

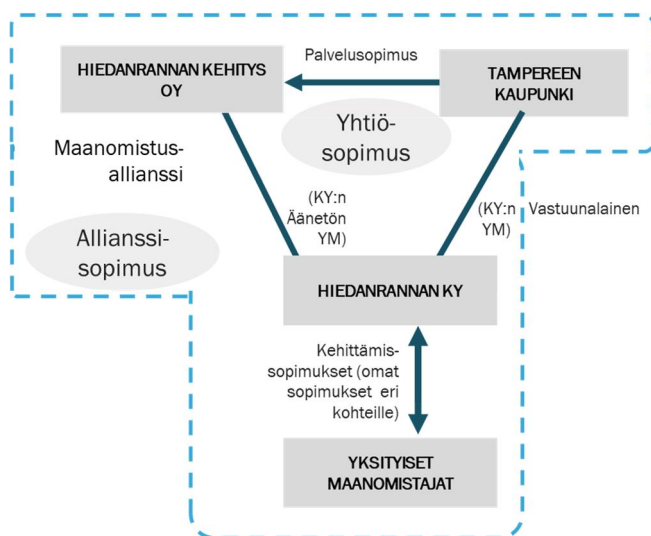
VALTIONTUKIOIKEUDELLINEN LAUSUNTO HIEDANRANNAN ALUEKEHITYKSEN SUUNNITELLUSTA TOIMINTAMALLISTA JA YHTIÖRAKENTEESTA

I. ASIAN TAUSTA

Tampereen kaupunki (**Kaupunki**) on pyytänyt Avance Asianajotoimisto Oy:ltä valtiontukioikeudellista asiantuntijalausuntoa koskien Hiedanrannan alueen kehittämiseksi suunniteltua järjestelyä (**Järjestely**). Valtiontukioikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisimmat Järjestelyyn liittyvät tosiseikat ovat lausunnon laatimista varten käyttöön saamamme taustaselvityksen perusteella seuraavat¹:

- Kaupunki perustaa *osaakeyhtiömuotoisen kehitysyhtiön (Hiedanrannan Kehitys Oy)* ja solmii sen kanssa palvelusopimuksen koskien Hiedanrannan alueen ohjelmasuunnitelman toimeenpanoa (**Palvelusopimus**). Hiedanrannan Kehitys Oy olisi hankintalain (1397/2016, muutoksineen) 15 §:n 1 momentissa tarkoitettu Kaupungin ns. sidosyksikkö.
- Kaupunki ja Hiedanrannan Kehitys Oy perustavat *kommandiittiyhtiön (Hiedanrannan Ky)*, jossa Kaupunki toimii vastuunalaisena yhtiömiehenä ja Hiedanrannan Kehitys Oy äänettömänä yhtiömiehenä. Kaupungin ja Hiedanrannan Kehitys Oy:n välillä solmitaan Hiedanrannan Ky:tä koskeva yhtiösopimus, jossa sovitaan Hiedanrannan Ky:n yhtiömiesten keskinäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista.
- Kaupunki siirtäisi Hiedanrannan Ky:lle kiinteistökehityksen kohteena olevat tontit, jotka Hiedanrannan Ky myisi kehitystoimenpiteiden jälkeen edelleen. Hiedanrannan Ky hankkisi rahoitusta kiinteistökehityshankkeille nostamalla lainaa taseessaan olevaa maaomaisuutta vastaan. Hiedanrannan Ky myös solmisi yksityisten maanomistajien kanssa kehityssopimuksia ja vastaanottaisi näiltä kehittämissopimusmaksuja.
- Osana Järjestelyä *yksityisten maanomistajien* kanssa solmittaisiin ns. "allianssisopimus", jossa sovittaisiin Hiedanrannan alueen kehittämisen yleisistä suuntaviivoista (mm. siitä, millä ehdoilla yksittäisten alueiden kehittämisestä tehdään sopimuksia ja miten osallistujat vastaavat kehittämiskustannuksista). Yksittäisten maanomistajien kanssa solmittaisiin myös yhteistyösopimuksia, joissa sovittaisiin yksityisten tasapuolisista kehittämistoimenpiteistä.

Järjestelyyn osallistuvia toimijoita ja niiden välisiä oikeudellisia suhteita on kuvattu seuraavassa kuviossa:²



¹ Tampereen kaupunki: *Hiedanrannan aluekehitysyhtiö. Yhteenvedoa liikeideasta, toimintamallista ja kaupungin ohjauksesta*. Luonnos, 20.2.2019.

² Tampereen kaupunki: *Hiedanrannan aluekehitysyhtiö. Yhteenvedoa liikeideasta, toimintamallista ja kaupungin ohjauksesta*. Luonnos, 20.2.2019, s. 8.

Tässä lausunnossa arvioidaan edellä esitettyjen taustatietojen valossa sitä, sisältääkö Järjestely riskin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107(1) artiklassa tarkoitetun sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen muodostumisesta jollekin Järjestelyn osapuolista.

II. JÄRJESTELYN ARVIOINNISSA SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen määritelmä sisältyy SEUT 107(1) artiklaan, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

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

Kuten SEUT 107(1) artiklan sanamuodosta ilmenee, sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen muodostuminen edellyttää kaikkien seuraavien kriteereiden täyttymistä:

- (i) Tuen tulee olla jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty.
- (ii) Tuen tulee suosia valikoivasti jotakin yritystä tai tuotannonalaa.
- (iii) Tuen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua.
- (iv) Tuen tulee vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että SEUT 107(1) artiklassa käytetty "valtion varojen" käsite kattaa kaikki julkisen sektorin varat, kuten jäsenvaltioiden alueviranomaisten ja myös julkisten yritysten varat.

Nyt käsillä olevan asian arvioinnin kannalta on lisäksi keskeistä huomata, että SEUT 107(1) artiklaa sovelletaan artiklan sanamuodon mukaisesti ainoastaan silloin, kun tuensaaja on "yritys". Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Edelleen on huomioitava, että yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta.³ Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.⁴

Se, onko tietyille palveluille olemassa markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty kussakin jäsenvaltiossa ja voi sen vuoksi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi poliittisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyn toiminnan luokittelu voi muuttua ajan mittaan. Mikä ei ole tänään taloudellista toimintaa, voi muuttua sellaiseksi tulevaisuudessa, ja päinvastoin.⁵

Järjestelyn osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Järjestelyn yhtiömuotoiset toimijat (Hiedanrannan Kehitys Oy ja Hiedanrannan Ky) hoitaisivat käsityksemme mukaan ensisijaisesti tehtäviä, jotka liittyvät olennaisena osana kunnan toimivaltaan kuuluvan maankäyttöpolitiikan toteuttamiseen (kaavoitus, perusinfrastruktuurin rakennuttaminen kaavoitetuille alueille, tonttien myynti). Tältä osin tulee huomioida myös kuntalain (410/2015, muutoksineen) 126 §:n 2 momentin 6 kohta, jonka mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon. Kyseinen lainkohta vastaa sisällöltään nyttemmin kumotun vanhan kuntalain (365/1995) 2a

³ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä, C/2016/2946. EUVL C 262, 19.7.2016, p. 1–50 ("Käsitetiedonanto"), 7 ja 10 kohta.

⁴ Käsitetiedonanto, 12 kohta.

⁵ Käsitetiedonanto, 13 kohta.

§:n 2 momentin 6 kohtaa, jonka esitöissä (HE 32/2013 vp) on mainitun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu seuraavaa:

"Momentin 6 kohdassa säädettäisiin, ettei kunnan katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se ostaa, myy ja vuokraa kiinteistöjä. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata kunnan mahdollisuus harjoittaa maankäyttöpolitiikkaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta. Alueiden käytön suunnittelussa on otettava huomioon muun muassa riittävät asuntotuotannon edellytykset, elinkeinoelämän toimintaedellytykset, palvelujen saatavuus, liikenteen tarkoituksenmukainen järjestäminen sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytykset. Jotta kunnalla olisi keino toteuttaa suunnittelutehtävänsä, kunnalla tulee olla omistuksessaan kiinteistöjä, joita se voi myydä tai vuokrata. Suunnittelutehtävänsä vuoksi kunnan tulee voida myös ostaa kiinteistöjä.

[...]

Esitetty rajausta ei tarkoittaisi, että kiinteistötoimintaan liittyvä rakentamistoiminta katsottaisiin kuuluvan rajauksen piiriin. Tällaista toimintaa rajataan jo kunnan toimialasäännöksellä."

On syytä korostaa, että kysymystä siitä, harjoitetaanko jotain tiettyä toimintaa SEUT 107(1) artiklan soveltamisen näkökulmasta markkinoilla on aina arvioitava tapauskohtaisten tosiseikkojen perusteella, ottaen huomioon asiaa koskeva Euroopan komission ja Unionin tuomioistuinten ratkaisukäytäntö. Tältä osin Euroopan komissio on valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossaan sekä koskevassa ratkaisukäytännössään nimenomaisesti katsonut, että julkisten maa-alueiden käyttö ja elvyttäminen viranomaisten toimesta katsotaan sellaiseksi ei-taloudelliseksi toiminnoksi, joka on luontaisesti osa viranomaisten erioikeuksia.⁶⁷ Näin ollen tällaisten toimenpiteiden suorittamiseksi yhdeltä julkiselta toimijalta toiselle julkiselle toimijalle tekemät suoritukset eivät tule arvioitavaksi SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettuna valtiontuenä.

III. JÄRJESTELYN OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

3.1 Valtiontukioikeudellisessa arvioinnissa merkitykselliset relaatiot

Järjestelyssä on tunnistettavissa seuraavat SEUT 107(1) artiklan soveltamisen näkökulmasta merkitykselliset relaatiot:

- (i) Mahdollinen valtiontuki Kaupungilta Hiedanrannan Kehitys Oy:lle
- (ii) Mahdollinen valtiontuki Kaupungilta ja/tai Hiedanrannan Kehitys Oy:ltä Hiedanrannan Ky:lle
- (iii) Mahdollinen valtiontuki Kaupungilta, Hiedanrannan Kehitys Oy:ltä tai Hiedanrannan Ky:ltä yksityisille maanomistajille tai muille markkinatoimijoille.

Seuraavassa kutakin näistä relaatioista on arvioitu erikseen SEUT 107(1) artiklan tunnusmerkistön täyttymisen sekä SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaa rajaavan taloudellisen toiminnan käsitteen valossa.

⁶ Käsitetiedonanto, kohta 17.

⁷ Ks. komission 27.3.2014 antama päätös valtiontuesta SA.36346 – Saksa – GRW-maankäyttöohjelma teollista ja kaupallista käyttöä varten (EUVL C 141, 9.5.2014, s. 1). Paikallisviranomaisten toteuttamiin julkisen maan elvytyksiin (mukaan lukien alueen puhdistaminen) liittyvän tukitoimenpiteen yhteydessä komissio katsoi, että julkisen maan muokkaaminen rakentamista varten ja huolehtiminen sen liittämiseksi yleishyödyllisiin palveluihin (vesi, kaasut, viemäriverkosto ja sähkö) ja liikenneverkostoihin (rautatiet ja maantiet) ei ollut taloudellista toimintaa vaan osa valtion julkisia tehtäviä, toisin sanoen maan käyttöön antaminen ja hallinnointi paikallisten kaupunki- ja aluekehityssuunnitelmien mukaisesti.

3.2 Mahdollinen valtiontuki Kaupungilta Hiedanrannan Kehitys Oy:lle

Saamamme selvityksen mukaan Hiedanrannan Kehitys Oy olisi kaupungin kokonaisuudessaan omistama osakeyhtiö. Kaupungin ja Hiedanrannan Kehitys Oy:n välillä solmittavassa Palvelusopimuksessa sovittaisiin Hiedanrannan Kehitys Oy:n Kaupungille tuottamista palveluista. Tuotettaviin palveluihin lukeutuisivat muun muassa kaavojen käynnistäminen, kehitysohjelman johtaminen infrastruktuurin ja puistoalueiden rakentamiseen liittyen sekä Hiedanrannan Ky:n käytännön toiminnasta vastaaminen.

Ottaen huomioon edellä todettu koskien Hiedanrannan Kehitys Oy:lle suunniteltuja tehtäviä, pidämme hyvin epätodennäköisenä, että edellä mainituissa Hiedanrannan Kehitys Oy:n tuottamissa palveluissa katsottaisiin olevan kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon sovelletaan SEUT 107(1) artiklan valtiontukisääntelyä. Hiedanrannan Kehitys Oy:lle suunnitelluissa tehtävissä vaikuttaisi sen sijaan ensisijaisesti olevan kyse sellaisista Kaupungin maankäyttöpolitiikkaan kuuluvista käytännön tehtävistä, joita Kaupunki voisi halutessaan tuottaa myös omana toimintanaan. Sillä, että tehtävät on Järjestelyssä tarkoitus organisoida Kaupungin kokonaan omistamaan osakeyhtiöön, ei ole merkitystä toiminnan taloudellisen luonteen arvioinnin kannalta.

Mikäli Hiedanrannan Kehitys Oy:n toiminnassa kuitenkin katsottaisiin edellä olevasta arviosta poiketen olevan kyse SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta, tulee arvioitavaksi se, muodostavatko Kaupungin Hiedanrannan Kehitys Oy:lle Palvelusopimuksen nojalla tekemät suoritukset SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen Hiedanrannan Kehitys Oy:lle. Asian arvioinnissa on tältä osin otettava huomioon, että saamamme selvityksen mukaan Hiedanrannan Kehitys Oy olisi hankintalain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettu kaupungin sidosyksikkö, toisin sanoen Hiedanrannan Kehitys Oy täyttäisi seuraavat kumulatiiviset edellytykset:

- (i) Kaupunki käyttäisi määräysvaltaa Hiedanrannan Kehitys Oy:ssä samalla tavoin kuin suhteessa omiin toimipaikkoihinsa.
- (ii) Hiedanrannan Kehitys Oy:ssä ei olisi muiden kuin Kaupungin ja/tai muiden hankintayksiköiden pääomaa.
- (iii) Hiedanrannan Kehitys Oy harjoittaisi vuosittain enintään viisi prosenttia ja 500 000 euroa liikevaihdostaan muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien tahojen kanssa.

Olettaen, että Hiedanrannan Kehitys Oy täyttää edellä mainitut hankintalain 15 §:n 1 momentin soveltamisedellytykset, olisi sen toiminnassa käytännössä kyse Kaupungin oman palvelutuotannon sisäisestä organisoimistavasta, ei markkinoilla toimimisesta. Näin ollen riski siitä, että Hiedanrannan Kehitys Oy:n toiminnan katsottaisiin johtavan kilpailun vääristymiseen SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla voidaan arvioida hyvin vähäiseksi. Edellä mainittu johtopäätös on kuitenkin ehdollinen sille, että Hiedanrannan Kehitys Oy ei tarjoaisi tuottamiaan palveluita muille toimijoille kuin Kaupungille.

Siltä osin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy tarjoaisi joitain tuottamiaan palveluita (esimerkiksi kiinteistökehittämisen asiantuntijapalvelut) Kaupungin lisäksi myös markkinoilla toimiville yksityisille elinkeinonharjoittajille, kasvaa riski SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen muodostumisesta Hiedanrannan Kehitys Oy:lle olennaisesti. Valtiontuen muodostumisen estämiseksi tulee tällöin kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- (i) Kaikkien Kaupungin ja Hiedanrannan Kehitys Oy:n välisten transaktioiden tulee täyttää ns. markkinataloustoimijatestin mukaiset edellytykset⁸. Käytännössä tämä merkitsee muun muassa sitä, että Hiedanrannan Kehitys Oy:n Kaupungille Palvelusopimuksen perusteella

⁸ Ks. Käsitetiedonannon jakso 4.2.

- tuottamat palvelut tulee hinnoitella markkinaehtoisesti eikä niihin saa sisältyä ylikompensaatiota Kaupungilta Hiedanrannan Kehitys Oy:lle.
- (ii) Siltä osin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy tukeutuu toiminnassaan Kaupungin tai Kaupungin kanssa samaan kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden resursseihin, tulee tästä suorittaa Kaupungille/kuntakonserniin kuuluvalla yhtiöllä markkinaehtoinen korvaus.
 - (iii) Hiedanrannan Kehitys Oy:tä perustettaessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että Hiedanrannan Kehitys Oy:n tase vastaa muiden vastaavia palveluita tarjoavien markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden tasetta (toisin sanoen Kaupungin tulee Hiedanrannan Kehitys Oy:tä perustettaessa menetellä tavanomaisen markkinataloustoimijan tavoin esim. tuotto-odotuksen määräytymisen suhteen).

Siltä osin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy tarjoaisi palveluita kilpailuilla markkinoilla toimiville yksityisille elinkeinonharjoittajille, ei Hiedanrannan Kehitys Oy:lle saa muodostua kiellettyä valtiontukea myöskään Hiedanrannan Ky:ltä, esimerkiksi Hiedanrannan Kehitys Oy:n Hiedanrannan Ky:öön tekemälle sijoitukselle maksetun tuoton muodossa. Käytännössä tämän vaatimuksen täyttäminen voi olla hyvin vaikeaa johtuen Hiedanrannan Ky:lle suunnitellusta yhtiörakenteesta (Kaupungin rajoittamaton vastuu Hiedanrannan Ky:n velvoitteista Hiedanrannan Ky:n vastuunalaisena yhtiömiehenä; ks. tarkemmin jäljempänä jakso 3.3.2). Jotta riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta Hiedanrannan Kehitys Oy:lle minimoidaan, pidämme ensisijaisesti perusteltuna ratkaisuna Hiedanrannan Kehitys Oy:n palvelutuotannon rajoittamista Kaupungille Palvelusopimuksen puitteissa tarjottaviin palveluihin.

Yhteenvetona edellä suoritetusta tarkastelusta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- *Hiedanrannan Kehitys Oy:n toiminnassa ei saamamme selvityksen perusteella ole kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, joka kuuluu SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan.*
- *Vaikka Hiedanrannan Kehitys Oy:n toiminnassa katsottaisiin edellä todetusta arviosta poiketen olevan kyse SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta, siltä osin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy tarjoaisi tuottamia palveluita yksinomaan Kaupungille sen toiminnan ei katsota vääristävän kilpailua SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.*
- *Siltä osin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy tarjoaisi joitain tuottamia palveluita (esimerkiksi kiinteistökehittämisen asiantuntijapalvelut) Kaupungin lisäksi myös markkinoilla toimiville yksityisille elinkeinonharjoittajille kasvaa riski SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen muodostumisesta Hiedanrannan Kehitys Oy:lle olennaisesti. Tällöin on olennaista varmistua siitä, että kaikki Hiedanrannan Kehitys Oy:n ja Kaupungin väliset transaktiot täyttävät markkinataloustoimijatestissä asetetut edellytykset. Hiedanrannan Kehitys Oy:lle ei tällöin saa muodostua kiellettyä valtiontukea myöskään Hiedanrannan Ky:ltä, esimerkiksi Hiedanrannan Kehitys Oy:n Hiedanrannan Ky:öön tekemälle sijoitukselle maksetun tuoton muodossa. Käytännössä tämän vaatimuksen täyttäminen voi olla hyvin vaikeaa johtuen Hiedanrannan Ky:lle suunnitellusta yhtiörakenteesta.*

3.3 Mahdollinen valtiontuki Kaupungilta ja/tai Hiedanrannan Kehitys Oy:ltä Hiedanrannan Ky:lle

3.3.1 SEUT 107(1) artiklan soveltuminen Hiedanrannan Ky:n toimintaan

Saamamme selvityksen perusteella Hiedanrannan Ky:n yhtiömiehiä olisivat Tampereen kaupunki (vastuunalainen yhtiömies) ja Hiedanrannan Kehitys Oy (ääneton yhtiömies). Hiedanrannan Ky:n tehtävänä olisi kehittää kaupungin kaavoja, rakentaa infrastruktuuria raakamaalle sekä myydä kehitetyt tontit markkinaehtoisesti edelleen yksityisille toimijoille. Tämän lisäksi Hiedanrannan Ky solmisi maanomistajien kanssa yhteistyösopimuksia, joilla sovittaisiin yksityisten tasapuolisista kehittämistoimenpiteistä.

Ottaen huomioon edellä Hiedanrannan Ky:lle suunnitelluista tehtävistä todettu, pidämme hyvin epätodennäköisenä, että Hiedanrannan Ky:n toiminnassa katsottaisiin olevan kyse SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettusta taloudellisesta toiminnasta. Tämän arvion puolesta puhuu ennen kaikkea se, että Hiedanrannan Ky toteuttaisi käytännössä sellaisia kunnan maankäyttöpolitiikkaan kuuluvia tehtäviä (kaavoitus, infrastruktuurirakentaminen ja tonttien myyminen edelleen yksityisille toimijoille), jotka kuuluvat osaksi kunnan lakisääteistä toimivaltaa ja joita kunta voisi toteuttaa myös omana toimintanaan. Sillä, että Järjestelyssä kyseinen toiminta organisoitaisiin tapahtuvaksi Hiedanrannan Ky:n toimesta, ei ole merkitystä asian valtioneutoikeudellisen arvioinnin kannalta.

3.3.2 SEUT 107(1) artiklan soveltuminen mahdollisiin Hiedanrannan Ky:n yksityisiin sijoittajiin

Saamamme selvityksen perusteella Hiedanrannan Ky:n osalta on myös arvioitu vaihtoehtoa, jossa Hiedanrannan Ky:öön otettaisiin Kaupungin ja Hiedanrannan Kehitys Oy:n tekemien sijoitusten lisäksi myös yksityisiä sijoituksia. Näiden yksityisten sijoitusten osalta tulee erillisenä kysymyksenään arvioitavaksi, muodostuuko niiden yhteydessä kiellettyä valtiontukea kyseiset sijoitukset tekeville yksityisille elinkeinonharjoittajille. Tältä osin voidaan tehdä seuraavat huomiot:

- (i) Vaikka Hiedanrannan Ky:n toiminnan katsottaisiin edellä mainituilla perusteilla olevan valtioneutoikeudellisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ei-taloudellista toimintaa, olisivat siihen sijoituksia tekevät yksityiset sijoittajat lähtökohtaisesti valtioneutoikeudellisen soveltamisalaan kuuluvia taloudellista toimintaa harjoittavia yrityksiä.
- (ii) Yksityisten sijoittajien Hiedanrannan Ky:stä saamien tuottojen katsottaisiin olevan myönnettyjä valtion varoista. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota siihen, että myös julkisten yritysten varat ovat SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettuja julkisia varoja, sillä Kaupunki pystyy ohjaamaan kyseisten varojen käyttöä.
- (iii) Arvioitaessa sitä, merkitseekö yksityisten sijoittajien Hiedanrannan Ky:öön tekemien sijoitusten tuotto SEUT 107(1) artiklan mukaista kiellettyä valtiontukea sijoittajille, keskeisen kysymyksen muodostaa se, merkitseekö sijoittajien sijoituksestaan saama tuotto valikoivan taloudellisen edun antamista kyseisille sijoittajille.
- (iv) Koska Hiedanrannan Ky:n vastuunalaisena yhtiömiehenä toimii Kaupunki, muodostaa kaupungin rajoittamaton vastuu Hiedanrannan Ky:n velvoitteista käytännössä Kaupungin Hiedanrannan Ky:n velkojille antaman implisiittisen takauksen.
- (v) On vahvoja perusteita katsoa, että kyseisestä implisiittisestä takauksesta, joka mahdollistaa Hiedanrannan Ky:lle rahoituksen hankkimisen markkinaehtoista tilannetta edullisemmin ehdoin, muodostaa välillisen taloudellisen edun mahdollisille Hiedanrannan Ky:n yksityisille sijoittajille. Näin on riippumatta siitä, valitaanko kyseiset sijoittajat markkinataloudesti tarkoitettussa kilpailuun perustuvassa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjousmenettelyssä.
- (vi) Yksityisten sijoittajien Hiedanrannan Ky:ltä saaman valikoivan taloudellisen edun katsottaisiin suurella todennäköisyydellä vääristävän kilpailua⁹ ja vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹⁰

Näin ollen voidaan todeta, että Hiedanrannan Ky:öön sijoituksen tekevien yksityisten elinkeinonharjoittajien sijoitukselleen saaman tuoton katsottaisiin suurella todennäköisyydellä muodostavan SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontuen kyseisille sijoittajille. Vaikka sijoitukset hankittaisiin tavalla, joka täyttää markkinataloustoimijatestin mukaiset edellytykset, seuraa Hiedanrannan Ky:ön oikeushenkilömuodosta (kommandiittiyhtiö, jossa vastuunalaisena yhtiömiehenä toimii Kaupunki) käytännössä, että yksityiset sijoittajat saisivat välillistä taloudellista etua Kaupungin

⁹ Kilpailun vääristymisestä ei SEUT 107(1) artiklaa sovellettaessa edellytetä tosiasiallista näyttöä tai merkittävää todennäköisyyttä, vaan jo mahdollisuus kilpailun vääristymiseen riittää täyttämään ko. edellytyksen.

¹⁰ Kauppavaikutuksen osalta ei ole tarpeen määrittää, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaan ainoastaan että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan. Unionin tuomioistuimet ovat erityisesti todenneet, että kun "tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

Hiedanrannan Ky:ölle myöntämästä implisiittisestä takauksesta. Näin ollen yksityisten sijoittajien osallistuminen Hiedanrannan Ky:öön olisi hyvin vaikeaa toteuttaa tavalla, joka ehkäisisi tehokkaasti riskin SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen muodostumisesta kyseisille sijoittajille.

Yhteenvedona edellä suoritetusta tarkastelusta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- *Hiedanrannan Ky:n toiminnassa ei saamamme selvityksen perusteella ole kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, joka kuuluu SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan. Näin ollen Hiedanrannan Ky:n Kaupungilta/Hiedanrannan Kiinteistö Oy:ltä mahdollisesti saamat suoritukset eivät lähtökohtaisesti tule arvioitavaksi SEUT 107(1) artiklan mukaisena valtiontukea.*
- *Mikäli kuitenkin Hiedanrannan Ky:n omistajapohjaa laajennetaan käsittämään myös yksityisiä markkinatoimijoita, on olemassa merkittävä riski siitä, että kyseisille markkinatoimijoille katsotaan muodostuvan SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvaa valtiontukea siitä, että ne saavat Hiedanrannan Ky:öön tekemälleen sijoitukselle markkinaehtoista tuottoa paremman tuoton. Hiedanrannan Ky:llä on mahdollisuus saada rahoitusta markkinaehtoista edullisimmin ehdoin Kaupungille sille antaman implisiittisen takauksen johdosta (ts. Kaupungin rajoittamaton vastuu Hiedanrannan Ky:n velvoitteista kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä). Jotta riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta minimoidaan, pidämme ensisijaisesti perusteltuna rajata Hiedanrannan Ky:n omistajapiiri julkisiin toimijoihin, toisin sanoen Kaupunkiin ja Hiedanrannan Kehitys Oy:öön.*

3.4 Mahdollinen valtiontuki Kaupungilta, Hiedanrannan Kehitys Oy:ltä tai Hiedanrannan Ky:ltä yksityisille maanomistajille

3.4.1 Järjestelyyn sisältyvät transaktiot yksityisten markkinatoimijoiden kanssa

Kolmannen Järjestelyn kannalta merkityksellisen valtiontukioikeudellisen relaation muodostavat Järjestelyn puitteissa toteutettavat transaktiot yksityisten markkinatoimijoiden ja Hiedanrannan Kehitys Oy:n tai Hiedanrannan Ky:n välillä. Kyseisessä relaatiossa Järjestelyyn sisältyisi saamamme selvityksen perusteella seuraavia transaktioita:

- (i) Hiedanrannan Ky nostaa rahoitusmarkkinoilta lainarahoitusta, jolla Hiedanrannan Ky rahoittaa toteuttamansa kiinteistökehitystoimenpiteet.
- (ii) Hiedanrannan Ky myy jalostetut tontit yksityisille markkinatoimijoille.
- (iii) Hiedanrannan Ky tekee yksityisten kanssa solmimiensa sopimusten puitteissa yhteistyötä yksittäisissä hankkeissa tai tekee sijoituksia yksittäisiin hankkeisiin yhtäläisin ehdoin yksityisten markkinatoimijoiden kanssa.

Kuten jo edellä kohdassa 3.3 on todettu, Hiedanrannan Ky:n toiminnassa ei arviomme mukaan ole kyse SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta. Näin ollen Hiedanrannan Ky:n rahoitusmarkkinoilta nostama lainarahoitus ei tule arvioitavaksi SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettuna kiellettyinä valtiontukea. Jäljempänä tarkastellaan näin ollen ainoastaan transaktiolajeja (ii) ja (iii) SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen tunnusmerkistön täyttymisen näkökulmasta. Kysymystä kielletyn valtiontuen muodostumisesta Hiedanrannan Ky:n mahdollisille yksityisille sijoittajille on jo erikseen käsitelty edellä kohdassa 3.3 eikä sitä näin ollen käsitellä enää tässä yhteydessä.

3.4.2 SEUT 107(1) artiklan soveltuminen Hiedanrannan Ky:n myydessä tontteja yksityisille maanomistajille

Hiedanrannan Ky:n myydessä tontteja yksityisille maanomistajille SEUT 107(1) artiklan soveltuminen edellyttää, että tontit hankkiva maanomistaja on SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluva yritys, toisin sanoen, että maanomistaja toimii kilpailuilla markkinoilla. Siltä osin kuin Hiedanrannan Ky myisi

tontit edelleen kehitettäväksi markkinoilla toimiville yksityisille maanomistajille (esim. rakennusyhtiölle), kuuluvat kyseiset transaktiot SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan. Näin ollen on aiheellista arvioida, sisältyykö kyseisiin transaktioihin riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta tontit ostavalle taholle.

Keskeinen kysymys koskee tältä osin sitä, voidaanko yksityisen maanomistajan katsoa Hiedanrannan Ky:n kanssa tekemänsä transaktion yhteydessä saavan sellaisen taloudellisen edun, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Käytännössä edun myöntäminen maanomistajalle voidaan estää, mikäli tonttien myynti täyttää ns. markkinataloustoimijatestin mukaiset edellytykset. Kyseiset edellytykset ovat tontteja myytäessä pääpiirteissään seuraavat¹¹:

- (i) Hiedanrannan Ky myy tontit avoimen tarjouskilpailun perusteella, jossa kaikki kiinnostuneet ja pätevät tarjousten tekijät voivat jättää tarjouksensa.
- (ii) Kaikkia tarjouskilpailuun osallistuvia tahoja kohdellaan syrjimättömästi ja tasapuolisesti, muun muassa tarjouskilpailusta ja sen eri vaiheista tiedotettaessa.
- (iii) Voittava tarjous valitaan perustuen puolueettomiin ja yksiselitteisiin kriteereihin (lähtökohtaisesti korkein hinta).
- (iv) Tarjouskilpailuun ei sisälly sellaisia ehtoja, jotka eivät perustu lainsäädäntöön tai esimerkiksi myytävää tonttia koskeviin kaavamääräyksiin.

Siltä osin kuin Hiedanrannan Ky:n yksityisten maanomistajien kanssa solmimat transaktiot täyttävät edellä mainitut edellytykset, ei transaktioihin sisälly olennaista riskiä SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun kielletyn valtiontuen muodostumisesta yksityiselle maanomistajalle. Näin ollen tässä yhteydessä ei ole tarpeellista tarkastella yksityiskohtaisemmin muiden SEUT 107(1) artiklan tunnusmerkkien täyttymistä kyseisten transaktioiden osalta.

3.4.3 SEUT 107(1) artiklan soveltuminen Hiedanrannan Ky:n yksityisten markkinatoimijoiden kanssa solmimiin hankekohtaisiin sopimuksiin

Saamamme selvityksen perusteella osana Järjestelyä on myös harkittu toimintamallia, jossa Kaupunki (toimien Hiedanrannan Kehitys Oy ja Hiedanrannan Ky:n kautta) osallistuisi markkinaehtoiisiin kiinteistökehityshankkeisiin seuraavasti:

- (i) Hanketta varten perustetaan erillinen kommandiittiyhtiö, joka omistaa perustettavaa kiinteistöosakeyhtiötä.
- (ii) Kiinteistöosakeyhtiö ostaa tontin Hiedanrannan Ky:ltä ja toteuttaa kehitystoimenpiteet kiinteistöllä.
- (iii) Hankinnat ja kehittäminen rahoitetaan markkinaehtoisilla sijoituksilla ja velalla.
- (iv) Kaupunki voi halutessaan osallistua hankkeeseen markkinaehtoisena sijoittajana Hiedanrannan Ky:n kautta.¹²

Edellä kuvatussa markkinaehtoisessa kiinteistösijoitustoiminnassa katsotaan lähtökohtaisesti olevan kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon sovelletaan SEUT 107(1) artiklan valtiontukisääntelyä. Tällöin tulee arvioitavaksi se, muodostuuko toimintamallin yhteydessä kiellettyä valtiontukea yhdelle tai useammalle siihen osallistuvista oikeushenkilöistä (Hiedanrannan Kehitys Oy/Hiedanrannan Ky).

Kuten edellä on tuotu esiin, Hiedanrannan Ky:lle suunnitellusta yhtiörakenteesta seuraa käytännössä, että se saa taloudellista etua Kaupungin asemasta kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä. Näin ollen kaikkeen Hiedanrannan Ky:n markkinoilla tapahtuvaan toimintaan sisältyy riski siitä, että Hiedanrannan Ky:n katsotaan saavan SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea Kaupungin sille

¹¹ Ks. Käsitetiedonanto, erityisesti kohdat 89-96.

¹² Tampereen kaupunki: *Hiedanrannan aluekehitysyritys. Yhteenvedo liikeideasta, toimintamallista ja kaupungin ohjauksesta*. Luonnos, 20.2.2019, s. 19.

antamasta implisiittisestä takauksesta johtuen. Kielletyn valtiontuen muodostumisen estämiseksi pidämme suositeltavana, että ennen Hiedanrannan Ky:n osallistumista markkinaehtoiisiin kiinteistökehityshankkeisiin yksittäisen hankkeen rakennetta ja eri toimijoiden rooleja ko. hankkeessa arvioidaan huolellisesti etukäteen, jotta estetään riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta Hiedanrannan Ky:lle.

IV. YHTEENVETO OIKEUDELLISISTA JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ JÄRJESTELYÄ KOSKIEN

Edellä esitetyn valtiontukioikeudellisen arvion perusteella voidaan tehdä seuraavat suunniteltua Järjestelyä koskevat johtopäätökset:

- Hiedanrannan Kehitys Oy:n toiminnassa ei saamamme selvityksen perusteella ole kyse SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta.
 - o Vaikka Hiedanrannan Kehitys Oy:n toiminnassa katsottaisiin edellä todetusta arviosta poiketen olevan kyse SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta, siltä osin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy tarjoaisi tuottamiaan palveluita yksinomaan Kaupungille sen toiminnan ei katsota vääristävän kilpailua SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.
 - o Siltä osin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy tarjoaisi joitain tuottamiaan palveluita (esimerkiksi kiinteistökehittämisen asiantuntijapalvelut) Kaupungin lisäksi myös markkinoilla toimiville yksityisille elinkeinonharjoittajille kasvaa riski SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen muodostumisesta Hiedanrannan Kehitys Oy:lle olennaisesti. Tällöin on olennaista varmistua siitä, että kaikki Hiedanrannan Kehitys Oy:n ja Kaupungin väliset transaktiot täyttävät markkinataloustoimijatestissä asetetut vaatimukset. Hiedanrannan Kehitys Oy:lle ei tällöin saa muodostua kiellettyä valtiontukea myöskään Hiedanrannan Ky:ltä, esimerkiksi Hiedanrannan Kehitys Oy:n Hiedanrannan Ky:öön tekemälle sijoitukselle maksetun tuoton muodossa. Käytännössä tämän vaatimuksen täyttäminen voi olla hyvin vaikeaa johtuen Hiedanrannan Ky:lle suunnitellusta yhtiörakenteesta ja siitä seuraavasta Kaupungin Hiedanrannan Ky:lle antamasta ns. implisiittisestä takauksesta johtuen.
- *Hiedanrannan Ky:n* toiminnassa ei saamamme selvityksen perusteella ole kyse SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta. Näin ollen Hiedanrannan Ky:n Kaupungilta/Hiedanrannan Kiinteistö Oy:ltä saamat suoritukset eivät lähtökohtaisesti tule arvioitavaksi SEUT 107(1) artiklan mukaisena valtiontukena.
 - o Mikäli kuitenkin Hiedanrannan Ky:n omistajapohjaa laajennetaan käsittämään myös yksityisiä markkinatoimijoita, on olemassa merkittävä riski siitä, että kyseisille markkinatoimijoille katsotaan muodostuvan SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea siitä, että ne saavat Hiedanrannan Ky:öön tekemälleen sijoitukselle markkinaehtoista tuottoa paremman tuoton. Hiedanrannan Ky:llä on mahdollisuus saada rahoitusta markkinaehtoisia ehtoja edullisimmin ehdoin Kaupungin sille antaman implisiittisen takauksen johdosta (ts. Kaupungin rajoittamaton vastuu Hiedanrannan Ky:n velvoitteista kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä). Jotta riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta minimoidaan, pidämme ensisijaisesti perusteltuna rajata Hiedanrannan Ky:n omistajapiiri julkisiin toimijoihin, toisin sanoen Kaupunkiin ja Hiedanrannan Kehitys Oy:öön.
- Hiedanrannan Ky:n myydessä jalostettuja tontteja edelleen *yksityisille maanomistajille* tonttien myynti on toteutettava markkinataloustoimijatestin vaatimukset täyttävässä kilpailuun perustuvassa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjousmenettelyssä, johon ei liity ehtoja, jotta

estetään SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun kielletyn valtiontuen muodostuminen tontit hankkiville maanomistajille.

- Riski SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun kielletyn valtiontuen muodostumisesta kasvaa olennaisesti tilanteessa, jossa Hiedanrannan Ky osallistuu yhdessä yksityisten sijoittajien kanssa markkinaehtoisesti toteutettuihin kiinteistökehityshankkeisiin. Suosittelemmekin, että ennen Hiedanrannan Ky:n osallistumista tällaisiin markkinaehtoisin kiinteistökehityshankkeisiin yksittäisen hankkeen rakennetta ja eri toimijoiden rooleja ko. hankkeessa arvioidaan huolellisesti etukäteen, jotta estetään riski kielletyn valtiontuen muodostumisesta Hiedanrannan Ky:lle.