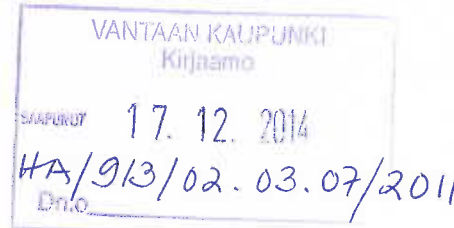


KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (29)
16.12.2014
Taltionumero
3963
Diaarinumero
3773/3/13



Asia Kunnallisia koskeva valitus

Valittajat Kari Saloranta, Vantaa
Antero Kortema, Vantaa

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 1.11.2013 nro 13/0829/2

Asian aikaisempi käsittely

Vantaan kaupunginvaltuusto on 18.6.2012 (§ 5) päättänyt:

- a) myöntää Vantaan Energia Oy:lle enintään 240 miljoonan euron määräiset Vantaan kaupungin omavelkaiset takaukset osana enintään 300 miljoonan euron määräistä rahoitusjärjestelyä. Jäljelle jäävä osuus rahoituksesta järjestetään Vantaan Energia Oy:n omilla suorilla vakuuksilla. Takaukset myönnetään Vantaan Energia Oy:lle Långmossebergeniin rakennettavan jätevoimalan suunnittelua ja rakentamista varten nostettaville normaaliehtoisille rahalaitoslainoille tai muille rahoitusjärjestelyille. Rahalaitoslainojen tai muiden rahoitusjärjestelyjen laina-aika sekä Vantaan kaupungin myöntämien takausten voimassaoloaika on rajoitettu 20 vuoteen,
- b) todeta, että myönnettävien takausten piirissä on aina enintään 80 prosenttia lainan tai muun rahoitusjärjestelyn jäännöspääomasta,
- c) vaatia Vantaan Energia Oy:lle myönnettäville omavelkaisille takauksille vastavakuudeksi panttikirjoja Vantaan Energia Oy:n Martinlaakson voimalaitoskiinteistöön ja rakennettavaan jätevoimalakiinteistöön vahvistetuista kiinnityksistä. Vakuudet vastaavat arvoltaan 150 prosenttisesti takauksen kohteena olevan kulloisenkin yksittäisen lainan tai muun rahoitusjärjestelyn määrää,

d) periä Vantaan Energia Oy:lle myönnettävistä yksittäisistä omavelkaisuista takauksista vuosittain 0,5 prosentin suuruinen takausprovisio, joka lasketaan takausvastuun kohteena olevan lainan jäljellä olevasta pääomasta,

e) oikeuttaa kaupunginhallitus tarkistamaan takausprovisio määrää myöhemmin luokituslaitosten arvioinnin ja esityslistan liitteenä olevan komission tiedonannon (2008/C 155/02) mukaisesti,

f) edellyttää Vantaan Energia Oy:ltä panttauskieltosopimusta (negative pledge),

g) edellyttää, että Vantaan Energia vakuuttaa ja pitää voimassa pantattuun omaisuuteen kohdistuvat täysarvovakuutukset keskeytysvakuutukseen koko takausvastuun ajan ja

h) että Vantaan Energia Oy:lle myönnettävä yksittäinen omavelkainen takaus pannaan täytäntöön kaupunginhallituksen erikseen hyväksymin tarkemmin ehdoin kuitenkin siten, että tässä päätöksessä todetut edellytykset toteutuvat.

Saloranta ja Kortema ovat hakeneet muutosta Vantaan kaupunginvaltuuston edellä mainittuun päätökseen Helsingin hallinto-oikeudelle osoittamalla valituksellaan.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään jättänyt tutkimatta vaatimuksen kilpailunrajoituslain/kilpailulain mukaisen laillisuusharkinnan tekemisestä. Hallinto-oikeus on hylännyt vaatimuksen ennakkoratkaisun pyytämisestä Euroopan unionin tuomioistuimelta ja ta-kaussopimusta koskevan asiakirjapyyntö. Hallinto-oikeus on hylännyt valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

1. Tutkimatta jätetyiltä osilta

Kysymys kilpailunrajoituksista annetun lain/kilpailulain mukaisesta laillisuusharkinnasta

Hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia, onko valituksenalainen päätös tai muu menettely ollut kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain tai sen sijaan tulleen kilpailulain (12.8.2011/948) mukainen, joten vaatimus on jätettävä tutkimatta.

2. Tutkituilta osin

Ennakkoratkaisupyyntö

Asiassa ei ole tullut esille sellaista yhteisön, oikeastaan unionin, oikeuden tulkintaa koskevaa kysymystä, jossa olisi syytä pyytää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklassa (aiempi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artikla) tarkoitettu ennakkoratkaisu Euroopan unionin tuomioistuimelta.

Vaatimus takaussopimuksen tai -sitoumuksen tiedoksisaamisesta

Erillistä takaussopimus- tai -sitoumusasiakirjaa ei ole valituksenalaisen päätöksen liitteenä eikä muutenkaan oikeudenkäyntiasiakirjoissa. Vantaan kaupungilta saadun tiedon mukaan takaussopimusta Vantaan kaupungin ja Vantaan Energia Oy:n välillä ei ole allekirjoitettu, koska valtuuston päätös ei ole valituksen vuoksi lainvoimainen. Näin ollen asiakirjapyyntö on hylättävä.

Kunnan toimiala

Valittajat ovat katsoneet, että kunnan toimialaan ei kuulu seudullisten hankkeiden yksipuolinen tukeminen, kun puheena oleva tuki ylittää Vantaan kaupungin intressin asiassa.

Kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Hallinto-oikeus toteaa, että säännös on luonteeltaan tavoitteita yleisellä tasolla kuvaava normi. Kunta voi itsehallintoonsa kuuluvan harkintavallan puitteissa kussakin yksittäisessä tapauksessa päättää, millä tavoin se edistää asukkaiden hyvinvointia.

Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Pykälän 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Jätelain 32 ja 33 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto.

Valituksenalaisessa asiassa on kysymys takauksen antamisesta Vantaan kaupungin 60 prosenttisesti omistamalle energiayhtiölle jätevoimalan rakentamista varten. Hallinto-oikeus toteaa, että jätehuollon järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä. Kunnan yleiseen toimialaan puolestaan kuuluu keskeisesti elinkeinopolitiikka muun ohessa siten, että kunta huolehtii elinkeinotoiminnan yleisistä edellytyksistä kuten energihuollon järjestämisestä. Näin ollen takauksen myöntäminen hankkeelle kuuluu kunnan toimialaan.

Kielletty valtiontuki

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 tuista.

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 ehdotamiaan 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.

Komissio on antanut tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (sittemmin SEUT 107 ja 108 artikla) soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C 155/02). Tiedonannon kohdassa 3.2 on todettu komission kantana, että kaikkien kohdassa mainittujen edellytysten täyttyminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtiontakausta ole valtiontukea. Tiedonannossa on todettu edelleen kohdassa 3.6, että jos jokin edellytyksistä, oikeastaan 3.2–3.5 kohdassa esitetyistä edellytyksistä, ei

täyty, se ei tarkoita, että yksittäinen takaus katsottaisiin automaattisesti valtiontueksi. Jos on epäselvää, katsotaanko suunniteltu takaus tai takausjärjestelmä valtiontueksi, siitä olisi kohdan mukaan ilmoitettava komissiolle.

Tiedonannon kohdan 3.2 mukaan kaikkien seuraavien edellytysten täytyminen kohdassa tarkemmin määritellyin edellytyksin riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtiontakaus ole valtiontukea:

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

Tiedonannossa todetaan, että valtion ottamasta riskistä olisi yleensä perittävä takauksen tai vastatakauksen kohteena olevaan määrään perustuva asianmukainen takausmaksu. Kun takauksesta maksettu hinta on vähintään yhtä korkea kuin vastaava rahoitusmarkkinoilla esiintyvä takauksen viitemaksu, takaus ei ole tukea.

Tiedonannossa todetaan lisäksi, että jos rahoitusmarkkinoilta ei löydy vastaavaa takauksen viitemaksua, taatun lainan kokonaiskustannusta, mukaan lukien lainan korko ja takausmaksu, on verrattava vastaavan taakaamattoman lainan markkinahintaan.

Tiedonannossa todetaan edelleen, että molemmissa tapauksissa vastaavan markkinahinnan 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.

Lisäksi tiedonannossa todetaan, että sen arvioimiseksi, onko takausmaksu markkinahintojen mukainen, jäsenvaltio voi suorittaa vertailun hinnoista, joita saman luokituksen saaneet yritykset markkinoilla ovat maksaneet.

Asiassa saatu selvitys

Vantaan kaupunginvaltuusto on valituksenalaisella päätöksellä päättänyt myöntää Vantaan Energia Oy:lle enintään 240 miljoonan euron määräisen Vantaan kaupungin omavelkaisen takauslimiitin. Takauslimiitti on tarkoitettu Vantaan Energia Oy:n Långmossebergeniin rakennettavan jätevoimalan suunnittelua ja rakentamista varten nostettavien enintään 300 miljoonan euron rahalaitoslainojen tai muiden rahoitusjärjestelyjen vakuudeksi. Myönnettävien takausten piirissä on tarkoitettu olemaan enintään 80 prosenttia lainan tai muun rahoitusjärjestelyn jäännöspääomasta. Rahalaitoslainojen tai muiden rahoitusjärjestelyjen laina-aika sekä Vantaan kaupungin myöntämien takausten voimassaoloaika on rajoitettu 20 vuoteen. Päätöksen mukaan jäljelle jäävä osuus rahoituksesta järjestetään Vantaan Energia Oy:n omilla suorilla vakuuksilla. Vantaan kaupunki vaatii Vantaan Energia Oy:lle myönnettäville omavelkaisille takauksille vastavakuudeksi panttikirjoja Vantaan Energia Oy:n Martinlaakson voimalaitoskiinteistöön ja rakennettavaan jätevoimalakiinteistöön vahvistetuista kiinnityksistä. Vakuudet vastaavat päätöksen mukaan arvoltaan 150 prosenttisesti takauksen kohteena olevan kulloisenkin yksittäisen lainan tai muun rahoitusjärjestelyn määrää.

Vantaan kaupunki perii Vantaan Energia Oy:lle myönnettävistä yksittäisistä omavelkaisista takauksista vuosittain 0,5 prosentin suuruisen takausprovision, joka lasketaan takausvastuun kohteena olevan lainan jäljellä olevasta pääomasta. Kaupunginhallitus on oikeutettu tarkistamaan takausprovision määrää myöhemmin luokituslaitosten arvioinnin ja esityslistan liitteenä olleen komission tiedonannon (2008/C 155/02) mukaisesti. Vantaan kaupunki on edellyttänyt Vantaan Energia Oy:ltä panttauskieltosopimusta (negative pledge) ja sitä, että Vantaan Energia vakuuttaa ja pitää voimassa pantattuun omaisuuteen kohdistuvat täysarvovakuutukset keskeytysvakuutuksineen koko takausvastuun ajan. Päätöksessä on lisäksi todettu, että Vantaan Energia Oy:lle myönnettävä yksittäinen omavelkainen takaus pannaan täytäntöön kaupunginhallituksen erikseen hyväksymin tarkemmin ehdoin kuitenkin siten, että tässä päätöksessä todetut edellytykset toteutuvat.

Oikeudellinen arvio ja johtopäätökset

Komission tiedonannon (2008/C 155/02) mukaan kaikkien kohdassa 3.2 määriteltyjen edellytysten täytyminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtiontakaus ole valtiontukea. Näin ollen asiassa on arvioitava kyseisessä kohdassa määriteltyjen edellytysten täytyminen ennen sen arvioimista, onko kyseessä yhteismarkkinoille soveltumaton valtiontuki.

Valittajat ovat katsonneet, että kyseessä on valtiontuki, koska komission tiedonannon (2008/C 155/02) kohdissa 3.2 a, c ja d määritellyt edellytykset eivät täyty.

Valittajien mukaan Vantaan Energia Oy:n on katsottava olevan taloudellisissa vaikeuksissa (kohta 3.2 a), koska yhtiön tasekirjassa todetaan jätevoimalainvestoinnin olevan yhtiön kokoluokkaan nähden erittäin suuri ja edellyttävän merkittävää ulkoisen rahoituksen järjestämistä. Vantaan kaupungin esittämän valituksenalaisen päätöksen liitteenä olevan Suomen Asiakastieto Oy:n laatiman arvioinnin mukaan Vantaan Energia Oy:n luottoluokitus on AAA, erinomainen. Tilinpäätösanalyysin yhteenvedosta ilmenee, että Vantaan Energia Oy:n maksuvalmius ja omavaraisuusasteella mitattu vakavaraisuus on luokiteltu hyviksi. Hallinto-oikeus katsoo, että Vantaan Energia Oy:tä ei ole pidettävä taloudellisissa vaikeuksissa olevana komission tiedonannon 3.2 a kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Valituksessa on katsottu, että Vantaan kaupungin myöntämä takaus kattaa 89 prosenttia rahoitusjärjestelyistä (kohta 3.2 c). Valittajat ovat esittäneet tämän väitteen tueksi julkisuudessa tiedotettua 270 miljoonan euron kustannusarviota. Vantaan kaupungin lausunnon mukaan kyseinen kustannusarvio oli esitetty vuonna 2011 ja kustannusarvio on sittemmin tarkentunut 300 miljoonaan euroon, mitä määrää kaupunki pitää rahoitusjärjestelyjen enimmäismääränä. Hallinto-oikeus pitää kaupungin väitettä arvioitujen kustannusten muutoksesta uskottavana. Lisäksi lausunnossa on todettu ja valituksenalaisessa päätöksessä on määrätty, että takaus kattaa enintään 80 prosenttia kunkin yksittäisen lainasitoumuksen jäännöspääomasta. Asiassa ei ole näytetty, että päätetty takauslimiitti kattaa yli 80 prosenttia rahoitusjärjestelyistä.

Valittajat ovat lisäksi katsonneet, että takauksesta maksettava hinta (takausprovisio 0,5 %) ei ole riittävä eikä vaatimus markkinaperusteisesta vakuudesta täyty (kohta 3.2 d). Valittajien mukaan arvioitaessa sitä, maksetaanko takauksesta markkinaperusteista hintaa, on otettava huomioon, että EIB (Euroopan Investointipankki) ei anna lainaa ilman takauksia ja että EIB:n marginaali on alhaisempi kuin ilman takausta annetuissa tarjouksissa sekä että laina-ajat pitenevät merkittävästi kaupungin takauksen johdosta. Lisäksi valittajat eivät pidä osana vastavakuuksia esitettyä Martinlaakson voimalaitoskiinteistöä hyväksyttävänä, ja he pitävät sen vakuusarvoa liian korkeana.

Vantaan kaupungin lausunnon mukaan takauksesta perittävä provisio on määriteltä vertaamalla lainatarjouksissa esitettyjä marginaaleja siten, että usealta rahoituslaitokselta on pyydetty kaksi vaihtoehtoista lainatarjousta

siten, että Vantaan kaupunki antaa takauksen 80 prosentille kunkin yksittäisen lainan pääomasta ja toisaalta siten, että takausta ei ole annettu ja vakuutena on esitetty vain Vantaan Energia Oy:n omia vakuuksia. Tässä Vantaan Energia Oy:n vakuudet ovat olleet samat kuin Vantaan kaupungin vaatimat vastavakuudet. Lausunnon mukaan marginaalien erotus näiden vaihtoehtoisten tarjousten välillä on ollut 0,2–0,5 prosenttia lainaehdotusten (maturiteetti, lyhennysohjelma ja pohjakorko) ollessa muuten yhteneväiset. Takausprovisioksi on määrätty suurin erotus 0,5 prosenttia.

Kaupunki on näin ollen katsonut, että rahoituslaitosten antamista lainatarjouksista voidaan päätellä takaamattoman lainan markkinahinta ja että 0,5 prosentin takausprovisiota on pidettävä markkinaehtoisena. Lisäksi valituksenalaisen päätöksen mukaan takausprovisioon markkinaehtoisuuden varmistamiseksi provision määrää voidaan tarkistaa takauksen voimassaoloaikana ja myös panttauskieltositoumuksella varmistetaan, että yhtiö säilyttää maksukykynsä.

Hallinto-oikeus katsoo, että kaupungin käyttämää menetelmää määrittää vaadittava takausprovisio on näissä olosuhteissa pidettävä hyväksyttävänä. Kaupungin vaatimaa takausprovisiota ei ole pidettävä liian alhaisena.

Kaupunki on vedonnut siihen, että komission tiedonannossa ei edellytetä erillistä vastavakuutta. Toisaalta vastavakuudet ovat kuitenkin osa takausjärjestelyä ja ne on siten otettava huomioon kokonaisarviointissa takauksen ja siihen liittyvän lainan ominaispiirteinä. Kun otetaan huomioon vastavakuuksien arvoista ja takauksen muista ehdoista esitetty selvitys, hallinto-oikeus katsoo, että vakuuksia ei ole pidettävä riittämättöminä tässä rahoitusjärjestelyssä.

Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa todetaan, että mahdolliset luottotappiot jakautuvat siten, että kaupunki kantaa takausvastuunsa kautta tappioriskin enintään 80 prosentista laiminlyödyistä määrätistä. Niiden nettotuottojen, jotka on saatu velan maksattamisesta Vantaan Energia Oy:n antamista vakuuksista, on vähennettävä samassa suhteessa rahoittajan ja kaupungin kantamia tappioita. Hallinto-oikeus katsoo, että tällä määräyksellä on tarkoitus välttää tilanne, jossa tappiot kantaa ensin takaaja ja vasta sitten lainanantaja, mikä omalta osaltaan osoittaa, että valtiontukea ei ole ollut tarkoitus antaa.

Ne valittajien esiin tuomat seikat, että takauksen johdosta rahoitusta voi saada suuremmalta joukolta rahoituslaitoksia ja että mahdolliset lainaajat saattavat olla pidemmät kuin ilman takausta, eivät tee myönnetystä takauksesta valtiontukea Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen tai siihen liittyvän komission tiedonannon tarkoittamalla tavalla.

Edellä mainituilla perusteilla Vantaan kaupunginvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole valituksessa esitetyillä perusteilla muutenkaan lainvastainen. Kunnallisvalitusta ei voi tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Saloranta ja Kortema ovat valituksessaan vaatineet, että hallinto-oikeuden valituksenalainen päätös kumotaan, Vantaan kaupunki veloitetaan antamaan takaussopimus tai -sitoumus kokonaisuudessaan tiedoksi valittajille ja asia palautetaan hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Saloranta on lisäksi vaatinut, että Vantaan kaupunki veloitetaan antamaan kaupunginvaltuuston päätöksen liitteenä ollut Vantaan Energia Oy:n ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän allekirjoittama palvelusopimus jätteiden energiahötykäytöstä kokonaisuudessaan tiedoksi hänelle. Valittajat ovat vielä vaatineet, että asiassa pyydetään ennakkoratkaisu Euroopan komissiolta ja että korkein hallinto-oikeus lykkää asian käsittelyä, kunnes komissio on antanut päätöksensä asiassa.

Valittajat ovat perusteluina vaatimuksilleen uudistaneet asiassa aiemmin esittämänsä ja esittäneet lisäksi muun ohella seuraavaa:

Asiakirjojen julkisuus

Hallinto-oikeuden päätös on asiakirjojen julkisuudesta annetun lain vastainen. Asiakirja ei ole salainen vain sillä perusteella, että sitä ei ole vielä allekirjoitettu. Molemmat takaussitoumuksen sopijapuolet ovat oikeudenkäynnin aikana selvittäneet, että he ovat keskenään ainakin suullisesti sopineet sopimuksen sisällöstä ja sen ehdoista. Jotta valittajat voisivat asiallisesti ottaa kantaa siihen, onko sopimus oikeudenkäynnissä esitetyn mukainen, tulee sopimus antaa valittajille tiedoksi. Ilman tietoa sopimuksesta ja sen ehdoista oikeudenkäynti ei voi täyttää tasapuolisen oikeudenkäynnin tunnusmerkkejä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan poikkeus ei sovellu tähän tapaukseen, sillä sopimusluonnosta on käytetty tämän asian käsittelyssä ja sellainen on olemassa sisällöltään sovittuna osapuolten välillä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla sopimusluonnos on takausjärjestelystä tehdyn päätöksen osa ja seuraus. Osapuolet ovat useilla tahdonilmaisuuillaan todenneet, että heidän välillään on takausasiasta sopimus. Sillä onko sopimus allekirjoitettu, ei ole tässä asiassa merkitystä.

Koska valittajat eivät ole saaneet lopullista sopimusta tiedokseen, on esitettyjen seikkojen lopullinen todentaminen mahdotonta.

Kilpailulainsäädäntöön liittyvän laillisuusharkinta

Oikeuden päätöksen tulee valittajien mukaan perustua kokonaisuokeudelliseen arviointiin ja siten myös tutkimatta jätetty kilpailulainsäädäntöä koskeva vaatimus olisi tullut tutkia.

Kunnan toimiala

Päätöksellään hallinto-oikeus avaa kunnille mahdollisuuden verotuksella kerätyin varoin kilpailla yksityisten yritysten kanssa. Tämä luo lainvastaisen kilpailuedun kunnan omistamalle yritykselle. Asiassa ei ole ensisijaisesti kyse jätehuollon järjestämisestä, vaan energiaa tuottavan laitoksen perustamisesta ja sille kilpailuedun antamisesta suhteessa muihin energiaa tuottaviin toimijoihin. Kuten hallinto-oikeuden päätöksessä on todettu, on kunnilla nykyisen jätelain mukaan monopoli tiettyihin jäteeriin. Kanavoimalla nämä jäte-erät omistamalleen sähkö- ja kaukolämpöä tuottavalle voimalalle, jonka pääomakustannukset on kunnan toimin saatettu edullisemmiksi kuin muilla energiaa tuottavilla, yksityisillä yrityksillä, syntyy lainvastainen tilanne, jossa kunta ylittää oman toimialansa. Kunnan tehtäviin ei kuulu epäterveen kilpailuasetelman luominen energiasektorilla.

Ennakkoratkaisupyyntö

Asiassa on pyydettävä ennakkoratkaisua Euroopan komissiolta. Vantaan kaupunki ja/tai Vantaan Energia Oy ovat kieltäytyneet hakemasta komissiolta lupaa takausmenettelyyn. Luvan hakemisesta muun muassa jätehuoltoon liittyvissä kysymyksissä on olemassa selkeä sääntely. Asiassa olisi tullut myös selvittää komission kanta siihen, onko tässä asiassa sovellettava valtioneuvoston asetuksessa säädettyä menettelyä valtioneuvoston ilmoittamisesta komissiolle. Kyse on merkittävästä erillisestä yksittäiselle hankkeelle myönnettäväksi esitetystä tuesta. Komission kanta tukiasiaan on merkityksellinen koko Euroopan unionin kannalta, koska asiassa täytyy ottaa huomioon ratkaisun merkitys koko energiasektorilla. Lisäksi on arvioitava, kuinka voidaan taata, että yksittäisten alueiden tai kuntien viranomaiset eivät tee ratkaisuja, jotka tosiasiallisesti estävät vapaan kilpailun kyseisellä sektorilla EU:n alueella.

Kielletty valtiontuki

Kyseessä on kielletty valtiontuki ja myönnetty takaussitoumus vääristää kilpailua. Mikään SEUT 107 artiklan poikkeus ei tule sovellettavaksi asiassa. Takauspäätös avaa kuntien omistamalle toimijalle kanavan muita samalla sektorilla toimivia kilpailijoita edullisempaan rahoitukseen. Edullisemmaksi rahoituksen suhteessa muuhun rahoitukseen tekee rahoitusratkaisun pitkäaikaisuus.

Takaussuunnitelmasta olisi tullut antaa tieto komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Käsillä oleva tapaus on kielletyn valtiontuen arvioinnin osalta epäselvä ja senkin vuoksi asia olisi tullut edelleen saattaa komissiolle tiedoksi ja komission tutkittavaksi.

Komission tiedonantoon (2008/C 155/02) ja sen 3.2. kohtaan liittyen asiassa olisi saatava ulkopuolisen tahon luokitusarvio lainanottajayhtiön taloudellisesta tilasta ja myös pidemmän ajanjakson osalta, koska nyt ehdotetun takausjärjestelyn on arvioitu kestävän ainakin 20 vuotta.

Takauksen jäämisestä 80 prosenttiin raja-arvosta ei ole esitetty pitävää näyttöä. Rajan pitävyyttä on vaikea arvioida, koska valittajille ei ole annettu tiedoksi takausasiassa sovittuja sopimusehtoja. Vantaan Energia Oy ja Vantaan kaupunki eivät ole esittäneet, mihin perustuu alun perin jätteenpolttolaitoksena tilatun laitoksen kustannusarvion nousu yli 10 prosentilla. Asia on merkityksellinen sen vuoksi, että alueelle ollaan toteuttamassa samaan aikaan kaasuvoimalaa ilman julkista kilpailutusta.

Takauksesta ei makseta markkinaperusteista hintaa. Vantaan kaupungin antaessa omavelkaisen takauksen omistamalleen yhtiölle syntyy tilanne, jossa Vantaan Energia Oy saa muita alan toimijoita edullisemman rahoitusratkaisun. Arvioinnissa olisi tullut kiinnittää huomiota siihen, mitä etuja takaus synnyttää suhteessa tilanteeseen, jossa sitä ei ole. Merkittävintä etua syntyy siitä, että useampi rahoituslaitos on valmis antamaan luottoa, kun kaupunki on takaamassa. Huomattavaa on, että Euroopan Investointipankki ei anna lainaa ilman kaupungin takausta. Kyseisen pankin lainan marginaali on alhaisempi kuin yhdessäkään tarjouksessa, jotka annettiin ilman takausta. Euroopan Investointipankin lainoitusten tarkoituksena ei voi olla sellaisten kilpailutilanteiden synnyttäminen, jotka vääristävät unionin alueella kilpailua. Tämän rahoitusedun hyväksymisellä syntyy vääristynyt kilpailutilanne.

Takaus on 20 vuodelle, kun laina-ajat ovat 5–20 vuotta. Omilla vakuuksilla laina-ajaksi ei ehdoteta yli 15 vuotta. Laina-ajat pitenevät merkittävästi, kun kaupunki antaa omavelkaisen takauksen. Takaus luo selvästi edullisemman tilanteen Vantaan Energia Oy:lle suhteessa kilpailijoihin. Tällöin rahoituslaitoksen valinnalla ei ole merkitystä. Vantaan Energia Oy saa paremman kilpailuaseman, kun se tietää, että sen yhden suurimman investoinnin rahoitusratkaisu on taattu seuraavaksi 20 vuodeksi. Jo tämä tekee järjestelystä kiellettyä valtiontukea.

Martinlaakson voimalaitosta ei voida pitää hyväksyttävänä vakuutena järjestelylle, koska kyse on 20 vuoden pituisesta takauksesta. Vantaan Energia Oy:n ilmoituksen mukaan nyt rakennettava laitos tulee korvaamaan kyseistä laitosta ja siten laitos ei ilmeisesti ole olemassa 20 vuoden ajanjaksoa. Voimalaitoksen vakuutusarvoa ei voida käyttää vakuuden määrittämisen perusteena. Vakuuden arvo on määriteltävä laitoksen markkina-arvon mukaan. Laitos edustanee vanhentunutta tekniikkaa ja siitä saatava hinta realisointitilanteessa ei ole esitetty 240 miljoonaa euroa. Vakuusarvoista olisi vähimmillään tullut saada ulkopuolinen arvio. Riittävänä ei voida pitää sitä, että sopijapuolet keskenään toteavat niiden olevan riittäviä.

Vaatus markkinaehtoisesta vakuudesta ei täyty. Asiassa olisi tullut selvittää ainakin muut takaisinperintäasteeseen vaikuttavat tiedot, toimiala, toimialan näkymät, muut taloudelliset olosuhteet ja lainanottajan kansainvälinen luokittelu.

Takausmaksua, jolle on asetettu kiinteä hinta vastaamaan yleistä toimialan standardia, ei pidetä hyväksyttävänä. Koska sopimusta ei ole annettu valittajille tiedoksi, ei heillä ole tietoa siitä, mitä hinnantarkistuksesta on ehdotettu sovittavaksi.

Takausprovisioksi esitetty 0,5 prosenttia on määrältään liian alhainen ja se synnyttää Vantaan Energia Oy:lle edun.

Vantaan kaupunki on valituksen johdosta antamassaan selityksessä vaatinut, että valitus jätetään tutkimatta siltä osin kuin se koskee kilpailulakiin liittyviä valitusperusteita ja että valitus hylätään muilta osin.

Vantaan kaupunki on perusteluina vaatimuksilleen uudistanut asiassa aiemmin esittämänsä ja esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Tutkimatta jättäminen

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia, onko valituksenlainen päätös tai muu menettely ollut kumotun kilpailunrajoituksista annetun lain tai sen sijaan tulleen kilpailulain (12.8.2011/948) mukainen.

Asiakirjojen esittäminen

Koska kaupunginvaltuuston päätös 18.6.2012 (§ 5) ei ole lainvoimainen, ei valittajien pyytämää takaussopimusta Vantaan kaupungin ja Vantaan Energia Oy:n välillä ole tehty.

Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta sovelletaan vain viranomaisen asiakirjaan. Lain mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen on laatinut tai joka on toimitettu viranomaiselle. Koska väitettyä takaussopimusta tai sen luonnosta ei ole laadittu, eikä se muutoinkaan ole kaupungin hallussa, ei mainittua asiakirjaa voida antaa valittajille nähtäväksi.

Kaupunginvaltuuston myöntämän takauslimiitin keskeiset ehdot selviävät 18.6.2012 (§ 5) tehdystä päätöksestä ja annettua takaussitoumusta on arvioitava edellä mainitun päätöksen perusteella. Sillä seikalla, ettei takaussopimusta tai sen luonnosta ole vielä laadittu, ei ole merkitystä asian arvioinnissa.

Kunnan toimiala

Vantaan Energia Oy on Vantaan kaupungin 60-prosenttisesti omistama Vantaan kaupungin määräysvallassa oleva konserniyhtiö. Vantaan Energia Oy:n toiminta energiahuollon järjestämisessä kuuluu kunnan yleiseen toimialaan ja liittyy siten läheisesti kaupungin omaan toimintaan. Vantaan Energia Oy rakentaa jätevoimalan omistamalleen tontille Itä-Vantaan Långmossebergeniin. Rakennettavan jätevoimalan tarkoitus on kierrätykseen kelpaamattoman sekajätteen hyödyntäminen energiatuotannossa. Käsittely perustuu jätteen energiahyötykäyttöön polttaen siten, että vähennetään kaatopaikoille toimitettavan jätteen määrää ja vastavasti kaatopaikkajätteestä aiheutuvaa ympäristön kuormitusta sekä vähennetään tuotannossa fossiilisten uusiutumattomien energialähteiden osuutta. Jätevoimala tuottaa valmistuttuaan lämpöä 920 GWh ja sähköä 600 GWh vuodessa. Jätevoimalan tuottama kaukolämpö vastaa noin puolta Vantaan vuotuisesta lämmöntarpeesta ja sähköntuotanto noin kolmasosaa Vantaan kulutuksesta.

Asiassa on kyse Vantaan kaupunginvaltuuston tekemän takauspäätöksen arvioinnista ja siitä, kuuluuko annettu takaus kunnan toimialaan. Vantaan kaupunki viittaa tältä osin kunnan toimialaa koskevaan selvitykseen, joka on sisällynyt jo takauspäätökseen ja joka osoittaa erityisesti rakennettavan jätevoimalan merkityksen Vantaan kaupungin hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä sekä uusiutuvan energiankäytön ja energiatehokkuuden lisäämisessä. Näihin kaupunki on sitoutunut osana kansallisia ja kansainvälisiä ilmastositoumuksia. Edelleen investointi tukee yleisten elinkeinopoliittisten tavoitteiden ohella kuntalain 1 §:ssä kunnan toimialaan säädettyä kestävä kehityksen edistämistä. Kestävä kehitys on ymmärretty lain perusteluissa ja oikeuskirjallisuudessa laaja-alaisesti siten, että sillä tarkoitetaan ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitystä, joka ottaa huomioon paikallisten päätösten vaikutukset olosuhteisiin kunnan rajojen ulkopuolellakin.

Kuntalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 192/1994 vp) todetaan, että takauksia ja muuta tukea kunnan tulisi yleensä antaa vain sellaisille yhteisöille, jotka ovat kunnan määräysvallassa tai joiden toiminta läheisesti liittyy kunnan omaan toimintaan. Vantaan Energia Oy:n kohdalla täytyvät molemmat edellytykset.

Vantaan kaupunki on jätelain nojalla vastuussa asumisjätteen ja siihen rinnastettavan julkisen hallinto- ja palvelutoiminnan jätteen jätehuollon järjestämisestä. Jätelain mukaan jäte on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään aineena ja toissijaisesti energiana. Kaatopaikoille jäte voidaan sijoittaa vain, jos sen hyödyntäminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista. Pääkaupunkiseudun kuntien on lakisääteisesti hoidettava HSY:n jäsenenä jätelaissa tarkoitetut kunnan tehtävät (laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 6.11.2009/829). Rakennettava jätevoimala palvelee siten paitsi energiatuotantoa myös välittömästi kunnalle jätelaissa asetettuja velvoitteita jätteen hyödyntämisestä.

Lainansaajan taloudelliseen tilanteeseen liittyvän riskienhallinnan osalta todetaan, että Vantaan kaupunki kohdistaa yhtiöön enemmistöomistukseensa perustuvaa omistajapoliittista ohjausta. Vantaan Energia Oy muun muassa raportoi asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta emokaupungille säännöllisesti. Edellä esitetystä johtuen kaupunki toteaa takauksen myöntämisen kyseiselle hankkeelle kuuluvan kunnan toimialaan.

Ennakkoratkaisupyyntö

On selvää, miten asiaan soveltuva EU-oikeuden sisältöä on tässä asiassa sovellettava eikä epäselvyyttä oikeuden sisällöstä ole, koska komissio on antanut tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (sittemmin SEUT 107 ja 108 artikla) soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/ C 155/02). Ennakkoratkaisupyyntöä Euroopan unionin tuomioistuimelle ei siten tule tehdä.

Vantaan kaupungin takauspäätöksessä ei ole kyse valtiontuesta eikä siitä ole tullut ilmoittaa komissiolle. Ilmoitusmenettelyä tai ennakkoratkaisupyyntöä ei muutoinkaan voida soveltaa valittajien esittämällä tavalla.

Valtiontuki

Komission mainitun tiedonannon mukaan kaikkien 3.2 kohdan mukaisien edellytysten täyttyminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen takaus ole valtiontukea. Tällöin kiellettyä valtiontukea koskeva SEUT 107 artiklan 1 kohta ei sovellu eikä siinä lueteltuja kriteereitä ole tarpeen tutkia.

Tiedonannon mukaisesti arviointi lainanottajan taloudellisten vaikeuksien olemassaolosta tehdään sen määritelmän mukaisesti, joka sisältyy yhteisön suuntaviivoihin valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (2004/C 244/02).

Kaupunginvaltuuston päätöksessä tarkemmin selostettujen ja päätöksen liitteinä olleiden Vantaan Energia Oy:n taloudellista tilaa kuvaavien tunnuslukujen perusteella voidaan todeta, ettei lainanottaja ole taloudellisissa vaikeuksissa yhteisön suuntaviivoissa tarkoitettulla tavalla. Vantaan Energia Oy:n taloudellisen tilanteen voidaan todeta olevan erinomainen ja tämän luottoluokitus on paras mahdollinen eli AAA. Takauspäätöksen liitteenä oli ulkopuolisen tahon eli Suomen Asiakastieto Oy:n arvio Vantaan Energia Oy:n taloudellisesta tilasta (luottokelpoisuus- ja talousraportti).

Yhteisön suuntaviivoissa tai komission tiedonannossa ei edellytetä erillistä pitkän ajan tulevaisuuteen suuntautuneen analyysin tekemistä yhtiön taloudellisen tilan kehittymisestä. Luottokelpoisuus- ja talousraporttiin sisältyy yhtiön historiaan ja tulevaisuuteen suuntautuvia arvioita siinä määrin kuin on mahdollista. Vantaan Energia Oy:n tilinpäätöstiedoista tai luottokelpoisuus- ja talousraportista ei ilmene mitään sellaista, mikä indikoisi yhtiön olevan taloudellisissa vaikeuksissa tai että yhtiön taloudellinen kehitys olisi tappiollinen.

Takaussopimuksia ole vielä tehty. Takauspäätöstä on arvioitava kaupunginvaltuuston päätöksen perusteella.

Vuoden 2011 alkupuolella investoinnin kustannuksiksi arvioitiin 270 miljoonaa euroa. Sitten hankkeen kustannusarvioksi on tarkentunut 300 miljoonaa euroa. Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti kunkin yksittäisen lainasitoumuksen osalta Vantaan kaupungin myöntämän takauksen osuus on enintään 80 prosenttia. Lisäksi lainan määrän vähentyessä kaupungin takaama määrä pienenee samassa suhteessa siten, ettei takaus missään vaiheessa kata enempää kuin 80 prosenttia kunkin lainan jäännöspääomasta. Koska yksittäiset takaussopimukset tullaan tekemään kaupunginvaltuuston päätöksen ehtojen mukaisesti, ei 80 prosentin raja tule ylittymään. Hankkeen arvioitujen kokonaiskustannusten mahdollinen alittuminen ei vaikuta yksittäisten lainatakausten tai koko takausjärjestelyn kattavuuteen.

Valittajien viittauksella kaasuvoimalaan ei ole merkitystä annettua takauksista arvioitaessa.

Kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä 18.6.2012 § 5 ja sen liitteissä on selostettu yksityiskohtaisesti, millä tavoin takauksesta maksettava markkinaperusteinen hinta on määritetty. Takauspäätöksen mukaisesti kaupunki edellyttää omavelkaisille takauksille 0,5 prosentin takausprovision. Takauspäätöksen liitteestä 7. ”Peruste takausprovision määrälle” ilmenevin tavoin takausprovisio määräytyy lainanottajan taloudellisesta asemasta esitetyn selvityksen sekä pankeilta ja rahoituslaitoksilta saatujen tarjousten vertailun perusteella. Asian arviointiin vaikuttavat seikat ilmenevät myös valtuuston takauspäätöksen liitteistä 5, 6 ja 8.

Rahoituslaitoksilta on pyydetty tarjouksia kahdella eri vakuusvaihtoehdolla. Ensimmäisessä vaihtoehdossa vakuutena on ollut järjestely, joka sisältää kaupungin omavelkaisen takauksen 80 prosentille kunkin yksittäisen lainan pääomasta ja loppuosalle vuonna 2012 vahvistetut kiinnitykset Vantaan Energia Oy:n Vantaan Martinlaakson kiinteistöön ja Långmossebergenin kiinteistöön. Toisessa vaihtoehdossa vakuutena on ollut täysimääräisesti Vantaan Energia Oy:n emokiinnitykset. Lainamarginaalien erotus saaduissa tarjouksissa mainittujen kahden vakuusvaihtoehdon välillä on ollut 0,2–0,5 prosenttia lainaehtojen (maturiteetti, lyhennysohjelma ja pohjakorko) ollessa muutoin yhteneväiset. Vantaan kaupungin Vantaan Energia Oy:ltä perimän takausprovision markkinahinta on määritelty marginaalien erotuksen perusteella siten, että takausprovisioksi on valittu varovaisuusperiaatteen mukaisesti suurin saaduissa tarjouksissa esiintynyt erotus. Rahoituslaitosten Vantaan Energia Oy:n täysimääräisinä vakuuksina hyväksymät kiinteistökiinnitykset ovat samat kuin kaupunki vaatii omavelkaisten takausten vastavakuudeksi.

Vaikka komission tiedonannossa ei edellytetä erillistä vastavakuutta, on vastavakuuksien riittävyys takauspäätöksessä otettu huomioon osana takausmaksun määrittelyä ja yleistä riskianalyysia.

Kaupunginvaltuuston takauspäätökseen on sisällytetty selvitys vaadittavista vastavakuuksista ja niiden arvon määrittelystä (takauspäätöksen liite 1). Vantaan Energia Oy luovuttaa Vantaan kaupungille kaupungin myöntämien takausten vastavakuudeksi osan panttikirjoista, jotka on annettu todistukseksi yhtiön omistamaan Martinlaakson voimalaitoskiinteistöön vahvistetuista kiinnityksistä, ja lisäksi osan panttikirjoista, jotka annetaan todistukseksi rakennettavaan jätevoimalakiinteistöön vahvistetuista kiinnityksistä. Vakuudet vastaavat yhteisarvoltaan 150 prosenttia lainoihin tai muuhun rahoitusjärjestelyyn kohdistuvien kaupungin takausten määrää.

Kiinnitysten kohteena olevan Martinlaakson voimalaitoskiinteistön arvo perustuu kiinteistön vakuuttaneen If Vahinkovakuutusyhtiö Oy:n tekemään arvioon kiinteistön käyvästä vakuutusarvosta. Kiinteistön arvo on määritelty siten, että on eroteltu voimalaitoksen vakuutetun omaisuuden arvo (203 miljoonaa euroa), 3,9 hehtaarin tontti (8–9 miljoonaa euroa) sekä muu Martinlaakson tontilla oleva takauspäätöksen liitteessä 3 (Arvio kiinnitysten kohteena olevien kiinteistöjen vakuutusarvosta) yksilöity omaisuus. Vaadittujen vastavakuuksien markkinaehtoisuuden todentaa se, että rahoituslaitokset ovat hyväksyneet kaupungin yksittäisten lainojen 80 prosentin kattavalle omavelkaiselle takaukselle vaihtoehtoisessa vakuusjärjestelyssä samat vakuudet Vantaan Energia Oy:n niin sanotuiksi suoriksi vakuuksiksi. Vaikka Martinlaakson voimalaitoksen tekniikka vanhenisi ja voimalaitoksen arvo laskisi takaussitoumusten 20 vuoden keston aikana, kuten valittajat ovat esittäneet, laskee vastaavasti taatun lainan määrä ja rakennettavaan jätevoimalakiinteistöön luovutettavien kiinnitysten arvo kasvaa. Vaadittavien vastavakuuksien yhteisarvo vastaa tällöin koko takaussitoumuksen ajan 150 prosenttisesti lainoihin tai muuhun rahoitusjärjestelyyn kohdistuvien kaupungin takausten määrää. Vantaan Energia Oy:ltä saatava vastavakuus on edellä olevien periaatteiden ja yleisesti rahoituslaitoksissa noudatettavien periaatteiden mukaisesti turvaava. Näin ollen vastavakuudet ovat rahoituslaitosten tähän järjestelyyn hyväksyminä markkinaehtoiset.

Vantaan Energia Oy ei ole luovuttanut panttikirjoja yhdellekään velkojalle. Vantaan kaupunki vaatii takauksilleen Vantaan Energia Oy:ltä panttauskieltositoumuksen. Kaupunki on edellyttänyt, että vastavakuuksina kiinnityksen kohteena olevat kiinteistöt on vakuutettu täydestä arvostaan

myös toiminnan keskeytyksen osalta ja että vakuutukset pidetään voimassa kaikkien kaupungin takaussitoumusten keston ajan. Rahoitusrisikkiä poistavat lisäksi Vantaan Energia Oy:n palvelusopimukset jätteiden energiahyötykäytöstä. Sopimukset ovat voimassa 20 vuotta jätevoimalan käyttöönotosta ja niiden arvo sekä sovitun toimitettavan jätteen vähimmäismäärät turvaavat yksin Vantaan Energia Oy:n nostamien lainojen takaisinmaksun siten kuin takauspäätöksen perusteluissa on esitetty.

Sillä, että kaupungin takauksen myötä useammat rahoituslaitokset ovat tarjonneet lainaa ja pidemmällä laina-ajoilla, ei ole merkitystä takausjärjestelyn väitettyä tukielementtiä arvioitaessa.

Kaupunginvaltuuston takauspäätökseen sisältyvän takausprovision markkinahintaisuus on komission määrittämin tavoin osoitettu ja sen suuruus poistaa Vantaan Energia Oy:ltä kaupungin omavelkaisesta takauksesta saatavan taloudellisen hyödyn ja siten toimenpiteen tukielementin.

Vantaan kaupunginvaltuuston takauspäätös täyttää edellä selostetuin tavoin markkinaehtoisuuden vaatimuksen ja se on siten markkinatalousperiaatteen mukainen. Takauspäätöksessä on selvitetty erikseen yksityiskohtaisesti jokaisen tiedonannon edellytyksen täyttyminen. Näin ollen Vantaan Energia Oy:lle myönnettävät omavelkaiset takaukset eivät ole valtiontukea eikä kaupunginvaltuuston takauspäätös ole lainvastainen kiellettyä valtiontukea koskevan valitusperusteen johdosta.

Saloranta ja Kortema ovat antaneet vastaselityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Luottoluokitukseen ja sen perusteisiin ei voida ottaa kantaa, koska Vantaan kaupungin viittaamaa selvitystä ei ole annettu tiedoksi.

Koska toiminnanharjoittajan ja Vantaan kaupungin välisellä sopimuksella on keskeinen merkitys tämän asian ratkaisemisen kannalta, tulisi korkeimman hallinto-oikeuden käsitellä asiankirjan julkisuutta koskeva asia ennen pääasian ratkaisemista.

Selityksessä painotetaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistä, vaikka samalla Långmossebergenin yhdistetty jätteenpolttolaitos ja kaasuvoimala kasvattavat kaasuvoimalan energiantuotantokykyä lisäten uusiutumattomien luonnonvarojen polttoa. Kyse ei ole jätteenpolttolaitoksesta vaan laitoksesta, jossa toimii kaksi täysin erillistä laitosta, joista toinen on

kaasuvoimala, joka saisi nyt esitetyn takaussitoumuksen kautta täysin perusteetonta kilpailuetua kilpailijoihinsa nähden. Yhden toimijan kilpailuedun parantaminen yksipuolisesti energiamarkkinoilla ei kuulu kunnan toimialaan.

Lähialueille ollaan luomassa huomattavaa jätteenpolton ylikapasiteettia. Samoin jätteenpolton lopputuloksena syntyy tuhkavuori, joka on pääosin hyödynnettäväksi kelpaamatonta.

Luotettavasti ei voida arvioida takauksen laajuutta myöntämishetkellä, kun kaupunki ei ole julkistanut takaussitoumusluonnosta.

Laina-aika ja lainan takaisinmaksu pitenevät merkittävästi, kun kaupunki antaa omavelkaisen takauksen. Kuukausittainen lainakulu pienenee myös merkittävästi, josta seuraa, että yhtiö tarvitsee vähemmän ylijäämiä kuin sen lyhyempiaikaisiin ratkaisuihin pakotetut kilpailijat. Tämä koskee erityisesti Långmossebergeniin rakennettua kaasuvoimalaa. Takaus luo siis selvästi edullisemman tilanteen Vantaan Energia Oy:lle suhteessa kilpailijoihin. Rahoituslaitoksen valinnalla ei tässä ole merkitystä. Yhtiö saa paremman kilpailuaseman, kun se tietää, että sen yhden suurimman investoinnin rahoitusratkaisu on taattu seuraavaksi 20 vuodeksi. Jo tämä tekee järjestelystä kiellettyä valtiontukea.

Vantaan kaupunki sekoittaa selityksessään vakuutusarvon ja jälleennyntiarvon. Kyse on kahdesta eri asiasta, eikä vakuutusyhtiön vakuutusarviota voida pitää arviona yhtiöstä mahdollisesti saatavasta myyntihinnasta. Ulkopuolista arviota vakuuden arvosta ei ole.

Vantaan Energia Oy:lle ja Vantaan kaupungille on lähetetty tiedoksi valittajien vastaselitys.

Vantaan kaupunki on antanut lisäselvityksen, jonka mukaan Euroopan komission kilpailun pääosaston toimivaltaiset yksiköt ovat katsoneet kantelun Vantaan Energia Oy:lle myönnetystä valtiontuesta peruutetuksi.

Saloranta on antanut lisävastaselityksen, jossa hän on lausunut muun ohella seuraavaa:

Vantaan Energia Oy:n vuoden 2011 tilinpäätöstietojen mukaan takauspäätöksestä tehty valitus hidastaa jätevoimalaprojektin rahoitusta ja aiheuttaa projektille lisäkustannuksia. Takaus luo siten kielletyn valtionavun muotoisen taloudellisen lisäarvon.

Ilman takausta osa pankeista ei olisi myöntänyt lainaa. Lainaehdot takauksella ovat myös edullisemmat. Lainassa ei ole tällöin välttämättä marginaalin tarkistusta, muita kuluja tai omistuksen muutoskieltoa. Takauksella on ollut vaikutusta myös lainatarjouksen määrään ja laina-aikaan. Vertailukelpoisina ei voida pitää lainatarjouksia, jotka ilman takausta myönnettäisiin tarvittavaa summaa pienempänä.

Marginaalien erotus kaupungin takauksella annetun lainatarjouksen ja Vantaan Energia Oy:n omilla vakuuksilla annetun lainatarjouksen välillä on suurimmillaan 0,5 prosenttiyksikköä. Tämän lisäksi huomioon tulisi ottaa erot järjestelypalkkioissa ja muissa kuluissa.

Takausprovisiopalkkio 0,5 prosenttia on liian pieni, eikä edes yhden prosentin suuruinen takausprovisiopalkkio olisi riittävä huomioon ottaen lainatarjousten marginaalierot ja muut rahoitukseen liittyvät ehdot.

Vantaan Energia Oy:lle ja Vantaan kaupungille on lähetetty tiedoksi Salorannan lisävastaselitys.

Vantaan Energia Oy on valituksen ja vastaselityksen johdosta antamassaan lausunnossa vaatinut, että valitus jätetään tutkimatta siltä osin kuin kysymys on kilpailulainsäädäntöön liittyvistä valitusperusteista ja että valitus muilta osin hylätään.

Vantaan Energia Oy on yhtynyt Vantaan kaupungin asiassa esittämään selitykseen.

Salorannalle on lähetetty tiedoksi Vantaan Energia Oy:n lausunto.

Merkitään

Väestötietojärjestelmästä ilmenee, että Kortema on menehtynyt 18.4.2014. Kunnallisvalituksen laillisuusvalvonnallinen luonne huomioon ottaen tällä seikalla ei ole merkitystä valituksen käsittelylle myös Korteman osalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus ei tutki Salorannan ja Korteman kilpailulainsäädäntöön perustuvia vaatimuksia.
2. Korkein hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen ennakkoratkaisun tai muun lausunnon pyytämisestä Euroopan komissiolta.
3. Salorannan ja Korteman pyyntö takaussopimuksen ja sitä koskevan lisäselvityksen hankkimiseksi hylätään.

Salorannan pyyntö Vantaan Energia Oy:n ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän välillä allekirjoitetun jätteiden energiahyötykäytön palvelusopimuksen salassapidettävien osien hankkimiseksi hylätään.

4. Korkein hallinto-oikeus on muutoin tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

1. Vaatimuksen tutkimatta jättäminen

Hallinto-oikeus ei ole ollut toimivaltainen tutkimaan kilpailulakia koskevia väitteitä. Koska korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole käsillä olevan kunnallisvalitusasian yhteydessä toimivaltaa tutkia, onko päätös kilpailulainsäädännön vaatimusten mukainen, on valittajien esittämät määräävää markkina-asemaa koskevat väitteet ja vaatimus asian kilpailuoikeudellisesta arvioinnista myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitettyinä jätettävä tutkimatta.

2. Ennakkoratkaisun tai muun lausunnon pyytämistä Euroopan komissiolta koskeva vaatimus

Valittajat ovat vaatineet ennakkoratkaisun tai muun lausunnon pyytämistä Euroopan komissiolta siitä, onko Vantaan kaupunginvaltuuston valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitettu omavelkaisesta takauksesta tullut ilmoittaa komissiolle, sekä siitä, vaikuttaako kysymyksessä oleva toimenpide epäedullisesti energiasektorin kilpailun edellytyksiin unionin tasolla. Valittajien mukaan asian käsittelyä tulisi lykätä, kunnes Euroopan komissio on antanut asiassa lausuntonsa.

Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ja komissiolle on toisiaan täydentävät ja erilliset tehtävät valvoa sitä, noudattavatko jäsenvaltiot niille SEUT:n valtioneuvonkimääräyksissä asetettuja velvoitteita. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on muun ohella varmistaa, ettei SEUT 108 artiklan 3 kohdan (aiemmin EY 88 artiklan 3 kohta) velvoitetta ilmoittaa valtioneuvon etukäteen komissiolle ole rikottu. Tässä tehtävässään kansallinen tuomioistuin voi joutua tulkitsemaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa (aiemmin EY 87 artiklan 1 kohta) tarkoitettua tuen käsitettä (esimerkiksi asia C-368/04, *Transalpine Ölleitung*, 37–39 kohta oikeustapausviittauksiin).

Komissio on antanut tiedonannon (2008/C 155/02) EY:n perustamissopimuksen 87 (nykyisin SEUT 107) ja 88 (nykyisin SEUT 108) artiklan soveltamisesta valtioneuvoston takauksina. Tiedonannossa on päivitetty komission näkemyksiä takauksina myönnettyistä valtioneuvostosta ja tiedonannon tavoitteena on antaa jäsenvaltioille yksityiskohtaisempi selvitys periaatteista, joita komissio noudattaa tulkittessaan 87 ja 88 artiklaa ja niiden soveltamista valtioneuvostotakauksiin. Komissio on vahvistanut tiedonannon 3 jaksossa edellytykset, joiden täyttyminen on riittävä osoitus siitä, ettei takaustoimenpidettä katsota tueksi. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoittamisvelvoite ei koske takauksia, joihin ei sisälly valtioneuvostotukea.

Saadun selvityksen mukaan Euroopan komissiolle on tehty kantelu Vantaan Energia Oy:lle myönnetystä valtioneuvostotakauksesta. Komission kilpailun pääosaston toimivaltaiset yksiköt ovat kuitenkin katsoneet kantelun peruutetuksi, koska kantelija ei ollut toimittanut määrääjässä lisätietoja kantelunsa perustelemiseksi. Siinäkin tapauksessa, että Euroopan komissio olisi käynnistänyt asiassa valtioneuvostotukea koskevan virallisen tutkinnan, johtuu kansallisen tuomioistuimen ja komission eri tehtävistä unionin valtioneuvostotakauksista ja -säännöksistä johtuvien velvoitteiden valvonnan, että kansallinen tuomioistuin voi ratkaista valituksen väitettyjen tukitoimenpiteiden lainmukaisuudesta jo ennen kuin komissio on antanut lopullisen päätöksen asiassa (KHO 2011:33). Näin ollen perusteita käsillä olevan asian käsittelyn lykkäämiselle ei ole.

Valtioneuvostotakauksien soveltamista kansallisissa tuomioistuimissa koskevan Euroopan komission tiedonannon (2009/C 85/01) päätarkoituksena on tiedonannon 6 kohdan mukaan antaa kansallisille tuomioistuimille ja kolmansille tietoja saatavilla olevista oikeussuojakeinoista siltä varalta, että valtioneuvostotakauksia rikotaan, sekä ohjeistusta valtioneuvostotakauksien käytännön soveltamisesta.

Tiedonannon 3.2 jaksossa käsitellään jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen mahdollisuutta pyytää lausuntoa Euroopan komissiolta valtioneuvostotakauksien soveltamista koskevista kysymyksistä. Tiedonannon mainittuun jaksoon kuuluvan 93 kohdan mukaan antaessaan lausuntonsa komissio toimittaa kansalliselle tuomioistuimelle ainoastaan tämän pyytämää asiantietoja tai taloudellisia taikka oikeudellisia selvennyksiä eikä ota kantaa näkökohtiin, jotka liittyvät kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Toisin kuin yhteisöjen tuomioistuinten tulkinta yhteisön oikeudesta, komission lausunto ei ole kansallisen tuomioistuimen kannalta oikeudellisesti velvoittava.

Tiedonannon mainittuun jaksoon kuuluvan 99 kohdan mukaan tiedonannon tarkoituksena on avustaa kansallisia tuomioistuimia valtioneuvostojen soveltamisessa. Tiedonanto ei velvoita kansallisia tuomioistuimia eikä vaikuta niiden riippumattomuuteen. Se ei myöskään vaikuta jäsenvaltioiden eikä luonnollisten tai oikeushenkilöiden yhteisön lainsäädännön mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Asiassa ei ole tullut esille sellaista SEUT 107.1 ja 108.3 artiklan tai Euroopan komission tiedoksiantoon (2008/C 155/02) EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtioneuvostoihin takauksina liittyvää kysymystä taikka muuta sellaista valtioneuvostojen soveltamista kansallisissa tuomioistuimissa koskevassa Euroopan komission tiedonannossa (2009/C 85/01) tarkoitettua kysymystä, jonka johdosta lausuntopyyntöön esittäminen Euroopan komissiolle olisi tarpeen asian ratkaisemiseksi. Lausuntopyyntöön esittämistä koskeva vaatimus on näin ollen hylättävä.

3. Asiakirjapyyntöt

Takaussopimus tai -sitoumus

Valittajat ovat pyytäneet, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa Vantaan kaupungin antamaan tiedoksi takaussopimusta tai -sitoumusta koskevan sopimusluonnoksen.

Vantaan kaupunginvaltuuston valituksenalaisen päätöksen liitteenä ei ole erillistä takaussopimusta tai sen luonnosta eikä tällaista asiakirjaa sisälly myöskään oikeudenkäyntiaineistoon. Saadun selvityksen mukaan takaussopimusta tai sen luonnosta ei ole laadittu, koska sitä koskeva kaupunginvaltuuston päätös ei ole lainvoimainen. Takaussopimuksen tai -sitoumuksen saamista koskeva vaatimus on näin ollen hylättävä.

Jätteiden energiahyötykäytön palvelusopimus

Vantaan kaupunginvaltuuston päätöksen 18.6.2012 (§ 5) liitteenä on muun ohella julkinen kappale Vantaan Energia Oy:n ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän (HSY) (aikaisemmin Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta) välillä allekirjoitetusta jätteiden energiahyötykäytön palvelusopimuksesta.

Saloranta on pyytänyt, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa Vantaan kaupungin antamaan tiedoksi kyseisen asiakirjan salassapidettäväksi määritellyn osion. Valittajan pyyntö ei tältä osin kohdistu oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvaan asiakirjan osioon.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallintolainkäyttölain 42 §:n mukaan asiakirjan ja esineen esittämisestä valitusviranomaiselle on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 b–14 §:ssä sekä 15 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kirjallisesta todisteesta ja saman luvun 57 §:n 1 momentissa säädetään esineen tuomisesta oikeuteen katsastettavaksi. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan, jolla on asiakirja hallussa, olkoon velvollinen, kun voidaan olettaa asiakirjalla olevan merkitystä todisteena asiassa, tuomaan sen oikeuteen.

Asiassa on tämän tähden ensin arvioitava, onko asiakirjapyynnön kohteena olevalla jätteiden energiahyötykäytön palvelusopimuksen salassapidettävällä osiolla oletettava olevan merkitystä käsillä olevan asian ratkaisemiselle.

Valittajan pyytämän asiakirjan julkinen versio on Vantaan kaupunginvaltuuston valituksenalaisen päätöksen liitteenä. Valituksenalaisessa päätöksessä on todettu, että rakennettava jätevoimala käyttää polttoaineena HSY:n ja Rosk'n Roll Oy:n toimittamaa lajiteltua sekajätettä sekä lisäksi maakaasua. Päätöksen mukaan Vantaan Energia Oy on allekirjoittanut HSY:n ja Rosk'n Roll Oy:n kanssa palvelusopimukset jätteiden hyötykäytöstä 5.3.2009. Päätöksessä on edelleen todettu, että HSY on varannut jätteen käsittelykapasiteettia 260 000 tonnia ja Rosk'n Roll Oy 60 000 tonnia vuodessa. Päätöksessä on lueteltu, mitä jätteenkäsittely sisältää. Päätöksen mukaan sopimukset ovat voimassa 20 vuotta jätevoimalan käyttöönotosta ja niiden arvo sekä sovitun toimitettavan jätteen vähimmäismäärät turvaavat yksin Vantaan Energia Oy:n nostamien lainojen takaisinmaksun. Päätöksessä on vielä todettu, että jätevoimalan energiahyötykäytöstä tehtyjen edellä mainitun kahden palvelusopimuksen pituus ja tätä kautta yhtiön lainanmaksuvalmiuden turvaava kassavirta vastaavat kaupungin myöntämien takausten kestoja.

Kun otetaan huomioon, että valittaja on jo saanut tiedokseen Vantaan Energia Oy:n ja HSY:n välisen jätteiden energiahyötykäytön palvelusopimuksen julkisen version, josta liikesalaisuudet on poistettu, sekä

kaupunginvaltuuston päätöksestä 18.6.2012 (§ 5) ilmi käyvät tiedot sopimuksen sisällöstä ja merkityksestä takauksen myöntämiselle, palvelusopimukseen sisältyvät salassapidettävät tiedot eivät ole sellaisia, että ne olisivat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei 2 tai 3 momentista muuta johdu. Pykälän 4 momentin mukaan mitä mainitussa pykälässä säädetään asianosaisesta, ei koske sitä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu yksinomaan kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen. Salorannan valitus perustuu kunnan jäsenyyteen. Hänellä ei näin ollen joka tapauksessa ole asianosaisen oikeutta saada asiakirjan salassapidettäviä osioita käyttöönsä.

Vaatus jätteiden energiahyötykäytön palvelusopimuksen salassapidettävän osion antamisesta valittajan käyttöön on näin ollen hylättävä.

4. Pääasia

4.1 Vantaan Energia Oy:n taloudellinen tilanne

Komission tiedonsiannon (2008/C 155/02) EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtioneuvoston takauksina 3.2 kohdan a alakohdan mukaan päätettäessä, onko lainanottajan katsottava olevan taloudellisissa vaikeuksissa, olisi sovellettava yhteisön suuntaviivoissa valtioneuvoston päätöksissä olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2) määritelmää.

Komission tiedonannon – Yhteisön suuntaviivat valtioneuvoston päätöksissä olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (2004/C 244/02) 9 kohdan mukaan kyse on vaikeuksissa olevasta yrityksestä, jos yritys ei pysty omilla taikka omistajilta/osakkailta tai luotonantajilta saaduilla varoilla pysäyttämään tappiollista kehitystä, joka johtaa lähes varmasti yrityksen toiminnan loppumiseen lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, jos viranomaiset eivät puutu tilanteeseen.

Tiedonannon 10 kohdan mukaan yritys katsotaan periaatteessa näissä suuntaviivoissa tarkoitetuksi vaikeuksissa olevaksi yritykseksi sen koosta riippumatta seuraavissa olosuhteissa (alaviitteet poistettu):

a) jos kyse on yhtiöstä, jonka osakkaiden vastuu on rajattu ja joka on menettänyt yli puolet merkitystä pääomastaan ja yli neljännes pääomasta on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana; tai

b) jos kyse on yhtiöstä, jossa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta ei ole rajattu ja joka on menettänyt yli puolet kirjanpidon mukaisista omista varoistaan ja yli neljännes varoista on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana; tai

c) jos se yhtiömuodosta riippumatta täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset yhtiön asettamiselle yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi.

Tiedonannon 11 kohdan mukaan, vaikka mikään 10 kohdassa esitetyistä olosuhteista ei ole käsillä, yrityksen voidaan silti katsoa olevan vaikeuksissa, etenkin jos vaikeuksissa olevan yrityksen tavanomaiset merkit, kuten kasvavat tappiot, liikevaihdon supistuminen, varastojen kasvu, ylikapasiteetti, tulorahoituksen pienentyminen, lisääntyvä velkaantuminen, korkokustannusten nousu ja nettoarvon heikentyminen tai sen katoaminen, ovat nähtävissä. Yritys voi pahimmassa tapauksessa menettää maksukykynsä tai joutua maksukyvyttömyytensä vuoksi kansallisen lainsäädännön mukaiseen yleistäytäntöönpanomenettelyyn. Tällöin näitä suuntaviivoja sovelletaan tällaisen menettelyn yhteydessä yrityksen toiminnan jatkamiseen johtavaan tukeen. Yritys voidaan kuitenkin katsoa tukikelpoiseksi vasta, kun on varmistettu, ettei yritys kykene saneeraukseen omilla taikka omistajiltaan/osakkailtaan tai markkinalähteistä saaduilla varoilla.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, kun huomioon otetaan komission tiedonannon – Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (2004/C 244/02) mukainen määritelmä, ja muutoin hallinto-oikeuden asiassa esittämillä perusteilla olevan ilmeistä, ettei Vantaan Energia Oy:tä ole voitu pitää komission tiedoksiannon 2008/C 155/02 ja 2004/C 244/02 tarkoittamana taloudellisissa vaikeuksissa olevana yhtiönä Vantaan kaupunginvaltuuston valituksenalaisen päätöksen tekemisen aikaan eikä muutoinkaan.

4.2 Takausmaksun markkinahintaisuus

Asiassa on pyydetty 16:sta eri rahoitusyhtiöltä lainatarjouksia kahdella eri vaihtoehdolla siten, että ensimmäisessä vaihtoehdossa lainan vakuutena ovat olleet Vantaan Energia Oy:n omat vakuudet ja toisessa 80 prosentilla Vantaan kaupungin omavelkainen takaus ja 20 prosentilla yhtiön omat vakuudet.

Kahdeksan rahoitusyhtiötä ovat jättäneet lainatarjouksen, joissa vakuutena ovat olleet Vantaan kaupungin osittainen takaus ja Vantaan Energia Oy:n omat vakuudet, sekä kuusi rahoitusyhtiötä tarjouksen, jossa vakuutena ovat olleet vain Vantaan Energia Oy:n omat vakuudet. Kolme tarjouksen jättäneistä rahoitusyhtiöistä on jättänyt tarjouksen vain vaihtoehdosta, jossa vakuutena ovat olleet kaupungin takaus ja yhtiön omat vakuudet. Yksi rahoitusyhtiöistä on jättänyt tarjouksen vain vaihtoehdosta, jossa vakuutena ovat olleet vain yhtiön omat vakuudet.

Rahoitusyhtiön eri vakuusvaihtoehdoilla tarjoamien lainojen marginaalien erot ovat olleet välillä 0,2–0,5 prosenttiyksikköä, kun lainatarjouksen muut ehdot, muut kulut kuten järjestelypalkkio, viitekorko, marginaalin tarkistusehto ja laina-aika ovat olleet samat. Yhden rahoitusyhtiön lainatarjousten ehtojen erona on ollut omistuksen pysyvyyttä koskeva ehto, joka on sidottu vaihtoehtoon, jossa vakuutena käytettäisiin kaupungin takausta ja yhtiön omia vakuuksia. Lisäksi yhden rahoitusyhtiön lainatarjouksen määrä on ollut Vantaan Energia Oy:n omilla vakuuksilla 48 miljoonaa euroa ja kaupungin takauksella sekä yhtiön omilla vakuuksilla 120 miljoonaa euroa. Lainaehdot ovat olleet näissäkin tarjouksissa muutoin samat, mutta määrältään suuremmassa lainassa lyhennysohjelma on voinut mukailla 20 vuoden takaisinmaksuaikaa laina-ajan ollessa muutoin molemmissa lainatarjousvaihtoehdoissa 15 vuotta.

Vantaan kaupungin on näin ollen takausmaksun markkinahintaisuutta arvioidessaan katsottava vertaillen taatun lainan kokonaiskustannusta vastaavan takaamattoman lainan markkinahintaan.

Vantaan kaupunki on päätöksestään 18.6.2012 (§ 5) ilmi käyvästi ja hallinto-oikeuden päätöksessä todetusti takauksen markkinahintaisuuden arvioinnissaan ottanut huomioon myös muut komission tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (sittemmin SEUT 107 ja 108 artikla) soveltamisesta valtioneuvoston päätöksinä (2008/C 155/02) 3.2 d kohdassa luetellut vastaavan markkinahinnan määrittämisessä huomioitavat takauksen ja siihen liittyvän lainan ominaispiirteet. Arvioinnissa on otettu huomioon rahoitustoimen määrä ja kesto, lainanottajan antamat vakuudet sekä takaisinperintäasteen arviointiin ja maksulaininlyöntien todennäköisyyteen lainanottajan taloudellisen tilanteen vuoksi vaikuttavia seikkoja. Huomioon on otettu myös lainanottajan tulevaisuuden toimintaedellytyksiin vaikuttavia seikkoja sekä riskiluokitus.

Korkein hallinto-oikeus katsoo huomioon ottaen edellä mainitut seikat, valittajan asiassa esittämät vaatimusten perustelut ja asiassa saatu selvitys, ettei asiassa ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella Vantaan kaupunki ei olisi voinut arvioida takauksen markkinahintaisuutta suorittamallaan tavalla.

4.3 Johtopäätös ja lopputulos

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Matti Pellonpää
hallintoneuvos

Sakari Vanhala
hallintoneuvos

Eija Siitari
hallintoneuvos

Alice Guimaraes-Purokoski
hallintoneuvos

Outi Suviranta
hallintoneuvos

Saija Laitinen
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Kari Saloranta, oikeudenkäyntimaksu 226 euroa
✓ Vantaan kaupunginhallitus
Helsingin hallinto-oikeus

Vantaan kaupunki
Kirjaamo
Asematie 7
01300 VANTAA

Toimituskirjan jäljennöksen oikeaksi todistaa

Tuula Niilo-Rämä

Jaostosihteeri Tuula Niilo-Rämä