

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Asia Lausunnon antaminen kunnallisvalitusasiassa dnro 1194/2026

Valittaja Aimo Tervahauta

Valituksenalainen päätös
Kemin kaupunginvaltuusto 16.6.2026 § 51

Asian tausta

Kaupunginvaltuusto on 16.6.2026 § 51 päättänyt myöntää omistajana takauksen The Icebreaking Company Oy:n rahoitusjärjestelyille, jonka enimmäismäärä on 8,5 miljoonaa euroa. Tästä määrästä kaupunki on päättänyt myöntää 80 % takauksen, jolloin kaupungin enimmäistakausvastuu on 6,8 miljoonaa euroa. The Icebreaking Company Oy on Kemin kaupungin 100 prosenttisesti omistama osakeyhtiö ja yhtiö kuuluu kaupunkikonserniin.

Kaupunginvaltuuston päätöksestä on valitettu Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pyytänyt hankkimaan valtuuston lausunnot täytäntöönpanokieltihakemuksen ja valituksen johdosta tai, jos se hallintosäännön mukaan on mahdollista, antamaan lausunnot oheisen täytäntöönpanokieltihakemuksen ja valituksen johdosta. Lausunnoissa on annettava selostus asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Hallinto-oikeus lisäksi pyytänyt toimittamaan täytäntöönpanokieltä koskevan lausunnon yhteydessä selvityksen siitä, onko kaupunginhallitus päättänyt valtuuston valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta.

Kemin kaupungin hallintosäännön 16.1 §:n 8 kohdan mukaan kaupunginhallitus päättää asiat, jotka koskevat selityksen antamista valtuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen.

Lausunto täytäntöönpanokiellosta

Valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeus kieltää tai keskeyttää kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanon. Kaupunginhallitus on 22.6.2026 § 207 käsitellyt valtuuston päätöksen toimeenpanon. Kaupunginhallitus päätti, että valtuuston päätös saatetaan The Icebreaking Company Oy:n sekä Kemin kaupungin talouspäällikön tietoon ja toimenpiteitä varten.

Kemin kaupunki ei ole antanut kaupunginvaltuuston päätökseen perustuvaa takaussitoumusta. Kaupunki vastaa siten täytäntöönpanokieltä koskevaan hakemukseen, ettei se tule panemaan täytäntöön valituksen kohteena olevaa päätöstä ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

Edellä esitetyn perusteella Kemin kaupunki katsoo, ettei hallinto-oikeuden ole asiassa ole tarpeen antaa erillistä päätöstä valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanokiellosta.

Lausunto valitukseen

Kemin kaupunki vaatii, että Pohjois-Suomen hallinto-oikeus hylkää valituksen kokonaisuudessaan.

Kuntalain 129 §:n vastaisuus

Valittaja on väittänyt, että kaupunginvaltuuston tekemä takauspäättös on kuntalain 129 §:n 1 momentin vastainen.

Kuntalain 129 §:ssä säädetään takauksen antamisen periaatteista. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää kuntia harjoittamasta elinkeinopoliittisesti perusteltua omistajapolitiikkaa tai konserniohjausta, vaan varmistaa, että päätöksenteossa arvioidaan asianmukaisesti kuntaan kohdistuvat taloudelliset riskit.

Ensinnäkin takaus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Edeltävän vuoden 2025 tilinpäätöksen mukaan Kemin kaupungin tilikauden ylijäämäksi muodostui 44 064 645,11 euroa. Vuoden 2025 tilinpäätöksen mukaan Kemin kaupungin taseessa on ylijäämää 33 604 740,72 euroa. Tilinpäätöksen mukaan aiempien vuosien kertyneet alijäämät on saatu katettua ja kaupungin talous on saatu tasapainoon.

Kaupunkien ja kuntien toimintaympäristössä on muutoksia, jotka tulevat edellyttämään muutoksia tulevaisuudessa myös Kemin kaupungin osalta mutta nämä seikat eivät kuitenkaan osoita, että nyt kysymyksessä oleva takaus olisi vaarantanut tai vaarantaisi kaupungin lakisääteisten tehtävien hoitamisen.

Tämän suuruisen takauksen antamiseen liittyvän taloudellisen riskin ei voida katsoa olevan kaupungin kantokykyyn nähden liian suuri, eikä se siten vaaranna myöskään kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.

Toiseksi kunta ei saa myöntää takausta, jos niihin sisältyy merkittäviä taloudellisia riskejä. Kuntalain esitöissä on todettu, että merkittävänä taloudellisena riskinä voidaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa takausvastuun realisoituminen vaarantaa kunnan koko toiminnan tai vastaa suuruudeltaan muutoin huomattavaa osaa kunnan talousarviosta (HE 268/2014 vp, s. 230). Kaupunginvaltuusto on päättänyt myöntää kaupungin tytäryhtiö The Icebreaking Company Oy:lle enintään 80 prosentin takauksen yhteensä 8 500 000 eurosta. Toisin sanoen kaupungin takausvastuu on enintään 6 800 000 euroa.

Valittaja on vedonnut valituksensa tueksi kaupungin vuoden 2025 tilinpäätökseen sekä vuoden 2027 talousarvion laadintaohjeeseen osoittaakseen kaupungin taloudellisen tilanteen olevan vaikea. Päinvastoin toimintakertomuksesta ilmenee myös, että kaupunki on toteuttanut useita talouden tasapainottamistoimia, realisoitunut omaisuuttaan ja vahvistanut merkittävästi rahoitusasemaansa. Takausvastuu on alle kymmenen prosenttia kaupungin

vuoden 2026 talousarvion toimintamenoihin verrattuna. Ottaen huomioon kaupungin tilinpäätökseen kirjattu ylijäämä, ja että kaupungin talous säilyy ylijäämäisenä valittajan viittaaman vuoden 2027 talousarvion laadintaohjeen suunnitteluvuoden 2030 loppuun saakka, kaupunginvaltuuston antaman takaukseen ei voida katsoa sisältyvän merkittävää taloudellista riskiä.

Valittaja on vedonnut kaupungin velkaantuneisuuteen. Kemin kaupungin lainakanta, johon on lisätty kaupungin vuokravastuut, on ollut vuonna 4 174 euroa/asukkaalta. Samana vuonna kuntien keskimääräinen lainakanta, johon on lisätty kuntien vuokravastuut, on ollut 4 494 euroa/asukas. Kaupungin lainakannan alittaessa kuntien keskimääräisen lainakannan ei takauksen antamisen voida tältä osin katsoa sisältävän merkittävää taloudellista riskiä.

Valittaja esittää, että yhtiön taloudellinen asema olisi ollut sellainen, ettei takausta olisi voitu myöntää. Tosiasia kuitenkin on, että yhtiön osalta tilikaudella 2025 liikevaihto kasvoi merkittävästi, tilikauden tulos oli voitollinen, liiketoiminta laajeni, kansainvälinen myynti kasvoi ja tilintarkastuskertomuksessa ei tullut mitään sellaista esille, johon olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi on huomioitava, että kaupunki omistajana on tietoinen myös tulevan kauden kehityksestä verrattuna aiempiin vuosiin ja tällä hetkellä vahvistettu tulevan kauden varauskirja tulevan kauden myynnille antaa selkeän suunnan sille, että liikevaihto tulee kasvamaan entisestään. Vaikka yhtiöllä on merkittäviä velkoja, niiden olemassaolo ei yksin osoita, ettei kunta olisi voinut tehdä kuntalain 129 §:ssä tarkoitettua riskinarviointia, tai ettei takauksen myöntämiselle olisi ollut oikeudellisia edellytyksiä.

Kuntalaki kolmanneksi edellyttää, että kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla. Valittaja väittää, ettei kaupungin etua olisi turvattu riittävillä vastavakuuksilla. Kuntalain esitöiden mukaan tällä tarkoitettaisiin sitä, ettei vaadittavien vastavakuuksien tarvitsisi kattaa koko takaukseen liittyvää riskiä, vaan kunnan riskien hallinnan näkökulmasta riittävän osan (HE 268/2014 vp, s. 230).

Kaupunginvaltuuston päätöksessä on todettu, että nykyisten lainojen vakuudet kiinnitetään kaupungin hyväksi kaupungin vastuuta turvaavalla tavalla. Yhtiön vuoden 2025 tilinpäätöksen tiedoista ilmenee, että yhtiö on antanut vakuutena tontin vuokraoikeuteen ja sillä sijaitsevien rakennusten kiinnityksenä yhteensä 12 500 000 euroa ja yritysikiinnityksiä yhteensä 2 500 000 euroa.

Rahoituslaitokselle annettuja vakuuksia ovat ensisijaiset yritysikiinnitykset 1,0 miljoonaa euroa ja 10,0 miljoonan euron kiinnitys tontin vuokraoikeuteen ja sillä sijaitseviin rakennuksiin (LumiLinna ja Villat). Näiden kiinnitysten on ollut tarkoitus siirtyä kaupungille takauksen vakuudeksi. Kiinnitysten kokonaismäärästä loput on erillisillä päätöksillä annettu Kemin kaupungille, jotka ovat toisella etusijalla rahoituslaitoksella annettuihin kiinnityksiin nähden.

Yhtiön vuoden 2025 tilinpäätöksen mukaan rakennusten ja rakennelmien tasearvo on ollut tilikauden päättyessä noin 9,2 miljoonaa euroa. Kaupunginhallitus on 22.6.2026 todennut, että asiassa siirtyvien vakuuksien tasearvo on 31.3. ollut noin 9 miljoonaa euroa. Vakuuksien tasearvo on riittävä kattamaan kaupungin antama takaussitoumus ja sen voidaan katsoa kattavan koko takaukseen liittyvää riskiä. Kuntalaki ei edellytä, että annettavien vakuuksien

tulee olla sama tai enemmän kuin myönnettävä takaus on. Ottaen huomioon, että kaupungille vakuutena siirtyvä omaisuus on nykyisen lainan vakuutena ulkopuolisella rahoituslaitoksella ja että vakuudet ovat kelvanneet rahoituslaitokselle vakuudeksi, takaus on turvattu riittävän kattavilla vakuuksilla.

Takausvastuuta arvioitaessa on hyvä huomioida myös, että kaupungin takaamasta lainasta olisi kohdistunut 5,5 miljoonaa euroa kiinteistöjen lainan takaisinmaksuun nykyiselle rahoittajalle ja 3 miljoonaa euroa yhtiön luottolimiittiin, jolla hoidetaan tilikauden aikana olevaa epätasapainoa tulojen synnyn ja suoritettavien menojen hallintaan, mikä on tyypillistä kaikille kausiluonteisille yritystoimijoille.

EU-valtiovastuun vastaisuus

Valittaja on valituksessaan väittänyt, että takauspäätöksessä ei ole riittävän kattavasti EU:n valtiontukisäännösten vaikutusta ja esteitä takauksen myöntämiselle.

Euroopan komissio on antanut tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan (sittemmin SEUT 107 ja 108 artiklat) soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C 155/02). Yksittäisiä takauksia koskevassa 3.2 kohdassa on lueteltu (a–d) edellytykset, joiden kaikkien täytyminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtiontakaus ole valtiontukea:

- a) Lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa.
- b) Takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa, että takaus liittyy tiettyyn rahoitustoimeen, sille on asetettu kiinteä enimmäismäärä ja sen voimassaoloaika on rajoitettu.
- c) Takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä. Tätä rajoitusta ei sovelleta, kun takaus on annettu velkapapereille.
- d) Takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.

EU-tiedonannossa on myös todettu, että jos jokin edellä mainituista edellytyksistä ei täyty, se ei tarkoita sitä, että takaus katsottaisiin automaattisesti valtiontueksi.

Kaupunginvaltuuston päätöksen valmistelussa on arvioitu yksityiskohtaisesti valtiontukikysymystä. Tältä osalta kaupunki viittaa valituksenalaiseen päätökseen ja sen perusteluihin. Valtuuston päätös on tehty kaupunginhallituksen esityksen perusteella, ja valtuuston päätöksen perustelut ilmenevät kaupunginhallituksen esityksestä ja sen perusteluista.

Kaupunginvaltuusto on valtiontukiviranomaisena riittävässä määrin selvittänyt suunniteltuun toimenpiteeseen sisältyvän valtiontuen mahdollista olemassaoloa ja muutoinkin valtiontukimääräysten ja -säännösten soveltuvuutta. Kaupunginvaltuusto on edellä mainitut seikat huomioon ottaen voinut katsoa, ettei suunniteltuun järjestelyyn sisälly Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

Päätöksessä asetettiin takaukselle enimmäismäärä, joka ei ylitä 80 prosenttia lainasaamisen määrästä. sekä muut ehdot, joiden tarkoituksena on rajoittaa kaupungin taloudellista riskiä

asiassa. Takausvastuun edellytykseksi on asetettu vaatimus, että kaupunki säilyy yhtiön 100 prosenttisena omistajana.

Takausten arvioinnissa sovelletaan lisäksi Euroopan komission tiedonantoa EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C 155/02), jossa korostetaan tapauskohtaista arviointia muun muassa vakuuksien, riskin, takausprovision sekä markkinaehtoisuuden osalta. Kaupunginhallitus on 22.6.2026 todennut, että takauksessa noudatetaan EU-valtiontukisääntelyä ja takauksessa peritään 1 % takausprovisio kaupungin linjan mukaisesti, ja rahoitusneuvottelut käydään markkinaehtoisesti.

Valittaja on lisäksi katsonut, että takaus olisi tullut ilmoittaa EU:n valtiontukisäännösten nojalla komissiolle. Kaupunginvaltuuston selostustekstissä on arvioitu valtiontukisääntelyä. Arvioinnin tuloksena on katsottu, ettei kyseessä ole valtiontuki. Näin ollen takaussitoumusta ei ole tarvinnut ilmoittaa komissiolle.

Yhteenveto

Kuntalain (410/2015) 129 §:n tarkoituksena ei ole estää kuntaa myöntämästä takauksia konserniyhteisöilleen tai muihin elinkeinopoliittisiin tarkoituksiin, vaan varmistaa, että ennen päätöksentekoa arvioidaan asianmukaisesti takaukseen liittyvät riskit ja kunnan taloudellinen asema. Säännöksestä ei seuraa, että jokainen taloudellista riskiä sisältävä takaus olisi lainvastainen. Päinvastoin säännös edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jossa arvioidaan muun muassa takauksen määrä, takauksen ehdot, vakuusjärjestelyt, velallisen taloudellinen asema, kunnan kokonaisvastuut, vaikutukset kunnan kykyyn vastata lakisääteisistä tehtävistään.

Tätä kokonaisharkintaa kaupunginvaltuusto on päätöksenteossaan noudattanut. Päätöksessä on käsitelty nimenomaisesti kuntalain 129 §:n soveltamisedellytyksiä, takauksen enimmäismäärää, vastavakuuksia kiinnitysten siirtymisen kautta ja EU:n valtiontukisääntelyä. Kun otetaan huomioon matkailun ja yhtiön toiminnan huomattavaa merkitys Kemin kaupungille ja kaupungin takaaman lainan käyttötarkoitus, takauksen myöntämisen voidaan katsoa kuuluvan kaupungin toimialaan.

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä päätös ole muuten lainvastainen. Valitus on tämän vuoksi kokonaisuudessaan hylättävä.

KEMIN KAUPUNGINHALLITUS

LIITTEET

Liite 1 Kaupunginvaltuuston päätös 16.6.2026 § 51 IceBreaking Company Oy:n rahoitusjärjestelyt

Liite 2 Kaupunginhallituksen päätös 22.6.2026 § 207 Kaupunginvaltuuston päätöksen toimeenpano: IceBreaking Company Oy:n rahoitusjärjestelyt



Liite 3 Kemin Matkailu Oy – The Icebreaking Company Oy tilinpäätös ja toimintakertomus
vuodelta 2025