valtion varoista ja onko väitetyn valtiontukitoimenpiteen eli omavelkaisen takauksen ja yrityksen saaman edun välillä riittävän välitön yhteys. Unionin tuomioistuimien on edelleen todennut, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellään valtion toimenpiteet niiden vaikutusten perusteella. Tämän vuoksi ei voida sulkea pois sitä, että useampia valtion peräkkäisiä toimenpiteitä on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi yhtenä ainoana toimenpiteenä.

KHO muu päätös 3833/2018, Valtiontukivalvonnan ennakkollinen luonne, väliyhtiön

KHO hylkäsi valituksen

Perustelut

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka Multian kunnan Keski-Suomen Verkkoholding Oy:n lainasta antama omavelkainen takaus ja kyseisen yhtiön Keski-Suomen Valokuituverkot Oy:lle myöntämä pääomalaina ovat kunnan kannalta arvioituina peräkkäisiä toimenpiteitä, niitä voidaan edellä esitetty oikeuskäytäntö huomioon ottaen SEUT 107 artiklan 1 kohdan taloudellista etua koskevan edellytyksen kannalta pitää yhtenä toimenpiteenä. Toteutettu väliyhtiöjärjestely ei katkaise taloudellisen edun edellytyksen kannalta olennaista yhteyttä tuenmyöntäjän eli Multian kunnan ja tuensaajan välillä, vaan Keski-Suomen Valokuituverkot Oy:lle myönnetyn taloudellisen edun ja kunnan omavelkaisesta takauksesta mahdollisesti johtuvien tulonmenetysten välillä on katsottava olevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavoin riittävän välitön liityntä.

Kiitokset mielenkiinnostanne ja hyvää
syksyä !

Pirkka-Petri Lebedeff
Johtava lakimies
Suomen Kuntaliitto