

Vaasan hallinto-oikeudelle

PL 204 (Korsholmanpuistikko 43)
65101 VAASA

Asia Lausunto Vaasan hallinto-oikeudelle koskien Unto Ylitalon kunnallisvalitusta Kannuksen kaupunginvaltuuston päätöksestä 23.9.2024 § 35 / diaarinumero 1493/2024

Lausunnon antaja Kannuksen kaupunki

Lausunto

Kannuksen kaupunginhallitus antaa Vaasan hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon kunnallisvalituksesta asiassa 1493/2024.

Valituksessa on esitetty, että kaupunginvaltuuston päätöksessä ei ole yksilöity vastavakuutena annettavien panttikirjojen euromäärää, eikä sitä, mihin kiinteistöön panttikirjat kiinnitetään, jotta voisi todentaa, vastaako kaupunginvaltuuston hyväksymä vastavakuus myönnetyn takauksen määrää.

Kuntalain 129 §:n mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei myöskään saa antaa lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävästi vastavakuuksilla. Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.

Kuntalakiä koskevasta hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin riittävästi vastavakuuksilla tarkoitetaan sitä, ettei vaadittavien vastavakuuksien tarve katta koko takaukseen liittyvää riskiä, vaan kunnan riskienhallinnan näkökulmasta riittävän osan. Hallituksen esityksestä käy myös ilmi, että riskin

todennäköisyys ja laajuus vaikuttavat yleisesti takauksen myöntämisen edellytyksiin, kuten myös takauksen hintaan. (HE 268/2014 vp. s. 230).

Vastavakuutena annettavien panttikirjojen euromäärää ei ole yksilöity siitä syystä, että kaupunginvaltuusto päätti antaa omavelkaisen takauksen tarjouskilpailun jälkeen yksilöitäville, enintään 2 000 000 euron suuruiselle lainalle ja enintään 500 000 euron suuruiselle yritystodistusohjelmalle. Näin ollen tarkka takausvastuu on tiedossa vasta, kun laina on kilpailutettu ja lainan rahoittaja valittu. Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaan takauksen vastavakuudeksi Kannuksen Kaukolämpö Oy antaa riittävän määrän kiinteistöön vahvistettujen kiinnitysten panttikirjoja.

Kaupunginvaltuuston päätöksessä edellytetään takausjärjestelyltä, että Kannuksen Kaukolämpö antaa vastavakuudeksi riittävän eli takaussummaa vastaavan määrän omistamaansa kiinteistöön vahvistettuja panttikirjoja. Kaupunki hyväksyy vastavakuuden ennen takauksen voimaantuloa ja varmistaa, että vakuus on arvoltaan riittävä päätöksen mukaisesti. Tällöin kaupunginvaltuusto saa myöntämälleen takaukselleen 100-prosenttisen eli koko takaussummaa vastaavan vastavakuuden, joka näin ollen kiistatta kattaa Kannuksen kaupungin riskienhallinnan näkökulmasta riittävän osan myönnetystä takauksesta. Kaupunginvaltuuston päätös ei siten tältä osin ole lainvastainen, eikä valtuusto ole ylittänyt toimivaltaansa.

Valituksessa on esitetty, että kaupunginvaltuusto ei määritellyt tarkasti antamansa takauksen kohteena olevan lainan korkoprosenttia eikä laina-aikaa, eikä yksilöinyt, mille tai kenelle rahoittajalle takaus Kaukolämpöyhtiön lainasta myönnetään.

Kaupunginvaltuusto päätti antaa omavelkaisen takauksen tarjouskilpailun jälkeen yksilöitäville, enintään 2 000 000 euron suuruiselle lainalle ja enintään 500 000 euron suuruiselle yritystodistusohjelmalle sekä niiden liitännäiskustannuksille. Lainojen antajat, korkoprosentit sekä enintään 2 000 000 euron suuruisen lainan laina-aika ovat tiedossa vasta tarjouskilpailun jälkeen. Rahoituslaitokset ovat ilmoittaneet, että kaupungin takaus vaikuttaa lainan korkomarginaaleihin alentavasti, minkä vuoksi kaupunginvaltuusto päätti takauksesta jo ennen lainojen kilpailutusta. Kaupunginvaltuuston toimivallassa ei ole määritellä Kannuksen Kaukolämpö Oy:n kilpailuttamien lainojen korkotasoa eikä laina-aikaa. Myöskään kuntalaki ei edellytä, että takausta myönnettäessä kunnan tulisi asettaa rajoja antamansa

takauksen kohteena olevan lainan korolle tai laina-ajalle, tai että lainanantaja tulisi olla takauksen myöntövaiheessa kunnan tiedossa. Näin ollen kuntalaki ei estä sitä, että kaupungin takauksesta tehdään päätös jo ennen kuin takauksen kohteena olevaa lainaa koskevat yksityiskohdat ovat tiedossa. Kaupunginvaltuuston päätös ei tältäkkään osin ole lainvastainen, eikä valtuusto ole ylittänyt toimivaltaansa.

Valituksessa on lisäksi esitetty, ettei kaupunginvaltuustolle ole selvitetty, onko kyseessä EU:n valtioneuvoston päätösten mukainen tuki.

Kuntalain 129 §:n mukaan kunnan on otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan 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.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Komissio on antanut tiedonannon (2008/C155/02, jäljempänä "takaustiedoksianto") SEUT 107 ja 108 artiklan soveltamisesta takauksiin valtioneuvoston. Tiedonannon 3.2 -kohdan mukaan seuraavien edellytysten (kohdat a-d) täyttyminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtioneuvoston tuki ole valtioneuvoston tuki:

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

Tiedonannossa todetaan, että jos jokin edellä mainituista edellytyksistä ei täyty, se ei tarkoita, että tuki katsottaisiin automaattisesti valtioneuvoston tukiksi.

Edellä esitetyn neljän takaustiedonannon mukaisen kriteerin osalta taloudellisten vaikeuksien arviointi toteutetaan, kuten Komission tiedonannossa yhteisön suuntaviivoiksi valtioneudesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (2004 EUVL C 244, s. 2.) on todettu. Tiedonanto on sittemmin kumottu uudemmalla Komission tiedonannolla suuntaviivoiksi koskien valtioneudesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (jäljempänä "Yritystiedonanto", 2014 EUVL C 249, s. 1.).

Yritystiedonanto 2.2. kohdan 20 alakohta asettaa vaikeuksissa olevalle yrityksellä neljä kriteeriä, joista yhdenkin täyttyminen osoittaa yrityksen olevan vaikeuksissa oleva yritys myös Takaustiedonannon soveltamisalan puitteissa:

- a) On kyse yhtiöstä, jonka osakkaiden vastuu on rajattu ja joka on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi. Näin on silloin, kun kertyneiden tappioiden vähentäminen rahastoista (ja kaikista muista yhtiön omiin varoihin tavallisesti luettavista eristä) johtaa negatiiviseen kumulatiiviseen määrään, joka on suurempi kuin puolet merkitystä osakepääomasta.
- b) On kyse yhtiöstä, jossa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta yhtiön velasta ei ole rajattu ja joka on menettänyt yli puolet tilinpäätöksen mukaisista omista varoistaan kertyneiden tappioiden vuoksi.
- c) Yhtiö on asetettu yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi tai se täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset yleistäytäntöönpanomenettelyyn asettamiselle velkojien pyynnöstä.
- d) On kyse yhtiöstä, joka ei ole pk-yritys, ja kahden viime vuoden ajan:
 - yrityksen velkaantumisaste on ollut yli 7,5 ja
 - yrityksen käyttökatteen (EBITDA) suhde nettorahoituskuluihin on ollut alle 1,0.

Lisäksi Yritystiedonannossa todetaan, että yritys ei saa olla vastaperustettu, ts. perustettu viimeisen kolmen vuoden aikana, jotta siihen voidaan soveltaa kyseisiä kriteerejä.

Kaupunginvaltuuston takauspäätöksessä todetaan, että yhtiö on vakavarainen, eli se ei ole taloudellisissa vaikeuksissa. Sama ilmenee Kannuksen Kaukolämpö Oy:n vuoden 2023 tilinpäätöksestä, jossa tulos on ollut noin 6.000 euroa, kun se on edellisenä tilikautena 2022 ollut n. 188.000 euroa.

Komission tiedonannon 3.2 kohdan b alakohdassa mittaamista täsmennetään siten, että takaus liittyy tiettyyn rahoitustoimeen, sille on asetettu

kiinteä enimmäismäärä ja sen voimassaoloaika on rajoitettu. Molemmat myönnetyt takaukset liittyvät tiettyyn rahoitustoimeen. Päätöksestä ilmenee, että Kannuksen kaupunginhallituksen mukaan pitkäaikaisella lainalla maksetaan pois nykyinen kaupungin takaama n. 1.075.000,00 euron suuruisen laina sekä rahoitetaan vuosien 2024–2025 aikana tehtävät investointisuunnitelman mukaiset investoinnit, joita ovat aurinkosähköjärjestelmä, ORC-laitteisto ja ohjauskeskuksien uusiminen. Lisäksi Kannuksen kaupunki antaa Kannuksen Kaukolämpö Oy:lle 100 % omavelkaisen takauksen enintään 500 000 euron suuruiselle Kuntarahoituksen yritystodistuslainalle, jolla tarvittaessa katetaan yhtiön lyhytaikaista, enintään yhden vuoden rahoitustarvetta. Myös takausten laajuus on myöntämishetkellä asianmukaisesti mitattu eli niille on asetettu kiinteä enimmäismäärä, sillä kaupunginvaltuusto päätti antaa omavelkaisen takauksen tarjouskilpailun jälkeen yksilöitävälle, enintään 2 000 000 euron suuruiselle lainalle ja enintään 500 000 euron suuruiselle yritystodistusohjelmalle sekä niiden liitännäiskustannuksille ja päätti, että takausvastuu on voimassa niin kauan, kunnes kaikki päävelkasitoumuksen mukaiset velallisen vastuut on lopullisesti ja peruuttamattomasti maksettu luotonantajalle takaisin ja että yritystodistusohjelman takausvastuu on voimassa toistaiseksi.

Edellä mainitun mukaisesti takaukset on rajattu tiettyyn enimmäismäärään ja ne kohdistuvat kiinteään rahoitustoimeen. Myös niiden voimassaolo on rajattu siihen asti, kunnes kaikki päävelkasitoumuksen mukaiset velallisen vastuut on lopullisesti ja peruuttamattomasti maksettu luotonantajalle takaisin ja että yritystodistusohjelman takausvastuu on voimassa toistaiseksi. Selvyyden vuoksi todettakoon, että yritystodistusohjelma on lyhytaikainen, ja päätöksestä erikseen ilmenee, että omavelkaisella takauksella katetaan yhtiön lyhytaikaista, enintään vuoden kestävä rahoitustarvetta.

Hallituksen esityksen mukaan kunnan ottamasta riskistä olisi yleensä perittävä takauksen kohteena olevaan määrään perustuva asianmukainen takausmaksu. Mikäli takauksesta maksettu hinta on vähintään yhtä korkea kuin vastaava rahoitusmarkkinoilla esiintyvä takauksen viitemaksu, takaus ei ole tukea. (HE 268/2014 vp. 43–44). Takauksesta maksetaan markkinaperusteista hintaa, sillä kaupunginvaltuusto päätti periä siitä kaupunginvaltuuston 2.12.2019 § 44 päätöksen mukaisesti käsittelymaksuna 350 euroa ja takausprovisiota 0,15 %. Takausprovisiota peritään takauksen voimassaolo aikana vuosittain jäljellä olevasta lainapääomasta.

Kaupunginvaltuusto päätti myöntää takaukset 100 % omavelkaisina takauksina, koska esimerkiksi Kuntarahoitus ei myönnä lainaa ilman kaupungin 100 %:sta takausta. Komission tiedonannossa luetelluista edellytyksistä on todettu, että jos jokin niistä ei täyty, ei se automaattisesti tarkoita sitä, että takaus katsotaan valtioneuoksi. Lisäksi esimerkiksi Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että tuki samaan konserniin kuuluville yhteisöille voi ylittää 80 prosentin rajan, jos kokonaisuutena tarkastellen järjestelyä voidaan pitää markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisena (Enemalta C 32/2010). On myös huomattava, ettei Kuntarahoituksen myöntämien lainojen takauksiin tyypillisestikään sovelleta 80 %:n rajaa, vaan myös 100%:n takaukset katsotaan hyväksyttäviksi toiminnan ja investointien kohdistuessa lakiperusteiseen toimintaan.

Kaupunginvaltuusto on siis päätöstä tehdessään samalla selvittänyt mahdollisen valtioneuuden olemassaoloa. Asiassa on ollut siinä määrin selvää, että takaus ei sisällä valtioneuuta, että Kannuksen kaupungilla ei ole myönnettävän omavelkaisen takauksen osalta ilmoitusvelvollisuutta komissiolle. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole tältäkin osin lainvastainen, eikä valtuusto ole ylittänyt toimivaltaansa.

Valituksessa esitetään valitusperusteena valtuutettu Piia Rautiolan esteellisyys yleisen luotettavuuden näkökulmasta ja viitataan Rautiolan hallitusjäsenyyksiin Kannuksen Kaukolämpö Oy:ssä sekä Korpelan Voiman kuntayhtymässä. Kannuksen Kaukolämpö Oy on Korpelan Voiman kuntayhtymän osakkuusyhtiö.

Kuntalain 97 §:n mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka *koskee henkilökohtaisesti* häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Näin ollen valtuutetun esteellisyysperusteet ovat selvästi lievemmät kuin muita luottamushenkilöitä ja toimielimiä koskevat perusteet (HE 268/2014 vp s. 209). Asia koskee säännöksessä tarkoitettuun tavoin henkilökohtaisesti valtuutettua tai hänen läheistään silloin, kun asialla on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai hänen läheisensä asemaan (HE 268/2014 vp s. 106, Harjula, Prättälä 2023, s. 658). On joka tapauksessa selvää, ettei esimerkiksi hallintolain 28 § 1 mom. 5-kohdassa tarkoitettua ns. yhteisöjäviä tai muitakaan ko. säännöksen mukaisia perusteita sellaisinaan sovelleta valtuutettuun tämän osallistuessa asian käsittelyyn valtuustossa. Esteellisyyskynnys määrittyy näissä tilanteissa puhtaasti kuntalain 97 §:n perusteella.

Myöskään kuntalain tulkinnan (Harjula, Prättälä 2023, s. 687) sekä KHO:n ratkaisukäytännön (esimerkiksi 1986 II 32) mukaan yhteisön hallintoelimen jäsenyys ei tee valtuutettua esteelliseksi käsittelemään yhteisöä koskevaa asiaa. Esteellisyyttä ja vetäytymistä asian käsittelystä ei yleensäkään voi perustaa pelkkiin subjektiivisiin oletuksiin, vaan luottamuksen henkilön puolueettomuuteen tulee olla vaarantunut riittävän objektiivisella tasolla. Yleisen luottettavuudenkaan näkökulma (hallintolain 28 § 1 mom. esteellisyysperusteista lähinnä 7-kohdan ns. yleislausekejäävi) ei ole lain mukainen valtuutetun esteellisyysperuste valtuustossa. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, vaikka edellä mainittu valtuutettu on itse epäilyt olevansa esteellinen.

Valituksessa on lisäksi esitetty päätöksen täytäntöönpanokielltoa koskeva vaatimus. Hallinto-oikeus on jo määrännyt täytäntöönpanokiellon asiassa.

Kannuksen kaupungin hallintosäännön 23 § kohdan 9 mukaan kaupunginhallitus päättää selityksen antamisesta valtuuston päätöksestä tehtyyn valitukseen.

Kaupunginhallitus toteaa edellä kuvattuihin seikkoihin nojaten, että kaupunginvaltuuston 23.9.2024 § 35 tekemä päätös takauksen myöntämisestä Kannuksen Kaukolämpö Oy:lle ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kaupunginvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole lainvastainen. Kaupunginhallitus pyytää Vaasan hallinto-oikeutta kumoamaan valituksen.

Kannuksessa 21.1.2025

Jussi Niinistö
kaupunginjohtaja

Anja Törmä
kaupunginhallituksen puheenjohtaja