

Turun hallinto-oikeuden päätös

Antopäivä Päätösnumero
31.12.2014 14/0390/1

Diaarinumero
00715/14/2299

Asia Valitus kunnallisasiassa

Valittaja Salon Hyötykäyttö Oy ja H. Koskinen Oy
Asiamies: oikeustieteen kandidaatti Eero Kokkonen

Päätös josta valitetaan

Salon kaupunginvaltuusto
7.4.2014

Kaupunginvaltuusto on päättänyt 1) hyväksyä Rouskis Oy:n ja Turun Seudun Jätehuolto Oy:n yhdistymisen, yhdistymissopimuksen ja sen liitteenä olevan osakassopimusluonnoksen ja fuusion jälkeisen Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n yhtiöjärjestysluonnoksen ja 2) siirtää Salon kaupungin jätehuollon palvelutehtävät jätelain 43 §:n 1 momentin mukaisesti yhdistymisen jälkeiseen yhtiön yhdistymissopimuksessa sovitulla tavalla.

Valitus

Päätös on kumottava.

Asian käsittelyyn on osallistunut esteellisiä henkilöitä. Saija Karnisto on ollut Rouskis Oy:n hallituksen jäsen ja on esteellisenä osallistunut asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa 6.5.2013 ja 17.3.2014. Karnisto on ollut esteellinen kuntalain 52 §:n 4 momentin ja hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella.

Kuntalain 52 §:n 4 momentti on poikkeus yhteisöjäävin pääsäännöstä. Poikkeusta on tulkittava suppeasti. Kun esteellisyyssäännöksiä vuonna 2007 väljennettiin, lainsäätäjän tarkoitus oli parantaa kunnan mahdollisuuksia konsernijohtamiseen. Tässä ei ole kysymys lainsäätäjän tarkoittamasta tilanteesta. Kaupunki ei ohjaa Rouskis Oy:n rahoitusta, taloutta ja toimintaa poikkeuksen edellyttämällä tavalla, vaan yhtiön etu ja tahto ohjaavat kaupungin päätöksentekoa. Lakisääteisten palveluiden hoitaminen ei edellytä fuusiota, kaupunki ei rahoita palveluita, ja yhtiön toiminta painottuu lakisääteisten palveluiden lisäksi vahvasti markkinaehtoiseen toimintaan. Lähtökohtaisesti yhteisöjääviä koskevan poikkeuksen soveltaminen edellyttäisi kunnan merkittävän rahoituksen lisäksi, että toiminnan ja talouden sekä rahoituksen ohjauksen välillä on olemassa suora kausaalinen yhteys.

Lainmuutoksen tavoitteen mukaista yhteyttä rahoituksen, toiminnan ja talouden välillä ei Salon kaupungin ja Rouskis Oy:n kesken ole olemassa. Tällöin tulkinnan esteellisyyden olemassaolosta on oltava lähempänä yhteisöjäävin pääsääntöä kuin poikkeusta. Salon kaupungin ja Rouskis Oy:n edut ovat erilaisia, jolloin ristiriita etujen välillä syntyy herkemmin ja asian käsittelyn tasa-puolisuuden vaatimus on laajempi. Kyseisessä asiassa etujen välillä on selkeä ristiriita. Luottamuksen säilyminen kaupungin päätöksentekoon edellyttää tasa-puolisuuden laajempaa huomioon ottamista ja myös hallintolain 28 §:n 7 kohdan yleislausekkeen soveltamista.

Samalla perusteella esteellinen kuin Karnisto on kaupunginhallituksen kokouksissa 27.5.2013 ja 17.3.2014 ollut yhtiön hallituksen varajäsen ja kaupunginhallituksen jäsen Osmo Friberg.

Yhtiön hallituksen puheenjohtaja Marjatta Hyttinen sekä hallituksen jäsenet Matti Varajärvi ja Harri Lindholm ovat olleet esteellisiä käsittelemään fuusio-asiaa kaupunginvaltuustossa samoin kuin Karnisto ja Fribergkin. Päätöksestä on saattanut koitua heille henkilökohtaista hyötyä tai haittaa osakeyhtiön hallituksen jäsentä koskevien vastuuvapausmääräysten johdosta.

Lisäksi kaupunkikehityspäällikkö Mika Mannervesi on ollut esteellinen osallistumaan asian valmisteluun kaupunginhallituksen kokouksessa 17.3.2014, koska hän oli ollut 25.6.2012 nimettynä kaupungin edustajana fuusioselvitystä koskevassa ohjausryhmässä ja kaupunginhallituksen 6.5.2013 edellytettyä selvityksen tekemistä fuusion vaihtoehtoista Mannerveden laatima selvitys on ollut täysin Rouskis Oy:n esittämän mukainen.

Asian valmistelu on ollut puutteellista sen vuoksi, että fuusion vaihtoehtoja, jotka ovat olleet kaupunginhallituksen tiedossa, ei ole esitetty kaupunginvaltuustolle.

Kyseessä oleva lakisääteisten tehtävien järjestely on hankintalain vastainen. Hankintalain mukaan järjestely olisi tullut kilpailuttaa, koska fuusioselvityksestä päätellen Rouskis Oy:n ja Turun Seudun Jätehuolto Oy:n tuloista yli 10 prosenttia kertyy markkinoilta ja yhtiöiden hankintalain 10 §:ssä tarkoitettu sidosyksikköasema on sen vuoksi menetetty.

Päätös on jätelain vastainen sillä perusteella, ettei yhtiölle siirrettäviä tehtäviä ole täsmällisesti määritelty ja että Salon kaupungin jätehuoltomääräykset delegoivat yhtiölle julkista valtaa jätteen virallisten vastaanottoaikkojen vahvistamiseen.

Päätös on myös EU:n valtiontukia koskevien säännösten vastainen sen vuoksi, että päätöksellä siirretään yksityiselle yritykselle 2–2,3 miljoonaa euroa liikevaihtoa kilpailua vääristävänä taloudellisena etuna.

Asian käsittely ja selvittäminen

Salon kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

Hallinto-oikeus on 27.6.2014 hylännyt Salon Hyötykäyttö Oy:n ja H. Koskinen Oy:n hakemuksen päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä.

Salon Hyötykäyttö Oy ja H. Koskinen Oy ovat antaneet vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kuin siinä on vaadittu päätöksen kumoamista sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut valituksen ja hylkää sen.

Ratkaisun perustelut

Tutkimatta jättäminen

Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa.

Julkisista hankinnoista annetun lain mukaan hankintaa koskeva asia voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Hankintalain vastaisuutta koskevien valitusperusteiden tutkiminen ei siten kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Tutkitut valitusperusteet

Säännökset

Kuntalain 52 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiesten esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Lain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen, 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen, 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asias-

ta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan, tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Kuntalain 52 §:n 3 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

Kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Jätelain 43 §:n 1 momentin mukaan kunta voi päätöksellään siirtää sille tässä laissa säädetyn jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitettujen jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitettujen jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa.

Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaislainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Yhdistämisasian käsittely ja hyväksytyt asiakirjat

Salon kaupunginhallitus on 6.5.2013 käsitellessään Rouskis Oy:n ja Turun Seudun Jätehuolto Oy:n fuusion valmistelun jatkamista päättänyt muun ohella, että selvitetään, voiko Rouskis Oy jatkaa itsenäisenä, onko muita fuusio-suuntia ja voidaanko yhtiö myydä. Kaupunkikehityspäällikkö Mika Mannerveisi on laatinut asiasta 12.3.2014 päivätyn asiakirjan ”Selvitys fuusion vaihtoehtoista”. Selvitys on ollut esityslistan liitteenä kaupunginhallituksen käsitellessä asiaa kokouksessaan 17.3.2014. Kaupunginhallitus on päättänyt ehdottaa kaupunginvaltuustolle, että kaupunginvaltuusto päättää 1) hyväksyä Rouskis Oy:n ja Turun Seudun Jätehuolto Oy:n yhdistymisen, yhdistymissopimuksen ja sen liitteenä olevan osakassopimusluonnoksen ja fuusion jälkeisen Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n yhtiöjärjestysluonnoksen ja 2) siirtää Salon kaupungin jätehuollon palvelutehtävät jätelain 43 §:n 1 momentin mukaisesti yhdistymisen jälkeiseen yhtiöön yhdistymissopimuksessa sovitulla tavalla. Kaupunginvaltuusto on 7.4.2014 hyväksynyt kaupunginhallituksen ehdotuksen äänestyksen jälkeen. Selvitys fuusion vaihtoehtoista on ollut päätösehdotuksen liitteenä. Äänestyksessä hävinnyt vastaehdotus asiassa on ollut, että fuusiota ei toteuteta.

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä yhdistymissopimuksessa on todettu, että Rouskis Oy ja Turun Seudun Jätehuolto Oy ovat kuntaomisteisia jätehuoltoyhtiöitä, joiden tehtävänä on ensisijaisesti huolehtia niiden omistajakuntien vastuulle jätelain mukaan kuuluvista jätehuollon palvelutehtävistä. Rouskis Oy:n omistajakunnat ovat Kemiönsaari, Paimio, Salo ja Sauvo. Turun Seudun Jäte-

huolto Oy:n osakaskunnat ovat Aura, Kaarina, Lieto, Marttila, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Parainen, Pöytyä, Raisio, Rusko, Tarvasjoki ja Turku. Yhdistymissopimuksen mukaan sen tarkoituksena on sopia Rouskis Oy:n ja Turun Seudun Jätehuolto Oy:n toimintojen yhdistämisestä siten, että Rouskis Oy sulautuu Turun Seudun Jätehuolto Oy:hyn, jolloin jäljelle jää yksi toimiva yhtiö, jonka toiminimi muutetaan sulautumisen yhteydessä ja jonka omistavat yhtiöiden nykyiset omistajakunnat siten kuin yhdistymissopimuksessa on tarkemmin sovittu. Sopimuksen hyväksymisellä Rouskis Oy:n kuntalomistajat siirtävät niiden jätelaissa tarkoitetut, vastuulleen kuuluvat jätehuollon palvelutehtävät uudelle yhtiölle. Tehtävien siirto tulee automaattisesti voimaan yhdistymisen voimaantulopäivänä. Sopimuksen mukaan sekä Rouskis Oy:n että Turun Seudun Jätehuolto Oy:n yrityspalvelut (elinkeinoelämälle tuotettavat markkinaehtoiset palvelut) tuotetaan yhdistymisen jälkeen pääsääntöisesti Turun Seudun Jätehuolto Oy:n osakkuusyhtiössä Ekokem-TSJ Yrityspalvelut Oy:ssä.

Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n osakassopimusluonnoksen mukaan yhtiön tehtävänä on ensisijaisesti huolehtia yhtiön osakkaina olevien kuntien vastuulle jätelain mukaan kuuluvista jätehuollon palvelutehtävistä, joita ovat mm. jätehuollon suunnittelu sekä rekisterien ja tilastojen ylläpito, organisointi sekä hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä; kunnan järjestämä jätteenkuljetus, jos kunnan toimivaltainen toimielin on päättänyt, että kunnassa toimii kunnan järjestämä jätteenkuljetus; muu jätteiden keräys ja kuljetus kuten aluekeräys ja tempauskeräykset; jätteiden ja vaarallisten jätteiden vastaanotto, kierrätys, hyödyntäminen ja loppusijoitus; jätelain mukaan kunnalle toissijaiselle vastuulle kuuluva jätehuolto sekä valistus ja neuvonta. Yhtiö voi edellä mainittujen kunnan vastuulla olevien yrityspalvelujen lisäksi tarjota yrityksille jätehuollon palveluja, ottaen kuitenkin huomioon hankintalainsäädäntö ja siinä sidoshankinta- eli in house -yksikölle ja sen toiminnalle säädetyt vaatimukset. Yhtiöllä on omistusoikeus keräämiinsä ja vastaanottamiinsa jätteisiin sekä niistä lajiteltuihin tai jalostettuihin tuotteisiin.

Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n yhtiöjärjestystä koskevan luonnoksen mukaan yhtiön toimialana on jäte- ja ympäristöhuolto. Yhtiö voi myös harjoittaa jäte- ja ympäristöhuoltoon liittyvien tehtävien kannalta tarpeellista muuta palvelu- ja liiketoimintaa. Yhtiö toimii liiketaloudellisin periaattein ja se kattaa toimintakustannuksensa tuloilla, jotka se hankkii ensisijaisesti toiminnasta perittävillä maksuilla. Yhtiö voi omistaa, myydä ja hallita kiinteää omaisuutta ja arvopapereita sekä ylläpitää yleisiä jätteiden käsittelypaikkoja.

Hallinto-oikeuden johtopäätökset

Esteellisyys

Asiassa on kysymys Salon kaupungin 72,2 prosenttiosuudella omistaman, kaupungin lakisääteisiä jätehuoltopalveluja hoitavan Rouskis Oy:n sulautumisesta vastaavia palveluja eri alueella tuottavan tahon kanssa. Kuntalain 52 §:n 4 momentissa säädetty poikkeus yhtiön hallituksen jäsenten esteellisyydestä kaupunginhallituksessa soveltuu tällaiseen asiaan. Kyseessä ei ole asia, jossa kunnan ja yhtiön etujen voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa keskenään. Myöskään asian tasapuolinen käsittely ei ole edellyttänyt, että yhtiön hallituksen jäsenet tai varajäsenet olisivat olleet osallistumatta asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa. Luottamuksen heidän puolueettomuuteensa ei voida katsoa muustakaan erityisestä syystä vaarantuneen. Saija Karnisto Rouskis Oy:n hallituksen

jäsenenä ja Osmo Friberg yhtiön hallituksen varajäsenenä eivät ole olleet esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun kaupunginhallituksessa.

Asia ei koske valtuutettuja henkilökohtaisesti sen johdosta, mitä valituksessa on esitetty heille koituvasta hyödystä tai haitasta osakeyhtiön hallituksen jäsentä koskevien vastuuvapausmääräysten vuoksi. Rouskis Oy:n hallituksen puheenjohtaja Marjatta Hyttinen, hallituksen jäsenet Saija Karnisto, Harri Lindholm ja Matti Varajärvi sekä varajäsen Osmo Friberg eivät ole olleet esteellisiä osallistumaan asian käsittelyyn valtuustossa.

Kaupunkikehityspäällikkö Mika Mannervesi on ollut kaupungin edustajaksi määrättyä fuusioselvitystä varten nimitetyssä ohjausryhmässä ja lisäksi laatinut kaupunginhallituksen edellyttämän selvityksen fuusion vaihtoehtoista. Asian ratkaisusta ei ole ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle, eikä luottamuksen hänen puolueettomuuteensa ole katsottava muustakaan erityisestä syystä vaarantuneen. Hän ei siten ole ollut esteellinen toimimaan edelleen asian valmistelijana kaupunginhallitukselle.

Asian käsittelyyn ei ole osallistunut esteellisiä henkilöitä. Kaupunginvaltuuston päätös ei sen vuoksi ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Valmistelun riittävyys

Kaupunginhallitus on tehnyt valtuustolle päätösehdotuksen asiassa siten, että laadittu selvitys vaihtoehtoista sille, että Rouskis Oy fuusioidaan Turun Seudun Jätehuolto Oy:n kanssa, on ollut päätösehdotuksen liitteenä. Tällaisen selvityksen olemassaolo on näin ollen tullut valtuutettujen tietoon. Valtuuston on siten ollut mahdollista harkita, onko se valmis tekemään asiassa päätöksen, vaikka vaihtoehtoja koskevaa selvitystä ei olisikaan nimenomaisesti esitelty valtuutetuille. Asian valmistelu ja esittely ei ole ollut tällä perusteella puutteellista.

Jätelain mukaisuus ja muut valitusperusteet

Yhdistymissopimuksen liitteenä hyväksytyssä osakassopimusluonnoksessa on todettu, että yhtiön tehtävänä on ensisijaisesti huolehtia yhtiön osakkaina olevien kuntien vastuulle jätelain mukaan kuuluvista jätehuollon palvelutehtävistä. Sen lisäksi asiakirjassa on lueteltu, mitä kyseisiin tehtäviin pääasiallisesti kuuluu. Yhtiön toiminnan ulkopuolelle on rajattu ne tehtävät, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Yhtiölle siirrettyjen tehtävien sisältö on määritelty päätöksen tarkoitukseen nähden riittävän täsmällisesti. Yhtiölle ei ole siirretty tehtäviä jätelain vastaisesti.

Päätös Rouskis Oy:n sulautumisesta ja jätelain mukaisten palvelutehtävien siirtämisestä on voitu tehdä riippumatta siitä, mitä nykyisin voimassa olevissa Salon kaupungin jätehuoltomääräyksissä on määrätty. Tällaisen päätöksen yhteydessä ei ole ollut tarpeen ottaa huomioon EU:n valtioneuvoston päätöksiä.

Yhteenveto

Valtuuston päätös ei ole valituksessa esitetyillä hallinto-oikeudessa tutkittavaksi tulevilla perusteilla lainvastainen. Päätöksestä ei saa valittaa tarkoituksenmukaisuusperusteilla.

Sovelletut oikeusohjeet

Hallinto-oikeuslaki 3 §
Laki julkisista hankinnoista 85 § 1 mom
Kuntalaki 52 § ja 90 § 2 mom
Hallintolaki 27 § ja 28 §
Jätelaki 43 § 1 mom
Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Esittelijä

Matti Leikkonen

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Hannamaija Falck,
Ulla Partanen ja Matti Leikkonen.

Toimituskirjan oikeaksi todistaa

Lainkäyttösihteeri

Soili Leino