

Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle

Asia: Kunnallisvalitus

Valituksen kohteena oleva päätös:

Kemin kaupunginvaltuuston 16.6.2026 pöytäkirjan 51 §: n kohdalla tekemä päätös IceBreaking Company Oy:n, oikeammin The Icebreaking Company Oy:n rahoitusjärjestelyistä.

Muutoksenhakija:

Aimo Tervahauta

kunnan jäsen

Kemi

Prosessiosoite:

aimo.tervahauta@gmail.com

Lehtokatu 20, 94100 Kemi

p 0405239011

Muutosvaatimukset:

- 1) Vaadin, että hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen takauksen myöntämisestä EU:n valtioneuvoston osalta virheellisessä järjestyksessä tehtynä ja

tukisäännösten sekä kuntalain 129 §:n säännöksen nojalla lainvastaisena ja

- 2) että hallinto-oikeus kieltää valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon tai jos täytäntöönpanotoimet on jo aloitettu, keskeyttää täytäntöönpanon siihen asti, kunnes valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Muutosvaatimusten perustelut:

Kaupunginvaltuuston tekemä takauspäättös on kuntalain 129 §:n 1 momentin vastaisena laitton seuraavilla perusteilla:

- 1) Takaukseen sisältyy merkittävä taloudellinen riski, joka aiheutuu ensiksikin Kemin kaupungin heikosta taloudellisesta asemasta (kohta 1.1) ja toiseksi takauksen saajan heikosta taloudellisesta asemasta (kohta 1.2). Molempien takauksen osapuolten kyky vastata lakisääteisistä ja taloudellisista velvoitteistaan näyttää tosiseikkojen perusteella erittäin heikoilta.

Perustelen käsitystäni ensin kaupungin ja sitten takaukseensaajan kohdalta seuraavilla tosiseikoilla:

- 1.1. Kemin talous on ollut alijäämäinen vuodesta 2019 vuoteen 2025 saakka. Kunta vältti tulevan arviointimenettelyn vuonna 2025 myymällä 60 %:a omistamastaan energiayhtiö Kenvestä Oulun Energialle. Kaupan takia tilikauden tase saatiin hetkellisesti 44 milj. euroa ylijäämäiseksi, kunnes se **vuoden 2027 talousarvion ja vuosien 2027-2030 taloussuunnitelman laadintaohjeen (valituksen liite 1)** (kohtien 1,3 ja liitteen 1 Talousarvioraami) mukaan tulee vuodesta 2026 lähtien jälleen muuttumaan joka vuosi alijäämäiseksi kuten tietysti myös vuosikatteet ja tilikauden tulokset, joiden perusteella kunnan kykyä vastata taloudellisista ja lakisääteisistä velvoitteista arvioidaan.

Kemin kaupungin vuoden 2025 tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen (liite 2) kohdassa 1.5, 1.6 ja 1.8 olevista tiedoista, riskiarvioista ja kaupungin talouden tulevasta kehityksestä todetaan mm, että ” Kaupungin talous on ollut jo useamman vuoden alijäämäinen ja talouden saaminen tasapainoon on ehdoton edellytys palvelujen tuottamiskykyyn tulevinakin vuosina” Edelleen

riskiarvioissa todetaan kaupungin suuri lainakanta 79,3 M euroa, nousevat korot, likviditeetin hoitaminen 50 miljoonan kuntatodistuksilla, 49 M:n euron takaukset, joille on ” pyritty samaan vastavakuuksia”, riski tyhjillen jäävistä kiinteistöistä ja niiden riittämättömistä peruskorjauksista. (sivut 23-24)

Tulevasta kehityksestä todetaan, että suunnitelmakaudelle ajoittuu lisäksi kaksi suurta investointihanketta eli keskustan yläkoulu ja uimahalli, joiden molempien investointikustannus kaupunginvaltuuston pöytäkirjan 14.5.2026 § 38 mukaan olisivat vähintään 20 M euroa. Nämä investoinnit ovat välttämättömiä ja perusteltuja kuntalain mukaisten palvelujen tuottamiseksi kuntalaisille, toisin kuin matkailuelämysten tuottaminen ulkomaisille turisteille. Summa summarum voidaan todeta, että kertaluokkaisesta Kenven kaupasta saatu tulo sulaa lopullisesti näihin perusinvestointeihin ja tilanne alijäämien osalta palautuu vuotta 2025 edeltävään tilaan, jolloin kaupungin kyky vastata perustehtävistään heikkenee ja kunta ajautuu arviointimenettelyyn.

Tässä kaupungin talouden riskitilanteessa uusien, miljoonien takausriskien ottaminen kunnan omistaman matkailuyhtiön kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseksi ei kuulu kunnan tehtäviin, eteenkään tilanteessa, jossa kaupunki on päättänyt luopua lainansaajayhtiön omistuksesta.

Kemin heikosta taloudellisesta asemasta ja vastuunkantokyvystä voi vielä tuoda esiin edellä mainitun vuoden 2025 tilinpäätöksen sivuilla 35-36 olevat taseen analysointihavainnot eli 1) kunnan omavaraisuusaste oli Kenve -kaupan johdosta tilinpäätöspäivänä 51.1 % eli huonon (50%) rajoilla eli parempi kuin vuonna 2024, jolloin se oli erittäin heikko 28,3 %:a. Viitaten Kenve- kaupan merkityksestä edellä lausumaani, on selvää, että kunnan omavaraisuusaste tulee vuoden 2025 jälkeiselle taloussuunnitelmakaudelle olemaan heikko.

Edelleen kunnan heikosta taloudellisesta asemasta ja vastuunkantokyvystä kertoo lausuma suhteellisesta velkaantuneisuudesta, ”Kunnan mahdollisuuksia selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella voidaan pitää heikkona, jos tunnusluvun (suhteellinen velkaantuneisuus) arvo ylittää 50 %:a. Vuoden 2025 päättyessä Kemin kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus oli 130,8 %:a, kun se vuonna 2024 oli 189,9 %. Toisin

sanoen kaupungin mahdollisuudet selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella olivat edelleen heikot päättäneen tilikauden aikana mutta paranivat edellisvuoteen verrattuna. Koska kyse oli tilinpäätösanalyysistä, tässä kohtaa ei kerrottu sitä tosiasiaa, että suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku tulee uusien välttämättömien koulu- ja uimahalli-investointien jälkeen tietysti kohoamaan takaisin vuoden 2024 tasolle. Kunnan lainakanta oli Kenve kaupan jälkeenkin 4100 euroa per asukas ja tulee nousemaan vuodesta 2026 lähtien entiselle, samankokoisten kuntien asukaskohtaista lainamäärää huomattavasti korkeammalle tasolle.

Kemin kaupungin heikkoa taloudellista asemaa ja tulevaisuutta osoittaa myös se, että samana päivänä, kun kaupunki päätti valituksen kohteena olevasta takauksesta, se teki valtiovarainministeriölle esityksen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä Kemin, Keminmaan ja Simo yhteen liittämiseksi. **Kaupunginvaltuuston esityksessä erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä, ptk 16.6.2026 § 53 (liite 3)** kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen toteaa mm seuraava: Nyt valmisteilla oleva talousarvio vuodelle 2026 kertoo tilanteen tosiasiallisen haasteellisuuden. Kemin kaupungin talousarvion pelkkä vuosikate painuu lähes 4 M negatiiviseksi, ollen negatiivinen koko taloussuunnitelmakauden. Poistot huomioiden tilikauden tulos painuu lähes 8,7 M negatiiviseksi. Taloussuunnitelmakauden vuodet ovat kaikki tilinpäätökseltään n. 5M negatiiviset, joten tilanne on lyhyesti sanottuna kestämaton.”

Kaiken edellä esittämäni perusteella katson, että kaupungin nyt myöntämä uusi 5,8 miljoonan määräinen takaus jo aiemmin annetun 1 M :n takauksen lisäksi eli yhteensä 6,8 M:n euron takaukset ovat kaupungille merkittävä taloudellinen riski ja vaarantavat kunnan kyvyn vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä ja kaupunki on päätyvässä heikon talouden ja taloudenpidon takia jälleen arviointimenettelyyn muutaman vuoden kuluttua.

- 1.2. Valituksenalaisen takauspäätökseen sisältyy merkittävä taloudellinen riski myös siitä syystä, että takauksen saaneen yhtiön taloudellinen asema on heikko.

Perustelen käsitystäni seuraavasti:

Kaupunki on päättänyt antaa aiemmin antamansa 1 M:n takauksen lisäksi 5,8 M:n euron lisätakauksen eli yhteensä 6,8 M:n takauksen konserniyhtiölleen, jonka liiketoiminta käynnistyi alkuaan vuonna 1988 jäänmurtaja Sammon risteilyillä ja jonka käyttöön rakennettiin vuonna 2019 yli 10 M maksanut ympärivuotinen lumilinnarakennus. Nyt kyseistä liiketoimintaa jatkaa lainatakauksen saaja The Icebreaking Company Oy, joksi yhtiön aiempi nimi Kemlin Matkailu Oy muutettiin vuonna 2025.

Yhtiön vuoden 2025 tilinpäätöksen (liite 4) mukaan yhtiön liikevaihto oli 11,8 M ja voitto 0,8 M. Edellisen vuoden 2024 liikevaihto oli 8,1M ja liiketappio -0,8 M. Vuosien 2024 ja 2025 voitto oli yhteensä +/- 0 euroa. Yhtiön taseen 31.12.2025 mukaan yhtiön vieras pääoma on yhteensä liikevaihtoa enemmän eli 12,5 M, yhtiön osakepääoma on syöty jo aiempina vuosina ja oma pääoma on plus merkinen vain siitä syystä, että kaupunki on pääomittanut omistamaansa yhtiötä 3,1M:n eurolla, mistä 0,5 M:n pääomitus on tapahtunut tilinpäätöksen mukaan voitollisena vuonna 2025. Yhtiöllä on pitkäaikaista lainaa taseen mukaan 8,2M euroa ja lyhytaikaista rahoituslainaa (mahdollisesti lyhytaikaiseksi siirretty lainanlyhennys) rahoituslaitoksilta 0,6 M euroa.

Yhtiö ei ole vuonna 1988 alkaneen liiketoimintansa jälkeen maksanut kaupungille osinkoja eikä kykene niitä edelleenkaan maksamaan. Päinvastoin kaupunki on joutunut tukemaan omistamaansa yhtiötä edellä mainitulla 3.1 M eurolla antamalla yhtiölle konkurssitilanteessa velkojen etuoikeusjärjestyksessä viimesijaiseksi jäävän oman pääoman veroisia pääomasijoituksia. Lisäksi kaupunki on jo aiemmin joutunut antamaan yhtiölle 1 M:n takauksen sekä antanut pitkäaikaista lainaa 2,7 M ja lyhytaikaista lainaa 0,2 M euroa. Yhtiön taseen mukaan takauksen saajayhtiöllä on kaikkiaan 3,4 M euroa velkaa saman konsernin yhtiölle. Tarkemman erittelyn puuttuessa oletan, että sillä on kaupungin antaman luoton lisäksi velkaa toiselle konserniin kuuluvalla yhtiöllä, ehkä Kemlin Satama Oy:lle 1 M euroa. Siltä osin, kuinka paljon yhtiö on velkaa kaupungille ja kuinka paljon toiselle konserniyhtiölle en ole voinut asiantilaa tarkistaa. Kaupunki ilmoittanee velkojat ja velkojen määrät vastauksessaan jos edellä mainitsemani luvut ovat virheelliset.

Takauspäätöksen perusteluissa esitetään paitsi muuta, että ” yhtiön nykyinen liiketoiminnan laajuus, kansainvälistyminen ja kasvuyhtiölle tyypillinen käyttöpääoman tarve edellyttävät rahoitusratkaisuilta aiempaa selkeämpää ja joustavampaa rakennetta. Lause viittaa siihen,

että laintakauksen saajalla on jälleen, kuten niin monta kertaa aiemminkin, akuutti käyttöpääoman tarve, vaikka yhtiö tuotti tilinpäätöksen mukaan vuonna 2025 voittoa 0,8 M ja vaikka kaupunki pääomitti yhtiötä vuonna 2025 0,5 M:lla eurolla. Yhtiön äkillinen käyttöpääoman tarve ja takausesitys omistajalle eivät anna kuntalaisen näkökulmasta luotettavaa kuvaa yhtiön liiketoiminnan osaavasta johtamisesta.

Yhtiön taloudellisesta tilanteesta kertoo sekin, että yhtiötä rahoittava pankki ei ilmeisestikään usko yhtiön liiketoiminnan menestykseen ja saamiensa vakuuksien kattavuuteen, koskapa yhtiö hakee takausta omistajaltaan jollekin uudelle 8,5 M:n euron rahoitusjärjestelylle. Valituksenalaisen takauspäätöksen ideana näyttääkin olevan vapauttaa nykyinen yhtiötä rahoittava pankki 4,7M:n riskistä ja siirtää riski uudella rahoitusjärjestelyllä ja kunnan takauksella kunnan veronmaksajien vastattavaksi.

Tilinpäätöksen mukaan Kemin Seudun Osuuspankilli on vakuutena 2,5M:n yritys kiinnitys, jonka vakuusarvo on velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 5 §:n mukainen ja vain 50 %:a irtaimiston arvosta. Ongelmana on lisäksi se, että irtaimiston käypä arvo on realisointitilanteissa lähtökohtaisesti erittäin heikko, johtuen irtaimiston kulumisesta ja muista käytöstä aiheutuneista arvoa alentavista tekijöistä. Irtaimistokiinnitystä rahoituksen vakuutena pidetään käytännössä erittäin heikkona, ellei peräti arvottomana eikä se tunnetusti kelpaa enää monille rahoittajille pantiksi lainkaan.

Lisäksi Kemin Seudun Osuuspankilli on panttina 12.5 M:n kiinteistökiinnitykset Lumilinnarakennuksen vuokraoikeuteen ja rakennuksiin. Kyseisten kiinnitysten käypä arvo tämän päivän Kemissä lienee vain murto-osa panttikirjojen arvosta ottaen huomioon kaupungin asukasmäärän ja taloudellisen toimeliaisuuden vuosikymmeniä jatkunut alamäki. Sitä paitsi itse Lumilinnarakennus on käsitykseni mukaan myös takauksensaajayhtiön taholta todettu rasitteeksi varustamoliiketoimintaan suuntautuvalle The Icebreaking Company Oy:lle.

Jos kyseinen rakennus, on The Icebreaking Company Oy:llekin rasite, on vaikea, ellei mahdoton löytää rakennukselle Kemissä muuta käyttöä ja ostajaa. Jos ja ilmeisesti kun näin on, on Lumilinnan vuokraoikeus

rakennuksineen menettänyt arvonsa murto-osaan Lumilinnan rakennuskustannuksista, mikä lienee tasearvon alkuperäinen peruste mutta valitettavasti tänä päivän arvona täysin virheellinen.

Jäänmurtaja Sampoa ei mainita takauksensaajayhtiön vuoden 2025 tilinpäätöksessä yhtiön antamana vakuutena. Alus on merkitty alusrekisteriin ja sinänsä siihen voitaisiin vahvistaa aluskiinnitys, sikäli kuin aluksella olisi vakuutena jotakin arvoa. Koska aluskiinnityksestä ei ole tilinpäätöksessä mainintaa, lienee niin, etteivät rahoittajat ole nähneet jäänmurtaja Sampolla matkailujäänmurtajana olevan vakuusarvoa.

Käsitykseni mukaan takauksen saaman varustamo- ja matkailuyhtiön taseessa ei ole sellaisia riittäviä, kurantteja varoja, jotka se kykenisi lain vaatimina riittävinä vastavakuuksina kaupungille antamaan.

Edellä esittämäni perusteella valituksenalaiseseen takaukseen sisältyy merkittävä riski myös siitä syystä, että takaus annetaan kaupungin yhtiölle, jonka taloudellinen tilanne on heikko ja joka ilman kaupungin jatkuvaa pääomittamista olisi ajautunut ja ajautuisi konkurssiin. Kuntalaisena arvioin, että yhtiön ilmoitus aloittaa jäänmurtajaristeilyt Huippuvuorilla lisää taloudellista riskiä. Näin siitäkin syystä, ettei takausesittelyyn sisälly minkäänlaista liikesuunnitelmaa eikä selvitystä siitä, miten Kemin kaupungin omistama yhtiö kykenisi tekemään liiketulosta Norjan Huippuvuorilla, kun sen toiminta Perämerelläkään ei ole ollut tuottoisaa vaan päinvastoin vaatinut kaupungin jatkuvaa tukea. (kts KHO 19.2.2018/721)

2. Takauspäätöksestä puuttuu tarkka selvitys takauksen kestosta ja kokonaan
selvitykset kaupungin saamista vastavakuuksista sekä niiden arvosta ja
takausprovisiosta

Kuntalain 129 §:n 1 momentin mukaan, kunnan edut takausta annettaessa tulee

turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Käytännössä riittävien vastavakuusien arvon tulisi olla 1,5-kertainen takauksen määrään nähden.

Valituksenalaisessa päätöksessä todetaan takauksen kestosta vain, että se jatkuu siihen asti, kun kaupunki säilyy yhtiön 100 %:na omistajana. Eli käytännössä, jos omistusjärjestelyjä ei tapahdu, takausvastuu säilyy siihen saakka, kunnes selviää, tuleeko omistusjärjestelyjä tai maksako lainanottaja itse 8.5 M:n euron lainansa vai maksako kaupunki niistä takaajana 6,8M.

Vastavakuuksista päätöksessä todetaan vain, että nykyisten lainojen, siis pienempien kuin 8,5 M:n euron lainojen vakuudet kiinnitetään kaupungille vastavakuudeksi. Tämä kirjaus vaikuttaa jo sinänsä perin epäloogiselta eli isompien lainojen ja takausvastuiden tilalle tarjotaan pienemmille lainoille aikoinaan tarjottuja vakuuksia. Nykyisten lainojen vakuuksia ei nimetä, niitä ei luetella eikä niiden arvosta ole mitään selvitystä siitä puhumattakaan, että niiden tämänhetkistä käypää arvoa olisi selvitetty ja niistä olisi esitetty euromääräisiä luotettavia arvioita.

Valituksenalaisen päätöksen ja sen esittelytekstin perusteella, katson, että kunta ei ole saanut takaukselleen lain edellyttämiä riittäviä vastavakuuksia eikä esittänyt niistä asianmukaista selvitystä, joten takauspäättös on tältäkin osin kuntalain 129 §:n 1 momentin vastainen. (kts. KHO 15.6.2020/2601 ja 2603)

Päätös on laiton myös siitä syystä, että siinä ei päätetä takausprovisiosta mitään eikä siten riskiin nähden riittävän markkinaehtoisesta takausprovision määrästä ja sen perimisestä.

3. Kunnan takauspäättöksessä ei ole huomioitu riittävän kattavasti EU:n valtioneuvoston päätösten vaikutusta ja esteitä takauksen myöntämiselle ja se on myönnetty kuntaa velvoittavien EU:n valtioneuvoston päätösten edellyttämän ja kuntaakin sitovan menettelyn vastaisesti.

EU:n valtioneuvoston päätösten SEUT 107 artiklan 1 kohdan lähtökohtana on, että jäsenvaltion ja myös kunnan julkisista varoista myöntämä tuki, vaikkapa lainatakaus, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen

kauppaan. Julkinen tuki, myös kunnan yksin omistamalle yhtiölle on laitton, mikäli se vääristää sisämarkkinoiden toimintaa.

Harkitessaan EU:n valtiontukisäännösten esteitä, Keminkä kaupunginvaltuuston enemmistö ja ainakin esittelijät, ovat varmasti olleet tietoisia siitä, että Perämeren rannalla, Kalixin Båtskärsästä, eli noin 35 merimailin päässä Kemistä ruotsalainen **Polar Explorer Icebreaker** (kts kotisivu: **icebreaker.fi**) harjoittaa täysin samantyyppistä jäänmurtajaristeilytoimintaa kuin The Icebreaker Company Oy:kin. Molemmat yhtiöt tarjoavat Rovaniemelle ja muualle Lappiin tuleville pääosin ulkomaisille turisteille samanlaisia jäänmurtajaelämyksiä ja kilpailevat keskenään. Tämän vuoksi päätöstä tehtäessä olisi tullut esittää arvio siitä, vaikuttaako Keminkän antama takaus sisämarkkinoihin ja onko tuki sallittua vai ei. Katson, että takaus on laadultaan ja määrältään (yli 300.000 €) sellainen, että siitä olisi tullut antaa tieto EU:n valtiontukisäännösten SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla komissiolle ennen takauksen myöntämistä, jotta se olisi voinut esittää huomautuksensa. Käytännössä kyseinen tieto annetaan työ- ja elinkeinoministeriölle, joka toimii Suomessa EU:n valtiontukisäännösten virallisena koordinaatioviranomaisena.

Asiakirjoista ei käy ilmi, että kaupunki olisi kyseistä tietoa ennen valtuuston päätöstä antanut.

Edelleen EU:n valtiontukisäännökset lähtevät siitä, että lainaa, takausta ei saa myöntää taloudellisissa vaikeuksissa oleva yhtiölle, takauksen laajuus eli enimmäismäärä ja voimassaoloaika tulee olla rajattu samalla tavalla kuin kuntalakikin edellyttää ja vielä, että takauksesta maksetaan markkinaperusteinen takausprovisio. Näiltä osin viittaankin siihen, mitä olen edellä The Icebreaking Company Oy:n huonosta taloudellisesta tilanteesta ja takauksen kestosta sekä takausprovisioiden puuttumisesta edellä lausunut.

Takauspäätöksessä on huomioitu ainoastaan, että takaus ei kata missään tapauksessa enempää kuin 80 %:a lainasaamisesta. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa seikka, joka riittää laillisen takauksen myöntämiselle.

Edellä esitetyn perusteella katson, että valituksenalainen takauspäätös on tehty EU:n valtiontukisäännösten osalta virheellisessä järjestyksessä

ja että se on valtioneukisäännösten ja oikeuskäytännön (kts. KHO 22.8.2018/3833) perusteella lainvastainen ja tehty kuntalain 135 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamassa virheellisessä järjestyksessä.

4. Perusteet täytäntöönpanon kieltämis- ja keskeyttämisvaatimukselle.

Kuntalain 143 §:n mukainen pääsääntö on, että kunnan viranomaisen päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Valittajana olen ymmärtänyt, että takauksen antamisella on kiire, takauksensaajayhtiön käyttöpääoman puutteen ja muidenkin yhtiön kasvuun ja liiketoiminnan kansainvälistymiseen liittyvien tekijöiden takia. Tästä syystä on mahdollista, että valitus voi käydä hyödyttömäksi. Jos näin on, täytäntöönpano voidaan kuntalainkin pääsäännöstä poiketen kieltää.

Hallinto-oikeus voi joka tapauksessa harkintansa mukaan kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon valittajan vaatimuksesta.

5. Valituksen allekirjoitus

Kemissä 25.6.2026

Aimo Tervahauta
varatuomari, Kemi

6. Luettelo liiteasiakirjoista:

Liite 1, Kemin vuoden 2027 talousarvion ja vuosien 2027-2030 taloussuunnitelman laadintaohje

Liite 2, Kemin kaupungin vuoden 2025 tilinpäätös ja toimintakertomus

Liite 3, Kaupunginvaltuuston esitys erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä, ptk 16.6.2026 § 53

Liite 4, Kemin Matkailu Oy:n /The Icebreaking Company Oy:n tilinpäätös
vuodelta 2025