

Olli Järvinen

# EU:n valtiontukisääntöjen vaikutukset kuntien kiinteistökauppaan ja -vuokraukseen

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (AMK)

Maanmittaustekniikka

Insinöörityö

13.9.2016

<p>Tekijä Otsikko</p> <p>Sivumäärä Aika</p>	<p>Olli Järvinen EU:n valtioneuvoston päätösten vaikutukset kuntien kiinteistökauppaan ja -vuokraukseen</p> <p>51 sivua + 1 liite 13.9.2016</p>
<p>Tutkinto</p>	<p>insinööri (AMK)</p>
<p>Tutkinto-ohjelma</p>	<p>maanmittaustekniikka</p>
<p>Ohjaajat</p>	<p>kaupungeingeodeetti Riitta Puurtinen lehtori Jaakko Sirkjärvi</p>
<p>Tämän työn tavoitteena oli selvittää, miten EU:n valtioneuvoston päätökset ovat otettu huomioon Suomen eri kuntien kiinteistökaupassa ja -vuokrauksessa. Tavoitteena oli myös selvittää, miten aihetta on tulkittu oikeuskäytännössä. Aihe oli ajankohtainen jo siksi, että uuteen kuntalakiin lisättiin vuonna 2015 säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. Myös useat aiheeseen liittyvät oikeustapaukset viime vuosilta olivat hyvä syy, miksi työ oli tarpeellinen toteuttaa. Työn oli tarkoitus toimia toimeksiantajan, Lappeenrannan kaupungin, maapoliittisen ohjelman uusimiseen liittyvänä selvitystyönä koskien tonttien hinnoitteluperiaatteiden tarkastamista.</p> <p>Työn toteuttamisen tueksi järjestettiin kysely, jossa selvitettiin EU:n valtioneuvoston päätösten vaikutuksia kuntien tonttikauppoihin ja tontinvuokraukseen. Tämän lisäksi tutustuttiin lukuisiin oikeustapauksiin, joista edustavimpia valikoitui tähän raporttiin käsiteltäviksi.</p> <p>Kyselyn perusteella oli nähtävissä, että joissain kunnissa sääntöjä ja niiden tulkintaa ei joko täysin tunneta tai niistä ei välitetä. Osassa kuntia sääntöjä tulkittiin sanatarkasti, osassa taas ei niinkään tarkasti. Oikeustapaukset antavat kuitenkin hyvän kokonaiskuvan siitä, miten valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan oikeuskäytännössä. Työ antaa lukijalle hyvän käsityksen siitä, mitä erityispiirteitä kuntien luovuttamien kiinteistöjen hinnoittelussa tai tontinluovutukseen liittyvissä julkisissa asiakirjoissa tulee huomioida, jotta valtioneuvoston päätökset tulevat täytetyiksi. Näin on paremmat mahdollisuudet välttää niihin liittyviltä valituksilta tai pitkiltä ja kalliilta oikeusprosesseilta. Työ antaa lukijalle myös ajatuksia siitä, miten laillisia tukimenettelyjä voidaan hyödyntää tehokkaammin kuntien kiinteistöluovutuksiin liittyvässä päätöksenteossa.</p>	
<p>Avainsanat</p>	<p>Euroopan unioni, valtiontuki, kiinteistö, tontti, markkina-arvo, markkinahinta</p>

Author Title	Olli Järvinen The impacts of EU rules on State aid to real estate transaction and leasing of municipalities
Number of Pages Date	51 pages + 1 appendix 13 September 2016
Degree	Bachelor of Engineering
Degree Programme	Land Surveying
Instructors	Riitta Puurtinen, Geodesist Jaakko Sirkjärvi, SeniorLecturer
<p>The aim of this bachelor's thesis was to find out how the EU rules on State aid had been taken into account in municipal real estate transactions and leasings in Finland. The aim was also to find out how the topic had been interpreted in case law. This final year project was carried out in co-operation with the City of Lappeenranta to investigate the renewal of the methods of land policy and plot pricing principles in the city.</p> <p>To acquire data for the work, a survey questionnaire was prepared. In addition to this, several cases were examined, and the most representative ones selected for this report.</p> <p>Based on the questionnaire it was apparent that the level of implementation and interpretation of the rules varies widely from municipality to another. However, the cases give an overall understanding on how the rules are dispensed in the case-law. The thesis introduces aspects worth noting when selling or leasing real estate. If the issues are taken into account, it is possible to avoid complaints or legal processes relating to the rules on State aid.</p>	
Keywords	European Union, State aid, real estate, plot, market value, market price

## Sisällys

### Käsitteet

1	Johdanto	1
1.1	Taustaa	1
1.2	Työn tavoite	3
2	Valtiontuet osana EU:n kilpailupolitiikkaa	4
3	Valtiontuen sääntely EU- ja kansallisella tasolla	5
4	Valtiontukisäännösten soveltaminen	6
4.1	Valtiontukisäännösten soveltamisen edellytykset	7
4.1.1	Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin	7
4.1.2	Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa	7
4.1.3	Etu on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin	8
4.1.4	Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	8
4.2	Poikkeukset ilmoitusvelvollisuudesta	8
4.2.1	<i>De minimis</i> eli vähämerkityksinen tuki	9
4.2.2	Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tuki	9
4.2.3	Yleistä etua koskevat taloudelliset palvelut eli SGEI-palvelut	10
5	Kiinteistökauppojen ja -vuokrausten hinnanmäärityksen keskeiset ohjeet	10
5.1	Maakauppatedonanto	10
5.1.1	Myynti tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja	11
5.1.2	Ilman tarjouskilpailua tapahtuva myynti, jolle ei aseteta ehtoja	12
5.1.3	Ilmoittaminen	14
5.1.4	Valitukset	14
5.2	Kuntalaki 410/2015 130 §	14
6	Valtiontukien valvonta	16
7	Kysely	17
7.1	Ulkopuolisten arvioiden käyttö yritystonttien hinnoittelussa	17
7.2	Yritystonttien vuokrien markkinaehtoisuus ja kuntalain lisävaatimukset	19

7.3	AO-tontit ja valtioneukisääntely	20
7.4	<i>De minimis</i> -tukien käyttö tontinluovutuksessa	21
7.5	Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukien käyttö tontinluovutuksessa	22
7.6	SGEI-tukien käyttö tontinluovutuksessa	23
8	Yleistä oikeuskäytännöstä	24
8.1	Ennakkoratkaisut osana EU-oikeutta	24
8.2	Kansallisen tuomioistuimen rooli valtioneukisäännösten tulkinnassa ja noudattamisessa	25
8.3	Erytistä huomioitavaa kuntien kiinteistökaupoissa	25
9	Oikeustapauksia	26
9.1	Porin kaupungin tonttikauppa Level Asunnot Oy:lle	27
9.1.1	Asian käsittely ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu	27
9.1.2	Pohdintaa tapauksen johdosta	29
9.2	Seydaland-tuomio	30
9.2.1	Asian käsittely ja EU-tuomioistuimen ratkaisu	30
9.2.2	Pohdintaa tapauksen johdosta	31
9.3	Timen kunnan maakaupat Grunnsteinen AS:lle	31
9.3.1	Asian käsittely ja valvontaviranomaisen ratkaisu	31
9.3.2	Pohdintaa tapauksen johdosta	34
9.4	Sipoon kunnan myymät kiinteistöt S-ryhmän uudelle logistiikkakeskukselle	34
9.4.1	Asian käsittely ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu	34
9.4.2	Pohdintaa tapauksen johdosta	36
9.5	litin kunnan myymä teollisuuskiinteistö	37
9.5.1	Asian käsittely ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu	37
9.5.2	Pohdintaa tapauksen johdosta	38
10	Tiedonanto valtioneukin käsitteestä tekeillä	39
11	Johtopäätökset	39
12	Yhteenveto	45
	Lähteet	47
	Liitteet	
	Liite 1. Kyselylomake: Valtioneukisäännösten vaikutukset tonttien hinnoitteluperiaatteisiin	

## Käsitteet

Kauppahinta	Kiinteistökaupassa toteutunut hinta.
Kiinteistö	Kiinteistörekisteriin merkitty maan tai vesialueen omistuksen yksikkö mukaan lukien siihen kuuluvat rakennukset, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet.
Käypä arvo	Aitojen ja toisistaan riippumattomien markkinaosapuolien arvio kiinteistön arvosta = todennäköisin hinta, joka kiinteistöstä maksettaisiin toimivilla markkinoilla kahden sellaisen osapuolen kesken, jotka arvostavat kiinteistöä puhtaasti sen ominaisuuksiin perustuen. Arvon tulee potentiaalisen kaupan toteutuessa perustua käteiseen tai sen kaltaiseen maksuvälineeseen ja kummallakin osapuolella tulee olla riittävä informaatio kaupan kohteesta.
Käypä hinta	Kohteesta paikkakunnalla todennäköisesti maksettava hinta. Käyvällä hinnalla tarkoitetaan samaa kuin ”yksityisillä markkinoilla noudatettava hinta”.
Maapoliittinen ohjelma	Strateginen asiakirja, johon on koottu ja määritelty maapoliittiset tavoitteet ja toimenpideperiaatteet. Maapoliittinen ohjelma sitouttaa virkamiehet ja päätöksentekijät yhteisiin tavoitteisiin ja antaa myös ulkopuolisille mahdollisuuden saada informaatiota kunnan maapoliittisista toimintalinjoista.
Maapoliitiikka	Maapoliitiikalla tarkoitetaan niitä kunnan toimenpiteitä, jotka liittyvät maankäyttöön kunnan alueella, kunnan maa-alueiden hankintaan ja luovutukseen ja joiden tarkoituksena on kunnan kehittämisen edistäminen ja turvaaminen. Kunnan maapoliitiikan keskeisiä osia ovat maa-alueiden ostot, myynnit, vuokraukset, lunastukset sekä verotus.

Maapolitiikan kenttään luetaan myös maankäytön suunnitteluun eli kaavoitukseen kuuluvat toimenpiteet, koska niillä vaikutetaan ratkaisevasti maa-alueiden arvonmuodostukseen.

Markkina-arvo	Tässä opinnäytetyössä käsitteellä tarkoitetaan samaa kuin <i>käyvällä arvolla</i> .
Markkinahinta	Tässä opinnäytetyössä käsitteellä tarkoitetaan samaa kuin <i>käyvällä hinnalla</i> .
Markkinavuokra	Markkinoiden kysynnän ja tarjonnan mukaan määräytyvä vuokrataso, johon markkinoilla kullakin ajan hetkellä solmitaan uusia vuokrasopimuksia.
Pääoma-arvo	Tuottopohjainen arvio kiinteistön arvosta varallisuutena. Pääoma-arvo on odotettavissa olevien diskontattujen nettotuottojen/kassavirtojen arvo niin, että diskonttokorko eli tuottovaatimus sisältää riskiin varautumisen. Tontin pääoma-arvolla tarkoitetaan tässä työssä vuosivuokran perusteena olevaa vuokratontin arvoa.
Tontti	Sitovan tai ohjeellisen tonttijaon mukaisesti muodostettu kiinteistö, joka on merkitty tonttina kiinteistörekisteriin.
Vuokrahinta	Kiinteistön vuokrauksessa toteutunut hinta.
Vuokran tarkastaminen	Menettely, jossa vuokran määrää muutetaan vuokrasopimuksessa sovitulla tavalla tai muuten sopijapuolten yhteisellä sopimuksella. Vuokran tarkistamisen peruste voidaan vapaasti sopia ja voidaan myös sopia, ettei vuokraa tarkisteta alaspäin vaan ainoastaan korotetaan. Vuokran määrä voidaan sitoa yleiseen indeksiin (esim. elinkustannusindeksiin), liikevaihtoon tai osapuolet voivat sopia prosentuaalisesta korotuksesta. Vuokran tarkistamista koskeva ehto voidaan

ottaa mukaan vain toistaiseksi voimassa olevaan tai vähintään kolmen vuoden määräaikaiseen vuokrasopimukseen.

**Vyöhyke-/aluehinnoittelu** Kunta on jaettu hinnoittelua varten alueisiin siten, että kaikille hinta-alueen sisällä oleville tonteille annetaan sama yksikköhinta eikä jokaista tonttia hinnoitella erikseen. Hinnoitteluyksikkönä toimii useimmiten rakennusoikeus (k-m<sup>2</sup>) ja/tai pinta-ala (m<sup>2</sup>). Hintoihin voi olla määritelty joko euromääräinen tai prosentuaalinen hintahaarukka, jonka sisällä tonttikohtainen hinta voidaan päättää tapauskohtaisesti, esimerkiksi tontin laadun ja sijainnin perusteella [2]. Tässä työssä vyöhyke- ja aluehinnoittelut tarkoittavat samaa asiaa.

**Yritys** Taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö, riippumatta sen oikeudellisesta muodosta ja/tai rahoitustavasta; käsitteellä voidaan tarkoittaa myös voittoa tavoittelemattomia yksiköitä, jotka voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja [24].

**Yritystontti** Tontti, joka luovutetaan kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle yritykselle; tässä työssä yritystontilla tarkoitetaan lähinnä liike- ja toimisto- tai teollisuus- ja varastotontteja.



# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Vuonna 1992 solmittiin sopimus Euroopan unionin toiminnasta eli niin sanottu SEUT-sopimus. Sopimuksen mukaan niin sanotut valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Valtiontuilla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkishallinnon eli valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön myöntämiä taloudellisia tukia kilpailutilanteessa markkinoilla toimiville yrityksille. SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdassa määritellään kielletty valtiontuki:

Jollei SEUT-sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu EU:n sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan [6].

Valtiontukisäännöt ovat tehty EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi. Toimivien markkinoiden katsotaan alentavan hintoja, parantavan laatua ja lisäävän kuluttajien valinnanmahdollisuuksia. [8.] Jos tuella suositaan tiettyjä yrityksiä, on vaarana, että tämä vääristää kilpailua. Kielletty valtiontuki voi myös vääristää tuotteiden ja tuotantopanosten hintoja, jolloin kauppa ei perustu tuotannon kilpailukykyyn, vaan julkisten varojen käyttöön tietyn tuotannon tukemiseksi. [30.] Valtiontukisääntöjen tarkoitus on siis estää julkisten voimavarojen tuhlaus, jonka kustannukset lankeavat viime kädessä veronmaksajien maksettaviksi. EU:n talouskehityksen kannalta onkin oleellista, että sisämarkkinoilla kilpailuolosuhteet ovat tasapuoliset, ja olosuhteiden puolesta innovatiivisimmat ja tehokkaimmat yrityksen tulevat toimeen. Valtiontukia koskevat säännökset pyrkivät varmistamaan sen, etteivät valtiot toimillaan puutu markkinoiden toimintaan. [1.] Säännökset on nähty myös rationaalisen päätöksenteon turvaajana, poliittisen päätöksenteon toteutuessa moniarvoisessa ympäristössä, jossa julkisen vallan käyttöön liittyy erilaisia intressejä [30].

Maa-alueiden ja rakennusten myynti tai vuokraus on kuntatasolla erittäin yleistä. Niitä tulisi tarkastella myös valtiontukinäkökulmasta silloin, kun luovutuksensaaja tai vuokraoikeuden haltija on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys. Mikäli kunta luovuttaa maa-alueita ja rakennuksia alle markkinahinnan tai -vuokran, on riskinä, että kiellettyä valtiontukea siirtyy luovutuksensaajalle tai vuokraoikeuden haltijalle. Toisaalta

myös kunnan yritykseltä markkinatasoa korkeammalla hinnalla ostama kiinteistö voi olla kiellettyä valtiontukea.

Miksi kunta haluaisi luovuttaa maa-alueita ja rakennuksia markkinahinnasta tai -vuokrasta poikkeavasti? Pekka V. Virtasen mukaan kuntien tonttien hinnoitteluun vaikuttavat mm. erilaiset maa-, asunto- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet. Yleinen maapoliittinen tavoite voi olla asumiskustannusten ja yritysten työtilakustannusten pitäminen kohtuullisella tasolla. Asumiskustannukset ja yritysten työtilakustannukset nousevat, jos maan hintataso nousee. Kunnassa voi seurata ongelmia, jos ostovoima ei kasva samaa tahtia maan hintatason noustessa. Kulkumatkat voivat esimerkiksi pidentyä, jos ihmiset joutuvat muuttamaan halvemmille alueille. Tämä taas saattaa johtaa yhdyskuntarakenteen hajoamiseen, joka ei ole toivottua kehitystä ainakaan ilmastopoliittisesta näkökulmasta katsottuna. On myös huomioitava, että maan hintatason noustessa myös kuntien pakollisiin maanhankintoihin vaaditaan yhä enemmän rahaa. [38.] Kunnan voi olla siis järkevää pyrkiä jarruttamaan maan hintatason nousua, mihin voidaan vaikuttaa pitämällä tonttihinnat edullisella tasolla. Toisaalta yrityksille alle markkinahinnan luovutetut kiinteistöt voidaan nähdä myös veronmaksajien yhteisen omaisuuden luovuttamisena alihintaan, ansiottomana voittona yksityiselle taholle. [2.]

Tontit ovat perinteisesti olleet tärkeä tekijä kilpailtaessa yrityksistä toisten kuntien kanssa. Yleensä kaupungin elinkeinopoliittisena tavoitteena on houkuttaa yrityksiä ja luoda mahdollisimman paljon työpaikkoja kaupunkiin. Aikaisemmin oli hyvin tavallista tarjota yrityksille halpoja tontteja esimerkiksi sen mukaan, montako uutta työpaikkaa yritys luo kaupunkiin. Tonttien luovutustuloilla ei välttämättä katettu edes niiden tuotantokustannuksia, vaan katsottiin, että yritykset tuovat pidemmän aikajakson aikana kaupungille etuja, jotka kompensoivat tonttituotannon tappiota. Tämänkaltaisen perinteinen elinkeinopoliittikka ei kuitenkaan useimmiten noudata EU:n valtiontukisääntöjä, minkä vuoksi elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi joudutaan etsimään nykyisin muita keinoja. [2.]

Lähtökohtaisesti Euroopan komissiolle ilmoittamaton valtiontuki on laitton tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Euroopan komissio julkaisi vuonna 1997 tiedonannon julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista, jossa se selvensi sitä, miten julkiset viranomaiset voivat myydä maa-alueita ja rakennuksia niin, ettei niihin sisälly kiellettyä valtiontukea. Tiedonannossa

kuvataan menettelyt, joita noudattamalla jäsenvaltiot välttyvät velvollisuudesta ilmoittaa valtioneuvoston puolesta Euroopan komissiolle. Oikeuskäytännössä tiedonantoa on sovellettu myös maa-alueiden ja rakennusten vuokraukseen [11]. Kyseessä olevaa tiedonantoa nimitetään tässä tekstissä jatkossa lyhyemmin *maakauppatiedonannoksi*. Maakauppatiedonannon mukaan valtioneuvoston riski julkisten viranomaisten myymissä maa-alueissa ja rakennuksissa vältetään hinnoittelemalla maa-alueet ja rakennukset markkinaperusteisesti. Menetelmät, kuinka edellä mainittu onnistuu, on selitetty myöhemmin tekstissä.

Maakauppatiedonantoa ja valtioneuvoston sääntöjä täydennettiin hiljattain kansallisessa lainsäädännössämme. Kuntalain kokonaisuudistuksen seurauksena lakiin lisättiin säännös kunnan myymien tai vuokraamien kiinteistöjen hinnoittelun markkinaehtoisuuden määrittelyyn, kun luovutuksensaajana tai vuokraoikeuden haltijana on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys. Tässä kuntalain 130 §:ssä esitetään maakauppatiedonannosta tutut menettelytavat, joilla SEUT-sopimuksen 107. artiklassa tarkoitettu valtioneuvoston tuki voidaan välttää kuntien luovuttamien kiinteistöjen hinnoittelussa. Lisäksi pykälän 3. momentissa mainitaan ottamaan huomioon, mitä SEUT-sopimuksen 107. ja 108. artikloissa säädetään. Tällä tarkoitetaan sitä, että mikäli kunta ei luovuta kiinteistöä kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle taholle kuntalain 130 §:ssä 1. tai 2. momenteissa mainituilla menettelyillä, tulee kunnan huomioida 130 §:n 3. momentissa tarkoitettut valtioneuvoston säännöt. Pykälässä ei siis kielletä kiinteistönluovutuksen tai vuokrasopimuksen tekemistä käyvästä markkina-arvosta poikkeavasti. Siinä ohjataan, kuinka markkinahinnan määrittäminen voidaan tehdä. Pykälän menettelytapoja noudattamalla voidaan varmistua, että kiinteistön luovutus on markkinaehtoinen ja että luovutukseen ei sisälly kiellettyä valtioneuvoston tukea. [5; 21.] HE 268/2014:n mukaan säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä oli tarpeen lisätä lakiin selkeyden vuoksi, sillä nähtiin, että EU-säännökset olivat hajallaan ja vaikeasti löydettävissä ja tämän vuoksi niiden olemassa olosta oli ollut epätietoisuutta [7]. Uusi kuntalaki ja sen 130 § tulivat voimaan 1. toukokuuta 2015.

## 1.2 Työn tavoite

Tämän opinnäytetyön tarkoitus oli selvittää, miten EU:n valtioneuvoston säännöt (SEUT-sopimus) sekä kuntalain 130 § on otettu huomioon kuntien myymien ja vuokraamien

tonttien hinnoitteluperiaatteissa. Lisäksi tutkittiin useita oikeustapauksia liittyen valtioneuvoston kuntien kiinteistökaupassa. Niiden tarkoitus oli antaa lukijalle käsitys siitä, miten aihepiirin säädöksiä on sovellettu oikeuskäytännössä. Opinnäytetyö toimi Lappeenrannan kaupungin maapoliittisen ohjelman uusimista koskevana selvitystyönä liittyen tonttien hinnoitteluperiaatteiden tarkistukseen. On syytä huomioda, että tämä työ tehtiin valtioneuvoston sekä kuntien kiinteistökaupan ja -vuokrauksen näkökulmasta. Selkeästi rajauksen ulkopuolisiin tukitoimenpiteisiin liittyviä erityisasioita ei siis ole otettu huomioon. Vaikka opinnäytetyö tehtiin ensisijaisesti Lappeenrannan kaupungin käyttöön, on minkä tahansa kunnan virkamiehen tai päättäjän mahdollista saada työstä uusia ajatuksia tonttien tai kiinteistöjen hinnoitteluun ja niihin liittyviin käytäntöihin. Työn tekijä vastaa ajatuksista, ellei lähde ole erikseen mainittu.

## **2 Valtiontuet osana EU:n kilpailupolitiikkaa**

Valtioneuvostonpolitiikka muodostaa olennaisen osan EU:n kilpailupolitiikkaa, ja Euroopan komissio on ollut jo Rooman sopimuksesta (vuodesta 1957) lähtien vastuussa siitä, että jäsenvaltioiden myöntämät tuet eivät vääristä kilpailua kohtuuttomasti. Valtioneuvoston sääntelyn tarkoitus on varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille Euroopan yhteismarkkinoilla toimiville yrityksille riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa niiden kotipaikka on. Sääntely on nähty välttämättömäksi tehokkaan kilpailun ja vapaan kaupan suojaamisessa. Perusteettomien ja valikoitujen etujen on katsottu hidastavan markkinavoimien toimintaa, jolloin kilpailukykyisimmät yritykset eivät välttämättä menesty parhaiten. Tämän on puolestaan nähty johtavan siihen, että yhteismarkkinoiden toiminta häiriintyy, Euroopan kilpailukyky heikkenee ja lopulta kuluttajat kärsivät hintojen noususta, laadun huonontumisesta ja innovatiivisuuden vähentymisestä. Valtioneuvoston sääntelyn noudattamista valvoo Euroopan komissio. Komissiolla on oikeus velvoittaa jäsenvaltio perimään takaisin jo maksettu valtioneuvoston tuki, jos se todetaan sääntöjen vastaiseksi. Vastuu takaisinperinnän täytäntöönpanosta on kyseessä olevan tuen myöntäjällä. [30.]

On kuitenkin syytä huomioda, että sääntöjenmukainen tuki on välttämätöntä markkinoiden toimivuuden kannalta. Joissain tapauksissa valtioneuvoston tukitoimenpiteillä voidaan edesauttaa yhteisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Toimenpiteillä on mahdollista korjata markkinoilla esiintyviä epätäydellisyyksiä ja parantaa tällä tavoin

markkinoiden toimintaa sekä tehostaa Euroopan kilpailukykyä. Esimerkiksi alueellisella tuella voidaan lieventää toimivienmarkkinoiden aikaansaamaa taloudellista epätasa-arvoa. Tietyn sektorin tai alueen tilapäinen tukeminen saattaa olla joissain tapauksissa kansantaloudellisesti välttämätöntä. Sen sijaan sellainen tuki, joka keinotekoisesti auttaa vaikeuksissa olevia yrityksiä pysymään markkinoilla kilpailun kiristyessä haittaa toimivien yhteismarkkinoiden toteutumista ja valtion varojen tehokasta kohdentamista. [30.]

### 3 Valtiontuen sääntely EU- ja kansallisella tasolla

EU:n valtiontukisäännöt perustuvat SEUT-sopimuksen 107. ja 108. artikloihin, komission asetuksiin, tiedonantoihin ja suuntaviivoihin sekä EU:n tuomioistuimen oikeustapauksiin. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista listata niistä jokaista tässä yhteydessä.

Keskeisin komission tiedonanto tätä opinnäytetyötä koskien on vuonna 1997 julkaistu *tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (97/C 209/03)*. Tätä tiedonantoa on sovellettu lukuisissa EU:n tuomioistuimen ratkaisuissa sekä useissa hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa Suomessa.

Myytäessä ja vuokrattaessa kiinteistöjä alle markkinahinnan, voivat tulla sovellettaviksi esimerkiksi myös

- *komission asetus N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen*
- *komission asetus N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti*

Kansallisella tasolla keskeiset valtiontukisäännöt ja menettelytavat on sisällytetty *lakiin eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisön säännösten soveltamisesta (300/2001)*, *valtioneuvoston asetukseen valtiontukien ilmoittamisesta komissiolle noudatettavista menettelyistä (89/2011)*, *lakiin eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen*

*toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003) sekä valtioneuvoston asetukseen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi [12].*

Valtiontukisääntöjen ja tämän työn aihepiirin kannalta merkittävä kansallinen lakimuutos oli uuden kuntalain 410/2015 voimaantulo. Kuten aiemmin todettiin, lain 130 §:ään lisättiin säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. Kyseessä oleva pykälä tuli voimaan 1.5.2015.

#### **4 Valtiontukisäännösten soveltaminen**

Yrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevat periaatteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen eli SEUT-sopimuksen 107. ja 108. artikloissa.

Valtiontuen määritelmä perustuu SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdan tulkintaan. Sen mukaan:

*Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan [6].*

Valtiontukisääntöjen soveltamisen edellytyksenä on se, että kaikki edellä mainitut 107. artiklan 1. kohdan tunnusmerkit täyttyvät.

Valtiontukisäännöt koskevat siis toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille suoraa tukea tai muuta etua. Tuen muodolla ei siis ole merkitystä. Yleensä kyseessä on suora avustus tuen saajalle, mutta esimerkiksi myös kiinteistön markkinahintaa alhaisempi vuokra tai maan myynti alle markkinahinnan katsotaan tueksi. Yrityksiksi lasketaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on arvioida, sisältääkö toimenpide valtiontukea vai ei. [28.]

Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Jäsenvaltiot eivät itse voi tehdä arvioita tukien hyväksyttävyydestä, vaan asiassa sovelletaan ennakoilmoitusmenettelyä

komissiolle. Pääsääntöisesti kaikki artiklan 107 mukaiset tuet tulee hyväksyttäväksi ennen täytäntöönpanoa Euroopan komissiossa. Ilman ennakoilmoitusta myönnetty tuki on laitton ja se voidaan periä takaisin yritykseltä. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus EU:n sisämarkkinoille. Poikkeukset ennakoilmoitusmenettelystä koskevat tietyin edellytyksin vähämerkityksellisiä eli *de minimis*-tukea ja ryhmäpoikkeusten piiriin kuuluvia tukia sekä SGEI-tukia, joista lisää edempänä. [28.]

#### 4.1 Valtiontukisäännösten soveltamisen edellytykset

Valtiontukisääntöjen soveltaminen edellyttää, että kaikki SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdan mukaiset tukitoimenpiteen tunnusmerkit täyttyvät. Seuraavissa luvuissa nuo tunnusmerkit on selitetty tarkemmin.

##### 4.1.1 Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin

Säännöt koskevat toimenpiteitä, joihin liittyy julkisten varojen käyttöä. Julkiseksi sektoriksi luetaan keskushallinnon ja sen alaisten organisaatioiden lisäksi kaikki alueelliset ja paikalliset viranomaiset, kuten kunnat ja maakunnan liitot. Myös julkiset yritykset, pankit ja säätiöt sisältyvät määritelmään. Valtiontukisäännöt koskevat sekä kansallisia tukia että EU-rahoitusta. Yrityksen määritelmä on Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaan laaja. Yrityksellä tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Esimerkiksi yksityishenkilöt ammatinharjoittajina täyttävät tämän kriteerin. [27.]

##### 4.1.2 Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa

Valtiontukitoimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Edellytyksen tulkinta on hyvin laaja, joten tämä valtiontuen tunnusmerkki täyttyy komission tapauskäytännössä lähes automaattisesti. Komissiolla ei ole velvollisuutta näyttää, että toimenpide tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittävää on, että komissio tutkii onko kilpailun vääristyminen mahdollista tuen myötä. Tuen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus eivät sulje pois kilpailun vääristymän mahdollisuutta, etenkin jos kyseisillä markkinoilla kilpailu on kovaa. Vähäinenkin tuki vahvistaa edunsaajan asemaa kilpaileviin yrityksiin verrattuna, eikä näin ollen ole olennaista,

onko kilpailun vääristymä merkityksellinen vai ei. Yleistä valtiontukikieltoa sovelletaan suuruudestaan riippumatta jokaiseen tukeen, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [27.]

#### 4.1.3 Etu on valikoiva, eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin

Artiklan soveltaminen edellyttää lisäksi, että toimenpide on valikoiva eli selektiivinen. Tällöin potentiaalisia tuen saajia on rajattu esimerkiksi maantieteellisesti taikka toiminnan tai toimialan mukaan. Esimerkiksi alueellisin perustein myönnetty tuki täyttää ehdon toiminnan maantieteellisen rajauksen vuoksi. Tästä seuraa se, että muun muassa jäsenvaltion kaikkia yrityksiä koskeva veron tai lakisääteisen sosiaaliturvamaksun alennus katsotaan yleiseksi toimenpiteeksi, joka ei ole tukea. Käytännössä valikoivuus tarkoittaa sitä, että toimenpidettä hallinnoivat viranomaiset käyttävät harkintavaltaa, ja viranomaistoiminnalla vaikutetaan tällä tavoin yrityksen ja sen kilpailijoiden väliseen asemaan markkinoilla. [27.]

#### 4.1.4 Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Valtiontuella on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Riittää, kun voidaan osoittaa, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tuensaajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä. Voittoa tuottamaton järjestökin voi siis harjoittaa taloudellista toimintaa. Komissio on kuitenkin katsonut, että pienet tukimäärät (*De minimis*-tuki) eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kaupankäyntiin. Tällainen tuki jää 107. artiklan 1. kohdassa määritellyn tukikiellon ulkopuolelle. Lähtökohtaisesti, Komission valtiontukien modernisaatiohankkeen yhteydessä on tulkintasäännöksi odotettavissa ns. taloudellisten vaikutusten testi, joka täsmentää toimenpiteen vaikutusta kilpailuun ja kaupankäyntiin. [27.]

#### 4.2 Poikkeukset ilmoitusvelvollisuudesta

Tiettyjä tukitoimenpiteitä ei tarvitse erikseen ”hyväksyttää” komissiolla ennen niiden myöntämistä, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät. Kuntien myymien tai vuokraamien kiinteistöjen kannalta tässä yhteydessä kyseeseen voivat tulla *de minimis*-tuki, ryhmäpoikkeusten piiriin lukeutuva tuki sekä SGEI-tuki. Jos tietyt edellytykset täyttyvät,



edellä mainittuja tukia voidaan käyttää siis siten, että niiden avulla kunta voi hinnoitella myymänsä tai vuokraamansa kiinteistöt alle käyvän hintatason, jolloin arvioidun markkinahinnan ja luovutushinnan (kauppahinnan) välinen erotus katsotaan asetusten mukaan myönnetyksi tueksi. Kyseisiä tukitoimenpiteitä käyttämällä kunnilla on mahdollisuus toteuttaa omia maapoliittisia tavoitteitaan.

#### 4.2.1 *De minimis* eli vähämerkityksinen tuki

Komission asetuksen (1407/2013) mukaan enintään 200 000 euron tukitoimenpide kolmen verovuoden aikana ei vaikuta sen vähäisen merkityksen vuoksi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun, joten niistä ei ole ilmoitus- eikä raportointivelvollisuutta komissiolle. Vähämerkityksisenä tukena eli *de minimis*-tukena yhdelle yritykselle myönnettävän tuen määrä ei saa siis ylittää 200 000 euroa kolmen peräkkäisen verovuoden jakson aikana. 200 000 euron raja-arvoon lasketaan kaikki eri viranomaisten yritykselle myöntämät tuet. Tiedot tuesta (asiakirjat) on tallennettava ja säilytettävä 10 vuotta tuen myöntämispäivästä lukien. *De minimis*-asetusta sovelletaan vain ns. läpinäkyviin tukiin, toisin sanoen tukiin, joiden määrä mahdollista laskea luotettavasti. Tuki on mahdollista kohdistaa mihin tahansa yrityksen kustannuksiin millä tahansa tukitasolla. *De minimis*-tuen soveltamisalaan liittyy myös tiettyjä rajoituksia ja poikkeuksia, joita ei tässä kohtaa ole tarpeen käsitellä sen enempää. [36.]

#### 4.2.2 Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tuki

Jos *de minimis*-tuen menettely ei tule kyseeseen, on syytä selvittää, voisiko tuen myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Uusi ryhmäpoikkeusasetus (651/2014) tuli voimaan 1.7.2014, jolloin asetuksen soveltamisala laajentui merkittävästi. Nykyisellään asetuksen puitteissa voi myös myöntää euromääräisesti suurempia tukia kuin aiemmin. Lisäksi se antaa enemmän mahdollisuuksia myöntää tapauskohtaisia tukia ilman tukiohjelmaa, mikä parantaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tukien myöntämiseen liittyvää byrokratiaa on vähemmän. Uuden ryhmäpoikkeusasetuksen johdosta tukea voidaan myöntää myös uusiin toimintoihin, jotka aiemmin edellyttäneet hyväksyttämistä komissiolla. Uuden ryhmäpoikkeusasetuksen johdosta yhteensä 44 eri tukimuotoa on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta. Ryhmäpoikkeusasetuksen eri tukimuotoihin liittyy tiettyjä kynnysarvoja, jotka alitettaessa eivät edellytä tuen hyväksyttämistä komissiolla.

Kaikista ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla käyttöönotetuista tukitoimenpiteistä tulee tehdä komissiolle ilmoitus 20 työpäivän kuluessa tuen voimaantulosta. Komissio valvoo jälkikäteen asetuksen edellytysten noudattamista ja ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettyjen tukien asiakirja-aineistot on säilytettävä 10 vuoden ajan. Ryhmäpoikkeusasetukseen liittyy tiettyjä soveltamisedellytyksiä, joita ei tässä kohtaa sen enempää käydä läpi. [14; 36.]

#### 4.2.3 Yleistä etua koskevat taloudelliset palvelut eli SGEI-palvelut

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla (SGEI-palvelut = *services of general economic interest*) tarkoitetaan yleishyödyllisiä palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomainen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. SGEI-palvelut eroavat muista palveluista siten, että viranomaisten on turvattava niiden tarjonta kaikissa olosuhteissa, vaikka markkinoilla ei aina olisi riittävästi palveluntarjoajia. EU:n oikeuskäytännön mukaan SGEI-palveluihin kuuluvaksi on katsottu mm. liikenneyhteydet ja sosiaalinen asuntotuotanto. SGEI-palveluihin liittyy kriteerejä ja menettelytapoja, joita noudattamalla ilmoitusvelvollisuutta komissiolle ei ole. Myös SGEI-palvelujen järjestämiseen voidaan myöntää *de minimis*-tukea. Tämän SGEI *de minimis*-tuen enimmäismäärä on poikkeuksellisesti 500 000 euroa kolmen verovuoden aikana. [34.]

## 5 Kiinteistökauppojen ja -vuokrausten hinnanmäärityksen keskeiset ohjeet

### 5.1 Maakauppatiedonanto

Komissio julkaisi vuonna 1997 tiedonannon julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista, jossa se selvensi, miten julkiset viranomaiset voivat myydä maa-alueita ja rakennuksia niin, ettei kyse ole valtiontuen myöntämisestä. Lisäksi tiedonannossa luetellaan ne tapaukset, joissa maa-alueita ja rakennuksia koskevasta kaupasta on ilmoitettava komissiolle, jotta komissio voi arvioida, sisältyykö kyseiseen liiketoimeen tukea ja jos sisältyy, soveltuuko tuki

yhteismarkkinoille. Seuraavaksi kerrotaan periaatteet, joilla jäsenvaltiot voivat myydä maa-alueita ja rakennuksia niin, ettei kyse ole valtiontuen myöntämisestä.

#### 5.1.1 Myynti tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja

Tapaukset, joissa maa-alueita ja rakennuksia myydään avoimella tarjouskilpailulla, joille ei aseteta ehtoja ja joissa hyväksytään paras tai ainoa tarjous, tapahtuvat jo määritelmällisesti markkinahintaan, eikä niihin tällöin sisälly valtiontukea. Merkitystä ei ole sillä, että maa-alueista ja rakennuksista on tehty erilainen hinta-arvio ennen tarjouskilpailua, esimerkiksi kirjanpitoa varten tai vähimmäistarjouksen määrittämiseksi. Tarjouksen on kuitenkin oltava "riittävästi julkistettu" eli se on kohtuullisen pitkän ajan kuluessa (kaksi kuukautta tai enemmän) julkistettu useita kertoja valtakunnallisessa lehdistössä, kiinteistöalan lehdissä tai muissa soveliaissa julkaisuissa ja välittäjien keskuudessa, jotka palvelevat monia mahdollisia ostajia, niin että se on saatettu kaikkien mahdollisten ostajien tietoon. Jos julkinen viranomaisen aikoo myydä maa-alueita ja rakennuksia, jotka suuren arvonsa tai muiden ominaisuuksiensa vuoksi voivat kiinnostaa koko Euroopassa tai jopa koko maailmassa toimivia sijoittajia, on tarjous julkaistava sellaisissa julkaisuissa, joita seurataan säännöllisesti ulkomaillakin. Tällaisista tarjouksista on tiedotettava myös Euroopan laajuista tai kansainvälistä toimintaa harjoittavien välittäjien kautta.

Tarjouskilpailulle ei ole asetettu ehtoja, jos kuka tahansa ostaja, riippumatta siitä harjoittaako hän liiketoimintaa tai riippumatta harjoitetun liiketoiminnan luonteesta, voi hankkia maa-alueet ja rakennukset ja käyttää niitä omiin tarkoituksiinsa. Rajoituksia voidaan asettaa yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi tai puhtaasti keinottelutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi. Maa-alueiden ja rakennuksien käyttöä koskevat kaupunki- ja aluesuunnittelurajoitukset, joita jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan kiinteistön omistajalle, eivät merkitse ehtojen asettamista.

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, voidaan katsoa, että tarjoukselle ei ole asetettu ehtoja edellä esitetystä merkityksessä vain jos kaikki mahdolliset ostajat kykenisivät täyttämään

saman velvoitteen riippumatta siitä, harjoittavatko he liiketoimintaa ja riippumatta harjoitetun liiketoiminnan luonteesta. [15.]

### 5.1.2 Ilman tarjouskilpailua tapahtuva myynti, jolle ei aseteta ehtoja

#### a) Riippumattoman asiantuntijan arvio

Mikäli julkiset viranomaiset eivät käytä myynnissä edellä mainittua tarjouskilpailua, yhden tai useamman riippumattoman arvioijan on suoritettava riippumaton arvio ennen myyntineuvotteluja, markkina-arvon vahvistamiseksi yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien mukaisesti. Näin määritelty markkinahinta on vähimmäisostohinta, josta voidaan sopia myöntämättä valtiontukea. "Arvioija" on hyvämaineinen henkilö, joka on suorittanut soveliaan tutkinnon tunnustetussa oppilaitoksessa tai vastaavan akateemisen tutkinnon, ja jolla on riittävä kokemus ja joka on pätevä arvioimaan kyseisen tyyppisiä maa-alueita ja rakennuksia kyseisellä alueella.

Jos jossakin jäsenvaltiossa ei ole arvioijalle soveliaista akateemista tutkintoa, arvioijan on oltava kiinteän omaisuuden arviointia hoitavan tunnustetun ammatillisen järjestön jäsen sekä oltava tuomioistuimen tai asemaltaan vastaavan viranomaisen nimittämä, tai 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.

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.

Markkina-arvolla tarkoitetaan hintaa, jolla maa-alueet ja rakennukset voitaisiin arvostuspäivänä myydä halukkaan myyjän ja riippumattoman ostajan välisellä yksityisellä sopimuksella, kun on sovittu, että omaisuus on julkisesti tarjolla markkinoilla, että markkinaolot sallivat laillisen myynnin ja että myyntineuvotteluihin käytettävä aika on tavanomainen omaisuuden luonteen huomioon ottaen.

#### b) Liikkumavara

Jos maa-alueita ja rakennuksia on kohtuullisin ponnistuksin yritetty myydä markkina-arvoon ja on käynyt selväksi, että arvioijan ilmoittamaa hintaa ei saada, voidaan viiden prosentin poikkeaman tästä arvosta katsoa olevan markkinaedellytysten mukainen. Jos uuden kohtuullisen ajan kuluttua on selvää, että maa-alueita ja rakennuksia ei voida myydä arvioijan myymään hintaan viidellä prosentilla vähennettynä, on tehtävä uusi arvio, jossa on otettava huomioon saadut kokemukset ja tarjoukset.

#### c) Erityisvelvoitteet

Erityisvelvoitteita, jotka liittyvät maa-alueisiin ja rakennuksiin eivätkä ostajaan tai ostajan taloudelliseen toimintaan, 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 tällaisen velvoitteen aiheuttama taloudellinen haitta, ja se voidaan ottaa huomioon kauppahinnasta sovittaessa. Arvioitaessa velvoitteita, joiden täyttäminen olisi ainakin osittain yrityksen oman edun mukaista, on tämä seikka otettava huomioon; velvoitteista voi olla yritykselle etua mainonnassa, kulttuurin tai urheilun tukemisessa, yrityskuvanvaalimisessa, oman ympäristön parantamisesta tai omien työntekijöiden virkistystoiminnassa.

Yleisen lainsäädännön mukaan kaikille maanomistajille aiheutuviin velvoitteisiin liittyvää taloudellista rasitetta ei vähennetä ostohinnasta (näitä voivat olla esimerkiksi maa-alueiden ja rakennusten hoito ja ylläpito osana omistamiseen liittyviä tavallisia yhteiskunnallisia velvoitteita tai verojen ja muiden maksujen maksaminen).

#### d) Viranomaisille aiheutuneet kustannukset

Julkisen viranomaisen maksamat maa-alueiden ja rakennusten hankintakustannukset ovat markkina-arvon osoitin, paitsi jos maa-alueiden ja rakennusten oston ja myynnin välillä on kulunut huomattavasti aikaa. Siksi markkina-arvoa ei pääsääntöisesti pidä vahvistaa hankintakustannuksia alhaisemmaksi ainakaan kolmeen vuoteen oston jälkeen, paitsi jos riippumaton arvioija on selvästi havainnut yleisen markkinahintojen laskun kyseisillä kiinteistömarkkinoilla. [15.]

### 5.1.3 Ilmoittaminen

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle seuraavista kaupoista, jotta komissio voi arvioida, onko niihin sisältynyt valtiontukea ja jos on, tuen soveltavuuden yhteismarkkinoille:

a) kaikki kaupat, joita ei ole tehty sellaisen avoimen tarjouskilpailun perusteella, johon ei liittynyt ehtoja, ja parhaan tai ainoan tarjouksen tehneen kanssa, sekä

b) kaikki kaupat, jotka tällaisen kilpailumenettelyn puuttuessa on tehty riippumattoman arvioijan arvioimaa markkinahintaa alempaan hintaan. [15.]

Kuten aiemmin mainittiin, *de minimis*- ja SGEI-tukia ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, kun tietyt edellytykset täyttyvät.

### 5.1.4 Valitukset

Jos komissio saa kolmannelta osapuolelta valituksen tai muun väitteen siitä, että julkisen viranomaisen tekemään maa-alueita ja rakennuksia koskevaan kauppaan sisältyi valtiontukea, se katsoo, että tukea ei ole myönnetty, jos kyseisen jäsenvaltion toimittamat tiedot osoittavat edellä esitettyjä periaatteita noudatetun. [15.]

Maakauppatedonannon periaatteita on sovellettu myös maan ja rakennusten vuokraukseen [11].

## 5.2 Kuntalaki 410/2015 130 §

Kuten tämän työn johdannossa tuli ilmi, säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelyyn oli tarpeen lisätä lakiin selkeyden vuoksi, sillä EU-säännökset olivat hajallaan ja vaikeasti löydettävissä ja tämän vuoksi niiden olemassaolosta oli ollut myös kuntatasolla epätietoisuutta. Tämä kuntalain 130 § tuli voimaan 1.5.2015 ja sen mukaan:

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 arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.*

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

Pykälässä siis määritellään menettelyt, joilla kunta voi myydä tai vuokrata kiinteistöjä markkinaehtojen mukaisesti, kun luovutuksensaajana tai vuokraoikeuden haltijana on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys. Käytännössä kuntalain 130 § mukailee komission maakauppatedonantoa, eikä tuo valtioneuvoston päätelyyn juuri mitään uutta, sillä pääosin säännös vastaa sisällöltään kuntia jo nykyisin velvoittavaa EU-oikeutta. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan kunnalla on jo aiemmin ollut velvollisuus selvittää omistamansa kiinteistön kauppaa mahdollisen valtioneuvoston olemassaolo sekä tukimääräysten ja säännösten edellytykset [7]. Uutta kuntalain 130 §:ssä on sen sijaan se, että kymmenen vuotta tai sitä pidempään kestävien kiinteistöjen vuokrat on hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Vuokranmääritykseen ei edes komissiolta ole tullut näin tarkkaa säädöstä.

Mikäli kunta ei luovuta kiinteistöä tai tee vuokrasopimusta kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan tahon kanssa 130 §:n 1. tai 2. momentin tarkoittamalla tavalla, tulee kunnan huomioida 3. momentissa tarkoitetut valtioneuvoston päätökset. Kunnan on siis tällöin otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107. ja 108. artiklassa säädetään. SEUT-sopimuksen 107 artiklassa on määritelty valtioneuvoston käsite ja SEUT 108. artiklassa määritellään puolestaan komission yksinomainen toimivalta valtioneuvoston hyväksyttävyyden arvioinnissa sekä jäsenvaltion velvollisuus etukäteen ilmoittaa valtioneuvostosta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta. [7.]

Hallituksen esityksen mukaan, kuntalain 130 §:n nähtiin selkeyttävän kuntien menettelytapoja ja lisäävän kuntien päätöksenteon läpinäkyvyyttä, jonka odotetaan vähentävän valitusten määrää nyt ja tulevaisuudessa. Menettelyn tavoitteena on myös turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eri toimijoiden välillä eli kansallinen kilpailuneutraali teetti. [7.]

Täytyy kuitenkin korostaa, että sekä maakauppatedonannon että kuntalain 130 §:n mukaiset menettelyt kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä ovat vaikutuksiltaan ohjaavia. Ne eivät siis kiellä

kiinteistöjen luovutuksen tai vuokrasopimusten tekemistä käyvästä markkina-arvosta poikkeavasti, vaan niissä kerrotaan, kuinka markkinahinnan määrittäminen voidaan tehdä niin, ettei kyse ole SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdan mukaisesta valtiontuesta. [7.]

## 6 Valtiontukien valvonta

Tuen käyttö ilman ilmoitusta komissiolle ja komission antamaa hyväksyntää sisältää aina riskin, että toimenpiteet tulevat komission arvioitaviksi jälkikäteen. Tuesta vastaavan viranomaisen tulee varautua esittämään tuen käytölle hyvät perustelut sekä valtiontukisäännösten että yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta etenkin, jos komissio ei ole käsitellyt toimenpiteitä. Tarkoituksena on silloin vakuuttaa komissio toimenpiteiden jäämisestä tukisäännösten soveltamisen ulkopuolelle ja toissijaisesti myös toimenpiteiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Euroopan komission internet-sivujen mukaan komissio hyväksyy noin 85 % sille ilmoitetuista tuista esiselvityksen jälkeen. [30; 37.]

Jos viranomainen arvioi, että suunniteltuihin toimenpiteisiin sisältyy valtiontukea, on sen ilmoitettava siitä komissiolle. Viranomainen ei voi luottaa itse tekemäänsä arvioon toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, ellei toimenpide ole komission antamien suuntaviivojen, tiedonantojen (esim. maakauppatedonanto) tai poikkeusasetusten (esim. ryhmäpoikkeusasetus) ehtojen mukainen. [30.]

Tukisääntöjen epävarma soveltaminen voi johtaa toimenpiteiden peruuttamiseen tai huomattavaan viivästymiseen. Viimekädessä edessä voi olla maksettujen tukien takaisinperintä, joka voi aiheuttaa huomattavia hallinnollisia kustannuksia viranomaisille ja myös taloudellisia vaikeuksia tuensaajille. Asianosaisella on mahdollisuus kannella komissiolle väärin perustein myönnetystä tuesta 10 vuoden ajan sen myöntämishetkestä lukien. Komission näkökulmasta katsottuna tukisääntöjen noudattaminen johtaa sisämarkkinoiden näkökulmasta toimiviin ja hyviin valtiontukiin ja tukiohjelmiin. [30.]



## 7 Kysely

Opinnäytetyön tietojen keruun tueksi oli tarpeen toteuttaa suppea kysely. Tarkoitus oli selvittää, miten Suomen kunnissa EU:n valtioneuvoston päätökset ja kuntalain muutokset ovat vaikuttaneet tonttien hinnoitteluperiaatteisiin, kun luovutuksensaajana tai vuokraoikeuden haltijana on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys. Kysymykset laadittiin yhteistyössä Lappeenrannan kaupungin virkamiesten kanssa. Kysely toteutettiin verkossa ja vastauspyyntö kyselyyn lähetettiin sähköpostitse Suomen kolmenkymmenen väkirikkaimman kunnan tonttiasioista vastaaville virkamiehille. Lopulta vastauksia tuli neljältätoista kunnalta annetun määräajan puitteissa.

### 7.1 Ulkopuolisten arvioiden käyttö yritystonttien hinnoittelussa

Kyselyssä selvitettiin kuntien käytäntöjä siitä, mikä taho määrittelee yksittäisten tonttien markkina-arvot tai tonttien vyöhykehinnoittelut eli käytännössä tilanteet, joissa tontteja ei myydä avoimella tarjouskilpailulla. Kysymyksellä oli tarkoitus selvittää, miten maakauppatiedonannossa tarkoitettu ”riippumattoman asiantuntijan arvio” tai kuntalain 130 §:ssä tarkoitettu ”puolueeton arvioija” on huomioitu kunnissa.

Vastausten perusteella kunnat käyttävät lähinnä joko arviointikonsultteja tai kiinteistönvälittäjiä (LKV) puolueettomina arvioijina tarvittavien markkina-arvojen määrittämisessä. Useissa vastauksissa kiinteistönarvioijan valinnan sanottiin riippuvan arvioitavasta kohteesta. Myös uutta kuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan puolueeton arvioija voi olla laillistettu kiinteistönvälittäjä (LKV) [7]. EU-lainsäädäntö tai kansallinen lainsäädäntö oikeuskäytäntöineen ei kuitenkaan ota oman näkemykseni mukaan kantaa tarkemmin esimerkiksi siihen, mikä tutkinto tai työkokemus riippumattomalla arvioijalla on oltava. Kuntaliittokaan ei asiasta kysyttäessä osannut ottaa kantaa aiheeseen. Useissa EU-oikeustapauksissa valvontaviranomainen on vain muistuttanut, että sen on arvioitava ulkopuolisten asiantuntijalausuntojen sisältöä, mutta sen ei tarvitse käyttää omia ulkopuolisia asiantuntijoitaan [3]. Tosiasia kuitenkin on, ettei kaikkien arvioijien pätevyys välttämättä riitä arvioimaan haastavimpia kohteita. Kun arvioijista ei ole tarkempia pätevyysvaatimuksia, on mahdollista, ettei luovutuksensaajia tai vuokraoikeuden haltijoita tule välttämättä kohdeltua tasapuolisesti, ainakaan silloin, kun ei käytetä aina samaa arvioijaa tai samaan arviointiteoriaan ja/tai -standardiin perustuvaa arviointia. Nähdäkseni vakiomuotoisella

arviointiteorialla ja -käytännöllä määritellyt koko kunnan kattavat vyöhyke- ja aluehinnoittelut ovat pitkässä juoksussa ainakin lähtökohtaisesti tasapuolisempia kuin yksittäiset arviointilausunnot.

Menetelmät, milloin ja miten puolueettoman arvioijan apua käytetään tonttien hinnoittelussa, ovat kyselyn mukaan erilaisia kuntien kesken. Esimerkiksi Espoossa tonttien markkina-arvojen määritykset tehdään lähtökohtaisesti kauppavomenetelmällä tonttiyksikössä virkamiestyönä. Tonttiyksikössä siis seurataan yksityisten tekemiä kiinteistökauppoja ja kootaan niistä kauppahintatilastoja. Apuna käytetään myös tonttiyksikön työntekijöiden kokemusperäistä tietoa rakennusoikeuden arvosta eri puolella kaupunkia. Espoon kaupunki teettää konsultilla vyöhykehinnoittelun, jota se käyttää myös yritystonttien hinnoittelun pohjana. Käytäntö kaupungissa on kuitenkin osoittanut, että joissain tapauksissa markkinahinnat saattavat olla vyöhykehintoja korkeampia, joten vyöhykehintoja ei käytetä aina suoraan hinnoittelussa. Vyöhykehinnoittelulla kuitenkin varmistetaan se, ettei tontteja myydä tai vuokrata alihintaan.

Myös monissa muissa kunnissa käytetään ulkopuolisen arvioijan teettämiä hintaselvityksiä. Monet kunnat käyttävätkin hintaselvityksiä hinnoittelunsa perustana, vaikka niitä ei käytettäisi suoraan lopullisessa hinnoittelussa. Vyöhyke- tai aluehinnoittelut antavatkin useimmiten vain karkean arvion tonttikohtaisesta hinnasta. Niissä ei yleensä huomioida tonttikohtaisia hintatekijöitä. Lopullinen tontin kauppahinta saattaa muuttua jonkin verran esimerkiksi tontin laadun ja sijainnin perusteella. [2.]

Kolmessa kyselyyn vastanneessa kunnassa valtioneuvoston asetus ja kuntalain 130 § on huomioitu hieman eri tavalla. Kyselyn vastausten perusteella näissä kunnissa hintavyöhykkeet tai niitä vastaavat hinnoittelumallit sekä yksittäiset hinta-arviot laaditaan täysin virkamiestyönä ja vahvistetaan kaupunginvaltuustossa tai kaupunginhallituksessa. Ulkopuolista arviota ei siis käytetä missään hinnoittelun laadinnan vaiheessa. Se, kannattaako jonkin kunnan käyttää sellaista hinnoittelua, joka on laadittu subjektiivisesti kaupungin oman organisaation toimesta käyttämättä missään vaiheessa ulkopuolista riippumatonta arviota, on asia, jota jokainen lukija voi pohtia tutustumalla ensin tähän työhön valikoituihin oikeustapauksiin, joista lisää edempänä.

Yritystontit eli käytännössä liike- ja toimisto- sekä teollisuus- ja varastotontit luovutetaan tai vuokrataan pääosin harkinnan ja neuvottelujen kautta [2]. Kun näitä tontteja ei useimmiten luovuteta tarjouskilpailuilla, niiden hinnoittelun perustaksi vaaditaan säännösten ja vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella ulkopuolinen arvio. Tästä johtuen valtioneuvoston säännökset koskevat erityisesti liike- ja toimisto- sekä teollisuus- ja varastotontteja. Tämän vuoksi kunnilta tiedusteltiin, onko niiden liike- ja toimisto- sekä teollisuus- ja varastotonteille laadittu vyöhyke- tai aluehinnoittelua. Selvisikin, että lähes kaikissa kyselyyn vastanneista kunnista on näillä tonttityypeillä tai osalla niistä käytössä vyöhyke- tai aluehinnoittelu, joka on laadittu perustuen ulkopuoliseen arvioon. Vyöhykehinnoittelun eduksi verrattuna yksittäisiin arviointilausekkeisiin voidaan laskea sen kustannustehokkuus, jos tontteja luovutetaan ja vuokrataan enemmän. Tämän vuoksi ulkopuoliseen arvioon perustuvaa vyöhyke- tai aluehinnoittelua liike- ja toimisto- sekä teollisuus- ja varastotonteilla voi olla tarpeen harkita kunnissa, joissa sellaista ei vielä ole käytössä.

## 7.2 Yritystonttien vuokrien markkinaehtoisuus ja kuntalain lisävaatimukset

Kuntaliiton asiantuntijoiden mukaan myös alihintainen tontinvuokra voi olla kiellettyä valtioneuvoston tukea. Markkinatasoa alhaisempi tontinvuokra on jatkuva pitkäaikainen tuki, joka voi vääristää markkinoita [11]. Tämän vuoksi kyselyssä oli tarkoitus saada selville, kuinka tarkasti kunnat pitävät tonttiansa vuokria markkinatasolla, kun vuokralaisena on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys.

Suomen kunnissa tontinvuokrat on perinteisesti sidottu elinkustannusindeksiin. Elinkustannusindeksi on suhdeluku, joka kuvaa kuluttajien Suomesta ostamien tavaroiden ja palveluiden hintojen muutosta. Elinkustannusindeksin pisteluvun nousu tarkoittaa kuluttajahintojen nousua eli rahan arvon ja ostovoiman laskua (inflaatio). Elinkustannusindeksiä käytetään vuokrasopimuksissa kompensoimaan rahan ostovoiman muutoksia. Lähes kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa on käytössä elinkustannusindeksi-yritystonttien vuokrissa. Tämä ei tarkoita, että vuokrat pysyisivät sen avulla markkinatasolla, varsinkaan useiden kymmenien vuosien vuokrasopimuksissa. Maan arvo, eli käytännössä rakennusoikeuden arvo ympäri kuntaa, ei tunnetusti noudata elinkustannusten muutoksia, vaan siihen liittyy paljon muitakin muuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi muutokset rakennetussa ympäristössä. Monissa kunnissa myönnetäänkin, ettei markkinavuokra toteudu pitkissä

vuokrasopimuksissa pelkkää indeksiehtoa käyttäen. On siis mahdollista, että vuokrakauden lopussa vuokratun tontin pääoma-arvo ei vastaa läheskään kunnan sen hetkistä käypää hintatasoa. Toisaalta on myös syytä huomioida, etteivät maan arvon muutokset kaikkialla Suomessa ole yhtä merkittäviä tai nopeita kuin ns. kasvukeskuksissa, joten kaikki kunnat eivät tästä näkökulmasta katsottuna ole aivan samalla viivalla. Kenties alueilla, joilla maan arvo nousee nopeammin, olisi syytä pohtia muutakin vuokrien "ajantasaistamismenetelmää" kuin indeksiehtoa. Kunnan mahdollisuudet puuttua meneillään oleviin sopimuksiin ovat kuitenkin rajalliset, jonka vuoksi vuokrien ajantasaistaminen koskee lähinnä uusia ja uusittavia vuokrasopimuksia.

1.5.2015 voimaan tulleen kuntalain 130 §:n mukaan kymmenen vuotta tai sitä pidempään kestävien kiinteistöjen vuokrasopimukset on hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Kyselyn vastausten perusteella vain pari kuntaa oli huomionnut tuon ehdon jollain tasolla. Esimerkiksi Oulussa yritystonttien vuokrasopimukset sisältävät 10-vuotiskorotuksen eli vuokraa korotetaan 10 vuoden välein 10 %:lla. Yritystonttien vuokriin Oulussa vaikuttaa myös elinkustannusindeksi eli vuokrat nousevat tai laskevat indeksin muutosta vastaavasti. Oulun lisäksi joissain kunnissa vuokran tarkastamista kesken vuokrakauden oli pohdittu. Joissain kyselyyn vastanneissa kunnissa oli mietitty sitä, että uusiin yritystonttien vuokrasopimukseen otettaisiin ehto vuokran perusteena olevan tontin pääoma-arvon tarkistamisesta käypään arvoon vuokrakauden aikana 10 vuoden välein.

### 7.3 AO-tontit ja valtioneuvoston sääntely

Usein AO-tontteja eli pientalo-, erillispientalo- ja omakotitontteja tai muita vastaavia tontteja luovutetaan kunnissa sekä yksityisille henkilöille että yrityksille. Valtioneuvoston sääntö koskevat AO-tontteja silloin, kun luovutuksensaaja on yritys [9]. Tämän vuoksi kyselyssä selvitettiin, miten valtioneuvoston sääntö ovat vaikuttaneet kunnissa AO-tonttien hinnoitteluun tai niiden hinnoitteluperiaatteisiin, kun luovutuksensaajana on kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys. Kysymys on mielenkiintoinen esimerkiksi siksi, että useissa kunnissa on pyrkimys pitää asuntotonttien, kuten AO-tonttien, hintataso kohtuullisena. Tällöin noudatellaan usein ns. kohtuullista käypää hintatasoa eli tontit hinnoitellaan jonkin verran käyvän hintatason alle. Kysymyksiä herättääkin, miten valtioneuvoston sääntökset on tällöin

huomioitu, jos tontteja luovutetaan yrityksille samoin ehdoin kuin yksityishenkilöille. Jos kunta luovuttaa tontit alihintaan rakennuttajalle, rakennuttaja myy tontit markkinahintaan ja ottaa väliin jääneen osan itselleen voittona. Sama pätee tietysti myös muihinkin tonttityyppeihin, joissa luovutuksensaaja ei ole tontin loppukäyttäjä. AO-tonttien käyvän hintatason määrittely voi kuitenkin olla ongelmallista tapauksissa, joissa kunta on ainoa tontinluovuttaja kunnan sisällä ja kuntien luovuttamien tonttien hinnoittelu ei noudattele käypää hintatasoa. Kunta ei tällöin pysty arvioimaan AO-tonttien käypää hintatasoa ainakaan kauppa-arvomenetelmällä, koska vertailukelpoisia, ns. vapaiden markkinoiden kauppahintoja ei tällöin ole. [2.]

Kyselyn vastausten perusteella valtiontukisäännöksiin AO-tonttien hinnoittelussa on suhtauduttu kunnissa hyvin vaihtelevasti. Lähes kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa valtiontukisäännöksiä AO-tonttien hinnoittelussa ei ole huomioitu millään tavalla. Vain muutamassa kyselyyn vastanneessa kunnassa asia oli huomioitu. Parissa kunnassa, Kouvolassa ja Porissa, AO-tonttien hinnoittelun perustana käytetään konsulttiselvityksiä niiden markkina-arvoista. Oulussa AO-tonteilla on käytössä vyöhykehinnoittelu, joka noudattaa ulkopuolisen arviomiehen määrittämää käypää hintaa ja hinnoittelu on sama yksityiselle henkilölle ja yritykselle. Järvenpäässä AO-tontit myydään yrityksille yleensä tarjouskilpailuilla, joten valtiontukisäännökset tulevat sitä kautta täytetyiksi. Espoossa puolestaan AO-tontteja ei luovuteta ollenkaan yrityksille, vaan ainoastaan yksityishenkilöille omatoimiseen rakentamiseen, eivätkä valtiontukisäännökset tästä syystä koske Espoon luovuttamia AO-tontteja.

#### 7.4 *De minimis*-tukien käyttö tontinluovutuksessa

Kyselyssä selvitettiin vähämerkityksisen eli *de minimis*-tuen käyttöä yrityksille luovutettavien tonttien hinnoittelussa. Tonttien markkinatasoa alhaisempi hinnoittelu on mahdollista *de minimis*-tukimenettelyä käyttäen [29]. Kyselystä selvisi kuitenkin, että lähes kaikki kunnat ovat jättäneet huomiotta *de minimis*-tuen käytön tonttien hinnoittelussa. Kotkassa yhdessä hankkeessa kyseisen tuen käytöstä oli keskusteltu, mutta se olisi kunnan mukaan sitonut alueen muutkin luovutukset alihintaan, joten sitä ei käytetty. Tässä kohtaa on hyvä muistuttaa, että kun puhutaan kunnan tontinluovutuksesta, sen harkintavaltaa rajoittavat valtiontukisäännösten lisäksi esimerkiksi hallinnon yleiset oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan

väärinkäytön kieltä [7]. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa viranomaista kohtelevaan hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Tämän periaatteen mukaan samanlaisissa asioissa hallinnon on yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Erilaiselle kohtelulle on sen sijaan aina löydettävä oikeutus tai peruste. [33.] Siten tässä yhteydessä edellä mainittu tarkoittaa tontin saajien tasapuolista kohtelua hinnoittelun suhteen. Kotkassa *de minimis*-tuen käyttö kariutui ilmeisesti juuri edellä mainittuihin oikeusperiaatteisiin. Johtopäätöksenä tästä on todettava, ettei *de minimis*-tuen käyttö tonttien hinnoittelussa istu kansalliseen lainlainsäädäntöömme aivan ongelmattomasti, sillä mm. edellä mainittu yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa toimimaan samanlaisissa tapauksissa pääsääntöisesti samalla tavalla ja poikkeavaan toimintatapaan on oltava hyväksyttävä peruste. Tästä syystä *de minimis*-tuen käyttö yksittäistapauksissa voi olla ongelmallista.

Myös esimerkiksi Porissa on harkittu *de minimis*-tukimenettelyä tonttien hinnoittelussa. Byrokraattiseksi pulmaksi Porissa on kuitenkin nähty se, että tuen määrän selvittämiseksi pitäisi olla luotettava selvitys tontin arvosta. Porissa on epäselvyyttä siitä, pidetäänkö karkeata vyöhykeselvitystä ylipäänsä riittävänä valtioneukisäännöksiä sovellettaessa. Ainakin Kuntaliiton kanta on se, että ulkopuolisen arvioijan tekemään vyöhykehinnoitteluun perustuva hinnoittelu täyttää valtioneukisäännösten edellytykset [23]. Euroopan tuomioistuimelta on tullut yksi ennakkoratkaisu aiheeseen liittyen, ns. *Seydaland*-tuomio, jossa todettiin, että alueelliset hintaselvitykset ovat hyväksyttäviä valtioneukisäännösten puitteissa tietyin edellytyksin. Tapauksesta lisää edempänä opinnäytetyössä.

## 7.5 Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukien käyttö tontinluovutuksessa

Eräs kyselyn kysymys koski valtioneukisäännösten ryhmäpoikkeusasetusta. Kysyttiin, huomioidaanko kuntien tonttien hinnoittelussa ko. asetuksen mukaisia periaatteita tai onko niitä harkittu otettavaksi käyttöön tonttien hinnoittelussa. Yllättävää oli, että kaikissa kyselyyn vastanneista kunnista ei edes tunnistettu kyseistä käsitettä, vaikka se on ollut olemassa EU-lainsäädännössä jo useita vuosia. Lähes kaikissa kunnissa käsite kuitenkin tunnistettiin, mutta on jätetty tonttien hinnoittelussa huomioimatta ainakin toistaiseksi. Pari poikkeusta kuntien vastausten seasta kuitenkin löytyi: Lappeenrannassa ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista menettelyä on harkittu

tapauskohtaisesti jo jonkin aikaa. Kajaanissa puolestaan on tarkoitus pohtia kyseisen menettelyn käyttöönottoa seuraavan maapoliittisen ohjelman valmistelussa. Kenties kuntien ryhmäpoikkeusasetus huomioidaan tulevaisuudessa laajemminkin kuntien maapoliittisissa ohjelmissa tai muutoin tonttien hinnoittelussa. Suomen lainsäädäntö huomioiden, 44 eri tukimuodollaan ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa *de minimis*-tukea paremmin tapauskohtaisten tukien myöntämisen.

## 7.6 SGEI-tukien käyttö tontinluovutuksessa

Kyselyssä selvitettiin myös ARA-tukia osana valtiontukisääntelyä. Sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävät ARAn eli Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen korkotuki ja erityisryhmien investointiavustus ovat EU:n valtiontukisääntöjen kannalta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista maksettavia valtiontukia (ns. SGEI-tukia). Myös tontin luovuttaminen ARAn tukemaan asuntotuotantoon käypää markkinahintaa alemmalla hinnalla voidaan lukea SGEI-tueksi aiemmin mainittujen ARA-tukien liitännäisenä. Tällöin tuen määrä on tontin käyvän hinnan ja sen luovutushinnan (kauppahinnan) välinen erotus ja tuen myöntäjänä toimii kunta. Tarkemmin määriteltynä tueksi katsotaan tontin käyvän hinnan ja määritellyn pääoma-arvon erotus sekä tonttia myytäessä että vuokrattaessa. Tällainen tuki voidaan hyväksyä vain, jos se kohdistuu sitä tarvitseville eli tuleville ARA-asuntojen asukkaille. Siksi tontinluovutus sopimukseen on lisättävä tiettyjä ehtoja, ettei tuki valu muuhun kuin sosiaaliseen asuntotuotantoon. On myös huomioitava, että tontit ARA-asuntotuotannolle on tarjottava avoimesti ja kaikille halukkaille samoin ehdoin. [7; 11; 17; 23.]

Valtiontukikyselyn perusteella luovutuksensaajia kohdellaan tasapuolisesti kuntien luovuttaessa tontteja ARA-tuotannon tarpeisiin. Esimerkiksi kunnan omistamat yhtiöt (kunnilla määräysvalta) ja täysin markkinaehtoiset yhtiöt ovat ”samalla viivalla” eli hinnoitteluperusteet eivät poikkea näissä tapauksissa toisistaan. Myöskään se ei ollut toteuttajasta riippuvaista, suosivatko kunnat tontin myyntiä vai vuokrausta. Kysymykset liittyivät ajatukseen, voisivatko kunnat suosia omia yhtiöitään ARA-kohteiden kohdalla. Näin ei kuitenkaan vaikuttanut olevan. Kyselyn perusteella ei voinut päätellä, missä määrin kunnat tukevat ARA-asuntotuotantoa, toisin sanoen käytetäänkö pelkkiä määrättyjä ARA-enimmäistonttihintoja vai hinnoitellaanko niiden alle.

Yksikään vastanneista kunnista ei tukenut tonttien hinnoittelun yhteydessä muita toimintoja kuin sosiaalista asuntotuotantoa SGEI-sääntelyn puitteissa, vaikka säädökset tarjoisivat siihen mahdollisuuden. Täytyy kuitenkin muistaa, että yleishyödyllisille palveluille tuet voivat tulla myös muita reittejä kuin maapolitiikan kautta. Myös sosiaalinen asuntotuotanto on käsitteenä nykyisellään melko laaja. Nähdäkseni SGEI-palvelujen määrittely esimerkiksi ARA-asuntotuotannon osalta kuuluu kuitenkin maapoliittisen ohjelman sijasta enemmän kunnan asuntopoliittisiin linjauksiin, joten en näe tässä yhteydessä tarpeelliseksi käsitellä aihetta sen enempää.

## **8 Yleistä oikeuskäytännöstä**

### **8.1 Ennakkoratkaisut osana EU-oikeutta**

Kuten on jo tullut todettua, vain Euroopan komissiolla on toimivalta arvioida valtiontukien hyväksyttävyyttä sisämarkkinoille. Mikäli kansallisissa tuomioistuimissa on epäselvyyttä SEUT-sopimuksen valtiontukisääntöjen tulkinnasta, voivat ne esittää EU:n tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Ennakkoratkaisua voivat pyytää jäsenvaltioiden julkisvaltaa edustavat tuomioistuimet, Suomessa korkein hallinto-oikeus ja kaikki hallinto-oikeudet. Ylimmillä oikeusasteilla on velvollisuus ennakkoratkaisun pyytämiseen, jos niiden ratkaistavana olevaan asiaan liittyy EU-oikeudellinen kysymys, jota ei ole ratkaistu aiemmin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja joka ei ole selvä. Hallintoviranomaisilla, kuten kunnan viranomaisilla, ei ole mahdollisuutta ennakkoratkaisun pyytämiseen, mutta hallintoasioissakin ennakkoratkaisupyynnön on mahdollinen valitusasteena toimivan tuomioistuimen kautta. EU:n tuomioistuin antaa sille esitetyn ennakkoratkaisupyynnön johdosta ratkaisun, joka sitoo kansallista tuomioistuinta. Kun kansallinen tuomioistuin on saanut EU:n tuomioistuimelta EU-oikeutta koskevan ratkaisun, sen tehtävänä on soveltaa EU-oikeutta EU:n tuomioistuimen osoittamalla tavalla kansallisessa tuomioistuimessa esillä olevaan asiaan. Ennakkoratkaisuilla voi olla myös yleisempää tulkinnallista merkitystä ja ratkaisua voidaan soveltaa myös muissa vastaavissa tilanteissa. [4; 31; 36.]



## 8.2 Kansallisen tuomioistuimen rooli valtioneuvoston päätösten tulkinnassa ja noudattamisessa

EU:n komission vuonna 2009 julkaiseman tiedonannon 2009/C 85/01 mukaan kansallisten tuomioistuinten ja mahdollisten kantajien on ratkaistava soveltaessaan SEUT-sopimuksen 107. ja 108. artiklaa, onko kyseinen toimenpide perustamissopimuksessa tarkoitettua valtiontukea. Tämä tarkoittaa, että kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta tulkita valtiontuen käsitettä. Kansallisilla tuomioistuimilla ei sitä vastoin ole toimivaltaa ratkaista sitä, soveltuuko valtiontuki sisämarkkinoille, sillä tämä osa valvonnasta kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. Jos kansallinen tuomioistuin tulkitsee, että jokin toimenpide saattaa olla kiellettyä valtiontukea, kyseistä toimenpidettä ei saa toteuttaa ilman komission hyväksyntää. Lisäksi kansallisten tuomioistuinten tulee ratkaista se, olisiko toimenpiteen, joka on toteutettu noudattamatta 108. artiklan 3. kohdan mukaista ennakkovalvontamenettelyä, osalta pitänyt noudattaa mainittua menettelyä vai ei. Jos kansallinen tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että asianomainen toimenpide olisi pitänyt ennalta ilmoittaa komissiolle, niiden on todettava se sääntöjen vastaiseksi. Kotimaisessa oikeuskäytännössämme tämä on tarkoittanut kiinteistön luovutuspäätöksen kumoamista. Mahdolliset päätöksenteon virheet (kuntalaki 90 § 2 mom.) valtiontukiasioissa käsitellään ensivaiheessa hallinto-oikeudessa. [16; 20; 21; 30.]

Kansalliset tuomioistuimet ja mahdolliset kantajat saavat oikeuskäytännöstä, komission antamasta ohjeistuksesta ja aiemmin tekemistä päätöksistä arvokasta apua valtiontuen käsitteen tulkinnassa. Jos kansalliset tuomioistuimet ovat epävarmoja, onko kyse valtiontuesta, ne voivat pyytää komissiolta asiasta lausuntoa. Tämä ei kuitenkaan rajoita kansallisen tuomioistuimen mahdollisuutta tai velvollisuutta siirtää asiaa EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisua varten. Kansallisen tuomioistuimen tehtäviin kuuluu myös mm. mahdollisen tuen takaisinperinnän toteuttaminen. [16; 20; 30.]

## 8.3 Erityistä huomioitavaa kuntien kiinteistökaupoissa

Suomessa valtioneuvoston päätökset kuntien luovuttamien kiinteistöjen kohdalla ovat tulleet kansallisten tuomioistuinten arvioitaviksi kunnallisvalitusten kautta. Kunnallisvalituksen perusteella on tutkittu, onko päätöstä tehtäessä noudatettu valtioneuvoston päätöksen tulkintaa

menettelysäännöksiä ja rasittaako siten päätöstä muotovirhe. [7.] Jos päätöksissä ei tuomioistuinten mukaan ole menetely säännösten mukaisesti, päätös kumotaan kuntalain 90 §:n 2. momentissa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä tehdyksi. Jos päätös jää vaille lainvoimaa, ei lainhuudon myöntäminenkään ole mahdollista. Valtiontukiasioissa luovutuksensaaja ei voi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vedota vilpittömään mieleen. Kunnan tekemät kiinteistöjärjestelyt, niiden hinnat ja kauppaehdot sekä päätökset ovat julkisia. Luovutuksensaajan kilpailijoilla, kuntalaisilla ja muilla kolmansilla osapuolilla on mahdollisuus seurata asioita ja kannella laittomasta tuesta.

## 9 Oikeustapauksia

Opinnäytetyön yksi tavoite oli tutkia valtiontukiin ja kuntien luovuttamiin kiinteistöihin liittyvää oikeuskäytäntöä. Tämän johdosta kirjoittaja tutustui lukuisiin aihepiirin oikeustapauksiin, joista työhön valikoitui niistä edustavimpia. Koska valtiontukisääntöjen tulkinta, varsinkin kiinteistökauppojen osalta, voi olla joskus vaikeaa, on työhön pyritty valitsemaan toisistaan poikkeavia oikeustapauksia, jotta mahdollisimman moni säännöksiä koskeva kysymys tai epäselvyys tulisi ratkaistua. Työhön valikoidut oikeustapaukset käsittelevät eri asioita, jotka kuntien luovuttamista kiinteistöistä vastaavien päätöksentekijöiden on syytä ottaa huomioon, jotta on paremmat mahdollisuudet välttää raskailta valituskerroksilta tai tuomioistuimen käsittelyiltä. Kansallisen tuomioistuimen ratkaisussa on erikseen tarkasteltu ja tutkittu vain valtiontukea koskevia valitusperusteita, joten muut tapauksiin liittyvät valitusperusteet on jätetty tässä työssä huomioimatta. Tapauksia lukiessa on syytä ottaa huomioon, että EU-tuomioistuimilla ja kansallisilla tuomioistuimilla on erilaiset roolit valtiontukiasioissa. Valtiontukea koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut antavat kuvan siitä, miten valtiontukisääntelyä sovelletaan kansallisessa oikeuskäytännössä. EU-tuomioistuimen tapauksissa on taas ratkaistu vain ja ainoastaan se, onko jokin toimenpide todettu valtiontukisääntelyn vastaiseksi vai ei.

## 9.1 Porin kaupungin tonttikauppa Level Asunnot Oy:lle

### 9.1.1 Asian käsittely ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Porin kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2010 myydä tontin Level Asunnot Oy:lle 1 179 200 euron kauppahinnalla. Kauppahinta määräytyi niin, että tontilla olevan päiväkotirakennuksen ja sitä varten asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden (700 k-m<sup>2</sup>) arvo oli yhteensä 250 000 euroa ja tontin muun osan rakennusoikeuden (4 600 k-m<sup>2</sup>) arvo oli 202 euroa/k-m<sup>2</sup> eli 929 000 euroa. Valtuusto oli ennen kaupan tekemistä hankkinut ulkopuolisen arvion vain kiinteistöllä sijaitsevasta rakennuksesta. Päätöksestä valitettiin ja asia eteni Turun hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen. Hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa, että valtuuston päätöstä tehtäessä ei ollut luotettavasti selvitetty kiinteistön käypää arvoa eikä valtioneuvoston määräysten ja säännösten mahdollista soveltuvuutta. Päätöstä tehtäessä ei myöskään ollut noudatettu menettelyä, jota noudatettaessa ilmoitusvelvollisuutta ei ole. Näin ollen päätös syntyi kuntalain 90 §:n 2. momentissa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

Hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen Porin tekninen lautakunta jatkoi tontin myynnin valmistelua. Vuonna 2011 Porin kaupunginvaltuusto päätti myydä tontin 1 360 000 euron kauppahinnalla Level Asunnot Oy:lle. Ennen myyntineuvotteluja tontista oli hankittu riippumattoman asiantuntijan arvio Newsec Valuation Oy:ltä. Arvioraportin mukaan se oli tehty Suomen Auktorisointiyhdistyksen sääntöjä noudattaen ja Kansainvälisten kiinteistöarvointistandardien mukaisesti.

Päätöksestä tehtiin kunnallisvalitus A:n toimesta ja asia eteni hallinto-oikeuteen. A:n mukaan kaupunginvaltuuston myyntipäätös oli valtioneuvoston vastainen. Valitus perustui mm. väittämään, jonka mukaan Newsec Valuation Oy:n laatima tontin hinta-arvio olisi ollut virheellinen. A:n mukaan arviossa ei mm. otettu huomioon Porin keskustan alueella vuosina 2007–2011 yksityisten välillä tehtyjä neljää kauppaa, joissa rakennusoikeuden arvo oli ollut olennaisesti kaupan kohteena olleen tontin rakennusoikeuden arvoa suurempi. A katsoi, että näiden kauppojen täytyi nostaa lopullisen hinta-arvion summaa.

Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin A:n valituksen perusteettomaksi. Oikeus perusteli päätöstään sillä, että Newsec Valuation Oy on riippumaton arvioija ja asiaa

kokonaisuutena arvioitaessa ei voitu päätellä, ettei se olisi laatinut arviota komission maakauppatiedonannossa edellytetyllä tavalla yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien mukaisesti. Näin ollen ennen valtuuston päätöstä oli siten luotettavasti selvitetty kiinteistön käypä arvo ja valtioneuvostokäytäntöjen ja säännösten mahdollinen soveltuvuus.

Asia eteni kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jota varten A oli uusinnut valituksen sisältöä. A oli myös hankkinut todisteeksi paikalliset markkinat tuntevan kiinteistönvälittäjän hinta-arvion kauppahinnasta, jossa nuo neljä aiemmin mainittua kauppaa vuosilta 2007–2011 olivat laskennassa mukana. A:n mukaan Newsec Valuation Oy:n arviossa ei otettu kantaa siihen, miksi arvioajankohtaa edeltävältä noin kolmen ja puolen vuoden ajanjaksolta ei ole otettu huomioon yhtään kauppaa. Komission maakauppatiedonannon mukaan riippumaton arvio tulee tehdä yleisesti hyväksyttävien arviointinormien mukaisesti. A:n mukaan tämä edellytti, että arviossa on kuvattava se, millä perusteilla vertailukauppoja on haettu. Epäselväksi myös jäi, missä laajuudessa mahdollisia kauppoja oli tutkittu. A:n mukaan asiassa ei voitu olla varmoja, sisältääkö hyväksytty kauppa valtiontukea.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa Porin kaupungilta pyydettiin lausuntoa A:n valituksessa viitattujen, vuosina 2007–2011 tehtyihin kiinteistökauppojen ja Newsec Valuation Oy:n arvioreportin vertailukauppojen valintaperusteita koskevien väitteiden johdosta.

A:n valituksen johdosta Porin kaupunki esitti lausuntonsa. Tämän johdosta kaupunki esitteli oikeudessa, sen Newseciltä pyytämät, yksityiskohtaiset perustelut jokaisen Porin keskustan alueella vuosina 2007–2011 yksityisten välillä tehtyjen kauppojen osalta, miksi niitä ei otettu Newsecin hinta-arviossa huomioon. Porin kaupungin esittelemässä Newsecin lausunnossa oli perustelut myös muihin valituksenalaisiin seikkoihin. Tämän johdosta Porin kaupunki totesi, että Newsecin laatima arvio oli laadittu maakauppatiedonannossa tarkoitettujen yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien mukaisesti. Näin ollen kaupunginvaltuuston päätöksen mukainen kauppahinta vastasi kaupungin mukaan markkinahintaa.

Korkein hallinto-oikeus totesi näiden Newsec Valuation Oy:ltä pyydettyjen täydentävien ja täsmentävien perusteluiden perusteella, ettei ollut enää nähtävissä, että arvioreportin mukainen arvio olisi valittajan esittämällä perusteella ollut sillä tavoin puutteellinen, että

se ei maakauppatiedonannon tarkoittamalla tavalla osoittaisi kiinteistön todellista markkina-arvoa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus päätti, että kyse ei ollut valtiontuesta. Kaupunki oli kuitenkin vasta korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä antamassaan lisälausunnossa esittänyt sellaisen selvityksen päätöksensä perusteista, jonka perusteella päätöksen lainmukaisuutta oli ollut mahdollista luotettavasti arvioida. Asiassa ei ollut todettavissa, ettei tätä selvitystä olisi ollut mahdollista esittää jo hallinto-oikeudessa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus päätti, että kaikki oikeudenkäyntikulut, A:n kulut mukaan lukien, kuuluvat Porin kaupungin maksettaviksi. [18.]

### 9.1.2 Pohdintaa tapauksen johdosta

Tapaus herättää monenlaisiakin ajatuksia. Ensinnäkin, luovuttaessaan kiinteistöjä kunnan on varmistettava, että sillä on riittävät perustelut, joilla voidaan sulkea pois mahdollisen valtiontuen siirtyminen kaupan yhteydessä. Tähän ei aina nähtävästi riitä edes riippumaton arviointilausunto. Tapauksen perusteella kunnilla on todistustaakka esittää, miten lopulliseen kauppahintaan on päädytty. Kunnan on siis saatava hinta-arvion tekijältä tarvittaessa tieto siitä, miten arvioituun hintaan on päädytty. Myös muilla tavoin hankittujen hinta-arvioiden osalta kunnan on hyvä varmistua siitä, että niihin löytyvät tarvittaessa riittävät perusteet. Mikäli päätöksestä valitetaan, tulee hinnoittelun perustelut esittää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta on parempi mahdollisuus välttää pitkiltä ja aikaa vieviltä valituskerroksilta.

Vaikka tässä tapauksessa A:n ja myöhemmin paikallisen kiinteistönvälittäjän vahvistamat väittämät tontin markkina-arvosta olisivat olleetkin lähempänä tontin teoreettista markkina-arvoa, ei voida unohtaa sitä seikkaa, että Porin kaupunki toimi, ulkopuolisen arvion tilatessaan, vaatimusten mukaan. Maakauppatiedonannon perusteella yksi riippumaton, yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien mukainen hinta-arvio riittää osoittamaan tontin markkina-arvon, jota käyttämällä voidaan varmistua siitä, ettei valtiontukea myönnetä. Ainakaan kyseisessä tapauksessa jälkikäteen hankitut ristiriitaiset hinta-arviot eivät enää vaikuttaneet Porin kaupunginvaltuuston päättämään tontin myyntihintaan, joka oli saatu noudattaen maakauppatiedonannon mukaista menettelyä.

## 9.2 Seydaland-tuomio

### 9.2.1 Asian käsittely ja EU-tuomioistuimen ratkaisu

Kuten tiedetään, EU-oikeudella on ristiriitatilanteessa etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Vaikkei selvää ristiriitaa olisi, on EU-oikeus otettava huomioon kansallisen lainsäädännön tulkinnassa. [32.] EU:n tuomioistuimella on velvollisuus antaa pyynnöstä jäsenvaltioiden tuomioistuimille niitä sitovia ennakkoratkaisuja. Vuoden 2010 loppupuolella EU:n tuomioistuimessa ratkaistiin kansallisessa lainsäädännössä käytettävien alueellisten hintaselvitysten (toisin sanoen alue-/vyöhykehinnottelu) soveltuvuus SEUT-sopimuksen 107. artiklaan nähden. Eräs Saksan kansallinen tuomioistuin haki ennakkoratkaisua siitä, soveltuuko Saksan kansallisessa lainsäädännössä määritelty tapaviranomaisen luovuttaman maatalousmaan markkina-arvon määrittelystä valtioneuvostojen puitteisiin.

Saksan kansallisten säädösten mukaan siltä osin kuin pelto- ja laidunmaalle on olemassa alueellisia arvonmäärittämiä, arvo on määritettävä niiden mukaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan tällä menetelmällä voidaan vahvistaa myynnissä olevien maa-alueiden markkina-arvo vain epätarkasti, mikä johtuu erityisesti siitä, ettei se ilmennä vuonna 2007 alkanutta maatalousmaiden hintojen huomattavaa nousua Saksan itäosassa.

Ennakkoratkaisussaan EU-tuomioistuin totesi, että mikäli alueellisiin arvonmäärittämiin perustuvaan menetelmään ei liitetä sellaista ajantasaistamisen mekanismia, jolla markkina-arvo saadaan vastaamaan mahdollisimman tarkasti maa-alueiden myyntihintaa erityisesti hintojen voimakkaan kasvun aikana, kyseinen menetelmä ei kykene ilmentämään todellisia hintoja kyseessä olevilla markkinoilla. Kuten Saksassakin todettiin, piti EU-tuomioistuin mahdollisena, että joissakin tapauksissa kyseinen menetelmä johtaa lopputulokseen, joka poikkeaa markkina-arvosta. EU-tuomioistuimen mukaan tällaisessa tilanteessa kansallinen tuomioistuin ja mainitun säännöksen soveltamisesta vastaavat hallintoviranomaiset olisivat velvollisia syrjäyttämään EU:n valtioneuvostojen vastaisen kansallisen oikeussäädöksen eli velvollisia jättämään soveltamatta kyseistä säädöstä. Tuomioistuin totesi edelleen, ettei SEUT-sopimuksen 107. artikla ole esteenä kyseessä olevien alueellisten hintaselvitysten käytölle, kunhan kyseisten menetelmien mukaan hinnat on silloin, kun ne nousevat voimakkaasti, saatettava ajan tasalle, jotta ostajan tosiasiallisesti

maksama hinta olisi mahdollisimman lähellä kyseisten maa-alueiden markkina-arvoa. Tuomioistuimen mukaan markkina-arvo on teoreettinen. Tästä johtuen tuomioistuin totesi, että mikäli maa-aluetta ei myydä tarjouskilpailulla, on muilla menetelmillä saadun hinnan ja teoreettisen hinnan välille sallittava jonkin verran liikkumavaraa. [39.]

### 9.2.2 Pohdintaa tapauksen johdosta

Edellä mainitusta ennakkoratkaisusta voidaan päätellä, että ulkopuolisen arvioijan laatimaa vyöhykehinnointilua voidaan käyttää Suomessakin tonttien hinnoittelumenetelmänä, jos vyöhykehintoja päivitetään aika ajoin mahdollisten markkinahintojen muutosten mukana. Vyöhykehinnointilua on myös selkeästi kustannustehokkaampi tapa hinnoitella tontit kuin erilliset arviointilausunnot, jos kunta luovuttaa vuosittain paljon tontteja. Espoon menetelmä, jossa tonttien markkina-arvojen määritykset perustuvat ulkopuoliseen arvioon ja johon tehdään virkamiestyönä korjauksia käypien hintojen muuttuessa, muistuttaa Seydaland-ennakkoratkaisussa aiemmin mainittua ajantasaistamismekanismia. Käypä hinta on kuitenkin usein varsin nopeasti muuttuva, joten hidas kunnallinen päätöksenteko ei aina pysty täysin sitä noudattamaan [38].

## 9.3 Timen kunnan maakaupat Grunnsteinen AS:lle

### 9.3.1 Asian käsittely ja valvontaviranomaisen ratkaisu

Timen kunta Norjassa myi elokuussa 2007 kolme Timen kuntakeskuksessa sijaitsevaa kiinteistöä (kiinteistöt A, B ja C) yksityiselle kiinteistöalan yritykselle, Grunnsteinen AS:lle. Liiketoimen ajankohtana kiinteistöä A käytettiin kunnallisena paikoitusalueena, jolla oli 44 pysäköintipaikkaa. Kaupan kohteena olleet kolme kiinteistöä (A, B ja C) oli kaavoitettu sopimuksen tekohetkellä asuinkäyttöön ja yleisiä teitä varten tai pysäköintitarkoituksiin. Ostajat ehdottivat sopimuksen tekemistä, eikä ennen myyntiä järjestetty julkista tarjouskilpailua. Grunnsteinen ei maksanut kiinteistöistä rahallista korvausta, vaan sitoutui kiinteistökaupan maksun sijasta rakentamaan kiinteistö A:lle maanalaisen pysäköintilaitoksen ja siirtämään siitä yhteensä 65 maanalaista pysäköintipaikkaa Timen kunnan omistukseen. Timen kunnan viranomaisten mukaan paikoitusalueen rakentamista koskeva velvoite korvasi kiinteistökaupan tavanomaisen maksun, toisin sanoen nykyiset 44 maanpäällistä pysäköintipaikkaa korvattaisiin 44

uudella maanalaisella paikalla ja loput 21 paikkaa vastaisivat arvoltaan kahta muuta siirrettyä kiinteistöä (B ja C). Kun pysäköintipaikat olisivat olleet valmiit, kyseessä olevasta maanalaisesta 65 pysäköintipaikan paikoitusalueesta oli tarkoitus muodostaa erillinen kiinteistö kiinteistörekisteriin ja siirtää se takaisin Timen kunnan omistukseen.

Tapauksesta valitettiin ja kauppa eteni valvontaviranomaisen tutkittavaksi. Kirjeenvaihdossaan EFTA-valvontaviranomaisen kanssa Norja esitti laskelmat, joiden mukaan 21 lisäpysäköintipaikan arvo oli 2 625 000 Norjan kruunua (jatkossa NOK), ja kiinteistöjen B ja C arvoksi arvioitiin puolestaan 2 516 400 NOK. Laskelmat perustuivat kiinteistön B arvoa koskevaan arvioon (neliömetrin hinta 600 NOK) sekä rakennusyritys Skanskan laskelmiin, joiden mukaan yhden maanalaisen pysäköintipaikan omakustannushinta oli 150 000 NOK (ilman alv:tä ja maan osto- tai vuokrauskuluja). Valvontaviranomainen epäili, että Grunnsteinen AS:lle oli siirtynyt sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Koska tarjouskilpailua ei järjestetty ja ainoastaan yksi siirretyistä kiinteistöistä arvioitiin, näytti valvontaviranomaisen mukaan siltä, ettei tässä yhteydessä ollut noudatettu komission suuntaviivoja, jotka koskevat maa-alueiden ja rakennusten myyntiä viranomaisten toimesta yksityiselle yritykselle. Valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan aiemmin mainittu arvio kaupan kohteena olleiden kiinteistöjen arvosta vaikutti liian ylimalkaiselta suuntaviivoissa asetettuihin vaatimuksiin nähden. Näin ollen se epäili, ettei kauppaa tehty markkinaehdoin. Valvontaviranomainen katsoi, että Grunnsteinenin asema kilpailijoihin nähden saattoi vahvistua. Lisäksi kyseinen maa-alue olisi saattanut kiinnostaa myös muihin ETA-valtioihin sijoittautuneita ostajia. Tämän vuoksi valvontaviranomaisen alustava näkemys oli, että liiketoimi saattoi vääristää kilpailua ja vaikuttaa ETA-alueen sisäiseen kauppaan.

Koska mahdollisen SEUT-sopimuksen 107. artiklassa tarkoitetun valtiontuen olemassaoloa ei voitu edellä mainittujen selvitysten perusteella luotettavasti selvittää, oli tarpeen laatia uusi arvio kyseessä olevien kiinteistöjen (A, B ja C) markkina-arvosta sekä pysäköintipaikkojen rakentamiskustannuksista. Eräs riippumattoman arviointiyritys arvioi yhtenä kokonaisuutena myytyjen kiinteistöjen markkina-arvoksi 3 200 000 NOK. Lisäksi yhden pysäköintipaikan kustannus arvioitiin uudelleen kokemusperäisten rakentamiskustannusten perusteella, ja se oli tällä kertaa 130 000 Norjan kruunua. Näin ollen 65 pysäköintipaikkaa olisi maksanut 8 450 000 Norjan kruunua. Norjan viranomaiset katsoivat, ettei kiinteistöjä luovutettu ilman korvausta, sillä kunnalle rakennettiin vastineeksi maanalainen paikoitusalue. Norjan viranomaisten



mukaan kyseessä ei näin ollen ollut valtiontuki, koska paikoitusalueen rakennuskustannukset vastaisivat vähintään Grunnsteinen AS:lle siirrettyjen kiinteistöjen arvoa. Norjan viranomaiset perustelivat tätä uudella riippumattoman arvioijan tekemällä arviolla, jossa Grunnsteinenille siirrettyjen kiinteistöjen kokonaisarvoksi arvioitiin noin 4 510 000–5 636 000 Norjan kruunua, kun mukaan laskettiin valmiin maanalaisen pysäköintialueen arvo. Lisäksi, kuten edellä mainittiin, tuo kyseinen arviointiyritys arvioi maanalaisella paikoitusalueella olevien pysäköintipaikkojen rakennuskustannusten olevan noin 8 450 000 Norjan kruunua. Norjan viranomaiset huomauttivat lisäksi, että rakennusyhtiö Skanska arvioi samalla perusteella yhden pysäköintipaikan rakennuskustannuksiksi 150 000 Norjan kruunua, jolloin 65 pysäköintipaikan rakennuskustannukset ovat 9 750 000 Norjan kruunua. Näin ollen Norjan viranomaiset totesivat, että paikoitusalueen kustannukset ovat kiinteistöjen arvoa suuremmat eikä kyse ollut näin ollen valtiontuesta.

Valvontaviranomainen myönsi, että kiinteistökauppa, jossa kiinteistöstä maksettava hinta koostuu velvoitteesta rakentaa kunnalle maanalainen paikoitusalue, voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa markkinaehtojen mukaisesti. Jotta valvontaviranomainen voisi varmistaa asian, kiinteistön arvo ja pysäköintialueen rakentamisen markkinahinta olisi täytynyt määrittää luotettavalla menetelmällä. Valvontaviranomainen totesi, ettei Grunnsteinenin voida katsoa saaneen etua, jos voitiin osoittaa, että kiinteistöjen arvo oli sama tai alhaisempi kuin maanalaisen paikoitusalueen rakentamisveloitteen negatiivinen arvo.

Uusien arviointiläusuntojen perusteella valvontaviranomainen totesi, että koska maanalaisen paikoitusalueen rakentamista koskevan veloitteen aiheuttamien taloudellisten haittojen ja erään purettavaksi määrätyn rakennuksen purkukustannusten arvioidaan olevan yhteensä 8,6 miljoonaa Norjan kruunua ja kiinteistön arvon arvioidaan olevan 3,2 miljoonaa Norjan kruunua, Grunnsteinen AS ei saa kiinteistökaupassa taloudellista etua. Koska taloudellisten haittojen negatiivinen arvo ylittää oleellisesti kiinteistön positiivisen arvon, tähän päätelmään ei vaikuta mikään kohtuullinen virhemarginaali tai se, ettei tällaisten kiinteistöjen arvoa voida määrittää tarkasti. Valvontaviranomainen totesi kuitenkin, että Grunnsteinenin tekemän sitoumuksen arvon poikkeaminen oleellisesti kiinteistön arvosta voi tarkoittaa, että arviointiyrityksen määrittämä markkina-arvo on epävarma. Vaikka arviointiyrityksen määrittämiä arvoja olisi muutettu melko tuntuvasti, Grunnsteinenin ei kuitenkaan edellä mainitun huomattavan eron vuoksi katsottu saaneen etua.

Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen totesi, ettei kiinteistöjen A, B ja C siirtoon Grunnsteinenille sisältynyt ETA-sopimuksen 61. artiklan 1. kohdassa tarkoitettua valtiontukea. [3; 13.]

### 9.3.2 Pohdintaa tapauksen johdosta

Kirjoittaja on pohtinut joitain asioita tapauksen johdosta. Ensinnäkin, kiinteistökaupassa Grunnsteinen AS:lle Timen kunnan olisi pitänyt arvioida kauppahinta ja siihen liittyvät erityisvelvoitteet läpinäkyvämmiin valtiontukitukisäännökset huomioiden, kuin kunta oli alun perin tehnyt. Maakauppatiedonannon mukaan riippumattomien arvioijien on arvioitava erikseen erityisvelvoitteiden aiheuttama taloudellinen haitta, jolloin ne voidaan ottaa huomioon kauppahinnasta sovittaessa. Timen kunta ei ollut kuitenkaan tehnyt tätä kaikilta osin ja tämä johti komission tutkintaan. Arvioimalla erityisvelvoitteet alun perin riippumattoman asiantuntijan avustuksella, tämäkin asianosaisten kannalta raskas tutkinta olisi jäänyt tekemättä. Tapaus antaa kuitenkin hyvän esimerkin siitä, kuinka tietynlaisia maakauppatiedonannossa tarkoitettuja erityisvelvoitteita on mahdollista liittää tontinluovutus sopimuksiin.

## 9.4 Sipoon kunnan myymät kiinteistöt S-ryhmän uudelle logistiikkakeskukselle

### 9.4.1 Asian käsittely ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Sipoon kunnanvaltuusto päätti myydä noin 39 hehtaarin suuruisen alueen muodostavat kiinteistöt S-ryhmälle perustettavan yhtiön lukuun. Kiinteistöistä oli hankittu riippumaton, käyvän arvon mukainen hinta-arvio, joka sovittiin myös kauppahinnaksi. Tuo kauppahinta koostui kuitenkin peruskauppahinnasta ja lisäkauppahinnasta. Kiinteistöjen kauppahinta muodostui peruskauppahinnasta ja tietyin edellytyksin suoritettavasta lisäkauppahinnasta. Eräällä myytävistä kiinteistöistä oli Rudus Oy:n vuokraoikeus ja kiviainesten otto-oikeus. Kiinteistökauppa aiheutti Rudus Oy:lle riskin kiviainesten ottotoiminnan lopettamiseen ja siirtämiseen muualle sekä betonitoiminnan siirtoon. Kiinteistökaupan järjestelyihin kuului kauppakirjan lisäksi korvaussopimus S-ryhmän ja Rudus Oy:n välillä, mikäli kiviainessopimuksen mukainen mahdollisuus kiviainesten ottamiseen ei jatkossa olisi toteutunut sovitulla tavalla. Rudukselle maksettava korvaus perustui siis Ruduksen ja S-ryhmän väliseen korvaussopimukseen, jonka osapuoli Sipoon kunta ei ollut.

Edellä mainittu kauppakirjan lisäkauppahinta oli sidoksissa S-ryhmän ja Ruduksen väliseen ns. korvaussopimukseen. Lisäkauppahinnan maksaminen koostui seuraavista edellytyksistä: Kiinteistön kauppakirjan mukaan S-ryhmä vähentää kunnalle maksettavasta lisäkauppahinnasta määrän, jonka yhtiö joutuu korvaussopimuksen nojalla maksamaan Rudukselle, jos kiviainessopimuksen mukainen mahdollisuus kiviainesten ottamiseen ei toteudu sovitulla tavalla. Lisäksi, kauppakirjan mukaan S-ryhmä vähentää kunnalle maksettavasta lisäkauppahinnasta myös korvaukset, jotka S-ryhmä joutuu korvaussopimuksen nojalla maksamaan Rudukselle sillä perusteella, että Ruduksen uuden betoniaseman toiminnan käynnistyminen viivästyy. Korvausten määrä perustui pääosin osapuolten ”parhaaseen näkemykseen”.

Sipoon myyntipäätöksestä valitettiin Torpex Oy:n toimesta ja asia eteni aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Torpex Oy:n mukaan päätöksestä ei ilmennyt, että kunta olisi ennen päätöksen tekemistä selvittänyt, saattaako lisäkauppahinnan määräytymisperusteissa olla, siltä osin kuin se liittyy Rudukselle maksettaviin korvauksiin, kysymys unionin valtioneuvoston määräyksissä ja säännöksissä tarkoitetusta toimenpiteestä. Torpexin mukaan oli syytä epäillä, että Rudus saatettiin sopimusjärjestelyllä huomattavasti aiempaan asemaan.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Rudukselle maksettava korvaus perustuu yhtiön ja S-ryhmän väliseen korvaussopimukseen, jonka osapuoli Sipoon kunta ei ollut. Kunta ei myöskään välittömästi maksa kyseistä korvausta Rudukselle, vaan sen maksaa S-ryhmä. Yksinomaan korvaussopimuksen ehtojen perusteella tarkasteltuna kysymys ei siten ollut kunnan toimenpiteestä tai toimenpiteestä, joka on sen varoilla toteutettu. Arvioitaessa unionin valtioneuvoston määräysten ja säännösten soveltamista oli kuitenkin otettava huomioon se asiayhteys, jossa korvaussopimukseen perustuva korvaus Rudukselle toteutetaan. Useampaa peräkkäistä Sipoon kunnan toimenpidettä voitiin SEUT 107. artiklan 1. kohdan soveltamisen kannalta pitää yhtenä ainoana kunnan toimenpiteenä. Edellytyksenä valtioneuvoston toteutamiselle oli kuitenkin se, että Rudukselle mahdollisesti myönnetyn edun ja Sipoon kunnan tulonmenetysten välillä on riittävän suora yhteys. Korvaussopimus, kiviainessopimus ja nyt kysymyksessä ollut kiinteistön kauppa liittyivät kaikki samaan kokonaisjärjestelyyn, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa S-ryhmän logistiikkakeskuksen sijoittuminen Sipoon kuntaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vaikka kysymyksessä olleen korvauksen Rudukselle maksaa ensi kädessä S-ryhmä, korvaus tulee tosiasiallisesti rahoitettavaksi siitä kauppahintasaatavasta, joka kunnalle syntyy kiinteistön kaupan perusteella S-ryhmältä.

Asiassa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan voitu sulkea pois sitä, että kysymys oli SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdassa tarkoitettusta valtiontuesta.

Asiassa ei ollut todettavissa, että Rudukselle mahdollisesti aiheutuvia kielteisiä taloudellisia seurauksia ei olisi ollut käytännössä mahdollista yksilöidä tai selvittää niiden epävarmasta tai välillisestä luonteesta johtuen. Kunnan mukaan yhtiön mahdollisten vahinkojen määrä on neuvottelujen yhteydessä arvioitu kaikki vahingot huomioon ottaen, joten kunta on pitänyt mahdollisena etukäteen yksilöidä korvauksen määrään vaikuttavat seikat ja arvioida niiden taloudellisen vaikutuksen. Yksilöityä selvitystä tehdyistä arvioista tai niiden perusteista ei kuitenkaan kunnanvaltuuston päätöksessä tai oikeudenkäynnin aikanakaan esitetty.

Kunnanvaltuuston päätöksestä ei ilmennyt, että kunta olisi ennen päätöksen tekemistä selvittänyt edellä mainituin osin valtiontukimääräysten ja säännösten soveltumisen kysymyksessä olevaan toimenpiteeseen. Valtiontukimääräysten ja säännösten soveltumista ei myöskään oikeudenkäynnin aikana esitetyn selvityksen perusteella ollut mahdollista sulkea pois. Korkein hallinto-oikeus myös katsoi, että SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdan mukaiset edellytykset saattoivat täytyä toimenpiteen johdosta. Näiden seikkojen johdosta korkein hallinto-oikeus katsoi, että päätös syntyi virheellisessä järjestyksessä, jonka vuoksi se oli syytä kumota. [20.]

#### 9.4.2 Pohdintaa tapauksen johdosta

Tapauksen johdosta voidaan päätellä, että valtiontukisäännöksiä on aika mahdotonta sivuuttaa. Sellaiset erityisveloitteet kiinteistökaupassa, jotka vähentävät luovutuksensaajan vastattavaa, tässä tapauksessa Ruduksen toiminnan siirtäminen muualle ja sen aiheuttamat kustannukset, tulee arvioida luotettavasti valtiontukisäännökset huomioiden. Vaikka asiaa tutkittaessa voitaisiinkin todeta, ettei toimenpide sisällä ns. kiellettyä valtiontukea, ei se poista sitä tosiasiaa, että päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä. Ennen päätöksentekoa on oltava riittävät todisteet erityisveloitteiden vaikutuksista luovutettavan kiinteistön hinnoitteluun. Mikäli erityisveloitteiden aiheuttamia kustannuksia on mahdotonta arvioida ennen päätöksentekoa, on kenties kehitettävä sopimustekniikkaa joustavammaksi ja määrittää lopullinen kauppahinta vasta kun erityisveloitteiden kustannukset ovat selvillä.

## 9.5 Iitin kunnan myymä teollisuuskiinteistö

### 9.5.1 Asian käsittely ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Iitin kunnanhallitus oli vuonna 2009 päättänyt myydä erään vuonna 1945 rakennetun teollisuuskiinteistön. Ennen myyntiä järjestettiin suppea tarjouskilpailu, jonka aikana kunnalle tehtiin kaksi tarjousta. Kunnanhallitus päätti myydä Pajalan kiinteistön tehtyjen tarjousten perusteella X:lle 4 200 euron kauppahinnalla. Kiinteistön myyntiaika oli vain kuusi päivää. Myyntipäätöksestä valitettiin kunnan jäsenen toimesta ja asia eteni hallinto-oikeuteen. Kunnan jäsenen valitus perustui mm. väittämään, että kiinteistö oli myyty alihintaan ja oli näin laitonta tukea yritykselle.

Hallinto-oikeus kumosi kunnanhallituksen kiinteistön kauppaa koskevan päätöksen sekä kunnanhallituksen päätöksen muutoksenhakijan oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä. Hallinto-oikeus kumosi päätökset muun ohella maakauppatiedonannossa kuvatun menettelyn noudattamatta jättämisen vuoksi. Maakauppatiedonannon mukaan tarjous tulee olla riittävästi julkistettu, jolloin myyntihinta määräytyy markkina-arvon perusteella. Hallinto-oikeus katsoi, että tarjous on "riittävästi julkistettu", jos se on kohtuullisen pitkän ajan kuluessa (vähintään kaksi kuukautta) julkaistu useita kertoja valtakunnallisessa tai kansainvälisessä lehdistössä ja jos maa-alueiden ja rakennusten myynnin oletetaan kiinnostavan Euroopan tasolla tai kansainvälisellä tasolla toimivia sijoittajia. Hallinto-oikeus katsoi myös, että kohteesta olisi ollut saatavissa arvio, jos se todellisuudessa olisi haluttu hankkia. Kyseessä ei ollut mitenkään poikkeuksellinen teollisuuskiinteistö rakennuksineen.

Asia eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa hallinto-oikeuden päätös kumottiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hallinto-oikeus ollut arvioinut, täytyivätkö kiinteistökaupassa kaikki SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdassa mainitut valtiontuen edellytykset. Asiakirjoista ilmeni, että kaupan kohde oli huonokuntoinen vuonna 1945 rakennettu teollisuuskiinteistö, jonka sähkö-, vesi- ja viemärijärjestelmät ovat alkuperäiset ja häiriöalttiit. Vuonna 2008 kiinteistö oli kunnan omassa tilaselvityksessä listattu myytäviin kiinteistöihin sen suuren peruskorjaustarpeen vuoksi. Kunnanhallitus oli myös todennut, että kyseessä olevan kiinteistön toisella puolella olevalla ratapihalla ei ole enää teollisuusraiteita eikä tiloissa oleva toiminta voi tukeutua rautatiekuljetuksiin. Kiinteistön myyntiä valmisteltaessa arvioita kiinteistön käyvästä arvosta pyydettiin kahdelta kiinteistönvälittäjältä. Arvioita ei kuitenkaan saatu

hinnanarviointiin liittyvien rakennuksen kuntoa, rakennetta ja sijaintia koskevien epävarmuustekijöiden vuoksi. Kiinteistön käyttötarkoituksen osalta X (ostaja) oli ilmoittanut, että kiinteistöllä sijaitsevan rakennuksen ulkopuolinen alue toimii hänen raskaan kuorma-autokalustonsa säilytyspaikkana ja rakennus varastona.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiakirjoista ilmenevän selvityksen perusteella ei ollut todettavissa, että X (ostaja), joka kunnanhallituksen kysymyksessä olevassa päätöksenteossa oli valikoitunut kiinteistön ostajaksi, harjoittaisi sellaista taloudellista toimintaa ja toimisi sellaisilla jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla, että muiden SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdassa tarkoitettujen tukiedellytysten täytyessäkään tuella voitaisiin katsoa olevan artiklassa tarkoitettua vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan. Korkein hallinto-oikeus totesi edelleen, että Euroopan maakauppatiedonannossa kuvatun menettelyn noudattamatta jättämisestä ei vielä seuraa, että kysymys olisi unionin oikeudessa kielletystä valtiontuesta. Kun unionin valtioneuvoston sääntöjä sovelletaan vain toimenpiteisiin, jotka täyttävät kaikki SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdan mukaiset edellytykset, ei valtiontuen olemassaoloa voi perustaa yksinomaan maakauppatiedonannon mukaista menettelyä koskevien yleisten ohjeiden noudattamisen arviointiin. Näin ollen korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja hylkäsi kunnan jäsenen hallinto-oikeuteen tekemän valituksen kokonaisuudessaan. [19.]

#### 9.5.2 Pohdintaa tapauksen johdosta

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan syntyy yleensä silloin, jos alalla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Jo potentiaalinen mahdollisuus toimenpiteen vaikutuksesta yhteismarkkinoihin on katsottu täyttävän tämän ns. kauppavaikutuskriteerin. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei tämä kriteeri täyttynyt. Tapauksen johdosta voidaan päätellä, että maakauppatiedonannossa tarkoitettu ulkopuolinen arvio voidaan jättää tilaamatta tapauksissa, joissa voidaan katsoa, ettei ostaja harjoita sellaista taloudellista toimintaa ja toimi sellaisilla jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla, että muiden SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdassa tarkoitettujen tukiedellytysten täytyessäkään mahdollisella tuella voida katsoa olevan artiklassa tarkoitettua vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan. Avoimessa tarjouskilpailussa ostajaa ei tosin voida ennustaa, joten tämä koskee vain neuvottelumenettelyin luovutettavia kiinteistöjä, jolloin ostaja on etukäteen tiedossa.

## 10 Tiedonanto valtiontuen käsitteestä tekeillä

Valtiontukisäännöksiin on tulossa lähitulevaisuudessa pieniä muutoksia, jotka on hyvä tiedostaa. Euroopan komissio julkaisee lähiaikoina tuen käsitettä koskevan tiedonannon [36]. Tiedonanto koskee SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä. Tiedonannosta on jo julkaistu luonnos, jota on tässä opinnäytetyössäkin käytetty lähdemateriaalina. Julkaistava tiedonannon tarkoituksena on helpottaa valtiontuen käsitteen avoimempaa ja johdonmukaisempaa soveltamista Euroopassa. Luonnoksen mukaan komissio selventää tiedonannossa ainoastaan, miten se itse tulkitsee SEUT-sopimuksen määräyksiä EU:n oikeuskäytännön tai oman päätöksentekokäytäntönsä mukaisesti. [24.] Jo luonnosversion tekstissä viitataan lukuisiin oikeustapauksiin koskien valtiontukia. Tiedonantoluonnoksen loppumääräyksissä ilmoitetaan kumottavaksi ns. maakauppätiedonanto eli tuleva tiedonanto korvannee sen. Tiedonantoluonnoksessa mainitaan myös, että kyseinen tiedonanto korvaa valtiontuen käsitteeseen liittyvät mahdolliset päinvastaiset lausumat, jotka sisältyvät voimassa oleviin komission tiedonantoihin. Valtiontukisäännösten kanssa tekemisissä olevan on päätöksenteossaan syytä ottaa huomioon edellä mainitut seikat ja uudistus kokonaisuudessaan, jos tai kun sen virallinen versio julkaistaan.

## 11 Johtopäätökset

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuntien on tullut ottaa omaisuutensa luovuttamista valmistellessaan huomioon unionin valtiontukimääräysten ja säännösten vaikutus jo pidemmän aikaa. Käsitykseni mukaan Suomen suurimpien kuntien tontinluovutuspolitiikassa ollaan nykyisin melko valveutuneita EU:n valtiontukisäännöistä. Kyselyn perusteella oli kuitenkin nähtävissä, että joissain kunnissa valtiontukisäännöksiä ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä tulkitaan hieman eri tavoin, niitä ei tunneta tai ne on syystä tai toisesta sivuutettu. Nähdäkseni jotkut kunnat saattavat esimerkiksi ilmoittaa yrityksille luovuttamiensa kiinteistöjen päätöksissä ja muissa asiakirjoissa, että ”EU:n valtiontukisäännöt on huomioitu”, vaikka arviot kiinteistön markkinaehtoisuudesta olisi tehty täysin kunnan oman organisaation toimesta. Yrityksille luovutettavien kiinteistöjen hinnoittelun laatiminen ilman sen perustana käytettävää ulkopuolista arviota ei vakiintuneen säädösten tulkinnan mukaan kuitenkaan täytä asetettuja vaatimuksia. Säännöstenmukaisuus voidaan varmistaa

noudattamalla maakauppatiedonannon ja siihen liittyvän oikeuskäytännön sekä nykyisin myös kuntalain 130 §:n mukaisia periaatteita luovutettavien kiinteistöjen markkinaehtoisuuden määrittelyssä. Nähdäkseni kunnan omat laskelmat kiinteistön markkina-arvosta eivät oikeudessa kelpaa. Samalla logiikalla voisi myös kuvitella, että kunnan ostaessa tonttimaata tai rakennettuja kiinteistöjä yrityksiltä, on ostohinnan määrittämisen perustana käytettävä riippumatonta arviota. Tällaiset tapaukset lienevät kuitenkin harvinaisempia.

Suomen eri oikeusasteissa on ratkottu viimeisen kymmenen vuoden aikana monia valituksia valtioneuvoston päätösten huomioimatta jättämisestä kuntien tontinluovutus päätöksissä. Valituksissa on usein katsottu, ettei päätöksissä ole ilmennyt, onko valtioneuvoston päätökset huomioitu tai miten on huomioitu. Vain läpinäkyvillä menettelyillä voidaan varmistua, ettei epäilyksiä tukisäännösten rikkomisesta synny. Oikeuskäytännön perusteella on pystyttävä tarvittaessa myös todistamaan, miten kiinteistön markkina-arvo on riippumattomasti selvitetty. Tämän vuoksi ei siis ole haittaa, että asiakirjoissa mainittaisiin myös, miten luovutuksen markkinaehtoisuus on selvitetty. Myös Kuntaliitto suosittelee, että kunta varmistaisi, että kiinteistön kauppahintaan sisältyvä tuki yritykselle määritellään läpinäkyvästi sekä myönnetään valtioneuvoston ja määräysten edellyttämällä tavalla. Jos kunta laiminlyö velvollisuutensa ja jos kiinteistön kaupasta tehdään kunnallisvalitus sillä perusteella, ettei päätöksenteossa ole asianmukaisesti huomioitu valtioneuvoston merkitystä, päätös kumotaan menettelyvirheen vuoksi kuntalain 90 §:n 2. momentin perusteella [5]. Päätösten tekstejä ei myöskään ole mahdollista jälkikäteen täydentää hallinto-oikeutta tai komissiota varten. Voidaan siis todeta, että mitä tarkemmin valtioneuvoston päätöksiä tulkitsee, sen parempi oikeusturva, jos päätöksestä valitetaan. Pahimmassa tapauksessa valtioneuvoston päätökset voivat hidastaa kiinteistö- ja maakauppojen syntyä jopa useilla vuosilla.

Aiemmin tekstissä esitetyt oikeustapaukset, erityisesti *case Sipoo* ja *case Pori*, antavat osviittaa siitä, kuinka tarkkaa valtioneuvoston päätösten tulkinta voi tarkimmillaan olla. Useita eri kuntien viimeaikaisia yritystonttien luovutus päätöksiä tutkineena uskaltaisin väittää, että varsin merkittävä osa niistä olisi tukisäännösten nykytulokannan mukaan mahdollista kaataa kolmannen osapuolen toimesta. Muutamassa kyselyyn vastanneessa kunnassa ei käytetä ollenkaan ulkopuolisia arvioijia, joten jo tällä perusteella esimerkiksi näiden kuntien kaikki yritystonttikaupat ovat nähdäkseni kumottavissa. En kuitenkaan usko, että edellä mainitut kunnat ovat ainoita, joissa on



riski yritystonttikauppojen kaatumiseen. Luulenkin, että on myös muita kuntia, joissa tonttien luovutusperiaatteet eivät täytä tukisäännösten nykytulkintaa.

Tähän opinnäytetyöhön liittyvän kyselyn vastauksissa joidenkin kuntien virkamiehet kritisoivat sitä, että ulkopuoliset arviot tuntuvat osittain täysin turhilta menoeriltä. Joissain kunnissa katsottiin, että yrityksille tapahtuvissa luovutuksissa ulkopuoliset arviot ovat lähinnä tukeneet aikaisempaa hinnoittelua, mistä syystä niiden teettäminen nähtiin turhana menoeränä. Kenties on kuitenkin katsottu, että vain ulkopuolisten arvioiden avulla kuntien luovuttamien tonttien hinnoittelusta saadaan riittävän läpinäkyvää eikä synny epäilyksiä kilpailun vääristämisestä. Tukisäännösten vakiintunut tulkinta kansallisessa oikeudessamme on nähdäkseni kuitenkin niin armoton, ettei periaatteesta tilata ulkopuolinen arvio hinnoittelun pohjaksi kannattane lipsua. Samaa painottaa myös Kuntaliitto.

Jos tontteja luovutetaan tai vuokrataan enemmänkin yrityksille, voivat ulkopuolisiin arvioihin perustuvat vyöhykehinnoittelut olla hyvä tapa säästää pakollisissa arviointikustannuksissa. Näin kuntien ei tarvitse erikoisempia kohteita lukuun ottamatta tilata puolueettomalta arvioijalta hinta-arvioita yksittäisissä kohteissa. Jos vyöhykehinnoitteluihin lisätään asianmukainen hintojen ajantasaistamismenetelmä, niin katsoisin, ettei uusia arvioita vyöhykehinnoittelun perustaksi tarvitsisi tilata edes joka vuosi. Mielestäni vyöhykehinnoittelun päivittämistarpeen arvioimisessa tulisi seurata ensisijaisesti paikkakunnalla tapahtuvia maan (rakennusoikeuden) arvon muutoksia ja harkita asiaa niiden perusteella. Esimerkiksi Espoossa, jossa yrityksille luovutettavien tonttien hinnoittelun tavoitteena on käypä hinta, aihetta on lähestytty kuitenkin niin, että kaupunki on teettänyt konsultilla vyöhykehinnoittelun, jolla varmistetaan se, ettei tontteja myydä tai vuokrata alihintaan. Sen lisäksi kaupungin tonttiyksikössä seurataan yksityisten tekemiä kiinteistökauppoja ja kootaan niistä kauppahintatilastoja, joiden avulla vyöhykehinnoittelun karkeaan arvioon rakennusoikeuden markkina-arvosta voidaan tehdä tarvittaessa korjauksia kun valmistellaan jonkin tontin lopullista hinnoittelua. Kuten aiemmin on jo tullut mainittua, maan arvon muutokset eivät kaikkialla Suomessa ole yhtä nopeita kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla, joten sellaisilla paikkakunnilla markkinahintoja ei tarvitse seurata yhtä tarkasti kuin Espoo tekee.

Monia oikeustapauksia tutkineena, uskaltaisin sanoa, että vain kohtuullisen pieni poikkeama ulkopuolisen arvioijan määrittämästä kiinteistön markkina-arvosta voidaan

hyväksyä oikeudessa, jos ennakoilmoitusmenettelyä tai jotain poikkeusasetusta (esim. *de minimis*-tukimenettely) ei ole luovutuksen yhteydessä sovellettu. Nähdäkseni tämä poikkeama tarkoittaa komission tietyissä oikeustapauksissa ilmoittamaa arvon määrityksen pakollista liikkumavaraa. Koska markkina-arvo on luonteeltaan teoreettinen, on sen määrittämisessä sallittu jonkin verran mahdollista virhettä. Esimerkiksi Kuopiossa kyseistä asiaa on erään tontin vuokraamista koskevien valmisteluasiakirjojen mukaan lähestytty niin, että *vuokrattavan tontin arvo edustaa käypää markkina-arvoa arviolausunnon tarkkuusrajat huomioon ottaen* [40]. Tämän perusteella voisi päätellä, että kyseisessä tapauksessa vuokran perusteena oleva tontin vuokrahinta hinnoiteltiin todennäköisesti jonkin verran ulkopuolisen arvioijan määrittämää arvoa alemmaksi – kuitenkin niin, että pysyttiin kyseisessä arviossa ilmenevien tarkkuusrajojen sisällä. Jos samaa menetelmää käytettäisiin myytävien tonttien kohdalla, saattaisi hinnoittelu joissain tapauksissa täyttää kielletyn valtiontuen kriteerit, tontin arvosta riippuen.

Kuopion tapaus saattaa liittyä siihen, että monissa kunnissa tonttien myynti- ja vuokrahinnat pyritään pitämään kilpailukykyisinä muihin kuntiin nähden. Myös maapoliittiset syyt puoltavat usein sitä, että kunnan voi olla järkevää jarruttaa maan hinnan nousua. Maan hinnan jarruttamiseen pyrkiminen voi johtaa myös siihen, että tarjouskilpailuja kiinteistöjen myynnissä käytetään vain tarkasti harkiten jos luovutuksensaajalla ei ole niin suurta väliä. Huutokaupat johtavat tonttimarkkinoilla herkästi hintatason pysyvään nousuun, mitä ei asukkaiden ja yritysten kannalta voida pitää toivottavana [38]. Täältä kannalta katsoen hinnoittelun perustuminen riippumattomaan arvioon voi olla suositeltavampaa.

Joissain kunnissa saatetaan soveltaa ns. kohtuullisen käyvän hinnan periaatetta varmistamaan mm. sen, että maan hintataso pysyy kohtuullisena. Kun kohtuullista käypää hintaa käytetään luovutettaessa maata yrityksille, on se valtiontukinäkökulmasta hyväksyttävä ainakin silloin, jos siihen sovelletaan *de minimis*-tukimenettelyä. En kuitenkaan usko, että juuri missään kohtuullista käypää hintaa käyttävässä kunnassa niin tehdään, sillä kyselyn perusteella yksikään kunta ei ollut huomionnut *de minimis*-tukimenettelyn käyttöä tonttiensa hinnoittelussa. Kenties kohtuullista käypää hinnoittelua noudattavat kunnat ovatkin katsoneet, että pienehkö poikkeama markkinahinnasta voidaan hyväksyä. Myös valtiontukisääntöihin liittyvä oikeuskäytäntö hyväksyy jo aiemmin mainitun liikkumavaran maan hinnan tai arvon määrityksessä. Jos kohtuullinen käypä hinta määritellään jokaiselle luovutuksensaajalle

tai vuokraoikeuden haltijalle samoin laskukaavoin, niin miksi mikään taho valittaisi asiasta? Ehkä *de minimis*-tukimenettely loisi tässä asiayhteydessä (kohtuullinen käypä hinta) vain lisää turhaa byrokratiaa kunnan harteille. Täytyy kuitenkin muistaa, että kunnalla on muitakin keinoja vaikuttaa tonttimaan hintaan. Kuntaliiton kehittämispäällikkö Matti Holopaisen mukaan kunta voi omin toimin vaikuttaa kohtuulliseen tonttien hintatasoon huolehtimalla riittävästä tonttitarjonnasta. Tämä edellyttää Holopaisen mukaan kunnan vahvaa asemaa markkinoilla. Se taas edellyttää kunnan aktiivista raakamaan hankintaa ja oman maan kaavoittamista. [9.] On tietysti eri asia, onko edellä mainittuun poliittista tai asenteellista tahtoa.

Valtiontukisäännökset tarjoavat nykyisin melko hyvät mahdollisuudet mm. pk-yritysten tukemiseksi ryhmäpoikkeusasetuksen ansiosta. Tämän seikan on saattanut huomata myös Tampereen kaupunki, sillä sen maapoliittisten linjausten mukaan *kaupungin maanhankinta, kaavoitus ja infran toteuttaminen pyrkivät lisäämään erityisesti tuotantotoiminnalle ja pk-yrityksille osoitettua ja soveltuvaa tonttitarjontaa* [25]. Valitettavasti Tampereen virkamiehet eivät kuitenkaan vastanneet kyselyyni, joten edellä mainittu on vain arvailua. Pitkän aikavälin tarkastelu kuitenkin paljastaa, että juuri pk-yrityksiin syntyy eniten uusia työpaikkoja. Kyselyn perusteella oli kuitenkin jokseenkin yllättävää, ettei ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia tukia tonttien hinnoittelun yhteydessä ollut käytetty kuin yhdessä kyselyyn vastanneessa kunnassa. Mikäli jollain kunnalla on yksittäistapauksessa intressinä poiketa tontin hinnan markkinaehtoisuudesta ja tukea tällä tavoin elinkeinoelämää tai muuta toimintaa kunnan alueella, on ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen menettely nähdäkseni se, joka soveltuu tähän kansalliset säädöksemme huomioon ottaen parhaiten. Muun muassa tasapuolisen kohtelun vaatimus ja yhdenvertaisuusperiaate saattavat rajoittaa esimerkiksi *de minimis*-tuen käyttöä yksittäistapauksissa.

Kyselyn perusteella vain harvassa kunnassa oli reagoitu kuntalain lisävaatimukseen yrityksille luovutettavien tonttien vuokrissa. Kuntalain 130 §:n mukaan kunnat joutuvat käytännössä tarkastamaan yrityksille luovuttamiensa tonttien vuokria markkinahintaisiksi kymmenen vuoden välein tai muutoin huolehtia vuokrien markkinaehtoisuudesta. Kuntalain lisävaatimus koskee nähdäkseni lähinnä uusia ja uusittavia vuokrasopimuksia, sillä maanvuokralaki rajoittaa oleellisesti kuntien mahdollisuuksia tehdä muutoksia vanhoihin, meneillään oleviin vuokrasopimuksiin. Vanhojen vuokrasopimusten osalta kuntalain lisävaatimus tulee siis kysymykseen yleensä vasta niiden umpeuduttua. Kun kunnat aikanaan joutuvat tekemään muutoksia

tonttiansa vuokriin, saattaa tämä aiheuttaa yrityksissä vastarintaa, sillä paikoin vuokrankorotukset voivat olla erittäinkin tuntuvia. Esimerkiksi Helsingissä Crowne Plaza -hotellin vuokrasopimus umpeutuu muutaman vuoden kuluttua. 1970-luvun puolivälissä solmitun sopimuksen mukaan kaupungin omistaman hotellitontin vuosivuokra on tällä hetkellä noin 600 000 euroa. Tällä hetkellä markkinatasoinen tontinvuokra on kuitenkin hieman yli miljoona euroa vuodessa. Hotellia pyörittävän Restel Oy:n pääkaupunkiseudun ketjujohtajan mukaan 400 000 euron lisäkustannus edellyttäisi liki miljoonan euron lisämyyntiä, jotta yrityksen tulos pysyisi ennallaan. Tasapuolisen kohtelun vuoksi Helsinki joutunee kuitenkin nostamaan vuokraa. Kaupunki on pohdiskellut myös vaihtoehtoa myydä kyseinen tontti. [26.] Tapaus on hyvä esimerkki siitä, millaisia markkinavääristymiä tonttien vuokrissa voi olla. Helsingissä maan arvo on noussut huomattavasti indeksejä nopeammin.

Kuten työssä aiemmin mainittiin, EU-oikeudella on ristiriitatilanteessa etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden [32]. Maanvuokralaki rajoittaa kuntien mahdollisuuksia tehdä muutoksia vanhoihin, meneillään oleviin tontinvuokrasopimuksiin. Vuokrasopimuksissa tontin pääoma-arvo (jolla tarkoitetaan vuosivuokran perusteena olevaa vuokratontin arvoa) sidotaan kunnissa lähes poikkeuksetta elinkustannusindeksiin. Suomessa maan arvo nousee kuitenkin monin paikoin elinkustannusindeksin vaikutusta nopeammin, jolloin syntyy juuri aiemmin mainitun kaltaisia markkinavääristymiä. Eri vuosikymmenillä solmittujen tontinvuokrasopimusten vuosivuokrien ero voi siis olla kymmeniä tuhansia, joskus jopa satoja tuhansia euroja. Eikö silloin ole riskinä, että tietyllä ajanhetkellä selvästi markkinavuokraa alhaisempaa tontinvuokraa nauttiva yritys saa toimialueellaan muihin kilpailijoihin nähden etua, joka voi vääristää kilpailua? Eikö ole tällöin mahdollista, että jotkin ennen päivämäärää 1.5.2015 (kuntalain 130 §:n voimaantulo) maanvuokralain mukaan solmitut vuokrasopimukset ja valtioneuvoston päätökset ole tällöin keskenään ristiriidassa? Yritykset eivät tosin aina itse ole tontinvuokrasopimusten haltijoita, vaan tontti voi olla alun perin vuokrattu jollekin kiinteistösijoittajalle. Kiinteistösijoittaja perii tällöin vuokralaiseltaan oletettavasti markkinatasoista maapohjan (tontin) tai toimitilan vuokraa, kuten voittoa tavoittelevan yrityksen kuuluu, jolloin edellä mainitun kaltainen arvonnousun hyöty menee suoraan kiinteistösijoittajalle.

Kuten työstä on käynyt ilmi, säännösten tulkinta voi olla joskus hyvinkin hankalaa, silloin kun poiketaan maakauppatiedonannon mukaisista periaatteista kiinteistöjä myydessä. Tärkein sääntö, jonka valtioneuvoston päätöksen kanssa työtä tekevien on

ymmärrettävä, on se, että kaikkien SEUT-sopimuksen 107. artiklan 1. kohdassa ilmenevien valtiontuen kriteerien on täytyttävä, että kyse voi olla kielletystä valtiontuesta. Oikeuskäytännön tuntemus tulee sen sijaan tarpeelliseksi silloin, kun halutaan tietää, miten näitä kriteerejä tulkitaan. Euroopan tuomioistuimen synnyttämän, valtiontukisäännöksiin liittyvän, oikeuskäytännön tutkiminen helpottaa vaikeiden tulkintakysymysten ratkomista. Vakiintunutta oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa jo lähes poikkeuksetta sellaisenaan. Yksittäisten ennakkoratkaisujen kanssa täytynee kuitenkin jättää se mahdollisuus avoimeksi, että komissio pystyy muuttamaan ratkaisulinjaansa. Suomessa hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut perustuvat lähtökohtaisesti EU-oikeuteen ja aiempiin Euroopan tuomioistuimen oikeustapauksiin. Yksittäisten EU-oikeustapausten laajempi tulkinta on kuitenkin mielestäni erittäin vaikeaa, sillä tapauksiin liittyy yleensä omia erityisiä asianhaaroja. Tämän vuoksi useampi oikeustapaus sivuutettiin ja jätettiin huomioimatta tässä työssä, vaikka ne olivatkin hyvin informatiivisia. Sen sijaan vanhimpiin korkeimman hallinto-oikeuden valtiontukiratkaisuihin kannattaa mielestäni suhtautua pienellä varauksella, sillä kansallisten tuomioistuimien rooli valtiontukiasioissa on viime vuosina nähdäkseni selkiytynyt, josta on seurannut ratkaisulinjan yhtenäistyminen. Tähän lienee syynä vuonna 2009 julkaistu *komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa*.

## 12 Yhteenveto

Tämän työn aihe valikoitui Lappeenrannan kaupungin toiveesta selvittää, miten valtiontukisäännökset ja kuntalain 130 §:n asettamat lisävaatimukset on huomioitu muiden kuntien päätöksenteossa koskien yrityksille luovutettavien tai vuokrattavien tonttien hinnoittelua. Työn tavoitteeksi edellä mainitun ohella sovittiin myös, että opinnäytetyön tekijä selvittää, miten aihepiirin säädöksiä sovelletaan oikeuskäytännössä. Tarkempia vaatimuksia työlle ei sovittu. Koska Lappeenrannan kaupungissa oli aloitettu uuden maapoliittisen ohjelman laatiminen, oli työn tarkoitus toimia selvitystyönä koskien tonttien hinnoitteluperiaatteiden tarkastamista valtiontukinäkökulmasta katsottuna. Työnaikainen viestintä toimeksiantajan kanssa tapahtui lähinnä sähköpostitse. Tähän oli syynä se, ettei kirjoittaja asu toimeksiantajan, Lappeenrannan kaupungin alueella. Osittain tästäkin johtuen kirjoittaja sai tehdä työn melko itsenäisesti. Itsenäisestä työtavasta johtuen kirjoittaja on pyrkinyt työssään tarkastelemaan asioita melko objektiivisesta näkökulmasta.

Tämän opinnäytetyön aihetta ei ollut oikeastaan tutkittu aikaisemmin. Aiheeseen perehtyminen työn alussa tapahtui lähinnä Kuntaliiton ja Työ- ja elinkeinoministeriön tuottamiin valtioneuvoston dokumentteihin tutustuesssa. Tieto valtioneuvoston asioista, toisin sanoen säädökset ja niihin liittyvä oikeuskäytäntö, ovat internetissä melko hajallaan, mistä johtuen aiheeseen perehtyminen ja työn kokonaisuuden hahmottelu veivät aikaa. Työn edetessä kirjoittaja tutki lukuisia oikeustapauksia ja valikoi työhön niistä edustavimpia. Kyseiset tapaukset antavat lukijalle varmasti hyvän kuvan esimerkiksi siitä, mikä voidaan tulkita SEUT-sopimuksessa tarkoitetuksi valtioneuvoksi tai miten voidaan luotettavasti sulkea pois sopimuksessa tarkoitetun valtioneuvon mahdollisuus.

Kuntiin lähetetty kysely ja siihen tulleet vastaukset olivat myös antoisia tietolähteitä. Niiden avulla moni asia tuli helpommin ymmärretyksi kuin silloin, jos kyselyä ei olisi toteutettu ollenkaan. Toisaalta oli valitettavaa, etteivät kaikki suurimmat kunnat vastanneet kyselyyn. Olisi ollut mielenkiintoista tietää, miten Helsingissä, Tampereella tai Turussa valtioneuvoksisäännökset ja kuntalain lisävaatimukset on huomioitu niiden luovuttamien tai vuokraamien kiinteistöjen hinnoittelussa.

Uskoisinkin, että työhön on saatu koottua suurin osa asioista, jotka liittyvät valtioneuvoksisääntelyyn ja sen huomioimiseen kunnan myymien ja vuokralle luovuttamien kiinteistöjen hinnoittelussa. Luulisin, että työn avulla useat kuntien virkamiehet tai muut kuntaorganisaation henkilöt osaavat jatkossa paremmin kiinnittää huomiota siihen, miten valtioneuvoksisäännöt tulevat huomioiduiksi kuntien luovuttaessa tai vuokratessa omistamiaan kiinteistöjä. He saavat myös hyvän käsityksen siitä, mitä erityispiirteitä tontinluovutus päätöksissä ja vuokrasopimuksissa tai muissa niihin liittyvissä asiakirjoissa tulee huomioida, jotta tukisäännökset tulisivat niissäkin huomioiduiksi siten, että on paremmat mahdollisuudet välttyä valituksilta tai pitkiltä ja kalliilta oikeusprosesseilta. Uskon myös, että työ antaa uusia ajatuksia siitä, miten laillisia tukimenettelyjä voidaan hyödyntää kuntien päätöksenteossa jatkossa tehokkaammin. Koska Suomen kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia, työstä kannattanee poimia sellaisia asioita, jotka parhaiten soveltuvat käytettäviksi omassa kunnassa.

## Lähteet

- 1 Alkio, Mikko. 2010. Valtiontuet. Talentum Media Oy.
- 2 Birell, Annika. 2010. Keskisuurten kaupunkien tontinluovutuspolitiikka. Aalto-yliopisto.
- 3 EFTAn valvontaviranomaisen päätös N:o 343/09/KOL, Timen kunnan tekemistä kiinteistöjä N:o 1/152, 1/301, 1/630, 4/165, 2/70 ja 2/32 koskevista kiinteistökaupoista (Norja). 2009. Verkkodokumentti. EUR-Lex. <<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/?qid=1456409314598&uri=CELEX:E2009C0343>>. 23.7.2009. Luettu 26.2.2016.
- 4 EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. 2016? Verkkodokumentti. Finlex. <<http://eu-opas.finlex.fi/1-eu-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/1-6/>>. Luettu 19.2.2016.
- 5 EU:n valtiontuki kiinteistökaupassa.2015. Verkkodokumentti. Kuntaliitto. <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kiinteistonkauppa/valtiontuki-kiinteistonkaupassa/Sivut/default.aspx>>. 2.9.2015. Luettu 8.3.2016.
- 6 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2015. Verkkodokumentti. Euroopan unionin neuvosto. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/fi/pdf>>. Luettu 22.2.2016.
- 7 HE 268/2014.
- 8 Holopainen, Matti. 2007. Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Maankäyttö 3/2007, s.10-13.
- 9 Holopainen, Matti. 2016. Kehittämispäällikkö, Kuntaliitto. Sähköpostikeskustelu 21.3.2016.
- 10 Huikko, Katariina. 2015. EU:n valtiontukisäännösten huomioiminen kunnallisessa päätöksenteossa – erityisesti kuntalain kiinteistönluovutusta koskevassa sääntelyssä. Verkkodokumentti. Kuntaliitto. <<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2015/kuntien-kielletty-tuki/Documents/S-Huikko-Valtiontukikoulutus%20-%20270815-%20Kuopio.pdf>>. 27.8.2015. Luettu 24.2.2016.
- 11 Huikko, Katariina. 2016. EU:n valtiontukisäännökset ja maanvuokra. Kuntaliitto. Maanvuokrapäivä 21.1.2016.

- 12 Kansallinen lainsäädäntö. 2016. Verkkodokumentti. Työ- ja elinkeinoministeriö. <[https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/eu\\_n\\_valtiontukisaantely/valtioneutuksien\\_saannot/kansallinen\\_lainsaadanto](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/eu_n_valtiontukisaantely/valtioneutuksien_saannot/kansallinen_lainsaadanto)>. 10.2.2016. Luettu 8.3.2016.
- 13 Kehotus huomautusten esittämiseen valvonta- ja tuomioistuinsopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti Timen kunnan tekemiin, kunnan alueella sijaitsevia kiinteistöjä N:o 1/152, 1/301, 1/630, 4/165, 2/70 ja 2/32 koskeviin kiinteistökauppoihin liittyvästä valtiontuesta. 2008. Verkkodokumentti. EUR-Lex. <[http://eurlex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/?qid=1451485523734&uri=CELEX:E2008C0605\(02\)](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/?qid=1451485523734&uri=CELEX:E2008C0605(02))>. Luettu 25.2.2016.
- 14 Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti. 2014. Verkkodokumentti. EUR-Lex. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0651>>. 17.6.2014. Luettu 5.2.2016.
- 15 Komission tiedonanto - Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista. 1997. Verkkodokumentti. EUR-Lex. <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0710\(01\):FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0710(01):FI:HTML)>. 10.7.1997. Luettu 15.1.2016.
- 16 Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa. 2009. Verkkodokumentti. EUR-Lex. <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0409\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0409(01))>. 9.4.2009. Luettu 29.2.2016
- 17 Koponen, Ville. 2015. Sosiaalinen asuntotuotanto ja valtiontukisääntely. Verkkodokumentti. Työ- ja elinkeinoministeriö. <[www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2015/kuntien-kielletty-tuki/Documents/S-Koponen-Valtiontukikoulutus-27082015-Kuopio.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2015/kuntien-kielletty-tuki/Documents/S-Koponen-Valtiontukikoulutus-27082015-Kuopio.pdf)>. 27.8.2015. Luettu 7.3.2016.
- 18 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, 1998/2015. 2015. Verkkodokumentti. Korkein hallinto-oikeus. <<http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1436430163063.html>>. 13.7.2015. Luettu 17.3.2016.
- 19 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, KHO:2012:105. 2012. Verkkodokumentti. Finlex.



- <<http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2012/201203326>>. 30.11.2012.  
Luettu 3.4.2016.
- 20 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, KHO:2015:72. 2015. Verkkodokumentti. Korkein hallinto-oikeus.  
<<http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1431348841412.html>>. 13.5.2015. Luettu 9.3.2016.
- 21 Kunnan kiinteistökauppa.2015. Verkkodokumentti. Kuntaliitto.  
<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kiinteistonkauppa/Sivut/default.aspx>>. 19.3.2015. Luettu 12.3.2016.
- 22 Kuntalaki 410/2015.
- 23 Kuntien tontinluovutus ja valtioneuvoston huomioinnon toteuttaminen. 2014. Verkkodokumentti. Kuntaliitto.  
<[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkkopaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/tontin-luovutus-valtioneuvosto.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkkopaat/maapolitiikan_opas/Sivut/tontin-luovutus-valtioneuvosto.aspx)>. 13.5.2014.  
Luettu 3.3.2016.
- 24 Luonnos: Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukien käsitteestä. 2014. Verkkodokumentti. Euroopan komissio.  
<[http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/draft\\_guidance\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_fi.pdf)>. Luettu 25.2.2016.
- 25 Maapolitiikan linjaukset 2014 -2017. 2014. Verkkodokumentti. Tampereen kaupunki.  
<<http://www.tampere.fi/liitteet/m/zwq9DaZdE/maapolitiikanlinjaukset20142017.pdf>>. 17.3.2014. Luettu 25.3.2016.
- 26 Miljoona euroa maahan vuokrana – hotellialalla toivotaan kohtuullistamista. 2015. Verkkodokumentti. YLE.  
<[http://yle.fi/uutiset/miljoona\\_euroa\\_maahan\\_vuokrana\\_hotellialalla\\_toivotaan\\_kohtuullistamista/8311349](http://yle.fi/uutiset/miljoona_euroa_maahan_vuokrana_hotellialalla_toivotaan_kohtuullistamista/8311349)>. 17.9.2015. Luettu 1.4.2016.
- 27 Miten valtiontukisääntöjä sovelletaan?. Verkkodokumentti. Työ- ja elinkeinoministeriö.  
<[https://www.tem.fi/files/34684/Miten\\_valtioneuvoston\\_saaantoja\\_sovelletaan.pdf](https://www.tem.fi/files/34684/Miten_valtioneuvoston_saaantoja_sovelletaan.pdf)>. Luettu 13.3.2016.
- 28 Mitä on valtiontuki ja miten sitä sovelletaan?. 2016. Verkkodokumentti. Työ- ja elinkeinoministeriö.<[https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/eu\\_n\\_valtioneuvoston\\_saaantely/mita\\_on\\_valtioneuvoston\\_tuki\\_ja\\_miten\\_sita\\_sovelletaan](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/eu_n_valtioneuvoston_saaantely/mita_on_valtioneuvoston_tuki_ja_miten_sita_sovelletaan)>. 10.2.2016. Luettu 18.2.2016.

- 29 Opas de minimis -tuista. 2015. Verkkodokumentti. Työ- ja elinkeinoministeriö.<[https://www.tem.fi/files/42606/6\\_2015\\_de\\_minimistuki\\_30032015.pdf](https://www.tem.fi/files/42606/6_2015_de_minimistuki_30032015.pdf)>. Luettu 13.1.2016.
- 30 Parikka, Julius & Siikavirta, Kristian. 2010. EU:n valtioneuvoston päätökset. Edita Publishing Oy.
- 31 Raitio, Juha. 2010. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum Media Oy.
- 32 Sirkjärvi, Jaakko. 2012. Oikeusopinperusteet -kurssin luentomateriaali. Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- 33 Tuomela, Anni. 2012. Viranomaisen harkintavalta, harkintavallan rajaaminen ja yleiset periaatteet. Verkkodokumentti. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta.  
<<http://www.helsinki.fi/oikeustiede/oppiaineet/hallinto-oikeus/Julkisoikeus/9.10.%20harkintavalta%20ja%20periaatteet%206.pdf>>. 9.10.2012. Luettu 5.2.2016.
- 34 Vahtera, Eeva. 2012. SGEI-palvelut ja niiden sääntely. Verkkodokumentti. Työ- ja elinkeinoministeriö.  
<[https://www.tem.fi/files/32155/Liite\\_6\\_Vahtera\\_Eeva\\_TEM.pdf](https://www.tem.fi/files/32155/Liite_6_Vahtera_Eeva_TEM.pdf)>. 15.2.2012. Luettu 28.2.2016.
- 35 Vahtera, Eeva. 2014. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja yleinen de minimis -tukiasetus. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja yleinen de minimis -tukiasetus. Verkkodokumentti. Työ- ja elinkeinoministeriö.  
<[https://www.tem.fi/files/41449/esitys\\_eeva\\_vahtera.pdf](https://www.tem.fi/files/41449/esitys_eeva_vahtera.pdf)>. 6.11.2014. Luettu 14.2.2016.
- 36 Vahtera, Eeva. 2015. Uudistuneet EU:n julkista tukea koskevat säännöt - uudistuksen tausta, tavoitteet sekä haasteet. Verkkodokumentti. Kuntaliitto.  
<<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2015/valtioneuvostonseminaari/Documents/vahtera.pdf>>. Kuntaliiton valtioneuvostonseminaari 3.3.2015. Luettu 4.3.2015.
- 37 Valtiontuki. 2016. Verkkodokumentti. Euroopan komissio.  
<[http://ec.europa.eu/competition/consumers/government\\_aid\\_fi.html](http://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_fi.html)>. Luettu 22.3.2016.
- 38 Virtanen, Pekka Veikko. 2000. Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- 39 Unionin tuomioistuimen tuomio, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG vastaan BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH.

Ennakkoratkaisupyyntö: Landgericht Berlin – Saksa, Asia C-239/09. 2010.

Verkkodokumentti. EUR-lex.

<[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009C0239&from=EN)

[lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009C0239&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009C0239&from=EN)>.

Luettu 27.2.2016.

- 40 Yritystontin 297-31-20-3 (Kranaattikuja 4) vuokraaminen / Kiinteistö Oy Kuopion Terminaali, Kuopion kaupungin kaupunkirakennelautakunnan pöytäkirja, Asianro 7170/10.00.02.01/2015. 2015. Kuopion kaupunki. Luettu 10.4.2016.

Liite. Kyselylomake

### **Valtiontukisäännösten vaikutukset tonttien hinnoitteluperiaatteisiin**

1. Kuka tai mikä taho tekee yksittäisten tonttien markkina-arvojen määrittäykset tai vyöhyke-/aluehinnoittelut? (Esim. konsultti, naapurikunnan virkamies)
  2. Kuinka usein tonttien vyöhyke-/aluehintoja (esim. kiinteät listahinnat, jotka on sidottu indeksiin) päivitetään?
  3. Onko vyöhykehinnoittelu tulossa käyttöön tulevaisuudessa myös liike- ja teollisuustonteille (jos ei jo ole)?
  4. Millä tavoin tonttien vuokrat pysyvät markkinatasolla ja miten tämä ilmenee uusissa vuokrasopimuksissa?
  5. Miten valtiontukisäädökset ovat vaikuttaneet AO-tonttien hinnoitteluun/hinnoittelu-periaatteisiin, jos luovutuksensaajana on valtiontukisäädösten tarkoittama kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys?
  6. Huomioidaanko tonttien hinnoittelussanne vähämerkityksisen tuen (de minimis -tuki) menettelyä tai onko sitä harkittu otettavaksi käyttöön? Jos sovelletaan, niin millaisissa tapauksissa?
  7. Huomioidaanko tonttien hinnoittelussanne ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia periaatteita tai onko niitä harkittu otettavaksi käyttöön tonttien hinnoittelussa?
- Kysymykset 8. ja 9. ovat niille kunnille, joissa ryhmäpoikkeusasetus on jollain tasolla huomioitu tonttien hinnoittelussa**
8. Mitä ryhmäpoikkeusasetuksen tukimuotoja on sovellettu tai on harkittu otettavaksi käyttöön tonttien hinnoittelussa? (Esim. pk-yrityksille myönnettävä tuki)

9. Onko tonttien hinnoitteluperiaatteissanne erillisiä ohjeistuksia, joissa tontin alihinnoitteluna myönnetty tuki on lähtökohtaisesti mahdollista ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti?

Kysymykset 10., 11. ja 12. liittyvät tapauksiin, joissa kunta luovuttaa tontin ARA:n tukemaan asuntotuotantoon käypää markkinahintaa alemmalla hinnalla niin sanottuna SGEI-tukena, ARA-tuen liitännäisenä.

10. Vuokrataan vai myydäänkö tontti sosiaaliseen asuntotuotantoon? Onko eroja luovutuksensaajien (=palveluntarjoajien), kuten esimerkiksi kunnan omistaman kiinteistöyhtiön ja normaaleilla markkinaehdoilla toimivan yrityksen välillä?

11. Onko sosiaalisen asuntotuotannon tonttien hinnoittelussa eroja luovutuksensaajien (=palveluntarjoajien) välillä, kuten esimerkiksi luovutus kunnan omistamalle kiinteistöyhtiölle suhteessa normaaleilla markkinaehdoilla toimivaan yritykseen?

12. Onko tonttien hinnoittelussanne huomioitu muiden yleishyödyllisten sosiaalisten palvelujen kuin sosiaalisen asuntotuotannon (ARA-hankkeet) tukemista SGEI-sääntelyn puitteissa?

13. Ovatko valtiontukisäännökset vaikuttaneet tonttien luovutusmuotojen (myynti ja vuokraus) suhteeseen (eli kuinka paljon niitä on suhteessa toisiinsa)? Jos ovat, niin miksi?

14. Onko kunnassanne vireillä olevia tai päättyneitä oikeustapauksia liittyen valtiontukisäännöksiin tonttien hinnoittelussa?