krogerus

MUISTIO

Vastaanottaja:	Kihniön kunta
Laatija:	Asianajaja Simo Autio, OTM Riikka Kivitie
Päiväys:	22.10.2026
Asia:	Valtiontukioikeudellinen arvio Kihniön Vesi ja Lämpö Oy:n lainoihin liittyvistä toimenpiteistä

POISTETTU: LIIKESALAISUUDET

Kihniön kunta (jäljempänä "Kihniö" tai "kunta") on pyytänyt Asianajotoimisto Krogerus Oy:tä arvioimaan, voivatko kunnan konserniyhtiölleen Kihniön Vesi ja Lämpö Oy:lle (jäljempänä "yhtiö") antamiin lainoihin liittyvät toimenpiteet muodostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Arvioimme tätä kysymystä muistiossa SEUT 107 artiklassa määriteltyjen valtiontuen edellytysten näkökulmasta. Arviota edeltää lyhyt kuvaus asian taustasta ja valtiontukisääntöjen keskeisestä sisällöstä. Muistio perustuu julkisiin ja kunnan antamiin tietoihin.

Arviomme mukaan kyseisiä toimenpiteitä ei ole perusteltua tarkastella valtiontukena. Valtiontuen määritelmän täyttyminen edellyttää, että tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näiden edellytysten täyttyminen on arvioitujen toimenpiteiden kohdalla varsin epätodennäköistä.

1 ASIAN TAUSTA

Kihniön kunnanvaltuusto päätti 15.6.2020 liiketoimintakaupalla yhtiöittää vesi- ja viemärilaitoksen sekä lämpölaitoksen toiminnan. Kunta perusti tätä varten Kihniön Vesi ja Lämpö Oy:n, jonka osakekannan kunta omistaa kokonaisuudessaan. Yhtiö vastaa kunnan keskustan vedenhankinnasta ja jakelusta, viemäriverkostosta sekä kaukolämpölaitoksesta. Yhtiöllä ei ole muuta liiketoimintaa.

Yhtiöittämisen rahoittamiseksi kunta on vuonna 2020 myöntänyt yhtiölle 2 561 714 euron suuruisen perustamislainan, joka jakaantuu bullet-lainaan ja tasalyhenteiseen lainaan. Lainojen vuotuisena korkona on korkolain mukainen viitekorko, kuitenkin vähintään 0,38 %. Korko tarkistetaan vuosittain. Lainojen vakuutena on liiketoimintakaupassa siirtyvä omaisuus kokonaisuudessaan.

Kunnanhallitus on 2.11.2022 tekemällään päätöksellä myöntänyt yhtiölle maksuvapautuksen tasalyhenteisen lainan lyhennyksiin ajalle 1.1.2022–31.12.2026 sekä päättänyt, että kunta ei peri korkoa yhtiölle myöntämistään lainoista kyseisellä ajanjaksolla.

Kunnan tavoitteena on vahvistaa yhtiön taloudellista asemaa siten, että yhtiö voisi varautua tuleviin investointitarpeisiin. Kunta harkitsee, että se (i) konvertoi osan yhtiölle myöntämästään lainasta sijoitukseksi yhtiön sijoitetun vapaan oman pääoman (SVOP) rahastoon, (ii) jatkaa lainoille myönnettyä korkovapaata määräajaksi, jonka jälkeen lainoihin sovelletaan niiden alkuperäisiä korkoehtoja ja (iii) konvertoinnin jälkeen jäljelle jäävää lainapääomaa lyhennetään sovitun mukaisesti tasaerin jäljellä olevalla laina-ajalla. Näissä toimenpiteissä kunnan on huomioitava muun ohella EU:n valtiontukisäännöt.

2 EU:N KESKEISET VALTIONTUKISÄÄNNÖT

Valtiontukioikeuden keskeisimmät säännöt sisältyvät SEUT:iin. Valtiontukien valvonta kuuluu Euroopan komissiolle, jolla on toimivalta päättää, voidaanko valtiontuen tunnusmerkit täyttävä tuki katsoa hyväksyttäväksi. Valtion määritelmä on valtiontukioikeudessa laaja ja kattaa muun muassa paikallishallintoviranomaiset.[1] Näihin kuuluvat Suomessa kunnat.

Valtiontukea voidaan myöntää suorien rahansiirtojen lisäksi esimerkiksi verohelpotuksilla taikka edullisilla lainoilla, takauksilla tai sijoituksilla. Valtiontuen tunnusmerkkejä ovat SEUT 107 artiklan nojalla seuraavat:

1) tuki on lähtöisin julkisista varoista;

2) tuki on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin;

3) tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua; ja

4) tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kaikkien neljän edellytyksen on täytyttävä, jotta tuki katsotaan valtiontueksi.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava eli notifioitava mahdolliset valtiontuet komissiolle, jotta se voi arvioida tuen hyväksyttävyyttä. Valtion on pidättäydyttävä tuen myöntämisestä komission arvioinnin ajan. Ilmoittamatta jätetty valtiontuki voidaan määrätä korkoineen takaisinperittäväksi tuensaajalta. Vaikka ilmoittamatta jätetty tuki katsottaisiin ilmoitettuna hyväksyttäväksi, takaisinperintä voi kohdistua siihen etuun, jonka tuensaaja on saanut ilmoitusmenettelyn noudattamatta jättämisen takia.[2]

Valtiontuki on hyväksyttävää vain nimenomaisten ehtojen täyttyessä. Komission määrittelemät sektorikohtaiset ehdot täyttävää tukea ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle, mutta siihen kohdistuu jälkikäteinen raportointivelvollisuus.[3] Lisäksi hyväksyttävänä tukena pidetään tukea, joka ei kolmen vuoden jaksolla ylitä kokonaismäärältään 300 000 euroa (ns. vähämerkityksellinen *de minimis* -tuki).[4] Tällaisen

---

[1] Ks. esim. EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-88/03, *Portugali v. komissio*, 6.9.2006.

[2] Ks. esim. EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF)*, 12.2.2008.

[3] Näitä sektorikohtaisia ehtoja sisältyy ennen kaikkea komission asetukseen N:o 651/2014, 17.6.2014 (ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus). Näihin tukimuotoihin sisältyy tukitasoa, tuenmyöntämistapaa ja muita tukiehtoja koskevia sääntöjä, joita nyt tarkasteltavat toimenpiteet eivät lähtökohtaisesti voisi täyttää. Näitä tukia ei tässä tarkastella tarkemmin.

[4] Tätä tukityyppiä koskevat säännöt sisältyvät komission asetukseen (EU) N:o 2023/2831.

tuen luonne on tarkasti kirjattava tukea myönnettäessä, asiaa koskevat asiakirjat on säilytettävä kymmenen vuoden ajan ja tuki on ilmoitettava komission keskitettyyn rekisteriin. Tällaisen tuen on oltava siten läpinäkyvää, että tuen euromääräinen suuruus pystytään havaitsemaan.

3 TÄYTTYVÄTKÖ VALTIONTUEN EDELLYTYKSET?

3.1 Julkiset varat ja valikoivuus

Lainan konvertoiminen omaksi pääomaksi ja korkovapaan myöntäminen voivat lähtökohtaisesti merkitä julkisten varojen kanavointia yhtiölle. Koska toimenpiteet kohdistuisivat yksittäiseen yhtiöön, niitä voitaisiin pitää valikoivina. Perusteltua on kuitenkin arvioida vielä, täyttyvätkö kilpailun vääristymistä ja kauppavaikutusta koskevat valtiontuen tunnusmerkit.

3.2 Toimenpiteet eivät vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua

Kunnan toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän esimerkiksi silloin, jos kunta myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua.[5]

Kuntalain (410/2015) 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunnan ei katsota hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, mikäli kunta tuottaa omana toimintanaan palveluita kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluita. Saman momentin 5 kohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla myöskään silloin, kun toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluita.

Edellä mainittujen voidaan katsoa soveltuvan kunnan vesihuoltolain (119/2001) nojalla harjoittamaan vesihuoltotoimintaan, vaikka toiminta on sinänsä Kihniössä yhtiöitetty. Kunnassa tai sen lähialueella ei tiettävästi ole toimijoita, jotka kilpailisivat yhtiön vesihuoltotoiminnan kanssa. Komission päätöskäytännössä vesihuoltoa on vastaavasti tarkasteltu kilpailuolosuhteiden ulkopuolella tapahtuvana toimintana, sillä vesihuolto muodostaa yleensä luonnollisen monopolin, jonka kattamia palveluita asiakas ei voi korvata muilla palveluilla.[6]

Myös kaukolämpöverkolla on luonnollisen monopolin piirteitä. Säännöllisesti on kuitenkin katsottu, että muut lämmitysmuodot voivat ainakin periaatteessa kilpailla kaukolämpötoiminnan kanssa. Tämän vuoksi kaukolämpötoiminnalle kohdistuva tuki voisi olla omiaan vääristämään kilpailua. Tässä tapauksessa yhtiön kaukolämpötoiminta on kuitenkin luonteeltaan hyvin rajattua.

[5] Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 187.

[6] Ks. esim. komission päätös asiassa SA.48706, *Alleged aid to RVV and Nordwasser GmbH*, 18.3.2021.

[redacted] Kilpailevien lämmitysmuotojen tarjoajien mahdollisuutta kilpailla [redacted] lämmitysasiakkuuksista on pidettävä lähinnä teoreettisena.

Yhtiö ei saatujen tietojen mukaan aktiivisesti tavoittele uusia kaukolämpöasiakkaita, markkinoi kaukolämpöpalveluitaan tai suunnittele laajentavansa kaukolämpöverkkoaan. Voidaan katsoa, että yhtiö ei osallistu markkinakilpailuun.

Näissä olosuhteissa ei ole uskottavaa, että kunnan harkitsemat toimenpiteet vääristäisivät tai uhkaisivat vääristää kilpailua vesihuolto-, kaukolämpö- tai muissakaan palveluissa.

3.3 Toimenpiteet eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Tuen katsotaan vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan erityisesti silloin, kun tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna. Tähän riittää, että tuki on ainoastaan omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikutusta ei ole tarpeen osoittaa kriteerin täyttymiseksi. Tällainen vaikutus voi syntyä myös silloin, kun tuensaaja itse ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa.[7]

Euroopan komissio on kuitenkin katsonut, ettei vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan synny esimerkiksi silloin, kun toiminta on aidosti paikallista ja vaikutukset rajat ylittäviin investointeihin jää marginaaliseksi.[8] Samaan tapaan Suomessa korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi arvioinut, ettei tuensaajaksi väitetyn yksityishenkilön harjoittama kuorma-autoliiketoiminta ollut sellaista, että sillä olisi voinut olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.[9]

Yhtiön toiminta on luonteeltaan ja laajuudeltaan suppeaa. Kuten edellä on todettu, yhtiön vesihuoltotoimintaa ei ole aihetta pitää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvana toimintana. Yhtiö harjoittaa kaukolämpötoimintaa vain erittäin rajallisessa mittakaavassa [redacted] Yhtiö ei aktiivisesti tavoittele uusia kaukolämpöasiakkaita. Toiminta rajautuu kaikilta osin kunnan maantieteelliselle alueelle eikä sillä vaikuta olevan muita kuin aidosti paikallisia piirteitä.

Näissä olosuhteissa ei ole uskottavaa, että kunnan harkitsemat toimenpiteet voisivat vaikuttaa rajat ylittäviin investointeihin tai muutenkaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

---

[7] Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohdat 190, 191.

[8] Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 197.

[9] Ks. korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2012:105, 30.11.2012.

4 YHTEENVETO

Edellä todetun perusteella voidaan katsoa, että kunnan harkitsemat toimenpiteet eivät täytä SEUT 107 artiklan mukaisen valtiontuen määritelmää. Valtiontukisäännöt eivät muodostu esteeksi toimenpiteille.

* * *