

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Marianne Levonperä

**KIELLETTY VALTIONTUKI JULKISEN JA YKSITYISEN VÄLISISSÄ
KIINTEISTÖKAUPOISSA**

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYS

	sivu
LYHENTEET	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkielman tausta	7
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaus	9
1.3. Tutkimuksen toteutus	10
2. KIELLETTY VALTIONTUKI KOMISSION VALVONNASSA	13
2.1. Kielletyn valtiontuen käsite SEUT 107 (1) mukaan	13
2.1.1. Etu ja valikoivuus	14
2.1.2. Kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	16
2.2. Valtiontukien valvonta ja ilmoitusvelvollisuus SEUT 108 artiklan nojalla	18
2.3. Ilmoitusvelvollisuudesta vapautetut tuet	22
2.3.1. De minimis -asetus eli vähämerkityksinen tuki	22
2.3.2. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus	23
2.4. Takaisinperintä kielletyn valtiontuen seuraamuksena	24
2.4.1. Jäsenvaltion velvollisuus takaisinperiä kielletyt valtiontuet	25
2.4.2. Luottamuksensuojan puute valtiontukien takaisinperinnässä	27
3. KIINTEISTÖKAUPPOJEN TOTEUTUMINEN SALLITUILLA MENETTELYILLÄ	29
3.1. Kielletyn valtiontuen poikkeukset ja vaikutus kiinteistökauppoihin	29
3.1.1. SEUT 107 (2) ja (3) poikkeuksina kiellettyyn valtiontukeen	29
3.1.2. SGEI-palveluiden edellytykset markkinahintaa alhaisemmalle myynnille	31
3.2. Käsitetiedonanto ja maakauppatiedonanto sallittavuuden ohjeena	33
3.2.1. Käsitetiedonanto maakauppatiedonannon korvaajana	33
3.2.2. Tarjouskilpailu ilman ehtoja	35

3.2.3. Ilman tarjouskilpailua myyminen	40
3.3. Markkinataloustoimijaperiaate	43
4. MARKKINA-ARVO SALLITUN JA KIELLETYN RAJALLA EUROOPAN UNIONISSA	45
4.1. Kiinteistökaupan markkinaehtoisuuden arviointi ja edellytykset	45
4.2. Valtiontukisääntöjen etusija ja vaihtoehtoinen arviointimenetelmä	46
4.3. Tarjouksen uskottavuus ja yleiskaavoituksen vaikutus ostajan valintaan	48
4.4. SEUT 107 (3) hyväksyttävä poikkeus markkinahintaa alhaisemmalle myynnille	50
4.5. Finanssikriisin vaikutus markkinahintaan	52
4.6. Markkina-arvon määrittäminen ostokaupoissa	60
5. VALTIONTUKISÄÄNTÖJEN VELVOITTAUVUUS SUOMESSA	63
5.1. Ministeriöiden rooli valtiontukien koordinoinnissa	63
5.2. Valtiontukisäännöt etusija-asemassa kansalliseen lainsäädäntöön nähden	65
5.2.1. Kunnan itsehallinto ja laajan harkintavallan rajoitukset	65
5.2.2. Oikeusperiaatteet ohjaamassa kunnan harkintavaltaa kiinteistökaupoissa	66
5.3. Käypä hinta myymisen ja ostamisen edellytyksenä	67
5.4. Maakauppatiedonannon vaikutus kuntalakimuutokseen	69
5.4.1. Tiedonannon sisältö osana kuntalakia	69
5.4.2. Kuntalakimuutoksen perustelut ja kritiikki	71
5.5. Valtiontukisääntöjen huomiotta jättämisen seuraamuksena virheellinen järjestys	73
5.5.1. Oikeustila ennen kuntalakimuutosta	73
5.5.2. Kuntalakimuutos selkeyttämässä kansallisten tuomioistuimien tulkintaa	78
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	82
LÄHDELUETTELO	85

LYHENTEET

De minimis -asetus	Komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen
EU	Euroopan unioni
EU-tuomioistuin	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
Käsitetiedonanto	Komission tiedonanto (C/2016/2946) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä
Komissio	Euroopan komissio
Maakauppätiedonanto	Komission tiedonanto (97/C 209/03) julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista.
Menettelyasetus	Neuvoston asetus 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä
Ministerineuvosto	Euroopan unionin neuvosto
PL	Perustuslaki (731/1999)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

SGEI-tuki	Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuki
Täytäntöönpanoasetus	Komission asetus (EY) 794/2004 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta
Yleinen ryhmäpoikkeusasetus	Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Marianne Levonperä	
Pro gradu -tutkielma:	Kielletty valtiontuki julkisen ja yksityisen välisissä kiinteistökaupoissa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta	
Valmistumisvuosi:	2018	Sivumäärä: 89

TIIVISTELMÄ:

Kielletty valtiontuki vääristää markkinoita ja kilpailua Euroopan unionissa. Tästä syystä Euroopan komissio valvoo valtiontukia ja voi määrätä jäsenvaltion takaisinperimään yritykselle myönnetty kielletyt valtiontuet. Julkinen taho, esimerkiksi kunta, voi toimia markkinoilla, jos käyttäytyy tavanomaisen sijoittajan tavoin. Kiinteistökaupoissa tämä tarkoittaa sitä, ettei julkinen myy kiinteistöä markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla tai osta kiinteistöä markkinahintaa korkeammalla hinnalla.

Tutkielmassa keskitytään tutkimaan kielletyn ja sallitun rajapintaa julkisen ja yksityisen välisissä kiinteistökaupoissa. Tutkielman päämetodina on oikeusdogmatiikka, kun tutkitaan kiellettyä valtiontukea kiinteistökaupoissa niin kansallisissa kuin ylikansallisissa tapauksissa. Lisäksi tutkielmassa tutkitaan vuonna 2015 voimaantullutta kuntalakiä ja siihen tehtyjä muutoksia kiinteistökauppojen osalta. Kuntalain tutkimisen ja arvioinnin yhteydessä tutkielmassa hyödynnetään myös oikeuspoliittista metodia.

Komissio on nojannut kiinteistökauppojen kielletyn valtiontuen tulkinnassa maakauppatiedonantoon ja vuodesta 2016 alkaen käsitetiedonantoon. Tiedonannot ovat soft law -ohjeita. Jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta noudattaa tiedonantoja, mutta komissio käyttää tiedonantoja arvioidessaan kielletyn valtiontuen mahdollisuutta. Tämä tekee tiedonannoista tärkeitä kiinteistökauppojen sallittuja menettelyohjeita. Maakauppatiedonanto on sulautettu osaksi kuntalakiä. Kuntalaki huomioi myyntikaupat ja vuokrauksen, mutta on puutteellinen ostokauppojen osalta.

Tutkielman tarkoituksena on antaa kattava yleiskuva komission kielletyn valtiontuen tulkinnasta kiinteistökaupoissa ja antaa suuntaviivat siihen, kuinka kiinteistökaupat onnistuvat ilman kiellettyä valtiontukea. Tutkielman tutkimustuloksista on hyötyä sekä julkiselle taholle että yritykselle, sillä kiinteistökauppojen onnistuminen sallitusti on molempien kaupan osapuolien etu.

AVAINSANAT: kielletty valtiontuki, kiinteistökauppa, markkinahinta, maakauppatiedonanto, käsitetiedonanto, kuntalaki

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman tausta

Kielletty valtiontuki vaikuttaa Euroopan unionin sisäkauppaan ja vääristää markkinoita. Tästä syystä Euroopan komissio valvoo, ettei julkinen viranomainen myöntäisi perustetonta kilpailuetua eli kiellettyä valtiontukea tukemalla tiettyä yritystä tai toimialaa.¹ Mikäli valtiontukea on myönnetty, komissio voi määrätä takaisinperinnän yritykseltä². Takaisinperintä voi olla miljardien arvoinen. Vuonna 2016 komissio määräsi Irlannin takaisinperimään yhdysvaltalaiselta teknologiayritykseltä Applelta 13 miljardia euroa veroetuna annettua kiellettyä valtiontukea.³

Kielletty valtiontuki voi olla suoraa tai epäsuoraa tukemista. Kielletty valtiontuki voi olla esimerkiksi suora rahasiirto, veroetu, edullisempi lainan korko, pääomasijoitus, velkojen anteeksianto, vapautus lakisääteisistä maksuista tai omaisuuden myynti markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla – mukaan lukien maa-alueiden ja kiinteistöjen myynti.⁴ Kyseen tulee myös tilanteet, jolloin julkinen viranomainen, esimerkiksi kunta, ostaa maa-alueen tai kiinteistön markkinahintaa korkeammalla hinnalla. Kielletty valtiontuki voi siis olla läsnä niin myynti- kuin ostotilanteissa, kun markkinahinnasta poiketaan.

On huomattava, että valtiontuki ja valtionavustus ovat kaksi toisistaan poikkeavaa käsitettä. Valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi (Valtionavustuslaki 1 §). Valtiontuki puolestaan on tukitoimenpiteenä lähtökohtaisesti kiellettyä ja on markkinavaikutustensa vuoksi komission valvonnan alaisena.⁵ Kun julkinen taho myy kiinteistöjä tai maa-alueita yritykselle, julkisen tahon on otettava huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (2007/C 306/01) mukaiset valtiontukisäännöt, jotta kiinteistökauppa onnistuisi ilman kiellettyä valtiontukea⁶.

¹ Ojala 2011: 562.

² Parikka & Siikavirta 2010: 99.

³ Euroopan komissio 2016.

⁴ Alkio 2010: 22.

⁵ Ojala 2011: 562.

⁶ EUVL C 306 17.12.2007.

Kielletty valtiontuki on määritelty SEUT 107 (1) artiklassa ja kaikkien artiklassa mainittujen perusteiden on täytyttävä, jotta kyse on kielletystä valtiontuesta. Kielletyn valtiontuen määritelmään ja soveltamiseen syvennytään luvussa kaksi tarkemmin.

Tutkielmassa tarkastellaan kiellettyä valtiontukea julkisen ja yksityisen välisissä kiinteistökaupoissa. Tutkimuksen toteutuksen kannalta on olennaista määritellä kiinteistö ja se, mitä kiinteistökaupoissa tutkimuksessa tarkoitetaan. Tilastokeskus (2018) määrittelee, että kiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistörekisteriin kiinteistönä merkittyä maa- tai vesialueen omistuksen yksikköä. Lisäksi kiinteistöön kuuluvat sillä sijaitsevat kiinteistön omistajan omistamat rakennukset ja kiinteät laitteet.⁷

On huomattava, että kiinteistön käsite ei ole yksiselitteinen ja riippuu myös kontekstista. Esimerkiksi arvonlisäverolaissa (1993/1501) kiinteistö on määritelty hyvin tarkasti nimenomaan arvonlisäveron näkökulmasta. AVL 28 § mukaan kiinteistönä pidetään: a) tiettyä maa-alaa maan pinnalla tai sen alla, johon voi syntyä omistus- ja hallintaoikeus; b) rakennusta tai rakennelmaa, joka on perustettu kiinteästi maaperään merenpinnan ylä- tai alapuolella ja jota ei voida helposti purkaa tai siirtää; c) rakennukseen tai rakennelmaan asennettua ja siihen kiinteästi kuuluvaa osaa, jota ilman rakennus tai rakennelma on puutteellinen, d) osaa, laitetta tai konetta, joka on asennettu pysyvästi rakennukseen tai rakennelmaan ja jota ei voida siirtää tuhoamatta tai muuttamatta rakennusta tai rakennelmaa.

Edeltävien määritelmien valossa kiinteistöllä voidaan ymmärtää vähintään tarkoitettavan maa-alueen ja sillä olevia rakennuksia ja muuta kiinteää omaisuutta. Täten tässä tutkielmassa julkisen ja yksityisen välisillä kiinteistökaupoilla tarkoitetaan myös maakauppoja ja maanvuokrasopimuksia⁸. Tekstin soljuvuuden takaamiseksi kiinteistökaupan käsitettä käytetään yläkäsitteenä kattamaan myös kyseisiä kauppatilanteita.

⁷ Tilastokeskus 2018.

⁸ ks. Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaus

Tutkielmassani tarkastelen sallitun ja kielletyn rajapintaa ja tutkin, milloin kiinteistökaupoissa on mukana kiellettyä valtiontukea. Tutkielma pyrkii antamaan vastauksen siihen, millä edellytyksillä kiinteistökauppa onnistuu sallitusti. Lisäksi tutkielma kohdistuu tarkastelemaan kiinteistökauppoja, joissa sallittavuus on jäänyt tulkinnanvaraiseksi.

Tutkielman on tarkoituksena toimia apuna julkisille viranomaisille, yksityisille kauppakumppaneille ja muille kiinteistökaupoista kiinnostuneille ohjeena valtiontukien soveltamisesta kiinteistökaupoissa. Tutkielma pyrkii antamaan kattavan kokonaiskuvan vallitsevasti kotimaisesta ja ylikansallisesta lainsäädännöstä ja eri oikeusasteiden tulkinnasta. Kiinteistökauppojen onnistuminen ilman lisäselvityksiä on tärkeää sekä julkiselle että yksityiselle sektorille, sillä komission tutkinta valtiontukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille voi kestää vuosia. Esimerkiksi tapauksessa Ruotsi v. komissio (C35/2006) ensimmäisen ja toisen päätöksen välillä on noin viisi vuotta⁹. Erityisesti valtiontukea vastaanottaneelle yritykselle kielletyn valtiontuen vastaanottaminen ja siitä johtuva takaisinperintä voi johtaa taloudellisiin ongelmiin¹⁰.

Kunnan ja yksityishenkilön välisiin kiinteistökauppoihin ei sovelleta valtiontukisäännöksiä ja siten tällaiset kauppatilanteet rajautuvat tutkielman ulkopuolelle¹¹. Tutkielman keskiössä ovat kiinteistökaupat myynti- ja ostotilanteissa julkisen tahon ja yrityksen välillä. Tutkielma rajaa ulkopuolelle muut kielletyn valtiontuen tukimuodot, kuten verotuksen, perusteellisemmasta tarkastelusta. Muiden tukimuotojen tarkastelua hyödynnetään esimerkiksi kielletyn valtiontuen määrittelyssä. Tutkielman rajallisuuden vuoksi ei kuitenkaan ole mahdollista perusteellisemmin tutkia muita tukimuotoja.

Tutkielma hyödyntää sekä kansallisia että ylikansallisia oikeustapauksia. Tutkielma pyrkii kattavaan näkökulmaan EU-alueelta. Kaikkien mahdollisten komission päätösten ja oikeustapauksien pohdinta ei ole tutkielman rajallisuuden vuoksi mahdollista, joten tut-

⁹ Ruotsi v. komissio (C35/2006).

¹⁰ Parikka & Siikavirta 2010: 99; Parikka & Siikavirta 2010: 125.

¹¹ Kuntaliitto 2016.

kielmaan on ensisijaisesti valittu tapaukset, joita esimerkiksi komissio hyödyntää tulkinnassaan. Kansallisista tapauksista on valikoitu uusimpia ja KHO tulkinnan vuoksi mielenkiintoisia tapauksia.

1.3. Tutkimuksen toteutus

Tutkielman metodina on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen metodi. Oikeusdogmaattisella metodilla tutkitaan voimassaolevaa oikeutta ja sen sisältöä. Oikeusdogmatiikka tulkitsee normilauseita ja sen ajatussisältöä.¹² Tutkielmassani käytän oikeuskirjallisuutta, oikeudellisia artikkeleita, virallislähteitä ja analysoin komission päätöksiä sekä EU:n tuomioistuimien ja kansallisten tuomioistuimien ratkaisuja. Hallituksen esityksen avulla syvennytään kuntalakimuutoksen tausta-ajatuksiin. Tutkielmassa ovat tärkeässä osassa myös oikeusperiaatteet, sillä ne ovat olennainen osa oikeusnormia ja sen tulkintaa¹³. Tutkielma antaa tulkinta- ja systematisointikannanottoja ja siten nojautuu myös oikeuspoliittiseen metodiin¹⁴.

Tutkielman keskeisenä tarkastelun kohteena on sallitun ja kielletyn menettelyn rajapinta, sillä kun kiinteistökauppojen sallitusta menettelystä poiketaan, saattaa tulla kyseeseen myös kielletty valtioneuvosto. Jotta voimme ymmärtää kiellettyä valtioneuvostoa ja mitä se on, tulee meidän ensin määritellä sen sisältö, jota luku kaksi käsittelee kokonaisuudessaan. Luvussa tulkitaan ja syvennytään valtioneuvoston käsitteeseen, jonka SEUT 107 (1) artikla pitää sisällään. Keskiössä ovat erityisesti komission tulkinta artiklan soveltamisesta ja vallitseva EU-oikeuskäytäntö. Luku vastaa kysymyksiin SEUT 107 (1) tulkinnasta ja soveltamisedellytyksistä. Kiellettyyn valtioneuvostoon on myös poikkeuksia, jotka esitellään sallittuina menettelyinä. Lisäksi luvussa tarkastellaan ilmoitusvelvollisuutta ja takaisinperintää SEUT 108 artiklan mukaan.

¹² Hirvonen 2011: 21–23.

¹³ Hirvonen 2011: 22.

¹⁴ Hirvonen 2011: 26.

Teoriaosuuden jälkeen tutkielma siirtyy tarkastelemaan kiinteistökauppojen sallittuja menettelyitä eli tilanteita, milloin kauppa onnistuu ilman kiellettyä valtiontukea eikä kiinteistökauppaa tarvitse silloin ilmoittaa komissiolle. Sallituista menettelyistä keskitytään erityisesti maakauppatiedonantoon (97/C 209/03) ja uudempaan käsitetiedonantoon (C/2016/2946).¹⁵ Lisäksi huomioidaan SGEI-tuet, joiden nojalla on mahdollista myydä markkinahintaa alhaisempaan hintaan, mutta tarkoin edellytyksin.

Valtiontukien soveltaminen ja tulkinta ovat komission yksinoikeus¹⁶. Täten tutkielman neljäs luku keskittyy komission tulkintaan ja EU:n tuomioistuimien ratkaisuihin. Luvussa käsitellään komission päätöksiä kattavasti EU-alueelta, esimerkiksi Alankomaista ja Ruotsista. Luku pyrkii vastaamaan siihen, milloin kielletty valtiontuki tulee kysymykseen kiinteistökauppatilanteissa komission tulkinnan mukaan. Tulkinnanvaraisuus ja erityiset edellytykset ovat luvun keskiössä. Mielenkiintoista on, milloin sallitun raja ylittyy ja mitkä edellytykset vaikuttavat komission tulkintaan SEUT 107 artiklan soveltamisesta.

Luvussa viisi valtiontukisäännöksiä tarkastellaan Suomessa. Kiinteistökauppoja koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön on tullut uudistuksia. Kuntalaki (410/2015) uudistui vuonna 2015 ja sisällytti komission antaman maakauppatiedonannon periaatteet. Maakauppatiedonanto pitää sisällään sallitut myyntimenettelyt, joiden avulla julkinen taho voi myydä maa-alueen ilman kiellettyä valtiontukea¹⁷. Kuntalakiuudistuksen jälkeen, vuonna 2016, komissio antoi käsitetiedonannon. Käsitetiedonanto korvaa aikaisemman maakauppatiedonannon, mutta sisällyttää maakauppatiedonannon liki muuttumattomana¹⁸. Luvussa tutkitaan tiedonantojen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Luvussa viisi käsitellään lisäksi kansallisia oikeustapauksia ja tarkastellaan kansallista valtiontukisääntöjen huomiointia tuomioistuimissa. Erityisesti tarkastellaan tilanteita, joissa kansallinen tuomioistuin tulkitsee kunnan päätöksen syntyneen väärässä järjestyksessä eli on jättänyt valtiontukisäännöt huomioimatta kiinteistökaupoissa.

¹⁵ EYVL C 209 10.7.1997 s. 3–5; EUVL C 262, 19.7.2016, p. 1–50.

¹⁶ Alkio 2010: 311.

¹⁷ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

¹⁸ Käsitetiedonanto C/2016/2946; Alkio & Hyvärinen 2016: 105.

Viimeinen luku kattaa tutkielman johtopäätökset. Luku sisältää yhteenvedon tutkielman löydöksistä sekä antaa suosituksia kiinteistökauppojen onnistumiselle ilman kiellettyä valtiontukea.

2. KIELLETTY VALTIONTUKI KOMISSIION VALVONNASSA

2.1. Kielletyn valtiontuen käsite SEUT 107 (1) mukaan

Euroopan unionin valtiotukisäännöt annetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109. Ennen tätä uudistusta sovellettiin Euroopan yhteisön sopimuksen artikloja 87–89, jotka integroitiin uuteen sopimukseen ilman merkittäviä muutoksia¹⁹. Valtiontuesta säädetään SEUT artiklan 107 kohdassa 1 seuraavaa:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

SEUT 107 (1) artikla ei kuitenkaan määrittele täsmälleen sitä, mitä ovat kielletyt tuet tai tukityypit, joilla kiellettyä valtiontukea myönnetään²⁰. Artiklan sanamuoto jättää hieman varaa tulkinnalle ja kielletyn valtiontuen määritelmä perustuukin suurelta osin EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön²¹. Valtiontuen käsitteen tulkinta on ensisijaisesti EU-tuomioistuimen tehtävä. Tulkinnallisuuden vuoksi komissio on julkaissut vuonna 2016 käsitetiedonannon, joka perustuu keskeisesti tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Komission tarkoitus on selventää sitä, miten komissio tulkitsee oikeuskäytäntöä. Toisin sanoen, valtiotukisääntelyssä tulkitaan laajasti yrityksen, valtion ja tuen käsitettä.²²

SEUT 107 (1) luettelee neljä kriteeriä, jotta kyseessä on kielletty valtiontuki. Kielletyksi valtiontueksi katsotaan sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka täyttävät kielletyn valtiontuen tunnusmerkit: 1) valtio rahoittaa toimenpiteen tai tuki myönnetään valtion varoista, 2) toimenpide on valikoiva, 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla tuensaajaa ja 4) tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.²³

¹⁹ Parikka & Siikavirta 2010: 7.

²⁰ Alkio 2010: 19; Alkio & Hyvärinen 2016: 44.

²¹ Jatkossa käytetään oikeuskäytännössä Euroopan unionin määritelmää valtiontuesta niissä tuomioissa, jotka ovat Euroopan unionin ajalta, Parikka & Siikavirta 2010: 17.

²² Alkio & Hyvärinen 2016: 44–45.

²³ Parikka & Siikavirta 2010: 17–18.

Kaikkien mainittujen kriteerien tulee täytyä, jotta kyse on kielletystä valtiontuesta. Jos peksikin kriteereistä ei täyty, kyse ei ole kielletystä valtiontuesta, vaikka toimenpide perustuisi julkiseen avustukseen. Tunnusmerkit voidaan jakaa kahteen kategoriaan. Ensimmäiset kaksi liittyvät julkisten varojen käyttöön ja kaksi viimeistä tunnusmerkkiä tarkoittavat sitä, minkälaisella tuella on kilpailua haittaavia vaikutuksia.²⁴ Näitä tunnusmerkkejä tulkitaan seuraavaksi yksityiskohtaisemmin.

2.1.1. Etu ja valikoivuus

Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkisia varoja myönnetään yrityksille tukena. Huomattavaa on SEUT 107 (1) sanamuoto ”muodossa tai toisessa”. Kiellettyä valtiontukea ovat suorien rahasiirtojen, joita ei makseta takaisin, lisäksi myös sellaiset toimenpiteet, jotka epäsuorasti tukevat yritystä.²⁵ Kielletyksi valtiontueksi on luokiteltu esimerkiksi valtion pääomasijoitus, edullinen lainan korko tai muut edulliset ehdot lainalle, velkojen, verojen tai sakkojen osittainen anteeksianto, valtiontakaus, alennettu verokanta tai vapautus muista lakisääteisistä maksuista taikka omaisuuden myynti alihintaan²⁶. Nimenomaan kiinteistökaupoissa on kysymys omaisuuden myynnistä ali- tai ylihintaan.

Tiivistetysti voisi ilmaista toimenpiteen olevan kiellettyä valtiontukea silloin, kun se jollakin tapaa rasittaa julkisia varoja joko suoranaisena menona tai pienentyneenä tulona²⁷. Valtio voi kuitenkin toimia markkinoilla niin kauan, kun se käyttäytyy samalla tavalla kuin markkinataloudessa järkevästi toimiva sijoittaja. Tällä markkinataloustoimijaperiaatteella komissio ja EU:n tuomioistuimet tutkivat sitä, onko valtio toiminut markkinaehtoisesti.²⁸ Markkinataloustoimijaperiaatetta käsitellään myöhemmin tarkemmin omassa osiossaan luvussa kolme kiinteistökauppojen sallittujen menettelyiden yhteydessä.

SEUT 107 (1) ”jäsenvaltion ja valtion varoilla” tulkitaan laajasti siten, että tuenmyöntäjänä voi olla mikä tahansa julkinen taho. Julkisen tahon käsitteeseen sisällytetään valtion

²⁴ Parikka & Siikavirta 2010: 17–18.

²⁵ Ojala 2011: 562.

²⁶ Alkio 2010: 22; ks. Raitio 2013: 660.

²⁷ Alkio 2010: 24; Raitio 2013: 668.

²⁸ Parikka & Siikavirta 2010: 24.

lisäksi kaikki paikallis- ja aluehallintoviranomaiset oikeudellisesta asemasta ja nimityksestä riippumatta. Lisäksi julkiseksi tahoksi katsotaan julkiset yritykset ja valtion perustamat tai nimeämät yksityiset elimet jonkin tietyn tuen hallinnoimiseksi. Olennaista on, että kielletty valtiontuki myönnetään julkisista varoista ja julkinen taho on osallistunut valtiontukea koskevaan päätöksentekoon.²⁹ Kunnilla on myös julkisena tahona vastuu huolehtia siitä, että valtiontukisääntöjä noudatetaan päätöksenteossa. Lisäksi on huomattava, että EU:n rahastoista tai muutoin EU:lta saatu rahoitus ei ole kiellettyä valtiontukea vaan kyseessä on tällöin EU:n aluepolitiikan alalla säädelty rahoitus³⁰.

Lisäksi merkitystä on tuensaajan käsitteellä. Valtiontuelle merkityksellistä on lopullinen tuen eli hyödyn saaja. Tuen välikätenä voi olla välittäjäorganisaatio, mutta vain silloin, kun se itse hyötyy tuesta. Tärkeää on siis selvittää, mikä taho tuesta tosiasiaassa hyötyy. SEUT 107 (1) määrittelee tuensaajan yritykseksi tai tuotannonalaksi. Kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt eikä taloudellinen toiminta edellytä voiton tavoittelemista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että voittoa tavoittelemattomat yksiköt ja yksityiset ammatinharjoittajat, esimerkiksi lääkärin ja asianajajan, ovat myös valtiontukien näkökulmasta yrityksiä.³¹ Vaikka yksikkö ei tavoittelisi voittoa, se silti voi kilpailla voittoa tavoittelevien yritysten kanssa ja siksi valtiontukisääntöjä sovelletaan myös niihin³². Valtiontukia tarkastellessa kaikki tunnusmerkit tulee täyttyä myös yrityksen määritelmän osalta:

KHO 2012:105 oli kyse siitä, tuliko valtiontukisäännöt huomioida teollisuuskiinteistön kaupassa, joka oli myyty alihintaan. KHO:n mukaan HAO ei ollut tarkastellut kokonaisuudessa SEUT 107 (1) määritelmää valtiontuesta. KHO totesi ratkaisussaan, ettei valtiontukisääntöjä ollut rikottu kiinteistön myynnissä juuri siitä syystä, että ostaja oli yksityinen henkilö, joka ei harjoittanut taloudellista toimintaa eikä toiminut jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla. Ostaja ei siten ollut SEUT 107 (1) määritelmän mukainen yritys. Täten tapauksessa kyse ei voinut olla valtiontuesta, vaikka muut tunnusmerkit täyttyivät.

Valikoivuus eli selektiivisyys on yksi kielletyn valtiontuen tunnusmerkeistä. Valikoivuuskriteeri on vaikeimpia arviointikohtia, sillä lähes kaikki valtion toimet kohtelevat yrityksiä eri tavoin³³. Kuitenkaan valikoivaa ei ole esimerkiksi yleiset talous-, verotus-

²⁹ Parikka & Siikavirta 2010: 18–19.

³⁰ Raitio 2013: 667.

³¹ Parikka & Siikavirta 2010: 22–23.

³² Mäkilaine 2004: 245.

³³ Alkio 2010: 33.

tai yhteiskuntapoliittiset toimenpiteet, vaikka ne voivat antaa kilpailullista etua, sillä ne ovat yleisiä toimenpiteitä, jotka asettuvat automaattisesti voimaan kaikille yrityksille. Valtiontuki on valikoivaa silloin, kun tukea myöntävät viranomaiset käyttävät harkintavaltaansa sen suhteen, kenelle tukea annetaan. Kun tukea myöntävällä yhteisöllä on harkintavaltaa, jolla se voi vaikuttaa tuen määrään ja myöntämisehtoihin, järjestelyllä voidaan asettaa tietyt yritykset edullisempaan asemaan kuin toiset yritykset.³⁴ Valikoivuus voi olla maantieteellistä, toimialakohtaista tai yrityskohtaista³⁵. Näistä yrityskohtainen valikoivuus on kiinteistökauppojen osalta olennaisimmassa osassa, sillä lopullinen kiinteistökauppa tapahtuu julkisen toimijan ja yhden yrityksen välillä.

2.1.2. Kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Sen lisäksi että kielletyn valtiontuen on annettava yritykselle etua ja se on valikoivaa, sen tulee myös vääristää tai uhata vääristää kilpailua sisämarkkinoilla ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 107 (1) ”vääristää tai uhata vääristää kilpailua” sanamuoto mahdollistaa sen, ettei kilpailun tosiasiallista vääristymää tarvitse osoittaa, vaan riittää, että yksittäisen viranomaistoimenpiteen voidaan katsoa uhkaavan vääristää kilpailua.³⁶ Jos toimenpide antaa yritykselle etua toisiin yrityksiin nähden, sen nähdään vääristävän kilpailua. Kilpailuvaikutuksen arvioinnissa ratkaisee käytännön vaikutus eikä niinkään abstrakti tavoite.³⁷ Käytännössä kilpailu- ja kauppavaikutusta koskevan tunnusmerkin täytyminen ei edellytä kovinkaan suurta näyttöä³⁸.

Tuen katsotaan vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan silloin, kun valtion varoista myönnetty tuki vahvistaa yrityksen asemaa suhteessa muihin yrityksiin. Soveltamisedellytys täyttyy, vaikka tuensaaja ei välttämättä itse osallistuisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun tukea myönnetään yritykselle, jäsenvaltion sisäinen kauppa voi joko

³⁴ Mäkilaine 2000: 244.

³⁵ Parikka & Siikavirta 2010: 39–42.

³⁶ Alkio 2010: 39–40;

³⁷ Penttinen & Talus 2017: 229.

³⁸ Asiassa 730/79 Philip Morris Holland BV v. komissio EY-tuomioistuin katsoi, että tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kun valtion antama taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa muihin yrityksiin nähden jäsenvaltioiden välisessä kaupassa; ks. Alkio 2010: 39–40 ja Raitio 2013: 669–670.

pysyä ennallaan tai lisääntyä, mikä voi johtaa siihen, että muiden jäsenvaltioiden on vaikeampi päästä kyseisen jäsenvaltion markkinoille. Tuen myöntäminen voi avata kansainväliset markkinat myös sellaiselle yritykselle, joka ei ennen ole osallistunut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.³⁹ Komissio on kuitenkin katsonut, ettei korostuneen paikallisuuden vuoksi toimenpide vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan⁴⁰.

Käsitetiedonannossa komissio on tarkentanut sitä, milloin toimenpide ei vaikuta paikallisuutensa vuoksi kauppaan. Kun vaikutusalue on ensi sijassa paikallinen ja on näyttöä siitä, että toimenpiteellä on enintään marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin, toimenpide ei vaikuta kauppaan. Paikallisuus voidaan osoittaa muun muassa tiedoilla, joiden mukaan infrastruktuuria käytetään vain rajallisesti jäsenvaltion ulkopuolelta ja rajat ylittäviä investointeja tehdään tarkasteltavilla markkinoilla hyvin vähän tai on epätodennäköistä, että toimenpide vaikuttaa haitallisesti tällaisiin investointeihin. Lisäksi komissio mainitsee, että on tilanteita, joissa tietyt infrastruktuurit eivät kilpaile suoraan muiden joko samanlaisten tai erilaisten infrastruktuurien kanssa, esimerkiksi luonnolliset monopolit. Infrastruktuurin rakentamisessa kilpailu- ja kauppavaikutus ovat poissuljettuja silloin, kun infrastruktuurilla ei ole tavallisesti suoraa kilpailijoita, yksityinen rahoitus on alalla ja kyseisessä jäsenvaltiossa vähäistä ja infrastruktuurin tarkoituksena ei ole valikoivasti suosia tiettyä yritystä tai toimialaa vaan se hyödyttää koko yhteiskuntaa.⁴¹

Vaikka kilpailu- ja kauppavaikutus vaikuttavat täyttyvän komission tulkinnassa liki automaattisesti, voidaan todeta, ettei tämä kuitenkaan pidä täysin paikkaansa. Kuten edellä on esitetty, on myös komission esittämiä poikkeuksia, jotka voivat poissulkea sen, että kauppa vääristää kilpailua tai vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Korostunut paikallisuus voi myös osoittaa, ettei tuki vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kiinteistökaupoissa ei kuitenkaan voida vedota paikallisuuteen. Tämä huomataan myös myöhemmin käsiteltävässä tapauksessa *Alankomaat v. komissio* (C87/2013). Kyseisessä

³⁹ Parikka & Siikavirta 2010: 43–44.

⁴⁰ Asiassa N543/2001 komissio katsoi, että toimenpide hyödyttää pääosin vain paikallisia sairaaloita, jotka eivät niukalla kapasiteetillaan houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista eivätkä näin vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; ks. Parikka & Siikavirta 2010: 44.

⁴¹ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

tapauksessa komissio huomauttaa, että EU:ssa käydään rajat ylittävää kauppaa sekä rakennus- että kiinteistöalalla.⁴² Tapauksen muihin tosiseikkoihin ja lopulliseen ratkaisuun kielletystä valtiontuesta perehdytään tapausta käsittelevässä osiossa tarkemmin.

2.2. Valtiontukien valvonta ja ilmoitusvelvollisuus SEUT 108 artiklan nojalla

Jäsenvaltioiden ja yritysten on aiheellista tuntea valtiontukisäännöt, sillä komissio kieltää vastoin sääntöjä maksetun tuen. Komissio voi määrätä julkisen tahon perimään tuen takaisin, jos sitä on ehditty jakaa tuensaajalle. Rasite on merkittävä tukea saaneelle yritykselle, sillä takaisinperintä tapahtuu korkoineen eivätkä yrityksen taloudelliset ongelmat estä takaisinperintää. Vaikeuksiin joutuu myös jäsenvaltion harjoittama politiikka, jos sitä yritetään viedä eteenpäin kielletyllä valtiontuella.⁴³

Valtiontukien valvontavalta on keskitetty komissiolle, mutta myös kansallinen tuomioistuimien on toimivaltainen arvioimaan ennakoilmoitusvelvollisuuden noudattamista⁴⁴. Olemassa olevia tukia komissio seuraa SEUT 108 (1) ja SEUT 108 (2) artikloissa tarkoitetulla jälkikäteisvalvonnalla, jolla komissio seuraa jäsenvaltioiden myöntämiä tukia ja tarvittaessa vaatii jäsenvaltioita poistamaan tai muuttamaan yhteismarkkinoille soveltumattomana pidettyä tukea. SEUT 108 (3) koskee ilmoitusmenettelyä, jossa jäsenvaltion tulee ennen tukitoimen toteuttamista ilmoittaa tuki komissiolle ja on odotettava komission päätöstä tuen soveltuvuudesta. Jäsenvaltion on pidättäydyttävä ilmoittamansa tuen täytäntöönpanosta sinä aikana, jolloin komissio tutkii sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Tätä kutsutaan stand still -velvoitteeksi.⁴⁵ Kiinteistökauppojen yhteydessä tärkeässä osassa on SEUT 108 (3) mukainen etukäteen tehtävä ilmoitusmenettely ja sen laiminlyönnin seuraukset.

⁴² 2013/247/EU.

⁴³ Parikka & Siikavirta 2010: 99.

⁴⁴ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, EUVL C 85, 9.4.2009, s. 1–22; KHO 2009:89; Alkio 2010: 311;

⁴⁵ Alkio 2010: 254.

Vaikka jäsenmaan on noudatettava valtioneukisääntöjä, ilmoitusvelvollisuuden ja takaisinperinnän taustalla on todettu odottamattomia ongelmia. Kun perussopimuksen määräyksiä laadittiin, ei osattu ennakoita, että jäsenvaltiot rikkoisivat valtioneukien ilmoitusvelvollisuutta ja täytäntöönpanokieltoa. Käytännössä rikkomuksia tapahtuu kohtuullisen usein. Näin tapahtuu siksi, että jäsenvaltiot eivät joko katso tietyn toimenpiteen täyttävän SEUT 107 (1) mukaisia valtioneukien kriteerejä tai jättävät toimenpiteen tahallaan ilmoittamatta komissiolle.⁴⁶ Tästä syystä valvonta on myös jatkossa aiheellista.

Valtioneukien valvonta perustui pitkään SEUT 108 artiklaan sekä komission ja EU:n tuomioistuimien ratkaisukäytännössä omaksuttuihin periaatteisiin. Vuosituhannen vaihteessa ministerineuvosto antoi SEUT 109 artiklan nojalla menettelyasetuksen, jossa valtioneukien ilmoitus- ja tutkintamenettelyjä koskevat periaatteet määritettiin yksityiskohtaisesti.⁴⁷ Kyseistä menettelyasetusta uudistettiin valtioneukisääntöjen kokonaisuudistuksen yhteydessä 2012–2013 ja asetukseen tehtiin muutoksia, jotka koskivat muun muassa kantelumenettelyjä sekä tehokkaamman tiedonhankinnan varmistamista valtioneukitutkinnoissa. Tässä uudistuksessa komissiolle annettiin esimerkiksi mandaatti toteuttaa sektoritutkimuksia sekä pyytää suoraan yrityksiltä tietoja valvontamenettelyjen ratkaisemiseksi. Uudistuksesta muodostui muutokset kodifioituna valtioneukien menettelyasetus (2015/1589), jota tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin.⁴⁸

Menettelyasetusta täydentää valtioneukien täytäntöönpanoasetus (794/2004), jossa on tarkennettuja sääntöjä esimerkiksi ilmoitusmenettelystä. Valtioneukien ilmoitus- ja kantelulomakkeet löytyvät täytäntöönpanoasetuksen liitteistä.⁴⁹ Huomionarvoista on myös komission antamat suuntaviivat ja ohjeet valtioneukimenettelyistä, joiden tarkoituksena on lisätä käytäntöjen avoimuutta ja ennakoitavuutta. Komissio on julkaissut valtioneukien käytäntösääntöjä koskevan tiedonannon, jossa esimerkiksi kantelumenettelyjä kuvataan

⁴⁶ Alkio & Hyvärinen 2016: 461.

⁴⁷ Alkio & Hyvärinen 2016: 461; Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EYVL L 083/1, 22.3.1999, s. 1–9.

⁴⁸ Alkio & Hyvärinen 2016: 461; EUVL L 248/9, 24.9.2015, s. 9–29.

⁴⁹ Alkio & Hyvärinen 2016: 461–462; EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1.

menettelyasetusta tarkemmin.⁵⁰ Lisäksi komissio on antanut tiedonannon valtiontukien yksinkertaistetusta ilmoitusmenettelystä, tukien takaisinperintämenettelyistä sekä kansallisten tuomioistuinten roolista valtiontukiasioissa.⁵¹ Mainittujen tiedonantojen yksityiskohtaisempi tarkastelu ei ole tutkielmassa aiheellista.

SEUT 108 artiklan sekä menettelyasetuksen nojalla tukiarviointi voidaan jakaa neljään eri kategoriaan. Tukiarvioinnin menettelyt koskevat 1) uusia valtiontukia ja muutoksia voimassa oleviin tukiin, 2) sääntöjenvastaisia valtiontukia, 3) tukien väärinkäyttöä sekä 4) voimassa olevia valtiontukia. Lisäksi tukien arviointi jakautuu kahteen vaiheeseen, joita kutsutaan alustavaksi tutkinnaksi ja muodolliseksi tutkintamenettelyksi. Ensimmäisessä vaiheessa eli tutkinnan alustavassa vaiheessa komissio selvittää, onko kyse valtiontuesta SEUT 107 (1) merkityksessä ja soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Jos alustavan tutkimuksen jälkeen jää epäilyjä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, komissio käynnistää tuesta SEUT 108 (2) mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn. Alustava tutkimusvaihe on lähinnä jäsenvaltion ja komission välinen prosessi, mutta muodollinen tutkintamenettely puolestaan on avoin myös kolmansille osapuolille. Komission päätös tutkintamenettelyn avaamisesta julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja siihen pyydetään myös kolmansilta osapuolilta kommentteja. Kolmannessa vaiheessa eli tutkinnan lopussa komissio tekee päätöksen, jossa tuki voidaan hyväksyä (tarvittaessa tietyin ehdoin) tai kieltää.⁵²

Tutkielmassa olennaisimmassa osassa ovat uudet valtiontuet ja sääntöjenvastaiset tuet. Uudella tuella tarkoitetaan aidosti uusia tukia, joita valvotaan jäsenvaltion velvollisuudella ilmoittaa tuesta eli antaa ennakoilmoitus komissiolle. Tukea ei siten saa laittaa täytäntöön ennen kuin komissio on sen hyväksynyt (stand still). Uusien tukien tapauksessa

⁵⁰ Alkio & Hyvärinen 2016: 462; Valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä, EUVL C 136, 16.6.2009, s. 13–20.

⁵¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 462; Komission tiedonanto yksinkertaistetusta menettelystä tietuontyyppisten valtiontukien käsittelemiseksi, EUVL C 136, 16.6.2009, s. 3–12; Komission tiedonanto sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa, EUVL C 272, 15.11.2007, s. 4–17; Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, EUVL C 85, 9.4.2009, s. 1–22.

⁵² Alkio & Hyvärinen 2016: 466.

menettely päättyy komission päätökseen. Päätöksessä komissio voi todeta joko ettei kyseessä ole SEUT 107 (1) määritelmän mukainen valtiontuki, tuki soveltuu sisämarkkinoille sallittujen menettelyiden SEUT 107 (2) tai (3) nojalla tai tuen soveltuvuus on epäselvä. Jos tuen soveltuvuus on jäänyt epäselväksi, komissio aloittaa muodollisen tutkimamenettelyn.⁵³ SEUT 107 (2) ja (3) poikkeuksia käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa muiden sallittujen tukien ja menettelyiden yhteydessä.

Sääntöjenvastaisella tuella tarkoitetaan puolestaan tukea, jota ei ole ilmoitettu komissiolle tai on laitettu täytäntöön ilman komission hyväksyntää. Kyseiset tuet tulevat usein komission tietoon kantelulla, mutta komissio voi myös itse avata valvontamenettelyn. Tuen alustava menettely vastaa suurelta osalta uusien tukien tutkintaa. Poikkeavaa on se, että komissio voi määrätä tuen maksatuksen keskeytettäväksi tai tuen tilapäisesti takaisinperittäväksi jo ennen kuin komissio on tehnyt lopullista arviointia tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.⁵⁴

Ilmoitusmenettely on jäsenvaltiolle aikaa vievä prosessi. Valtiontueksi mahdollisesti katsottava tuki aiheuttaa jäsenvaltioille kustannuksia monella tavalla, kun ilmoitusta aletaan valmistella. Ilmoituksen valmistelu on työlästä, valvontaprosessi vie aikaa ja tuo mukanaan oikeudellista epävarmuutta.⁵⁵ Komissiolla on menettelyasetuksen mukaan kaksi kuukautta aikaa tehdä päätös ilmoitetusta tuesta⁵⁶. Komission tulee ottaa ilmoitus huomioon myös tässä ajassa, sillä mikäli komissio ei ota kantaa ilmoitukseen kahdessa kuukaudessa, jäsenvaltio saa toteuttaa toimenpiteen. Tästä aiheesta tulee vielä ilmoittaa komissiolle.⁵⁷ Kahden kuukauden määräajan laskeminen aloitetaan kuitenkin vasta sitten, kun komissio on vastaanottanut täydellisen ilmoituksen, joten ilmoitusmenettely voi kestää keskimäärin puolesta vuodesta runsaaseen vuoteen. Kesto ei vaikuta ainoastaan tuen myöntäjään, vaan voi vähentää myös yrityksen halukkuutta vastaanottaa tukea. Silti valvonnalle on katsottu olevan hyötyä, kun sisämarkkinoille soveltumattomat tuet poistuvat ja talouden tehokkuus parantuu.⁵⁸

⁵³ Alkio & Hyvärinen 2016: 466.

⁵⁴ Alkio & Hyvärinen 2016: 466–467.

⁵⁵ Parikka & Siikavirta 2010: 102.

⁵⁶ Parikka & Siikavirta 2010: 102; Alkio & Hyvärinen 2016: 474.

⁵⁷ Fairhurst 2014: 669.

⁵⁸ Parikka & Siikavirta 2010: 102.

2.3. Ilmoitusvelvollisuudesta vapautetut tuet

Poikkeuksena ilmoitusvelvollisuuteen ovat sellaiset tuet, jotka ovat ilmoitusvelvollisuudesta vapautettu. Näitä ovat de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 mukaiset tuet.⁵⁹

2.3.1. De minimis -asetus eli vähämerkityksinen tuki

De minimis -asetuksen (EY) N:o 1998/2006 mukaan myönnetyt tuet ovat niin vähämerkityksisiä, ettei niillä ole potentiaalista vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun tai kauppaan eikä niitä siten tarvitse ennakoilmoittaa komissiolle⁶⁰. Täten de minimis -asetuksen perusteella myönnetyt tuet eivät tarkalleen ottaen ole SEUT 107 (1) määritelmän valtiontukea eikä komissio pääsääntöisesti valvo de minimis -asetuksen tukia⁶¹. De minimis -asetusta sovellettaessa kaikki edunsaajan samaan toimintaan kolmen vuoden ajanjaksolla saamat tuet lasketaan yhteen ja jäsenvaltioiden tulee varmistaa, ettei enimmäismäärä uuden myönnettävän tuen kautta ylity⁶². Tukea ei tarvitse jakaa kolmen vuoden ajanjaksolle tasaisesti, mutta sen yhteismäärä ei saa ylittää 200 000 euroa⁶³. Käytännössä mikäli kiinteistökaupan tukielementti alittaa tämän 200 000 euron rajan eikä yritykselle ole myönnetty kolmen vuoden sisään muita tukia, kauppa on merkitykseltään niin vähäinen, ettei se vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä sitä tarvitse ilmoittaa komissiolle.

De minimis -asetus on uudistunut vuonna 2013, mutta komissio on säilyttänyt tuen enimmäismäärän ja kolmen vuoden ajan jakson entisellään⁶⁴. Tukirajaa ei nostettu, koska se ei ole täysin ongelmaton, vaikka historiallisesti näin on tehty useaan otteeseen. Vielä 1990-luvulla, kun de minimis -tuki otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa, raja oli 50 000

⁵⁹ EUVL L 352/1, 24.12.2013 s. 1–8; EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1–78; Ojala 2011: 571; Parikka & Siikavirta 2010: 108.

⁶⁰ EYVL L 379 28.12.2006 s. 5–10; Ojala 2011: 570.

⁶¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 235.

⁶² Mäkilaine 2000: 247; Alkio & Hyvärinen 2016: 231.

⁶³ Parikka & Siikavirta 2010: 48.

⁶⁴ Alkio & Hyvärinen 2016: 235.

euroa ja vuosina 2001–2006 raja kulki 100 000 eurossa. Vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä oli keskustelua siitä, olisiko rajaa tullut nostaa entisestään vuoden 2007 uudistuksen 200 000 eurosta. Kuten aikaisemmin kilpailu- ja kauppavaikutuksien yhteydessä on todettu, hyvinkin pienet tuet voivat vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä perustuu EU:n tuomioistuimien tulkintaan, eikä siten komissio voi tehdä uudelleentulkintaa ratkaisukäytännöstä. Komissio voi tehdä muutoksia asetukseen vain, jos perusteena olevat tosiseikat muuttuvat merkittävästi tai sisämarkkinoiden toiminta tai kehitys sitä vaativat. Koska vuonna 2007 tukimäärä oli jo kaksinkertaistettu, uutta nostoa ei voitu perustella inflaatiomuutoksella. Lisäksi jäsenvaltioilla ei ollut tarkkoja tietoja myönnettyistä de minimis -tukien kokonaismääristä.⁶⁵

Kilpailu- ja kauppavaikutus oli myös vuoden 2013 uudistuksessa komission huolena. De minimis -rajan merkittävän korotuksen on todettu johtavan kilpailun vääristymiin sekä kansallisesti että laajemmin sisämarkkinoilla. Rajan nosto voisi potentiaalisesti vääristää kilpailua aloilla, joissa toimii paljon pieniä yrityksiä. De minimis -asetuksen tukien ongelmana on, että tukea voidaan myöntää enimmäismäärän ja asetuksessa säädettyjen menettelyjen puitteissa mihin tahansa yrityksen toimintoihin, myös toimintatukena yrityksen juokseviin kustannuksiin, mikä taas ei palvele EU:n yhteisen edun mukaisia tavoitteita. Täten vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä päädyttiin pitämään de minimis -tukien raja ennallaan ja laajennettiin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa.⁶⁶

2.3.2. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 piiriin kuuluu laaja-alaisesti eri aloille suunnattuja tukia, joita ovat muun muassa koulutustuki, sosiaalinen kuljetustuki syrjäisten alueiden asukkaiden hyväksi ja tuki laajakaistainfrastruktuureille. Kyseistä ryhmäpoikkeusasetusta sovelletaan 31.12.2020 asti. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tukia ei tarvitse ilmoittaa komissiolle erikseen, eivätkä ne edellytä komission erillistä hyväksyntää. Ryhmäpoikkeusasetuksen tuet ovat SEUT 107 (3) mukaisesti sisämarkkinoille soveltuvia ja ne on vapautettu SEUT 108 (3) ilmoitusvelvollisuudesta.⁶⁷ Komissio onkin

⁶⁵ Alkio & Hyvärinen 2016: 235–237.

⁶⁶ Alkio & Hyvärinen 2016: 237.

⁶⁷ Penttinen & Talus 2017: 230.

vuosien 2012–2014 valtiontukisääntöjen kokonaisuudistuksessa laajentanut ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa ja siten aiempaa useammat tukimuodot voidaan ottaa käyttöön ilman ennakoilmoitusmenettelyä.⁶⁸

Yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella komission tarkoitus on uudelleensuunnata valtiontuen valvonta sellaisiin tukiin, jotka ovat vaarallisempia kilpailulle⁶⁹. Yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella myös yksinkertaistetaan ja kohdennetaan tuki paremmin työllisyyttä ja kasvua tukeviin toimiin⁷⁰. Ryhmäpoikkeusasetuksen tuista komissiolla on runsaasti kokemusta ja siksi komissio on pystynyt määrittämään selkeät hyväksyttävyyden kriteerit. Kriteerejä ovat esimerkiksi selvät enimmäistukitasot ja tukikelpoiset kustannukset. Tällaiset kriteerit toimivat eräänlaisina oletusarvoina, joilla voidaan varmistaa se, että tuki kohdistuu markkinapuutteeseen ja kilpailun vääristymät rajautuvat minimiin. Mikäli tukiohjelma tai yksittäinen tuki täyttää asetuksen edellytykset, tuki voidaan ottaa käyttöön heti. Asetuksen mukaisista tuista tulee tehdä kuitenkin komissiolle ilmoitus 20 työpäivän kuluessa tuen tai tukiohjelman käyttöönotosta.⁷¹ Suomessa taloudelliseen toimintaan myönnettyistä tuista suurin osa voidaan myöntää ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti⁷².

SEUT 107 (3) poikkeuksia tarkastellaan tarkemmin luvussa kolme muiden sallittujen menettelyiden yhteydessä. Kiinteistökaupat eivät kuulu ryhmäpoikkeuksien piiriin, joten de minimis -asetus on kiinteistökauppojen osalta olennaisemmassa asemassa, kun ilmoitusvelvollisuutta ei tarvitse huomioida kiinteistökaupoissa. Luvussa kolme tutustutaan myös komission tulkintaan vaikuttaviin tiedonantoihin maakauppatiedonanto ja käsitetiedonanto.

2.4. Takaisinperintä kielletyn valtiontuen seuraamuksena

⁶⁸ Alkio & Hyvärinen 2016: 232.

⁶⁹ Huttunen & Rihto-Kekkonen 2000: 79–80.

⁷⁰ Ojala 2011: 572.

⁷¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 231–232.

⁷² HE 22/2016 vp.

2.4.1. Jäsenvaltion velvollisuus takaisinperiä kielletyt valtiontuet

Ilmoittamatta jätetyt tuet ovat laittomia ja ne peritään takaisin⁷³. Sääntöjenvastaisen tai laittoman tuen takaisinperintä on välttämätöntä valvonnan onnistumiselle. Sääntöjenvastaisen tuen määritelmä sisältyy menettelyasetuksen 2015/1589 artiklaan 1(f), jonka mukaan sääntöjenvastainen tuki on tukea, joka on otettu käyttöön ilmoittamatta näitä syystä tai toisesta komissiolle eikä komissio näin ole voinut arvioida tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Sääntöjenvastaista tukea ovat menettelyasetuksen 20. artiklan mukaan myös laillisen tuen väärinkäyttötapaukset.⁷⁴ Takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa tilanne, joka vallitsi markkinoilla ennen tuen myöntämistä. Takaisinperintää ei kuitenkaan pidetä rangaistuksena, vaan se on looginen seuraus tuen toteamisesta sääntöjenvastaiseksi.⁷⁵ Yrityksen taloudellinen tilanne ei ole este takaisinperinnälle myöskään kansallisen tuomioistuimen näkökulmasta:

KHO 2015:7 ratkaistavana oli kielletyn valtiontuen takaisinperinnän täytäntöönpano. KHO ei muuttanut HAO:n aikaisempaa ratkaisua takaisinperinnästä. KHO totesi, ettei Mikkelin kaupungin velvollisuuteen päättää valtiontuen takaisinperinnästä vaikuta se seikka, että tuensaaja Karjaportti oli ollut yrityssaneerauksessa päätettäessä tuen takaisinperinnästä. Komission päätöksestä ei ollut nostettu kannetta ja se oli siten lopullinen. KHO toteaa ratkaisussa, että komission päätöksen mukaan kyseinen tukitoimenpide oli pantu sääntöjen vastaisesti täytäntöön eikä se soveltunut sisämarkkinoille. Näillä perusteilla ja saaduilla selvityksillä KHO:lla ei ollut syytä muuttaa HAO:n päätöstä takaisinperinnästä.

Jäsenvaltion velvollisuus on toteuttaa komission määräämä takaisinperintä⁷⁶. Tämä ei kuitenkaan vastaa todellisuutta. Komissio toteaa vuoden 2007 tiedonannossaan, että takaisinperintä on ollut varsin tehontonta. Komission keräämät tiedot osoittavat, että komissiolla on todellista syytä huoleen. Kyseisinä vuosina ei käytännössä ollut juuri yhtäkään tapausta, jossa takaisinperintä olisi toteutettu takaisinperintäpäätöksessä säädettyyn määräaikaan mennessä. Lisäksi 45 prosenttia kaikista vuosina 2000–2001 tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä oli kesäkuussa 2006 edelleen panematta täytäntöön.⁷⁷ Takaisinperinnässä on viime vuosina selvästi edistytty, mutta sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille

⁷³ Ojala 2011: 579.

⁷⁴ Menettelyasetuksessa 1999/659 vastaavasti 16. artikla, Parikka & Siikavirta 2010: 119–120.

⁷⁵ Alkio 2010: 285–287.

⁷⁶ Alkio & Hyvärinen 2016: 511.

⁷⁷ Komission tiedonanto sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa, EUVL C 272 15.11.2007 s. 4–17; Alkio & Hyvärinen 2016: 508.

soveltumattoman tuen takaisinperinnälle on edelleen monia esteitä. Nämä esteet liittyvät tyypillisesti takaisinperinnän kansallisen täytäntöönpanoprosessiin. Komission tilastojen mukaan vuosina 2004–2014 tehdyissä takaisinperintäpäätöksissä takaisinperittävän tuen määrä oli yhteensä noin 14 miljardia euroa. Merkittävää on, että vuoden 2014 tilastotietojen mukaan tästä kokonaismäärästä noin 5,1 miljardia oli takaisinperimättä.⁷⁸

Edeltävän perusteella voimme todeta, että jäsenvaltion tehtävänä on takaisinperiä kielletty valtiontuki, mutta todellisuudessa näin ei aina tapahdu. Takaisinperintään on kuitenkin olemassa yksi hyväksytty poikkeus. Tällöin kyse on poikkeuksellisista olosuhteista, joiden vuoksi päätöksen asianmukainen täytäntöönpano on täydellisen mahdotonta. Kyseistä ”täydellisen mahdottomuuden” käsitettä EU-tuomioistuin on tulkinnut suppeasti. Tämä tarkoittaa sitä, ettei jäsenvaltio voi vedota kansallisen lainsäädännön mukaisiin vaatimuksiin, esimerkiksi kansallisiin vanhentumissääntöihin tai takaisinperintäsäännöksen puuttumiseen kansallisesta lainsäädännöstä.⁷⁹ Myöskään tuensaajan taloudelliset vaikeudet eivät estä takaisinperintää, kuten aikaisemmin on todettu. Ainoastaan omaisuuden täydellinen puuttuminen on riittävä tapa osoittaa, että jäsenvaltion on täydellisen mahdotonta periä tukea takaisin.⁸⁰

Takaisinperintäpäätös ei välttämättä ole lopullinen. Komission valituskelpoisia päätöksiä ovat lopulliset päätökset, jotka komissio tekee muodollisen tutkintamenettelynsä päätteeksi, mutta myös komission päätös olla aloittamatta asiassa muodollista tutkintamenettelyä on lopullinen ja siten valituskelpoinen päätös. Päätöksestä valitetaan EU:n yleiseen tuomioistuimeen. Valitusoikeus on jäsenvaltioilla ja instituutioilla sekä muilla tahoilla, joita päätös koskee suoraan tai erikseen. Näitä tahoja ovat tuensaajat, kilpailijat sekä edustukselliset yhteisöt kuten toimialajärjestöt.⁸¹ Tällaisia tapauksia, joissa komissio on tehnyt uuden päätöksen saatuaan uusia tietoja, ovat esimerkiksi myöhemmin esiteltävät tapaukset *Ruotsi v. komissio (C35/2006)* ja *Suomi v. komissio (C37/2004)*.

⁷⁸ Alkio & Hyvärinen 2016: 508.

⁷⁹ *Asia C-52/84, Belgia v. komissio*, ECLI:EU:C:1986:3, ks. Alkio & Hyvärinen 2016: 511.

⁸⁰ Alkio & Hyvärinen 2016: 512.

⁸¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 533.

2.4.2. Luottamuksensuojan puute valtiontukien takaisinperinnässä

Menettelyasetuksen 16 artiklan 1 kohdassa todetaan, ettei komissio voi vaatia tuen takaisinperintää, jos se olisi yhteisön lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista. Luottamuksensuoja ei kuitenkaan kuulu tämän piiriin. Luottamuksensuojalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että yritys voi luottaa siihen, että viranomaisen toiminta on ennustettavaa, pysyvää ja oikeutetut odotukset toteutuvat. Sääntöjenvastaisesti annettu valtiontuki ei luo sellaista oikeutettua odotusta, jota olisi syytä suojata, sillä yrityksen edellytetään ottaneen selvää siitä, että komissio on hyväksynyt kyseisen tukitoimenpiteen. EU-tuomioistuin on katsonut, että huolelliset ja harkitsevat elinkeinonharjoittajat tuntevat säännökset eikä siten luottamuksensuojan periaatetta loukata.⁸²

Luottamuksensuoja-argumentti on kuitenkin hyväksytty joissakin tilanteissa. Kyseinen argumentti on hyväksytty tilanteessa, jossa komissio on jäsenvaltiolle antamassaan kirjeessä sekä hyväksymissään suuntaviivoissa katsonut infrastruktuurirahoituksen jäävän tietyn edellytyksin valtiontukisääntöjen ulkopuolelle. Lisäksi perustellun luottamuksen katsottiin syntyneen myös tuensaajalle asiassa RSV v. komissio, jossa komissio oli tietoinen sääntöjenvastaisen tuen olemassaolosta, mutta viivytteli itse päätöksen antamista 26 kuukautta.⁸³ Luottamuksensuojaan ei kuitenkaan voitu vedota tilanteessa, jossa komissio ei ollut vastannut muodollisen tutkintamenettelyn aikana jäsenvaltion kirjeeseen 7 kuukauden aikana. Komissio katsoo, että esinotifiointikeskustelut tai niitä koskeva kirjeenvaihto eivät lähtökohtaisesti synnytä jäsenvaltioille luottamuksensuojaa.⁸⁴

Yrityksillä on täten laaja selonottovelvollisuus. Luottamuksensuojan periaate voi nousta takaisinperinnän esteeksi vain poikkeuksellisissa tapauksissa, mutta käytännössä laitton valtiontuen takaisinperintää ei voi vastustaa luottamuksensuojan periaatteella.⁸⁵ Tämä on tärkeää huomioida erityisesti yritysten kannalta, jottei yritys tule vastaanottaneeksi kiellettyä valtiontukea. Vaikka luottamuksensuoja ei suojaa yritystä, kansallisella viranomaisella on silti neuvontavelvollisuus (HL 8 §). Tämä takaa sen, että yrityksellä on

⁸² C-169/95, Espanja v. komissio, Kok. 1997 I-00135; ks. Parikka & Siikavirta 2010: 125.

⁸³ 223/85, RSV v. komissio, ECLI:EU:C:1987:502; ks. Alkio & Hyvärinen 2016: 510.

⁸⁴ Alkio & Hyvärinen 2016: 510.

⁸⁵ Parikka & Siikavirta 2010: 125–126.

mahdollisuus maksuttomasti saada neuvontaa asioihinsa ja näin myös vahvistaa käsityksensä valtiontukisääntöjen soveltuvuudesta. Lopulta kuitenkin yrityksellä itsellään on vastuu varmistua siitä, ettei tuki ole kiellettyä valtiontukea, sillä luottamuksensuoja ei suojaa yrityksen oletusta viranomaisen antamien neuvojen oikeellisuudesta.

3. KIINTEISTÖKAUPPOJEN TOTEUTUMINEN SALLITUILLA MENETTELYILLÄ

3.1. Kielletyn valtiontuen poikkeukset ja vaikutus kiinteistökauppihin

Valtiontukia koskeva sääntely perustuu kielto­sääntöön eli lähtökohtaisesti tunnusmerkit täyttävä tuki on kiellettyä valtiontukea. Tähän periaatteelliseen kielto­sääntöön on kuitenkin poikkeuksia, jotka ilmenevät SEUT 107 artiklan kohdissa 2 ja 3.⁸⁶ Lisäksi poikkeuksia ovat ilmoitusvelvollisuudesta vapautetut de minimis -asetuksen mukaiset tuet ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tuet, jotka on esitelty ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä edeltävässä luvussa. Huomioitava on myös SGEI-tuet eli yleishyödyllisten palveluiden tuet, jotka mahdollistavat markkinahintaa alhaisemman myynnin yleishyödyllisyyden perusteella. Tässä luvussa tarkastellaan myös maakauppatiedonantoa (97/C 209/03) ja käsitetiedonantoa (C/2016/2946) kiinteistökauppojen markkinahintaan myymisen mahdollistajina ja tärkeänä ohjeena sekä tutustutaan tarkemmin markkinataloustoimijaperiaatteeseen.

3.1.1. SEUT 107 (2) ja (3) poikkeuksina kiellettyyn valtiontukeen

SEUT 107 (2) myönnetään automaattisia poikkeuksia tietyille tukimuodoille, jotka soveltuvat sisämarkkinoille ja ovat näin ollen sallittuja. Näitä ovat yksittäisille kuluttajille sosiaalisin perustein myönnettävä tuki, tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi sekä tuki Saksan alueille, jotka ovat kärsineet Saksan jaosta.⁸⁷ SEUT 107 (2) poikkeukset ovat kuitenkin käytännössä merkitykseltään vähäisiä komission päätöksissä⁸⁸.

SEUT 107 (3) säädetään mahdollisista poikkeuksista, jotka kuitenkin myönnetään erikseen eli ne eivät ole automaattisesti sallittuja⁸⁹. Yleisimmin käytetty poikkeus näistä on

⁸⁶ Ojala 2011: 562–563.

⁸⁷ Huttunen & Rihto-Kekkonen 2000: 60.

⁸⁸ Asiassa C-156/98 Euroopan unionin tuomioistuin katsoi, että komissio oli arvioinut oikein sen, ettei Saksan jaossa määrätty poikkeus soveltunut Saksan myöntämään valtiontukeen; ks. Huttunen & Rihto-Kekkonen 2000: 60.

⁸⁹ Ojala 2011: 567.

SEUT 107 (3) alakohta c, jonka mukaan sisämarkkinoille soveltuvaa on tuki tietyn taloudellisen toiminnan ja talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Juuri tämän alakohdan perusteella suurin osa Suomen valtiontukiohjelmista ja yksittäisistä tuista on hyväksytty komissiossa.⁹⁰ Komissio on määritellyt myös alueelliset valtiontukisuuntaviivat, jotka perustuvat osittain SEUT 107 (3) c alakohdan poikkeukseen. Alueita, jotka ovat epäedullisessa asemassa kansalliseen keskiarvoon nähden, on mahdollista sallitusti tukea. Tarkemmin näiden alueiden tukemisen hyväksyttävyyседellytykset on määritelty aluetuen suuntaviivoissa.⁹¹

SEUT 107 (3) alakohta c on kuitenkin tarkasti määritelty eikä mikä tahansa tuki kuulu alakohdan piiriin. Artiklassa määritellään, että tuki ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Oikeuskäytäntö määrittelee yhteisen edun vastaiseksi toimenpiteeksi sellaiset tapaukset, joissa esimerkiksi toimintatukea on myönnetty vaikeuksissa oleville yrityksille, kun tuen myöntämisen edellytykseksi ei ole asetettu yrityksen tervehtyttämistä. Toimintatukien myöntäminen SEUT 107 (3) alakohdan c nojalla onkin yleisemmin lähtökohtaisesti mahdollista vain erittäin rajoitetusti. Toimintatukien myöntäminen on rajoitettua myös aloille, joilla esiintyy tuotannollista ylikapasiteettia. Tällöin yksittäisen yrityksen saama tuki vaikuttaa vahingollisesti muiden yritysten markkina-asemaan, mistä syystä sen voidaan katsoa vaikuttavan kaupankäynnin edellytyksiin säännöksen tarkoittamalla tavalla.⁹² SEUT 107 (3) c alakohdan soveltaminen ja tulkinta huomataan myös komission päätöksissä tutkielman myöhemmässä vaiheessa, kun tutkitaan kiinteistökauppojen sallittavuutta alakohtaan vedoten.

Komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida, soveltuvatko valtiontuet sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan poikkeusten mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että kaikkiin valtiontukitoimenpiteisiin ei sovelleta yhtä perusteellista arviointia. Kuten ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä on todettu, SEUT 108 (3) mukainen pääsääntö on, että jäsenvaltion tulee ilmoittaa valtiontuista komissiolle ja valtiontukia ei saa laittaa

⁹⁰ Parikka & Siikavirta 2010: 46–47; Alkio ja Hyvärinen 2016: 200–201.

⁹¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 200–201.

⁹² Alkio & Hyvärinen 2016: 200–201.

täytäntöön ilman komission hyväksyntää. Keskeisimmät poikkeukset ilmoitusvelvollisuuteen ovat aikaisemmin esiteltyt de minimis -asetus sekä yleinen ryhmäpoikkeusasetus. Lisäksi sallittavuutta tutkiessa on huomattava, että komissio on antanut myös runsaasti säädöksiä, suuntaviivoja ja tiedonantoja, joilla on tarkoitus täsmentää SEUT 107 (3) hyväksyttävyyden perusteita⁹³. Kiinteistökauppojen osalta merkityksellisimpiä näistä ovat maakauppatiedonanto ja käsitetiedonanto.

3.1.2. SGEI-palveluiden edellytykset markkinahintaa alhaisemmalle myynnille

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (Services of General Economic Interest, SGEI) sääntely on osa EU:n valtioneuvoston sääntelyä ja siten se on otettava huomioon myös kiinteistökauppojen yhteydessä. SGEI-palveluilla tarkoitetaan tilannetta, jolloin yritys ottaa tehtäväkseen julkisen palvelun järjestämisen eikä yritys ottaisi tehtävää vastaan ilman julkisen velvoitetta.⁹⁴ SGEI-palveluiden tarkoituksena on korvata ne lisäkustannukset, jotka aiheutuvat yritykselle tämän erityistehtävän järjestämisestä⁹⁵. Kiellelyssä valtioneuvostossa on kyse vastikkeettomasta edusta. SGEI-palveluissa vastikkeena on julkisen erityistehtävän järjestäminen eikä siten myöskään synny yritykselle etua.⁹⁶ Tällainen julkinen velvoite mahdollistaa markkinahintaa alhaisemman myynnin.

Tarkemmin SGEI-palveluiden käsitettä on selvennetty yleisessä SGEI-tiedonannossa (2012/C 8/02).⁹⁷ Vaikka komissio on julkaissut tiedonantoja ja päätöksiä SGEI-palveluiden suhteen, varsinainen SGEI-palveluiden tarkempi sisältö on jätetty määrittelemättä. Täten jäsenvaltioilla on harkintavaltaa määritellä, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Edellytyksenä kuitenkin on, että palvelun tai avustettavan toiminnan on täytettävä SGEI-määrittelyn kriteerit eli oltava kansalaisille tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeä palvelu. Lisäksi tärkeänä edellytyksenä on, että olemassa olevat markkinat eivät pysty tuottamaan palvelua tyydyttävästi.⁹⁸

⁹³ Parikka & Siikavirta 2010: 47.

⁹⁴ Raitio 2013: 703; HE 268/2014 vp.

⁹⁵ Alkio 2010: 93.

⁹⁶ Parikka & Siikavirta 2010: 38.

⁹⁷ HE 268/2014 vp; EUVL C 8 2012, 11.1.2012, s. 4.

⁹⁸ HE 268/2014 vp.

Komissio on määritellyt ns. Altmark-tapauksessa SGEI-palveluille tarkat edellytykset, jolloin kyse ei ole kielletystä valtiontuesta⁹⁹. Kyseiset Altmark-kriteerit velvoittavat, että 1) julkisen palvelun velvoitteet on määriteltävä riittävästi, 2) kun korvausta lasketaan, käytettävät parametrit on vahvistettava etukäteen, 3) ylikompensaatio on kielletty ja 4) mikäli julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ole noudatettu, korvauksen taso määritellään tarkastelemalla kustannuksia, joita aiheutuisi hyvin johdetulle ja riittävillä välineillä varustetulle yritykselle. Kriteerien periaatteena on, ettei yleishyödyllisiä palveluja tarjoavat yritykset hyödy taloudellisesti julkisen velvoitteen täyttämisestä eikä valtion toimenpide saa asettaa näitä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen kilpaileviin yrityksiin verrattuna.¹⁰⁰

SGEI-palveluita voidaan käyttää niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla välttämättömien peruspalveluiden turvaamiseksi. Suomessa on kuitenkin tähän mennessä käytetty SGEI-palveluita lähinnä valtion tasolla. SGEI-palveluita käytetty muun muassa sosiaaliseen asuntotuotantoon.¹⁰¹ Lisäksi kunnista Helsingin kaupunki on toteuttanut pitkäaikaisasunnottomien asumispalveluun liittyvän SGEI-järjestelyn avoimena hakuna.¹⁰²

SGEI-palveluiden nojalla kunta voi poikkeuksellisesti luovuttaa ja antaa vuokralle kaavatontteja markkinahintaa alemmalla hinnalla sosiaaliseen asuntorakentamiseen muun muassa erityisryhmien tarpeisiin, kun ne tarjotaan avoimesti ja kaikille halukkaille samoin ehdoin.¹⁰³ Markkinahintaa alhaisempi hinta on mahdollinen esimerkiksi silloin, kun kunta luovuttaa tontin valtion tukemaa sosiaalista asuntotuotantoa varten. Tällöin tontin markkinahinnan ja ns. ARA-hinnan (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus) välinen erotus voidaan lukea valtion korkotukeen tai investointiavustukseen liittyväksi SGEI-tueksi, jossa tuen myöntäjänä on kunta. Tällaisessa tapauksessa tontin luovutussopimukseen on otettava ehto, jonka mukaan rakennuttaja on velvollinen maksamaan kunnalle

⁹⁹ Raitio 2013: 705; ks. C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Kok. 2003 I-7747.

¹⁰⁰ Parikka & Siikavirta 2010: 39.

¹⁰¹ Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR), Kuntaliitto & THL 2015: 20.

¹⁰² HE 268/2014 vp.

¹⁰³ HE 268/2014 vp.

käyvän hinnan ja ARA-hinnan välinen erotus, jos tontille rakennetaankin muuta kuin valtion tukemaa sosiaalista asuntokantaa. Tällaisessa järjestelyssä on lisäksi otettava huomioon SGEI-tukia koskevat EU:n valtiontukisääntelyn ehdot.¹⁰⁴ Täten kyseessä ei ole kielletty valtiontuki vaan sallittu menettely. SGEI-tuissa on kuitenkin huomioitava niiden edellytykset.

3.2. Käsitetiedonanto ja maakauppatiedonanto sallittavuuden ohjeena

3.2.1. Käsitetiedonanto maakauppatiedonannon korvaajana

Julkisen tahon on noudatettava valtiontukisääntöjä. Kun julkinen taho myy maa-alueita tai rakennuksia, on selvitettävä, onko kauppa valtiontukien piirissä ja onko kaupasta ilmoitettava komissiolle. Huomioitava on myös tilanteet, joissa julkinen taho toimii ostajana, sillä valtiontukisäännöt koskevat myös ostamisen kautta tapahtuvaa tukemista. Valtiontuen arviointiin myyntitilanteessa on apuna maakauppatiedonanto, joka on tullut osaksi kansallista lainsäädäntöämme vuonna 2015 uudistettuun kuntalakiin (410/2015). Vuonna 2016 komissio julkaisi käsitetiedonannon, joka korvaa maakauppatiedonannon vuodelta 1997. Täten maakauppatiedonannon suuntaviivat eivät ole enää voimassa. On kuitenkin huomioitava, että maakauppatiedonannossa käsitellyt peruseriaatteet eivät ole vanhentuneet.¹⁰⁵ Tästä syystä tutkielmassa otetaan huomioon sekä käsitetiedonanto että maakauppatiedonanto sekä tutkitaan, onko tiedonantojen välillä eroavaisuuksia, jotka voisivat vaikuttaa komission tulkintaan.

Tiedonantoja vertailtaessa, on huomattava, mitä maakauppatiedonanto ja käsitetiedonanto koskevat. Maakauppatiedonannossa todetaan erikseen, ettei tiedonanto koske julkisen vallan kiinteistöhankintoja eikä maa-alueiden ja rakennusten vuokraamista julkisille viranomaisille tai julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten vuokraamista. Maakauppatiedonanto kuitenkin huomauttaa, että myös tällaisiin toimiin voi sisältyä valtiontukea.¹⁰⁶ Maakauppatiedonannon ilmaisu on tulkinnanvarainen siitä,

¹⁰⁴ Kuntaliitto 2016; HE 268/2014 vp.

¹⁰⁵ Alkio & Hyvärinen 2016: 105.

¹⁰⁶ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

soveltuuko tiedonanto ostokauppoihin vai ei. Käsitetiedonanto poistaa tämän tulkinnallisuuden. Käsitetiedonannossa ilmaistaan, että tiedonanto koskee niin omaisuuden myyntiä kuin ostoa.¹⁰⁷ Ostokauppoja käsitellään tarkemmin myöhemmässä vaiheessa ja siten myös tutkitaan tiedonantojen merkitystä ostokaupoille.

Maakauppatiedonannon suuntaviivojen mukaan jäsenmailla on velvollisuus huolehtia siitä, että omaisuutta ei myydä yrityksille alle käyvän markkinahinnan. Suuntaviivoissa esitetään kaksi eri tapaa toteuttaa kauppa: myymällä tarjouskilpailulla ilman ehtoja tai myymällä ilman tarjouskilpailua.¹⁰⁸ Käsitetiedonanto käsittelee samoja sallittuja menettelyitä¹⁰⁹. On kuitenkin huomattava, että tiedonannoissa kuvattujen menettelyiden noudattamatta jättämisestä ei kuitenkaan vielä yksin seuraa, että kyse olisi automaattisesti kielletystä valtiontuesta, vaan komissio ja EU:n tuomioistuimet arvioivat tällöin, kuuluuko tuki SEUT 107 (1) määritelmän mukaisesti valtiontuen piiriin¹¹⁰.

Kiinteistökaupoissa merkittävässä osassa ovat juuri maakauppatiedonannossa ja käsitetiedonannossa kuvatut sallitut menettelyt. Soft law, suomennettuna pehmeä sääntely, tarkoittaa erilaisia viranomaisten laatimia suosituksia, lausuntoja, tiedonantoja tai toimintaohjeita, joilla ei ole oikeudellista sitovuutta. Pehmeällä sääntelyllä voi olla tulkinnallista vaikutusta säädösten soveltamisessa ja sillä voidaan epävirallisesti ohjata toimijoiden käyttäytymistä.¹¹¹ Maakauppatiedonanto ja käsitetiedonanto kuuluvat soft law -piiriin eivätkä siis itsessään velvoita jäsenvaltioita noudattamaan kuvattuja menettelyitä, mutta niillä on merkitystä oikeudellisessa tulkinnassa, kun komissio arvioi kielletyn valtiontuen mahdollisuutta. Maakauppatiedonannossa ja käsitetiedonannossa annetut menettelyt ovat komission vahvistamia sallittuja menettelyitä.

Tiedonantojen menettelyt ovat sallittuja menettelyitä eikä kyse tällöin ole valtiontuen myöntämisestä, mikä myös tarkoittaa sitä, ettei tällaista toimenpidettä tarvitse ilmoittaa komissiolle. Maakauppatiedonannossa todetaan, että komissiolle tulee ilmoittaa kaikki

¹⁰⁷ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹⁰⁸ Alkio & Hyvärinen 2016: 105.

¹⁰⁹ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹¹⁰ KHO 2012:105.

¹¹¹ Mäenpää 2013: 134.

sellaiset kaupat, joissa ei ole käytetty tiedonannossa ilmeneviä menettelytapoja. Maakauppatiedonanto ei kuitenkaan koske julkisen vallan kiinteistöhankintoja, maa-alueiden ja rakennusten vuokraamista julkisille viranomaisille tai julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten vuokraamista, mutta tiedonannossa huomautetaan, että myös tällaisiin toimiin voi sisältyä valtiontukea.¹¹² Käsitetiedonannossa ei ole eritelty erikseen, että tällaiset kaupat olisivat käsitetiedonannon ulkopuolella ja siten on syytä olettaa, että käsitetiedonanto koskee myös esimerkiksi vuokrausta¹¹³.

Käsitetiedonannossa ilmoitusvelvollisuudesta ei ole erillistä mainintaa. Käsitetiedonannon tarkoitus on tarkentaa SEUT 107 (1) määritelmää ja kuten edellä on todettu, kun SEUT 107 (1) kriteerit eivät täyty, kyseessä ei ole kielletty valtiontuki.¹¹⁴ Täten käsitetiedonannon sallittujen menettelyiden voidaan myös pitää ”ilmoitusvelvollisuudesta vapauttavina”, mutta on huomattava, että todellisuudessa kyse ei ole lainkaan valtiontuesta, kun myynti tapahtuu markkinahintaan. Kun näitä sallittuja menettelyitä ei ole käytetty, tulee myös SEUT 107 (1) tulkinta kuvaan. Tällöin arvioidaan markkina-arvoa markkinataloustoimijaperiaatteen mukaan, jota tarkastellaan myöhemmin erikseen tässä luvussa.

3.2.2. Tarjouskilpailu ilman ehtoja

Maakauppatiedonannon mukaan julkisen tahon myydessä maa-alueita ja rakennuksia tarjouskilpailulla, siinä ei tule olla asetettuna ehtoja ostajalle. Myynnin tulee tapahtua riittävästi julkistetulla, huutokauppaan verrattavalla avoimella tarjouskilpailulla, jossa hyväksytään paras tai ainoa tarjous. Kun myynti tapahtuu tarjouskilpailulla, merkitystä ei ole sillä, onko maa-alueista ja rakennuksista tehty erilainen hinta-arvio ennen tarjouskilpailua. Komissio linjaa tällaisen menettelyn tapahtuvan markkinahintaan, eikä se siten sisällä kiellettyä valtiontukea.¹¹⁵ Tämä on julkiselle taholle huomionarvoisin kohta, sillä käytännössä tällaisella menettelyllä myyminen on komission mukaan sallittu, eikä sisällä kiellettyä valtiontukea, joten sitä ei tarvitse ennakkoilmoittaa komissiolle.

¹¹² Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

¹¹³ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹¹⁴ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹¹⁵ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; ks. Vesterdorf & Nielsen 2008: 197–198.

Maakauppatiedonannon mukaan tarjouskilpailussa ei tule olla ostajia syrjiviä ehtoja, mikä tarkoittaa, ettei tarjouskilpailu saa olla valikoivaa. Tarjouskilpailulle ei ole asetettu ehtoja, jos kuka tahansa ostaja, riippumatta siitä harjoittaako ostaja liiketoimintaa tai riippumatta harjoitetun liiketoiminnan luonteesta, voi hankkia maa-alueet ja rakennukset ja käyttää niitä omiin tarkoituksiinsa. Rajoituksia voidaan kuitenkin asettaa yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi tai puhtaasti keinottelutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi. Ehtojen asettamista eivät ole tässä merkityksessä maa-alueiden ja rakennuksien käyttöä koskevat kaupunki- ja aluesuunnittelurajoitukset, joita jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan kiinteistön omistajalle. Jos myynnin edellytyksenä on, että tulevan omistajan on otettava vastuulleen muita kuin jäsenvaltion yleisestä lainsäädännöstä, suunnitteluviranomaisten päätöksistä tai ympäristön tai kansanterveyden suojelusta ja säilyttämisestä aiheutuvia erityisvelvoitteita julkisten viranomaisten tai yleensä yleisen edun vuoksi, tulee kaikkien mahdollisten ostajien kyetä täyttämään sama velvoite riippumatta siitä, harjoittavatko he liiketoimintaa ja riippumatta harjoitetun liiketoiminnan luonteesta. Muuten kyseessä on ehtojen asettaminen ostajalle.¹¹⁶

Maakauppatiedonanto määrittelee tarjouksen "riittävän julkistetuksi", jos se on kohtuullisen pitkän ajan kuluessa, kaksi kuukautta tai enemmän, julkistettu useita kertoja valtakunnallisessa lehdistössä, kiinteistöalan lehdissä tai muissa soveliaissa julkaisuissa ja välittäjien keskuudessa. Maakauppatiedonannossa lisätään, että sellaiset maa-alueet ja rakennukset, joilla on suuri arvo tai muita ominaisuuksia, tulee julkisen tahon ilmoittaa sellaisissa julkaisuissa, joita seurataan säännöllisesti ulkomailinkin, sillä kauppa saattaa kiinnostaa sijoittajia Euroopassa ja muualla maailmalla. Tämän kokoluokan tarjouksista on tiedotettava myös Euroopan laajuista tai kansainvälistä toimintaa harjoittavan välittäjän kautta. Tarkoituksena on, että kaikki mahdolliset ostajat tietäisivät kaupasta.¹¹⁷

Vastaavasti käsitetiedonanto määrittelee tarjouskilpailun ilman ehtoja. Toisin kuin maakauppatiedonanto, käsitetiedonanto ottaa huomioon myynnin lisäksi ostamisen. Käsitetiedonanto linjaa, että jos omaisuuden myynti ja osto toteutetaan kilpailuun perustuvan

¹¹⁶ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

¹¹⁷ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

läpinäkyvän ja syrjimättömän tarjouskilpailun jälkeen, johon ei liity ehtoja, voidaan olettaa, että kyseinen kauppa on markkinaehtojen mukainen. Lisäksi tiedonanto huomauttaa, että kaupassa on otettava huomioon perussopimuksessa määrätyt julkisia hankintoja koskevat periaatteet. Näitä periaatteita ovat: 1) tarjouskilpailun on perustuttava kilpailuun, 2) menettely on avoin, 3) kaupassa osapuolia kohdellaan syrjimättömästi, 4) kilpailu varmistetaan yksittäisessä tarjouksessa ja 5) ehtojen asettaminen. Kiinteistökaupoissa on huomioitava, että myyjä saa tavanomaisen tuoton ja ostajan kohdalla noudatetaan korkeinta hintaa.¹¹⁸

Käsitetiedonanto pohjautuu selvästi maakauppatiedonantoon ja kattaa samoja ohjeita kaupan onnistumiseen markkinahintaan. Käsitetiedonanto linjaa samoin kuin maakauppatiedonanto, että tarjouskilpailun on perustuttava kilpailuun, jotta kaikki kiinnostuneet ja pätevät tarjousten tekijät voivat osallistua prosessiin. Menettely on avoin, kun kaikki kiinnostuneet tarjoajat saavat tasapuolisesti ja asianmukaisesti tietoja kussakin tarjouskilpailumenettelyn vaiheessa. Avoimuuden osalta käsitetiedonanto pitää tärkeänä tietojen saatavuutta, tarjouksen tekijöiden käytettävissä olevaa riittävää aikaa sekä valinta- ja myöntämisperusteiden selkeyttä. Kuten maakauppatiedonannossa, käsitetiedonanto mainitsee, että tarjouskilpailu täytyy julkistaa niin, että kaikki mahdolliset tarjoajat voivat saada siitä riittävän tiedon.¹¹⁹

Poikkeavaa on kuitenkin se, miten käsitetiedonanto määrittelee riittävästi julkistetun tarjouskilpailun. Käsitetiedonannon mukaan riittävän julkistamisen aste tietyssä tapauksessa riippuu omaisuuden ominaisuuksista. Yhtäläisesti käsitetiedonanto määrittelee suuren omaisuuden myynnin. Jos omaisuus on suuri tai on muita ominaisuuksia, jotka kiinnostavat Euroopan laajuisesti tai kansainvälisesti toimivia tarjoajia, myynti olisi julkistettava tavalla, jolla voidaan houkuttaa kyseisenlaisia tarjoajia.¹²⁰ Tiedonanto ei määrittele tarkemmin, miten julkistaminen olisi tehtävä, jotta se olisi riittävää. Toisin kuin maakauppatiedonanto, käsitetiedonanto antaa laajempaa harkintavaltaa.

¹¹⁸ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹¹⁹ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹²⁰ Käsitetiedonanto C/2016/2946; ks. Alkio & Hyvärinen 2016: 102

Käsitetiedonanto painottaa myös kaikkien tarjoajien syrjimätöntä kohtelua menettelyn kaikissa vaiheissa. Ennen menettelyä määritetyt puolueettomat valinta- ja myöntämisperusteet ovat välttämättömiä edellytyksiä, joilla varmistetaan, että kauppa tapahtuu markkinaehtojen mukaan. Jotta tasavertainen kohtelu taataan, olisi tarjouksia voitava sopimuksen myöntämisperusteiden ansiosta vertailla ja arvioida puolueettomasti.¹²¹ Tiedonanto mainitsee, että julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä vahvistettujen menettelyjen käyttö ja noudattaminen voidaan katsoa riittäväksi edellä esitettyjen vaatimusten täyttämiseksi, jos kaikki menettelyn käyttöä koskevat edellytykset täyttyvät¹²². Toisin kuin maakauppatiedonanto, käsitetiedonanto mahdollistaa direktiivissä mainittujen menettelyiden käytön eikä maakauppatiedonannon tavoin rajoita vain maakauppatiedonannossa mainittuihin menettelyihin.

Käsitetiedonanto kuitenkin huomauttaa, ettei direktiivissä mainittuja menettelyitä kuitenkaan voi käyttää erityisolosuhteissa. Tällaisia erityisolosuhteita ovat tilanteet, jossa on mahdotonta määrittää markkinahintaa, kuten neuvottelumenettelyn käyttö ilman hankintailmoituksen julkaisemista. Jos tarjouksia on vain yksi, menettely ei yleensä ole riittävä markkinahinnan määrittämiseksi. Yksi tarjous on kuitenkin riittävä, jos menettelyyn on sisällytetty erityisen vahvoja suoja-toimia, joilla varmistetaan aito ja tehokas kilpailu. Yksi tarjous riittää myös, jos on ilmeistä, että vain yksi toimija voi realistisesti katsottuna tehdä uskottavan tarjouksen. Yksi tarjous on markkinahinnan mukainen myös silloin, jos viranomaiset varmistavat lisätoimin, että tulos vastaa markkinahintaa.¹²³

Käsitetiedonanto, kuten myös maakauppatiedonanto, määrittelee, milloin tarjouskilpailu tapahtuu ilman ehtoja. Tarjouskilpailuun ei liity ehtoja, jos mahdollinen ostaja voi yleensä hankkia myytävää omaisuutta ja käyttää sitä omiin tarkoituksiinsa riippumatta siitä, harjoittaako se tietynlaista toimintaa. Tarjouskilpailuun liittyy ehtoja, jos ostajalle asetetaan viranomaisten hyväksi tai yleisen edun nimissä erityisvelvoitteita, joita yksityinen myyjä

¹²¹ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹²² Käsitetiedonanto C/2016/2946; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65–242.

¹²³ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

ei edellyttäisi. Poikkeuksena ovat ehdot, jotka ovat muita kuin yleisestä kansallisesta lainsäädännöstä tai suunnitteluviranomaisten päätöksistä johtuvia ehtoja.¹²⁴ SGEI-tuet voidaan nähdä tällaisiksi julkisen tahon edellyttämiksi ehdoiksi ja niihin sovelletaan SGEI-tukien sääntöjä, joita on käsitelty aikaisemmin.

Merkittävintä käsitetiedonannossa on uusi kriteeri, jota ei ole mainittu maakauppätiedonannossa. Käsitetiedonanto määrittelee, että kun julkisyhteisöt myyvät omaisuutta, ainoana merkityksellisenä kriteerinä ostajan valitsemiseksi olisi oltava korkein hinta. Huomioon on kuitenkin otettava myös pyydetty sopimusjärjestelyt, esimerkiksi myyjän myyntitakuu tai muut myynninjälkeiset sitoumukset. Selkeä selvennys maakauppätiedonantoon verrattuna on, että ainoastaan uskottavat ja sitovat tarjoukset olisi otettava huomioon.¹²⁵ Komissio viittaa muun muassa *Ruotsi v. komissio (C35/2006)* tapaukseen, jota käsitellään luvussa neljä yksityiskohtaisemmin.

Käsitetiedonanto nostaa esiin myös ostamisen toisin kuin maakauppätiedonanto. Käsitetiedonanto toteaa, että kun julkisyhteisöt ostavat omaisuutta, tarjouskilpailuun liitettyjen erityisedellytysten olisi oltava syrjimättömiä ja liityttävä läheisesti ja objektiivisesti sopimuksen kohteeseen ja erityiseen taloudelliseen tavoitteeseen. Tärkeää on, että kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous vastaa hankinnan markkina-arvoa. Kaupan kriteerit olisi määriteltävä siten, että ne sallivat todella kilpailuun perustuvan hankintamenettelyn, jossa hyväksytyt tarjoukset tekijä saa tavanomaisen tuoton, mutta ei enempää. Tiedonanto toteaa, että käytännössä tämä tapahtuu siten, että käytetään tarjousmenettelyä, jossa tarjouksen hintatekijällä on merkittävä paino. Mahdollista on toteuttaa kauppa myös muilla tavoin, kunhan todennäköisesti saavutetaan kilpailuun perustuva tulos, esimerkiksi tietyt käänteiset tarjousmenettelyt, joihin liittyy riittävän selkeät myöntämisperusteet.¹²⁶ Edellä käytyjen perusteiden nojalla voidaan todeta, että käsitetiedonanto antaa selkeät ohjeet ostokauppoihin. Ennen käsitetiedonannon julkistamista tehtyjen ostokauppojen tulkinnanvaraisuus huomataan myös tutkielman tapauksessa *Suomi v. komissio (C37/2004)*.

¹²⁴ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹²⁵ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹²⁶ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

3.2.3. Ilman tarjouskilpailua myyminen

Kun myynti suoritetaan ilman tarjouskilpailua, on maakauppatiedonannon mukaan käytettävä yhden tai useamman riippumattoman asiantuntijan arviota. Maa-alueesta tulee olla arvio jo ennen myyntineuvotteluita ja sen tulee olla tehty yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien mukaisesti. Tällä tavalla määritelty markkinahinta on komission mukaan vähimmäisostohinta, josta voidaan sopia myöntämättä valtiontukea.¹²⁷

Arvioijalle on asetettu maakauppatiedonannossa erityiset perusteet. Arvioija on hyvämaineinen henkilö, joka on suorittanut soveliaan tutkinnon tunnustetussa oppilaitoksessa tai vastaavan akateemisen tutkinnon ja hänellä on oltava riittävä kokemus. Arvioijan on oltava pätevä arvioimaan kyseisen tyyppisiä maa-alueita ja rakennuksia kyseisellä alueella. Komissio ilmaisee tiedonannossaan kuitenkin poikkeuksen, mikäli jossakin jäsenvaltiossa ei ole arvioijalle soveliaista akateemista tutkintoa. Tällöin arvioijan on oltava kiinteän omaisuuden arviointia hoitavan tunnustetun ammatillisen järjestön jäsen ja hänen on oltava tuomioistuimen tai asemaltaan vastaavan viranomaisen nimittämä. Hänellä on oltava vähintään tunnustettu keskiasteen koulutuksesta saatu todistus ja riittävä koulutustaso sekä ainakin kolmen vuoden työkokemus koulutuksen päättymisen jälkeen maa-alueiden ja rakennusten arvioinnista kyseisellä alueella.¹²⁸

Arvioijan on oltava tehtäviään suorittaessaan riippumaton, eli julkisilla viranomaisilla ei ole oikeutta antaa hänelle määräyksiä arvioinnin tuloksesta. Valtion arviointitoimistot, julkishallinnon virkamiehet tai toimihenkilöt katsotaan riippumattomiksi, jos asiaton vaikuttaminen heidän havaintoihinsa on tehokkaasti poissuljettu.¹²⁹ Hallituksen esityksessä esimerkiksi tällaisesta arvioijasta on nostettu laillistettu kiinteistövälittäjä. Hallituksen esitys tuo ilmi, että arvioijaa olisi mahdollista käyttää myös sellaisessa tilanteessa, jossa tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous, eikä sen avulla ole näin ollut mahdollista varmistua todellisesta markkina-arvosta.¹³⁰

¹²⁷ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; ks. Alkio 2010: 61.

¹²⁸ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; ks. Alkio 2010: 61.

¹²⁹ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; ks. Parikka & Siikavirta 2010: 33.

¹³⁰ HE 268/2014 vp.

Maakauppatiedonanto antaa arvioon liikkumavaraa. Jos käy niin, että maa-alueita ja rakennuksia on kohtuullisin ponnistuksin yritetty myydä markkina-arvoon, mutta arvioijan ilmoittamaa hintaa ei saada, voidaan tästä arvioista poiketa viisi prosenttia. Komissio katsoo, että se on markkinaedellytysten mukaista. Jos kuitenkin kohtuullisen ajan kuluttua vaikuttaa siltä, ettei maa-alueita tai rakennuksia voida myydä vielä viiden prosentin vähennyksellä, tulee tehdä uusi arvio, jossa otetaan mukaan myös saadut kokemukset ja tarjoukset.¹³¹

Maakauppatiedonannossa annetaan ohjeet myös erityisvelvoitteiden asettamiseen ostajalle. Erityisvelvoitteita voidaan liittää kauppaan yleisen edun vuoksi, jos jokaiselta mahdolliselta ostajalta vaaditaan niiden täyttämistä ja jokainen periaatteessa pystyisi ne täyttämään riippumatta siitä harjoittaako hän liiketoimintaa tai riippumatta harjoitetun liiketoiminnan luonteesta. Riippumattomien arvioijien on arvioitava erikseen erityisvelvoitteen aiheuttama taloudellinen haitta, ja se voidaan ottaa huomioon kauppahinnasta sovittaessa. Komissio huomauttaa kuitenkin tiedonannossaan, ettei erityisvelvoitteesta ole välttämättä yritykselle vain haittaa. Velvoitteista voi olla yritykselle etua mainonnassa, kulttuurin tai urheilun tukemisessa, yrityskuvan vaalimisessa, oman ympäristön parantamisesta tai omien työntekijöiden virkistystoiminnassa. Nämä asiat on otettava arvioissa huomioon yhtä lailla. Lisäyksenä maakauppatiedonanto ohjeistaa, että yleisen lainsäädännön mukaan kaikille maanomistajille aiheutuviin velvoitteisiin liittyvää taloudellista rasitetta ei vähennetä ostohinnasta.¹³²

Maakauppatiedonannossa linjataan markkina-arvon olevan julkisen viranomaisen maksama maa-alueiden ja rakennusten hankintakustannus, paitsi jos maa-alueiden ja rakennusten oston ja myynnin välillä on kulunut huomattavasti aikaa. Maakauppatiedonanto kieltää, ettei markkina-arvoa pääsääntöisesti pidä vahvistaa hankintakustannuksia alhaisemmaksi ainakaan kolmeen vuoteen oston jälkeen, paitsi jos riippumaton arvioija on selvästi havainnut yleisen markkinahintojen laskun kyseisillä kiinteistömarkkinoilla.¹³³

¹³¹ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; ks. Parikka & Siikavirta 2010: 33–34.

¹³² Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; ks. Vesterdorf & Nielsen 2008: 198.

¹³³ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; ks. Alkio 2010: 62.

Maakauppätiedonannosta voimme päätellä, että mikäli tarjouskilpailua ei järjestetä, kunnan tulee panostaa arvioijaan ja arviointiin ennen kiinteistökauppaneuvotteluiden aloittamista. Mikäli arvio ei ole tiedonannon ohjeiden mukainen tai siitä poiketaan, liikutaan sallitun ja kielletyn menettelyn rajoilla. Maakaupan markkina-arvo jää tuolloin määrittelemättä läpinäkyvästi joko tarjouskilpailulla tai riippumattomalla arvioijalla, mikä jättää mahdollisuuden myös kiellettyyn valtioneuvoston tuelle.

Käsitetiedonanto antaa laajemman näkemyksen ilman tarjousmenettelyä myymisestä. Tiedonanto toteaa, että jos kauppa on toteutettu tarjousmenettelyn kautta tai tasavertaisuusedellytystä soveltaen, kauppa on markkinaehtojen mukainen. Jos kauppa ei ole toteutettu tarjousmenettelyn kautta, markkinaehtoisuutta on mahdollista arvioida muilla tavoin. Komissio toteaa, että sopivan arviointimenetelmä voi riippua markkinatilanteesta, tietojen saatavuudesta tai transaktiolajista. Kun on kyse kiinteistökaupoista, riippumattoman asiantuntijan markkina-arvon vahvistamiseksi ennen myyntineuvotteluja antama arvio, joka perustuu yleisesti hyväksytyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin, on periaatteessa riittävä.¹³⁴

Riippumaton arvioija ei ole ainoa tapa ratkaista kiinteistökauppojen markkinaehtoisuutta. Käsitetiedonanto toteaa, että markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää myös yleisesti hyväksytyyn vakiomuotoisen arviointimenetelmän perusteella. Tällaisen menetelmän on perustuttava käytettävissä oleviin objektiivisiin, todennettaviin ja luotettaviin tietoihin. Näiden tietojen olisi oltava riittävän yksityiskohtaisia ja heijastettava taloudellista tilannetta kaupantekohetkellä. Lisäksi on otettava huomioon riskin suuruus ja tulevaisuuden odotukset. Arvosta riippuen arvioinnin luotettavuuden tueksi olisi tavallisesti tehtävä herkkyysanalyysi, arvioitava eri liiketoimintaskenaarioita, valmistettava vaihtoehtosuunnitelmia ja vertailtava tuloksia vaihtoehtoisilla arviointimenetelmillä. Uusi ennakoarviointi voi olla tarpeen, jos kauppa viivästyy ja on välttämätöntä ottaa huomioon viimeaikaiset muutokset markkinaolosuhteissa.¹³⁵ Riippumattoman arvioijan käsitettä tutkitaan

¹³⁴ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹³⁵ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

myös myöhemmin esiteltävässä ennakkoratkaisupyyntöissä, jolla on ollut vaikutusta myös käsitetiedonantoon¹³⁶.

3.3. Markkinataloustoimijaperiaate

SEUT 345 artiklassa todetaan, ettei sopimuksella puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin eikä EU-lainsäädäntö rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toimia talouden toimijoina. Kyseinen artikla tarkoittaa käytännössä sitä, että julkiset yritykset saavat olla mukana erilaisessa liiketoiminnassa. Täten myöskään valtioneuvoston artikloilla ei rajoiteta julkisen toimijan toimintaa markkinoilla niin kauan kuin sen voidaan katsoa toimivan tavanomaisen markkinatoimijan tavoin. Kyseistä periaatetta kutsutaan markkinataloustoimijaperiaatteeksi (market economy operator principle). Kun kiellettyä valtiontukea arvioidaan toimenpiteessä, tutkitaan, voiko toimenpidettä pitää objektiivisesti katsottuna hyväksyttävänä yksityisen markkinatoimijan kannalta. Julkisyhteisön tai julkisen yrityksen toteuttamat transaktiot eivät luo kielletyn valtiontuen mukaista etua, jos niissä noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja.¹³⁷

Markkinataloustoimijaperiaate on EU:n tuomioistuimien luoma periaate, jonka tarkoituksena on havaita julkisiin sijoituksiin liittyvä valtiontuki. Olennaista periaatteelle on, olisiko vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja tehnyt kyseisen sijoituksen samoissa olosuhteissa. Markkinataloustoimijaperiaatteen lisäksi EU:n tuomioistuimet ovat kehittäneet ”yksityisen velkojan testin” ja ”yksityisen myyjän testin”. Yksityisen velkojan testin avulla voidaan tutkia, liittyykö julkisten velkojen kanssa käytäviin velkaneuvotteluihin valtiontukea. Yksityisen velkojan testissä verrataan julkisen velkojan käyttäytymistä hypoteettisen yksityisen velkojan käyttäytymiseen vastaavassa tilanteessa. Yksityisen myyjän testillä puolestaan voidaan arvioida, liittyykö julkisyhteisön toteuttamaan myyntiin valtiontukea, kun otetaan huomioon, olisiko yksityinen myyjä voinut saada saman tai paremman hinnan tavanomaisissa

¹³⁶ Käsitetiedonanto C/2016/2946; C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG v BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Kok. 2010 I-13083.

¹³⁷ Käsitetiedonanto C/2016/2946; Alkio & Hyvärinen 2016: 82.

markkinaolosuhteissa. Arvioinnissa ratkaisevaa on se, miten yksityinen yritys toimisi vastaavassa tilanteessa. Markkinataloustoimijatesti ei kuitenkaan sovellu tilanteisiin, joissa valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä.¹³⁸

Järjestelyn toteuttamisajankohdalla on merkitystä arvioinnille. Valtion on arvioinnissa osoitettava, että päätös järjestelyn toteuttamisesta tehtiin sellaisen taloudellisen arvion perusteella, jonka yksityinen huolellinen toimija olisi tehnyt vastaavassa tilanteessa määrittäessään järjestelyn kannattavuuden.¹³⁹ Komissio huomauttaa, että nämä tiedot olisi oltava jo ennen kuin järjestelystä olisi päätetty, sillä järkevästi toimiva markkinataloustoimija arvioisi etukäteen hankkeen strategiaa ja rahoitusnäkyviä¹⁴⁰. Huomionarvoista on, että täten merkitystä ei ole jälkikäteen suoritetuilla arvioinneilla tai johtopäätöksillä, jotka esimerkiksi kuvaavat järjestelystä seurannutta tilannetta. Merkitystä ei ole myöskään sillä, mitä keinoja valtio on käyttänyt asiassa eikä markkinataloustoimijatestiä ei suljeta pois sen perusteella, että yksityisellä toimijalla ei olisi vastaavia keinoja käytettävänä. Markkinataloustoimijatestissä on mahdollista myös se, että tietyissä tapauksissa on arvioitava valtion usean päätöksen sarjan muodostamaa kokonaisuutta.¹⁴¹

Maa-alueiden ja rakennusten myynti kuuluu erityisiin ongelmatilanteisiin markkinataloustoimijaperiaatteessa ja valtiontuen riski on merkittävä. Komissio ottanut kantaa monta kertaa siihen, onko kyseessä kielletty vai sallittu valtiontuki.¹⁴² Markkinataloustoimijaperiaate on laajasti hyväksytty EU:n oikeuskäytännössä ja siten sen tulkinta on tärkeä osa komission päätöksiä valtiontukien arvioinnissa¹⁴³.

Seuraavassa luvussa käsitellään markkina-arvon sallitun ja kielletyn rajapintaa. Luvussa käsiteltävissä komission päätöksissä ja EU:n tuomioistuimien ratkaisuisa huomataan markkinataloustoimijaperiaatteen tulkinnanvaraisuus.

¹³⁸ Käsitetiedonanto C/2016/2946; Alkio & Hyvärinen 2016: 82–83.

¹³⁹ Alkio & Hyvärinen 2016: 83–84.

¹⁴⁰ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹⁴¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 83–84; Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹⁴² Parikka & Siikavirta 2010: 33.

¹⁴³ Alkio & Hyvärinen 2016: 84.

4. MARKKINA-ARVO SALLITUN JA KIELLETYN RAJALLA EUROOPAN UNIONISSA

4.1. Kiinteistökaupan markkinaehtoisuuden arviointi ja edellytykset

Kaupassa ei ole kiellettyä valtiontukea silloin, kun se on tapahtunut markkina-arvon mukaisesti¹⁴⁴. Maakauppatiedonannossa ja käsitetiedonannossa annetut menettelyt mahdollistavat markkina-arvon mukaisen myynnin¹⁴⁵. Kielletty valtiontuki voi tulla kyseeseen, kun myynti tapahtuu markkina-arvoa alhaisempaan hintaan eikä myynnissä ole noudatettu tiedonannoissa annettuja ohjeita sallituista menettelyistä. On kuitenkin tärkeää huomata, että tiedonannoilla ei ole soft law -ohjeina laillista sitovuutta, minkä vuoksi kiinteistökaupassa ei ole automaattisesti kyse kielletystä valtiontuesta, vaikka tiedonannoissa mainittuja menettelyitä ei noudatettaisi.

Kiinteistökaupoissa keskeisessä osassa on juuri markkina-arvo, jotta voidaan arvioida, onko kauppatilanteessa annettu tietylle yritykselle etua muihin yrityksiin nähden. Kiellettyyn valtiontukeen on poikkeuksia, joita on esitelty aiemmissa luvuissa. SGEI-tukien nojalla kunta voi poikkeuksellisesti luovuttaa ja antaa vuokralle kaavatontteja markkina-hintaa alemmalla hinnalla sosiaaliseen asuntorakentamiseen muun muassa erityisryhmien tarpeisiin, kun ne tarjotaan avoimesti ja kaikille halukkaille samoin ehdoin.¹⁴⁶ Lisäksi poikkeuksena kiinteistökaupoissa ovat de minimis -asetus, jonka mukaan annetut tuet ovat niin vähämerkityksisiä, etteivät ne täytä kielletyn valtiontuen tunnusmerkkejä¹⁴⁷. Kiellettyyn valtiontukeen on myös poikkeuksia SEUT 107 (2) ja (3) nojalla¹⁴⁸.

Jos kiinteistökaupassa ei ole kyse edellä mainituista poikkeuksista, toimenpiteessä voi olla mukana kiellettyä valtiontukea, kun kauppa tapahtuu markkina-arvoa alhaisempaan hintaan. Tällöin tutkitaan, täyttääkö toimenpide SEUT 107 (1) määritelmän mukaisen kielletyn valtiontuen käsitteen. SEUT 107 artiklan vastainen kielletyn valtiontuen tilanne voi syntyä silloin, kun kunta myy maata tai muuta omaisuutta alle markkina-arvon eikä

¹⁴⁴ Frenz 2007: 105.

¹⁴⁵ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03; Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹⁴⁶ HE 268/2014 vp.

¹⁴⁷ Ojala 2011: 570.

¹⁴⁸ Ojala 2011: 562–563.

näin toimi markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti. Tässä tarkastelussa siis katsotaan, olisiko yritys voinut saada saman suorituksen samoilla ehdoilla yksityisillä markkinoilla. Kielletty valtiontuki tulee kyseeseen, jos julkinen taho yksityisenä sijoittajana ei voisi normaaleissa markkinataloudellisissa olosuhteissa eikä pidemmällä aikavälillä odottaa saavansa hyväksyttävää tuottoa.¹⁴⁹

4.2. Valtiontukisääntöjen etusija ja vaihtoehtoinen arviointimenetelmä

EU-oikeudella on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden¹⁵⁰. EU-valtiontukisäännöt on huomioitava kiinteistökaupoissa ja kansallisen lainsäädännön on väistytävä EU-oikeuden sääntelylle. Tämä huomataan myös saksalaisessa ennakkoratkaisupyynnössä EU-tuomioistuimelle. Asiassa käsitellään EU-oikeuden sovellettavuutta ja kansallisen lainsäädännön asemaa päätettäessä kiinteistökauppojen markkina-arvon määrittämisestä. Asiassa C-239/09 yhtiö Seydaland ja Saksan yhdistymisestä johtuvista erityistehtävistä vastaavan julkisen laitoksen tytäryhtiö BVVG olivat käyneet kiinteistökauppoja ja tulleet erimielisyyteen hinnasta ja sovellettavasta laista.¹⁵¹

BVVG myi Seydalandille maatalouskäyttöön soveltuvia maa-alueita, joissa myyntihinta oli yhteensä 245 907,91 euroa ja josta maatalousmaiden osuus oli 210 810,18 euroa. Seydaland piti maa-alueiden myyntihintaa liian korkeana, joten se vaati osaa siitä palautettavaksi. Seydalandin mukaan myyntihinta oli alueellisten arvonmääritysten perusteella laskettuna vain 146 850,24 euroa. Seydalandin mukaan BVVG:n olisi pitänyt joko laskea kyseessä olevien maa-alueiden myyntihinta alueellisten arvonmääritysten perusteella tai antaa asia kansallisessa lainsäädännössä FlErwV:n 5 §:n 1 momentissa mainitun asiantuntijakomitean käsiteltäväksi. Lisäksi Seydaland katsoi, että kyseistä myyntihintaa ei voida määrittää vallitsevan markkinatilanteen perusteella, kuten se väitti BVVG:n tehneen. BVVG:n näkemys eroaa. BVVG:n mukaan kyseessä olevien maa-alueiden myyntihinnan laskennassa ei ollut otettava huomioon alueellisia arvonmäärityksiä, sillä yleensä tällaiset arvot eivät ilmennä vallitsevaa markkinatilannetta vaan pari vuotta aikaisemmin vallinnutta markkinatilannetta. Jos hinta vahvistetaan kyseisten arvojen perusteella, saatetaan myöntää tukea, joka olisi vastoin EU-oikeutta. BVVG lisää, että ministeriö oli huomannut kyseisen eron ja määrännyt BVVG:n tutkimaan alueelliset arvonmääritykset perusteellisesti, sillä arvoja ei enää voitu käyttää maatalousmaiden markkina-arvon laskentaperustana silloin, kun ne poikkesivat yli 20 prosenttia vastaavien kiinteistöjen myyntihinnasta. Landgericht Berlin katsoi, että sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisu riippuu EU-oikeuden tulkinnasta, joten se

¹⁴⁹ Parikka & Siikavirta 2010: 25.

¹⁵⁰ Mäenpää 2011: 142–143; Raitio 2013: 251.

¹⁵¹ C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG v BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Kok. 2010 I-13083.

päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää EU-tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.¹⁵²

EU-tuomioistuin huomioi ennakkoratkaisussaan, että kansallisen lainsäädännön tulee markkina-arvon osalta olla ajan tasalla, jos siinä olevia laskentaperusteita käytetään markkina-arvon määrittämiseen. Tämä on yksi tärkeä peruste markkina-arvon mukaiselle kaupanteolle. Mikäli kansallinen lainsäädäntö ei vastaa EU-oikeutta, kansallisen lainsäädännön ja sen säännösten on väistyttävä.¹⁵³

EU-tuomioistuin toteaa, että EY 87 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään FIERwV:n 5 §:n 1 momentissa vahvistetun kaltaisista laskentamenetelmistä viranomaisten yksityistämishjelman yhteydessä myyntiin saattamien maa- ja metsätalouskäyttöön soveltuvien maa-alueiden arvon määrittämiseksi. Tapauksessa huomioitavaa oli nimenomaan se, että entisen Itä-Saksan maa-alueiden markkina-arvo nousi nopealla tahdilla eivätkä kansallisessa säädännössä annetut laskentaperusteet vastanneet markkina-arvoa. Tästä syystä tuomioistuin toteaa, että kyseisten menetelmien mukaan hinnat ovat silloin, kun ne nousevat voimakkaasti, saatettava ajan tasalle, jotta ostajan tosiasiallisesti maksama hinta olisi mahdollisimman lähellä kyseisten maa-alueiden markkina-arvoa. Perusteluissaan tuomioistuin toteaa myös, että mikäli alueellisiin arvonmäärittämiin perustuvaan menetelmään ei liitetä sellaista ajantasaistamisen mekanismia, jolla markkina-arvo voidaan saattaa vastaamaan mahdollisimman tarkasti maa-alueiden myyntihintaa erityisesti hintojen voimakkaan kasvun aikana, kyseinen menetelmä ei kykene ilmentämään todellisia hintoja kyseessä olevilla markkinoilla. Tuomioistuin toteaa myös, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyisikin toteamaan FIERwV:n 5 §:n 1 momentti olevan yhdenmukainen EY 87 artiklan kanssa, ei voida pitää mahdollotonta, että joissakin tapauksissa käy niin, että kyseisessä kansallisen oikeuden säännöksessä säädetty menetelmä johtaa lopputulokseen, joka poikkeaa markkina-arvosta. Tällaisessa tilanteessa kyseinen tuomioistuin ja mainitun säännöksen soveltamisesta vastaavat hallintoviranomaiset olisivat velvollisia jättämään soveltamatta kyseistä kansallista säännöstä.¹⁵⁴

Komissio on viitannut kyseiseen tapaukseen käsitetiedonannossa:¹⁵⁵

”Jos vertailumenetelmä (vertailuarvo) ei ole sopivin menetelmä ja muilla yleisesti hyväksytyillä menetelmillä ei pystytä määrittämään maan arvoa tarkasti, voidaan käyttää vaihtoehtoisia menetelmiä, kuten Saksan viranomaisten ehdottamaa Vergleichspreissystem-arvostusmenetelmää (joka on vahvistettu maa- ja metsätalousmaan osalta komission pää-

¹⁵² C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG v. BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Kok. 2010 I-13083.

¹⁵³ C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG v. BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Kok. 2010 I-13083.

¹⁵⁴ C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG v. BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Kok. 2010 I-13083.

¹⁵⁵ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

*töksessä valtiontuesta SA.33167, ehdotettu vaihtoehtoinen menetelmä maa- ja metsätaloukseen arvioinnissa Saksassa, kun myyjänä ovat viranomaiset (EUVL C 43, 15.2.2013, s. 7)). Muita menetelmiä koskevista rajoituksista ks. unionin tuomioistuimen tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, 52 kohta.*¹⁵⁶

Kuten käsitetiedonannosta voidaan huomata, kyseinen tapaus on merkittävä myös komission tulkinnalle. Kun käytetään muita arviointimenetelmiä, tulee Seydaland -ennakkoratkaisu huomioitavaksi ja ratkaisun kautta tulkitaan, onko vaihtoehtoinen arviointimenetelmä ollut sopiva käytettäväksi markkina-arvon määrittämiseen.

4.3. Tarjouksen uskottavuus ja yleiskaavoituksen vaikutus ostajan valintaan

Maakauppätiedonannon noudattamatta jättäminen, ulkopuolisen valitus ja markkinataloustoimijaperiaate ilmenevät ruotsalaisessa tapauksessa C35/2006. Komission antoi ensimmäisen päätöksensä 30.1.2008 (2008/366/EY) ja seuraavan päätöksensä 16.4.2013 (2013/402/EU), mikä kertoo myös siitä, miten pitkäkestoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi markkina-arvon määrittely voi muodostua. Komissio käyttää arvioidessaan valtiontuen mahdollisuutta myös muuta harkintaa kuin markkinataloustoimijaperiaatetta:

Komission tapauksessa C35/2006 tarkasteltiin, oliko ruotsalainen Åren kunta myynyt kulutustavaroita myyvälle Konsumille maa-alueen alle markkinahinnan. Liiketoimi oli osa laajempaa kiinteistökauppaa, jossa oli mukana muitakin osapuolia. Alun perin tarkoituksena oli, että maa-alueen hinnaksi asetetaan kunnanhallituksen kokouksessa 24.8.2005 yksi Ruotsin kruunu. Lidl tarjosi kuitenkin kokousta edeltävänä päivänä puhelimitse ja sähköpostiviestillä samasta maa-alueesta 6,6 miljoonaa kruunua (noin 710 602 euroa), joten kunta ja Konsum neuvottelivat myyntihinnan uudestaan yhdestä kruunusta yhteen miljoonaan kruunuun (noin 107 000 euroa). Miljoonan kruunun hinta kuitenkin kumottiin kahden kunnanvaltuutetun valitettua päätöksestä Jämtlannin lääninoikeuteen. Kunnanvaltuusto hyväksyi 5. päivänä lokakuuta 2005 riidanalaisen maa-alueen hinnaksi kaksi miljoonaa kruunua ja kunnan ja Konsumin välillä tehtiin lopullinen myyntisopimus samana päivänä. Lidl oli sillä hetkellä ensimmäinen ulkomainen elintarvikealan toimija Ruotsin markkinoilla ja se kilpaili suoraan Konsumin kanssa elintarvikkeiden vähittäiskaupan alalla. Kantelijan, Den Nya Valfärdenin, mukaan liiketointa ei ollut toteutettu virallisella tarjousmenettelyllä eikä kaupassa ollut käytetty riippumattomien asiantuntijoiden arvonmäärittäystä. Kantelija katsoi, että kiinteistökauppa oli vastoin SEUT 107 (1) artiklaa. Päätöksessä komissio tuli samaan lopputulokseen, että kaikki valtiontuen piirteet täyttyivät, ja määräsi tuen takaisinperittäväksi suuruudeksi 4,6 miljoonaa Ruotsin kruunua (0,5 miljoonaa euroa). Markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti Åren kunnan olisi pitänyt toimia yksityisen sijoittajan tavoin ja olla yhtä kiinnostunut Lidlin tarjouksesta. Komissio katsoi, että Lidlin tarjous oli

¹⁵⁶ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

huomioonotettava ja vaikka se oli suurempi kuin sen hetkinen arvio maa-alueen arvosta, se oli parempi näyttö alueen arvosta, koska se kuvaa sen hetkistä arvoa, jonka markkinat siitä maksaisivat. Vaikka alueella oli arvioitu markkinahinta, se oli komission mukaan toissijainen todelliselle tarjoukselle.¹⁵⁷

Kiinnostavaksi tapauksen tekee se, että seuraavassa komission päätöksessä 2013/402/EU kumottiin edeltävä päätös niin, että kyseessä ei ollut kielletty valtiontuki. Komissio katsoi, että Ruotsin viranomaisten toimittama uudempi jälkiarvioraportti oli käypä selvitys maa-alueen arvosta. Arvioissa arvioitiin kyseisen maa-alueen markkina-arvon olevan myyntiajankohdalla lokakuussa 2005 1,65–2,474 miljoonaa Ruotsin kruunua (noin 177 000–265 000 euroa). Koska raportin teki riippumaton arvioija vertailumenetelmää käyttäen eli arvioimalla samankaltaisista maa-alueista tehtyjä kauppvoja, komissio katsoi päätöksessään, että tämä arviointi on paras mittari riidanalaisen maa-alueen markkina-arvon määrittämiseksi myyntipäivää edeltävänä päivänä. Tämän arvion perusteella Konsumin kunnalle maa-alueesta maksama kaksi miljoonaa kruunua oli sen hinta-arvion mukainen, joka katsottiin markkina-arvoksi lokakuussa 2005. Komission harkinnassa painoi myös kiinteistökauppojen suunnitelmallisuus ja se, että Lidl in tarjous oli tullut myöhäisessä vaiheessa eikä ollut verrattavissa Konsumin tarjoukseen.¹⁵⁸ Komissio muutti näin aikaisempaa kantaansa, kun sai vertailukelpoisemmän arvion maa-alueen arvosta ja otti huomioon myös tarjouksen olosuhteet:

Kun kunta oli myynyt maa-alueen Konsumille, yritys siirsi toimintansa pois Åren torilta, joten kunta pystyi toteuttamaan yleiskaavaa koskevan suunnitelman mukaiset tavoitteensa, eli luoda Åren torin ympäristöön autottoman alueen. Jos kunta olisi hyväksynyt Lidl in tarjouksen, kunta ei olisi voinut toteuttaa yleiskaavaa koskevan suunnitelman mukaista tavoitettaan, sillä Konsum olisi jatkanut toimintaa Åren torin tiloissaan. Tämän vuoksi komissio ei pitänyt Lidl in ja Konsumin tarjouksia vertailukelpoisina. Komissio huomioi myös sen, etteivät Ruotsin viranomaiset pitäneet Lidl in tarjousta uskottavana ja sitovana, koska se tehtiin myöhässä eikä siihen sisältynyt riittävästi tietoja. Vertailukelpoisuutta vähensi se, ettei Lidl in tarjoukseen sisältynyt mitään viittauksia tai eritelmiä yleiskaavaa koskevaan suunnitelmaan ja siten Lidl in tarjouksen hyväksyminen olisi voinut vaarantaa yleiskaavaa koskevan suunnitelman tavoitteet. Tällaisissa olosuhteissa komissio katsoi, että Lidl in tarjouksen uskottavuus voitiin kyseenalaistaa. Komissio perusteli päätöstä sillä, että oikeuskäytännön mukaan olosuhteet, joissa liiketoimi suoritetaan, olisi otettava huomioon, kun arvioidaan kielletyn valtiontuen mahdollisuutta kiinteistökaupoissa. Tästä syystä riidanalaisen liiketoimen olosuhteet huomioon ottaen komission mielestä Lidl in tarjousta ei tullut käyttää parhaana vertailukohtana riidanalaisen maa-alueen markkina-arvon määrittämiseksi.¹⁵⁹

¹⁵⁷ 2008/366/EY.

¹⁵⁸ 2013/402/EU.

¹⁵⁹ 2013/402/EU.

Täten myös kunnan suunnitelmilla yleiskaavoitukseen on merkitystä, kun arvioidaan kiinteistökauppaa ja sen markkinaehtoisuutta. Tarjoukset eivät olleet keskenään vertailukelpoisia, koska yleiskaavan suunnitelma vaati Konsumin osallistumista. Lidlin tarjous oli myös tullut myöhään ja oli vaillinainen. Tapauksesta voidaan päätellä, ettei mikä tahansa tarjous ole vertailukelpoinen, vaikka hinta olisi markkinahintaa vastaava.

Käsitetiedonannossa komissio on myös huomionnut tapauksen. Komissio toteaa, että kun julkisyhteisöt myyvät omaisuutta, tavaroita ja palveluja, ainoana merkityksellisenä kriteerinä ostajan valitsemiseksi olisi oltava korkein hinta, ottaen huomioon myös pyydyt sopimusjärjestelyt (esimerkiksi myyjän myyntitakuu tai muut myynninjälkeiset sitoumukset). Ainoastaan uskottavat ja sitovat tarjoukset olisi otettava huomioon.¹⁶⁰ Tulkinnallista on kuitenkin, mikä on uskottava ja sitova tarjous. Tähän kysymykseen edellä käsitelty tapaus antaa tarkennusta. Käsitetiedonannossa komissio toteaa tapauksen johdosta, että myös pyytämättä tehty tarjous voi olla uskottava asian olosuhteista riippuen ja erityisesti silloin, kun tarjous on sitova. Kaikki tarjoukset eivät kuitenkaan ole sitovia. Komissio huomioi, että esimerkiksi pelkkiä ilmoituksia, joihin ei liity oikeudellisesti sitovia vaatimuksia, ei otettaisi huomioon tarjouskilpailumenettelyssä.¹⁶¹

4.4. SEUT 107 (3) hyväksyttävä poikkeus markkinahintaa alhaisemmalle myynnille

SEUT 107 (3) soveltamisesta on kiinteistökauppojen puolesta huomionarvoista tapaus *Suomi v. komissio (C21/2000)*. Kyseisessä tapauksessa Piippolan kunta oli myynyt Ojala-Yhtymälle maa-alueita. Ojala-Yhtymän tapaus on siitä mielenkiintoinen, että komissio toteaa kyseessä olleen kielletty valtiontuki, mutta sallii sen perustamissopimuksen (EY) 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Kyseinen, nykyään SEUT 107 (3) alakohta c, määrittelee sallituksi tueksi sellaisen tuen, joka edistää tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehitystä. Tapauksessa arvioidaan ensin tosiseikkoja maakauppatiedonannon nojalla ja lopulta päädytään kiellettyyn valtiontukeen. Komissio arvioi ensin kauppaa maakauppatiedonannon nojalta:

¹⁶⁰ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

¹⁶¹ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

Komissio aloitti tutkinnan epäilystä, että 4 miljoonan markan (672 751,70 euroa) viiden vuoden korottoman lainassa olisi kiellettyä valtiontukea. Lisäksi komissio epäili mahdollista tukielementtiä 10 000 markan kiinteistökaupasta (1681,87 euroa), jonka Ojala-Yhtymä maksoi Piippolan kunnalle ostamastaan noin 50 000 m²:n maa-alueesta. Komissio tiedusteli Suomelta markkinahintaa ja Suomen viranomaiset vastasivat, että kauppahinnasta on toimitettu julkisen kaupanvahvistajan todistus ja että maa-alasta maksettu hinta (0,20 markkaa/m², eli 0,03 euroa) vastasi markkinahintaa. Komissiolle selvitykset eivät riittäneet poistamaan epäilyjä. Komissio toteaa, että Suomen viranomaiset eivät ole toimitaneet todisteita siitä, että maakauppatiedonannon edellytykset täyttyvät. Julkinen kaupanvahvistaja ei ole maakauppatiedonannossa määritelty riippumaton arvioija. Markkinahinta puolestaan tukeutuu Suomen viranomaisten antamaan selvityksiin, mutta näistä selvityksillä ei ilmene, onko vastaavissa kaupoissa menetelty avoimella tarjouskilpailulla tai riippumattoman arvioijan arviolla. Lisäksi komissio huomioi maa-alueen luonteen. Jos kyseessä olisi räme, maa-alue olisi käytännössä arvoton, mutta maa-alue on myyty metsäalueena. Laskettu arvo metsälle toisi maa-alueen arvoksi 232 836 markkaa ja siten taloudellista etua yritykselle olisi 222 836 markkaa. Lainan osalta tukielementiksi muodostuu 1 400 000 markkaa. Nämä yhdessä muodostavat kiellettyä valtiontukea. Täten kiinteistökaupan hinnasta olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle etukäteen kielletyn valtiontuen arvioimiseksi.¹⁶²

Komissio huomioi tukialueen merkityksen asian kannalta:

Kuitenkin komissio ottaa huomioon sen, että Piippola on EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettu tukialue. Aluetuen yläraja kyseisellä alueella on 20 prosenttia ja komission laskujen mukaan tukitoimenpide alittaa tämän selvästi. Tosin tuki oli osittain jo maksettu Ojala-Yhtymälle eikä sitä ollut myönnetty minkään hyväksytyin aluetukijärjestelmän mukaisesti. Siitä syystä komissio pitää tukea tapauskohtaisena tukena, joka on arvioitava erikseen. Komissio tutki tapauksen erityisesti yhteisön kannalta. Piippolan kunnassa oli ajankohdassa 15% työttömyys ja Ojala-Yhtymän vahvistettiin tuovan alueelle lisää työpaikkoja. Komissio toteaa, että alueen ja kunnan koko huomioon ottaen kyseiset työpaikat ovat määrällisesti ja laadullisesti merkittäviä. Täten komissio tulee lopputulokseen, että vaikka kyseessä on kielletty valtiontuki, artiklan alakohtaa voidaan soveltaa, sillä Suomen Ojala-Yhtymälle myöntämä valtiontuki edistää seudun aluekehitystä eikä muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.¹⁶³

Jos tapauksessa olisi ollut kyseessä pelkästään kiinteistökauppa, olisi kyseessä ollut vähämerkityksinen tuki eli de minimis -asetusta olisi voitu soveltaa. Kaupassa kuitenkin oli kyseessä laina ja kiinteistökauppa, mikä yhteensä ylittää de minimis -rajan. On syytä huomioda, että kaupan kokonaisuudella on merkitystä.¹⁶⁴

Tapauksessa kyseessä on kielletty valtiontuki, mutta tapaukseen sovelletaan SEUT 107 (3) alakohdan c poikkeusta, jonka nojalla tuki on sallittua. Kyseisessä tapauksessa painoarvoa on sillä, mille alueelle tuki on kohdistettu. Komissio huomauttaa päätöksessä, että

¹⁶² 2002/283/EY.

¹⁶³ 2002/283/EY.

¹⁶⁴ 2002/283/EY.

tuki olisi ollut hyväksyttävä kyseisellä alueella, koska tuki alittaa asetetun aluetuen ylärajan 20 prosenttia. Koska tukea ei ollut myönnetty aluetukijärjestelmän mukaan, komissio ei voinut ottaa tätä seikkaa huomioon päätöksessään. Tämä on kuitenkin julkiselle taholle huomionarvoista, sillä kyseisessä tapauksessa olisi mahdollisesti voitu toimia sallitusti, jos tuki olisi myönnetty hyväksytyn aluetukijärjestelmän mukaan eikä tukea olisi jo maksettu tuensaajalle.¹⁶⁵

Komission päätöksessä korostuu työttömyyden vaikutus. Koska tuki voitiin osoittaa tuovan paikkakunnalle merkittävästi työpaikkoja ja vaikuttavan työttömyyden vähenemiseen, tuki voitiin sallia SEUT 107 (3) c alakohdan mukaan. Valtiontuen voitiin todistaa edistävän aluekehitystä ja siten tuki sallittiin.¹⁶⁶

4.5. Finanssikriisin vaikutus markkinahintaan

Markkinataloustoimijatesti osoittautuu tärkeäksi komission arviointikriteeriksi Alankomaat v. komissio (C87/2013) tapauksessa. Lisäksi komissio tarkastelee perusteluja valtiontuen sallittavuudesta SEUT 107 (3) alakohdan c nojalla, mutta ei hyväksy perusteluita. Kyseisiin perusteluihin perehdytään tarkemmin. Komissio on tehnyt tapauksesta kaksi päätöstä: ensimmäisen vuonna 2013 (2013/247/EU) ja toisen vuonna 2016 (2016/649/EU.). Huomattavaa on, että tapaus on mutkikas, minkä myös komissio itse toteaa toisessa päätöksessään¹⁶⁷. Tapauksen mutkikkuuden vuoksi tapausta käsitellään tutkielmassa yksityiskohtaisesti ja useat eri perustelut huomioiden.

Ensin käsitellään ensimmäistä päätöstä vuodelta 2013 ja aloitetaan tosiseikoista ja Alankomaiden viranomaisten näkemyksestä, josta siirrytään komission vastauksen perusteluihin ja päätökseen. Ensimmäisen päätöksen jälkeen todetaan tuomioistuimen ratkaisu (yhdistetyt asiat T-186/13, T-190/13 ja T-193/13) ja käsitellään komission toinen päätös vuodelta 2016 perusteluineen.

¹⁶⁵ 2002/283/EY.

¹⁶⁶ 2002/283/EY.

¹⁶⁷ 2016/649/EU.

Ensimmäisessä päätöksessä komissio tulkitsee alankomaiden viranomaisten, tarkemmin Leidschendam-Voorburgin kunnan, antaneen valtiontukea kumppanuusjärjestelylle nimeltä Schouten-de Jong Bouwfonds (myöhemmin lyhenteellä SJB). Valituksen tutkittavasta valtiontuesta teki alueen asukkaiden etuja puolustava säätiö, Stichting Behoud Damplein Leidschendam. Rakennushanke oli yhteistyötä julkisen ja yksityisen välillä.¹⁶⁸

Säätiö teki syyskuussa 2007 kantelun komissiolle mahdollisesta valtiontuesta. Komissio aloitti tutkinnan ja pyysi alankomaiden viranomaisilta perusteluja menettelylle. Kunta oli kytköksissä hankkeeseen ja siihen liittyviin riskeihin. Kunta ja SJB perustivat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestelyn (public-private partnership, 'PPP'), jossa kumppikin osapuoli vastasi 50 prosentista kustannuksista sekä hankkeen maankäyttövaiheeseen liittyvistä riskeistä. PPP:n päätökset tehtiin yksimielisesti, joten kunnalla oli päätösvaltaa menettelyssä. Kiinteistöhankeessa kyseessä oli Leidschendamin keskustan elvytys. Tarkoituksena oli purkaa noin 280 yhteiskunnan tukemaa asuntoa, uudistaa julkisia tiloja ja palveluja (esim. viemäröinti) ja rakentaa noin 600 uutta asuntoa – sekä yhteiskunnan tukemia että vapaiden markkinoiden asuntoja – ja noin 3 000 neliometriä liiketiloja sekä kaksitasoinen maanalainen pysäköintihalli. Lisäksi yksi koulu tarkoitettiin siirtää ja rakentaa uudelleen. Leidschendamin keskustahanke jaettiin useisiin alahankkeisiin, joista yksi oli Dampleiniä koskeva kiinteistöhanke. Vuoden 2004 yhteistyösopimuksen mukaan rakennustyöt alkaisivat heti, kun maa-alue oli valmisteltu rakentamista varten ja tarvittavat rakennusluvut saatu.¹⁶⁹

Tapauksessa huomionarvoista on yhteistyösopimukseen kirjoitettu "70 prosentin lauseke", jolla oli merkitystä kiinteistökaupan tapahtumiselle ja koko rakennusurakalle. Alankomaiden viranomaisten mukaan kansallisten tuomioistuimien käsittelyjen vuoksi hanke hidastui eikä SJB saanut asuntoja ennakkomyytyä. Lisäksi viranomaiset väittävät, että alkanut finanssikriisi vaikutti Alankomaiden kiinteistömarkkinoihin. Kunta myöntyi kauppahinnan alentamiseen, mikäli 70 prosentin lausekkeesta luovuttaisiin. Alennetun hinnan markkinaehtoisuuden tutki kunnan pyynnöstä riippumaton arvioija.¹⁷⁰

Kyseinen 70 prosentin lauseke on yleinen rakennussopimuksissa Alankomaissa. Lausekkeella pyritään rajoittamaan rakennuttajien riskiä siitä, että ne rakentavat kiinteistöjä, jotka saattavat jäädä myymättä. Yksityisillä rakennuttajilla oli oikeus lykätä vapaiden markkinoiden asuntojen rakentamista, kunnes 70 prosenttia näistä asunnoista kyseisellä alahankkeen alueella oli myyty ennakolta, joko yhdessä yhteiskunnan tukemien asuntojen kanssa tai erillään niistä. Rakennustöiden Dampleinillä oli alun perin määrä alkaa marraskuussa 2005, mutta useiden kansallisten tuomioistuinmenettelyjen vuoksi SJB:n rakennustöiden aloittamiseksi tarvitsemat rakennusluvut viivästyivät, ja se sai ne vasta marraskuussa 2008. SJB aloitti asuntojen ennakkomyynnin helmikuussa 2007, mutta sen oli vaikea saada niitä myydyksi, ja lopulta sen onnistui myydä ennakolta vain 20 suunnitelluista 67 asunnosta. Tarvittavien rakennuslupien saamisen viivästymisen vuoksi nämä ennakkomyyntisopimukset mitätöityivät ja näin ollen yhtään asunnosta ei ollut myyty ennakolta, kun SJB sai

¹⁶⁸ 2013/247/EU.

¹⁶⁹ 2013/247/EU.

¹⁷⁰ 2013/247/EU.

luvut rakennustöiden aloittamiseksi. Tällä välin oli alkanut finanssikriisi, joka vaikutti varsinkin Alankomaiden kiinteistömarkkinoihin.

Syksyllä 2008 SJB teki PPP:lle ehdotuksen, jonka mukaan se maksaisi Dampleinin maa-alueesta vähemmän kuin alun perin sopimuksessa sovittiin: 4 miljoonaa euroa alun perin sovittujen 7,2 miljoonan euron sijasta. Jos PPP suostuisi, SJB aloittaisi rakennustyöt huhtikuussa 2009 riippumatta siitä, onko asunnot myyty ennakkoon vai ei. Tämän hinnan alentamisen vastikkeeksi SJB oli valmis luopumaan oikeudestaan vedota 70 prosentin lausekkeeseen. SJB ehdotti lisäksi yhteyden ottamista sijoittajaan, joka sitoutuisi ostamaan myymättä jääneet asunnot. Sijoittajan osallistuminen oli Alankomaiden viranomaisten mukaan syynä matalampaan hintaan kuin mitä olisi voitu odottaa, jos asunnot olisi myyty suoraan yksityishenkilöille. PPP ja SJB tekivät joulukuussa 2008 periaatepäätöksen hinnan alentamisesta, mutta ennen asian toimittamista kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi kunta pyysi riippumatonta asiantuntijaa arvioimaan, vastasiko SJB:n laskelmien mukainen hinta markkinaehtoja. Asiantuntija esitti raportissaan päätelmäänsä, että 4 miljoonan euron hintaa voitiin jäännösarvomenetelmän perusteella pitää markkinaehtojen mukaisena hintana Dampleinin maa-alueesta vuonna 2010. Asiantuntijan mukaan kauppahinnassa oli huomioitava se, että SJB sitoutui myymään myymättä jääneet asunnot sijoittajalle ja suostui laskemaan alun perin arvioitua voitto- ja riskimarginaaliaan 5 prosentista 2 prosenttiin. Raportissa ei otettu huomioon maankäyttö- ja laatumaksujen alentamista.¹⁷¹

Alankomaiden viranomaiset vetosivat myös yleisen edun mukaisuuteen ja siihen, että 70 prosentin lausekkeesta luopuminen olivat välttämätöntä rakennusprojektin etenemiselle.¹⁷²

Alankomaiden viranomaiset väittivät, että hankkeen toteuttaminen oli kunnan yleisen edun mukaista. Koska suuri osa Dampleinin maa-alueesta oli joutomaata ja alue oli huonone-massa, kunta katsoi, että Dampleinin rakennustöiden aloittaminen oli tärkeää paitsi Dampleinin myös koko Leidschendamin keskustan kehittämiseksi. Varsinkin maanalaisen pysäköintihallin rakentamisen viivästyminen olisi voinut vaarantaa muiden alahankkeiden toteutumisen. Alankomaiden viranomaisten mukaan Leidschendamin keskustan elvyttäminen edistää SEUT 3 ja 174 artiklassa asetetun taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen saavuttamista. Kaupungin keskustan elvyttämisessä hyödynnettäisiin tehokkaasti uusien asuntojen, liiketilojen ja maanalaisen pysäköintitilojen rakentamiseen Leidschendamissa käytettävissä olevaa niukkaa tilaa, ja julkisen infrastruktuurin parantaminen lisäisi koko keskustan yhteenkuuluvuutta. Viranomaiset vetoavat, että rakennustöiden saamiseksi alkamaan välittömästi, SJB:n oli luovuttava oikeudestaan vedota 70 prosentin lausekkeeseen ja aloitettava rakennustyöt sillä riskillä, että asuntoja ei ehkä saataisi myydyksi. Viranomaisen mukaan juuri tästä syystä SJB teki uuden laskelman aiemmin sovitusta hinnasta ja lisäksi riippumaton asiantuntija tarkisti myöhemmin laskelman ja piti sovittua hintaa markkinaehtojen mukaisena. Riippumaton asiantuntija katsoi hinnan olevan markkinaehtojen mukainen, ja on siten osoitus siitä, että hinnan alennus oli oikeasuhteinen. Tämä merkitsisi myös sitä, että SJB:lle ei ole annettu liian suuria korvauksia. Viranomaisen mukaan kyseinen hinnan alennus oli vastasuoritus, joka kunnan oli tehtävä, jotta SJB suostuisi luopumaan oikeudestaan vedota 70 prosentin lausekkeeseen. Ilman lisäsopimusta SJB ei olisi aloittanut rakennustöitä Dampleinillä. Lisäksi osallistumalla PPP:hen SJB vastasi itse 50 prosentista maankäytön riskeistä ja kustannuksista ja osallistui siten myyntihinnan sovittuun alentamiseen. Maankäyttövaiheen kannattavuusrajan saavuttamiseksi päätettiin,

¹⁷¹ 2013/247/EU.

¹⁷² 2013/247/EU.

että SJB maksaisi 2,6 miljoonaa euroa PPP:lle, ja koska PPP maksoi 50 prosenttia koulusta aiheutuvista kustannuksista, 25 prosenttia niistä koitui SJB:n maksettavaksi (0,7 miljoonaa euroa). Alankomaiden viranomaiset väittävät, että jälkikäteen toteutettu hinnan alennus koskee riippumattoman asiantuntijan arvion markkinaehtoja vastaavin hinnoin myytävien 67 asunnon ja 14 liikehuoneiston rakentamista. Tästä syystä kilpailun vääristyminen olisi hyvin paikallista eikä ylittäisi hankkeen loppuun saattamisen myönteisiä vaikutuksia.¹⁷³

Komissio tulee ensimmäisessä päätöksessään lopputulokseen, että säätiön tekemä valitus on aiheellinen ja kyseessä on kielletty valtiontuki. Komissio arvioi ensin kielletyn valtiontuen käsitteen mukaan:¹⁷⁴

Komissio arvioi ensin, onko kyseessä SEUT 107 (1) mukainen kielletty valtiontuki. SJB muodostuu kiistatta kahdesta yrityksestä, sillä molemmat harjoittavat taloudellista toimintaa. Kunta puolestaan on päätösvaltaisena osallisena PPP:ssä, joten kunnan tekemät päätökset katsotaan myös valtion tekemiksi. Täten kyseessä on valtion varojen menetys, kun kunnanvaltuusto hyväksyi hinnan alennuksen ja maksuista luopumisen. Koska toimenpiteet hyödyntävät vain SJB:n yrityksiä, toimenpiteen katsotaan olevan valikoiva. Alankomaiden viranomaiset kuitenkin kiistävät kilpailuvaikutuksen ja kauppavaikutuksen sekä toimenpiteessä myönnettäneen etua. Alankomaiden viranomaiset ovat kyseenalaistaneet väitteen siitä, että suostumalla SJB:lle myydyn maa-alueen alun perin sovitun myyntihinnan alentamiseen ja maksuista luopumiseen kunta antoi SJB:lle taloudellisen edun, jota se ei muutoin olisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa saanut. Viranomaiset kyseenalaistavat myös väitteen siitä, että kiistanalaiset toimenpiteet vääristävät kilpailua ja vaikuttavat unionin sisäiseen kauppaan. Komissio katsoo, että kilpailu- ja kauppavaikutus ovat mahdollisia. Komissio katsoo, että toimenpiteet vapauttavat SJB:n kustannuksista ja siten vahvistavat sen kilpailuasemaa suhteessa muihin kilpailulle ja kaupalle avoimilla markkinoilla toimiviin kiinteistöyhtiöihin unionin tasolla ja saattavat näin ollen vääristää kilpailua ja vaikuttaa unionin sisäiseen kauppaan. Komissio toteaa, että toimenpide ei ole paikallinen. Komissio huomauttaa, että EU:ssa käydään rajat ylittävää kauppaa sekä rakennus- että kiinteistöalalla. Koska muista jäsenvaltioista tulevat kiinteistöyhtiöt tai niiden tytäryhtiöt olisivat voineet osallistua Leidschendamien keskustahankkeeseen ja koska SJB voi toimia muissa jäsenvaltioissa kuin Alankomaissa, komissio katsoo, että kiistanalaiset toimenpiteet voivat vaikuttaa EU:n sisäiseen kauppaan. Komissio toteaa myös, että Bouwfonds, joka on yksi SJB-yhteisyrityksen yrityksistä, toimii Alankomaiden ulkopuolella: Ranskassa ja Saksassa. Bouwfonds on Alankomaiden suurin kiinteistöyhtiö sekä yksi kolmesta suurimmasta Euroopan kiinteistömarkkinoiden toimijasta. Komissio huomauttaa, että kun suositaan SJB:tä, ne hyödyttävät myös Bouwfondsia, ja saattavat siten vahvistaa sen asemaa Euroopan kiinteistömarkkinoilla.¹⁷⁵

Täten arvioitavaksi jää vielä, onko kunta myöntänyt SJB:lle etua. Komissio tutkii viranomaisten väitteen riippumaton arvioijan arviosta:¹⁷⁶

Komissio toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan viranomaisten suorittamaan tai rakennusten myynti yritykselle tai taloudellista toimintaa harjoittavalle luonnolliselle henkilölle voi olla valtiontukea erityisesti silloin, kun tällainen myynti ei tapahdu

¹⁷³ 2013/247/EU.

¹⁷⁴ 2013/247/EU.

¹⁷⁵ 2013/247/EU.

¹⁷⁶ 2013/247/EU.

markkina-arvoon eli hintaan, johon normaalissa kilpailutilanteessa toimiva yksityinen sijoittaja olisi todennäköisesti päätenyt. Komissio huomauttaa tässä yhteydessä, että kiinteistökauppoja olisi arvioitava maakauppatiedonannon mukaan. Maakauppatiedonannon menetelmät varmistavat, että kiinteistökauppa on markkinataloustoimijaperiaatteen mukainen. Ei kuitenkaan voida sulkea pois myös muiden arviointimenetelmien käyttöä tällaisissa tapauksissa, kunhan varmistetaan, että ostajan tosiasiallisesti näiden menetelmien perusteella maksama hinta vastaa mahdollisimman hyvin kyseisen maa-alueen markkina-arvoa. Komissio katsoo, että asiantuntija-arvio ei perustu oikeaan menetelmään. Ongelmallista on, että kyseisessä jälkikäteen tehdyssä arvioinnissa käytetty jäännösarvomenetelmä ei sovellu SJB:lle myydyin maa-alueen markkina-arvon laskemiseen, koska asuntojen myynnistä saatavien tulojen odotettu väheneminen sisältyisi kokonaan maa-alueen hintaan. Komissio huomauttaa, että maa-alueen arvon laskemiseksi jäännösarvomenetelmässä lähdetään asuntojen myyntihinnasta. Siitä vähennetään rakennuskustannukset ja voitto- ja riskivaraus. Jäljelle jää maa-alueen jäännösarvo. Komissio pitää selvänä, että kyseisen tapauksen kaltaisilla taantuvilla asuntomarkkinoilla jäännösarvomenetelmä siirtää kiinteistön vähenevän arvon kokonaisuudessaan maan arvoon. Komissio huomauttaa, että teoriassa tämä voisi johtaa jopa siihen, että maan arvo on negatiivinen.¹⁷⁷

Komissio viittaa muilla arviointimenetelmillä Seydaland-tapaukseen, jota on käsitelty aikaisemmassa alaluvussa. Koska jäännösarvomenetelmä ei sovellu hyväksyttäväksi arviointimenetelmäksi, komissio arvioi toimenpidettä markkinataloustoimijaperiaatteen valossa¹⁷⁸:

Komissio pitää päätöksessään erityisen epätodennäköisenä, että hypoteettinen yksityinen myyjä olisi kunnan tilannetta vastaavassa tilanteessa suostunut samaan hinnan alennukseen ja maksuista luopumiseen. Komissio katsoo, että alentamalla jälkikäteen SJB:lle myymänsä maa-alueen myyntihintaa PPP – ja siten myös kunta – päätti kantaa asuntomarkkinoiden taantumasta aiheutuvan riskin. Komissio pitää toimintaa ristiriitaisena, sillä Alankomaiden viranomaiset olivat väittäneet, että rakennusvaiheen riskeistä ja kustannuksista vastasivat kaikilta osin yksityiset rakennuttajat, mukaan lukien SJB. Koska PPP ei maa-alueen myyjänä osallistunut taloudellisesti hankkeen kyseiseen vaiheeseen, komissiolla ei ollut syytä uskoa, että hypoteettinen yksityinen myyjä kunnan tilannetta vastaavassa tilanteessa suostuisi alentamaan jälkikäteen maa-alueen myyntihintaa. Komissio katsoo, että perustelut eivät mahdollistaneet markkinahinnan alhaisempaa myyntiä. Se, että suunnitellulla ostajalla on vaikeuksia myydä asunnot, joita se suunnittelee kyseiselle maa-alueelle rakentavansa, ei riitä perusteluksi. Myöskään maankäyttö- ja laatumaksuista luopuminen ei ole markkinataloustoimijaperiaatteen mukaista, sillä on epätodennäköistä, että yksityinen sijoittaja luopuisi jälkikäteen sen kustannusten kattamiseksi suoritettavasta maksusta ilman mitään vastasuoritusta. Komissio ei hyväksynyt 70 prosentin lausekkeesta luopumista vastasuoritukseksi. Komissio huomauttaa, että 70 prosentin lauseke koski vain vapaiden markkinoiden asuntoja eikä kattanut liiketilojen tai maanalaisen pysäköintihallin rakentamista, mutta SJB kieltäytyi aloittamasta mitään rakennustöitä Dampleinillä. Kunnan olisi täten pitänyt vaatia SJB:tä täyttämään liiketilojen ja maanalaisen pysäköintihallin rakentamista koskevat sopimusvelvoitteensa. Komissio huomauttaa myös, että PPP oli jo vuonna 2004 päättänyt myöntää maanalaisen pysäköintihallin julkisen osan rakennustyöt SJB:lle enintään 4,6 miljoonan euron kertasuoritusta vastaan järjestämättä tarjouskilpailua. Komissio katsoo, että SJB:llä ei ollut mitään taloudellisia syitä

¹⁷⁷ 2013/247/EU.

¹⁷⁸ 2013/247/EU.

kieltäytyä aloittamasta pysäköintihallin rakennustöitä, ja siten tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa toimivalla yksityisellä sijoittajalla ei olisi ollut mitään syytä hyväksyä lisäviivästystä. Komissio huomauttaa, että kunnalla olisi ollut muita vaihtoehtoja kuin suostua hinnan alennukseen, esimerkiksi vuoden 2004 yhteistyösopimuksen mitätöinti, viivästyskorvauksien vaatiminen SJB:ltä ja tarjouspyynnön julkaiseminen.¹⁷⁹

Täten kyseessä on kielletyn valtiontuen kriteerit täyttävä toimenpide. Alankomaiden viranomaiset olivat kuitenkin vielä perustelleet toimenpidettä SEUT 107 (3) alakohdan c mukaisena poikkeuksena kielletylle valtiontuelle. Kun tutkitaan, onko tuki sisämarkkinoille soveltuvaa kyseisen poikkeuksen nojalla, komissio ottaa huomioon neljä kriteeriä. Tällöin komissio tutkii, 1) onko kyseessä yhteinen etu, 2) onko tuki tarkoituksenmukaista ja 3) oikeassa suhteessa sekä 4) aiheuttaako se kilpailun kohtuutonta vääristymistä. Komissio katsoo, etteivät kriteerit täyty:¹⁸⁰

Komissio katsoo, ettei kyseessä ole yhteinen etu. Alankomaiden viranomaisten mukaan keskustan elvyttäminen edistää SEUT-sopimuksen 3 ja 174 artiklan mukaisesti taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Jos kunta ei olisi myöntynyt muutoksiin, SJB ei olisi aloittanut rakennustöitä, mikä olisi vaarantanut koko keskustahankkeen. Komissio ei kuitenkaan ole vakuuttunut. Viranomaiset eivät ole osoittaneet vakuuttavasti, että alue on markkinahäiriöstä kärsivä kaupungin ongelma-alue ja että markkinat yksin eivät olisi päättäneet toteuttaa suunniteltua alueen jälleenrakentamista. Komissio huomauttaa, että kun hanke käynnistettiin, useat yksityiset rakennuttajat, myös SJB, olivat ilmeisen halukkaita osallistumaan hankkeen rakennusvaiheeseen omalla kaupallisella riskillään ja omalla kustannuksellaan. Komissio huomioi myös, että kun kunta hyväksyi vuoden 2004 yhteistyösopimukseen sisältyvän 70 prosentin lausekkeen, se teki keskustan elvyttämistä koskevasta väitetyistä tavoitteestaan toissijaisen suhteessa SJB:n kaupalliseen etuun. Täten komissio tulee lopputulokseen, ettei kunta voi väittää, että luopumalla lausekkeesta pyrittiin saavuttamaan yhteistä etua koskeva tavoite.¹⁸¹

Toimenpide ei ole tarkoituksenmukainen. Komissio toteaa, että vaikka voitaisiin hyväksyä toimenpide keskustan elvyttämisen perusteella, ei kuitenkaan ole osoitettu, että kyseiset toimenpiteet olivat tarkoituksenmukainen keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Komission saaneiden tietojen perusteella keskustahankkeeseen osallistuneet yksityiset rakennuttajat pyysivät PPP:tä alentamaan maa-alueen alun perin sovittua myyntihintaa niiden taantuvilla kiinteistömarkkinoilla kohtaamien vaikeuksien takia. Kunta ei kuitenkaan suostunut hinnan alentamiseen tai maksuista luopumiseen vaan harkitsi alkuperäisiin suunnittelu- ja kehittämismääräyksiin tehtäviä muutoksia, joilla ne olisi sopeutettu markkinoiden muuttuneeseen kysyntään. Komissio katsoo, että kunnan käytettävissä oli muita tarkoituksenmukaisempia keinoja, jotka olisivat olleet paremmin soveltuvia ja vähemmän kilpailua vääristäviä.¹⁸²

Komissio ei hyväksy toimenpidettä oikeasuhteisena. Alankomaiden viranomaiset katsovat, että toimenpiteet olivat oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen elvyttää keskustaa, koska

¹⁷⁹ 2013/247/EU.

¹⁸⁰ 2013/247/EU.

¹⁸¹ 2013/247/EU.

¹⁸² 2013/247/EU.

vastikkeeksi hinnan alennuksesta ja maksuista luopumisesta SJB suostui luopumaan oikeudestaan käyttäen 70 prosentin lauseketta. Lisäksi viranomaiset perustelevat oikeasuhtaisuutta sillä, että SJB osallistui taloudellisesti maankäyttövaiheeseen eli suoritti noin 2,6 miljoonan euron suuruisen maksun PPP:lle ja vastasi PPP:n kautta 25 prosentista erään rakennettavan koulun kustannuksista. Komissio toteaa, että SEUT 107 (3) c edellytetään, että tukitoimenpiteiden täytyy olla oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tämä ei tarkoita sitä, että myönnettävän tuen ja edunsaajien kyseisen tuen saamiseksi tekemien myönnytysten on muodostettava oikeasuhteinen kompromissi. Täten komissio toteaa, että arvioinnille ei ole merkitystä SJB suostumisesta luopumaan oikeudestaan käyttäen 70 prosentin lauseketta vastikkeena hinnan alennuksesta ja maksuista. Sama pätee SJB:n kaikkiin maksuihin maankäyttövaiheeseen.¹⁸³

Komissio katsoo, että toimenpide vääristää kohtuuttomasti kilpailua. Alankomaiden viranomaiset väittävät, että hankkeen nopean loppuun saattamisen myönteiset vaikutukset ovat kiistanalaisten toimenpiteiden kielteisiä vaikutuksia suuremmat. Komissio kuitenkin toteaa, että viranomaiset eivät ole perustelleet tätä väitettä. Komissio huomauttaa, että kiistanalaisen kiinteistöhanke viivästyminen edelleen aiheuttaisi Alankomaiden viranomaisen mukaan PPP:lle 2,8 miljoonan euron kustannukset, kun sovitun hinnan alennuksen suuruus olisi 3,6 miljoonaa euroa. Täten komissio katsoo, etteivät viranomaiset ole osoittaneet, että kiinteistöhanke myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin toimenpiteiden toteuttamisen kielteiset vaikutukset.¹⁸⁴

Täten komissio tulee lopputulokseen, että kyseessä on kielletty valtiontuki eikä tuki sovellu SEUT 107 (3) alakohta c poikkeukseen¹⁸⁵. Alankomaat ja hankkeessa mukana olleet yritykset eivät kuitenkaan hyväksy päätöstä ja vievät asian EU:n yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tuomioistuin kumoaa komission päätöksen ja määrää korvaamaan oikeudenkäyntikulut.¹⁸⁶

Täten komissio tekee uuden päätöksen tuomioistuimen ratkaisun johdosta. Komissio toteaa vuoden 2016 päätöksessä, ettei kyse ole kielletystä valtiontuesta. Toisin kuin ensimmäisessä päätöksessä, komissio huomioi asiayhteyden ja viittaa myös aikaisemmin tutkielmassa käsitellyyn Ruotsi v. komissio tapaukseen, jossa muut huomioitavat seikat muuttivat komission tulkinnan valtiontuesta. Komissio huomioi rakennushankkeen mutkikkuuden ja sopimuksen luonteen:¹⁸⁷

Komissio toteaa, että tapauksen yhteydessä on otettava huomioon kaikki kiistanalaisten toimenpiteiden merkitykselliset seikat ja asiayhteys. Tällä komissio tarkoittaa kunnan ja SJB:n oikeudellista asemaa, joka perustuu vuoden 2004 yhteistyösopimukseen ja eri kahdenvälisiin sopimuksiin. Lisäksi komissio huomioi hankkeen mutkikkuuden, sillä se oli osa

¹⁸³ 2013/247/EU.

¹⁸⁴ 2013/247/EU.

¹⁸⁵ 2013/247/EU.

¹⁸⁶ Yhdistetyt asiat T-186/13, T-190/13 ja T-193/13, Alankomaat ym. v. komissio, ECLI:EU:T:2015:447.

¹⁸⁷ 2016/649/EU.

laajempaa kiinteistöalan hanketta. Komissio ei kiistä tosiseikkaa, että rakennustyöt, joiden oli alun perin määrä alkaa marraskuussa 2005, viivästyivät, koska vaaditut rakennusluvut myönnettiin useiden kansallisten oikeudenkäyntien seurauksena vasta marraskuussa 2008. Täten SJB ei ollut valmis panemaan vuoden 2004 yhteistyösopimusta täytäntöön alun perin sovitussa muodossa vaan pyysi kuntaa tarkistamaan alkuperäisiä järjestelyjä. Komissio toteaa, että vuoden 2004 yhteistyösopimuksen 6 §:n 6 momentin mukaan osapuolten on sovitava uusista järjestelyistä alun perin sovitun tonttihinnan ja erääntymispäivien osalta, jos rakennuslupia ei myönnetä suunnitellussa aikataulussa. Lisäksi saman sopimuksen 16 §:ssä määrätään, että sopimus voidaan peruuttaa osittain tai kokonaan vain erikseen määritellyissä tilanteissa. Komissio huomioi, että tällainen tilanne on siviiliprosessilain 6 niteen 258 §:ssä tarkoitetut ennakoimattomat olosuhteet (een onvoorzien omstandigheid). Tämä tarkoittaa sitä, että jos jokin osapuoli on sitä mieltä, etteivät toiset osapuolet voi olettaa tämän jatkavan sopimuksen täytäntöönpanoa sellaisenaan, osapuolten on neuvoteltava kaikkien hyväksyttävissä olevista ehdoista. Vuoden 2004 yhteistyösopimuksen 18 §:n mukaan osapuolten on ratkaistava riidat sovussa keskenään tai välimiesmenettelyssä. Täten osapuolten oli kyseisen pykälän määräysten nojalla tarkoitus jatkaa yhteistyötään ja rajoittaa sen mahdollinen keskeyttäminen tilanteisiin, joissa asioista ei päästä sopimukseen tai joissa osapuolet laiminlöivät velvoitteensa niin, ettei uudelleenneuvottelu tullut kyseeseen. Komissio huomioi edellä mainittujen perusteiden lisäksi sen, että hanke oli mutkikas ja muodostui useasta toisiinsa kytköksissä olevasta alahankkeesta ja että laajemmassa kiinteistöhankeessa oli mukana useita vuoden 2004 yhteistyösopimuksen osapuolia.¹⁸⁸

Komission päätöstä painaa myös kunnan taloudellinen etu myydä markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla. Komissio myöntää myös finanssikriisin vaikuttaneen kauppaan ja olleen voimakas erityisesti Alankomaiden kiinteistömarkkinoille.¹⁸⁹

Kunta osallistui yksinomaan kiinteistöhankeeseen maankäyttövaiheeseen. Vastaavasti hankkeen rakennusvaiheen riskeistä ja kustannuksista vastasivat asianomaiset yksityiset rakennuttajat, SJB mukaan lukien. Vuonna 2008 hanke oli edelleen maankäyttövaiheessa, mikä tarkoitti sitä, että kunta oli taloudellisesti osallisena hankkeessa. Täten komissio katsoo, että oli kunnan taloudellisen edun mukaista, että maankäyttövaiheen työt suoritettiin ripeästi, jotta tontti voitiin luovuttaa ja sen myyntihinta saadaan maksettua vuoden 2004 yhteistyösopimuksen mukaisesti. Komissio ottaa huomioon nämä erityisolosuhteet. Komissio hyväksyy sen, että vaikka kunnan huomautukset hankkeen täytäntöönpanoon osallistuvana viranomaisena eivät ole merkityksellisiä markkinataloustoimijatestin kannalta, vastaavassa sopimusoikeudellisessa ja taloudellisessa asemassa oleva yksityinen talouden toimija olisi yrittänyt sopia uudesta hinnasta sopimuksen välittömän purkamisen ja tarjouskilpailun järjestämisen sijaan. Yksityinen talouden toimija ei olisi purkanut sopimusta tai järjestänyt tarjouskilpailua, koska sopimus pysäköintihallin rakentamisesta oli jo myönnetty SJB:lle. Lisäksi komissio huomioi perusteluissaan finanssikriisin. Komissio toteaa, että uusien neuvottelujen aikaan vallitsi finanssikriisi, jonka vaikutus Alankomaiden kiinteistömarkkinoihin oli poikkeuksellisen voimakas. Komissio hyväksyy myös riippumattoman arvioijan arvon vallitsevien olosuhteiden vuoksi. Komissio toteaa, ettei sillä ole syytä olettaa, etteikö kunta olisi vallinneissa olosuhteissa 4 miljoonan euron hintaan suostuessaan toiminut tavomaisissa markkinaolosuhteissa.¹⁹⁰

¹⁸⁸ 2016/649/EU.

¹⁸⁹ 2016/649/EU.

¹⁹⁰ 2016/649/EU.

Täten Alankomaiden viranomaiset eivät ole myöntäneet etua eikä siten ole kyseessä kielletty valtiontuki. Tapauksessa huomionarvoisinta on komission perustelut, joilla se hyväksyy hinnan alennuksen. Koska kyseessä ovat poikkeukselliset olosuhteet, kuten kiinteistöhankkeen mutkikkuus ja finanssikriisi, sekä kunnan taloudellinen etu rakennushankkeen etenemisestä, komissio katsoo, että järkevä sijoittaja toimisi kunnan tavoin ja suostuisi hinnan alennukseen sekä maankäyttö- ja laatumaksuista luopumiseen. Alankomaiden viranomaiset olivat toimineet markkinataloustoimijaperiaatteen mukaan.

4.6. Markkina-arvon määrittäminen ostokaupoissa

Kuntien tekemät ostamiseen liittyvät kiinteistökaupat ovat samalla tavalla valtiontukisääntöjen piirissä kuin myyminen. Ostaminen ylihintaan voi olla valtiontukea yritykselle, mikäli se täyttää SEUT 107 (1) valtiontuen määritelmän. Maakauppatiedonanto ei koske kiinteistöhankintoja, mutta komission päätöksestä 2006/900/EY ilmenee, että komissio kuitenkin soveltaa tiedonantoa myös ostamiseen¹⁹¹. Kyseinen päätös kuuluu Karkkilan kaupungin ja Componenta Oy:n välistä osakekauppaa koskevaan tapaukseen C37/2004, johon osakeostamisen lisäksi liittyy myös kiinteistökauppaa. Tapauksesta muodostui vuosia kestänyt käsittely komission kanssa kahteenkin otteeseen, kun EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuin otti kantaa välissä komission ensimmäisen päätöksen lainmukaisuuteen. Komissio arvioi ensimmäisessä päätöksessään ylihinnalla ostamista markkinataloustoimijaperiaatteella:

Karkkilan kaupunki oli ostanut metalliteollisuusyritys Componenta Oyj:ltä 50 %:n suuruisen osuuden Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:n, jäljempänä KK, osakekannasta, josta Karkkilan kaupunki omisti ennestään toisen 50 %. Kauppakirjassa sovittiin, että kaupunki hankkii KK:n kokonaan omistukseensa ostamalla Componentan hallussa olevat osakkeet yhteensä 2,37 miljoonalla eurolla. Kauppahinta muodostui myös lainaosuudesta. Komissio huomioi, että Componenta oli tehnyt tappiota neljän viime vuoden ajan, sen myynti oli erittäin vähäistä, se ei pystynyt jakamaan osinkoa ja oli epävarmassa taloudellisessa tilanteessa. Vaikea taloudellinen tilanne jatkui, vaikka yritykselle myönnettiin korottomia lainoja ja komissio totesi, että tilanne olisi vielä pahempi, jos se olisi rahoittanut toimintonsa tavanomaisilla korollisilla lainoilla. Tämän perusteella ja koska yrityksen taloudellisen tilanteen paraneminen ei näyttänyt komission mielestä mahdolliselta, markkinataloudessa toimiva sijoittaja ei olisi voinut odottaa minkäänlaista tuottoa sijoitukselleen ostaessaan KK:n osakkeet. Komissio päätteli näillä perusteilla, että KK:n osakkeet olivat arvottomia

¹⁹¹ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

osakkeiden omistuksen siirtymisajankohtana ja että Karkkilan KK:n osakkeista maksama hinta (713 092 euroa) on kokonaisuudessaan tukea Componentalle. Komissio sovelsi maa-kauppatiedonantoa, sillä se koskee julkisten yritysten harjoittamaa maa-alueiden myyntiä samoin kuin niiden ostoa ja koska Suomi väittää tapauksessa, että osakkeiden arvostus perustuu maa-alueiden arvoon. Tällöin juuri maa-alueiden arvon määrittäminen nousee tärkeään osaan. Komissio katsoi, ettei maa-alueita arvostettu oikein eikä niiden arvostus noudattanut maakauppatiedonannossa annettuja menettelyitä. Komissio päätyi lopputulokseen, että Karkkilan kaupunki oli myöntänyt Componentalle kiellettyä valtiontukea.¹⁹²

Componenta valitti päätöksestä EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Tuomioistuin kumosi 18.12.2008 voimaantulleella päätöksellään komission päätöksen¹⁹³. Komissio otti asian uudelleen käsittelyyn ja muutti kantaansa kielletystä valtiontuesta:

Komissio otti kantaa EY-tuomioistuimen päätökseen ja tuli uudessa päätöksessään samaan lopputulokseen kuin tuomioistuin siitä, että Componentalle sen osuudesta KK:ssa maksettu hinta ei ylittänyt markkinahintaa, eikä komissio myöskään löytänyt todisteita muista eduista, joita Componenta olisi voinut saada. Tämän vuoksi komissio arvioi, olisiko jo 50 prosentin osuuden omistanut markkinataloustoimija ostanut täyden omistusoikeuden KK:sta annetuilla ehdoilla. Komissio hyväksyi sen, että pitkän aikavälin strategian perusteella, jota Karkkila noudatti Haapalan/Uusitalon alueella, myös markkinataloustoimija, joka omistaisi jo 50 prosenttia kyseisen alueen kattavista osakkeista, voisi pitää taloudellisesti kannattavana hankkia loput 50 prosenttia osakkeista. Komissio piti markkinataloustoimijan noudattamana liiketoimintastrategiana mahdollisuutta omistaa rakennettava uusi asuinalue kokonaisuudessaan, vähäistä hintariskiä ja hyviä mahdollisuuksia myydä pääosa tonteista 10 seuraavan vuoden aikana ja loput 10 sitä seuraavan vuoden aikana. Komissio laski uudeksi KK:n nettoarvoksi 1 593 399 euroa, josta 50 % on 796 699,50 euroa. Karkkila maksoi KK:n osuudestaan 713 092,50 euroa, ja komissio katsoi, ettei Karkkila maksanut markkina-arvoa ylittävää hintaa.¹⁹⁴

Kyseinen tapaus sisältää yksityiskohtaisesti laskettuja hintoja ja useamman Suomen selvityksen asiasta. Tapauksessa ilmenee, miten markkinataloustoimijaperiaatetta komissio voi tulkita uudelleen eri tavalla, kuten myös maa-alueiden arvoja. Maa-alueen arvo on nolla, mikäli markkinataloustoimija ei voi odottaa saavansa tuottoa sijoitukselleen. Myöhemmässä päätöksessä komissio tulkitsi uudelleen Karkkilan strategian olevan kannattava ja tuottavan tulosta, mikä taas tuki markkinataloustoimijaperiaatetta ja teki kaupasta hyväksyttävän myös muiden tekijöiden lisäksi.

¹⁹² 2006/900/EY.

¹⁹³ T-455/05, Suomi v. komissio, Kok. 2008 II-00336.

¹⁹⁴ 2011/529/EU.

Tapaus kuvaa hyvin sitä, miten ostokauppa voi osoittautua kalliiksi yritykselle takaisinperinnän kautta ja viedä paljon resursseja julkiselta taholta, kun käsittelyt venyvät vuosiksi. Tapauksessa Componenta ja Karkkilan kaupunki saivat lopulta komission vakuutettua, että ostaminen oli tapahtunut markkina-arvon mukaisesti ja näin vältettyä takaisinperinnän. Huomionarvoista on myös se, että kiinteistöjen ostamisessa tulee noudattaa markkinataloustoimijaperiaatetta yhtä lailla kuin myynnissäkin eli kunnan tulee ostaa kiinteistöjä niin, että siitä on hyötyä kunnan strategialle ja ostolle on odotettavissa tuottoa.

Uudistetussa kuntalaissa ei oteta erikseen huomioon ostokauppoja, vaikka kyseinen tapaus on käsitelty ennen kuntalakiuudistusta. Tapauksen perusteella voidaan todeta, että ostokaupat tulee ottaa huomioon myyntikauppojen lisäksi. Kyseiseen kuntalakimuutokseen perehdytään tarkemmin seuraavassa luvussa.

5. VALTIONTUKISÄÄNTÖJEN VELVOITTAUVUUS SUOMESSA

5.1. Ministeriöiden rooli valtiontukien koordinoinnissa

Suomessa valtiontukimenettelyistä on säädetty lailla. Valtiontuen ilmoittamisesta ja takaisinperinnästä on säädetty laissa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001). Lisäksi valtiontukien ilmoittamisessa on huomioitava valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä (89/2011).¹⁹⁵

Valtiontuet eivät ole vain yhden ministeriön alaisuudessa. Tärkein rooli on kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriöllä. Työ- ja elinkeinoministeriö toimii yhteystahona komission ja tukia myöntävien viranomaisten välillä kaikissa valtiontukimenettelyissä.¹⁹⁶ Käytännössä ilmoitusmenettely etenee siten, että ensin tukea myöntävä viranomainen arvioi toimenpiteen SEUT 107 artiklan mukaiseksi valtiontueksi ja tekee sitten ilmoituksen komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä¹⁹⁷. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi prosessia ja antaa neuvontaa valtiontuki-ilmoitusten ja muiden komissiolle toimitettavien asiakirjojen laadinnassa. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi muun muassa seuraavia menettelyjä: valtiontuki-ilmoitukset ja ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukien käyttöönotto, valtiontukikantelut ja valtiontukiraportoinnit.¹⁹⁸

Työ- ja elinkeinoministeriö välittää valtiontuki-ilmoitukset komissiolle. Kun vireillä on ilmoitusmenettely, ministeriö vastaanottaa ilmoituksiin liittyvät komission lisätietopyynnöt ja toimittaa ne myöntävälle viranomaiselle vastaamista varten. Ministeriön välityksellä toimitetaan myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen lisätietolomake komissiolle. Ministeriö vastaanottaa myös valtiontukikantelut ja kanteluja koskevat tietopynnöt. Vastaavasti ministeriö toimii välittäjänä substanssiviranomaisille ja välittää

¹⁹⁵ Matilainen 2012: 24; Alkio & Hyvärinen 2016: 462-463.

¹⁹⁶ Alkio & Hyvärinen 2016: 463.

¹⁹⁷ Matilainen 2012: 25.

¹⁹⁸ Alkio & Hyvärinen 2016: 463.

myös Suomen vastaukset edelleen komissiolle. Ministeriö hoitaa myös valtiontukiraportoinnit. Ministeriö toimittaa valtiontukien täytäntöönpanoasetuksen mukaiset voimassa olevia tukia koskevat vuosikertomukset komissiolle. Ministeriön toimialaan kuuluu myös muihin komission yleisiin tietopyyntöihin vastaaminen.¹⁹⁹

Viranomaisilla sekä tukea saaneilla yrityksillä on yleinen tiedonantovelvollisuus työ- ja elinkeinoministeriölle, kun komissio pyytää tietoja sillä tutkittavana olevista valtiontukijärjestelyistä. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii myös yritystukineuvottelukunta. Yritystukineuvottelukunta antaa valtion viranomaisille lausuntoja siitä, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma valtiontuen kriteerit, ja mitä valtiontukisääntöjen menettelytapaa viranomaisen olisi noudatettava. Lausunnon pyytäminen neuvottelukunnalta on pääsääntöisesti pakollista, mutta lausunnot eivät ole viranomaista sitovia. Kyseisen menettelyn tarkoituksena on taata viranomaisille oikeusvarmuus valtiontukisääntöjen täytäntöönpanossa.²⁰⁰

Työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosasto toimii Suomessa koordinoivassa ja neuvoa-antavassa roolissa teollisuuden ja palvelualojen tukia koskevissa menettelyissä. Maa- ja metsätalousministeriö puolestaan vastaa maatalous- ja kalastusalan tukien valtiontukikoordinaatiosta. Ulkoasiainministeriöllä on vastuullaan valtiontukitutkin-
tojen koordinointi, kun kyseessä on komission avaama SEUT 108 (2) mukainen muodollinen tutkintamenettely yksittäisestä tuesta tai tukijärjestelmästä.²⁰¹

Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi valtiontukien tulkintaan liittyvissä kysymyksissä avustaa Kuntaliitto. On kuitenkin huomioitava, että jokainen viranomainen on vastuussa itse toimenpiteen valtiontukiluonteen ja tuen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista.²⁰² Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan tarkemmin kunnan toimintaa viranomaisena kiinteistökaupoissa.

¹⁹⁹ Alkio & Hyvärinen 2016: 463–464.

²⁰⁰ Alkio & Hyvärinen 2016: 464.

²⁰¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 463.

²⁰² Matilainen 2012: 26; Alkio & Hyvärinen 2016: 463.

5.2. Valtiontukisäännöt etusija-asemassa kansalliseen lainsäädäntöön nähden

Suomessa julkisena tahona kiinteistökaupassa toimii yleensä kunta²⁰³. Maa-alueiden ja rakennusten myynti on kuntatasolla erittäin yleistä, mutta Suomessa kiinteistökauppoja ei ole juurikaan huomioitu valtiontukisääntöjen näkökulmasta – verrattuna esimerkiksi naapurimaahan Ruotsiin. Ruotsin tuomioistuimet ovat aktiivisemmin saaneet valituksia kiinteistökauppojen valtiontuista.²⁰⁴ Valtiontukisäännöt velvoittavat jokaista jäsenmaata ja siten myös Suomi on velvollinen noudattamaan valtiontukisääntöjä kiinteistökaupoissaan²⁰⁵. Tässä luvussa tutkitaan kokonaisuutena, miten Suomi – ja erityisesti kunta – noudattaa valtiontukisääntöjä kiinteistökaupoissa ja käyttää itsehallintoonsa kuuluvaa harkintavaltaa.

5.2.1. Kunnan itsehallinto ja laajan harkintavallan rajoitukset

Kuntaa ohjaavat kiinteistökaupoissa kansalliset ja ylikansalliset säädökset. Kunnalla on itsehallintoonsa kuuluva laaja harkintavalta päättää kiinteistökaupoista. Harkintavalta ei kuitenkaan ole täysin rajatonta.²⁰⁶ Tässä luvussa käsitellään kuntaa ohjaavaa sääntelyä, kun kaupan osapuolina ovat kunta ja markkinoilla toimiva yritys. Kunnan ja yksityishenkilön välisiin kauppoihin ei sovelleta valtiontukisäännöksiä²⁰⁷.

Kiinteistökauppaa tehtäessä viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat monet säännökset. Viranomaisen on otettava huomioon kiinteistökauppojen yhteydessä: 1) EU:n valtiontukisäännökset ja -määräykset, 2) perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuusperiaate, 3) kuntalain (410/2015) 7 §:n toimialasäännös, 4) kuntalain 130 §:n menettelysäännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä sekä 5) hallintolain 6 §:ssä turvatut hyvän hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.²⁰⁸ EU:n lainsäädännöllä on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden myös kiinteistökaupoissa

²⁰³ ks. KHO 2008:81; KHO 2009:89; KHO 2015:72.

²⁰⁴ Parikka & Siikavirta 2010: 34.

²⁰⁵ Raitio 2013: 251.

²⁰⁶ Matilainen 2012: 13.

²⁰⁷ Kuntaliitto 2016, ks. valtiontuen määritelmä luvussa kaksi.

²⁰⁸ Kuntaliitto 2016; Matilainen 2012: 13.

ja siten säädökset on esitetty tässä järjestyksessä²⁰⁹. Tutkielmassa korostuvat erityisesti EU:n valtioneuvoston päätökset ja kuntalain 130 §:n menettelysäännös kiinteistön luovutuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. EU:n valtioneuvoston päätökset ovat vaikuttaneet kuntalain 130 §:n muodostumiseen ja siten tulleet osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kyseistä pykälää tutkitaan tarkemmin myöhemmässä alaluvussa.

Kiinteistökauppaa tehdessään kunnan on otettava huomioon sekä päätöksenteon että itse sopimuksen lainmukaisuus²¹⁰. Kauppa on lainmukainen, jos päätöksessä on noudatettu valtioneuvoston päätöksiä²¹¹. Kunta ei voi tehdä päätöstä maakaupasta ennen kuin valtioneuvoston päätösten soveltuvuus on luotettavasti selvitetty. Päätöksen valmistelutextissä on selvitettävä valtioneuvoston päätösten soveltuvuus kauppaan ja esitettävä selvitykset, joilla tuen määrä on määritetty. Jos kunta katsoo, ettei päätös sisällä valtioneuvoston päätöksiä, tästä on myöskin oltava selvitys.²¹²

Maa- ja kiinteistökaupoista tehtyyn päätökseen on mahdollisuus vaatia oikaisua. Oikaisua voi hakea asianomainen tai kunnan jäsen.²¹³ Oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta kunnallisvalituksella. Valituksessa on perusteltava, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen. (Kuntal 135 §). Kun valtioneuvoston päätöksiä ei ole huomioitu päätöksenteossa, päätöstä on rasittanut menettelyvirhe ja tuomioistuin voi kumota päätöksen. Päätös on taten syntynyt virheellisessä järjestyksessä.²¹⁴ Virheellisessä järjestyksessä syntyneitä päätöksiä tutkitaan tarkemmin omana alalukunaan.

5.2.2. Oikeusperiaatteet ohjaamassa kunnan harkintavaltaa kiinteistökaupoissa

²⁰⁹ Raitio 2013: 251; C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG v BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Kok. 2010 I-13083.

²¹⁰ Kuntaliitto 2016.

²¹¹ Matilainen 2012: 15.

²¹² Matilainen 2012: 31.

²¹³ Kuntaliitto 2016.

²¹⁴ Matilainen 2012: 27.

Kunnan on päätöksenteossaan noudatettava laillisia menettelyjä ja käytettävä harkintavaltaa yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti.²¹⁵ Hallintolain 6 § määrittelee oikeusperiaatteet hallinnossa. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (HL 6 §.) Jälkimmäisenä mainittu luottamuksensuoja ei kuitenkaan sovellu valtioneuvostoon. Luottamuksensuojan puutetta on käsitelty tarkemmin valtioneuvostun takaisinperinnän yhteydessä luvussa kaksi.

Kiinteistökaupoissa olennaisia oikeusperiaatteita ovat tasapuolisen kohtelun vaatimus, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja objektiviteettiperiaate²¹⁶. Tasapuolisen kohtelun vaatimus saa merkityksensä yhdenvertaisuusperiaatteesta (PL 6 §). Tasapuolinen kohtelu tarkoittaa sitä, että viranomaisen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja lähtökohtaisesti kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin. Kyseisestä lähtökohdasta voi poiketa vain objektiivisesti hyväksyttävillä perusteilla.²¹⁷

Tarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toimivalta on rajoitettu käytettäväksi vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei siis saa edistää muita tarkoituksia. Objektiviteettiperiaatteella tarkoitetaan, ettei hallintotoiminta saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muutoin vieraisiin perusteisiin. Toisin sanoen, päätöksenteon on oltava objektiivisesti perusteltavissa.²¹⁸ Oikeusperiaatteet soveltuvat myös kiinteistökaupoissa. Jos kunta myy käyvästä hinnasta poikkeavasti, tälle on oltava hyväksyttävä syy²¹⁹.

5.3. Käypä hinta myymisen ja ostamisen edellytyksenä

²¹⁵ Kuntaliitto 2016.

²¹⁶ Matilainen 2012: 13.

²¹⁷ Matilainen 2012: 13.

²¹⁸ Matilainen 2012: 13.

²¹⁹ Kuntaliitto 2016.

Kuntien omaisuuden myynnissä yleisenä lähtökohtana on, että kunta myy omaisuuttaan käypään hintaan eli markkinahintaan. Harkintavallan väärinkäyttö ja siten toimivallan ylitys voi tulla kyseeseen, kun kunta tekee päätöksen myydä kunnan omaisuutta ilmeiseen alihintaan ilman siihen oikeuttavaa perustetta. Ali- tai ylihintaan myyminen voi tarkoittaa myös kiellettyä valtiontukea.²²⁰ Pelkkä hinta ei automaattisesti tarkoita kiellettyä valtiontukea, vaan kaikkien neljän kielletyn valtiontuen edellytyksen on täytyttävä.

Kauppahinta voi poikkeavasti olla käypää hintaa alempi tai ylempi. Tällöin poikkeavalle kauppahinnalle on kuitenkin oltava objektiivisesti arvioiden hyväksyttävät perusteet, kuten myös oikeusperiaatteet edellyttävät. Hyväksyttävät perusteet ovat tapauskohtaisia ja on hyvin erilaisia perusteita, joiden nojalla kauppahinta voi olla hyväksyttävää käyvästä hinnasta poiketen. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi työllistämisaikutukset kuntaan ja kaupan vaikutus kuntalaisten etuun²²¹.

Kun kunta tekee kiinteistön myynti- tai ostopäätöstä yrityksen kanssa, on kunnan ennen kauppaa luotettavasti selvitettävä kiinteistön käypä arvo, kaupan markkinaehtoisuus sekä EU:n valtiontukisäännösten ja -määräysten mahdollinen soveltuvuus.²²² Koska EU:n valtiontukisäännöksillä on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden, on huomattava, että vaikka kansallisesti olisi perusteltua myydä käyvästä arvosta poiketen, EU:n lainsäädäntöä noudatetaan ensisijaisesti. Kuten aikaisemmin on todettu, kunnan päätöksessä on ilmentävä, että valtiontukisäännöt on otettu huomioon päätöksentekovaiheessa. Edeltävän kappaleen esimerkeissä käyvästä hinnasta poikkeamiseen olisi hyvä huomioida SEUT 107 (3) alakohdan c poikkeus ja SGEI-tukien soveltuvuus.

Jos yritykselle halutaan myöntää tukea vähäisessä määrin, voi olla mahdollista soveltaa de minimis -asetuksen mukaista vähämerkityksellistä tukea. De minimis voi olla käyttökelpoinen sellaisissa kiinteistökaupoissa, joissa kunnan myöntämä tuki ei ylitä 200 000 euroa.²²³ Kiinteistökaupoissa tukielementin laskenta tehdään vähentämällä markkinahinnasta kauppahinta. Valtiontuki on näiden erotus.²²⁴ Vaikka de minimis -tukia ei tarvitse

²²⁰ Kuntaliitto 2016.

²²¹ Kuntaliitto 2016.

²²² Kuntaliitto 2016.

²²³ Matilainen 2012: 26.

²²⁴ Matilainen 2012: 31.

ilmoittaa komissiolle, kunnan on syytä huolehtia, ettei tukimäärä ylitä yrityksellä. Yrityksen on annettava kunnalle selvitys kuluvalta ja kahdelta edeltävältä verovuodelta sen saamista de minimis -tuista. Jos yritys saa samalla hetkellä muuta de minimis -tukea, on huolehdittava, ettei maksimi ylitä. Tukimäärä on erityisesti otettava huomioon, kun myönnetään uutta tukea. Jos yritys on esimerkiksi saanut viime verovuonna tukea 150 000 euroa ja uusi tuki olisi summaltaan 100 000 euroa, takaisinperintä kohdistuu koko 100 000 eurolle eikä vain ylimenevälle 50 000 eurolle.²²⁵

De minimis -tuen myöntämisen on oltava läpinäkyvää ja siten tuen tarkka määrä on pysyttävä laskemaan tuen myöntämishetkellä. Kunnan päätöksessä tulee yksilöidä kauppahinnasta de minimis -tuen määrä ja yritykselle on annettava kirjallisesti tiedoksi tuen määrä. Kunnan on myös huolehdittava siitä, että kaikki de minimis -asetuksen soveltamista koskevat tiedot tallennetaan ja kootaan. Asiakirjat on säilytettävä 10 vuoden ajan tuen myöntämispäivästä. Jos komissio pyytää tietoja, tiedot on voitava toimittaa 20 työpäivän kuluessa komissiolle.²²⁶ Kun edellytykset täyttyvät ja tuen myöntäminen on läpinäkyvää, on de minimis -asetusta mahdollista soveltaa kunnallisiin kiinteistökauppoihin.

5.4. Maakauppatiedonannon vaikutus kuntalakimuutokseen

5.4.1. Tiedonannon sisältö osana kuntalakea

Maakauppatiedonanto mahdollistaa myynnin käypään hintaan eli markkinahintaan²²⁷. Maakauppatiedonannolla on ollut vaikutusta myös kansalliseen lainsäädäntöömme. Uudessa kuntalaissa on otettu maakauppatiedonanto huomioon, mikä ilmenee hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi²²⁸. Kuntalaki 130 § sisältää kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelyn:

²²⁵ Matilainen 2012: 26–27.

²²⁶ Matilainen 2012: 26.

²²⁷ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

²²⁸ HE 268/2014 vp.

”Kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi.

Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioidava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.

Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.”

Kuntalain 130.1 §:ssä todetaan, että kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Hallituksen esityksestä ilmenee, että kilpailutilanteessa toimivalla tarkoitetaan nimenomaan yritystä, jolle on annettu valtioneuvoston päätöksessä laaja merkitys²²⁹. Yritys voi olla valtioneuvoston päätöksen mukaan myös yksityinen henkilö, mutta tällöin yksityisen henkilön tulee harjoittaa liiketoimintaa²³⁰.

Tarjouskilpailun tulee olla avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi (KuntaL 130.1 §), mikä on yhtenevää maakauppatiedonannossa määritellylle tarjouskilpailulle²³¹. Mikäli tarjouskilpailua ei järjestetä, tulee puolueettoman arvioijan arvioida kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso (KuntaL 130.2 §). Tämä vastaa maakauppatiedonannossa annettua ilman tarjouskilpailua myymistä²³². Hallituksen esityksessä katsotaan, että käytännössä puolueeton arvioija voi olla esimerkiksi laillistettu kiinteistövälittäjä (LKV)²³³. Riippumattomuuden varmistamiseksi kunta voi kilpailuttaa arvioitsijatehtävän. Jotta markkinahinnasta voidaan varmistua, on tarkoituksenmukaista pyytää arvio useammalta arvioijalta.²³⁴

Lisäksi kunnan tulee ottaa huomioon se, mitä SEUT 107 ja 108 artikloissa säädetään (KuntaL 130.3 §). Viimeisellä virkkeellä on laaja merkitys, sillä se velvoittaa vielä erik-

²²⁹ HE 268/2014 vp; Parikka & Siikavirta 2010: 22–23.

²³⁰ KHO 2012:105.

²³¹ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

²³² Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

²³³ HE 268/2014 vp.

²³⁴ Matilainen 2012: 30.

seen kunnat huomioimaan valtioneukisäännökset. Tämän ei kuitenkaan pitäisi tuoda merkittävää muutosta, sillä valtioneukisäännöt ovat velvoittaneet kansallisia julkisia tahoja jo ennen kansallista lakimuutosta. Maakauppatiedonanto on toiminut ennen lakimuutosta soft law -ohjeena, jota noudattamalla on voitu varmistaa se, ettei suunnitellussa tai toteutetussa kiinteistökaupassa ole ollut kiellettyä valtioneukia. Hallituksen esitys toteaaakin, että pykälä ei kiellä kiinteistöjen luovutusta tai vuokrasopimusten tekemistä käyvästä markkina-arvosta poikkeavasti, vaan ohjaa siinä, kuinka markkinahinnan määrittäminen voidaan tehdä²³⁵.

Tämän perusteella voidaan todeta, ettei kuntalain 130 § sido kuntaa toimimaan pykälässä mainituilla menettelyillä. Hallituksen esitys huomauttaa, että mikäli kunta ei luovuta kiinteistöä tai tee vuokrasopimusta kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan tahon kanssa pykälän tarkoittamalla markkinaehtoisella hinnalla, kunnan on otettava huomioon 130 § 3 momentissa tarkoitetut valtioneukisäännöt²³⁶. Noudattaessaan pykälän menettelytapoja kunta voi varmistua siitä, että kiinteistön luovutus on markkinaehtoinen ja että luovutukseen ei sisälly kiellettyä valtioneukia²³⁷.

5.4.2. Kuntalakimuutoksen perustelut ja kritiikki

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalakiin otetaan kantaa siihen, millä perusteilla uusi pykälä on tuotu kuntalakiin. Esityksessä todetaan, ettei EU-säännöksiä vaikuttamista ei ole otettu tarpeeksi huomioon aikaisemmassa kuntalaissa (365/1995) eikä kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta tai vuokrauksesta ole ollut säännöksiä²³⁸. Maakauppatiedonanto ja sen käytännöt eivät itsessään koske vuokraamista, mutta vuokraaminen kuuluu maakauppatiedonannon mukaan valtioneukisääntöjen piiriin²³⁹. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnalla on lähtökohtaisesti itsehallintoonsa perustuva harkintavalta omistamansa kiinteistön luovutuksen ja vuokrauksen suhteen, mutta kunnan harkintavaltaa rajoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-

²³⁵ HE 268/2014 vp.

²³⁶ HE 268/2014 vp.

²³⁷ Kuntaliitto 2016.

²³⁸ HE 268/2014 vp.

²³⁹ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kieltö. Näiden lisäksi kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaa kiinteistön luovutusta ja vuokralle antamista rajoittavat myös valtiontukea koskevat säännökset.²⁴⁰

Hallituksen esitys arvioi, ettei uudella säännöksellä olisi vaikutuksia kuntien talouteen, eivätkä ne lisää merkittävästi kuntien hallinnollista työtä, sillä säännökset vastaavat sisälöltään kuntia jo nykyisin velvoittavaa EU-oikeutta. Lisäksi hallituksen esitys perustelee uutta pykälää sillä, että säännökset ovat olleet hajanaisia ja vaikeasti löydettäviä, minkä vuoksi niiden olemassa olosta on ollut epätietoisuutta. Tarkoituksena olisi selkeyttää menettelytapasäännöksellä kuntien menettelytapoja ja lisätä kuntien päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tämä puolestaan saattaisi vähentää valitusten määrää.²⁴¹

Hallituksen esityksessä ilmenee, ettei kuntalain 130 §:n aikaansaaminen ollut yksimielinen. Kyseisen pykälän osalta lausunnot jakaantuivat huomattavasti. Hallituksen esityksessä todetaan, että osa kantaa ottaneista piti sääntelyä voimassaolevan sääntelyn mukaisena ja tilannetta selkiyttävänä, mutta osa kantaa ottaneista piti säännöstä liian rajoittavana ja pitkälle menevänä, byrokraattisena sääntelynä sekä kustannuksia lisäävänä. Osa oli myös ehdottanut koko pykälän tai sen osan poistamista. Hallituksen esityksessä tullaan kuitenkin lopputulokseen, jossa pykälän otsikkoa on muutettu selkeämmäksi lausuntojen perusteella, mutta itse säännöstä ei ole muutoin muutettu, koska kyse on jo voimassaolevasta sääntelystä.²⁴²

Kuntalain 130 § ja kyseistä pykälää koskeva hallituksen esitys jättävät kuitenkin myös kysymyksiä kiinteistökauppihin. Hallituksen esityksessä ei mainita de minimis -asetuksen tukia lainkaan kiinteistökauppojen yhteydessä. Onko mahdollista, että hallituksen esityksen voisi ymmärtää niin, että kaikki kunnan kiinteistökaupat, markkinahinnan vähämerkityksellisyydestä riippumatta, tulisi myydä joko tarjouskilpailulla tai riippumattoman arvioijan arviolla? Toisaalta kuntalain 130.3 § toteaa, että jos kyseisiä menettelyitä ei noudateta, on otettava huomioon valtiontukisääntöjen SEUT 107 ja 108 artiklat. Tämä

²⁴⁰ HE 268/2014 vp.

²⁴¹ HE 268/2014 vp.

²⁴² HE 268/2014 vp.

ei kuitenkaan viittaa suoraan de minimis -asetukseen. Voidaanko kiinteistökaupoissa menetellä kuntalain mukaan de minimis -asetuksen pohjalta, vai onko myös vähämerkitykselliset kaupat kilpailutettava kuntalain mukaan?

Kuntalaki ei ota huomioon ostokauppoja. Kuten jo aikaisemmin esiteltyssä Karkkilan kaupunkia (C37/2004) koskevassa tapauksessa voitiin huomata, ostokaupat ovat samalla tavalla valtioneuvoston päätösten piirissä kuin myyntikaupat. Käsitetiedonanto ohjaa myös ottamaan huomioon ostokaupat²⁴³. Tällä hetkellä kuntalaki huomioi vain kiinteistöjen luovutuksen tai vuokraamisen. Vaikka kuntalaki ei edellytä huomioimaan ostokauppoja, edellä mainitun tapauksen ja käsitetiedonannon valossa tämä olisi suositeltavaa.

5.5. Valtioneuvoston päätösten huomiotta jättämisen seuraamuksena virheellinen järjestys

5.5.1. Oikeustila ennen kuntalakimuutosta

Kiinteistökaupalle on tärkeää määrittää käypä hinta ja selvittää valtioneuvoston päätösten soveltuvuus. Ennen kuntalakimuutosta vuonna 2015, kunnan toimintaa ohjasi maakauppaa tiedonanto. Maakauppaa tiedonanto on ohjannut kunnallisia toimijoita ilmestymisestään lähtien eli jo vuodesta 1997, mutta kansallista lakisääteistä sitovuutta sillä ei ole ollut ennen vuotta 2015. Maakauppaa tiedonanto on korvattu vuonna 2016 käsitetiedonannolla, mutta maakauppaa tiedonannon periaatteet eivät ole vanhentuneet²⁴⁴. Aikaisemmassa luvussa on todettu, että jos tiedonantoa ei ole noudatettu, komissio tarkastelee tapauksia markkinataloustoimijaperiaatteen valossa. Julkisen tahon, tässä yhteydessä kunnan, on myytävä ja ostettava omaisuutta markkinahintaan eli käypään hintaan.

Valtioneuvoston päätöksiä ei ota huomioon pelkästään komissio ja EU:n tuomioistuimet. Kansalliset tuomioistuimet ottavat myös kantaa valtioneuvoston päätösten huomioon ottamiseen päätöksenteossa, vaikka ne eivät varsinaisesti voi arvioida sitä, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille. Tähän komissiolla on yksinoikeus. Kansallinen tuomioistuin voi kuitenkin

²⁴³ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

²⁴⁴ Alkio & Hyvärinen 2016: 105.

estää kansallisen täytäntöönpanon ja päättää, onko ilmoitusmenettelyä noudatettu oikein.²⁴⁵ Lähtökohtaisesti julkisen tahon on suositeltavaa ottaa valtioneuvoston päätökset huomioon jo kiinteistökaupan valmisteluvaiheessa. Jos kauppamenettelyssä valtiontuen mahdollisuutta ei ole punnittu ennen päätöstä tai se on jätetty ottamatta huomioon, voi KHO katsoa, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja näin kumota kunnanhallituksen tekemän päätöksen.²⁴⁶

Kuntalakimuutokselle vaikuttaisi olleen tarvetta kansallisella tuomioistuintasolla. Lakimuutos todennäköisesti selkeyttää jatkossa myös tuomioistuimien toimintaa ja valtiontuen mahdollisuuden arviointia. Seuraavassa tapauksessa KHO ottaa kantaa valtioneuvoston päätösten huomioon ottamiseen myös HAO:n ratkaisuihin:

KHO palautti tekemänsä päätöksen Kouvolan HAO:lle sillä perusteella, ettei HAO ollut ottanut päätöksessään huomioon valtioneuvoston päätöksiä. Tapauksessa kaupunki K oli myynyt maa-alueen ilman tarjouskilpailua kiinalaiselle yhtiölle A hintaan 500 000 euroa. Kaupunki K oli saanut alueesta muita tarjouksia: 550 000 euroa ja 700 000 euroa. X Oy ja B valittivat kaupungin kiinteistökaupasta Kouvolan HAO:lle. Kaupunki K perusteli päätöksensä sillä, että kyseinen kauppa oli tehty kehittämisstrategian mukaan, jossa tarkoitus oli saada alueelle kiinalainen tukkukaupan keskus. HAO hylkäsi yhtiön ja B:n valituksen. HAO perusteli päätöstä siten, että kunnalla on itsehallinto ja vaikka kunnan tulee noudattaa yleisiä hallinto-oikeudellisia perusteita, asiallisilla syillä näillä voidaan poiketa. HAO katsoi, ettei kaupungilla ole laissa säädettyä vaatimusta tiedottaa ja järjestää tarjouskilpailua eikä näin yhdenvertaisuutta ei ollut loukattu. HAO:n mukaan näyttöä ei ollut tarpeeksi, jotta myynti olisi tapahtunut alle käyvän hinnan eli markkina-arvon. KHO linjasi puolestaan, että käypä hinta on se hinta, joka myytävässä kohteessa on saatavilla. Sikäli kun HAO ei ollut ottanut kantaa valtioneuvoston päätöksiin, KHO kumosi HAO:n päätöksen ja palautti sen HAO:lle uudestaan ratkaistavaksi.²⁴⁷

Edeltävässä tapauksessa huomionarvoista on erityisesti HAO:n toteamus siitä, ettei lainsäädännössä ole vaatimusta ilmoittaa kiinteistökaupasta tai järjestää tarjouskilpailua. HAO viittasi päätöksessään hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin, jotka ovat osana kunnan päätöksenteossa. HAO:n mukaan yhdenvertaisuutta ei loukattu, sillä tarjouskilpailusta ei ole säädetty laissa.²⁴⁸ Tähän on kuitenkin tullut muutos, sillä kuntalain 130 § velvoittaa järjestämään tarjouskilpailun. Lakimuutos tekee tarjouskilpailun lakisääteiseksi ja

²⁴⁵ Alkio 2010: 311.

²⁴⁶ ks. KHO 2008:81; KHO 2009:89; KHO 2015:72.

²⁴⁷ KHO 2008:81

²⁴⁸ KHO 2008:81.

myös sen, että mikäli tarjouskilpailua ei järjestetä, myyntihinta tulee olla arvioitu ja markkina-arvon mukainen.

KHO otti myös kantaa siihen, että HAO:n tulee ottaa huomioon päätöksessään valtioneutukisäännöt ja arvioida niiden pohjalta tapausta uudelleen, joten yleisten oikeusperiaatteiden kautta tapauksen ratkaiseminen ei ole riittävää²⁴⁹. Kuntalain 130 § vaatii myös ottaamaan huomioon valtioneutukisäännöt, mikä saattaa tuoda selkeyttä myös tuomioistuimien toimintaan, vaikka valtioneutukisääntöjä on kuulunut noudattaa jo ennen lakimuutosta. Kyseinen kauppa oli myös de minimis -asetuksen ylittävä, joten kaupungin olisi kuulunut arvioida jo valmisteluvaiheessa, tuleeko kauppa ilmoittaa komissiolle. Sikäli kun kaupassa ei ollut noudatettu maakauppatiedonannon ohjeita, on mahdollisuus siihen, että kauppa olisi tullut ennakoilmoittaa komissiolle, jotta kielletyn valtioneutuen mahdollisuus olisi arvioitu ennen kiinteistökaupan toteutumista.

KHO on todennut päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä myös tapauksessa KHO 2015:72, jossa Sipoon kunnanvaltuusto oli päättänyt myydä kunnan omistamia kiinteistöjä vähittäiskaupan alalla toimivalle S-ryhmälle noin 9,5 miljoonan euron kauppahinnalla. Kunnanvaltuusto ei ollut ottanut huomioon valtioneutukisääntöjä menettelyssä, jossa osallisena oli vielä toinenkin yhtiö:

Kiinteistön kauppaaminen kuului osaksi järjestelyä, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa huomattavan vähittäiskaupan hankkeen toteuttaminen kuntaan. Tähän järjestelyyn liittyi lisäksi muita sopimuksia, joissa oli sovittu muun ohella ehdoista, joilla vähittäiskaupan hankkeelle suunnitellulla alueella kiviainesten ottotoimintaa harjoittanut yritys Rudus Oy oli valmis siirtymään alueelta muualle. Kauppahinnasta hieman yli puolet muodostui ehdollisesti maksettavasta kauppahinnasta, niin sanotusta lisäkauppahinnasta, joka oli sidottu eräisiin korvauksiin, jotka S-ryhmä mahdollisesti joutui maksamaan Rudus Oy:lle näiden keskinäisen sopimuksen perusteella. KHO ratkaisi ensisijaisesti, onko kunnanvaltuuston päätös kiinteistön kaupan hyväksymisestä syntynyt virheellisessä järjestyksessä sen vuoksi, että kunta ei ollut selvittänyt valtioneutukien soveltumista järjestelyyn Rudus Oy:lle maksettavien korvausten osalta. KHO katsoi perusteluissaan, että useampaa peräkkäistä Sipoon kunnan toimenpidettä voidaan SEUT 107 (1) soveltamisen kannalta pitää yhtenä ainoana kunnan toimenpiteenä ja näin myös kunnanvaltuuston päätös on tapahtunut virheellisessä järjestyksessä.²⁵⁰

²⁴⁹ KHO 2008:81.

²⁵⁰ KHO 2015:72.

Virheellisessä järjestyksessä oli syntynyt myös kunnan L kunnanhallituksen päätös KHO 2009:89 ratkaisussa. Kyseisessä tapauksessa oli markkina-arvon lisäksi ratkaistavana jääviys, jonka KHO ratkaisi markkina-arvon tavoin toisin kuin mitä HAO oli ratkaissut. Tässä tapauksessa markkina-arvon määrittämisen teki tulkinnanvaraiseksi A Oy:n aiempi vuokrasuhde ja kunnan väittämä elinkeinopolitiikka, jolla kunnanhallitus oli päättänyt markkina-arvoa alhaisempaan myyntihintaan:

L:n kunnanhallitus oli 2.4.2007 päättänyt hyväksyä kauppakirjan, jolla L:n kunta myi A Oy:lle 330 000 euron kauppahinnalla golfrata-alueen, jossa A Oy on ollut vuokralaisena noin 20 vuotta. Maa-alueen hinta perustui vuokra-arvoon ja kunnanhallituksen mukaan kauppahinta oli ollut elinkeinopoliittinen. Kunnan kaavoituspäällikkö oli päättänyt 884 000 euron hinnoitteluun alustavassa arvioissa. Kauppahinta oli myös määräytynyt toisin perusteiden kuin kunnan keskimääräisillä kauppahinnoilla, jonka pohjalta kaavoituspäällikön arvio oli myös laskettu. Maa-alueen myyntiin ei ollut sovellettu maakauppapöytäkirjoitusta eli kunta ei ollut järjestänyt tarjouskilpailu eikä kunta ollut hankkinut alueen arvosta ulkopuolisten puolueettomien asiantuntijoiden arviota. Neuvottelut kaupasta käytiin ainoastaan alueen vuokralaisen A Oy:n kanssa. Valittajien mukaan myyntipäätös on lainvastainen, sillä kunnan jäsenten tasapuolisen kohtelun vaatimus ei toteudu ja maan myyntihinta poikkeaa oleellisesti kunnan useissa muissa raakamaan ostoissa ja myynneissä käyttämästä hinnasta.²⁵¹

Hämeenlinnan HAO hylkäsi valittajien kanteen vastaavin perustein kuin aiemmassa KHO 2008:81 tapauksessa, jossa KHO palautti Kouvolan HAO:lle tapauksen uudelleen ratkaistavaksi, kun Kouvolan HAO ei ollut ottanut kantaa valtioneuvoston päätöksiin ja oli ratkaissut tapauksen vetoamalla kunnan itsehallintoon ja harkintavaltaan. Hämeenlinnan HAO totesi samoin kuin Kouvolan HAO päätöksessään, että kunnan itsehallintoon kuuluu saada myydä kiinteää omaisuuttaan ilman, että kunta on velvollinen hankkimaan omaisuudesta kilpailevia tarjouksia ja kunnan harkintavallan piiriin kuuluu myös kaupalle asetettavat ehdot. Hämeenlinnan HAO otti huomioon lisäksi, että harkintavaltaa rajoittavat kunnallishallinnossa yleisesti noudatettavat periaatteet, joten kunta ei saa ilman erityisiä perusteita lahjoittaa kunnan yhteisiä varoja myymällä kiinteää omaisuuttaan halvemmalla kuin omaisuuden kohtuullisella käyväällä hinnalla. Hämeenlinnan HAO näki tapauksessa kuitenkin tällaista erityistä perustetta myydä omaisuutta markkina-arvoa alhaisemmalla hinnalla. Hämeenlinnan HAO tarkasteli päätöksessään myös SEUT 107 (1) määritelmää, mutta ei nähnyt perusteita valtioneuvoston²⁵²:

²⁵¹ KHO 2009:89.

²⁵² KHO 2009:89; KHO 2008:81.

Kauppahinta alitti selvästi kunnan alueellaan yleisesti noudattaman hintatason, mutta Hämeenlinnan HAO otti huomioon erityisenä seikkana sen, että kyseessä oli ainoa golfkentäksi rakennettu alue kunnassa ja ostajayhtiö oli hallinnut aluetta vuokrasopimuksen nojalla noin 20 vuotta ja oli rakentanut golfkentän omin kustannuksin. HAO katsoi myös, että golfkentällä oli merkitystä vapaa-ajan viettokohteena kuntalaisille ja muualta tuleville ja siten kunnanhallitus oli toiminut harkintavaltansa rajoissa myydessään kohteen 330 000 euron kauppahinnalla. Kunnanhallitus ei näin ollut käyttänyt harkintavaltansa muuhun kuin mihin se on ollut käytettävissä, eikä päätös loukannut kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Valtiontukisäännöt eivät HAO:n mukaan soveltuneet tapaukseen, sillä valittajien väittämällä tukitoimenpiteellä ei ole eikä ole edes väitetty olevan vaikutusta EY:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja väitetty tuensaaja A Oy oli suomalainen yritys. Näillä perusteilla HAO totesi, ettei SEUT 107 (1) määritelmä valtiontuesta täyty.²⁵³

KHO:n näkemys valtiontukisääntöjen soveltuvuudesta tapaukseen poikkeaa selvästi HAO:n päätöksestä ja KHO tutki myös perusteita kunnanhallituksen väittämään elinkeinopolitiikkaan hinnoittelussa. KHO:n näkemyksen mukaan markkina-arvon määrittäminen ei ollut oikein eikä valtiontukisääntöjen mukainen. Huomionarvoista on myös KHO:n kanta hinnoitteluun vuokran perusteella ja siihen voiko sitä käyttää ensinnäkään markkina-arvon perusteena:

KHO ei ollut yhtä mieltä HAO:n perustelusta, että kyseinen golfkenttä oli ainoa alueella. KHO tutki asiaa ja huomasi, että viereisessä kunnassa noin 30 kilometrin päässä oli toinen golfkenttä, joka kilpaili L kunnan golfkentän kanssa. KHO otti huomioon, että kunta voi toimivaltansa puitteissa myydä omaisuuttaan tietyille valitsemalleen taholle ilman tarjouskilpailua ja tässä yhteydessä toteuttaa elinkeinopoliittisia tavoitteitaan, mutta kunnan tulee palvella kunnan ja kuntalaisten yhteistä asiaa. Siten elinkeinopolitiikka ei ole rajoittamaton. KHO totesi myös, että kunnanhallitus oli antanut ymmärtää, että 330 000 euron kauppahinta olisi perustunut kaavoituspäällikön arvioon, mikä oli kuitenkin tosiasiasa 884 000 euroa. Tehty kauppa poikkesi alaspäin myös L:n kunnan noudattamasta maan hinnoittelusta. KHO määritteli, että tehtyä kauppaa tulisi arvioida vuokrasopimuksen jäljellä olevan keston ajalta menetettyjen vuokratulojen ja saadun kauppahinnan välisen erotuksen suuruisena taloudellisena etuna. Tämä määrä, 153 000 euroa, oli KHO:n mukaan myytyjen kiinteistöjen omistusoikeuden menettämisen todellinen rahavastike. KHO totesi kuitenkin, ettei valtiontukisäännösten soveltamisen yhteydessä kiinteistön käypää arvoa voi kuitenkaan suoraan johtaa vuokran määrästä, joka sekin voi alittaa käyvän vuokratason. Kunnanhallitus oli kuitenkin vedonnut vuokran määrään perustellessaan myyntipäätöstä. KHO totesi, että valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltumista ei sulje pois se, että kiinteistön kaupan kohteena oleva alue oli vuokrattu, sillä muussa tapauksessa valtiontukea sisältävät kiinteistökaupat voitaisiin aina sulkea valtiontukisäännösten ulottumattomiin solmimalla ensin niitä koskeva vuokrasopimus. Myöskään potentiaalinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei sulkeudu pois KHO:n mukaan sillä, että kyseessä oli suomalainen yritys. Päinvastoin KHO piti tyypillisenä sitä, että tukitoimella pyritään suosimaan juuri kotimaisia yrityksiä. KHO katsoi, ettei kunnanhallituksen päätöstä tehtäessä ollut luotettavasti selvitetty määrälajien käypää arvoa eikä valtiontukimääräysten ja -säännösten mahdollista

²⁵³ KHO 2009:89.

soveltuvuutta. Päätöstä tehtäessä ei myöskään oltu noudatettu ilmoitusmenettelyä komissiolle. Lisäksi KHO huomautti ratkaisussaan, että kunnanhallituksen tuli valtioneuvoston omaisena huolehtia valtioneuvoston koskevien määräysten ja säännösten noudattamisesta ja siten kunnanhallituksen päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä.²⁵⁴

KHO:n ratkaisu antaa suuntaa siihen, miten kuuluisi ratkaista tapaukset, joissa myydään maa-alue vuokrasuhteessa olevalle. Ratkaisun perusteella saadaan kansallinen ennakkotapaus siihen, miten valtioneuvoston säännöt soveltuvat edelleen, vaikka kyseessä olisi kiinteistökauppa pitkäaikaisessa vuokrasuhteessa olevalle yritykselle. Markkina-arvoa ei voida arvioida vuokran perusteella, sillä vuokrataso on voinut alittaa käyvän arvon eikä se siten anna markkina-arvosta oikeaa arvioita.

Markkinahinta on edelleen enemmän arvioijan, eli tässä tapauksessa lähimpänä kaavoituspäällikön, arvion mukainen kuin se, mitä maa-alueesta maksetaan tai mitä vuokran perusteella on saatu kauppahinnaksi. Kaavoituspäällikkö ei kuitenkaan ole maakauppätiedonannon mukainen ulkopuolinen riippumaton arvioija eikä arvio ole maakauppätiedonannon mukainen menettely, jolla kunta olisi vapautunut ilmoitusvelvollisuudesta komissiolle. Kyseisessä kaupassa olisi kuulunut noudattaa valtioneuvoston sääntöjä.

5.5.2. Kuntalakimuutos selkeyttämässä kansallisten tuomioistuimien tulkintaa

Kuntalakimuutos on vielä tämän tutkielman kirjoitushetkellä varsin tuore, joten kuntalakimuutoksen jälkeiseltä ajalta on vielä niukasti oikeustapauksia. Yhtenä merkittävänä oikeuden ratkaisuna voidaan nähdä Turun hallinto-oikeuden päätös (17/0144/1) koskien kiistanalaista Turun toriparkkia.

Kyseessä on vuosia, jopa vuosikymmeniä, kestänyt kiista. Tapauksen merkittävydestä ja ongelmallisuudesta kertoo myös Turun entisen kaupunginjohtajan Armas Lahoniityn toteamus YLE:n radiohaastattelussa vuonna 2014. Lahoniitty toteaa, että Turun toriparkista on muodostunut elämää suurempi kysymys, jossa rintamalinjat on vallattu ja sen jälkeen on jämähdetty juoksuhautoihin.²⁵⁵ YLE uutisoi vuonna 2016, että toriparkista on tehty kaksi valitusta hallinto-oikeuteen. Toinen valituksista koskee vuosivuokraa, joka on

²⁵⁴ KHO 2009:89.

²⁵⁵ Hjelt 2014.

valittajan mukaan liian alhainen ja olisi siten yksityisen yrityksen tukemista. Toinen valitus koskee esteellisyyttä.²⁵⁶ Näistä tarkemmin tutkitaan seuraavaksi kiinteistökauppaa koskevaa valitusta Turun HAO:n päätöksessä.

Turun kaupunginvaltuusto oli 30.5.2016 päättänyt hyväksyä Kauppatorin maanalaista pysäköintilaitosta koskevan, Turun Toriparkki Oy:n kanssa solmitun maanvuokrasopimuksen kaupunginhallituksen ehdotuksen liitteen mukaisesti. Päätöksestä valitti HAO:lle Meidän Turku - Vårt Åbo ry. Yhdistys katsoo maanvuokrasopimuksen olevan markkinahintaa alhaisempi, arvioijayritys olisi ollut puolueellinen arvioija ja koko sopimus olisi maankäyttö- ja rakennuslain vastainen.²⁵⁷

Yhdistyksen mukaan käyvästä maanvuokrasta hankitut arviot eivät ole luotettavia, koska arvioijayrityksen arvio ei ole puolueettoman tahon antama arvio. Lisäksi yhdistys katsoo, että kaupungin toriparkkiyhtiöltä sopimuksen mukaan saama maanvuokra on selvästi alle markkinahinnan. Vuokra olisi siten alhainen, että vuokran maksaminen alkaa vasta kyseisen rakennelman tai toriparkin valmistumisen jälkeen. Tällöin yhtiö ei käytännössä tule maksamaan maanvuokraa 5–6 vuoteen. Samaan aikaan kaupungille syntyy kustannuksia. Yhdistys katsoo, että vakuus olisi pitänyt antaa ennen maanvuokrasopimuksen allekirjoittamista. Sopimus mahdollistaa maanalaisen liikerakentamisen ja liiketilojen käytön ilman vuokraa, koska toriparkin valmistumiselle ei ole asetettu selvää takarajaa, jolloin vuokranmaksun alkaminen voi pitkittyä. Yhdistys huomauttaa, että tällainen sopimus on maanomistukseen verrattava asiakirja, joka kelpaa pantiksi, eli sillä on taloudellista arvoa yhtiölle. Se myös tulee voimaan, vaikkei rakentaminen alkaisikaan. Tehty maanvuokrasopimus merkitsee, että vuokraa liikerakennusoikeudesta ei makseta lainkaan. Yhdistys katsoo, että kohtuullinen vuokra olisi liikerakentamisen osalta 330 000 euroa ja muun alueen osalta 65 617,50 euroa eli yhteensä 395 617,50 euroa. Toriparkkiyhtiö saa siis vuosittain kaupungilta yli 300 000 euron suuruisen edun ja ennen toriparkin valmistumista noin 60 000 euron suuruisen edun.²⁵⁸

Kielletyn valtiontuen lisäksi yhdistys katsoo, että sopimus on maankäyttö- ja rakennuslain vastainen. Sopimus on myös sen vuoksi pätemätön, että siinä on perustavanlaatuinen virhe vuokra-alueen määrittelyssä: katuun ja toriin kuuluu paitsi maanpäällinen osa myös maanalainen osa. Yhdistys katsoo, ettei alueen asemakaavassa ole määritelty, että maanvuokraoikeuden haltija vastaisi kadun tai muun yleisen alueen toteuttamisesta. Täten sopimus ei ole maankäyttö- ja rakennuslain mukainen. Lain mukaan kunta vastaa toreista ja kaduista ja niiden kustannuksista, kuten johtojen siirroista. Toteuttamisvastuu olisi voitu siirtää vain, mikäli kaavassa olisi tällainen määräys. Yhdistys katsoo, että maanvuokrasopimus on kaupungin ja turkulaisten veronmaksajien edun vastaista, ja tällaisen yksityisen toimijan riskialttiin hankkeen tukeminen on hallinnon oikeusperiaatteiden vastaista eikä myöskään kuulu kunnan toimialaan.²⁵⁹

²⁵⁶ Vähämäki 2016.

²⁵⁷ Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

²⁵⁸ Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

²⁵⁹ Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

Turun HAO tutkii yhdistyksen tekemät väitteet ja hylkää valituksen. HAO ottaa ensiksi kantaa arvioijien puolueettomuuteen ja arvioinnin markkinaehtoisuuteen.²⁶⁰

Ensinnäkin HAO katsoo, että arviolausunnon antaneet yritykset ovat olleet auktorisoituja arvioimaan kiinteistöjen käypää arvoa ja vuokran määrää. Valituksessa on perusteltu, että arvioijayrityksen toimitilat ovat sijainneet toriparkkiyhtiön osakkaan omistuksessa olevissa tiloissa ja että arvioijayrityksen edustaja on ollut aluetoimikunnassa yhdessä toriparkkiyhtiön osakkaiden edustajien ja kaupungin kiinteistöliikelaitoksen johtajan kanssa. HAO toteaa, että ei voida katsoa, etteikö arvioijayritys olisi ollut puolueeton taho. HAO huomauttaa, että kaupunki on hankkinut arviolausunnot kyseisiltä arvioija kuntalain mukaisesti. Kuntalaki vaatii puolueettoman arvioijan arviota markkinaperusteisesta vuokratasosta ja näin kaupunki on menetellyt. HAO toteaa, että vaikka yhtiöt ovat käypää arvoa määrittäessään ottaneet asiaan liittyvän tausta-aineiston huomioon toisistaan poikkeavalla tavalla, ei voida päätellä, etteivätkö arviot olisi asianmukaisia. Kyseessä on vaikeasti arvioitava kohde, sillä sopimus koskee maan alle sijoitettavaan tilaan tarvittavan alan vuokraamista tilanteessa, jossa tällaista tilaa erillisenä ei vielä ole olemassa. HAO toteaa, että tilan rakentaminen edellyttää ensin muun ohella sen sijaintipaikalla olevien erilaisten johtojen siirtämistä sekä arkeologisten tutkimusten tekemistä alueella. Kuten arviolausunnoistakin ilmenee, HAO toteaa yhtenevästi, että tällaisissa olosuhteissa on ilmeistä, ettei vuokraamisen kohteelle ole etukäteen määritettävissä markkinaperusteista vuokran määrää yksiselitteisellä tavalla.²⁶¹

HAO ottaa lisäksi kantaa kaupungin kehittämissuunnitelmiin ja siten myös kunnan päätösvallasta antaa kaavamaisen suunnittelun vaatimat toimenpiteet ulkopuolisen hoidettavaksi.²⁶²

HAO huomioi, että kyse on myös kaupungin keskustan kehittämistä koskevasta hankkeesta, jossa kaupunki on kaavallisella suunnittelullaan asettanut tavoitteeksi maanalaisten tilojen rakentamisen. HAO toteaaakin, että tällaisen hankkeen yhteydessä kaupungin harkinnassa on lähtökohtaisesti myös päättää siitä, millä tavoin hankkeen toteutumista edistetään. Kaupungin harkinnassa on siten päättää esimerkiksi siitä, tekeekö kaupunki toteuttamisen mahdollistavat toimenpiteet itse vai jättääkö se tällaiset toimenpiteet kaupungin ulkopuolisen tahon hoidettaviksi. HAO katsoo, että kaupungin kannalta on taloudellista arvoa sillä seikalla, että vuokralaiseksi maanalaisiin tiloihin tuleva sopimustaho tässä tapauksessa vastaa muun ohessa tarvittavista johtojen siirtämisistä ja arkeologisista kaivauksista aiheutuvista kustannuksista. Tästä syystä HAO katsoo, että kaupungilla on harkintansa mukaan ottaa tällaiset kustannukset huomioon vuokran määrässä. Tällöin vuokralaisen ei voida myöskään katsoa saavan taloudellista etuutta siitä, että se saa sopimuksen nojalla luvan ilman vuokranmaksuvelvollisuutta ryhtyä rakentamista valmisteleviin toimenpiteisiin, eikä myöskään siitä, että vuokraa ei peritä varsinaiselta rakentamisajaltakaan. HAO tulee lopputulokseen, ettei sovittu vuokra pysäköintitilasta ja sen yhdyskäytävistä ole ristiriidassa sen suhteen, mitä kaupungin hankkimista arviolausunnoista ilmenee. HAO:n näkemys on, että sopimuksen mukaista vuokraa on tämän lisäksi arvioitava koko vuokrauskohteeseen kohdistuvana vastikkeena. HAO huomioi, että asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella on otettu erityisesti huomioon vuokrauskohteeseen liittyvä rakennusoikeus ja

²⁶⁰ Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

²⁶¹ Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

²⁶² Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

toisaalta vuokralaiselle sopimuksen mukaan kuuluvat kustannukset johtojen siirroista ja arkeologisista kaivauksista. HAO katsoo, että kun otetaan huomioon vuokralaiselle koituvista kustannuksista esitetyt selvitykset ja kustannusten huomattavan suuri määrä sekä kyseisen sopimuksen muut ehdot, ei ole mahdollista päätellä niin, että kaupunki olisi antanut tai tulisi antamaan kyseisellä sopimuksella yhtiölle taloudellista tai muutakaan etuutta. Täten vuokrasopimusta ei siten voida pitää alihintaisena eikä ole HAO:n puolesta aihetta arvioida kattavammin valtioneuvoston suositusten soveltuvuutta asiaan.²⁶³

Merkittävää tapauksessa on se, että HAO viittaa kuntalakiin, kun se arvioi markkinahinnan määrittelyä. HAO vetoaa riippumattomaan arvioijaan ja tutkii väitteen arvioijan riippumattomuudesta. Kyseisessä tapauksessa arvioijien riippumattomuutta ei nähty vaarannetuksi. Arviointien keskinäiset poikkeamat olivat selitettävissä vuokrattavan alueen erikoislaatuudella. Vuokralaisen tehtäväksi jää rakentamisen valmistelevat toimenpiteet, jotka muuten kuuluisivat kaupungin kustannettaviksi ja siten kunta hyötyy sopimusehdosta. Asiasta tekevät poikkeuksellisen myös arkeologiset kaivaukset alueella. HAO katsoo riippumattomien arvioijien näyttävän toteen markkina-arvon eikä siten tule kyseeseen myöskään kielletty valtioneuvoston suositus.

Kuten aikaisemmista tapauksista ennen kuntalakimuutosta pystyi huomaamaan, maakauppatiedonantoa ei ollut otettu huomioon hallinto-oikeuksien tasolla. Valtioneuvoston suositusta punnitsi aiemmin lähinnä KHO. Kuntalakimuutoksen voisi nähdä jo tämän yhden tapauksen johdosta tuoneen valtioneuvoston suositukset HAO:n tulkintaan. Kattavaan kokonaiskuvaan ja johtopäätösten tekemiseen tarvitaan kuitenkin useampi kuin yksi tapaus.

²⁶³ Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kiinteistöjen myynti- ja ostomenettelyissä sallitun ja kielletyn raja on varsin häilyvä, mikäli komission maakauppatiedonannosta poiketaan ja markkina-arvo jää tulkinnanvaraiseksi. Tämä huomattiin esimerkiksi Ruotsia koskevasta tapauksesta (C35/2006), jossa uusi arvio maa-alueiden arvosta toimi riippumattoman arvioijan arviona ja siten komissio teki uuden päätöksen Ruotsin hyväksi eikä kyseessä ollut enää kielletty valtiontuki, kun myynti oli tapahtunut markkina-arvon mukaisesti²⁶⁴.

Käsitetiedonanto korvaa maakauppatiedonannon. Maakauppatiedonannon pääperiaatteet eivät kuitenkaan ole vanhentuneet²⁶⁵. Verrattuna maakauppatiedonantoon käsitetiedonanto antaa enemmän liikkumavaraa markkina-arvon määrittämiselle. Voisi sanoa, että käsitetiedonanto on maakauppatiedonannon laajennettu versio, johon on otettu mukaan EU:n tuomioistuimien ratkaisuja. Tutkielman ylikansallisista oikeustapauksista moni on sulautettu käsitetiedonantoon ja siten ovat vahvistetusti osa komission tulkintaa myös jatkossa.

On syytä huomata, että komissio vetoaa päätöksissään maakauppatiedonantoon niin myytäessä kuin ostaessa, mikä antaa tiedonannolle merkittävän osan komission punninnassa siitä, onko kyseessä kielletty valtiontuki vai tiedonannossa ilmenevä sallittu menettely. Maakauppatiedonannossa todetaan, ettei sitä sovelleta ostamiseen tai vuokraamiseen²⁶⁶. Maakauppatiedonanto on sulautettu osaksi nykyistä kuntalakia, mikä johtaa siihen, ettei kuntalain 130 § ota huomioon ostotilanteita. Käsitetiedonanto puolestaan ilmaisee, että tiedonannon ohjeet koskevat sekä myyntiä että ostoa.²⁶⁷ Komission kanta siis on, että myös ostokaupat voivat sisältää kiellettyä valtiontukea.

Kuntalain 130 § yleisesti huomauttaa, että kunnan on otettava huomioon valtiontukisäännöt. Tämä jättää kunnalle tai muulle julkiselle taholle itselleen päätettäväksi myös ostamiseen liittyvän valtiontukimenettelyn ja mahdollisen ennakoilmoittamisen komissiolle,

²⁶⁴ Ruotsi v. komissio C35/2006.

²⁶⁵ Alkio & Hyvärinen 2016: 105.

²⁶⁶ Maakauppatiedonanto 97/C 209/03.

²⁶⁷ Käsitetiedonanto C/2016/2946.

sillä varsinaisesti lainsäädäntö ei anna menettelyohjeita kuin myyntiprosessiin ja vuokraamiseen. Vaikka kuntalakiuudistus ei käytännössä tuo esiin uutta valtioneuvoston päätösten noudattamisen osalta, voisi sanoa, että lakiuudistukselle on ollut tarvetta. Tärkeintä lakiuudistuksessa on nostaa tietoisuutta valtioneuvoston päätöksistä ja siitä, että niitä tulee noudattaa kunnan toiminnassa. Lakimuutos tuo myös maakauppatiedonannon osaksi kansallista lainsäädäntöä eikä se ole enää pelkästään soft law -ohje komissioltta.

Ennen kuntalakiuudistusta korkein hallinto-oikeus vaikuttaisi valinneen linjan joko kumota kunnan tekemä päätös tai palauttaa päätös hallinto-oikeudelle uudelleenratkaistavaksi, jos se ei ole ottanut huomioon valtioneuvoston päätöksiä arvioidessaan kiinteistökauppoja. Tärkeäksi arviointikriteeriksi oikeuskäytännössä nousi selvitys kiinteistön arvosta ja siitä, olivatko ne markkina-arvon mukaisia. Esimerkiksi KHO 2009:89 päätöksessä otettiin kantaa myös aikaisemman vuokran perusteella arvioituun myyntihintaan. Ennakkopäätöksen perusteella markkina-arvoa ei voida arvioida vuokran perusteella, sillä vuokrataso itsessään on voinut alittaa markkina-arvon.

Turun HAO päätös ottaa kantaa maanvuokrasopimukseen ja on tutkielman ainoa tapaus kuntalakimuutoksen jälkeen. Koska kyseessä on ainoa tutkielmaan poimittu tapaus, ei voi varmasti sanoa, onko kyseinen tapaus selkeä osoitus kuntalakiuudistuksen hyödyllisyydestä. Turun toriparkki on pitkäaikainen kiistanaihe, eikä tutkielma ota kantaa kiistan ratkeamiseen. Tapauksesta voidaan kuitenkin huomata, että verrattuna hallinto-oikeuksien tulkintaan ennen kuntalakiuudistusta, valtioneuvoston päätökset jäivät huomioimatta ja siten KHO palautti päätöksiä takaisin hallinto-oikeuksille. Turun HAO ottaa huomioon kuntalakiä tulkittaessaan myös valtioneuvoston päätökset, mikä on merkittävä muutos tuomioistuimien käytäntöön ennen kuntalakimuutosta.

Komissio soveltaa myös markkinataloustoimijaperiaatetta arvioidessaan julkisen tekemän sijoituksen kannattavuutta. Varmimmin kiinteistökaupat vaikuttaisivat ylikansallisten ja kansallisten oikeustapauksien perusteella onnistuvan silloin, kun julkinen toimija järjestää tiedonantojen mukaisen tarjouskilpailun ilman ehtoja tai käyttää riippumatonta ulkopuolista arvioijaa. Mikäli tiedonantoa ei noudateta, tulee varmistaa, että kauppa on tehty markkina-arvon mukaisesti, sillä muuten kyseessä voi olla kielletty valtioneuvoston päätös.

Poikkeuksia ovat kuitenkin SEUT 107 (2) ja (3) mukaiset tuet sekä SGEI-tuet, joiden nojalla voidaan myydä markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla. Yleisimmin Suomessa käytetty poikkeus on SEUT 107 (3) alakohta c, mutta myös tällöin tarkkojen kriteerien on täytyttävä, jotta poikkeus on mahdollinen. Kiinteistökaupoissa on mahdollista soveltaa myös de minimis -asetusta, kun tuki on vähämerkityksellinen.

Esiteltyjen komission päätösten perusteella voidaan todeta, etteivät komission päätökset ole muuttumattomia ja uudet tiedot saattavat muuttaa lopputulosta siitä, onko kyseessä kielletty valtiontuki vai ei. Esimerkiksi tapauksessa *Alankomaat v. komissio* (C87/2013) huomattiin, että myös finanssikriisi voi olla vaikuttava tekijä markkinahinnan arviointiin. Yleisesti huomioitavaa on myös se, ettei luottamuksensuoja suojaa yritystä. Komissio on katsonut, ettei huolellinen yritys ota vastaan kiellettyä valtiontukea. Yrityksen tulee siis itse ottaa selvää valtiontukisäännöistä ja varmistua niiden oikeellisuudesta. Kielletty valtiontuki peritään takaisin ja tämä voi olla huomattava isku yrityksen talouteen, sillä edes konkurssi ei estä takaisinperintää.

Kun julkinen taho ja yritys tekevät kiinteistökauppoja, on suositeltavaa, että molemmat osapuolet ovat perehtyneet valtiontukisääntöihin ja tuntevat prosessin. Jos kaupat toteutuvat oikein, on se hyödyksi kummallekin osapuolelle, sillä komission päätökset ja oikeuskäsittelyt saattavat viedä vuosien ajan ja takaisinperintä on seurauksena väärälle menettelylle. Kuntalakimuutos on askel lähemmäksi kansallisen lainsäädännön selkeyttämistä kiinteistökauppojen osalta, mutta esimerkiksi ostokaupat ovat vielä kuntalain ulkopuolella. Käsitetiedonanto kuitenkin huomioi ostokaupat ja siten on tärkeää, että myös julkinen taho ottaa valtiontukisäännöt huomioon ostotilanteessa.

Tiedonantoja noudattamalla kiinteistökaupat onnistuvat ilman kiellettyä valtiontukea. Tiedonantojen sallittuja menettelyitä on suositeltavaa noudattaa ja hyödyntää kiinteistökaupoissa, sillä myös komissio käyttää tiedonantoja omassa arvioinnissaan. Kun kiinteistökauppa toteutuu alun perin jo lähtökohdissaan oikein ja sallitusti, on se molempien kaupan osapuolien etu.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuuslähteet:

Alkio, Mikko (2010). Valtiontuet. Helsinki: Talentum.

Alkio, Mikko & Olli Hyvärinen (2016). Valtiontuet. Helsinki: Talentum Pro.

Euroopan komissio (2016). Valtiontuki: Irlanti antanut Appellelle laitonta veroetua 13 miljardin euron arvosta. Lehdistötiedote 30.08.2016. Saatavissa 22.1.2018:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_fi.htm.

Fairhurst, John (2014). Law of the European Union. Harlow: Pearson Education Limited.

Frenz, Walter (2007). Beihilfe- und Vergaberecht. Handbuch Europarecht, band 3. Heidelberg: Springer.

Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Hjelt, Yrjö (2014). Turun päättäjät sormi suussa toriparkin kanssa – jälleen kerran. YLE 30.9.2014.

Huttunen, Riku & Johanna Rihto-Kekkonen (2000). Uudistuva valtion tuen valvonta EU:ssa. Lakimies 1/2000, s. 57–84.

Kuntaliitto (2016). Kunnan kiinteistönkauppa. Saatavissa 9.3.2018:
<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/sopimukset-ja-vahingonkorvaus/kunnan-kiinteistonkauppa>

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR), Kuntaliitto ja THL (2015). Palveluvelvoite

maaseudulla – SGEI palvelujen järjestämisen työkaluna. Saatavissa 3.5.2018:
<http://tem.fi/documents/1410877/2853018/SGEI-s%C3%A4%C3%A4ntelyn+k%C3%A4ytt%C3%B6+Suomessa/d3de658c-1b60-4201-94a4-a500deeb66c9/SGEI-s%C3%A4%C3%A4ntelyn+k%C3%A4ytt%C3%B6+Suomessa.pdf>

Matilainen, Sampsa (2012). Kunnan kiinteistökauppa - Valmistelu ja sopimusmallit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum.

Mäkilaine, Molla (2004). Valtiontukien valvonta yritystoiminnassa tehostuu. Defensor Legis N:o 2/2004, s. 240–255.

Ojala, Marjo (2011). EU-kilpailuoikeus. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Parikka, Julius & Kristian Siikavirta (2010). EU:n valtiontukisäännöt. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Penttinen Sirja-Leena & Kim Talus (2017). Avaimet EU-oikeuteen. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Raitio, Juha (2013). Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Liettua: Talentum Media Oy.

Tilastokeskus (2018). Tietoa tilastoista, käsitteet. Saatavissa 3.5.2018:
<https://www.stat.fi/meta/kas/kiinteisto.html#tab1>.

Vesterdorf, Peter L. & Mogens Uhd Nielsen (2008). State Aid Law of the European Union. London: Sweet & Maxwell.

Vähämäki, Hannu (2016). Toriparkista tehty kaksi valitusta. YLE 19.7.2016.

Viranomaislähteet:

HE 22/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Komission tiedonanto (C/2016/2946) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä.

Komission tiedonanto (2012/C 8/02) Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen

Komission tiedonanto (2009/C 85/01) valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa.

Komission tiedonanto (2009/C 136/03) yksinkertaistetusta menettelystä tietyn tyyppisten valtiontukien käsittelemiseksi.

Komission tiedonanto (2007/C 272/05) sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa.

Komission tiedonanto (97/C 209/03) julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista.

Komission päätökset:

Alankomaat v. komissio (C87/2013).

2016/649/EU.

2013/247/EU.

Ruotsi v. komissio (C35/2006).

2013/402/EU.

2008/366/EY.

Suomi v. komissio (C37/2004).

2011/529/EU.

2006/900/EY.

Suomi v. komissio (C21/2000).

2002/283/EY

Irlanti v. komissio (N543/2001).

Ulkomaiset tuomioistuimet:

Yhdistetyt asiat T-186/13, T-190/13 ja T-193/13, Alankomaat ym. v. komissio,
ECLI:EU:T:2015:447.

C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG v BVVG Bodenverwer-
tungs- und -verwaltungs GmbH, Kok. 2010 I-13083.

T-455/05, Suomi v. komissio, Kok. 2008 II-00336.

C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrs-
gesellschaft Altmark GmbH, Kok. 2003 I-7747.

C-156/98, Saksa v. komissio, Kok. 2000 I-06857.

C-169/95, Espanja v. komissio, Kok. 1997 I-00135.

223/85, RSV v. komissio, ECLI:EU:C:1987:502

C-52/84, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1986:3

730/79, Philip Morris Holland BV v. komissio, Kok. 1980 2621.

Kotimaiset tuomioistuimet:

Turun HAO 5.5.2017 17/0144/1.

KHO 2015:72.

KHO 2015:7.

KHO 2012:105.

KHO 2009:89.

KHO 2008:81.