

KIINTEISTÖ OY KAAPELITALON ASEMA HANKINTALAIN KANNALTA

Kiinteistö Oy Kaapelitalo on pyytännyt selvittämään yhtiön asemaa hankintalain kannalta. Onko KOy Kaapelitalo hankintalain tarkoittama julkisoikeudellinen laitos ja siten hankintayksikkö.

Selvityksen laatimisessa on käytetty seuraavaa materiaalia:

- KOy Kaapelitalo yhtiöjärjestys 2008;
- KOy Kaapelitalo yhtiöjärjestys 2003;
- KOy Kaapelitalo yhtiöjärjestys 1992;
- Suvilahden SVOP-sopimus 2011;
- Apporttisopimus Kaapeli 1991 ja
- Kaapelitehtaan vuokrasopimus 1993.

1. KIINTEISTÖ OY KAAPELITALO

Kiinteistö Oy Kaapelitalo (jatkossa myös KOy Kaapelitalo) on Helsingin kaupungin kokonaan omistama kiinteistöyhtiö. KOy Kaapelitalo omistaa, peruskorjaa ja vuokraa kulttuurikäyttöön vanhoja teollisuuskiinteistöjä. Vuoden 2008 alusta yhtiö on hallinnoinut myös Suvilahden vanhaa energiantuotantoaluetta.

Yhtiöjärjestyksen 2 §:n mukaan KOy Kaapelitalon toimialana on vuokraoikeuden nojalla hallita Helsingin kaupungin 20. kaupunginosan korttelissa 20001 tonttia nro 5 sekä Helsingin kaupungin 10. kaupunginosassa kortteliin nro 252 muodostettavaa tonttia sekä omistaa ja hallita niillä olevia rakennuksia.

1.1 KOy Kaapelitalon synty

KOy Kaapelitalo perustettiin aikanaan vuonna 1991 Pro Kaapeli -liikkeen aktiivisen toiminnan ansiosta. Kaapelitehtaan nettisivuilla KOy Kaapelitalon syntyhistoriasta kerrotaan näin:

"Kun Nokia Kaapeli oli muuttamassa pois tehtaasta, tajusi kaupunki saavansa haltuunsa melkoisen talon ja tilan - ja pulman. Mitä tehdä tehtaalla, joka vastasi tilavuudeltaan kevyesti ainakin kymmentä kerrostaloa? Tehtaasta luopuva Nokia ei viimeisinä vuosina investoinut talon tekniseen ylläpitämiseen - olihan kaupungin maankäyttösuunnitelmissa tehtaan eri osat vuoron perään esitetty purettaviksi. Sitä mukaa kuin teollisuus muutti pois, Nokia vuokrasi vapautuvia tiloja edullisesti.

Kaapelitehtaalle asettui taiteilijoita ja liikeyrityksiä, jotka saivat rauhalliset työtilat. Tehtaasta löytyi myös suuria neutraaleja esitys- ja näyttelytiloja. Tehtaan potentiaali ja ideologis-filosofinen lähtökohta syntyi ja osoitettiin käytännössä ennen päätöksiä. Hallinnolliselta päätöksenteolta profilointi vei aikansa - tarkemmin sanottuna neljä vuotta.

1987 kaupunki sopi Nokian kanssa murrosvaiheen toimenpiteistä ja asetti työryhmän suunnittelemaan tehtaan käyttöä kaupungin omistuksessa. Työryhmän mielestä koko tehdasta eikä tehdasmiljöötä kannattanut suojella, vaan osittain puretusta rakennuksesta muodostettaisiin kolme eri yksikköä. Kaavailut kuvaavat tehtaan huimaa volyyymia osiin purettunakin: tiloihin ajateltiin kouluja, retkeilymaja ja hotelleja, seurakuntia ja museoita ja autopaikkoja kellariin. Korjauskustannuksiksi summattiin 300-350 miljoonaa markkaa.

Osoite	Y-tunnus	Puhelin	Faksi	Internet ja sähköposti
Simonkatu 12 A 7 00100 Helsinki Finland	1916929-5	09-321 6644	09-321 6645	www.ptcs.fi etunimi.sukunimi@ptcs.fi

Kaapelitehtaan huolestuneet vuokralaiset perustivat yhdistyksen, Pro Kaapelin, ja tehtaalla työskennelleet arkkitehdit laativat rinnakkaissuunnitelman, jolla haluttiin suojella rakennus ja sinne virinnyt toiminta. Pro Kaapeli osoitti puutteita myös alueen kaavoituksessa ja sai mediankin liikkeelle: Pro Kaapeli esiintyi niin valtakunnan päälehdessä kuin television ajankohtaislähetyksessäkin ja onnistui hälventämään byrokratiaan pesiytyneitä ennakkoluuloja fanaattisista talonvaltaajista ja epämääräisistä taitelijoista, joihin kaupungin oli mahdollon saada muuta kuin lipsuva ote.

Pro Kaapelin linjoilla oli myös Helsingin kulttuurielämän suuntaviivoja suunnitellut komitea: 'Kaapelitehdas tulee säilyttää kokonaisuutena. Tämän puolesta puhuvat niin rakennussuojelulliset ja kaupunkikuvalliset kuin puhtaasti taloudelliset seikat: ei ole syytä lähteä purkamaan tervekuuntoista rakennusta. Rakennuskompleksin tyypistäminen kolmeen osaan olisi erityisen kohtalokasta ns. merikaapelihallille --- Kaapelitehtaaseen spontaanisti syntynyt monipuolinen noin 250 vuokralaisen/1000 henkilön kulttuuri- ja liikeyhteisö tulee säilyttää. --- Kokonaisuutta voisi luonnehtia maailmanlaajuisestikin ainutlaatuiseksi. --- Taloa ei tule saneerata kokonaisuutena uudisrakennuksen tasoon'.

Käänne tapahtui. Nokian kanssa tehtiin uusi sopimus, kaupunginhallitus päätti suojella Kaapelitehtaan rakennuksen ja tehdasmiljöön sekä perustaa kiinteistöosakeyhtiön. Jokseenkin kaikki Nokian aikana taloon asettuneet vuokralaiset saivat jatkaa. Kiinteistö Oy Kaapelitalo perustettiin syksyllä 1991.¹

1.2 Yhtiön johto ja päätöksenteko

Yhtiöjärjestyksen 3 §:n mukaan yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii hallitus, johon kuuluu vähintään viisi (5) ja enintään yhdeksän (9) varsinaista jäsentä. Hallituksen jäsenten toimikausi on yksi (1) vuosi siten, että toimikausi päättyy ensimmäisen vaalia seuraavan varsinaisen yhtiökokouksen päättyessä.

Yhtiöjärjestyksen 4 §:n mukaan yhtiöllä on toimitusjohtaja, jonka tulee hallituksen ohjeiden ja määräysten mukaisesti hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa.

Yhtiöjärjestyksen 5 §:n mukaan toiminimen kirjoittavat hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja yksin, kaksi hallituksen jäsentä yhdessä tai hallituksen siihen oikeuttamat henkilöt kaksi yhdessä.

Helsingin kaupunki käyttää omistajan päätösvaltaa yhtiökokouksessa. Yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet.

2. OIKEUDELLINEN ANALYYSI

Olenainen kysymys on, onko KOy Kaapelitalo hankintalain tarkoittama hankintayksikkö. Hankintayksikön määritelmä löytyy hankintalain² 6 §:stä. Hankintalain 6 §:n 1 momentin kohdassa on säädetty julkisoikeudellisista laitoksista hankintayksikkönä seuraavaa:

"Tässä laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat:

...

¹ <http://www.kaapelitehdas.fi/tietoa/historiaa> (viittauspäivä 19.1.2016), teksti Hilka Högröm.

² [Laki julkisista hankinnoista 348/2007.](#)

4) *julkisoikeudelliset laitokset; julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:*

- a) *jota rahoittaa pääasiallisesti 1-4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;*
- b) *jonka johto on 1-4 kohdassa tarkoitettun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka*
- c) *jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1-4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet;"*

KOy Kaapelitalo on oikeudelliselta muodoltaan kiinteistöosakeyhtiö ja se voi käytännössä olla hankintayksikkö julkisoikeudellista laitosta koskevan lainkohdan nojalla.

Hankintalaki uudistuu kuluvan vuoden 2016 aikana. Muutos ei kuitenkaan vaikuta hankintayksikön käsitettä koskevaan linjaan.

3. JULKISOIKEUDELLISEN LAITOKSEN KÄSITE

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan missä tahansa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu sellaista yleisen edun mukaista tarvetta varten, jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Näiden vaatimusten on täytyttävä samanaikaisesti. Lisäksi laissa on säädetty määräysvaltaa koskevista kriteereistä, joista vähintään yhden on täytyttävä. Julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkistön täytyminen on aina arvioitava tapauskohtaisesti.

3.1 Määräysvalta

EU-tuomioistuin on linjannut³, että julkisoikeudellisen laitoksen rahoitusta, valvontaa ja johdon nimittämistä koskevat vaihtoehdot edellytykset merkitsevät kaikki "*läheistä riippuvuussuhdetta julkiseen valtaan*". Näin ollen julkinen valta voi vaikuttaa kyseisen laitoksen julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin, mikä saattaa johtaa siihen, että päätökset tehdään muiden kuin taloudellisten perusteiden pohjalta.

Helsingin kaupunki nimeää kaikki KOy Kaapelitalon hallituksen jäsenet. Määräysvaltaa koskeva edellytys siis täyttyy. Olennaiseksi kysymykseksi muodostuu siten KOy Kaapelitalon perustamistarkoitus sekä toiminnan luonne.

3.2 Perustamistarkoitus: yleisen edun mukainen tarve

Sen ratkaisemiseksi, onko toimija perustettu yleisen edun mukaista tarvetta varten, on EU-tuomioistuimen mukaan arvioitava kaikki asian kannalta merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat, kuten ne olosuhteet, joissa kyseinen laitos perustettiin. Lisäksi on huomioitava edellytykset, joilla laitos harjoittaa toimintaansa.

EU-tuomioistuin asia C-223/99 ja C-260/99, Agorà ja Excelsior

Messujen, näyttelyjen ja muiden vastaavien tilaisuuksien järjestämisen katsottiin tyydyttävän yleisen edun mukaisia tarpeita ja tilaisuuksien johdosta syntyvää kaupankäyntiä voitiin näin ollen pitää yleisen edun mukaisena.

³ Asia C-526/11, *Ärzttekammer*, 12.9.2013.

Unionin tuomioistuimen arvioidessa, ovatko kyseiset tarpeet muita kuin teollisia tai kaupallisia, se totesi, että tällaisten tilaisuuksien järjestäminen on taloudellista toimintaa, johon kuuluu palvelujen tarjoaminen markkinoilla. Järjestävä laitos ei tavoitellut toiminnassaan voittoa, mutta sen toimintaperiaatteita olivat tuottavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Laitos myös toimi kilpailuolosuhteissa. Tuomioistuin katsoi, ettei kyseessä ollut julkisoikeudellinen laitos.

Varkauden Taitotaloa koskeneessa markkinaoikeuden tapauksessa (ennakkoratkaisupyyntö EU-tuomioistuimelta) katsottiin, että yhtiö oli nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita. Näillä tarpeilla oli "ainakin osittain" muu kuin teollinen tai kaupallinen luonne.

MAO 65/04 (Varkauden Taitotalo Oy), 1.4.2004 EU-tuomioistuin asia C-18/01, Korhonen ym.

Varkaudessa oli havaittu tarve luoda toimitiloja uusille informaatioteknologiaan suuntautuneille yrityksille. Yhtiön pääosakkaaksi oli alun perin yritetty saada yksityistä tahoa, mutta tämän osoittaututtua erittäin vaikeaksi, kaupunki oli joutunut ottamaan päävastuun hankkeen toteuttamisesta.

MAO katsoi, että uusien yritysten saamisen kunnan alueelle voitiin pitää kunnan etujen mukaisena. Yhtiö katsottiin siten perustetun tyydyttämään yleisen edun tarpeita.

Yhtiö oli esittänyt, että sen tarkoituksena on voiton tavoittelu. MAO kuitenkin totesi, että kun otetaan huomioon kaupungin yhtiölle myöntämä hankkeen pääomailain sekä TE-keskuksen investointituki ja se, ettei yhtiön ensisijaisena tavoitteena voida pitää voiton tavoittelua, yhtiön toiminta on tosiasiallisesti tyydyttänyt yleisen edun mukaisia tarpeita, jotka ovat olleet ainakin osittain muita kuin teollisia tai kaupallisia. Varkauden Taitotaloa pidettiin hankintalain tarkoittamana julkisoikeudellisena laitoksena.

KOy Kaapelitalo on perustettu edellä tässä muistiossa kuvatuin tavoin aktiivisen kansanliikkeen toiminnan ansiosta. Tiedossa ei ole, että tässä yhteydessä olisi harkittu toiminnan järjestämistä yksityisten toimijoiden avulla, vaan kaupunginhallitus päätti suojella Kaapelitehtaan rakennuksen ja tehdasmiljöön sekä perustaa itse kiinteistöosaakeyhtiön.

Edellä esitellyt oikeustapaukset huomioiden ei ainakaan voida pitää täysin poissuljettuna, etteikö KOy Kaapelitaloa olisi perustettu yleisen edun mukaista tarvetta varten. Arvioinnin kannalta kiinnostavia ovatkin markkinaoikeuden Finlandia-taltoa ja Verkatehdasta koskeneet ratkaisut ja tulkinnat. Näissä kummassakin tapauksessa todettiin, ettei yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämistä voitu pitää *täysin poissuljettuna*. Kumpaakaan ei kuitenkaan katsottu hankintayksiköksi toiminnan kaupallisen luonteen vuoksi. Näitä tapauksia on käsitelty tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

3.3 Toiminnan luonne

Hankintalain esitöiden mukaan muun kuin teollisen tai kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevalla edellytyksellä pyritään täsmentämään yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä. Tässä tehdään selvä ero luonteeltaan kaupallisen ja ei-kaupallisen toiminnan välille. Kehittyneen kilpailun olemassaolo voi olla merkki siitä, että kyseessä on teollinen tai kaupallinen yleisen edun mukainen tarve. Toisaalta EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään⁴ linjannut, että pelkästään kilpailun olemassaolo julkisoikeudelliseksi laitokseksi tulkittavan yksikön toimialalla ei kuitenkaan

⁴ Asia C-360/96, *BFI Holding (ARA-niminen osakeyhtiö)*, 10.11.1998.

välttämättä merkitse sitä, että yksikkö harjoittaisi itsekin toimintaansa teollisesti tai kaupallisesti. Tällaisessa tilanteessa yleisen edun tarpeita palvelevan julkishallintoon kuuluvan yksikön on noudatettava hankintalakeja. Poikkeuksena kilpailuttamisvelvoitteesta on, että yksikön *toimintaa ohjaavat yksinomaan taloudelliset perusteet*.

Toiminnan luonnetta arvioitaessa oikeuskäytännössä merkitykselliseksi onkin katsottu kilpailuolosuhteissa toimimisen lisäksi mm. laitoksen tehtävien kuuluminen julkisen viranomaisen tehtäviin, laitoksen voiton tavoittelu sekä taloudellisten riskien kantaminen. Yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi laitos voi huolehtia myös muista tehtävistä. Merkitystä yleisen edun mukaisen tehtävän osalta ei siis ole sillä, onko kyse laitoksen pääasiallisesta tehtävästä vai ainoastaan vähämerkityksellisestä osasta sen tehtäviä, jos yksikön perustamisella ja toiminnalla on kuitenkin ollut yleisen edun mukainen tarkoitus.

MAO 462/11 (Finlandia-talo Oy), 4.10.2011

Finlandia-talo Oy on Helsingin kaupungin kokonaan omistama yhtiö, johon kaupunki käyttää puhe- ja määräysvaltaa. Kaupunginhallituksen konsernijaosto seuraa, että tytäryhtiöt, ml. Finlandia-talo, toimivat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Finlandia-talo Oy toimii kilpailuilla markkinoilla liiketoiminnan periaatteita noudattaen. Yhtiön toimialue on pääkaupunkiseudun lisäksi koko maa. Lisäksi kansainvälisten kongressien osalta markkina-alue on kansainvälinen. Yhtiöllä ei ole toiminnallisia velvoitteita Helsingin kaupungille, vaan kaupunki ostaa siltä palveluja vain tavanomaisen kilpailutuksen kautta. Markkinaoikeudelle toimitetussa selvityksessä on lisäksi todettu, että Finlandia-talo Oy kantaa toiminnastaan aiheutuvat taloudelliset riskit ja toiminnan rahoitus perustuu pääosin yhtiön toiminnastaan saamaan tulorahoitukseen. Helsingin kaupunki kohdistaa yhtiölle toiminta-avustusta noin 15 % yhtiön liikevaihdosta. Avustuksen perusteena on suojellun rakennuksen erityisvelvoitteista aiheutuvien kustannusten korvaaminen.

Markkinaoikeus totesi: *”asiassa saadun selvityksen perusteella ei voida pitää poissuljettuna, että yhtiö toteuttaa myös yleisen edun mukaisia tarpeita unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla. Asiassa annetun selvityksen mukaan yhtiö kuitenkin toimii kilpailuilla markkinoilla ja sen toiminnan rahoitus perustuu pääosin yhtiön toiminnastaan saamaan tulorahoitukseen. Yhtiölle ei asiassa annetun selvityksen mukaan ole osoitettu julkisia palvelutehtäviä. Yhtiön omistaja Helsingin kaupunki ostaa palveluja yhtiöltä vain tavanomaisen kilpailutuksen kautta.”*

Markkinaoikeus katsoi, että Finlandia-talo Oy:n toiminnan tarkoituksena on voiton tavoittelu ja että sen toiminta on luonteeltaan kaupallista. Yhtiötä ei siten ole perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Tällä perusteella Finlandia-talo Oy ei ole julkisoikeudellinen laitos.

MAO 266/12 (Verkatehdas Oy), 11.7.2012

Kulttuuri- ja kongressikeskus Verkatehdas Oy on Hämeenlinnan kaupungin omistama yhtiö. Kaupungilla on 100 % yhtiökokouksen äänivallasta. Yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet. Määräysvaltaa koskeva edellytys siis täyttyy.

Verkatehdas on antamassaan selvityksessä todennut, ettei sillä ole yleishyödyllistä asemaa, vaan se toimii normaalin osakeyhtiön tavoin liiketoiminnallisin periaattein

Osoite	Y-tunnus	Puhelin	Faksi	Internet ja sähköposti
Simonkatu 12 A 7 00100 Helsinki Finland	1916929-5	09-321 6644	09-321 6645	www.ptcs.fi etunimi.sukunimi@ptcs.fi

avoimilla markkinoilla ja toiminta kohdistuu rajoittamattomaan asiakas- ja kuluttajakuntaan. Hämeenlinnan kaupungilla tai kaupunkikonsernilla ei ole erityishinnoittelua tai muitakaan muista asiakkaista poikkeavia järjestelyjä. Yhtiön saamat avustukset kaupungilta ovat reilu 20 % vuosittain. Selvityksen mukaan avustukset käytetään pääosin kiinteistökustannusten, hallinnon ja markkinoinnin kuluihin. Yhtiö maksaa käytössään olevista kaupungin omistamista tiloista vuokraa.

Markkinaoikeus totesi: *"saadun selvityksen perusteella ei voida pitää täysin poissuljettuna, että yhtiö toteuttaa myös yleisen edun mukaisia tarpeita unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla. Asiassa annetun selvityksen mukaan yhtiö kuitenkin toimii normaalin osakeyhtiön tavoin liiketoiminnallisina periaatteina avoimilla markkinoilla, sen toiminta kohdistuu rajoittamattomaan asiakas- ja kuluttajakuntaan ja sen toiminnan rahoitus perustuu pääosin yhtiön toiminnastaan saamaan tulorahoitukseen. Yhtiön omistaja Hämeenlinnan kaupunki tai sen kaupunkikonserni ei saa yhtiöltä erityishinnoittelua tai muita muista asiakkaista poikkeavia järjestelyjä."*

Markkinaoikeus katsoi, että Verkatehtaan toiminnan tarkoituksena on voiton tavoittelu ja toiminta on luonteeltaan kaupallista. Yhtiötä ei siten ole perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Näin ollen Kulttuuri- ja kongressikeskus Verkatehdas Oy ei ole julkisoikeudellinen laitos.

KOy Kaapelitalon toiminnalla on alusta alkaen ollut vahvasti kaupallinen luonne, onhan kyse ollut markkinaehtoisesti toimivasta tilavuokrauksesta. Tavanomaisen kiinteistöyhtiön tavoin KOy Kaapelitalo tavoittelee voittoa ja asiakkaalta saadun tiedon mukaan toiminta on muutenkin täysin markkinaehtoista. KOy Kaapelitalon saamista vuokratuloista mahdollisesti kertyvä ylijäämä palautuu investointeina takaisin kiinteistöjen ylläpitoon ja toiminnan kehittämiseen.

KOy Kaapelitalo on porrastanut tilavuokria ja vuokralla on sekä kaupallista vuokraa maksavia toimijoita että huokeampaa vuokraa maksavia taitelijoita. Kaupunki ei ohjaile Kaapelitalon vuokraustoimintaa puuttumalla vuokriin tai vuokralaisten valintaan millään tavoin. KOy Kaapelitalolle ei ole asetettu julkisen palvelun tehtäviä eikä toiminnallisia velvoitteita omistajaa kohtaan. Asiakkaalta saadun tiedon mukaan kaksi kaupungin yksikköä (Nuorisoasiainkeskus, 612m² ja työväenopisto, 500m²) vuokraavat tiloja KOy Kaapelitalolta. Nämä tilat ovat yhteensä noin 1,5 % yhtiön vuokralla olevasta kokonaistilasta (n. 72.000m²). Nuorisoasiainkeskus ja työväenopisto eivät ole vuokrasuhteessaan tai vuokrissaan saaneet etua siitä, että ne ovat osa KOy Kaapelitalon omistavaa Helsingin kaupunkia. Helsingin kaupunki ei siten saa erityishinnoittelua sen paremmin kuin muitakaan muista asiakkaista poikkeavia järjestelyjä. Näiden sanottujen tilojen vuokraamista lukuun ottamatta kaupunki ei osta KOy Kaapelitalolta mitään palveluja.

KOy Kaapelitalo ei saa toimintaansa rahallista tukea. Ainoa tukimuoto on ollut kaupungin toiminnalle alkuvaiheessa myöntämä tonttivuokranalennus, jolla on haluttu tukea erittäin huonokuntoisten kiinteistöjen peruskorjauksia. Kaapelitehtaan tontin vuokranalennus väheni asteittain ja nykyään yhtiö maksaa kaupungille täyttä vuokraa Kaapelitehtaan tontista. Tonttivuokranalennus on vielä käytössä Suvilahdessa. Yhtiön liikevaihtoon nähden alennukset ovat kuitenkin pieniä: tonttivuokrat vuonna 2015 olivat yhteensä n. 822.000€, josta Suvilahteen kohdistetun alennuksen suuruus oli 89.000€. Yhtiön koko liikevaihto vuonna 2015 oli 5,8M€.

Osoite	Y-tunnus	Puhelin	Faksi	Internet ja sähköposti
Simonkatu 12 A 7 00100 Helsinki Finland	1916929-5	09-321 6644	09-321 6645	www.ptcs.fi etunimi.sukunimi@ptcs.fi

3.4 Yhteenveto: julkisoikeudellinen laitos

Helsingin kaupunki käyttää yhtiössä omistajan valtaa nimeämällä kaikki hallituksen jäsenet. Julkisoikeudelliselle laitokselle säädetty määräysvaltaa koskeva edellytys täyttyy.

KOy Kaapelitalon synty ja toiminta huomioiden ei voida pitää täysin poissuljettuna, etteikö yhtiötä olisi perustettu yleisen edun mukaista tarvetta varten. Näin ollen olennaiseksi kysymykseksi nousee toiminnan luonne – onko toiminnalla kaupallinen luonne?

Edellä esitettyjen markkinaoikeustapausten perusteella KOy Kaapelitalon toiminnan kaupallisuuden puolesta puhuvat seuraavat argumentit:

- KOy Kaapelitalo toimii normaalin kiinteistöyhtiön tavoin liiketoiminnallisina periaattein;
- Yhtiö tavoittelee voittoa; mahdollinen voitto käytetään investointeihin ja toiminnan kehittämiseen;
- Yhtiö toimii avoimilla ja kilpailuilla markkinoilla (toimitilojen vuokraus);
- Helsingissä toimitilamarkkinat ovat suuret ja vaihtoehtoja on (vrt. Varkauden Taitotalo Oy);
- Toiminta kohdistuu rajoittamattomaan asiakas- ja kuluttajakuntaan;
- Kaupunki ei tue toimintaa tontin vuokraa koskevia huojennuksia lukuun ottamatta; yhtiö on saanut alennusta tonttivuokraan toiminnan alkuvaiheessa; sillä on haluttu kompensoida suojeltujen ja erityisen huonokuntoisten rakennusten peruskorjausta; huojennus ei ole määrällisesti ollut suuri (huomaa Finlandia-talo Oy: toiminta-avustus 15 % suojellun rakennuksen vuoksi);
- Yhtiölle ei ole asetettu julkisen palvelun tehtäviä;
- Yhtiöllä ei ole velvoitteita omistavaa kaupunkia kohtaan;
- Kaupunki ei saa erityishinnoittelua tai muitakaan etuja tiloja vuokratessaan ja
- Yhtiöllä ei ole yleishyödyllistä asemaa.

KOy Kaapelitalon toiminnan tulkitseminen kaupalliseksi ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä, sillä kuten oikeuskäytännössä on linjattu, kilpailuilla markkinoilla toimiminen ei vielä välttämättä merkitse, etteikö *toiminnalla* voisi olla myös *ei-kaupallinen* luonne.

Varkauden Taitotaloa koskeneen ratkaisun hengessä KOy Kaapelitalon voidaan myös katsoa kulttuuritoimijoiden työskentely- ja tapahtumatilaa vuokraamalla hoitavan sellaista Helsingin kaupungille ehkä jossain määrin kuuluvaa tehtävää, jolla on merkitystä yritysten saamisella kaupungin alueelle. Sitä kautta toiminta hyödyttää kaupunkia työpaikkojen luomisella, verotulojen kasvattamisella ja – markkinaoikeuden ratkaisua mukaillen – tavaroiden ja palveluiden yleisen tarjonnan ja kysynnän kasvattamisella. Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, eikö kaikki kaupungin alueella tapahtuva laillinen ja kannattava liiketoiminta lähtökohtaisesti hyödytä kaupunkia?

Lisäksi on syytä huomioida, että markkina- ja kilpailutilanne Varkaudessa poikkeaa selvästi pääkaupungista. Helsingissä toimitilojen vuokraaminen on suuri markkina, yrittäjiä on lukuisia ja saatavilla on vähintäänkin satojatuhansia, ellei peräti miljoonia toimitilaneliöitä. On perusteltua väittää, ettei KOy Kaapelitalon toiminta merkitse heilahteluja markkinoille tai muuta kilpailuasetelmia 630.000:n asukkaan Helsingissä samalla tavoin kuin Varkauden Taitotalo Oy:n toiminta 22.000:n asukkaan Varkaudessa. Jos vertailussa huomioidaan koko pääkaupunkiseudun asukasmäärä 1.124.000, ero Varkauteen on vielä merkittävämpi.

Varkauden Taitotaloa koskeneessa tapauksessa merkittävää oli, että toiminnan katsottiin *”ainakin osittain”* olevan muuta kuin teollista tai kaupallista. Toisin sanoen toiminnan ei tarvitse olla

Osoite	Y-tunnus	Puhelin	Faksi	Internet ja sähköposti
Simonkatu 12 A 7 00100 Helsinki Finland	1916929-5	09-321 6644	09-321 6645	www.ptcs.fi etunimi.sukunimi@ptcs.fi

merkittäviltä osin, saati kokonaan, ei-kaupallista. Oikeuskäytännössä jo pelkkä ei-kaupallisen toiminnan pieni olemassaolo on riittänyt julkisoikeudellista laitosta koskevan edellytyksen täyttymiseen.

On perusteltua väittää, että kulttuurialan merkittävänä toimitilavuokraajana KOy Kaapelitalon toiminnalla todellisuudessa on myös sellainen ulottuvuus, joka faktisen vuokratoinnin lisäksi nostaa Kaapelitehtaan ja Suvilahden koko alueen kaupunkikuvallista profiilia ja houkuttelevuutta. Tämä kiistatta palvelee Helsingin kaupungin intressejä. Tämä näkemys puoltaisikin KOy Kaapelitalon toiminnan lukeutumisen *ainakin osittain* myös muuhun kuin puhtaan kaupalliseen toimintaan. Toisaalta toisin kuin Varkauden Taitotaloa koskeneessa tapauksessa, tämä "hyöty" syntyy KOy Kaapelitalon kohdalla mielestäni pikemminkin toiminnan sivutuotteena. KOy Kaapelitalon perustamistarkoitus ei siis ole ollut tukea kaupungin elinkeinopoliittista tai muutakaan houkuttelevuutta kuten Varkauden Taitotalon tapauksessa.

Olen itse taipuvainen tulkitsemaan, että KOy Kaapelitalon toiminnan tarkoituksena olisi voiton tavoittelu ja sen toiminta olisi luonteeltaan kaupallista. Mielestäni tämän tulkinnan tueksi on löydettävissä enemmän perusteita, enkä siten mieltäisi toimintaa ei-kaupalliseksi julkisen palvelun tehtäväksi. Tällä perusteella KOy Kaapelitalo ei olisi hankintalain tarkoittama julkisoikeudellinen laitos.

Edellä sanottu huomioon ottaen on kuitenkin mahdollista, että toiminnan katsottaisiin olevan "ainakin osittain" myös muuta kuin kaupallista. Tällöin julkisoikeudellista laitosta koskevat kriteerit täytyisivätkin.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

KOy Kaapelitalon tapauksessa on yhtäläisyyksiä markkinaoikeuden Finlandia-taloa ja Verkatehdasta koskeneiden ratkaisujen kanssa. Yhtiöt toimivat liiketaloudellisin periaattein ja tavoittelevat voittoa, omistajakaupunkia kohtaan ei ole velvoitteita eivätkä kaupungit myöskään osta palveluja erityisehdoin. Lisäksi kaikki yhtiöt toimivat kilpailluilla markkinoilla.

Varkauden Taitotaloa koskeneessa tapauksessa oli kuitenkin riittävää, että toiminnan katsottiin "ainakin osittain" olevan muuta kuin teollista tai kaupallista. KOy Kaapelitalonkin kohdalla voidaan esittää, että toiminnalla on todellisuudessa myös kaupunkikuvan ja Kaapelitehtaan sekä Suvilahden ympäristön houkuttelevuuden kannalta ratkaisevaa merkitystä. Tämä ei kuitenkaan ole ollut yhtiön perustamistarkoitus vaan pikemminkin toiminnan sivujuonteena syntynyt myönteinen ilmiö.

Yksiselitteistä vastausta KOy Kaapelitalon asemaan julkisoikeudellisena laitoksena onkin edellä sanottu huomioon ottaen vaikea antaa.

Laati Sanna Kronström
Asiantuntija, OTM
PTCServices Oy