



Antero Aaltonen

Kaupanteon ja hinnanmäärityksen tulisi olla läpinäkyvää ja hinnoittelun tulisi perustua objektiivisiin hintavertailuihin, jotta ei synny epäilyksiä kilpailun vääristämisestä.

Kuntien yritystuet ja maapolitiikka

Matti Holopainen

Säädösten tarkoituksena on varmistaa se, että kiinteistöjen osto- tai myyntihinnat muodostuvat markkinaehtoisesti eikä niihin sisälly liian alhaisen myyntihinnan tai liian korkean ostohinnan muodossa yrityksille kanavoituvaa tukea, joka voi vääristää kilpailuolosuhteita markkinoilla.

Kunnan maanhankintaa ja tontinluovutusta on perinteisesti lähestytty maankäytön sekä asunto- ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta. Niissä tapauksissa, joissa kaupan toisena osapuolena on yritys (yksityinen tai julkinen) asiaa tulisi arvioida myös kilpailupolitiikan näkökulmasta. Painetta tähän suuntaan lisäävät eräät EU:n komission ratkaisut, joilla on otettu kantaa siihen, vaikuttaako kuntien kiinteistökauppoihin sisältyvä ali- tai ylihinnointelu markkinoilla kilpailua vääristävästi. Komission päätöksillä ja EY:n tuomioistuimen ratkaisuilla voi olla laajempaakin merkitystä kuntien elinkeino- ja maapolitiikan sisältöön.

EU:n kilpailupolitiikan keskeisenä lähtökohtana on terveen kilpailun edistäminen sisämarkkinoilla. Toimivien markkinoiden katsotaan alentavan hintoja, parantavan laatua ja lisäävän kuluttajien valinnanmahdollisuuksia. Kuntien ja yritysten keskinäiset maakaupat kuuluvat EY:n valtioneuvoston sääntelyyn piiriin. Säädösten tarkoituksena on varmistaa se, että kiinteistöjen osto- tai myyntihinnat muodostuvat markkinaehtoisesti, eikä niihin sisälly liian alhaisen myyntihinnan tai liian korkean ostohinnan muodossa yrityksille kanavoituvaa tukea, joka voi vääristää kilpailuolosuhteita markkinoilla.

EY:n valtiontukisääntöjen soveltaminen kuntasektorilla

Valtiontukia koskevat yleiset reunaehdot määrittellään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87–89 artikloissa. Säännöt koskevat kaikkia toimenpiteitä, joissa julkinen sektori – kunnat mukaan lukien – myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Tuen myöntäminen on kiellettyä silloin, kun seuraavat neljä kriteeriä täyttyvät:

- julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin
- etu on valikoiva, ts. se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
- toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan
- toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.

Tuen käsite on laaja. Myönnettävän tuen ei tarvitse olla rahasuoritus. Maa-alueiden ja rakennusten hinnoittelun ohella myös kunnan myöntämät avustukset, laina- ja takausjärjestelyt, korkoedut sekä pääomarahoiutus kuuluvat valtiontukisääntelyn piiriin. Samoin julkisen palvelun (esim. tilat, kunnallistekniikka, vesi- ja jätevesi) tarjoaminen yritykselle markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla voidaan katsoa valtiontueksi. Alueellisten ja paikallisten viranomaisten laajakaista-investointeja on myös arvioitu valtiontukisääntöjen näkökulmasta.

Pääsäännön mukaan valtiontukitoimenpiteet tulee ilmoittaa (”notifioida”) etukäteen Euroopan komissiolle. Ennen komission hyväksyntää vallitsee täytäntöönpanokielto. Komissio arvioi tukitoimenpiteiden sopivuuden yhteismarkkinoille ns. soft-lainsäädännön perusteella (suuntaviivat, puiteasiakirjat, tiedonannot).

Valtiontukea voidaan tietyissä tilanteissa myöntää myös ilman komission ennakkohyväksyntää. Ensinnäkin tukea voidaan myöntää ns. vähämerkityksellisenä tukena (de minimis). Kaikkien viranomaisten myöntämän tuen määrä tulee tällöin rajoittaa enintään 200 000 euroon yritystä kohti kolmen verovuoden aikana. Tämän lisäksi tukia voidaan myöntää myös ns. ryhmäpoikkeusasetusten nojalla. Ryhmäpoikkeukset koskevat mm. eräitä alueellisin ja työllisyysperustein myönnettäviä tukia, koulutustukia, tutkimus- ja kehitystoimintaan myönnettäviä tukia sekä pk-yrityksille myönnettäviä tukia.

Valtiontukisääntöjen valvonta on

komission tehtävänä. Myös kansallinen tuomioistuimisto on toimivaltainen viranomaisarvioimaan ennakoilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Kansallisella tasolla valtiontukiasioita hoitaa Kauppa- ja teollisuusministeriö, jolla on konsultoituva rooli suhteessa kuntiin ja yrityksiin. Komission käsittelyyn valtiontukiasiat tulevat tuki-ilmoitusten lisäksi mahdollisten kanteluiden kautta. Kanteluiden määrä lisääntyy jatkuvasti. Kantelijoina ovat useimmiten tukea saaneiden yritysten kilpailijat.

Ilman komission hyväksyntää käyttöön otettu tuki on laitonta. Virheellisin perustein maksetut valtiontuet peritään korkoineen tukea saaneilta yrityksiltä. Takaisinperintä voidaan toteuttaa takautuvasti 10 vuotta tuen myöntämisen jälkeen. Perintävastuu on jäsenvaltioilla. KTM:ssä on vireillä perintää koskevan kansallisen lainsäädännön muutos, jolla

”Komission ohjeistuksen mukaisen linjan omaksuminen tarkoittaisi käytännössä kuntien maapolitiikan uudelleenarviointia yritysten kanssa tehtävien kiinteistökauppojen osalta.”

perintävastuu ja siten myös perintään liittyvät riskit siirtyvät tukea myöntäneelle taholle – käytännössä siis myös kunnalle. Alustava lakiluonnos oli viime syksynä lausuntokierroksella. Lakiesitys annettaneen uudelle eduskunnalle pian vaalien jälkeen.

Maan ja rakennusten myynti

Euroopan yhteisön perustamissopimus sitoo kaikkia jäsenmaita. EU:n komissio antoi v. 1997 perustamissopimuksen artikloja tulkitsevan tiedonannon, jossa se määrittelee ne menettelytavat, joita noudattamalla jäsenmaat voivat välttää valtiontukirikien realisoitumista maa-alueiden ja rakennusten myynnin yhteydessä (97 C 209/03). Näiden periaatteiden mukaan maan myynnin tulisi perustua avoimeen, ”riittävästi julkistettuun” tarjouskilpailuun tai riippumattoman ulkopuolisen asiantuntijan arvioon. Ks. Komission tiedonanto: [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).

EU:n valtiontukisääntöjä ei ole julkisten maa-alueiden myynnin osalta tietyvästi vielä jouduttu soveltamaan

Suomessa. Ennakkotapaus löytyy kuitenkin Ruotsista, missä Åren kunta oli v. 2005 myynyt kulutushyödykkeitä myyvälle Konsum Jämtland ekonomisk förening -nimiselle osuuskunnalle maa-alueen alle markkinahinnan. Komissiolle tehdyn kantelun mukaan Lidl Sverige KB teki samasta maa-alueesta (liiketontti) 6,6 miljoonan kruunun virallisen tarjouksen. Åren kunta myi tontin kuitenkin Konsumille 2 miljoonan kruunun kauppahinnasta. Virheellisin perustein maksetun valtiontuen oletettu määrä on siten 4,6 miljoonaa kruunua (C35 /2006). Komissio katsoo kauppahinnan ja Lidlin tarjoushinnan erotuksen suoraksi toimintatueksi Konsumille. Komission perustelut nojaavat edellä mainitun tiedonannon ohjeisiin. Suomalaisista kunnista löytyy lukuisia vastaavia esimerkkejä tonttikaupoista, joissa myyntiprosessi ja hinnoittelu eivät noudata komission tiedonannossa esitettyjä periaatteita.

Maan osto

Em. komission tulkintatiedonanto koskee vain julkisten maa-alueiden ja rakennusten myyntiä, mutta kielletyn tuen periaatetta sovelletaan yhtälailla ostojen yhteydessä tapahtuvaan ylihinnoitteluun. Tästä löytyy myös

suomalainen esimerkki Karkkilasta. Komissio velvoitti päätöksellään (C37 /2004) Suomen valtion perimään Componenta Oyj:ltä Karkkilan kaupungin sille komission mielestä laittomasti myöntämää valtiontukea. Komission päätöksen kohteena on Karkkilan kaupungin ja Componentan välinen kiinteistösiirtoyhtiön kauppa, jolla Karkkilan kaupunki osti ennestään jo puoliksi omistamansa Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:n osakekannan toiselta osakkaalta Componenta Oyj:ltä. Yhtiö omistaa mm. maa-alueita. Kauppahinta (2,4 miljoonaa euroa) koostui osakkeista ja lainajärjestelyistä. Komission päätöksen mukaan kauppahintaan sisältyy EY:n sääntöjen vastaista valtiontukea mm. maa-alueiden hinnan yliarvostuksen muodossa ja se tulee periä kokonaisuudessaan ja korkoineen takaisin Componentalta.

Komission ohjeiden ja tapausten arviointia

EY:n valtiontukisääntöjen tulkitseminen on vaikeaa. Perustamissopimuksen määräykset ja komission tiedonanto tunnetaan Suomessa huonosti. Ohjeet ovat epäselviä ja vaikeasti tulkittavia. Markkinahinnan määrittäminen on vaikeaa, jos alueella

ei ole toimivia kiinteistömarkkinoita ja potentiaaliset ostajat ovat jo etukäteen tiedossa. Markkinahinnan määrittely on myös vaikeaa, mikäli yritys ostaa itse tilat, joissa se toimii vuokralaisena.

Kansallisella tasolla ei ole mahdollista laatia omia tulkintoja komission tiedonannosta. Valtiontukiasioissa joudutaan jatkossakin elämään komission ja EY:n tuomioistuimen päätösten varassa. Componenta Oyj on valittanut komission päätöksestä EY:n tuomioistuimeen. Ären kunnan tapauksessa komissio on antanut Ruotsin valtiolle kehotuksen huomautusten esittämiseen. Mikäli komission lopullinen päätös ei tyydytä Konsumia, tätäkin tapausta käsiteltäneen jatkossa EY:n tuomioistuimessa. Lopputulos molempien tapausten osalta on epäselvä, mutta tähänastiset vaiheet osoittavat kuitenkin selvästi kuinka tiukka ja ehdoton komission linja on valtiontukitapausten arvioinnissa.

Sellaisessa tilanteessa, jossa kiinteistökauppa tehdään kunnan ja yrityksen (yksityinen tai julkinen yritys) välillä ja ko. yritys toimii omalla toimialallaan kansainvälisillä markkinoilla, kolme ensimmäistä valtiontukikriteeriä täyttyy yleensä automaattisesti. Näin ollen esim. vähittäis- ja tukkukaupan, teollisuusyritysten, rakennusliikkeiden ja kiinteistösijoitusyhtiöiden ollessa kaupan osapuolina, kuntien tulisi arvioida kauppoja myös valtiontukisääntöjen näkökulmasta. Arvioinnin keskeiseksi kysymykseksi nousee tällöin neljäs kriteeri, ts. se, vaikuttaako kauppa vääristävällä tavalla markkinoihin. Komissio arvioi tätä asiaa myyntiprosessin ja hinnoittelun näkökulmasta:

Miten kauppahintaan on päädytty? Onko myyntiprosessi avoin ja hinnoittelu luotettavalla pohjalta? Markkinoiden oikean hintatason määrittely edellyttää komission tiedonannossa tarkoitettua avointa, ”riittävästi julkistettua” tarjouskilpailua tai ”yhden tai useamman riippumattoman arvioijan” luotettavaa arviota. Mikäli myyjänä on kunta tai valtio ja ostajana yritys, tätä menettelytapaa voidaan hyvin noudattaa. Komissio on viitannut samoihin arviointimenettelyihin myös Componentan tapauksessa, jossa kunta oli ostajan roolissa.

Mikä on sitten oikea hinta valtiontukisääntöjen näkökulmasta? Komission kriteerien mukaan toi-

menpide vääristää kilpailua, mikäli ostohinta ylittää markkinoilla samaan aikaan vastaavista maa-alueista tai rakennuksista maksettujen hintojen tason. Komission tiedonannon mukaan ”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”.

Ohje antaa viitteitä sen suhteen, tulisiko esimerkiksi kaavoittamattoman maan hinnan arvioinnissa käyttää pohjana raakamaan toteutuneita kauppahintoja vai spekulatiivisia tuotto-odotuksia. Kauppahintatilaston tiedot muodostavat yhden luotettavan pohjan vertailujen tekemiselle. Komission markkinahintatulkinta ei näyttäisi poikkeavan olennaisesti lu-

”Kaupanteon ja hinnanmäärityksen tulisi olla läpinäkyvää ja hinnoittelun tulisi perustua objektiivisiin hintavertailuihin. Komission päätösten perusteella paineet tähän suuntaan kasvavat.”



Antero Aaltonen

Matti Holopainen

nastuslain mukaisesta täyden korvauksen periaatteista.

Lunastuslain (603/1977) mukaan:

”Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus).” (29§)

”Jos se yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan «omaisuuden» arvoa, korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta.”

”Kun valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon. Se osa arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, luetaan korvauksensaajan hyväksi.” (31§).

Valtiontukisääntöjen vaikutuksia kuntien elinkeino- ja maapolitiikkaan

Ylipäänsä vaikuttaa siltä, että valtiontukisäädökset tunnetaan kunnissa huonosti ja koulutukselle on tarvetta. Ryhmäpoikkeusten ja de minimis -sääntöjen osalta asioista on tiedotettu mm. TE-keskusten kautta ja kunnat ovat olleet yleisellä tasolla tietoisia tukiriskien olemassaolosta. Maapolitiikan puolella asiaa lienee vähemmän pohdittu. Toisinaan myös EU:n rooliin ja ohjeisiin suhtaudutaan kentällä välinpitämättömästi. Kiinteistöjen myyntiä ja hinnoitteluperiaatteita on totuttu pitämään puhtaasti kansallisina, kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvina asioina (”maan tapa”). Yritykset eivät ole olleet toistaiseksi kiinnostuneita koko asiasta, vaikka takaisinperintäriskit kohdistuvat nimenomaan yrityksiin.

Ären ja Karkkilan tapaukset

osoittavat, että valtioneuvoston tulisi huomioida kuntien kiinteistökaupoissa. Nykykäytännön mukaan kunnat myyvät kaavoitettuja liike- ja teollisuustontteja tai rakennuksia yrityksille pääosin suoralla neuvottelumenettelyllä. Tämä jättää tulokinnanvaraa sen osalta, onko hinta oikea ja menettely kaikkien potentiaalisten ostajien kannalta tasapuolinen.

Käsittelyssä olevien tapausten valossa näyttäisi siltä, että valtioneuvoston soveltamisen ”harmaalla alueella” voi olla useitakin tulokinnanvaraisia kuntien kiinteistökauppoja. Mikäli joku osapuoli käynnistäisi näistä kantelullaan komission tutkinnan, sen lopputulos olisi epävarma. EY-tuomioistuimen ratkaisut puuttuvat toistaiseksi. Komission linja näyttää ennakkotapausten perusteella kuitenkin tiukalta. Kantelusta seuraava komission tutkinta ja päätös siirtää todistustaakan yleensä vastaajille. Komission tutkinta ei kuitenkaan keskeytä lainvoimaisten päätösten toimeenpanoa. Toisaalta – mikäli joku kantelisi ja kantelu menestyisi – kunta saisi tai mahdollisesti olisi velvoitettu perimään itse yritykselle liikaa maksamansa ”tuet” jälkikäteen takaisin. Nykyisten perintäsäädösten mukaan valtio olisi vastuussa perinnän toimeenpanosta.

Komission ohjeistuksen mukaisen linjan omaksuminen tarkoittaisi käytännössä kuntien maapolitiikan uudelleenarviointia yritysten kanssa tehtävien kiinteistökauppojen osalta. Kaupanteon ja hinnanmäärityksen tulisi olla läpinäkyvää ja hinnoittelun tulisi perustua objektiivisiin hintavertailuihin. Komission päätösten perusteella paineet tähän suuntaan kasvavat. Tapausten määrä Euroopassa lisääntyy ja yleisön tietoisuus kasvaa. Valtioneuvoston kanteluista voi pahimmillaan tulla uusi valitustie kunnalliseen päätöksentekoon.

Toisaalta komission linjan omaksuminen johtaisi käytännössä kuntien ja yritysten välisten pelisääntöjen selkiytymiseen yritysten sijaintiratkaisuista päätettäessä. Tämä vähentäisi kuntien keskinäistä epätervettä kilpailua ja tervehdyttäisi kiinteistömarkkinoita. Kauppapaikkojen luovutuksen periaatteet selkiytyisivät, hinnoittelu tulisi läpinäkyväksi ja prosessin avoimuus lisääntyisi. Tämä parantaisi kuntien keskinäisen yhteistyön ja työnjaon edellytyksiä ja tukisi osaltaan kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteita.

Kirjoittaja on maankäyttöinsinööri Suomen Kuntaliitossa. Sähköposti matti.holopainen@kuntaliitto.fi.



Hannu Kovula

Markku Poutanen

Vanha ja uusi kohtaavat. GPS on mullistanut geodeettiset mittaukset.

Geodesian uudet aatteet

Geodesian viime vuosien mullistukset tuntuvat jopa jokapäiväisessä elämässä. Vieläkö muutokset jatkuvat ja mitä uutta lähivuosina on odotettavissa?

SATELLIITTIPAIKANNUS GPS mullisti geodeettiset mittaukset, mutta sen vaikutukset ulottuvat jokapäiväiseen elämään saakka. Auto- ja käsinavigaattorit ovat arkipäivää, metritarkkuinen paikannus onnistuu keneltä tahansa ja runkoverkkojen senttimetrin tarkkuus sujuu murto-osassa siihen aiemmin tarvittua ajasta. Eurooppalainen Galileo-paikannusjärjestelmä on tuloillaan, Venäjä ehostaa GLONASS-järjestelmäänsä ja Kiinanakin on alkanut rakentaa omaansa.