

Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti rahoituksen lainsäädännöllinen tarkastelu

Oheisaineisto

Taloussuunnittelupäällikkö Henri Seppänen, konsernipalvelut, talouspalvelut



Sisällysluettelo

1	Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinnin taustoitus ja rahoituskokonaisuuden selostus	4
1.1	Yhtiön perustamisvaiheen tiedot	4
1.2	Muut yhtiötä koskevat rahoitukselliset päätökset ja tapahtumat	6
1.3	Yhtiön nykytilanne	7
1.4	Yhtiön rahoituskokonaisuus	7
2	Lainsäädännöllinen taustoitus sekä tarkastelu pääomasijoituksen näkökulmasta	9
2.1	Kuntalain näkökulmat	11
2.1.1	Kunnan toimiala	11
2.1.2	Kunnan myöntämä pääomasijoitus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.	14
2.1.3	Kunta ei saa myöntää pääomasijoitusta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.	15
2.2	EU:n valtiontukisäännösten huomiot	16
2.3	Omistajapoliittiset linjausten huomiot.....	19
3	Lainsäädännöllinen taustoitus sekä tarkastelu pääomalainan näkökulmasta	22
3.1	Kuntalain huomiot ja arviointi	23
3.1.1	Kunnan toimiala	25

3.1.2	Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.	25
3.1.3	Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.....	26
3.1.4	Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.....	27
3.2	EU:n valtiontukisäännösten huomiot	28
4	Johtopäätökset ja yhteenveto	32
Lähteet		33
Liitteet		35

1 Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinnin taustoitus ja rahoituskokonaisuuden selostus

Luvussa käsitellään yhtiön perustamiseen liittyvät esitiedot, nykytilanteen tiedot sekä yhtiön tuleva rahoituskokonaisuus.

1.1 Yhtiön perustamisvaiheen tiedot

Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti (y-tunnus 3311750-4) on kaupungin 100% omistama tytäryhteisö ja on siten osa Järvenpään kaupungin konsernia. Järvenpään kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 21.3.2022 §21 päättänyt Ainolan pysäköintiyhtiön perustamisesta. Pykälän selostusosan mukaan Rakennuttajakumppaneita valittaessa on sovittu, että keskuskorttelien (2135, 2134) autopysäköinti tulee sijoittumaan maanpäälliseen keskitettyyn pysäköintilaitokseen, joka asemakaavassa on sijoitettu korttelin 2135 koilliskulmaan. Pysäköintilaitos tulee korttelien 2135 sekä 2134 yhteiskäyttöön. Myyntipäätöksissä ja niiden pohjalta allekirjoitetuissa kiinteistöjen kauppakirjoissa on sovittu, että pysäköintilaitoksen toteuttamisesta vastaa kaupunki.

Pysäköintilaitokseen tullaan sijoittamaan noin 400 pysäköintipaikkaa neljään tasoon. Kilpailuun ja neuvottelumenettelyyn osallistuvat toimijat sitoutuivat tarjouksen jättäessään kilpailuohjelmassa esitettyyn pysäköintiratkaisuun sekä velvoitepaikkojen ulosostomenettelyyn. Kilpailussa ja siihen liittyvässä velvoitepaikkojen ulosostomenettelyssä valitut toimijat sitoutuivat maksamaan kertakorvauksena kaupungille 10.000 euroa (alv 0 %) kustakin asemakaavan mukaisesta pysäköintipaikasta, jonka kaupunki kaavan perusteella alueelle toteuttaa. Mikäli esimerkiksi toimija ostaa tontin, jossa on asuinrakennusoikeutta 3.300 k-m², tulee toimija maksaa tontinluovutuksen yhteydessä kertakorvauksena velvoitepaikan ulosostomaksun 30 autopaikasta (1 autopaikka/110 k-m²) eli yhteensä 300.000 euroa. Samassa yhteydessä kaupunki sitoutui tarjoamaan alueelle asukkaiden käyttöön tulevasta pysäköintitalosta vähintään asemakaavan velvoittaman määrän autopaikkoja. Pysäköintitaloon tulee toteuttaa noin 100 liityntäpysäköintipaikkaa, joiden rakentamiskustannuksista Väylävirasto korvaa MAL-sopimukseen ja edelleen kaupunginhallituksen 7.12.2021 § 324 hyväksymään aiesopimukseen perustuen puolet eli noin 1,1 miljoonaa euroa. Lisäksi pysäköintitaloon tulee toteuttaa noin 300 pysäköintipaikkaa tulevien asukkaiden käyttöön.



YIT:n ja kaupungin välillä on aiemmin osana Perhelä -hanketta sovittu järjestely, jossa kaupunki on päättänyt hyväksyä Asemanmäen pysäköintitalon osakkeiden myynnin YIT:lle. Vastineeksi YIT on sitoutunut rakentamaan Ainolan uuteen pysäköintilaitokseen 138 pysäköintipaikkaa. Liityntäpysäköinti tuo markkinaehtoisuuden toteuttamisen näkökulmasta uuden haasteensa. Liityntäpysäköintiä ei ole kyetty toteuttamaan markkinaehtoisesti käytännössä missään päin Suomea. Kaupungin omistus yhtiössä perustuukin kaupungin tarkoitukseen edistää tiiviin kaupunkirakenteen luomista asemaseudun ympärille. Pysäköintiyhtiön avulla voidaan edistää kaupungin tavoitteita tiivistä ja sekoittuneesta, julkiseen liikenteeseen tukeutuvasta ja sen käyttöä edistävästä kaupunkirakenteesta.

Yhtiön toimialana on hallita maanvuokraoikeuden nojalla Järvenpään kaupungissa sijaitsevaa kiinteistöä (kiinteistötunnus 186-401-47-1) sekä omistaa ja hallita kiinteistölle rakennettavaa, sen lähialueella sijaitsevia asunto- ja muita tontteja sekä liityntäpysäköintiä palvelevaa, pysäköintilaitosta sekä harjoittaa ko. pysäköintilaitoksessa pysäköintiliiketoimintaa.

Perustamispäätöksen mukaan Yhtiön on suunniteltu lyhentävän lainaansa siten, että kaupunki sijoittaa rakennusliikkeiltä saamansa velvoitepaikkojen ulosostomaksut edelleen yhtiöön ns. SVOP-sijoituksina ja hoitovastikkeina. Saaduilla tuloilla (vuokratulot, sijoitukset) yhtiö lyhentää lainaansa. Kaupungin olisi ollut mahdollista myös jättää sijoitukset tekemättä ja osakkeen omistajana maksaa hoitovastikkeen lisäksi pääomavastiketta, millä lainaa olisi yhtiön toimesta lyhennetty. Yhtiön hoitokulujen tai saamien vuokratuottojen näkökulmasta ei ole väliä kummalla tavalla lainaa lyhennetään. Kaupungin näkökulmasta on kuitenkin taloudellisesti järkevämpää lyhentää lainaa SVOP-sijoitusten avulla, jolloin maanmyyntitulot parantavat kaupungin tulosta ja svop-sijoitus lisää investointeja. Pääomavastikkeina toteutetuista lyhennyksistä osa kirjautuu tulosvaikutteisesti, kun vain yhtiön taseeseen lainan lyhennysrahastoon siirtyvä osuus pääomavastikkeesta kirjataan investointeihin.

Perustamispäätöksen mukaan kaupunki saa jo pysäköintihallin rakentamisaikana tuloja velvoitepaikkojen ulosostomenettelyyn liittyen yhteensä noin 3,6 M€. Velvoitepaikkojen myynti näkyy kaupungin tuloksessa käyttöomaisuuden nettomyynteissä. Saaduilla myyntituloilla kaupungin on tarkoitus pääomittaa yhtiötä sijoittamalla saadut ulosostomaksut yhtiön sijoitetun vapaan pääoman rahastoon, joilla yhtiö voi edelleen lyhentää lainaansa. Myös Väyläviraston maksuosuudella on tarkoitus lyhentää lainaa vastaavasti kuin ulosostomaksujen kanssa. Pysäköintilaitoksen ylläpito rahoitetaan autopaikoista perittävillä vuokrilla ja omistajalta perittäviltä hoitovastikkeilla. Liityntäpysäköintipaikkojen ylläpito maksaa kaupungille noin 40.000 euroa vuodessa, ja muiden paikkojen ylläpito noin 120.000 euroa vuodessa. Pysäköintilaitoksen vuokratuotot kompensoivat ylläpidon kustannuksia. Päätöksen



esittelytekstissä on oletettu, että pysäköintiyhtiö saa vuokratuloja enemmän kuin mitä kuin pysäköintilaitoksen ylläpito maksaa.

1.2 Muut yhtiötä koskevat rahoitukselliset päätökset ja tapahtumat

Järvenpään kaupunginvaltuuston päätös 21.3.2022 §22 Takauksen myöntäminen Ainolan pysäköintiyhtiölle. Kaupunginvaltuusto päätti myöntää omavelkaisen takauksen KOy Ainolan Pysäköinnille enintään 5.900.000 euron 20 vuoden pankkilainalle. Takauksen suuruus on enintään 80% lainan vuotuisesta jäännöspääomasta. Lainasta peritään 0,55 % takausprovisiota vuosittain lainan jäljellä olevalle pääomalle. Takauksen vastavakuudeksi hyväksytään yhtiön panttikirjat. Kaupunginhallitus on kokouksessaan 30.1.2023 §33 Ainolan pysäköinnin lainan takauksen yksilöinti päättänyt yksilöidä lainaksi enintään 4 miljoonan euron rahoituslaitoslainan Osuuspankilta ja hyväksyä takauksen vastavakuudeksi yhtiön panttikirjan 3,2 miljoonaa euroa.

Perustamissopimuksen mukaisesti Järvenpään kaupunki, on maksanut osakkeiden merkintähinnan 10 000 euroa heinäkuussa 2022.

Järvenpään kaupunginhallituksen päätös 19.12.2022 § 329 Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti -yhtiön pääomitus. Kaupunginhallitus päätti hyväksyä Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti -yhtiöön tehtävän sijoitetun vapaan pääoman ehtoisen maksimissaan 90 000 euron sijoituksen joulukuussa 2022 sekä maksimissaan 250 000 euron sijoituksen alkuvuonna 2023. Sijoituksella katettiin perustamis- ja suunnittelukustannuksia.

Järvenpään kaupunginhallituksen päätös 30.1.2023 § 32 Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti -yhtiön pääomitus 2023. Kaupunginhallitus päätti hyväksyä Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti -yhtiöön tehtävän sijoitetun vapaan pääoman ehtoisen maksimissaan 3 705 000 euron sijoituksen vuoden 2023 aikana. Kohteiden on arvioitu lähtevän rakentumaan ja siksi haluttu edistää pysäköintirakennuksen rakentumista. Yhtiön pääomittaminen vastaa yhtiön perustamispäätöksen (KV 21.3.2022 § 21) linjauksia. Vuoden 2023 lisäpääomitus esitetään tehtäväksi vielä kohdentamatta olevan talousarvionvarauksen 3 705 000 euron mukaisesti. Pääomitus sijoitetaan yhtiöön yhtiön rahoitustarpeen mukaisesti yhtiön tekemää laskutusta vastaan. Vuosien 2024-2028 pääomitustarve ja hoitovastiketasot tarkentuvat kohteen valmistuttua ja alueen rakentamisen edetessä ja niistä päätetään erikseen myöhemmin.



Järvenpään kaupunginhallituksen päätös 16.12.2024 § 317 Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti -yhtiön pääomitus 2024. Kaupunginhallitus päätti hyväksyä Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti -yhtiöön tehtävän sijoitetun vapaan pääoman ehtoisen maksimissaan 304 000 euron sijoituksen vuoden 2024 aikana.

Pysäköintihalli valmistui tammikuussa 2024 ja otettiin käyttöön 1.2.2024.

1.3 Yhtiön nykytilanne

Pysäköintihalli valmistui tammikuussa 2024 ja otettiin käyttöön 1.2.2024. Kaupunki on pääomittanut yhtiötä ja hallin rakentamista vuosina 2022–2024 yhteensä 4 349 000 euroa, minkä lisäksi yhtiö on nostanut rakentamista varten 4 miljoonaa euroa lainaa. Lainaa on jäljellä vuoden 2025 lopussa arviolta noin 3,6 miljoonaa euroa.

Yhtiöön on perustamisvaiheessa suunniteltu sijoitettavan joko ns. svop-sijoituksina tai hoitovastikkeina YIT:n pysäköintiyhtiöön kohdistunut velkasaatava ja alueelle rakentavilta yhtiöiltä perittävät velvoitepaikkojen ulosostomaksut. YIT:n vuonna 2023 maksamaa velkasaatavaa (2,7 milj. euroa) ja velvoitepaikkamaksuja on vuoden 2025 loppuun mennessä kertynyt yhteensä 4,14 miljoonaa euroa, josta vuoden 2025 velvoitepaikkamaksujen osuus on 290 000 euroa.

Kuluvalle vuodelle 206 talousarviossa on 404 000 euron varaus yhtiön pääomitukseen ja tuleviin pääomituksiin on investointiohjelmassa varattu vuosille 2026–2029 1,343 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 talousarviossa oli varattu 374 000 euron pääomasijoitus, mikä ehdotetaan vuonna 2026 talousarvion muutoksella.

1.4 Yhtiön rahoituskokonaisuus

Tuleviin pääomituksiin on Järvenpään kaupungin investointiohjelmassa varattu vuosille 2026–29 1,343 miljoonaa euroa, tästä vuoden 2026 osuutta on 404 000 euroa. Vuodelle 2025 investointiohjelmassa oli varauduttu 374 000 euron pääomitukseen, mutta aikataulusyistä tämä ei vuonna 2025 toteutunut. Päätösehdotuksessa on, että vuoden 2026 talousarvion investointiosaa muutettaisiin niin, että vuoden 2025 pääomitus 374 000 euroa toteutettaisiin vuonna 2026 aikaisemmin mainitun 404 000 euron lisäksi, yhteensä 778 000 euroa. Yhtiö on



esittänyt kaupungille svop-sijoituksen tekemistä suunnitelman mukaisesti poikkeuksena vuoden 2025 sijoituksen siirtyminen vuodelle 2026. SVOP-sijoitukset on arvioitu katettavan kertyvillä velvoitepaikkamaksuilla, niitä kertyy myös tulevana vuosina. SVOP-sijoituksia käytetään yhtiön lainojen lyhennyksiin, jolloin korkokustannukset vähenisivät. Käytännössä velvoitepaikkamaksuilla katetaan pysäköintilaitoksen rakentamiseen ja perustamiseen liittyviä kustannuksia.



2 Lainsäädännöllinen taustoitus sekä tarkastelu pääomasijoituksen näkökulmasta

Järvenpään kaupungin tulee julkisena organisaationa tarkastella asiaa ainakin niin kuntalain kuin EU:n valtiontukisäännökset huomioiden. Toisessa tarkastelu on enemmän julkisyhteisön taloudellisessa kokonaisuudessa ja riskienhallinnassa, toisessa taas enemmän asianmukaisissa kilpailuolosuhteissa ja mahdollisen julkisen tuen käytössä.

Tässä vaihtoehdossa on kyseessä omistajan sijoitus yhtiöön, jolla yhtiön oma pääoma ja sitä kautta rahoitusasema vahvistuu. Sijoitetun vapaan oman pääoman rahasto (SVOP-rahasto) SVOP-rahasto on osakeyhtiölain (624/2006) 8 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua yhtiön vapaata omaa pääomaa. Osakeyhtiölain (624/2006) 8 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon merkitään se osa osakkeiden merkintähinnasta, jota perustamissopimuksen tai osakeantipäätöksen mukaan ei merkitä osakepääomaan ja jota ei kirjanpitolain mukaan merkitä vieraaseen pääomaan, sekä sellainen muu oman pääoman sijoitus, jota ei merkitä muuhun rahastoon. Tässä yhteydessä osakepääomaa ei korotettaisi vaan kyse olisi muusta oman pääoman sijoituksesta, jolloin sijoitus olisi tarkoitus suunnata nimenomaisesti sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon. SVOP-sijoituksen perusteella sijoittajalle ei voi maksaa korkoa.

Yksityisoikeudellisesti kysymys on siis oman pääoman ehtoisesta vastikkeettomasta sijoituksesta osakeyhtiöön. Osakkeenomistajien osakeyhtiöön omana pääomana sijoittamat varat ovat osakeyhtiön varoja, eikä yhtiöllä ei ole velvollisuutta palauttaa varoja osakkeenomistajille, eikä osakkeenomistajalla vastaavasti ole oikeutta vaatia varoja palautettavaksi. Yhtiön varoja voidaan jakaa vain osakeyhtiölain (624/2006) 13 luvun 1 §:ssä säädetyllä tavalla, eli käytännössä silloin kun osingonjaon edellytykset täyttyvät. Järvenpään kaupunki on kaikkienensa sijoittanut yhtiön omaan pääomaan kaupungin tilinpäätöksen 31.12.2024 mukaan 4 349 000 euroa ennen tätä päätöstä. Koko sijoitus olisi tämä lisäpääomasijoitus huomioiden 4 753 000 euroa, lisäksi mikäli myönnetään ehdotettu pääomasijoitus 374 000 euroa, olisi sijoitus 5 127 000 euroa. Yhtiöllä on lisäksi kaupungin takaamaa lainaa noin 3 600 000 euroa.

Siten mahdollisena riskinä olisi sijoitetun pääoman menetys mikäli yhtiön toiminta päättyisi esimerkiksi taloudellisten ongelmien tai vastaavan syyn takia. Toisaalta edellä todetusti lähtökohta on, että kaupungin sijoitus yhtiöön on pysyvä, eikä sijoitettua pääomaa sinänsä helpolla olisi saatavissa takaisin sellaisenaan. Yhtiön perustamiseen liittyvissä selvityksissä on mahdollisuutena ollut yhtiön myyminen. Tämän mahdollisen lisäpääomittamisen lisäksi



mahdollinen riskin suuruus olisi 4,349 miljoonaa euroa aikaisemmin sijoitettujen pääomien muodossa ja lisäksi mahdollisen takausriskin toteutuminen yhtiölle taatun lainan, noin 3,6 miljoonaa euroa, osalta (suoja antaa yhtiön antamat panttikirjat).

Kuitenkaan kaupungin lisäpääomansijoitus yhtiöön ei tässä tapauksessa todennäköisesti vaaranna kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä mahdollisen riskin realisoituessa vaarantaisi todennäköisesti koko kaupungin toimintaa tai erityisen merkittävää osaa talousarviosta. Riskin mahdollisuus on kuitenkin olemassa erityisesti, kun huomioiden kaupungin lainakannan suuruuden. Arvio perustuu Järvenpään kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen keskeisiin tunnuslukuihin verraten, kuten omavaraisuusaste 29,6%, suhteellinen velkaantuneisuus 168,3%, kertynyt ylijäämä 21,5 miljoonaa euroa ja lainakanta 254,1 miljoonaa euroa. Yhtiön taloudellinen tilanne on sinänsä tällä hetkellä aikaisemmin todetusti osin haasteellinen, mikä sinänsä tuo riskiä.

Järvenpään kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 11.9.2023 §46 hyväksynyt konserniohjeen ja omistajapolitiikan. Omistajapolitiikan mukaan kaupungin rahoitus- tai takausvastuun enimmäismääränä on lähtökohtaisesti kaupungin suhteellinen osuus yhteisön osake- tai muusta pääomasta, ellei erityistä vastasyitä ole. Kaupunki sijoittaa yhtiöihin uutta pääomaa lähtökohtaisesti vain liiketoiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen. Kannattamattoman liiketoiminnan pääomittamiseen on suhtauduttava kriittisesti. Pääomittaminen edellyttää perusteellista arviota ja vaihtoehtoiskustannusten arviointia.

Kuntien yhtiöiden perustaminen ja niihin pääomasijoittaminen on nykyisin kuitenkin kunta-alalla arkipäiväistynyt. Syitä yhtiöiden perustamiseen kunnissa on lukuisia. Yhtiöitä voidaan perustaa muun muassa toiminnallisista, palvelutuotannollisista, seutu- ja elinkeinopoliittisista, strategisista ja / tai kilpailuoikeudellisista syistä. Yhtiömalli luo toimintaan läpinäkyvyyttä, jolloin voidaan osaltaan varmistaa, että yhtiön tulo-, kustannus- ja pääomarakenne eivät sisällä kiellettyä julkista tukea verovaroista. Kaupunkien riskienhallinta konserniyhtiöiden suhteen on vahvistunut erityisesti 1990-luvulla tapahtuneiden Karkkilan Teollisuuskylän ja kunnallisen rakennusliike Tampereen Hakan mittavien konkurssien myötä. Osaltaan väestömuutto on aiheuttanut kuntien asunto-osakeyhtiöille hankaluuksia ns. muuttotappiokunnissa. (Averio, Koskinen & Laesterä 2019, 78 - 82.)



2.1 Kuntalain näkökulmat

Kuntalaissa (410/2015) ei suoraan oteta kantaa pääomasijoitukseen, mutta käytännössä kuuluakseen kunnan yleiseen toimialaan pääomituksen myöntämisen tulisi täyttää soveltuvien osin kuntalain (410/2015) 129 §:n yleiset edellytykset. Näitä ovat: kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla. Siten pääoman sijoittamisessa otettava huomioon seuraavat kuntalain näkökulmasta soveltavasti:

- tehtävä kuuluu kunnan yleiseen toimialaan
- kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.
- kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.

2.1.1 Kunnan toimiala

Kuntalaissa ei ole suoraan määritelty kunnan toimialaa ja sitä, mitä kaikkea siihen voidaan sisällyttää. Kuntalain (410/2015) 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Kunnalla voi olla itsehallinnon nojalla vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä hoidossa. Tällä sääntelyn yleisyydellä ja itsehallinnolla on haluttu korostaa kunnan omaa päätösvaltaa, kuntien liikkumavaraa sekä joustavuutta. Yleisesti kuntien itselleen ottamia vapaaehtoisia tehtäviä ovat yleensä muun muassa elinkeinopoliittinen toiminta, kulttuuriin ja liikunnan avustukset, ystävyyskuntatoiminta ja muu kansainvälinen toiminta, julkinen liikenne, puistojen ja retkeilyalueiden ylläpito, energian ja lämmönjakelu, kuntien matkailutoiminta sekä asunto-olojen edistäminen. Toisaalta kunta ei voi tehdä EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia hallintopäätöksiä tai yksityisoikeudellisia sitoumuksia, esimerkiksi huomioitaessa kilpailulainsäädäntö. EU-oikeus koskee myös kunnan itselleen ottamia tehtäviä. (Sallinen 2007, 16-17, 22-23.)

Kuntalakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 268/2014) mukaan EU-valtiontukisäännöksiin lähtökohtana olevaa kilpailuneutraaliteetin vaatimusta ei ole oikeuskäytännössä luettu kunnan vapaaehtoisia tehtäviä rajoittavaksi periaatteeksi, vaikka EU-valtiontukisäännöksiin

menettelysäännöksiä perusteella on kumottu kuntien päätöksiä. Lisäksi ko. hallituksen esityksen (HE 268/214) mukaan koska sekä perustuslain kunnallisen itsehallinnon että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan kunnalla tulee olla laaja mahdollisuus ottaa hoidettavakseen omalla päätöksellään tehtäviä, lainsäädännössä ei voida säätää yleisestä toimialasta tyhjentävästi. Kunnan yleisen toimialan voimassa olevina rajoitusperiaatteina voidaan edellä esitetysti pitää etupäässä hallintolain mukaisia hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, kuntalain 1 §:ssä säädettyä kestävän kehityksen periaatetta ja EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Lisäksi puhtaasti kaupallisen ja teollisen toiminnan ei edelleenkään katsota kuuluvan kunnan tehtäviin.

Valtiovarainministeriön raportin Kuntien itsehallinnolliset tehtävät (2015, 10-11) mukaan itsehallinnolliset tehtävät heijastelevat kunkin kunnan väestön palvelutarpeita sekä kunnan elinvoimapolitiikan painopisteitä sekä siten merkittävimmät itsehallinnolliset tehtävät liittyvät muun muassa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen ja asuntotuotantoon. Näistä huolimatta valtiovarainministeriön laatimat raportit, Kuntien tehtävien kartoitus – raportti 2012 sekä Kuntien itsehallinnolliset tehtävät 2015, eivät suoraan tunnista pysäköintitoimintaa kuntien tehtävissä muuta kuin epäsuorasti joko silloisen maankäyttö- ja rakennuslain tai elinkeinoelämää edistävän kiinteistöyhtiötoiminnan kautta.

Kuitenkaan kunnille ei ole laissa säädetty velvollisuutta tarjota pysäköintipalveluita tai järjestää pysäköintiä alueellaan, vaikka useat kunnat tarjoavatkin sekä ilmaista että maksullista kadunvarsipysäköintiä alueillaan. Pysäköintiin liittyvää toimintaa on harjoitettu erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa. Esimerkiksi Tampereen kaupungin omistama Finnpark Oy jakautui kiinteistö- ja pysäköintiyhtiöksi. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2025.)

Pysäköintiin liittyy niin velvoitepaikkapysäköintiä kuin liityntäpysäköintiä. Velvoiteautopaikalla tarkoitetaan asemakaavassa ja rakennusluvassa määrättyä autopaikkaa. Pysäköinti keskusta-alueella tarkoittaa velvoiteautopaikan käyttöä. Liityntäpysäköinti on pysäköintiä, joukkoliikenneaseman tai -pysäkin yhteyteen järjestetyllä pysäköintipaikalla siksi aikaa, kun autoilija käyttää joukkoliikenteen palvelua. Velvoiteautopaikkojen myynti on yleinen tapa kaupungin pysäköintilaitoksen rahoittamiseksi. Käytännössä korvauksen avulla kaupunki järjestää autopaikat ja kattaa pysäköinnin järjestelyiden investoinnit/osan investoinneista. (Kaikkonen 2012.)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kunnan, kuntayhtymän tai kuntayhtiön toimintaan muun muassa silloin, kun menettely tai toiminnan rakenne vääristää terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai on omiaan estämään kilpailun syntymistä tai kehittymistä

markkinoilla (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2025). Kilpailu- ja kuluttajavirasto on päätöksessään 1.7.2021 (KKV/903/14.00.40/2015) arvioinut Finnpark Oy:n toimintaa pysäköinnin markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan Finnpark on voinut Tampereen kaupungin pysäköintipolitiikkaan kytkeytyvien toimenpiteiden seurauksena saada kiinteistöliiketoimintaansa julkista tukea. Tuki voisi kiinteistöliiketoiminnasta pysäköintiliiketoimintaan välittyessään vääristää kilpailua Finnparkin ja sen yksityisten kilpailijoiden välillä. Pysäköintilaitoksien suunnittelua ja toteuttamista ohjaa maankäyttö- ja rakennuslakiin (nykyiset alueidenkäyttölaki ja rakentamislaki) perustuva kunnan lakisääteinen vastuu maankäytön suunnittelusta alueellaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan Tampereen kaupungin alueen pysäköintihankkeiden tarkastelussa ei voida sivuuttaa kaupungin pysäköintipolitiikan päämääriä ja tavoitteita, jotka ohjaavat hankkeiden suunnittelua ja kehittämistä. Vaikka kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta pysäköinnin järjestämiseen tai tarjoamiseen, pysäköintilaitoshankkeita voidaan pitää osana kaupunki- ja liikennesuunnittelua, jota kunta toteuttaa alueellaan maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvan toimivallan ja vastuun mukaisesti. Riippumatta siitä, onko pysäköintilaitoksien rakentamisessa EU:n oikeuden mukaan kysymys luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että Tampereen kaupungin ei esillä olevassa asiassa voida katsoa toimivan kuntalain 126 §:n tarkoittamalla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se suunnittelee ja toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain nojalla kaupungin pysäköintilaitoshankkeita. Lähtökohtaisesti ”kiinteistöliiketoiminta”, eli parkkitalon rakentaminen, omistus ja hallinnointi ei suuntaudu kilpailluille markkinoille.

Toisaalta kokonaisuudessa on huomioitava, että kuntalain (410/2015) 1 §:n 2 momentin nojalla kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (2969/2014 muu päätös) mukaan keskeisin lähtökohta on se, että kunnan toiminnan tulee palvella kuntalaisten yhteistä asiaa. Samalla Harjulan ja Prättälän (2023) mukaan taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen kestävyys on otettava huomioon kaikessa kunnan toiminnassa. Kunnan on toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Kunnan on vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.

Järvenpään kaupunki on myös asiantuntijayritys BDO:lta tilannut riippumattoman selvityksen vastaavaan kokonaisuuteen liittyen syksyllä 2024. Selvitys puoltaa Ainolan pysäköintiin liittyvien ratkaisujen olevan asianmukaisia tiettyjen reunaehtojen vallitessa. Tämä selvitys on liitteenä.



Ottaen huomioon, että velvoitepysäköinti perustuu kaavamääräykseen sekä kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksen mukaisesti pysäköintiyhtiöiden osalta itse kiinteistöliiketoiminta (eli pysäköintilaitosten suunnittelu ja omistaminen) ei suuntaudu kilpailuille markkinoille ja sitä voidaan siten tukea ja siten velvoitepysäköinti olisi osa kiinteistöliiketoimintaa, olisi Ainolan pysäköintiyhtiön toiminnassa kyse velvoitepysäköinnin järjestämisestä sen eri muodoissaan. Myös liityntäpysäköinnin toteuttaa kaupungin maankäyttöpolitiikkaa perustuen MAL-sopimukseen sekä siten liityntäpysäköinti rinnastuisi toimintaan, joka ei suuntaudu kilpailulle markkinoille. Pysäköintitoiminta on julkisena hankinta kilpailutettu ulkopoliselle operaattorille.

Siten velvoite- ja liityntäpysäköintiin liittyvä toiminta olisi kokonaisuutena arvioituna kunnan yleisen toimialan piirissä itsehallinnon nojalla vapaaehtoisesti itselleen ottamana tehtävänä. Kyse on käytännössä kiinteistöliiketoiminnasta, mikä heijastuisi velvoitepysäköinnin järjestämisestä sen eri muodoissaan sekä liityntäpysäköinnin pysäköinnin järjestämisestä osaltaan kaupungin maankäyttöpolitiikan toteuttamisena.

2.1.2 Kunnan myöntämä pääomasijoitus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.

Kuntalain (410/2015) 129 §:n 1 momentin mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Sijoitus vapaaseen omaan pääomaan voitaneen rinnastaa kyseiseen lainkohtaan arvioitaessa pääomasijoittamisen edellytyksiä lainsäädännön kannalta. Niin kuin laina voi tulla takaisinmaksetuksi ja takausvastuut päättyä, voi myös sijoitus vapaaseen omaan pääomaan tulla palautetuksi kaupungille tietyin edellytyksin yhtiön taloudellisen aseman niin salliessa.

Arvioitaessa kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä pääomasijoituksen sitä vaarantamatta, on arvioitavissa, että nyt käsittelyssä olevan pääomasijoituksen summa 404 000 euroa, arvon suhde kaupungin taseen vuoden 2024 loppusummasta on noin 0,10 prosentin luokkaa ja kaikki yhtiöön sijoitukset tämä sijoitus huomioiden (4 753 000 euroa) on vuoden 2024 taseen loppusummasta noin 1,14% (viimeisin hyväksytty kaupungin tilinpäätös on vuodelta 2024). Pääomasijoituksen arvon suhde kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen verotuloarvioihin (0,34% ja koko sijoitus 4,01%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen lainamäärään (0,16% ja koko sijoitus 1,87%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen taseeseen kertyneisiin kumulatiiviseen ylijäämään (1,88% ja 22,13%). Mikäli kaupunki pääomittaa vielä 374 000 eurolla, ei tämä olennaisesti muuta edellä olevia tunnuslukuja. Tällöin kokonaissijoitus vuonna 2026 olisi 778 000 euroa ja koko sijoitus yhtiöön nousisi 5 127 000 euroon. Arvon, 778 000 euroa, suhde

kaupungin taseen vuoden 2024 loppusummasta on noin 0,19 prosentin luokkaa ja kaikki yhtiöön sijoitukset tämä sijoitus huomioiden (5 127 000 euroa) on vuoden 2024 taseen loppusummasta noin 1,23% (viimeisin hyväksytty kaupungin tilinpäätös on vuodelta 2024). Pääomasijoituksen arvon suhde kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen verotuloarvioihin (0,66% ja koko sijoitus 4,33%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen lainamäärään (0,31% ja koko sijoitus 2,02%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen taseeseen kertyneisiin kumulatiiviseen ylijäämään (3,62% ja 23.88%). Kaupunki on pääomittanut yhtiötä ja pysäköintihallin rakentamista vuosina 2022–2025 yhteensä 4 349 000 euroa, minkä lisäksi yhtiöllä on noin 3,6 miljoonaa euroa lainaa.

Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti on hoitanut taloudelliset velvoitteensa Järvenpään kaupunkiin ja velkojiin nähden sinänsä moitteettomasti. Pääomituksella on tarkoitus osaltaan hoitaa yhtiön ottamaa lainaa ja siten vähentää kaupungin takausvastuita vaikkakin taseeseen yhtiön taloudellinen, sijoituksellinen arvo kasvaa. Kiinteistöosakeyhtiö on 100% Järvenpään kaupungin omistama ja yhtiön keskeinen omaisuus on pysäköintitalo. Kaupunki saa velvoitepysäköintiin liittyviä maksuja, mitkä sijoitetaan yhtiöön kattamaan syntyneitä rakentamiskustannuksia ja edellä todetusti lyhentämään rakentamista varten otettua yhtiön lainaa. Lisäksi pysäköintitalossa on liityntäpysäköintiä. Tuloslaskelman osalta velvoitepysäköinnin ja liityntäpysäköinnin eteneminen osaltaan parantavat yhtiön vuotuista taloudellista tilannetta kohentaen tulosta vähitellen. Yhtiön on olennaista päästä taloudellisesti selkeämpään tilanteeseen vaikeasta alusta ja maailmantalouden tilanteesta huolimatta.

Siten on oheisesta selostuksesta arvioitavissa, että kaupungin pääomasijoitus ei tässä tapauksessa todennäköisesti vaaranna kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä pääomasijoituksen menetys realisoituessaan todennäköisesti vaarantaisi koko kaupungin toimintaa tai erityisen merkittävää osaa talousarviosta. Riskiä edelleen vähentää kaupungin saamat vastavakuudet aikaisemmalle lainalle sekä toisaalta se, että yhtiö on 100 % kaupungin omistama ja siten realisoitavissa tarvittaessa huomioiden ALV- ja muut mahdolliset vastuut.

2.1.3 Kunta ei saa myöntää pääomasijoitusta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.

Merkittävän taloudellisen riskin herkkyyttä voidaan arvioida kaupungin näkökulman lisäksi Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti toimintaa ja taloutta analysoimalla. Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti:n luottoluokitus on AA Hyvä (1.12.2025 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Alfa Rating-raportin mukaan muun muassa maksuhäiriöriskin näkökulmasta yritykseen liittyy pieni maksuhäiriön riski. Talouden osalta poikkeavaisuutta ei ole havaittu maksutapatiedoissa,



maksuvalmiudessa tai vakavaraisuudessa, yhtiöllä ei ole maksuhäiriömerkintöjä, tilintarkastuskertomus on vakiomuotoinen. Kannattavuus on sinänsä heikko toimialan mediaaniin nähden. Teknisinä huomioina ovat vastuuhenkilöiden muutokset sekä yrityksen nuori ikä. Vuoden 2024 tilinpäätöksen mukaan yhtiön osakepääoma ja muut rahastot on noin 4,08 miljoonaa euroa ja taseen loppusumma noin 8,03 miljoonaa euroa sekä ensimmäisen varsinaisen tilikauden tappio noin -279 000 euroa. Yhtiöllä on tilinpäätös 2024 tietojen mukaan yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa pitkäaikaista rahoituslainaa rahoituslaitoksilta ja lyhytaikainen lainakanta rahoituslaitoksista lisäksi 0,2 miljoonaa euroa. Yhtiöllä oli tilinpäätöshetkellä rahoja ja pankkisaamisia 0,77 miljoonaa euroa.

Pääomasijoituksella 404 000 euroa ja mahdollisella toisella pääomasijoituksella 374 000 eurolla on tarkoitus lyhentää yhtiön lainoja, jolloin osaltaan kaupungin takausvastuu vähenee. Sijoitettava pääoma on käytännössä saatuja ja saatavia velvoitepysäköintiin liittyviä maksuja, joilla rahoitetaan pysäköintilaitoksen rakentamista ja perustamista. Yhtiön keskeinen tulovirta vahvistuu alueen rakentuessa ja niin velvoitepysäköinnin kuin liityntäpysäköinnin lisääntyessä. Rakentaminen on ainakin osittain ollut suunniteltua hitaampaa, mutta pysäköintilaitoksen rakentaminen on käytännössä ollut edellytys alueen rakentumisen edistymiselle. Viimeistään ALV-velvoitteiden päättyessä, on pohdittava yhtiön merkitystä osana Järvenpään kaupunkikonsernia. Yhtiöltä saatujen viimeisimpien taloustietojen ja tulevaisuuden hahmotteluiden osalta on tulkittavissa yhtiön taloudellisen tilanteen kohentuminen edellä mainituista syistä.

Kun huomioi, että pääomasijoitettu varallisuus on käytännössä pitkälti velvoitepysäköintiin liittyviä maksuja, joita on edelleen kertynyt sekä tulovirta vahvistuu sitä mukaan kuin alue muuten rakentuu ja siten velvoitepysäköinti ja liityntäpysäköinti lisääntyy, niin voinee tulkita, ettei pääomasijoitukseen liittyvä riski ole kaupungin kokonaiskantokykyyn nähden arvioituna merkittävän suuri, kuitenkin yhtiön tulee arvioida sekä huolehtia taloudellisesta ja toiminnallisesta toimintakyvystään huolellisesti.

2.2 EU:n valtiontukisäännösten huomiot

Kuntalain (410/2015) 129 §:n mukaan kunnan on otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. Euroopan virallisen lehden nro C 326 mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan sääntelyn mukaan julkisyhteisön rahoittaessa markkinoilla toimivaa yritystä, jonka avustamisesta saattaa olla vaikutuksia sisämarkkinoihin, tulee julkisyhteisön arvioida menettelyn vaikutusta kilpailulle



pääsääntöisesti Euroopan unionin komissiolta saatavalla ennakkohyväksynnällä. Toisaalta muun muassa Euroopan unionin ryhmäpoikkeusasetuksen ja sen täydennyksen mukaisesti valtiontuki voidaan kuitenkin myöntää julkisyhteisön ennakkovalvontamenettelyä ilman komission hyväksyntää siten, että valtiontukipäätöstä tehtäessä käytössä on asiaa koskeva valtiontukianalyysi, jossa arvioidaan tuen kilpailuoikeudellisia vaikutuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 180/2015) mukaan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kunnan pääomasijoitus omistamaansa kiinteistöyhtiöön voi muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen. Oikeuskäytännössä (kuten korkein hallinto-oikeus päätös 126/2015) on painotettu valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltuvuuden tarkempaa selvittämistä etukäteen päätöksenteossa.

Valtiontukisääntelyn pääperiaatteena on, että tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle on lähtökohtaisesti kielletty. Yrityksen voidaan katsoa olevan vaikeuksissa, jos yrityksen toiminnan katsotaan ilman viranomaisten tukitoimia loppuvan varmasti tai lähes varmasti lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Taloudellisia edellytyksiä arvioidaan vaikeuksissa oleva yritys – määritelmän perusteella. Yrityksen katsotaan olevan taloudellisissa vaikeuksissa, jos yksikin seuraavista kriteereistä täyttyy:

1. Yhtiö on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi;
2. Yhtiö on asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi, taikka se voitaisiin tilanteensa johdosta sellaiseen asettaa;
3. Yritys on saanut ns. pelastamistukea eikä ole vielä maksanut sitä takaisin tai on saanut rakenneuudistustukea ja on rakenneuudistussuunnitelman kohteena; tai
4. Kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista toteutuvat a) yrityksen velkaantumistaso (vieras pääoma / oma pääoma) on ollut yli 7,5 % ja b) yrityksen käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin (liiketulos + poistot ja arvonalentumiset / rahoituskulut – rahoitustuotot) on ollut alle 1,0.
- 5) Suurten yritysten katsotaan olevan vaikeuksissa edellä esitettyjen ehtojen lisäksi myös tapauksissa, joissa kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista ehdoista toteutuvat: a) Yrityksen velkaantumistaso on ollut yli 7,5 ja b) yrityksen käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin on ollut alle 1,0.

Lisäksi Yleisen de minimis -asetuksen määritelmä vaikeuksissa olevasta yrityksestä poikkeaa EU:n valtiontukisääntöjen yleisestä määritelmästä. Toisin kuin muissa valtiontukisäännöissä, de minimis -asetuksen perusteella tukea voidaan myöntää vaikeuksissa olevalle yritykselle esimerkiksi suorana avustuksena, oman pääomanluonteisena sijoituksena tai pääomapanoksena, mutta ei lainana tai takauksena. Jos de minimis -tukea on tarkoitus myöntää lainoina tai takauksina, tukea myönnettäessä tulee siten arvioida seuraavia tunnusmerkkejä:

- 1) kaikkien yritysten osalta: onko tuensaaja asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn tai täyttääkö se Suomen lainsäädännössä vahvistetut edellytykset menettelyyn asettamiselle? Jos kriteeri täyttyy, yritykselle ei voida myöntää de minimis -tukea lainoina tai takauksina.
- 2) suuryritysten osalta: vastaako tuensaajan taloudellinen tilanne vähintään luottoluokitusta B-? Jos luottoluokitus on tätä huonompi, yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi (vaikka ensimmäinen kriteeri ei täytyisi), eikä sille voida myöntää tukea lainoina eikä takauksina de minimis -asetuksen perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriön (2023, 4 - 5) mukaan em. valtiontueksi olisi laskettavissa esimerkiksi toimenpiteinä suorat avustukset, valikoivat verohelpotukset, ehdoiltaan edulliset lainat ja takaukset sekä alihintainen vuokra. Jotta toimenpide olisi valtiontukea EU-oikeuden näkökulmasta tulisi kaikkien neljän tunnusmerkin täyttyä:

- Julkisia varoja (esim. valtion, kuntien tai kuntayhtymien varoja) kanavoidaan yrityksiin/ taloudelliseen toimintaan
- Taloudellinen etu on valikoiva, eli tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai tiettyihin yrityksiin (esimerkiksi jollekin alalle tai alueelle)
- Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (kilpailuvaikutuskriteeri)
- Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppavaikutuskriteeri)

Hallituksen esityksessä (HE 56/2016) on selostettu myös Euroopan komission ratkaisukäytäntöä, jolla mahdollisesti on ulottuvuuksia myös tähän kokonaisuuteen. Euroopan komissio on vuonna 2015 antanut ratkaisukäytäntöä (SA.37432, SA.37904, SA.33149, SA.38035, SA.39403, SA.37963), joissa on todettu, että erityisolosuhteiden vuoksi tietyillä toiminnoilla on puhtaasti paikallinen vaikutus (tuki ei johda kysynnän ja investointien houkuttelemiseen po. alueelle, tuensaajan tuottamat palvelut ja tavarat ovat paikallisia tai niillä on maantieteellisesti rajattu vaikutusalue, markkinoihin ja naapurijäsenvaltioiden kuluttajiin kohdistuva vaikutus on vähäinen). Käytännössä tällaisia esimerkkejä ovat erilaisten paikallisten kohteiden tukeminen, kuten paikalliset uimahallit ja muut paikalliset vapaa-aikaan liittyvät tilat, paikalliset museot ja muu kulttuuri-infrastruktuuri, jotka eivät houkuttele matkailijoita ulkomailta, tiedotus- ja kulttuurituotteet, joilla kielellisesti ja maantieteellisesti syistä rajoitettu yleisö, paikalliset kokouskeskukset, jonka osalta sijainti ja tuen mahdollinen vaikutus hintoihin ei todennäköisesti ohjaa käyttäjiä muiden jäsenvaltioiden keskuksista. Valtiontuen määritelmä ei myöskään edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista.

Asiaa muun muassa tarkemmin käsitelty liitteen asiantuntijayritys BDO:n kattavassa selvityksessä aikaisempaan yhtiön pääomitusta koskevaan päätökseen liittyen.



Edellä todetusti, ottaen huomioon, että velvoitepysäköinti perustuu kaavamääräykseen sekä kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksen mukaisesti pysäköintiyhtiöiden osalta itse kiinteistöliiketoiminta (eli pysäköintilaitosten suunnittelu ja omistaminen) ei suuntaudu kilpailuille markkinoille ja siten velvoitepysäköinti olisi osa kiinteistöliiketoimintaa, olisi Ainolan pysäköintiyhtiön toiminnassa kyse velvoitepysäköinnin järjestämisestä sen eri muodoissaan. Myös liityntäpysäköinnin toteuttaa kaupungin maankäyttöpolitiikkaa perustuen MAL-sopimukseen sekä siten liityntäpysäköinti rinnastuisi toimintaan, joka ei suuntaudu kilpailulle markkinoille. Toiminta on myös käytännössä kaikinensa paikallista, eikä siten ylitä kauppavaikutuskriteeriä. Pysäköintitoiminta on julkisena hankintana kilpailutettu ulkopoliselle operaattorille.

Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti luottoluokitus on AA Hyvä (1.12.2025 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Yhtiö on toiminut vasta vähän aikaa, eikä sillä ole vielä täyttynyt kahta tilikautta. Siten arviointia taloudellisista vaikeuksista voidaan tehdä vuoden 2024 tilinpäätöksen perusteella. Yhtiön tilikauden tappio oli tilikaudella 2024 noin 279 tuhatta euroa. Yhtiön osakepääoma ja muut rahastot on vuoden 2024 tilinpäätöksessä olleet noin 4,36 miljoonaa euroa (josta osakepääoman osuus 10 000 euroa) ja taseen loppusumma noin 8,03 miljoonaa euroa.

Siten Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti ei ole menettänyt puolta osakepääomastaan, vaan kokonaisuus on tältä osin merkittävästi positiivinen. Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti ei ole avoin yhtiö, eikä kommandiittiyhtiö. Yhtiötä ei ole asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyn kohteeksi. Yritys ei ole saanut yhtiöltä saadun tiedon mukaan ns. pelastamistukea. Siten kriteerit eivät taloudellisissa ongelmassa olevasta yrityksestä täyty.

Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti ei myöskään yleisen de minimis -asetuksen mukaisen määritelmän tarkastelun osalta täytä em. tunnusmerkkejä taloudellisesti vaikeuksissa olevasta yhtiöstä. Yhtiötä ei ole asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn. Yhtiön luottoluokitus on AA Hyvä (1.12.2025 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Yhtiö on suoriutunut velvoitteistaan. Yhtiön velkaantumistasen tai käyttökatteen osalta kriteerit eivät myöskään täyty.

2.3 Omistajapoliittiset linjausten huomiot

Koska kyseessä on ns. toimialasijoittamisesta, on siihen liittyvät kaupungin linjaukset sisällytetty erillisiin konserniohjeeseen ja omistajapolitiikkaan. Toimialasijoittamisella tarkoitetaan oman tai vieraan pääoman ehtoisia sijoituksia yhteisöihin, jotka toiminnallaan hoitavat kunnan tehtäviä tai muuten edistävät kunnan tehtäviin kuuluvia päämääriä (Thilman, Rothovius & Nikkinen 2016, 18). Siten kaupunginvaltuuston kokouksessaan 4.3.2024 §6 hyväksymissä Järvenpään kaupungin

varainhankinnan ja sijoitustoiminnan periaatteissa linjataan varainhankinnan lisäksi käytännössä vain kaupungin kassavarojen sijoittamista ja lahjoitusvarojen sijoittamista.

Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 11.9.2023 §46 hyväksynyt Järvenpään kaupungin konserniohjeen ja omistajapolitiikka. Omistajapoliittisissa linjauksissa yhteisöjen tulee toimia tehokkaasti ja kilpailukykyisesti. Kaupungin rahoitus- tai takausvastuun enimmäismääränä on lähtökohtaisesti kaupungin suhteellinen osuus yhteisön osake- tai muusta pääomasta, ellei erityistä vastasyytä ole. Kaupunki sijoittaa yhtiöihin uutta pääomaa lähtökohtaisesti vain liiketoiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen. Kannattamattoman liiketoiminnan pääomittamiseen on suhtauduttava kriittisesti. Pääomittaminen edellyttää perusteellista arviota ja vaihtoehtoiskustannusten arviointia. Em. konserniohjeessa on Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti kirjattu kaupungin kannalta merkittävien yhteisöjen joukkoon.

Muina taloudelliseen toimeliaisuuteen liittyvinä linjauksina on kirjattuna, että taloudellinen tulos voi poiketa vertailuyhteisöjen tuloksesta, mikäli yhteisölle on asetettu taloudellisen tuloksen lisäksi tai asemesta yhteiskunnallisia tai sosiaalisia tehtäviä ja tavoitteita. Myös näiden tehtävien ja tavoitteiden tulee olla julkilausuttuja ja niiden on oltava mitattavia ja dokumentoituja.

Kuntaliitto on vuonna 2024 julkaissut suosituksen kunnan omistajapoliittisista linjauksista. Suosituksen tarkoituksena on tukea kuntien omistajaohjauksen periaatteiden laadintaa, omistajapoliittisia kysymyksiä ja strategian toteutumista ottamatta kantaa kuitenkaan varsinaiseen asiasisältöön. Periaatteissa määritellään kunnan pääoman ja eri omaisuuserien omistukseen, hankintaan ja käyttöön liittyvän päätöksenteon periaatteet. Linjausten tavoitteena on turvata päätöksenteon järjestelmällisyys, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien tehokas käyttö sekä kuntakonsernin kokonaisuus. Omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline. Se luo puitteet kunnan menestykselliselle toiminnalle. Omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään kunnan periaatteet omistajana, mitä kunta omistaa, millaisia tavoitteita omistukselle asetetaan ja kuka omaisuuden arvosta ja käytöstä vastaa sekä miten omistajapolitiikan seuranta ja valvonta on järjestetty.

Kunnan omistajapoliittiset linjauksen -suosituksen mukaan sijoitukset kuntayhtymiin ja muihin yhteisöihin palvelevat suoranaisesti kunnan vastuulla olevaa palvelutuotantoa tai kunnan kehittämistä. Kunnan toimintaan sijoittaminen on toimialasijoittamista. Tällaiset sijoitukset ovat perus-, osake- tai osuuspääomasijoituksia kuntayhtymiin, osakeyhtiöihin tai osuuskuntiin, antolainoja tällaisille yhteisöille tai rahoitusosuuksia nimettyihin investointikohteisiin tai hankkeisiin. Sijoitukset toimivat luonteensa mukaisesti kunnan palvelutuotannon tai



kehittämisen välineenä ja niille asetettavat tavoitteet ovat sen mukaisia. Tällaisten sijoitusten tarkoitus voi olla myös peruskunnan taseen keventäminen siirtämällä kiinteistöjä, muita tuotantovälineitä ja myös velkoja kunnalta jonkun kirjanpitovelvollisen omistukseen ja vastuulle. (Korento 2024, 26-27.)

Järvenpään kaupunginvaltuuston 13.11.2025 §102 hyväksymässä investointiohjelmassa 2026 - 2035 ja siten §103 talousarviossa vuosille 2026 - 2029 on investointiohjelmassa osakkeissa ja osuuksissa suunnattu vuonna 2026 Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti pääomittamiseen 404 000 euroa ja koko kaudelle 2029 saakka 1 343 000 euroa. Lisäksi valtuusto on osoittanut aikaisemmin vuodelle 2025 pääomittamiseen 374 000 euroa, mitä ehdotetaan talousarviomuutoksena vuodelle 2026.

Järvenpään kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 21.3.2022 §21 päättänyt hyväksyä KOy Ainolan Pysäköinti -yhtiön perustamisen liitteenä olevan perustamiskirjan ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Ko. päätöksen selostusosassa kerrottuna yhtiön on suunniteltu lyhentävän lainaansa siten, että kaupunki sijoittaa rakennusliikkeiltä saamansa velvoitepaikkojen ulosostomaksut edelleen yhtiöön ns. SVOP-sijoituksina ja hoitovastikkeina. Saaduilla tuloilla (vuokratulot, sijoitukset) yhtiö lyhentää lainaansa. Kaupungin näkökulmasta on kuitenkin taloudellisesti järkevämpää lyhentää lainaa SVOP-sijoitusten avulla, jolloin maanmyyntitulot parantavat kaupungin tulosta ja svop sijoitus lisää investointeja. Kaupunki sai jo pysäköintihallin rakentamisaikana ja sen jälkeen tuloja velvoitepaikkojen ulosostomenettelyyn liittyen yhteensä noin 4,144 miljoonaa euroa (31.12.2025). Velvoitepaikkojen myynti näkyy kaupungin tuloksessa käyttöomaisuuden nettomyynneissä. Saaduilla myyntituloilla kaupungin on tarkoitus pääomittaa yhtiötä sijoittamalla saadut ulosostomaksut yhtiön sijoitetun vapaan pääoman rahastoon, joilla yhtiö voi edelleen lyhentää lainaansa. Myös Väyläviraston maksuosuudella on tarkoitus lyhentää lainaa vastaavasti kuin ulosostomaksujen kanssa.

Edellä todetusti yhtiön pääomittaminen on kaupungin omistajapoliittisten linjausten sekä aikaisemman päätöksenteon mukaista. Pääomittamisen kokonaisuuteen on varauduttu talousarviossa.



3 Lainsäädännöllinen taustoitus sekä tarkastelu pääomalainan näkökulmasta

Järvenpään kaupungin tulee julkisena organisaationa tarkastella asiaa ainakin niin kuntalain, osakeyhtiölain kuin EU:n valtiontukisäännökset huomioiden. Toisessa tarkastelu on enemmän julkisyhteisön taloudellisessa kokonaisuudessa ja riskienhallinnassa, toisessa taas enemmän asianmukaisissa kilpailuolosuhteissa ja mahdollisen julkisen tuen käytössä.

Tässä katsannossa on tarkasteltu aikaisemmin todettua 404 000 euroa sekä mahdollisesti myöhemmin vuoden 2026 aikana annettavaa 374 000 euroa siitä näkökulmasta, että tämä pääomasijoituksen sijaan annettaisiinkin pääomalainana.

Osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvussa on säädetty pääomalainasta. Osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvun 1 §:n mukaan yhtiö voi ottaa lainan (pääomalaina), jonka:

- 1) pääoma ja korko saadaan maksaa yhtiön selvitystilassa ja konkurssissa vain kaikkia muita velkoja huonommalla etuoikeudella;
- 2) pääoma saadaan muutoin palauttaa ja korkoa maksaa vain siltä osin kuin yhtiön vapaan oman pääoman ja kaikkien pääomalainojen määrä maksuhetkellä ylittää yhtiön viimeksi päättyneeltä tilikaudelta vahvistettavan tai sitä uudempaan tilinpäätökseen sisältyvän taseen mukaisen tappion määrän; sekä
- 3) pääoman tai koron maksamisesta yhtiö tai sen tytäryhteisö ei saa antaa vakuutta.

Pääomalainan vastaiseen pääoman palauttamiseen, koron maksuun sekä vakuuden antamiseen sovelletaan, mitä laittomasta varojenjaosta säädetään osakeyhtiölain (624/2006) 13 luvun 4 §:ssä ja 25 luvun 1 §:n 4 kohdan rangaistussäännöksessä. Pääomalainan velkojan suostumuksella pääomalainaa voidaan käyttää osakepääoman korotuksen maksuksi, muuntaa sijoitetuksi vapaaksi omaksi pääomaksi tai käyttää yhtiön tappion kattamiseen.

Osakeyhtiölain 12 luvun 2 §:n mukaan sopimus pääomalainasta on tehtävä kirjallisesti. Lainaehtojen muutos tai vakuuden antaminen on pätemätön, jos se on 1 §:n 1 momentin vastainen. Jos pääomalainalle tulevaa korkoa ei voida maksaa, korko siirtyy maksettavaksi ensimmäisen sellaisen tilinpäätöksen perusteella, jonka perusteella se voidaan maksaa. Pääomalainoilla on keskenään yhtäläinen oikeus yhtiön varoihin, jollei muuta ole yhtiön ja pääomalainojen velkojen kesken sovittu. Pääomalainat merkitään taseeseen erillisenä eränä.



Kokonaisuudessa on huomioitava, ettei lainan korko tai muut ehdot saa yhtäältä olla kiellettyä valtiontukea tai toisaalta olla ns. piiloteltua osingonjakoa. Kyseeseen tulee siten, millainen koron ja ehtojen taso täyttää ns. markkinaehtoisuuden.

Aihetta käsitellään lainsäädännössä muun muassa verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 31 §:ssä. Markkinaehtoisen koron määrittäminen tarkoittaa sitä, että velkojan tulee periä velalliselta samansuuruista korkoa, kun mitä se perisi, jos velallinen olisi riippumaton osapuoli. Käytännössä tämä edellyttää, että koron hinnoittelussa on kiinnitettävä huomiota niihin seikkoihin, jotka myös riippumattomien osapuolten välillä vaikuttaisivat lainan korkotasoon. Tämä arviointi tulee tehdä nimenomaan lainan nostohetken, tai mahdollisen lainaehtojen uudelleenneuvottelua koskevan ajanhetken, olosuhteet huomioon ottaen. Tarvittaessa koron markkinaehtoisuudesta voisi tehdä ohjauspyynnön verottajalle.

Kuntalain (410/2015) 129 §:n mukaan lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamisessa tulee Kunnan edut turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla. Samaisen 129 §:n mukaan kuitenkin mitä on säädetty vakuuksista, ei koske i koske osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvussa eikä osuuskuntalain (421/2013) 12 luvussa tarkoitettua pääomalainaa. Hallituksen esityksen (242/2020) mukaan kunta voi lainmuutoksen myötä antaa osakeyhtiölaissa ja osuuskuntalaissa tarkoitettua pääomalainan ilman vakuutta. Lakimuutoksella mahdollistetaan se, että kunnat voivat käyttää pääomalainoja yhtiöidensä rahoittamiseen silloin kun se kunnan riskienhallinnan kannalta on muutoin kuntalain 129 §:n mukaan mahdollista. Kokonaisuus selkeyttää oikeustilaa. Apulaisoikeuskansleri on päätöksellään 21.12.2022 (OKV/3402/10/2021) korostanut, että sopimus pääomalainasta tulee tehdä kirjallisesti.

3.1 Kuntalain huomiot ja arviointi

Näkökulmat:

- tehtävä kuuluu kunnan yleiseen toimialaan
- kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.
- kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.
- kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.

Kuntalain (410/2015) 15. luvun 129§ säädetään muun muassa lainan antamisesta. Ensinnäkään 1) Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille



laissa säädetyistä tehtävistä. Myöskään 2) Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Lisäksi 3) Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (268/2014) mukaan edellä lakiin kirjattuna merkittävänä taloudellisena riskinä voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa lainan menetys vaarantaisi kunnan koko toiminnan tai vastaisi suuruudeltaan muutoin huomattavaa osaa kunnan talousarviosta. Jokainen toimenpide tulee arvioida erikseen momentissa mainittujen edellytysten täyttymisen osalta, jotta kunnan taloudellinen kantokyky ja riskinhallinta säilyvät hallinnassa

Hallituksen esitys (242/2020) eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta mukaan Kuntalain 129 §:ssä säädetään lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamisesta. Sääntely lisättiin vuoden 2015 kuntalakiin oikeustilan selkeyttämiseksi sekä kunnalle lainoista ja takauksista aiheutuvien taloudellisten riskien välttämiseksi. Kuntien antamat takaukset ja lainat eivät saa vaarantaa kunnan kykyä vastata tehtävistään. Kunnan etu tulee turvata kunnan riskit kattavilla vakuusjärjestelyillä.

Kuntien antamiin lainoihin liittyvää riskiä on käsitelty oikeuskäytännössä. Asiaa on erityisesti tarkasteltu niin kunnan taloudellista tilannetta ja rahoituksen suuruutta sekä rahoitettavan yhteisön taloudellista tilannetta ja rahoituksen suuruutta tutkimalla ja punnitsemalla. Oikeustapauksissa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2020:50 päätös kumottiin kuntalain vastaisena merkittävän taloudellisen riskin vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus (KHO 2020:50) katsoi, että kunnan lainansaajalle myöntämään lainaan sisältyi kuntalain 129 §:n 1 momentissa tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski. Tämä riski muodostui erityisesti, kun otettiin huomioon lainan saajan heikon taloudellisen tilan lisäksi kunnan tilinpäätöksen taseen loppusumma. Kunnan esittämä peruste siitä, että kunnan taseessa olisi riittävä ylijäämä taloudellisen riskin kattamiseksi tai että kunnan riskit olisivat lainajärjestelyllä pienemmät kuin jos osuuskunnan annettaisiin joutua konkurssiin tai velkajärjestelyyn, ei ollut asiassa riittävä. Vakuuden osalta oli arvioituna edellä todetut huomioden, että jälkipantti yritysikiinnityksestä ei ollut riittävä vakuus kunnalle turvaavaan kunnan edut.



3.1.1 Kunnan toimiala

Oli kyseessä pääomasijoitus, laina tai lainan takaus, ei sillä sinänsä ole merkitystä sen kannalta, että kuuluuko tehtävä kunnan yleiseen toimialaan. Alaluvussa 2.1.1. Kunnan toimiala jo laaja-alaisesti selostettu ja arvioitu sitä, että kuuluuko ko. tehtäväkokonaisuus kunnan toimialaan. Kyseinen selostus ja arvio on soveltuva myös pääomalainaa harkittaessa.

Tehty tulkinta on, että velvoite- ja liityntäpysäköintiin liittyvä toiminta olisi kokonaisuutena arvioituna kunnan yleisen toimialan piirissä itsehallinnon nojalla vapaaehtoisesti itselleen ottamana tehtävänä. Kyse on käytännössä kiinteistöliiketoiminnasta, mikä heijastuisi velvoitepysäköinnin järjestämisestä sen eri muodoissaan sekä liityntäpysäköinnin pysäköinnin järjestämisestä osaltaan kaupungin maankäyttöpolitiikan toteuttamisena.

3.1.2 Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.

Arvioitaessa kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä pääomalainan sitä vaarantamatta, on arvioitavissa, että nyt käsittelyssä olevan pääomalainan summa 404 000 euroa, arvon suhde kaupungin taseen vuoden 2024 loppusummasta on noin 0,10 prosentin luokkaa ja kaikki yhtiöön sijoitukset tämä sijoitus huomioiden (4 753 000 euroa) on vuoden 2024 taseen loppusummasta noin 1,14% (viimeisin hyväksytty kaupungin tilinpäätös on vuodelta 2024). Pääomasijoituksen arvon suhde kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen verotuloarvioihin (0,34% ja koko sijoitus 4,01%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen lainamäärään (0,16% ja koko sijoitus 1,87%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen taseeseen kertyneisiin kumulatiiviseen ylijäämään (1,88% ja 22.13%). Mikäli kaupunki pääomittaa vielä 374 000 eurolla, ei tämä olennaisesti muuta edellä olevia tunnuslukuja. Tällöin kokonaissijoitus vuonna 2026 olisi 778 000 euroa ja koko sijoitus yhtiöön nousisi 5 127 000 euroon. Arvon, 778 000 euroa, suhde kaupungin taseen vuoden 2024 loppusummasta on noin 0,19 prosentin luokkaa ja kaikki yhtiöön sijoitukset tämä sijoitus huomioiden (5 127 000 euroa) on vuoden 2024 taseen loppusummasta noin 1,23% (viimeisin hyväksytty kaupungin tilinpäätös on vuodelta 2024). Pääomasijoituksen arvon suhde kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen verotuloarvioihin (0,66% ja koko sijoitus 4,33%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen lainamäärään (0,31% ja koko sijoitus 2,02%) tai kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksen taseeseen kertyneisiin kumulatiiviseen ylijäämään (3,62%

ja 23.88%). Kaupunki on pääomittanut yhtiötä ja pysäköintihallin rakentamista vuosina 2022–2025 yhteensä 4 349 000 euroa, minkä lisäksi yhtiöllä on noin 3,6 miljoonaa euroa lainaa.

Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti on hoitanut taloudelliset velvoitteensa Järvenpään kaupunkiin ja velkojiin nähden sinänsä moitteettomasti. Päälainalla on tarkoitus osaltaan hoitaa yhtiön ottamaa muuta lainaa ja siten vähentää kaupungin takausvastuita vaikkakin taseeseen yhtiön taloudellinen, sijoituksellinen arvo kasvaa. Kiinteistöosakeyhtiö on 100% Järvenpään kaupungin omistama ja yhtiön keskeinen omaisuus on pysäköintitalo. Kaupunki saa velvoitepysäköintiin liittyviä maksuja, joilla rahoitettaisiin yhtiöön syntyneitä rakentamiskustannuksia ja edellä todetusti lyhentämään rakentamista varten otettua yhtiön lainaa. Lisäksi pysäköintitalossa on liityntäpysäköintiä. Tuloslaskelman osalta velvoitepysäköinnin ja liityntäpysäköinnin eteneminen osaltaan parantavat yhtiön vuotuista taloudellista tilannetta kohentaen tulosta vähitellen sikälikin jos markkinaehtoista lainaa lyhennettäisiin nopeammassa ajassa, jolloin myös korkokustannukset vähenisivät. Kuitenkin rakennushankkeiden eteneminen on viivästynyt ja siten yhtiön tulos on ollut tappiollista.

Siten on oheisesta selostuksesta arvioitavissa, että kaupungin pääomalaina ei tässä tapauksessa todennäköisesti vaaranna kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä pääomalainan menetys realisoituessaan todennäköisesti vaarantaisi koko kaupungin toimintaa tai erityisen merkittävää osaa talousarviosta. Riskiä edelleen vähentää kaupungin saamat vastavakuudet aikaisemmalle lainalle sekä toisaalta se, että yhtiö on 100 % kaupungin omistama ja siten realisoitavissa tarvittaessa huomioiden ALV- ja muut mahdolliset vastuut.

3.1.3 Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.

Merkittävän taloudellisen riskin herkkyyttä voidaan arvioida kaupungin näkökulman lisäksi Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti toimintaa ja taloutta analysoimalla. Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinti:n luottoluokitus on AA Hyvä (1.12.2025 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Alfa Rating-raportin mukaan muun muassa maksuhäiriöriskin näkökulmasta yritykseen liittyy pieni maksuhäiriön riski. Talouden osalta poikkeavaisuutta ei ole havaittu maksutapatiedoissa, maksuvalmiudessa tai vakavaraisuudessa, yhtiöllä ei ole maksuhäiriömerkintöjä, tilintarkastuskertomus on vakiomuotoinen. Kannattavuus on sinänsä heikko toimialan mediaaniin nähden. Teknisinä huomioina ovat vastuuhenkilöiden muutokset sekä yrityksen nuori ikä. Vuoden 2024 tilinpäätöksen mukaan yhtiön osakepääoma ja muut rahastot on noin 4,08 miljoonaa euroa ja taseen loppusumma noin 8,03 miljoonaa euroa sekä ensimmäisen varsinaisen



tilikauden tappio noin -279 000 euroa. Yhtiöllä on tilinpäätös 2024 tietojen mukaan yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa pitkäaikaista rahoituslainaa rahoituslaitoksilta ja lyhytaikainen lainakanta rahoituslaitoksista lisäksi 0,2 miljoonaa euroa. Yhtiöllä oli tilinpäätöshetkellä rahoja ja pankkisaamisia 0,77 miljoonaa euroa.

Pääomalainalla 404 000 euroa ja mahdollisella 374 000 eurolla on tarkoitus lyhentää yhtiön muita lainoja, jolloin osaltaan kaupungin takausvastuu vähenee. Sijoitettava pääoma on käytännössä saatuja velvoitepysäköintiin liittyviä maksuja, joilla rahoitetaan pysäköintilaitoksen rakentamista ja perustamista. Yhtiön keskeinen tulovirta vahvistuu alueen rakentuessa ja niin velvoitepysäköinnin kuin liityntäpysäköinnin lisääntyessä. Rakentaminen on ainakin osittain ollut suunniteltua hitaampaa, mutta pysäköintilaitoksen rakentaminen on käytännössä ollut edellytys alueen rakentumisen edistymiselle. Viimeistään ALV-velvoitteiden päättyessä, on pohdittava yhtiön merkitystä osana Järvenpään kaupunkikonsernia. Yhtiöltä saatujen viimeisimpien taloustietojen ja tulevaisuuden hahmotteluiden osalta on tulkittavissa yhtiön taloudellisen tilanteen kohentuminen edellä mainituista syistä.

Kun huomioi, että pääomasijoitettu varallisuus on käytännössä pitkälti velvoitepysäköintiin liittyviä maksuja, joita on edelleen kertynyt sekä tulovirta vahvistuu sitä mukaan kuin alue muuten rakentuu ja siten velvoitepysäköinti ja liityntäpysäköinti lisääntyy, niin voinee tulkita, ettei pääomasijoitukseen ja mahdolliseen pääomalainaan liittyvä riski ole kaupungin kokonaiskantokykyyn nähden arvioituna merkittävän suuri, kuitenkin yhtiön tulee arvioida ja huolehtia taloudellisesta ja toiminnallisesta toimintakyvystään huolellisesti.

3.1.4 Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla

Vakuuksien ja vastavakuuksien rooli on turvata takaajan taloudellisia intressejä sekä vähentää takauksen taloudellisia riskejä. Vakuuksien ja vastavakuuksien riittävyyttä on arvioitava tapauskohtaisesti. Käytännössä lähtökohtainen ehdoton edellytys on, että vakuudet ovat olemassa.

Kuitenkin kuntalain (410/2015) 129 §:n mukaan Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla. Mitä edellä tässä



momentissa säädetään vakuuksista, ei koske osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvussa eikä osuuskuntalain (421/2013) 12 luvussa tarkoitettua pääomalainaa. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta (HE 242/2020) mukaan pääomalainaan liittyvä lisäys ja vakuuksien huomiotta jättö tältä osin selkeyttää oikeustilaa. Esitys vaikuttaa kuntien toimintaan ja yhteisöjen rahoittamiseen siten, että pääomalainojen myöntäminen olisi mahdollista, edellyttäen että pykälässä säädetyt muut edellytykset täyttyvät.

Kuntalain säädöksen nojalla pääomalainalle ei tarvitsisi osoittaa vakuutta tai vastavakuutta. Kuitenkaan asiasta ei ole havaittu olevan oikeuskäytäntöä lakimuutoksen jälkeiseltä ajalta, eikä esimerkiksi säädösmuutoksen vaikutuksista EU-oikeuteen ole täyttä varmuutta.

3.2 EU:n valtiontukisäännösten huomiot

Jo aikaisemmin todetusti, kuntalain (410/2015) 129 §:n mukaan kunnan on otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. Euroopan virallisen lehden nro C 326 mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan sääntelyn mukaan julkisyhteisön rahoittaessa markkinoilla toimivaa yritystä, jonka avustamisesta saattaa olla vaikutuksia sisämarkkinoihin, tulee julkisyhteisön arvioida menettelyn vaikutusta kilpailulle pääsääntöisesti Euroopan unionin komissiolta saatavalla ennakkohyväksynnällä. Toisaalta muun muassa Euroopan unionin ryhmäpoikkeusasetuksen ja sen täydennyksen mukaisesti valtiontuki voidaan kuitenkin myöntää julkisyhteisön ennakkovalvontamenettelynä ilman komission hyväksyntää siten, että valtiontukipäätöstä tehtäessä käytössä on asiaa koskeva valtiontukianalyysi, jossa arvioidaan tuen kilpailuoikeudellisia vaikutuksia. Oikeuskäytännössä (kuten korkein hallinto-oikeus päätös 126/2015) on painotettu valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltuvuuden tarkempaa selvittämistä etukäteen päätöksenteossa.

Valtiontukisääntelyn pääperiaatteena on, että tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle on lähtökohtaisesti kielletty. Yrityksen voidaan katsoa olevan vaikeuksissa, jos yrityksen toiminnan katsotaan ilman viranomaisten tukitoimia loppuvan varmasti tai lähes varmasti lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Taloudellisia edellytyksiä arvioidaan vaikeuksissa oleva yritys – määritelmän perusteella. Yrityksen katsotaan olevan taloudellisissa vaikeuksissa, jos yksikin seuraavista kriteereistä täyttyy:

1. Yhtiö on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi;
2. Yhtiö on asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi, taikka se voitaisiin tilanteensa johdosta sellaiseen asettaa;

3. Yritys on saanut ns. pelastamistukea eikä ole vielä maksanut sitä takaisin tai on saanut rakenneuudistustukea ja on rakenneuudistussuunnitelman kohteena; tai
4. Kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista toteutuvat a) yrityksen velkaantumisaste (vieras pääoma / oma pääoma) on ollut yli 7,5 % ja b) yrityksen käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin (liiketulos + poistot ja arvonalentumiset / rahoituskulut – rahoitustuotot) on ollut alle 1,0.
5. Suurten yritysten katsotaan olevan vaikeuksissa edellä esitettyjen ehtojen lisäksi myös tapauksissa, joissa kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista ehdoista toteutuvat: a) Yrityksen velkaantumisaste on ollut yli 7,5 ja b) yrityksen käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin on ollut alle 1,0.

Lisäksi Yleisen de minimis -asetuksen määritelmä vaikeuksissa olevasta yrityksestä poikkeaa EU:n valtiontukisääntöjen yleisestä määritelmästä. Toisin kuin muissa valtiontukisäännöissä, de minimis -asetuksen perusteella tukea voidaan myöntää vaikeuksissa olevalle yritykselle esimerkiksi suorana avustuksena, oman pääomanluonteisena sijoituksena tai pääomapanoksena, mutta ei lainana tai takauksena. Jos de minimis -tukea on tarkoitus myöntää lainoina tai takauksina, tukea myönnettäessä tulee siten arvioida seuraavia tunnusmerkkejä:

- 1) kaikkien yritysten osalta: onko tuensaaja asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn tai täyttääkö se Suomen lainsäädännössä vahvistetut edellytykset menettelyyn asettamiselle? Jos kriteeri täyttyy, yritykselle ei voida myöntää de minimis -tukea lainoina tai takauksina.
- 2) suuryritysten osalta: vastaako tuensaajan taloudellinen tilanne vähintään luottoluokitusta B-? Jos luottoluokitus on tätä huonompi, yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi (vaikka ensimmäinen kriteeri ei täytyisi), eikä sille voida myöntää tukea lainoina eikä takauksina de minimis -asetuksen perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriön (2023, 4 - 5) mukaan em. valtiontueksi olisi laskettavissa esimerkiksi toimenpiteinä suorat avustukset, valikoivat verohelpotukset, ehdoiltaan edulliset lainat ja takaukset sekä alihintainen vuokra. Jotta toimenpide olisi valtiontukea EU-oikeuden näkökulmasta tulisi kaikkien neljän tunnusmerkin täytyä:

- Julkisia varoja (esim. valtion, kuntien tai kuntayhtymien varoja) kanavoidaan yrityksiin/ taloudelliseen toimintaan
- Taloudellinen etu on valikoiva, eli tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai tiettyihin yrityksiin (esimerkiksi jollekin alalle tai alueelle)
- Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (kilpailuvaikutuskriteeri)
- Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppavaikutuskriteeri)



Hallituksen esityksessä (HE 56/2016) on selostettu myös Euroopan komission ratkaisukäytäntöä, jolla mahdollisesti on ulottuvuuksia myös tähän kokonaisuuteen. Euroopan komissio on vuonna 2015 antanut ratkaisukäytäntöä (SA.37432, SA.37904, SA.33149, SA.38035, SA.39403, SA.37963), joissa on todettu, että erityisolosuhteiden vuoksi tietyillä toiminnoilla on puhtaasti paikallinen vaikutus (tuki ei johda kysynnän ja investointien houkuttelemiseen po. alueelle, tuensaajan tuottamat palvelut ja tavarat ovat paikallisia tai niillä on maantieteellisesti rajattu vaikutusalue, markkinoihin ja naapurijäsenvaltioiden kuluttajiin kohdistuva vaikutus on vähäinen). Käytännössä tällaisia esimerkkejä ovat erilaisten paikallisten kohteiden tukeminen, kuten paikalliset uimahallit ja muut paikalliset vapaa-aikaan liittyvät tilat, paikalliset museot ja muu kulttuuri-infrastruktuuri, jotka eivät houkuttele matkailijoita ulkomailta, tiedotus- ja kulttuurituotteet, joilla kielellisesti ja maantieteellisesti syistä rajoitettu yleisö, paikalliset kokouskeskukset, jonka osalta sijainti ja tuen mahdollinen vaikutus hintoihin ei todennäköisesti ohjaa käyttäjiä muiden jäsenvaltioiden keskuksista. Valtiontuen määritelmä ei myöskään edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista.

Edellä todetusti, ottaen huomioon, että velvoitepysäköinti perustuu kaavamääräykseen sekä kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksen mukaisesti pysäköintiyhtiöiden osalta itse kiinteistöliiketoiminta (eli pysäköintilaitosten suunnittelu ja omistaminen) ei suuntaudu kilpailuille markkinoille ja sitä voidaan siten tukea ja siten velvoitepysäköinti olisi osa kiinteistöliiketoimintaa, olisi Ainolan pysäköintiyhtiön toiminnassa kyse velvoitepysäköinnin järjestämisestä sen eri muodoissaan. Myös liityntäpysäköinnin toteuttaa kaupungin maankäyttöpolitiikkaa perustuen MAL-sopimukseen sekä siten liityntäpysäköinti rinnastuisi toimintaan, joka ei suuntaudu kilpailulle markkinoille. Pysäköintitoiminta on julkisena hankintana kilpailutettu ulkopoliselle operaattorille. Asiaa muun muassa EU:n valtiontukisäännösten näkökulmista on tarkemmin käsitelty liitteen asiantuntijayritys BDO:n kattavassa selvityksessä aikaisempaan yhtiön pääomitusta koskevaan päätökseen liittyen, mitä myös tässä yhteydessä voidaan pitää asianmukaisena, vaikka kyseessä pääomallainan tarkastelu.

Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti luottoluokitus on AA Hyvä (1.12.2025 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Yhtiö on toiminut vasta vähän aikaa (muutama tilikausi). Siten arviointia taloudellisista vaikeuksista voidaan tehdä vuoden 2024 tilinpäätöksen perusteella. Yhtiön tilikauden tappio oli tilikaudella 2024 noin 279 tuhatta euroa. Yhtiön osakepääoma ja muut rahastot on vuoden 2024 tilinpäätöksessä olleet noin 4,36 miljoonaa euroa (josta osakepääoman osuus 10 000 euroa) ja taseen loppusumma noin 8,03 miljoonaa euroa.

Siten Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti ei ole menettänyt puolta osakepääomastaan, vaan kokonaisuus on tältä osin merkittävästi positiivinen. Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti ei ole avoin



yhtiö, eikä kommandiittiyhtiö. Yhtiötä ei ole asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyn kohteeksi. Yritys ei ole saanut yhtiöltä saadun tiedon mukaan ns. pelastamistukea. Siten kriteerit eivät taloudellisissa ongelmassa olevasta yrityksestä täyty.

Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinti ei myöskään yleisen de minimis -asetuksen mukaisen määritelmän tarkastelun osalta täytä em. tunnusmerkkejä taloudellisesti vaikeuksissa olevasta yhtiöstä. Yhtiötä ei ole asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn. Yhtiön luottoluokitus on AA Hyvä (1.12.2025 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Yhtiö on suoriutunut velvoitteistaan. Yhtiön velkaantumisasasteen tai käyttökatteen osalta kriteerit eivät myöskään täyty.



4 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tässä on oikeuskäytäntöä huomioiden tehty laaja-alaisesti etukäteisarviointia liittyen niin pääomasijoituksen kuin mahdollisen pääomalainan valtiontukiarviointiin sekä kuntalain näkökulmien arviointiin. Oikeuskäytännössä on painotettu etukäteisarvioinnin merkittävyyttä.

Kiinteistö Oy Ainolan Pysäköinnin on käsitelty vaihtoehtoina niin pääomasijoituksen tai pääomalainan mahdollisuutta sekä käytettävyyttä eri näkökulmista. Koska kyse on käytännössä velvoitepysäköinnistä saatujen maksujen sijoittamisesta yhtiön rahoittamaan pysäköintilaitoksen rakentamiskustannuksia, tulee ensisijaisesti kyseeseen pääomasijoitus. Lisäksi on huomioitava epäselvä oikeudellinen tilanne vastavakuuksien suhteen, koska kuntalaki mahdollistaa pääomasijoittamisen, missä ei vaadita vastavakuuksia. Kuitenkin koska tästä ei saa koitua yritykselle parempaa asemaa tai tuoda kaupungille lisäriskejä, on oikeudellinen tilanne epäselkeä siltä osin, ettei oikeudellista käytäntöä vielä ole muodostunut kuntalain ja EU-oikeuden näkökulmasta suomalaisessa kuntatoimintaympäristössä.

Näiden arvioiden perusteella Järvenpään kaupunki pystyisi edellä todetut aineistot huomioiden myöntämään asianmukaisesti pääomasijoituksen Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinnille.



Lähteet

Kirjallisuus

Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E. 2019. Kuntien talous ja rahoitus. Kunnallisan kehittämissäätiön erillisjulkaisu. Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS, Helsinki.

Euroopan unionin virallinen lehti nro C 326, 26/10/2012, s. 1-390 perussopimuksen konsolidoitu toisinto

Harjula, H. & Prättälä, K. 2023. Kuntalaki -tausta ja tulkinat. 11. uud. p. Alma Insights, päivitetty 30.9.2025 (päivittyvä hakuteos, verkkoversio)

Kaikkonen, H. 2012. Autopaikoitus- ja pysäköintiratkaisut kunnissa. 1. p. Kuntaliitto, Helsinki.

Korento, S. (toim.) 2024. Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Kuntaliitto, Helsinki.

Ruuhonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2025. Kuntayhtiö. 3. uud. p. Alma Insights, päivitetty 7.5.2025 (verkkoversio)

Sallinen, S. 2007. Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Akateeminen väitöskirja - Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampere University Press, Tampere.

Thilman, R., Rothovius, T. & Nikkinen, J. 2016. Kunnan sijoitusvarallisuudesta ja sen hallinnasta. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 95. Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS, Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Opas de minimis -tuista -EU:n valtiontukisäännöt. TEM oppaat ja muut julkaisut 2023:01.

Valtiovarainministeriö. 2013. Kuntien tehtävien kartoitus – raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.

Valtiovarainministeriö. 2015. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015.

Lainsäädäntö ja hallituksen esitykset

Kuntalaki (410/2015)

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014)



Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain, valmisteverotuslain, sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 56/2016)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta (HE 242/2020)

Laki verotusmenettelystä (1558/1995)

Osakeyhtiölaki (624/2006)

Hallinnolliset ratkaisupäätökset

Apulaisoikeuskansleri päätös 21.12.2022 (OKV/3402/10/2021)

Järvenpään kaupunginvaltuusto 11.9.2023 §45 Konserniohje ja omistajapolitiikka

Järvenpään kaupunginvaltuusto 4.3.2024 §6 Varainhankinnan ja sijoitustoiminnan periaatteet

Kilpailu- ja kuluttajavirasto päätös 1.7.2021 (KKV/903/14.00.40/2015)

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus päätös 2969/2014 (muu päätös)

Korkein hallinto-oikeus päätös 180/2015 (ennakkopäätös)

Korkein hallinto-oikeus päätös 126/2015 (ennakkopäätös)

Korkein hallinto-oikeus päätös 50/2020 (muu päätös)



Liitteet

Liite 1 Kiinteistö Oy Ainolan pysäköinnin rahoitukseen ja valtiontukeen liittyvä selvitys BDO OY, marraskuu 2024

