



Hankinta- ja kilpailuoikeudellisten reunaehtojen huomioiminen yhtiöjärjestelyssä

Helsingin kaupunki

8.1.2021



Lähtökohdat

Toimeksianto

KPMG on osana Tukutorin ja Helsingin Leijona Oy:n liiketoimintasuunnitelmaa koskevaa toimeksiantotyötä arvioinut suunniteltuun liiketoimintamalliin liittyviä hankinta- ja kilpailuoikeudellisia kysymyksiä ja reunaehdoja. Selvityksen johtopäätökset sekä jatkotyöskentelyssä huomioon otettava seikasta on kuvattu 26.11.2020 päivytyssä loppuraportissa.

Kaupunki on pyytänyt KPMG:ltä jatkotoimeksiantona tiettyjen verotuksellisten ja taloudellista mallinnusta koskevien selvitysten ohella yksityiskohtaisempaa kuvausta toimintatavasta, jolla aiemmin kuvatut hankinta- ja kilpailuoikeudelliset kysymykset

Kaupunki on liiketoimintamallin ohella työstänyt ja kuvannut edelleen uuden yhtiön tarkoitusta ja tehtävää. Kuvaus on toimitettu KPMG:lle jatkotoimeksiantoa varten.

Selvityksen rakenne

Selvityksessä käsitellään relevantteja valtiontuki-, kilpailu- ja hankinta- oikeudellisia kysymyksiä huomioiden aiempien selvitysvaiheiden yhteydessä läpikäydyn aineiston sekä kaupungin laatimien yhtiön toimintaa ja kaupungin tavoitteita koskevien kuvausten perusteella.

Selvityksessä pyritään arvioimaan suunnitellun toimintamallin perusteella, millaisin toimenpitein mallissa parhaiten huomioidaan valtiontuki-, hankinta- ja kilpailuoikeudelliset reunaehdot.

Tärkeä huomautus

Tämä selvitys on laadittu toimeksiantokirjeemme mukaisin ehdoin, ja se on tarkoitettu vain Helsingin kaupungin ("Asiakas") hyväksi ja sisäiseen käyttöön toimeksiannon mukaisessa tarkoituksessa. Selvityksessä esitetyt näkemykset perustuvat tiettyihin saatuihin tietoihin ja vallitseviin olosuhteisiin sekä KPMG Oy Ab:n toimeksiannon määritellyyn sisältöön.

Selvityksessä kuvattujen etenemisvaihtoehtojen ja johtopäätösten osalta on otettava huomioon myös aiemmin laatimassa 26.11.2020 päivytyssä selvityksessämme kuvatut reunaehdot ja epävarmuustekijät.

Edellä mainitun lisäksi kaikki tässä selvityksessä esitetyt näkemykset perustuvat voimassaolevaan vero- ja muuhun lainsäädäntöön sen oikeudellinen ja hallinnollinen tulkinta mukaan lukien. Verolainsäädäntöön kohdistuu jatkuvasti muutoksia, joilla voi olla taannehtivia vaikutuksia ja jotka voivat johtaa lisääntyneeseen verorasitukseen, viivästysseuraamuksiin tai sanktioihin. Mikäli meille toimitetut tiedot ovat virheellisiä tai puutteellisia tai mikäli laki tai sen tulkinta muuttuu, esittämämme näkemykset voivat olla tilanteeseen soveltumattomia. Me emme vastaa neuvojemme päivittämisestä lain tai sen tulkinnan muutosten varalta tämän selvityksen päiväyksen jälkeen.

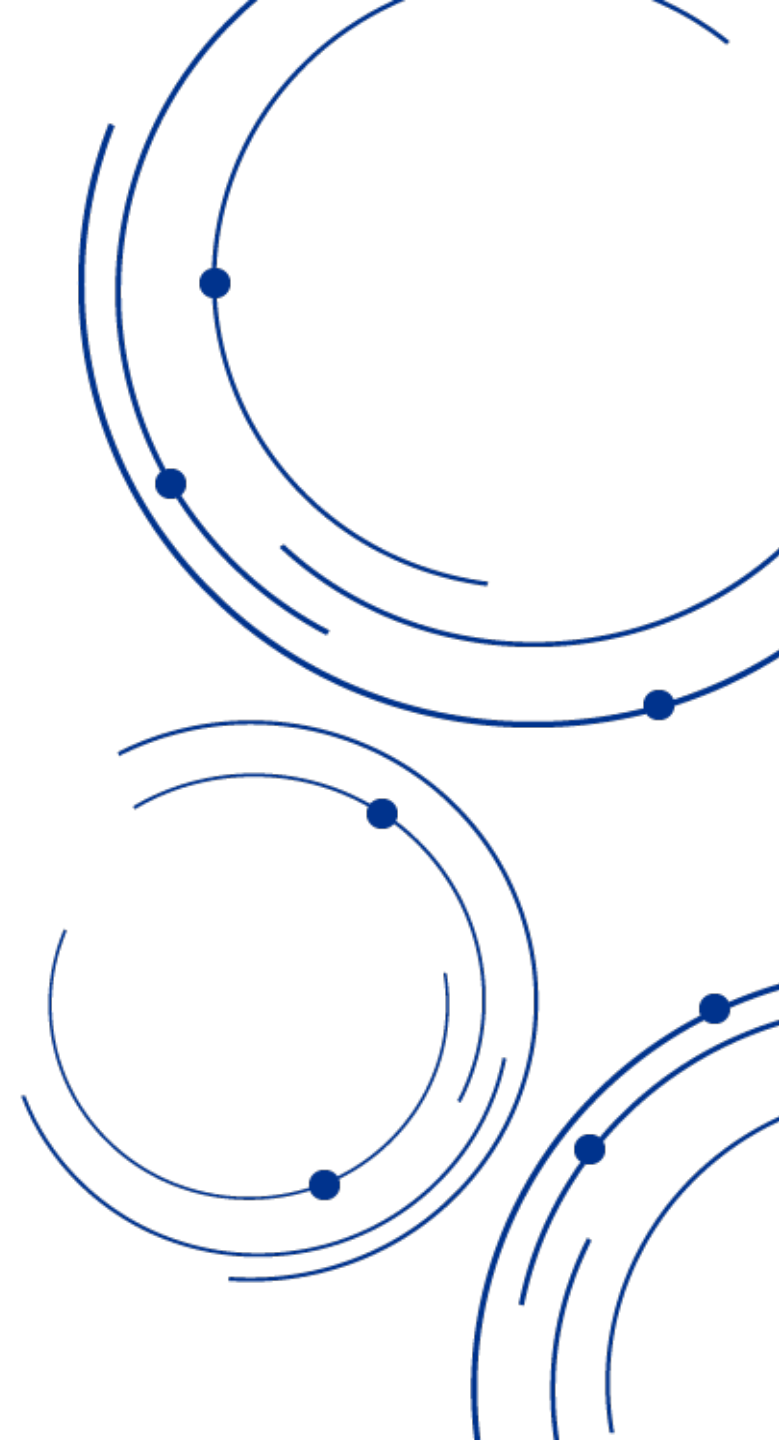
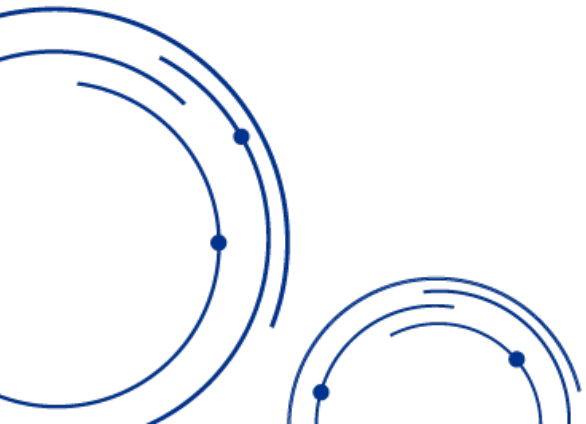
Tätä selvitystä tai sen sisältöä ei saa käyttää mihinkään muuhun kuin edellä mainittuun tarkoitukseen ilman KPMG Oy Ab:n etukäteistä kirjallista suostumusta. Selvitystä ei saa kopioida, siihen viitata tai sitä luovuttaa kokonaan tai osittain ilman etukäteistä kirjallista suostumustamme. Siinä määrin kuin vastuuta lain mukaan voi rajoittaa, emme hyväksy työhöemme tai selvitykseemme liittyen vastuuta mitään kolmatta tahoja kohtaan.

Tämän selvityksen sisältö perustuu julkisesti saatavilla olevaan tietoon sekä tietoon, jonka Asiakas on meille toimittanut. Selvityksessä on huomioitu saamamme tiedot selvityksen päiväkseen saakka, emmekä ole huomioineet päiväyksen jälkeen ilmeneviä seikkoja. Laatiessamme selvitystä olemme olettaneet ja luottaneet siihen, että selvityksen laatimiseksi Asiakkaalta ja julkisista lähteistä saamamme tiedot ovat olleet riittäviä ja oikeita, emmekä ole erikseen varmistaneet tietojen oikeellisuutta tai täydellisyyttä. Asiakas hyväksyy sen, ettei KPMG Oy Ab ole vastuussa, mikäli työmme suorittamiselle olennaista tietoa evätään tai salataan meiltä taikka esitetään meille väärin.

Selvitykseemme ei sisällä suositusta ryhtyä tiettyyn liiketoimeen tai tehdä muita päätöksiä, ellei tässä selvityksessä nimenomaisesti toisin todeta. Kaikkien selvityksen saaneiden tahojen tulee itse suorittaa kaikki sellaiset tarkastukset ja selvitykset, jotka ne katsovat tarpeelliseksi tehdäkseen itsenäisen päätöksen mihin tahansa liiketoimeen ryhtymisestä tai selvityksen aihepiiriin liittyvien muiden ratkaisujen tekemisestä.



Kaupungin tavoitteet



Kaupungin strategia ja tavoitteet

Yhtiöjärjestelyn kohteena olevien rakennuksilla ja alueilla joilla ne sijaitsevat on keskeinen merkitys kaupungin strategian ja strategiaan kirjattujen tavoitteiden toteutumisen kannalta

Kaupunkistrategia

Helsingin kaupungin voimassaolevan kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan Helsinki on monipuolinen ja kansainvälisesti vetovoimainen kulttuuri-, urheilu- ja tapahtumakaupunki.

Helsingin tulee olla Suomen paras kaupunki yrityksille. Urbaani ympäristö tarjoaa hyvän kasvualustan yritysten innovaatiotoiminnalle ja vetovoimaisen asuinympäristön työvoimalle. Helsinki tukee yritysekosysteemejä ja -klustereita tarjoamalla monipuolisia sijaintimahdollisuuksia hyvin saavutettavilla alueilla. Kaupunki haluaa toimia yhä aktiivisemmin alustana mielenkiintoisille ja tuloksellisille innovaatioille, jotka tuottavat myös uusia vientimahdollisuuksia.

Kaupunkistrategian mukaan tavoitteena on saada kaupunkiin uusia omaleimaisia vierailukohteita.

Kaupunkistrategian mukaan vetovoimainen keskusta on Helsingin käyntikortti ja elinehto. Helsingin keskusta on elinvoimainen kaupallisia palveluja, tapahtumia, viihtymistä ja kansalaistoimintaa kokoava vetovoimainen paikka. Keskustan elinvoimaisuutta kehitetään yhteistyössä alueen elinkeinoelämän toimijoiden kanssa.

Kaupunkistrategiaan perustuen elinkeinopolitiikan kolmeksi painopisteeksi on määritelty kansainvälisesti houkutteleva Helsinki, osaavan työvoiman kaupunki sekä alusta uudelle ja kasvavalle liiketoiminnalle.

Uuden yhtiön toiminta ja kaupungin tavoitteet

Helsingin kaupunki haluaa jatkossa panostaa entistä enemmän kaupungin torien ja kauppahallien kehittämiseen. Toreilla ja kauppahalleilla on keskeinen rooli kaupungin keskusta-alueen viihtyisyydessä ja vetovoimassa. Ne ovat tärkeä osa kaupungin historiaa ja niiden roolia osana kaupungin kehittämistä ja vetovoimaisuutta halutaan vaalia. Torit ja kauppahallit tuottavat ympärilleen hyvinvointia ja monenlaista lisäarvoa vuokratulon lisäksi. Tulevaisuuden kehittämisenärkeen nostetaan toimivien konseptien ja palveluiden kehittäminen.

Tavoitteen edistämiseksi Helsingin kaupunki suunnittelee Tukkutorin ja Helsingin Leijona Oy:n toimintojen yhdistämistä synergioiden saavuttamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi.

Kalasadamassa sijaitseva Tukkutorin ja Teurastamon alue tarjoaa ravintola- ja myymälätiloja sekä tukkukauppiaille varasto-, tuotanto-, viileä- ja pakkastiloja. Viime vuosina alue on kehittynyt perinteisen tukkutoritoiminnan ohella uutta luovan urbaanin ravitsemus- ja tapahtumatoiminnan, elämysteollisuuden, keskuksiksi. Tukkutori vastaa lisäksi Helsingin kaupungin hallien ja torien ulosvuokraustoiminnasta.

Helsingin Leijona vuokraa ja kehittää Torikorttelien aluetta sekä vastaa ja osallistuu lähialueiden kehittämishankkeisiin, joista esimerkkeinä Senaatintorin kesä 2020 sekä Kauppatorin elävöittämisshanke kesällä 2019 ja 2020.

Toimintojen yhdistämisellä tavoitellaan kaupungin vetovoimaisuuden lisäämiseksi muun muassa toimintatapojen rohkeaa uudistamista, toiminnan, kiinteistökannan ja määriteltyjen alueiden jatkuvaa kokonaisvaltaista kehittämistä, vuokratasojen tervehtymistä, toiminnan taloudellista läpinäkyvyyttä ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämistä.

Tukkutorin ja Helsingin Leijonan toiminnot

Tukkutorin ja Helsingin Leijonan toiminnoilla on lukuisia suoria yhtymäkohtia kaupunkistrategiaan. Näitä ovat muun muassa:

- alueellinen houkuttelevuus ja elinvoima
- ekosysteemi- ja kokeilualusta -ajattelu
- matkailu- ja tapahtumaklusterien edistäminen
- tila- ja kiinteistöstrategian toteuttaminen
- Torikortteleiden, Suvilahden ja Kalasadaman alueen kehittäminen

Tukkutorin ja Helsingin Leijonan toimintojen yhdistämiseksi perustettava uusi yhtiö tulisi toimimaan vastaavan kokonaisuuden parissa kuin Tukkutori ja Helsingin Leijona tällä hetkellä.

Uudella yhtiöllä tulisi olemaan erittäin keskeinen rooli kaupungin perustehtävään ja kaupunkistrategiaan sekä elinkeinopolitiikkaan liittyvien tavoitteiden toteuttamisessa.

Kunnan tehtävät lainsäädännössä

Yhtiöjärjestelyn kohteena olevilla tiloilla ja alueille joilla ne sijaitsevat on keskeinen rooli kaupungin elinvoiman sekä elinkeinoelämän ja matkailun edellytysten sekä muiden kaupungin toimialaan kuuluvien tehtävien kannalta

Lainsäädäntö

Kuntalain 7 § 1 momentissa viitataan yleisesti tehtäviin, joita kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla. Kuntalain 1 §:n 2 momentin nojalla kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestäväällä tavalla.

Kunnan oikeudelle ottaa itselleen tehtäviä niin sanotun kunnan yleisen toimialan puitteissa ei ole asetettu lainsäädännössä erityisiä reunaehtoja. Käytännössä kunta voi yleisen toimialansa perusteella harkita, mitä toimintaa se harjoittaa täyttäänsään kuntalain tavoitteita. Harkinta ei kuitenkaan ole täysin vapaata. Esimerkiksi oikeuskäytännön perusteella yritystoiminta tai sen tukeminen ei kuulu kunnan tehtäviin muuten kuin poikkeustilanteissa ja perustelluista syistä. Myöskään liiketoimintariskin ottaminen ei ole kunnan tehtävä. Lisäksi kunnan on otettava huomioon esimerkiksi valtioneutukia koskeva säännökset.

Yleistä toimialaa koskevasta ratkaisukäytännöstä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2969/2014 ja KHO 180/2015.

Tapauksessa 2969/2014 KHO katsoi järjestely, jossa kaupunki vuokraa omistamaansa maa-alueetta yleishyödylliselle yhdistykselle edelleen vuokrattavaksi, ei sellaisenaan ole muita yrityksiä syrjivää. Ratkaisussa tärkeä edellytys liittyi myös siihen, ettei tullut ilmi, että edelleen vuokraukseen muutoinkaan liittyisi syrjiviä piirteitä.

Tapauksessa KHO 180/2015 KHO katsoi, että kaupungin toimialaan kuului järjestely, jossa kaupunki oli lähtenyt mukaan hirsitalokorttelihankkeeseen ja hirsitaloja rakentavan kiinteistöyhtiön omistajaksi edistääkseen kaupungin elinkeinotoimintaa, työllisyyttä ja vahvistaakseen kaupungin tunnettuisuutta metsäalan toimijoiden paikkakuntana.

Elinkeinopoliittikka

Merkittävimmät kuntien puhtaasti itsehallinnolliset tehtävät liittyvät elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon sekä erilaisiin kunnan myöntämiin avustuksiin yhteisöille. Kunnan elinvoimaan liittyviä elinkeinotoimintaa edistäviä tehtäviä ovat esimerkiksi matkailun edistämiseen ja kuntamarkkinointiin liittyvät tehtävät. Vakiintuneesti katsotaan, että elinkeinoelämän yleisten edellytysten luominen on kunnan toiminnan ydinaluetta hyvinvointipalvelujen turvaamisen ohella.

Kunnat harjoittavat laaja-alaista ja monitasoista elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa turvatakseen ja edistääkseen oman alueensa kilpailukykyä ja elinvoimaa sekä kunnan asukkaiden hyvinvointia. Kuntalaki, laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) sekä muun muassa perustuslain (731/1999) 18 § ohjaavat kuntia aktiiviseen elinkeinopoliittikkaan. Elinkeinoelämän edistämisen katsotaan kuuluvan kuntien vapaaehtoisten tehtävien piiriin.

Yleisesti kunnan elinkeinopoliittikaksi voidaan ymmärtää kaikki sellainen toiminta, jolla kunta pyrkii kehittämään alueensa yritysten toimintaympäristöä, kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä tukevasti.

Käytännössä kuntien elinkeinopoliittikka pitää usein sisällään muun muassa yritystoiminnan perustamista, kehittämistä ja rahoitusta koskevia neuvontapalveluita, yritystonttien kaavoittamista, toimitilojen rakentamista ja vuokraamista, markkinointiyhteistyötä, erilaisia elinkeinoelämän kehittämishankkeita sekä lainojen, takausten ja avustusten myöntämistä.

Kunnat toimivat elinkeino- ja työllisyyspolitiikan puitteissa monipuolisesti yhteistyössä yritysten, järjestöjen, paikallisyhteisöjen, työvoimahallinnon ja oman alueensa oppilaitosten kanssa. Kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa toteuttavat peruskuntien ohella kuntien perustamat seudulliset kehittämissyhtiöt ja kuntayhtymät, teollisuuskylät ja muut vastaavat kiinteistöyhtiöt, matkailun markkinointiyhtiöt sekä erilaiset yhdistykset ja säätiöt.

Kuntamarkkinointi liittyy kiinteästi kuntien elinvoimapolitiikkaan ja sen avulla toteutetaan osaltaan kunnan strategiaa. Markkinoinnin tavat ja tavoitteet voivat vaihdella huomattavasti. Yleisesti kuntamarkkinoinnilla pyritään saamaan kunnalle näkyvyyttä ja parantamaan kunnan julkisuuskuvaa. Markkinoinnin tavoitteena saattaa olla esimerkiksi uusien asukkaiden, elinkeinotoiminnan tai matkailijoiden houkuttelemine kuntaan.

Markkinoinnin sisältö ja toteuttamistavat vaihtelevat kohderyhmittäin, mikä vaikeuttaa kuntamarkkinoinnin tarkkaa määrittelyä. Kuntamarkkinointi on osa kunnan yleistä toimialaa, siinä missä muukin kunnan yleinen elinvoimapolitiikka.

Kulttuuritoimi

Lakin kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019) 3 § 1 mukaan kunnan tehtävänä on järjestää kulttuuritoimintaa ja tehtävän toteuttamiseksi kunnan tulee mm. edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä ja käyttöä sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittäväää toimintaa.

Lain esitöiden mukaan (HE 195/2018) ”nykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan kunnan tulisi edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä ja käyttöä sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittäväää toimintaa. Kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan tässä laissa sekä aineellista että aineetonta kulttuuriperintöä. Aineelliseen kulttuuriperintöön kuuluvat muun muassa esineet, taideteokset, valokuvat, luonnontieteelliset aineistot ja asiakirjat sekä kulttuuriympäristöön sisältyvät rakennetut ympäristöt, muinaisjäännökset ja maisemat. [korostus tässä yhteydessä]

Alueiden luonteet ja erityspiirteet

Helsingin kaupunki hallinnoi merkittävää kiinteistö- ja tilakantaa koko kaupungin alueella. Kiinteistöiden joukossa on kaupunkitilan ja –ympäristön kannalta keskeisiä kortteleita ja rakennuskantaa. Näihin lukeutuvat muun muassa ns. Torikorttelit ja Teurastamon alue sekä kauppahallit.

Pääosin yhtiön hallinnointiin siirtyvät tilat sijaitsevat alueilla, jotka Museoviraston inventoinnissa (RKY) määritelty merkittäviksi rakennetuiksi kulttuuriympäristöiksi. RKY-inventointi on valtioneuvoston päätöksellä otettu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamaksi inventoinniksi rakennetun kulttuuriympäristön osalta 1.1.2010 alkaen.

Kaupungin yhtiön hallinnoitavaksi siirrettäväksi suunnitellut rakennukset sijaitsevat pääosin alueilla, jotka on määritelty valtakunnallisesti merkittäviksi rakennetuiksi kulttuuriympäristöiksi:

- Senaatintori ympäristöineen
- Kauppatori rakennuksineen
- Esplanadi – Bulevardi

Pääosin kaikki kaupungin järjestelyyn liittyvät rakennukset alueilla ovat suojeltuja.

Kalasadamassa sijaitseva Tukkutorin ja Teurastamon alue tarjoaa ravintola- ja myymälätiloja sekä tukkukauppiaille varasto-, tuotanto-, viileä- ja pakkastiloja. Viime vuosina alue on kehittynyt perinteisen tukkutoritoiminnan ohella uutta luovan urbaanin ravitsemus- ja tapahtumatoiminnan, elämysteollisuuden, keskuksiksi. Museovirasto on jo 1990-luvulla tehnyt suojelupäätöksen alkuperäisistä Teurastamorakennuksista ja hyvin säilyneestä pihapiiristä. Rakennukset 1-5 eli teurastushalli, hallintorakennus, porttivalvomo, jäähdytyskeskus ja lämpölaite muodostavat Teurastamon 1930-luvun teollisuusalueen.

Kaupungin kiinteistöt ja rakennukset alueilla ovat kiistatta keskeinen osa suojeltua rakennuskulttuuriympäristöä. Pääosin tilat ovat myös vapaassa käytössä ja ulkopuolisten tutustuttavissa, kuten luonteenomaista on esimerkiksi kauppahalleille ja torialueille sekä kauppiastaloille. Kaupungin on otettava rakennusten omistajana sekä muuten huomioon muun muassa rakennusten suojelua koskeva sääntely.

Alueiden luonne ja keskeisyys ovat olennaisia seikkoja arvioitaessa niiden merkitystä suhteessa kaupungin elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin. Näistä syistä johtuen alueilla sijaitsevat rakennukset myös pysyvät kaupungin omistuksessa.



Julkinen käyttö ja kaupallinen käyttö

Valtiontukeen liittyvät kysymykset

Kulttuuriperintö (ml. historialliset kohteet ja rakennukset)

Kulttuuri ja kulttuuriperinnön edistämistä käsitellään Euroopan Unionin komission valtiontuen käsitteen määritelmästä antaman tiedonannon (C/2016/2946, jälj. valtiontukitiedonanto) kohdassa 2.6. Tiedonannon mukaan kulttuuri on unionin alueella olevia yhteiskuntia heijastavien ja muokkaavien identiteettien, arvojen ja merkitysten välittäjä. Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen alaan kuuluvat tiedonannon mukaan monenlaiset toiminnot, kuten historialliset kohteet ja rakennukset.

Tiedonannon kohdan 34 mukaan tiettyjen kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja luonnonsuojeluun liittyvien toimintojen erityisluonteen vuoksi ne voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta, eivätkä ne siksi ole luonteeltaan kaupallisia. Niiden julkinen rahoitus ei tämän vuoksi ole välttämättä valtiontukea. Komissio katsoo, että kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvän, yleisölle ilmaisen toiminnan julkisella rahoituksella on pelkästään sosiaalinen ja kulttuurillinen tarkoitus, joka ei ole luonteeltaan taloudellinen.

Tiedonannon kohdan 35 mukaan kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvä toiminta (mukaan lukien luonnonsuojelu), joka rahoitetaan pääasiassa kävijä- tai käyttäjämaksuilla tai muunlaisin kaupallisin keinoin (esimerkiksi kaupalliset näyttelyt, elokuvateatterit, kaupalliset musiikkiesitykset ja festivaalit sekä opintomaksuin rahoitettavat taidekoulut), olisi katsottava luonteeltaan taloudelliseksi. Samoin kulttuuriperinnön edistäminen tai kulttuuritoiminnot, jotka hyödyttävät yksinomaan tiettyjä yrityksiä yleisön sijaan (esimerkiksi yksityisyrittäjien käytössä olevan historiallisen rakennuksen restaurointi), olisi yleensä katsottava luonteeltaan taloudelliseksi.

Lisäksi monet kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvät toiminnot eivät ole korvattavissa (esimerkiksi ainutlaatuisien asiakirjojen julkiset arkistot), minkä vuoksi todellisia markkinoita ei ole. Komissio katsoo, että myös nämä toiminnot olisi katsottava luonteeltaan muiksi kuin taloudellisiksi.

Tiedonannon kohdan 37 mukaan tapauksissa, joissa yksikkö harjoittaa kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyviä toimintoja, joista jotkin ovat 34 ja 36 kohdassa tarkoitettuja muita kuin taloudellisia toimintoja ja jotkin taloudellisia toimintoja, sen saama julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen piiriin vain siltä osin, kuin se kattaa taloudellisiin toimintoihin liittyvät kustannukset (50).

Infrastruktuuripoikkeus ("sekakäyttö")

Valtiontukitiedonannossa käsitellään reunaehtoja ja edellytyksiä, joilla infrastruktuurin julkinen rahoitus ei tule lainkaan EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Tiedonannon mukaan EU:n valtiontukisääntöjä ei sovelleta, jos infrastruktuuria käytetään ei-taloudelliseen toimintaan. Tiedonantoa on tulkittu siten, että julkisen infrastruktuurin tarjoaminen valtion omaan käyttöön ei ole taloudellista toimintaa silloinkaan, kun osa tästä toiminnasta suuntautuu markkinoille (infrastruktuuripoikkeus).

Valtiontukitiedonannon (kohta 207) mukaan sekakäyttö tarkoittaa käytännössä siis infrastruktuurin käyttämistä sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Tiedonannon mukaan sekakäytössä olevan infrastruktuurin rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, jos sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa, joka on suppeaa suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 % infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Tällöin myönnetty rahoitus voi jäädä EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Infrastruktuuripoikkeusta koskevaa perustetta on tuoreessa lainvalmistelutyössä arvioitu muun muassa hallituksen esityksissä HE 177/2020 (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 4 ja 71 §:n ja Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain muuttamisesta) ja HE 31/2020 (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

Hallituksen esityksessä 31/2020 on valtiontukisääntelyn osalta todettu peruslähtökohtana, että julkisyhteisön harjoittaessa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, kyseinen yhteisö toimii perustamissopimuksen tarkoittamalla tavalla yrityksenä, jolloin valtiontukisääntely tulee sovellettavaksi tämän toiminnan osalta. Jos sitä vastoin taloudellista toimintaa ei voida erottaa julkisen vallan käytöstä, kaikki kyseisen yhteisön toiminnot liittyvät edelleen julkisen vallan käyttöön, eivätkä ne sen vuoksi kuulu yrityksen käsitteen piiriin.

Jatkuu

Valtiontukeen liittyvät kysymykset

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 12-14) komission on katsonen, että muiden kuin taloudellisten toimintojen yhteydessä tarjottavien niin sanottujen tavanomaisten palvelujen julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin esim. valtion museotoiminnan yhteydessä olevan kaupan tai toimistotalon yhteydessä olevan lounasaravintolan tilavuokrauksella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Hallituksen esityksen mukaan infrastruktuuripoikkeus ja tavanomaiset lisäpalvelut ovat merkityksellistä muun muassa valtion liikelaitosten toiminnan kannalta. Toisin sanoen valtion käyttäessä omistamaansa infrastruktuuria, kuten esim. omistamiaan kiinteistöjä toimintojensa järjestämiseen, tämä ei tule valtiontukisääntöjen soveltamisalan piiriin niissäkään tilanteissa, joissa vähäinen osa infrastruktuurista on jonkin muun tahon käytössä. Tämä muu käyttö on niin sanottua liitännäistoimintaa tai tavanomaisia lisäpalveluita.

Hallituksen esityksen mukaan edellytyksenä on, että muiden kuin valtion käyttöä infrastruktuurista ei ole järkevästi erotettavissa. Näin ainakin silloin kun toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen valtion käyttö, esimerkiksi samoja materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Valtiontuen käsite – tiedonannon kohdassa 207 on infrastruktuurin käytön osalta todettu, että jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiin tukemiseen. Liitännäistoiminnan on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Infrastruktuurin taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Tavanomaisia lisäpalveluita ei lueta mukaan liitännäistoiminnan rajaa laskettaessa. Markkinoille suuntautuva liitännäistoiminta tulee myös eriyttää kirjanpidollisesti.

Valtiontukitiedonannon osa 7. sisältää infrastruktuuria koskevia eriytysselvennyksiä. Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon infrastruktuurin julkisen rahoituksen strateginen merkitys, ei vähiten kasvun edistäjänä, ja kysymykset, joita siihen usein liittyy, on kuitenkin aiheellista antaa nimenomaisia ohjeita siitä, milloin infrastruktuurin julkinen rahoitus suosii yritystä, antaa tälle edun ja vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tiedonannossa viitatus esimerkkitapaukset liittyvät muun muassa lentoasematoimintaan, mikä kuvaa infrastruktuuriin liittyvien poikkeusten erityislaatuisuutta.

Toisaalta komissio katsoo, että sellaisten infrastruktuurien julkinen rahoitus, joita ei ole tarkoitus hyödyntää kaupallisesti, ei periaatteessa kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Tämä koskee esimerkiksi infrastruktuuria, jota käytetään sellaisiin toimintoihin, joista valtio yleensä huolehtii osana julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi sotilaskohteet, lentoasemien lennonjohto, majakat ja muut yleiseen navigointiin liittyvät laitteet, myös sisävesillä, yleisen edun mukainen tulvien torjunta ja vedenkorkeuden sääntely, poliisi ja tullilaitos), tai jota ei käytetä tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla (esimerkiksi maksutta yleisessä käytössä olevat tiet).

Tällaiset toiminnot eivät ole luonteeltaan taloudellisia ja ne jäävät sen vuoksi valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, kuten myös kyseisiin toimintoihin liittyvän infrastruktuurin julkinen rahoitus.

Tiedonannon kohdan 205 mukaan jos infrastruktuuria käytetään sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, sen rakentamisen julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan vain siinä määrin, kuin se kattaa taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset.

Valtiontukitiedonanto ei sisällä varsinaista yleispätevää infrastruktuurin määritelmää ja on osin epäselvää, missä määrin poikkeusta voidaan soveltaa muiden kuin tiedonannossa käytettyjen esimerkkien kaltaisissa tilanteissa. Toisaalta poikkeusta koskevat periaatteet liittyvät yleisemmin valtiontuen tunnusmerkkeihin ja niitä voitaneen soveltaa myös laajemmin tilanteisiin, joissa rahoitus liittyy sekä taloudelliseen toimintaan että kokonaan muuhun toimintaan.

Valtiontukeen liittyvät kysymykset

Kauppavaikutus

Valtiontuen tunnusmerkistö koostuu neljästä osatekijästä, joiden tulee kaikkien täytyä, jotta toimenpiteen voidaan katsoa muodostavan valtiontukea. Yksi tunnusmerkeistä koskee ns. kauppavaikutusta, ts. toimenpiteen tulee vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Julkinen tuki yrityksille on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea ainoastaan, jos tuki "vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa", ja ainoastaan "siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

Komissio on useissa päätöksissä katsonut asiaan liittyvien erityisolosuhteiden vuoksi, että toimenpiteellä oli puhtaasti alueellinen vaikutus, eikä se näin ollen vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio on näissä tapauksissa varmistanut erityisesti, että tuensaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkuttellut asiakkaita muista jäsenvaltioista ja että ei ole ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin ei olisi pelkästään marginaalinen. Kauppavaikutuksen kannalta on riittävää, että komissio näyttää kyseisen tuen voineen vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja uhkaavan vääristää kilpailua.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä 19.7.2016 annetun komission tiedonannon (2016/C 262/01) kohdassa 197 kuvataan esimerkein tilanteita, joissa vaikutuksen on voitu katsoa olevan ainoastaan paikallinen. Näkemyksemme mukaan ei ole poissuljettua, että Torikornteiden ja Teurastamon kaltaisten maantieteellisesti rajallisten alueiden kehittäminen ei olisi vaikutuksiltaan ainoastaan paikallista.

Kansallisessa oikeuskäytännössä kauppavaikutusta on käsitelty mm. ratkaisuisissa KHO 2009:89 ja KHO 2012:105. Ratkaisuisaan KHO on muun muassa korostanut sitä, että esimerkiksi tukea saavan yrityksen suomalaisuus ei ole peruste olla huomioimatta valtiontukisäännöksiä.

Komissio on omassa päätöskäytännössään katsonut, että vaikka (paikallisen) kilpailun jonkinasteista vääristymistä ei voidakaan sulkea pois, kyseinen tuki, siltä osin kuin on kysymys tuesta, ei välttämättä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla (EUVL L 34/63 kohdat 55-56). Toisaalta se seikka, että tuensaajayritys on melko pieni, ei sulje ennalta pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (mm. CC-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 2 yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-278/92 –C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I4103).

Kaupunkin ja tiloja hallinnoimaan perustettavan yhtiön toiminnan kannalta on mahdollista, että vaikutukset ovat ainoastaan paikallisia, koska toiminta rajoittuu tietyille hyvin rajoitetulle alueelle, eikä toiminta ole luonteeltaan laajentuvaa. Kaupungin suunnittelemassa liiketoimintamallissa ei rajoiteta eri tahojen osallistumismahdollisuuksia muuten kuin tilojen käyttötarkoitusta koskevalla yleisillä periaatteilla. Liiketoimintamalli ei kohtelee valikoivasti tai epätasapuolisesti eri toimijoita, vaan vuokralaiset valitaan avoimin periaattein, lähtökohtaisesti kilpailutuksen perusteella.

Valtiontukisääntelyn kannalta:

- Kaupungin suunnittelemassa toimintamallissa perustettaisiin uusi osakeyhtiön hallinnoimaan kaupunkistrategian ja kaupungin tehtävien kannalta merkittävillä alueilla sijaitsevia kaupungin omistuksessa olevia rakennuksia ja alueita. Yhtiö vastaisi tilojen hallinnoinnin ohella alueiden elinvoimaisuuden kehittämisestä kaupungin toimeksiannon perusteella.
- Rakennukset ovat pääosin suojeltuja ja rakennuskulttuurihistorillisesti merkittäviä, ja alueet, joilla ne sijaitsevat, ovat olennaisia kaupungin elinvoimaan liittyvien tavoitteiden kannalta. Kaupunki ei voi kattaa rakennusten kunnossapidon ja edellytetyn kunnossapitotason vaatimia kustannuksia tiloissa mahdollisesti toimivien kaupallisten toimijoiden vuokratuloilla. Tiloja / rakennuksia on kuitenkin niiden luonteesta (mm kauppahallit, torialueet, kauppiastalot) ja kaupungin elinvoimatekijöihin liittyvistä tavoitteista johtuen vuokrattava osin ulkopuolisille elinkeinoharjoittajille.
- Kokonaisuuden osalta vaikuttaa siltä, että rakennuksia / tiloja käytetään etupäässä muihin kuin taloudellisiin tarkoituksiin, ja tiloihin / rakennuksiin liittyvät rahoitustarpeet kohdistuvat osin näihin tarkoituksiin. Kaupunki ylläpitäisi tiloja elinvoimaan ja kaupungin tavoitteisiin liittyvistä syistä myös siinä tapauksessa, että tiloja ei lainkaan vuokrattaisi ulos.
- Edellä mainituin perustein vaikuttaa näkemyksemme mukaan siltä, että julkinen rahoitus kuuluisi valtiontukisääntöjen soveltamisalaa vain siinä määrin, kuin se kattaa taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset. Tätä taloudellista toimintaa eli tilojen vuokraamista markkinatoimijoille voidaan pitää välttämättömänä liitännäistoimintana muuhun toimintaan nähden. Taloudellisen toiminnan osalta tavoitteena tulee olla markkinaehtoinen vuokra.
- Lisäksi voidaan katsoa, että toiminnan vaikutus on siten paikallinen, ettei kauppavaikutusta koskeva tunnusmerkki välttämättä täyty.

Kilpailuneutraliteettisääntely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloiden ohella huomioon mm. kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännökset. EU:n kilpailusäännöt tulevat sovellettaviksi tilanteissa, joissa järjestelyllä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kilpailulakia puolestaan sovelletaan silloin, kun kauppavaikutusta ei ole. Kansallisen sääntelyn tarkoituksena on kilpailuneutraliteetin turvaaminen kotimaassa, ja tässä rajat ovat monessa suhteessa tiukemmat kuin EU-sääntelyn (mm. Kuntalaki – tausta ja tulokset; Harjula – Prättälä; sähköinen versio, päivitetty viimeksi 15.12.2020). Kilpailuneutraliteettisääntelyä käsitellään jäljempänä erikseen.

Kilpailuneutraliteetti

Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamista. Kunnat voivat harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailla yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Kilpailulain kilpailuneutraliteettia turvaavien säännösten tavoitteena on varmistaa, että julkiset toimijat eivät saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua.

KKV:n ohjeet

KKV on arvioinut kuntien liitetilojen vuokraamiseen liittyviä käytäntöjä muun muassa kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisesta koskevassa selvityksessään vuonna 2015 (Dnro 140/KKV14.00.40/2015).

Selvityksessä käsiteltiin etupäässä muussa kuin yhtiöitytyssä muodossa harjoitettua vuokraustoimintaa. KKV:n mukaan kunnan voidaan lähtökohtaisesti katsoa toimivan kiinteistövuokrauksessa markkinoilla kilpailutilanteessa, kun se vuokraa kiinteistöjä tai tiloja kunnan ulkopuolisille toimijoille ja toiminta rinnastuu yksityisten markkinatoimijoiden harjoittamaan vuokraustoimintaan. Tapauskohtaisessa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi asuntojen vuokraus erityisryhmille tai vuokrattavan kiinteistön tai tilan erityisluonne. Usein kunnan vuokraamat kiinteistöt olivat vastausten perusteella esimerkiksi tiloja, joista kunta on luopumassa, tiloja, jotka puretaan tai tiloja, jotka ovat tulleet kunnan omistukseen esimerkiksi maanhankinnan kautta.

KKV:n ohjeiden (mm. Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta – käytännön arvointiperiaatteet, 2017) mukaan lähtökohtaisesti julkisyhteisöillä on vapaus sovittaa hintansa markkinoiden ja kilpailutilanteen mukaisesti kuten muillakin markkinatoimijoilla. Hinnoitteluvapautta rajoittaa kuitenkin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Lähtökohtaisesti hinnoittelussa on siten otettava huomioon kilpailullisen toiminnan muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Kiinteistä kuluista, investointimenoista ja rahoituskuluista tulee ottaa huomioon se osa, joka vastaa kilpailullilla markkinoilla harjoitetun toiminnan osuutta.

Arvioinnissaan KKV ottaa huomioon, että toiminnan kannattavuus vaihtelee myös kysynnän muutosten aiheuttamien myyntivolyymien muutosten vuoksi eikä yksittäiselle toimintajaksolle tai raportointikaudelle julkisyhteisön toimesta asetettu ja hinnoittelussa huomioitu tavoitetuotto aina toteudu. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää kuitenkin lähtökohtaisesti, että julkisyhteisön taloudellinen toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle KKV:n määrittämän relevantin tarkasteluajanjakson puitteissa.

Kilpailulain 30 b §:n nojalla kilpailulain 30 a §:ää ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. 30 b §:ää koskevissa esitöissä viitataan muun ohella ratkaisuun KHO 2969/2014. Kyseisessä ratkaisussa KHO otti kantaa muun muassa kunnan toimialaa koskevaan kysymykseen, todeten, että kunnan itsehallinnolliseen toimialaan kuuluvana [toimintana] on vanhastaan pidetty muun ohella kuntalaisten ja nuorisoin liikutaharrastuksen edistämiseen tähtääviä hankkeita. Ratkaisussa sivuttiin myös valtioneuvoston oikeudellisia kysymyksiä.

Vuokraustoiminta kuntalaissa

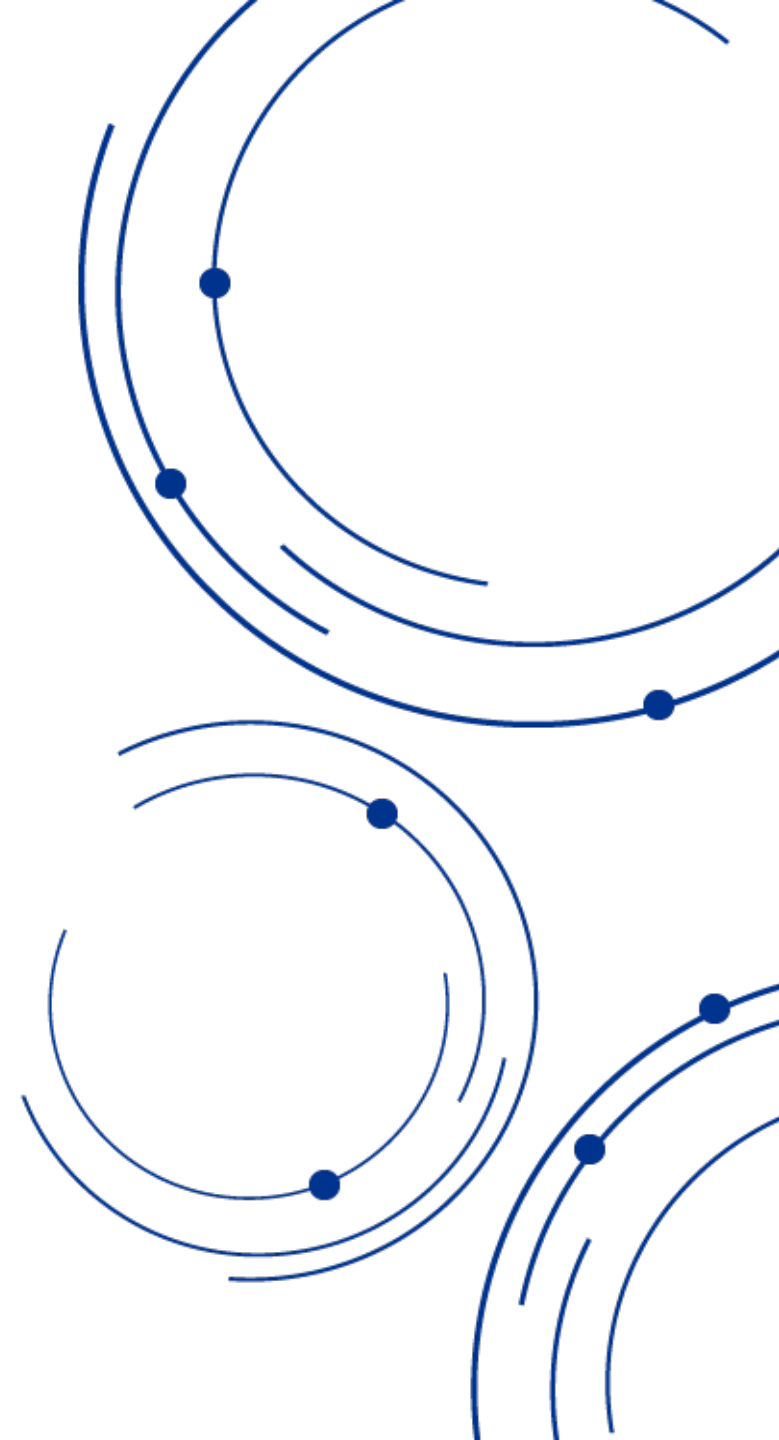
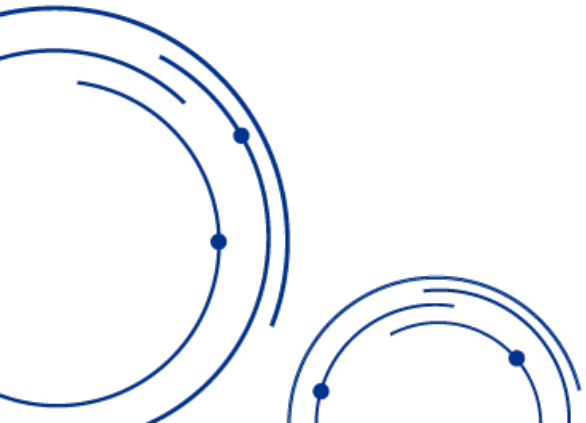
Kuntalain 126 §:n nojalla kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Kuntalain 127 §:n nojalla 5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut.

Kilpailuneutraliteettisääntelyn kannalta:

- Liiketilöiden vuokraus on lähtökohtaisesti kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, johon liittyy markkinaehtoisien hinnoittelun vaatimus
- Käsitteemme mukaan kunnat hallinnoivat ja omistavat merkittävässä määrin sellaisia tyypillisesti suojeltuja tiloja, joihin liittyy erityispiirteitä ja/tai –tarpeita sekä samanaikaisesti julkista toimintaa ja kaupallista käyttöä
- Tällaisten tilöiden osalta markkinaehtoisien vuokratason/hinnoittelun määrittelyyn liittyy merkittävässä määrin ongelmia yhtäältä referenssikohteiden puutteista johtuen ja toisaalta rakennusten suurelta osin julkisen luonteen ja ei-taloudellisiin tavoitteisiin liittyvien rahoitustarpeiden vuoksi. Kaupallisten tilöiden osalta voitaneen lähtökohtana pitää, että vuokrauskilpailuilla saatava vuokra on markkinaehtoinen. Jos vuokra määritellään ennakoita, tulee vuokrataso määritellä kaupalliseen toimintaan liittyvän kuluosuuden perusteella.
- Näkemysme mukaan on selvää, että järjestelyyn liittyvien tilöiden ja rakennusten osalta kaupallinen käyttö on liitännäistoimi, joka liittyy rakennusten ja niiden sijaintialueiden muuhun kuin kaupalliseen käyttöön, käyttöedellytysten turvaamiseen ja kaupungin muihin kuin kaupallisiin tavoitteisiin. Tilat ovat vain osin vuokralaiskäytössä (esim. kauppahallit, torikorttelit) ja rakennuksilla on laajempaa kuin kaupallista merkitystä mm. kaupungin elinvoimaisuuteen liittyvien tavoitteiden kannalta
- Näin ollen on selvää, että esimerkiksi rakennusten kunnossapito ei tapahdu puhtaasti kaupallisin perustein.



Johtopäätökset



Johtopäätökset ja toimenpiteet

Yhtiön toiminta ja keskeiset toimintaperiaatteet:

Kaupunki vuokraa omistamansa rakennukset/tilat yhtiölle. Yhtiö hallinnoi tiloja, kehittää niitä sekä luo elinkeinotoiminnan edellytyksiä kohdealueilla. Yhtiö tuottaa alueiden kehittämiseen liittyviä palveluita kaupungille myös erillistoimeksiantojen perusteella.

Valtiontukisääntely

Perustettavan yhtiön toiminta liittyy olennaisesti Helsingin kaupungin tehtäviin, strategiaan ja tavoitteisiin elinkeinotoiminnan ja erityisesti matkailun alalla. Kyseiset tehtävät ovat keskeisiä kaupungin toiminnan kannalta.

Tilat ja rakennukset, joiden hallinnoinnista yhtiö vastaisi, sijaitsevat kaupungin toiminnan ja tavoitteiden kannalta keskeisillä alueilla. Alueiden kehittäminen liittyy kiinteästi tilojen käyttöön ja käyttöasteeseen. Pääosa tiloista (kauppahallit, torialueet, kauppiastalot) on myös muussa käytössä kuin vuokralaisten käytössä ja tilat ovat osa vapaasti käytettävää kaupunkitilaa. Rakennukset ovat lähtökohtaisesti suojeltuja ja ne sijaitsevat alueilla, joita pidetään kansallisesti merkittävänä rakennettuina kulttuuriympäristöinä. Tiloilla voidaan katsoa olevan myös kansallista merkitystä.

Kaupungilla on toimintansa kannalta, tilojen käytön ja säilyttämisen näkökulmasta selkeä peruste ja tarve edistää tilojen käyttöä niin, että kaupungin toimintaan ja tehtäviin liittyvät tavoitteet voidaan täyttää. Yhtiön hallinnointiin siirrettäväksi harkittavien tilojen ja rakennusten sekä alueiden osalta on selvää, että tilat ovat sekä julkisessa että osin kaupallisessa käytössä. Kaupallinen käyttö on edellytys sille, että tiloja voidaan pitää avoinna ja rakennuksia ylläpitää asianmukaisesti. Alueiden eriyispiirteet ja tilat asettavat rajoitteita käyttäjäkunnalle, mutta vuokralaiset tiloihin voidaan valita avoimesti ja valikoimatta niin, että tiloja tarjotaan vapaalle asiakaskunnalle tilojen käyttötarkoituksen huomioiden. Kaupallinen toiminta torialueilla, kauppiastaloissa ja kauppahalleissa on kaupungin julkisten tehtävien välttämätöntä liitännäistoimintaa.

Edellä mainituin perustein voidaan lähtökohtaisesti arvioida, että yhtiön hallinnoimiksi suunniteltujen tilojen osalta tiloihin kohdistuva julkinen rahoitus, siltä osin kuin tiloja ei hyödynnetä kaupallisesti, ei muodostu valtiontueksi kaupallisille toimijoille, kun kaupalliset toimijat valitaan objektiivisin perustein ja vuokralaisilta peritään kaupallisten tilojen menoja vastaava vuokra.

Lisäksi voidaan arvioida, että toiminnan vaikutukset ovat lähtökohtaisesti niin paikallisia, ettei tilojen vuokraamisella ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tätä tukee myös vuokrausmalli, joka ei johda valikointiin vuokralaisten välillä.

Kilpailuneutraliteetti ja kuntalain sääntely

Lähtökohtana tilavuokrauksen osalta on kuntalaissa toiminnan yhtiöittäminen tilanteessa, jossa toimintaan ei liity 127 §:n mukainen poikkeusperuste, eikä kyse ole 126 §:n 2 momentin mukaisesta toiminnasta. Kilpailuneutraliteettisääntely edellyttää, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta hinnoitellaan markkinaehtoisesti.

Järjestämällä toiminnot niin, että rakennusten hallinnointi keskitetään yhteen osakeyhtiöön, voidaan toimintojen läpinäkyvyyttä lähtökohtaisesti lisätä. Niin ikään voidaan arvioida, että toiminnan tapahtuessa ainakin osin kilpailutilanteessa markkinoilla, tehtävä on kuntalain peruslähdekohdan mukaisesti kuitenkin annettava osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kuntalain 127 §:n mukainen vuokrapoikkeus (5-kohta) ei ainakaan kaikilta osin sovellu suunnitellun toimintamallin mukaiseen tilavuokraukseen (psl. esimerkiksi tilanteissa, joissa kyse on käyttöoikeussopimuksen kilpailuttamisesta).

Toisaalta on selvää, että rakennukset ja niiden kunnossapitotarpeet ja kunnossapidon taso eivät liity pelkästään elinkeinotoimintaan, vaan kyse on merkittäviltä osin kunnan tehtävien ja tavoitteiden hoitamisesta. Rakennuksia ei ylläpidetä elinkeinotoimintaa varten, vaan tilavuokraus on välttämätöntä liitännäistoimintaa. Kilpailuneutraliteetin kannalta olennaista on, että siltä osin kuin tiloja vuokrataan ulkopuolisille tahoille, vuokratason pyritään asettamaan markkinaehtoisesti. Rakennusten kahtalaisen käyttötarkoituksen ja rakennusten erityispiirteiden voidaan lähtökohtaisesti arvioida, että rakennuksissa olevien liiketilojen osalta markkinaehtoisesta hinnoittelusta voidaan parhaiten varmistua avoimella tarjouskilpailuilla tai asettamalla / määrittelemällä vuokra kaupallisen toiminnan kustannusosuuden perusteella, sopivaa erikseen määriteltävää objektiivista jakotapaa käyttäen.

Yhtiö vuokraa tilat kaupungilta ja edelleen vuokraa ne alueiden kehitystarpeet, elinvoimaisuuden sekä rakennusten ja tilojen soveltuvuuden huomioiden niin, että tilat vuokrataan ensisijaisesti aina avoimen kilpailun perusteella valikoimattomalle käyttäjäkunnalle. Huomioiden lisäksi, että yhtiön toiminta ei ole laajentuvaa eikä yhtiö ei tarjota tiloja valikoiden vuokralaisille vaan kilpailun perusteella, voidaan lähtökohtana pitää, että kyseessä ei ole sellainen menettely tai toiminnan rakenne, joka olisi omiaan vääristämään kilpailua.

Varmistustoimenpiteet

Varmistustoimenpiteet

- Hallinnonin yhtiöittäminen erillisyyhtiöön: eriyttämällä kaupunkistrategian kannalta tärkeät kehittämiskohteet ja niillä sijaitseva erilliseen yhtiöön voidaan taata toiminnan läpinäkyvyys
 - Toimintaa voitaisiin mahdollisesti harjoittaa myös nykymallin mukaisesti osana kaupungin toimintaa. Tätä voitaisiin hallinnollisesti selkeämpänä mallina tilanteessa, jossa rakennuksia käytetään sekä julkiseen ei-taloudelliseen tarkoitukseen elinvoimakeijänä sekä kaupalliseen liitännäistoimintaan. Saatujen taustatietojen perusteella yhtiömalli on kuitenkin aiemmin valittu etenemismalliksi ja toisaalta toimintaa harjoitetaan jo osin nykyisin yhtiömuodossa (Leijona Oy).
- Yhtiön tehtävien ja tavoitteiden kirjaaminen yhtiön perustamisasiakirjoihin ja keskeisiin yhtiöoikeudellisiin asiakirjoihin (yhtiöjärjestys) sekä yhtiön ja kaupungin välillä tehtävään sopimukseen
- Yhtiön tehtävien auki kirjoittaminen päätöksissä (kaupungin päätöksenteko)
 - Päätöksessä on kuvattava yhtiön tehtävät, toiminnan tavoitteet sekä kaupungin ja yhtiön välinen suhde
 - Lisäksi päätöksessä olisi suositeltavaa kuvata yhtiön toimintaan liittyvät rajoitteet (toiminta ei laajentuvaa)
- Yhtiön toiminnan tukeminen esimerkiksi yhtiön toiminnan ohjaamisessa (esimerkiksi epävirallinen hallinnollinen elin)
- Tilojen käyttöperiaatteiden objektiivinen määrittely ennen vuokralaisten valintaa
 - Tilat vuokrataan vapaalle asiakaskunnalle määriteltyyn käyttötarkoitukseen
- Toimenpiteet, joilla esimerkiksi tilavuokralaisten valinta tehdään, on perusteltu toteuttaa läpinäkyvästi ja avoimesti tilan käyttötarkoituksen ja alueen käyttötavoitteet sekä kaupungin tavoitteet huomioiden (kirjaus yhtiön ja kaupungin välisiin sopimuksiin)
- Vuokralaisten valinta kilpailun perusteella (avoin hakumenettely/kilpailutus tai käyttöoikeussopimus)

Vuokran määrittely ja kustannusten jako

Tiloista vuokralaisilta perittävän vuokran tulee olla mahdollisimman lähellä markkinaehtoista vuokratasoa. Rakennusten kulujen osalta tulee ottaa huomioon se osa, joka vastaa kilpailuilla markkinoilla harjoitetun toiminnan osuutta, eli varsinaista vuokralaistoimintaa. Koska rakennuksia käytetään sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, rakennuksiin liittyvä julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan vain siinä määrin, kuin se kattaa taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset.

Kaupungin tulisi soveltuvalla objektiivisella tavalla määritellä, miltä rakennusten ja tilojen kunnossapidosta aiheutuvat menot liittyvä vuokralaiskäyttöön ja miltä osin julkiseen / muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Taloudelliseen toimintaan liittyvät kulut tulisi kattaa vuokralaisilta saaduilla vuokratuloilla. Vuokra voidaan määritellä ennakoita ennen vuokrausta koskevaa ilmoitusta tai vuokra voi määräytyä tarjottujen vuokrien perusteella. Vuokralla tulisi kattaa vuokralaistilojen kulut ja riittävä kate.

Ylijäävän rahoitustarpeen osalta kaupunki on harkinnut vaihtoehtoisena tapana joko perustettavan yhtiön toiminnan tukemista tai vaihtoehtoisesti vuokratason asettamista siten, että yhtiöltä perittäisiin vuokrana taloudellista toimintaa / vuokralaistoimintaa vastaava vuokra, ja kaupunki vastaisi rakennusten/tilojen muusta rahoitustarpeesta. Jälkimmäistä tapa voitaisiin näkemyksemme mukaan pitää lähtökohtaisesti selkeämpänä mallina, koska kustannusten jakautumista ei-taloudellisiin tarpeisiin ja taloudelliseen liitännäistoimintaan koskeva arviointi on kuitenkin tehtävä kaupungin toimesta.

Vuokralaisten valinta

Vuokralaiset tiloihin tulisi valita avoin periaattein ja kilpailutusten perusteella.

Vaihtoehtoisesti on mahdollista harkita tilojen käyttöoikeuden kilpailuttamista käyttöoikeussopimuksina. Suhteellisen vakiintuneessa kansallisessa oikeuskäytännössä (mm. MAO: 914/15, 68/16, 536/16) markkinaoikeus on pitänyt hyväksyttävänä kilpailuttaa oikeuden pitää kahvilaa tai ravintolaa rakennuksen yhteydessä käyttöoikeussopimuksena. Toisaalta voidaan arvioida, että käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkkien ei välttämättä voida kaikissa tapauksissa tai kaikkien tilojen osalta katsoa täyttyvän. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla hankintayksikkö siirtää palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle. Siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Hankintaoikeudelliset kysymykset

Sidosyksikköasemaan liittyvän poikkeusperusteen soveltumisesta on olemassa vain vähäisissä määrin käytäntöä, ja Carbotermo-poikkeuksen soveltamiseen liittyy epävarmuustekijöitä. Jos poikkeus ei sovellu, kaupunki ei voi tehdä yhtiöltä hankintoja.

Kaupungin tavoitteena on, että rakennusten hallinnoinnin ohella perustettava yhtiö vastaisi rakennusten ja aleuiden elinvoimaisuuden kehittämisestä muun muassa erilaisin tapahtumin, kaupungin määrittelemien tavoitteiden ja lähtökohtein perusteella. Kaupunki hankkisi palvelut yhtiöltä.

Yhtiön hankintaoikeudellista asemaa koskevia kysymyksiä ja reunaehtoja on läpikäyty aiemmassa selvityksessämme valtioneuvoston ja kilpailuoikeudellisten kysymysten ohella. Kaupungin mahdollisuus hankkia yhtiöltä palveluita ilman kilpailutusvelvollisuutta riippuu ratkaisevalla tavalla yhtiön sidosyksikköasemasta ja sen edellytyksistä. Lähtökohtaisesti tilanteessa, jossa yhtiön palvelutuotanto suuntautuu muihin tahoihin kuin määräysvaltaa käyttävään hankintayksikköön (ja yli sallitun ulosmyyntirajan), kyseessä ei ole sidosyksikkö.

Suunnitellussa toimintamallissa kaupunki kuitenkin velvoittaisi sopimuksella yhtiön tuottamaan tiloihin liittyviä vuokrauspalveluita. Unionin (/yhteisöjen) tuomioistuimen Carbotermo-ratkaisun (C-340/04) perusteella jos hankintayksikön ja sidosyksikön välisessä sopimuksessa sopimuksen kohteeksi on määritelty ulkopuolisiin henkilöihin kohdistuva toiminta, ulkopuoliset tahot voivat ainakin tietyissä tilanteissa rinnastua määräysvaltaa käyttävään hankintayksikköön. Ratkaisun mukaan ”sen yrityksen, jonka kanssa hankintasopimus tehdään, huomioon otettavia toimintoja ovat nimittäin kaikki ne, joita kyseinen yritys harjoittaa hankintaviranomaisen kanssa tehdyn hankintasopimuksen yhteydessä vastaanottajan henkilöydestä riippumatta, eli oli sitten kyseessä hankintaviranomainen itse tai palvelujen käyttäjä. On merkitykseltä, kuka suorittaa maksun kyseiselle yritykselle, eli suorittaako sen yrityksen omistava julkisyhteisö vai suorittavatko sen ulkopuoliset käyttäjät, joille palvelu on tarjottu jälleenmyyntioikeuden tai muun kyseisen julkisyhteisön luoman oikeudellisen suhteen perusteella.”

Carbotermo-ratkaisun soveltuvuudesta on olemassa vain vähäisissä määrin käytäntöä ja yleisenä periaatteena voidaan pitää, että poikkeus soveltuu ainakin viranomais- ja hankintayksikön järjestämistä hankintoihin kuuluvien tehtäviin.

Suunnitellussa toimintamallissa Carbotermo-ratkaisun mukaisen poikkeuksen soveltaminen tulisi huomioida yhtiön perustamista koskevassa päätöksenteossa, yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiön ja kaupungin välillä laadittavassa sopimuksessa. Yhtiön tehtäviä koskevan sopimuksen ohella tulisi varmistua myös mm. siitä, että:

- Kaupunki hankkii yhtiöltä vain sellaisia palveluita, jotka liittyvät yhtiölle määriteltyyn ja annettuun tehtävään.
- Yhtiö ei pyri laajentamaan toimintaansa. Vuokraustoiminnan ulkopuolella yhtiö tuottaa palveluita vain kaupungille.
- Kaupunki ohjaa aktiivisesti yhtiön toimintaa tavoitelähtöisesti.



© 2020 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.

