



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel, 16.06.2004
C(2004)2034fin

Asia: Valtiontuki N 179/2004 – Suomi
Kuntien takausjärjestelmä Suomessa

Arvoisa ulkoministeri

1. Menettely:

- (1) Suomen viranomaiset ilmoittivat 16. huhtikuuta 2004 päivätyllä kirjeellä EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaisesta lainsäädäntötoimenpiteestä, joka koskee kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää Suomessa. Oikeusperustana on Kuntien takauskeskuksesta annettu laki (viite: 487/96), jonka nojalla takauskeskuksen on noudatettava sisäasiainministeriön vahvistamaa ohjesääntöä. Sisäasiainministeriön vahvistama Kuntien takauskeskuksen ohjesääntö on Kuntien takauskeskuksesta annetun lain mukainen.

2. Lyhyt kuvaus toimenpiteestä:

Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä Suomessa

- (2) Yhteinen varainhankintajärjestelmä on ollut toiminnassa vuodesta 1996. Ilmoituksen esittämisen jälkeen järjestelmä ei kasaudu muiden valtiontukijärjestelmien kanssa.

A. Kuntien takauskeskus

- (3) Kuntien takauskeskus on Kuntien takauskeskuksesta annetulla lailla (487/96) perustettu julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksen on turvata kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä Suomessa ja kehittää sitä. Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 pykälän mukaisesti tarkoituksensa

Ulkoministeri Erkki TUOMIOJA
Laivastokatu 22
FIN - 00160 HELSINKI

toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään a) antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille ja b) antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

- (4) Kuntien takauskeskuksen jäsenenä on 413 kuntaa, mikä edustaa 98,4 prosenttia Suomen väestöstä. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon vuoksi Ahvenanmaan saariston kunnat eivät ole Kuntien takauskeskuksen jäseniä.
- (5) Kuntien takauskeskuksen toimintaa valvoo takauskeskustarkastaja, jonka sisäasiainministeriö nimittää.
- (6) Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj vastaavat Suomen kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toteuttamisesta ja hallinnosta. Kaikki takauskeskukseen liittyvät seikat, lainsäädäntö mukaan luettuna, kuuluvat sisäasiainministeriön toimialaan.
- (7) Järjestelmän tarkoituksena on turvata kunta-alan yhteinen varainhankintajärjestelmä Suomessa. Yhteisessä varainhankintajärjestelmässä Kuntien takauskeskus takaa Kuntarahoitus Oyj:n ottamat lainat. Näillä lainoilla Kuntarahoitus rahoittaa luotonantonsa Kuntien takauskeskuksen ohjesäännössä määrätyille yhteisöille.
- (8) Ohjesäännössä, sellaisina kuin se on muutettuna 26. elokuuta 2003, määrätään seuraavaa (24 pykälä – Takausten myöntäminen luottolaitosten varainhankinnalle):

Takauskeskus voi myöntää takauksia takauskeskuslain 1 §:n 2 tai 3 momentissa määriteltyjen luottolaitosten varainhankinnalle seuraavin ehdoin:

1) Luottolaitos käyttää hankkimiaan varoja

a) rahoittaakseen kuntia ja kuntayhtymiä,

b) rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin valtion viranomaisten nimeämiä asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittavia yhteisöjä tai niiden päätösvallassa olevia yhteisöjä,

c) rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien ja kuntayhtymien kokonaan omistamia tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä taikka kunnallisia liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja tai muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi;

- 2) luottolaitos luovuttaa takauskeskukselle takauksen vastavakuudeksi riittävän vakuuden, ellei jäljempänä ole toisin määrätty; sekä
- 3) luottolaitos suorittaa takauskeskukselle sen erikseen määräämän takausprovision.

B. Kuntarahoitus Oyj

- (9) Kuntarahoitus Oyj muodostettiin sulauttamalla vanha Kuntarahoitus Oyj ja Kuntien Asuntoluotto Oyj 1. toukokuuta 2001. Tällöin muodostui uusi luottolaitos, joka on luottolaitostoiminnasta annetun lain mukainen julkinen osakeyhtiö. Luottolaitos toimii nimellä Kuntarahoitus Oyj, ja sille siirrettiin kaikki vanhan Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien Asuntoluotto Oyj:n varat, velat sekä muut vastuut ja oikeudet.
- (10) Kuntarahoitus tarjoaa lainaa asiakkailleen, joita ovat kunnat, kuntayhtymät ja muut kuntien määräämisvallassa olevat yhteisöt ja yleishyödylliset yhteisöt.
- (11) Kuntarahoituksen asiakkailleen myöntämät lainat rahoitetaan Kuntarahoituksen itsensä pääomamarkkinoilta/kaupallisilta lainanantajilta ottamilla lainoilla. Kuntien takauskeskus puolestaan takaa Kuntarahoituksen ottamat lainat. Kuntien takauskeskus on rajannut Kuntarahoitus Oyj:n toiminnan siten, että se voi myöntää lainaa ainoastaan Kuntien takauskeskuksen ohjesäännön 24 pykälässä (ks. edellä) mainituille lainansaajille.
- (12) Kuntarahoitus raportoi toiminnastaan säännöllisesti Suomen Pankille ja Rahoitustarkastukselle.
- (13) Kuntarahoitusta valvoo Kuntien takauskeskus. Kuntien takauskeskuksen toimintaa valvoo takauskeskustarkastaja, jonka sisäasiainministeriö nimittää.

3. Toimenpiteen arviointi:

Päätöksen soveltamisala

- (14) Arviointi on tehtävä kahdella eri tasolla:
 - a) Ensimmäisellä tasolla on arvioitava Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoitukselle myöntämien takausten vaikutuksia.
 - b) Toisella tasolla Kuntarahoitus Oyj myöntää lainaa Kuntien takauskeskuksen ohjesäännössä määrätyille yhteisöille.

Tämä päätös koskee ainoastaan ensimmäistä tasoa eli sitä, noudattavatko Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoituksen lainanotolle myöntämät takaukset valtioneuvoston asetuksen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta toisen tason

tarkastelemista yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti lopullisten tuensaajien kannalta.

- (15) Suomen viranomaiset eivät ole tähän mennessä ilmoittaneet erityisistä rahoitettavista ohjelmista. Tämän vuoksi komissiolla ei ole nykyhetkellä käytössään tarvittavia tietoja arvioidakseen Kuntarahoituksen lopullisille tuensaajille tarjoamien rahoituspalveluiden (yhteisen varainhankintajärjestelmän toinen taso) soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Näitä ohjelmia arvioidaan erikseen, kun niistä ilmoitetaan komissiolle, tai jos komissio saa mistä tahansa lähteistä tietoja väitetystä sääntöjenvastaisesta tuesta.

Erityisluottolaitoksia koskevien periaatteiden soveltaminen¹

- (16) Toiminnassaan erityisluottolaitosten on tuettava omistajanaan olevien julkisten tahojen julkisen toimenkuvan mukaisesti niiden rakenteellista, taloudellista ja yhteiskunnallista politiikkaa ja julkisia tehtäviä. On huolehdittava siitä, että erityisluottolaitoksille annetaan ainoastaan yleisen edun mukaisia tehtäviä yhteisön kilpailusääntöjen mukaisesti. Yleisen edun mukaisissa tehtävissä on noudatettava yhteisön oikeuden mukaista syrjintäkiellon periaatetta.
- (17) Erityisluottolaitoksia koskevien periaatteiden soveltaminen ei rajoita laitosten toiminnan tarkastelua suhteessa tuensaajiin yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti. Se ei myöskään rajoita perustamissopimuksen muiden määräysten soveltamista eikä valtiontukia ja muita tukia koskevia yhteisön kansainvälisiä velvoitteita.
- (18) Valtiontakauksista erityisluottolaitoksille koituvia etuja voidaan hyödyntää muun muassa² seuraavilla aloilla:

1) Yleisen edun mukaiset tehtävät:

Toteuttaessaan yleisen edun mukaisia tehtäviä (esimerkiksi valtion myöntämän rahoitustuen varainhankinta ja/tai kanavoiminen) erityisluottolaitokset toteuttavat ja hallinnoivat valtion pyynnöstä yleisen edun mukaisia toimenpiteitä tarkkaan kuvatuilla yleisen edun mukaisilla aloilla, joita ovat erityisesti ympäristöä säästävät investoinnit, infrastruktuuri, asuminen ja yleishyödylliset palvelut. Yleisen edun mukaiset tehtävät on kuvattava konkreettisesti asianomaisissa oikeudellisissa säännöksissä.

Erityisluottolaitokset voivat yleisen edun mukaisten tehtäviensä täyttämiseksi hyödyntää kaikkia käytössään olevia välineitä (erityisesti varojen kanavoiminen tuensaajille liikepankkien välityksellä ja konsortiorahoitus). Yleisen edun mukaisten toimenpiteiden kohteena voivat olla kaikki luonnolliset henkilöt sekä yksityis- ja julkisoikeudelliset yhteisöt.

¹ Ks. muutettu komission ehdotus Saksan julkisille luottolaitoksille myönnettäviä valtiontakauksia koskevista aiheellisista toimenpiteistä, EUVL C 150, 22.6.2002 (s. 7–8).

² Ks. alaviite 1.

Yleisen edun mukaisia tehtäviä suorittaessaan erityisluottolaitokset voivat harjoittaa ainoastaan suoraan niiden tehtäviin liittyviä palveluja ja muuta toimintaa (esimerkiksi rahoituksen hallinta, riskinhallinta ja julkisen edun mukaisia tehtäviä koskevat neuvontapalvelut). Erityisluottolaitokset voivat käydä arvopaperikauppaa sekä harjoittaa talletus- ja varojensiirtotoimintaa ainoastaan omaan lukuunsa ja vain siinä määrin kuin nämä toiminnot liittyvät niiden suorittamiin yleisen edun mukaisiin tehtäviin.

2) Lainojen ja muunlaisen rahoituksen myöntäminen valtiolle, kunnille ja erityistarkoituksia varten perustetuille julkisoikeudellisille yhteenliittymille.

- (19) Tiivistetysti sanottuna erityisluottolaitoksille voidaan myöntää valtiontakaus julkisten tehtävien suorittamiseen, esimerkiksi ensinnäkin rahoituksen myöntämiseen valtioon kuuluville yhteisöille (esimerkiksi kunnat) ilman rajoituksia (sisäinen tai suljettu järjestelmä) tai toiseksi tukivarojen hankkimiseen ja tuen jakamiseen julkisviranomaisten pyynnöstä muille tuensaajille mutta vain jos lopullisten tuensaajien suhteen noudatetaan valtiontukisääntöjä. Tältä perustalta myös erityisluottolaitos Kuntarahoitus Oyj voi hyödyntää valtiontakauksia.
- (20) Tähän mennessä tämä ei ole käynyt tarpeeksi selvästi ilmi Kuntien takauskeskusta ja Kuntarahoitusta koskevasta oikeudellisesta kehiksestä. Kuntarahoitus olisi erityisesti voinut myöntää myös markkinaehtoista rahoitusta kunnallisille yhtiöille. Tämä olisi poikennut selvästi erityisluottolaitoksille sallitusta toimenkuvasta ja vääristänyt kilpailua tavallisten liikepankkien kanssa. Suomen viranomaisten mukaan tällaista kaupallista rahoitusta ei ole kuitenkaan käytännössä myönnetty.
- (21) Tämän ristiriitaisuuden poistamiseksi Kuntien takauskeskuksen ohjesääntöä on muutettu siten, että kuntien omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille tai valtion viranomaisten nimeämille julkisia (kunnallisia) palvelutehtäviä tai sosiaalista asuntotarjontaa harjoittaville yhteisölle myönnettävä rahoitus *on tarjottava edullisin ehdoin yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti*. Tällä tavoin varmistetaan, että Kuntarahoitus voi hankkia valtiontukivaroja / jakaa valtiontukea (*edullisin ehdoin myönnettävä rahoitus*) ainoastaan julkisessa omistuksessa oleville tai julkisia palvelutehtäviä suorittaville yrityksille, mikä noudattaa julkisia palvelutehtäviä ja sosiaalista asuntotarjontaa koskevia valtiontukisääntöjä. Se ei voi myöntää tavanomaista markkinaehtoista rahoitusta, jota mitkä tahansa muut rahoituslaitokset voivat myöntää.
- (22) Rahoitusta voidaan myöntää ainoastaan kunnille, jotka ovat osa julkista rakennetta ja valtion sisäistä organisaatiota, markkinaehdoin tai edullisin ehdoin ilman rajoituksia valtiontukisääntöjen mukaisesti (sisäinen tai suljettu järjestelmä).
- (23) Nämä selvennykset Kuntarahoituksen lainanantovaltuuksien rajoihin merkitsevät, ettei Kuntarahoitus voi hyödyntää Kuntien takauskeskuksen myöntämien takausten ansiosta luottolaitoksena saamaansa etua siten, että se voisi kilpailla liikepankkien kanssa luotonannossa kolmansille. Komissio

katsoo tämän vuoksi, että Kuntien takauskeskuksen myöntämät takaukset jäävät edelleen valtionrahoituksen piiriin.

- (24) Komissio katsoo, että Kuntarahoituksen toimintaa, sellaisena kuin siitä määrätään ilmoitetussa ohjesäännössä, voidaan pitää julkisena tehtävänä, eikä toiminta ole sen vuoksi luonteeltaan kaupallista. Kuntarahoitus ei ole tämän vuoksi perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys vaan julkishallinnon sisäinen rahoituslaitos/erityisluottolaitos. Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoitukselle myöntämät takaukset eivät tämän vuoksi ole perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Nämä komission päätelmät eivät rajoita Kuntarahoituksen lopullisille tuensaajille myöntämän rahoituksen tarkastelua valtiontukisääntöjen mukaisesti.

4. **Päätös:**

Komissio katsoo näin ollen, että:

- Kuntarahoituksen saamat valtiontakaukset eivät ole EY:n perustamissopimuksen mukaista valtiontukea.

Jos tämä kirje sisältää luottamuksellisia tietoja, joita ei saa julkistaa, ilmoittakaa tästä komissiolle viidentoista työpäivän kuluessa kirjeen vastaanottamisesta. Jos komissio ei saa perusteltua pyyntöä määräajassa, se katsoo, että olette antanut suostumuksenne koko kirjeen tiedoksiantamiseen kolmannelle ja julkaisemiseen todistusvoimaisella kielellä Internet-sivustossa http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Pyyntö on lähetettävä kirjattuna kirjeenä tai faksilla seuraavaan osoitteeseen:

Euroopan komissio
Kilpailun pääosasto
State Aid Greffe
SPA3 6/05
B-1049 Bruxelles/Brussel

Faksi: 32-2-296 12 42

Kunnioittavasti

Komission puolesta

Mario MONTI
komission jäsen