

27.05.2025

Anonymisoitu päätös

Dnro 253/03.04.04.04.10/2025

Asia Muu kunnallisia

Valittaja A, Pori

Valituksenalainen päätös

Porin kaupunginvaltuusto, 27.1.2025, 10

Valtuusto on päättänyt

- hyväksyä kaupungin saaman tarjouksen ja myydä kaupungin 100-prosenttisesti omistamasta Pori Energia Oy:stä 49 prosentin osuuden Polhem Infra KB:n perustamalle suomalaiselle osakeyhtiölle,
- hyväksyä kaupan toteuttamiseen liittyvät asiakirjat liitteineen ja
- valtuuttaa kaupunginjohtajan allekirjoittamaan asiakirjat ja tarvittaessa hyväksymään niihin vähäisiä teknisluonteisia korjauksia.

Valitus

Päätös on kumottava. Hallinto-oikeuden tulee kieltää päätöksen täytäntöönpano, kunnes hallinto-oikeus on ratkaissut asian. Kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut laillisine viivästyskorkeineen.

Kaupunginjohtaja ja kaupunginhallitus ovat ylittäneet toimivaltansa ja rikkoneet hankintalakia päättäessään kauppaa valmistelleen asiantuntijan valinnasta. Osa asiantuntijoille maksetuista palkkioista ei ole lainmukaisia. Pori Energia Oy:n myyjän tarkastusta koskevassa hankintapäätöksessä (Vendor Due Diligence) ei ole noudatettu kaupungin hankintasääntöä eikä hankinnan tehnyt taho ole ollut toimivaltainen sitä tekemään.

Valtuuston valituksenalaisen päätöksen valmisteluun on osallistunut esteellisiä henkilöitä, päätöksen valmistelu on ollut puutteellista, valtuutetuilta on salattu oleellisia tietoja ja heille on esitetty harhaanjohtavia tietoja.

Asiantuntijat, jotka ovat esittäneet näkemyksensä kaupan vaikutuksista valtuutetuille, ovat työskennelleet Valor Partners Oy -nimisessä asiantuntijayhtiössä, joka on saanut yrityskaupan toteutumisesta 800 000 euron myyntijärjestelypalkkion. He ovat olleet esteellisiä, koska heidän etunsa on ollut kaupan toteutuminen. Asiaa ei ole siten valmisteltu puolueettomasti. Kaupungin olisi tullut pyytää ulkopuolisen asiantuntijan tekemä lausunto kaupan vaikutuksista Porin asukkaille, kaupungille sekä Pori Energia Oy:lle.

Kaupunginjohtajan mukaan kaupan valmistelussa loppusuoralla mukana on ollut kaksi ostajaehdokasta. Toista ehdokasta, vertailua näiden kahden ostajaehdokkaan välillä tai perustelua sille, miksi asiassa on päädytty Polhem Infra KB:n tarjoukseen, ei ole esitelty valtuutetuille.

Valmistelu on tehty liian kiireellisesti. Valtuutetuille on annettu vain yksi viikko aikaa tutustua tarjoukseen, sopimuksiin ja muihin asiaan liittyviin salaisiin asiakirjoihin. Asiakirjakäännökset on tehty alkuperäisistä englanninkielisistä sopimuksista konekääntämällä, mistä on voinut aiheutua merkityksellisiä käännösvirheitä. Päätöksen valmistelussa on pyritty rajoittamaan valtuutettujen tiedonsaantioikeutta siten, ettei heidän ole ollut mahdollista tutustua valmisteluasiakirjoihin omien asiantuntijoidensa tai lakimiestensä kanssa eikä asiakirjoista ole saanut tehdä muistiinpanoja. Lisäksi kansalaiskeskustelun käyminen yhden viikon aikana on ollut mahdotonta.

Päätöksen mukaisesta todellisesta ostajasta Infra Pori Oy Ab:sta, joka on perustettu kaupparekisteriin 14.1.2024, ei ole kerrottu valtuutetuille valtuustoinfoissa mitään, vaikka kaupungin johdolla on ollut tiedossa sellaisen perustaminen. Ostotarjouksen tekijä on ollut Polhem Infra KB, mutta ostaja valtuuston päätöksellä onkin ollut Infra Pori Oy Ab, jota ei ole kuitenkaan arvioitu ostajaehdokkaista arvioitaessa.

Pori Energia Oy:n vähemmistöosuus on myyty liian halvalla. Arvonmäärityksessä Pori Energia Oy:n hinnaksi on muodostunut 905 miljoonaa euroa. Myytäväksi päätetyn 49 prosentin vähemmistöosuuden kauppahinnan olisi siten tullut olla noin 443 miljoonaa euroa. Vähemmistöosuuden todellinen ostohinta voi jäädä jopa päätettyä kauppahintaa eli 360 miljoonaa euroa pienemmäksi. Pori Energia Oy:llä on lähes 150 miljoonaa euroa ulosmaksamattomia osinkoja, jotka voidaan nostaa ulos siten, että yhtiö ottaa lisää velkaa. Kun mahdolliset osingot vähennetään päätetystä 360 miljoonan euron kauppahinnasta, todellisia myyntituloja jää vain noin 280 miljoonaa euroa. Jos kaupan jälkeen osinkoja nostetaan ulos tällä tavoin, sillä velkaannutetaan Pori Energia Oy:tä ja Porin kaupunkia ostajayhtiön saadessa heti osinkoja. Edellä mainittuja seikkoja ei ole kerrottu valtuutetuille. Sen sijaan kaupungin talous- ja hallintojohtaja on noin vuorokausi ennen valtuuston päätöstä kertonut sanomalehdessä virheellisiä tietoja Pori Energia Oy:n taloudellisesta tilanteesta ja osingonmaksukyvyistä sekä edellä mainitusta mahdollisuudesta velkaannuttaa Pori Energia Oy:tä heti kaupanteon jälkeen maksamalla maksamattomat osingot.

Valmistelun osana laadittu vaikutusten ennakoarviointi on ollut puutteellista eikä siinä ole huomioitu kaikkia oleellisia uusia tietoja. Poriin ollaan

rakentamassa räjähdysainetehdasta, jonka tuloilla on merkitystä kaupungin sekä Pori Energia Oy:n tuloihin. Kaupungin johto on tiennyt tästä jo ennen myyntipäätöksen tekemistä, ja Suomen hallitus on ilmoittanut asiasta vain neljä päivää myyntipäätöksen tekemisen jälkeen. Kaupan vaikutusten ennakoarvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon edellä mainitun lisäksi Pori Energia Oy:n omistusten kehittymisen merkitys ja kaupungin omistaman Porin sataman tuleva merkitys erityisen suurten merituulivoimakomponenttien mereen laskemisessa ainoana Suomessa. Vaikutusten ennakoarvioinnissa ei ole myöskään mainittu Porin sähkön ja kaukolämmön käyttäjien maksamien hintojen vaikutuksesta kaupunkilaisten ostovoimaan ja verotuloihin. Näihin seikkoihin liittyvät vaikutusten ennakoarvioinnit olisi tullut olla valtuutettujen käytössä ennen päätöksentekoa.

Valtuutetuille on kerrottu, että kuluttajahintojen suuri korotus ja nousu ei ole mahdollista, koska Suomen lainsäädäntö ei sitä salli. Energiaviraston kaava sallii kuitenkin 8 prosentin tuoton pääomalle. Mitä enemmän omaa tai vierasta pääomaa (lainoja) investoidaan, sitä korkeampia hintoja voidaan asiakkailta vaatia. Vaikutusten ennakoarvioinnissa on mainittu vain kaupungin lainat, vaikka Pori Energia Oy:n lainat näkyisivät myös Porin kaupungin konsernitaseessa. Vaikka alussa kaupungin lainoja maksetaan pois, samalla voidaan nostaa uusia lainoja Pori Energia Oy:lle. Tämä on harhaanjohtavaa. Päätösesityksen perusteluissa olisi tullut mainita, että kauppa voi johtaa kaupungin tulojen vähenemiseen ja korkokustannusten kasvamiseen.

Valituksessa on lisäksi esitetty, että kaupungin talous- ja hallintojohtaja on rikkonut virkavelvollisuutensa antamalla julkisuudessa virheellisiä tietoja.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Porin kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

Valittaja on antanut vastineen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kun kysymys on kaupungin ja Pori Energia Oy:n tekemien hankintapäätösten lainmukaisuudesta ja asiantuntijoille maksettujen palkkioiden lainmukaisuudesta. Hallinto-oikeus ei tutki valitusta myöskään siltä osin kun valituksessa on esitetty, että talous- ja hallintojohtaja on rikkonut virkavelvollisuutensa.

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

Hallinto-oikeus hylkää päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus hylkää valittajan oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Ratkaisun perustelut

Tutkimatta jättäminen

Valitus kohdistuu Porin kaupunginvaltuuston päätökseen 27.1.2025 § 10, jolla valtuusto on päättänyt myydä kokonaan omistamastaan Pori Energia Oy:stä vähemmistöosuuden. Päätöksellä ei ole päätetty asiantuntijapalveluiden hankinnasta myyntiprosessiin, vaan näistä hankinnoista on päätetty kaupunginhallituksen päätöksellä 17.6.2024 § 292 ja kaupunginjohtajan viranhaltijapäätöksellä 16.12.2024 § 28. Muutosta hankintapäätöksiin on voinut hakea erikseen päätöksiin liitettyjen muutoksenhakuohjeiden mukaisesti. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu valtuuston päätökseen 27.1.2025 § 10 kohdistuvan kunnallisvalituksen yhteydessä tutkia edellä mainittujen hankintapäätösten lainmukaisuutta. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei myöskään kuulu Pori Energia Oy:n tekemän Vendor Due Diligence -selvitystä koskevan hankinnan lainmukaisuuden arviointi.

Valituksen kohteena olevalla valtuuston päätöksellä ei ole päätetty asiantuntijoille maksettavista palkkioista, eikä palkkioiden oikeellisuutta koskevien kysymysten arviointi siten kuulu tämän valitusasian yhteydessä hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Myöskään talous- ja hallintojohtajan väitetyn virkavelvollisuuden rikkomisen tutkiminen ei tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:ssä säädetty hallinto-oikeuden tehtävät huomioon ottaen kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Pääasia

Esteellisyys

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) lain 2 §:n 1 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ehdotetussa 1 momentissa mainittu hallintoasian käsite vastaisi lähtökohdiltaan sen vakiintunutta merkityssisältöä. Hallintoasioita olisivat siten kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Myös viranomaisen sisäiset kannanotot, kuten päätös tien rakentamisesta, omaisuuden myymisestä tai kaupan tekemisestä olisivat hallintolaissa tarkoitettuja hallintoasioita.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2

momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa.

Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) lain 27 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovellettaisiin lisäksi muuhun asian käsittelyyn osallistuvaan henkilöön. Näin virkamiehen käsite ulottuisi myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävän henkilön käsite on ehdotettu määriteltäväksi rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa. Mainitun lainkohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitettaisiin varsinaisen päätöksentekijän ohella sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Viranomainen voi myös pyytää lausuntoja ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Lausunnonantajan esteellisyyttä arvioidaan käytännössä sen perusteella, mikä merkitys asianomaisella lausunnolla on asian ratkaisemisen kannalta.

Valittaja on valituksessaan esittänyt Valor Partners Oy:n asiantuntijoiden olleen esteellisiä antamaan valtuutetuille tietoa kaupan vaikutuksista, koska Valor Partners Oy saa myynnistä 800 000 euron myyntijärjestelypalkkion ja heidän etunsa mukaista siten on, että valtuusto päättää myydä Pori Energia Oy:n vähemmistöosuuden.

Asiassa on hallinto-oikeudessa ensin arvioitava, ovatko Valor Partners Oy:n asiantuntijat osallistuneet hallintoasian käsittelyyn siten kuin hallintolain 2 §:ssä ja 27 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.

Hallinto-oikeus toteaa ensinnäkin, että Pori Energia Oy:n osakkeiden vähemmistöosuuden myynnissä on asiallisesti kysymys yksityisoikeudellisesta yrityskauppajärjestelystä. Yksityisoikeudellinen oikeustoimi ei kuulu hallintolain soveltamisalaan. Myynnistä kuitenkin on päätetty kaupunginvaltuuston päätöksellä ja tällöin, riippumatta siitä, mitä asiaa päätös koskee, valtuuston päätöksessä ja sen valmistelussa on kysymys hallintolain soveltamisalaan kuuluvasta hallintoasian käsittelystä.

Valor Partners Oy:ltä hankitun asiantuntijapalvelun sisältö on määritelty kaupunginhallituksen 17.6.2024 tekemässä hankintapäätöksessä. Hankintapäätöksen mukaan asiantuntijapalvelun ensimmäinen osuus on perusteellinen selvitystyö, joka sisältää muun muassa neuvonannon myyntikohteen ja keskeisten reunaehtojen määrittämiseksi päätöksentekoprosessia varten. Myytävä osuus, osakassopimuksen keskeiset sisällöt ja muut kaupungin näkökulmasta keskeiset reunaehdot tunnistetaan ja määritellään yhdessä valittavan asiantuntijatahon kanssa ennen varsinaisen myyntiprosessin käynnistävän päätöksen käsittelyä kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa. Kokonaisuus sisältää myös myytävän omistusosuuden arvonnäyrityksen ja osallistumisen tarvittaviin kaupungin toimielinkäsittelyihin asiantuntijaroolissa. Asiantuntijapalvelun toinen osuus sisältää myymiseen liittyvän prosessin käytännön kokonaistoteutuksen

asiantuntijapalveluna. Toinen osuus sisältää muun muassa myyjän kokonaisvaltaisen neuvonantopalvelun myyntiprosessin toteuttamiseen sisältäen projektijohdon sekä taloudellisen ja juridisen neuvonannon. Palveluntuottaja toimii läpi prosessin kaupungin neuvonantajana. Palveluntuottaja vastaa asiakirjojen kuten osakassopimuksen valmistelusta ja vastaa niitä koskevista neuvotteluista tarjoajien kanssa. Asiantuntijakumppani työskentelee prosessin ajan tiiviisti kaupunginhallituksen ja kaupungin omien asiantuntijoiden kanssa. Hankinnan ennakoitu arvo on 100 000 euron kiinteä palkkio lisättynä provisio-osuudella, jonka määrä on sidottu Pori Energia Oy:n arvonnääritykseen ja selviää prosessin kuluessa. Provisiopalkkio maksetaan, mikäli kauppaj- ja osakassopimus toteutuvat.

Hallinto-oikeus toteaa, että Valor Partners Oy:n asiantuntijoiden työssä ei ollut kysymys hallintolain 27 §:n esitöissä tarkoitetusta selvitystyöstä, jonka asiantuntijat olisivat saaneet viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla. Valor Partners Oy:n asiantuntijat eivät siten ole tällä perusteella osallistuneet asian käsittelyyn julkista valtaa käyttävinä henkilöinä. Hankintapäätöksestä ilmenee, että Valor Partners Oy:n asiantuntijoiden tehtävänä on ollut antaa myyjänä asiassa olevalle kaupungille kokonaisvaltaisen neuvontapalvelu myyntiprosessin toteuttamiseen ja tehdä tähän liittyvät selvitystyöt. Hallinto-oikeus katsoo, että asiantuntijoiden tehtävässä on ollut keskeisesti kyse yksityisoikeudellisen yrityskauppajärjestelyn neuvonantajana toimimisesta ja toimeksiantoon liittyvien selvitysten laatimisesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen perusteella valituksessa tarkoitettu Pori Energia Oy:n vähemmistöosuuden myynnin vaikutusten ennakoarviointi on kuitenkin tehty Porin kaupungin viranhaltijoiden ja Pori Energia Oy:n johdon toimesta. Arviointia ovat valtuustoinfoissa esitelleet virkavastuulla toimivat Porin kaupungin viranhaltijat. Valtuuston valituksenalaisen päätöksen valmistelu on kokouspöytäkirjoista ilmenevästi suoritettu kaupunginhallituksessa viranhaltijoiden esittelystä ja valmistelusta ja siten kaupunginhallituksen jäsenten ja kyseisten viranhaltijoiden virkavastuulla. Valor Partners Oy:n asiantuntijoiden ei siten voida katsoa hoitaneen valtuuston hallintopäätöksen valmisteluun liittyvää viranomaistehtävää, vaikka he ovat laatineet toimeksiantoon liittyviä selvityksiä ja toimineet kaupungin toimielinkäsittelyissä myyntiä koskevan asian neuvonantajina. Hallinto-oikeus katsoo, ettei Valor Partners Oy:n työntekijöiden toimiminen yrityskauppajärjestelyn asiantuntijoina ole ollut hallintolain 27 §:ssä tarkoitettua osallistumista hallintoasian käsittelyyn. Hallintolain esteellisyyttä koskevat säännökset eivät siten tule asiassa sovellettavaksi.

Päätöksen muu lainmukaisuus

Keskeiset sovellettavat säännökset

Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Kuntalain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa.

Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee muun muassa vastata valtuuston päätösten valmistelusta.

Kuntalain 83 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnanhallituksen on valmistettava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 35 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 121 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

Asiassa saatu selvitys

Myynnin valmistelu

Kaupunginvaltuusto on 16.10.2023 päättänyt hyväksyä kaupungin uudet omistajapoliittiset linjaukset. Niiden mukaan Pori Energia Oy pysyy kaupungin vahvassa enemmistöomistuksessa. Vähemmistöosuudesta luopuminen on mahdollista, jos katsotaan, että siten edistetään yhtiön kasvua sekä investointi- ja tuloksentekeyttä.

Porin kaupungin tiedotteen 4.3.2024 mukaan Porin kaupunginvaltuusto on keskustellut kaupungin talouden tulevaisuusnäkymistä maaliskuussa 2024 pidetyssä seminaarissa. Valtuutettujen laaja enemmistö on ilmaissut tukensa strategiselle kasvulle, jonka tarkoituksen on turvata Porin kaupungin kestävä taloudellinen kasvu sekä Pori Energia Oy:n tulevaisuus. Ensimmäisen askeleena on selvittää Pori Energia Oy:n omistajakumppanuutta sekä samalla määrittää tarjoukseen perustuen arvo yhtiön vähemmistöosuuden myymiseksi. Tiedotteen liitteenä olleen kaupunginvaltuuston puheenjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan allekirjoittaman julkilausuman mukaan valtuutetut tukevat Pori Energia Oy:n arvon määrittämistä, vähemmistöosuuden myynnin ja sen vaikutusten selvittämistä ja asian tuomista poliittiseen päätöksentekoon eri vaiheissa.

Valtuusto on 26.8.2024 valtuuttanut ja velvoittanut kaupunginhallituksen jatkamaan Pori Energia Oy:n vähemmistöosuuden myyntiprosessia valtuuston päätöksessä yksilöityjen reunaehtojen mukaisesti sekä prosessin päätteeksi tuomaan kaupunginhallituksen tarkemmin määrittämää vähemmistöosuutta koskevan esityksen osuuden myynnistä kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Valor Partners Oy on esitellyt valtuuston kokouksessa muun muassa myyntiprosessin suunniteltua aikataulua, osakassopimuksen pääpiirteitä ja näkökohtia kumppanin valintaan sekä Pori Energia Oy:n uudelleenrahoitukseen liittyviä seikkoja. Kaupunginvaltuusto on päätöksellään linjannut kaupanteon yhteydessä kauppakirjassa ja osakassopimuksessa

sovittavia, kaupungille keskeisiä ehtoja. Yhtenä näistä ehdoista valtuusto on edellyttänyt, että ostajayhtiö ja osakassopimuksen osapuoli on Suomen lain mukainen yhtiö.

Kaupunginhallitus on käsitellyt myyntiä ja siihen liittyviä asioita useassa kokouksessaan syksyn 2024 ja tammikuun 2025 aikana. Valtuutetuille on valmistelun aikana järjestetty kuusi valtuustoinfoa (21.8., 30.9., 11.11. ja 13.12.2024 sekä 15.1. ja 20.1.2025), joissa Valor Partners Oy asiantuntijat sekä kaupungin viranhaltijat ovat kertoneet valtuutetuille myyntiprosessin tilanteesta. Valtuutetuille on annettu infojen aikana tietoa myös salassa pidettävistä asioista, ja valtuutetut ovat allekirjoittaneet asiaa koskevan erillisen salassapitosopimuksen. Valtuustoinfoissa on käsitelty muun muassa myyntipäätöksen vaikutusten ennakoarviointia sekä vähemmistöosuuden myynnin taloudellisia vaikutuksia kaupungin talouteen, Pori Energia Oy:n rahoitusta, kaupungin ja kaupunkikonsernin lainamääriä sekä Pori Energia Oy:n tuloutusta ja kaupungin verotusta. Infoissa on käsitelty myös myynnin vaikutuksia kuntalaisten talouteen ja yhtiön palveluiden hinnoittelua. Infoissa on esitelty lisäksi yhtiön uudelleenrahoituksen rakennetta ja muodostumista sekä kauppahinnan muodostumista, kaupan keskeisiä ehtoja ja osakassopimusta. Tammikuussa 2025 pidetyissä valtuustoinfoissa Polhem Infra KB on esittäytynyt valtuutetuille. Lisäksi tammikuun 2025 infotilaisuuksissa on käsitelty aiempaa tarkemmin kaupan vaikutusten ennakoarviointia, yhtiön liiketoimintasuunnitelmaa, kauppakirjan keskeisiä ehtoja ja kauppakirjan yhteenvetoa sekä Pori Energia Oy:n uudelleenrahoitusta.

Valtuutetuilla on ollut 18.1.–27.1.2025 mahdollisuus tutustua kaupungintalolla kauppaan liittyviin asiakirjoihin (ostajan tarjous, luonnokset kauppakirjaksi ja osakassopimukseksi liitteineen) sekä Pori Energia Oy:n uudelleenrahoitusta koskevaan yhteenvetoon, jotka ovat sisältäneet salassa pidettävää tietoa.

Porin kaupungin nettisivuilla on ollut Pori Energia Oy:n myyntiä koskeva sivusto. Sivustolle on koottu asiaa koskevia kuntalaisten esittämiä kysymyksiä ja niihin annettuja vastauksia sekä tiedotteita asian valmistelun etenemisestä. Sivustolla on myös julkaistu neljä tallennettua infoa kaupungin asukkaille. Lisäksi kaupunki on järjestänyt yhden erillisen keskustelutilaisuuden.

Valituksenalainen valtuuston päätös

Kaupunginvaltuusto on 27.1.2025 päättänyt hyväksyä kaupungin saaman tarjouksen ja myydä kaupungin 100-prosenttisesti omistamasta Pori Energia Oy:stä 49 prosentin osuuden Polhem Infra KB:n perustamalle suomalaiselle osakeyhtiölle. Valtuuston pöytäkirjasta ilmenee päätöstä edeltävä asian valmistelu kaupunginhallituksessa 20.1.2025. Kaupunginhallituksen päätöksen 20.1.2025 valmistelutekstissä on muun ohella todettu, että indikaatiivisen, ei-vielä sitovan tarjouksen on jättänyt asetettuun määräaikaan mennessä muutama toimija, joista kaupunginhallitus on valinnut kaksi ostajaehdokasta, joiden kanssa on edetty prosessin toiseen vaiheeseen. Valitut ostajaehdokkaat ovat käynnistäneet omat selvitysprosessinsa ja valmistautuneet tällä tavoin

sitovan tarjouksen jättämiseen. Loppuvaiheen neuvottelut on käyty yhden ostajaehdokkaan, Polhem Infra KB:n kanssa, joka on jättänyt sitovan tarjouksen 49 prosentin vähemmistöosuudesta 15.1.2025. Tarjouksessa Pori Energia Oy:n velattomaksi yritysarvoksi (EV) on määritetty 905 miljoonaa euroa. Osakkeiden kauppahinta olisi arviolta noin 360 miljoonaa euroa. Lopullinen summa määräytyy kaupantekohetken taseen perusteella. Ostaja on Ruotsin valtiollisten eläkerahastojen omistama sijoitusyhtiö. Ostettavien Pori Energia Oy:n osakkeiden omistajana tulee toimimaan sen perustama suomalainen osakeyhtiö. Valmistelutekstissä on edelleen tuotu esiin, että palveluiden hinnoittelun osalta osakassopimuksessa todetaan, että asiakashinnat niin sähkönjakelussa kuin kaukolämmössä tulee aina asettaa tasolle, joka varmistaa kilpailukyvyn sekä turvaa asiakkaiden luottamuksen yhtiöön. Voitonjaon eli osingon maksun osalta osakassopimuksessa todetaan, että ensin huomioidaan yhtiön investointi- ja käyttöpääoma ja muut operatiiviset tarpeet, sekä yhdessä sovittu 10 miljoonan euron suuruinen kassapuskuri. Valmistelutekstissä on lisäksi tuotu esille, että asiakirjat on laadittu englannin kielellä, mutta niistä on käytettävissä myös suomenkieliset käännökset.

Valtuuston päätöksen liitemateriaalina on ollut päätösten vaikutusten ennakoarviointi, jonka ovat kaupunginhallituksen päätöksen 20.1.2025 valmistelutekstin mukaan valmistelleet Porin kaupungin viranhaltijat yhdessä Pori Energia Oy:n johdon kanssa.

Valtuustokäsittelyssä on tehty kannatettu ehdotus kaupunginhallituksen myyntiesityksen hylkäämisestä ja asiasta on äänestetty. Päätökseksi on tullut kaupunginhallituksen pohjaehdotus äänin 37–22.

Kaupunginhallituksen lausunto

Kaupunginhallituksen hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan loppuvaiheen neuvottelut on käyty vain Polhem Infra KB:n kanssa, joka on jättänyt ainoan sitovan tarjouksen 49 prosentin vähemmistöosuudesta 15.1.2025.

Salassa pidettäviä asiakirjoja on esitelty kaupunginhallitukselle ja valtuustolle järjestetyissä lukuisissa infoissa sekä valtuustoryhmien kokoontumisissa. Päätöksentekoon osallistuville luottamushenkilöille on lisäksi järjestetty erillinen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. Salassa pidettävien asiakirjojen valokuvaaminen ja tallentaminen on ollut kiellettyä, mutta omien muistiinpanojen tekeminen on ollut sallittua. Asiakirjoista on ollut käytettävissä sekä englanninkieliset alkuperäiskappaleet että suomenkieliset käännökset. Lisäksi viranhaltijat ovat olleet päätöksentekijöiden käytettävissä vastauksien saamista varten. Asiasta käyty kansalaiskeskustelu on ollut vilkasta. Kaupunki on osallistunut yleisötilaisuuksiin ja järjestänyt niitä, julkaissut tiedotteita ja infovideoita, pitänyt yllä kaupunkilaisille suunnattua sivustoa myyntiprosessiin liittyen ja vastannut kaupunkilaisten esittämiin kysymyksiin sekä käsitellyt heidän tekemiä, asiaa koskevia aloitteita.

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä ostajan sitovassa tarjouksessa Pori Energia Oy:n velattomaksi yritysarvoksi on määritetty 905 miljoonaa euroa. Myyntihinnassa on huomioitu täytöntöönpanopäivän nettovelka noin 166 miljoonaa euroa sekä täytöntöönpanopäivän käyttöpääomaikaisu eli noin 5 miljoonaa euroa. Tällä tavoin 49 prosentin osuudeksi yhtiön arvosta ja siten kauppahinnaksi on saatu noin 360 miljoonaa euroa. Tämä kuvaus on löytynyt Porin kaupungin verkkosivuilla julkaistussa osiossa, jossa on seurattu myyntiprosessin valmistelua. Kauppahinta tarkentuu käytännössä yhtiön varojen ja velkojen osalta kaupantekopäivänä.

Polhem Infra KB on jo indikatiivisen ja ei-sitovan tarjouksensa jättämisen yhteydessä marraskuussa 2024 todennut, että yhtiö tulee Porin kaupunginvaltuuston linjausten mukaisesti perustamaan uuden suomalaisen osakeyhtiön ennen mahdollisen vähemmistökaupan kauppakirjan allekirjoitusta ja näin se on myös toiminut. Infra Pori Oy Ab on kaupunginvaltuuston edellyttämä suomalainen osakeyhtiö, jonka Polhem Infra KB on perustanut Pori Energia Oy:n vähemmistöosuuteen kuuluvien osakkeiden omistamista ja hallintaa varten.

Valtuustoinfoissa on käsitelty kauppahintamekanismeja ja uuden rahoitussopimuksen sisältöä, eivätkä talous- ja hallintojohtajan lausunnot ole olleet valituksessa väitetyllä tavalla harhaanjohtavia. Kauppahintamekanismissa huomioidaan hankintahetkellä yhtiössä olevat nettovelat sekä kassavarat, jota kautta yhtiössä tosiasiallisesti sisällä olevat varat, joista osinkoja voidaan maksaa, vaikuttavat kauppahintaan nostavasti. Maksukykyisyyttä arvioitaessa on huomioitava normaalin toiminnan vaatimat käyttöpääomatarpeet sekä lyhyen aikavälin muut maksuveloitteet, eikä koko kassavarallisuutta ole käytännössä mahdollista käyttää osinkojen maksuun. Tilinpäätöshetken kassatilanteen sekä osakassopimuksen ehtojen perusteella on enimmillään mahdollista maksaa osinkoa noin 9 miljoonaa euroa. Valituksessa viitattu 150 miljoonaa euroa tarkoittaa Pori Energia Oy - konsernin jakokelpoista omaa pääomaa, joka on kirjanpidollinen eliminointierä, jota emoyhtiö Pori Energia Oy ei pysty omistajilleen jakamaan. Pori Energia Oy:ssä alkuvuodesta 2025 toteutetun uudelleenrahoitusjärjestelyn yhteydessä yhtiön nostama laina on sovittu käytettävän vanhojen lainojen takaisinmaksuun sekä osakassopimuksen mukaisen kassapuskurin varmistamiseen. Rahoitussopimuksen perusteella yhtiö voi nostaa seuraavina vuosina lisää lainaa vain pankkien hyväksymiä kasvuinvestointeja varten, mutta ei osingonmaksutarkoituksessa.

Kaupunginvaltuuston 27.1.2025 kokouksen esityslistan liitteenä on ollut vaikutusten ennakoarviointi. Vaikutusten ennakoarviointia ja sen valmistelua on esitelty valtuustoinfoissa. Arviossa on käsitelty vaikutuksia muun muassa kaupungin ja kuntalaisten talouteen, kaupan vaikutuksia yrityksiin, ympäristöön ja huoltovarmuuteen. Valituksessa on tuotu esiin myös uusia hankkeita (esimerkiksi TNT-tehdas), joiden toteutuminen ja sijoittuminen Poriin ei ole ollut varmaa nyt kysymyksessä olevaa asiaa valmisteltaessa. Yhtiön ja sen vähemmistöosuuden arvo on kuitenkin määritetty laajan Vendor Due Diligencen myötä mahdolliset kasvuhankkeet huomioiden. Päätöksentekoon osallistuneet luottamushenkilöt ovat päätöstä

tehdessään arvioineet, että asian valmistelu myös vaikutusten ennakoarvioinnin osalta on ollut riittävä.

Oikeudellinen arviointi

Arvioinnin lähtökohdat

Hallinto-oikeudessa on arvioitavana, onko Porin kaupunginvaltuuston valituksenalainen päätös valituksessa esitetyillä perusteilla kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu arvioida sitä, onko valtuuston päätös myydä 49 prosentin osuus Pori Energia Oy:stä tarkoituksenmukainen.

Asian valmistelun ja esittelyn riittävyys ja oikeellisuus

Valittaja on esittänyt, että kaupan valmistelu on ollut edellä valituksessa yksilöidyn tavoin puutteellista.

Hallinto-oikeus toteaa, että valtuusto käyttää kuntalain nojalla kaupungin ylintä päätösvaltaa. Valtuuston päätettävät asiat valmistellaan kaupunginhallituksessa. Valtuuston päätösten valmistelun riittävydestä ei ole säädetty tarkemmin lailla. Kaupunginvaltuuston toimivaltaan kuuluu lähtökohtaisesti itse arvioida, onko sillä ollut riittävästi aikaa perehtyä valmisteluaineistoon ja pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä ratkaisun tekemiseksi asiassa vai haluaako se jättää asian pöydälle tai palauttaa asian kaupunginhallitukselle lisävalmistelua varten.

Asiassa saadun selvityksen mukaan Pori Energia Oy:n mahdollinen vähemmistöosuuden myynnin selvittäminen on aloitettu keväällä 2024, jolloin valtuuston enemmistö on puoltanut valmistelun aloittamista. Valmistelu on tehty kuntalain edellyttämällä tavalla kaupunginhallituksessa. Kaupunginhallituksen päätökset ovat syntyneet kaupungin viranhaltijoiden esittelystä ja valmistelusta. Valtuutetuille on järjestetty valmistelun kuluessa kuusi valtuustoinfoa, joissa kauppaa ja sen vaikutuksia on käsitelty kattavasti. Kaupunki on lisäksi huolehtinut kuntalain 22 §:n edellyttämällä tavalla asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta. Valtuutetuilla on ollut ennen päätöksentekoa mahdollisuus tutustua kaupan kannalta merkittäviin asiakirjoihin itsenäisesti. Asiassa ei ole esitetty mitään selvitystä sen valituksessa esitetyn epäilyn tueksi, että englanninkielisistä asiakirjoista tehdyissä käännöksissä olisi voinut olla päätöksenteon kannalta merkityksellisiä käännösvirheitä.

Valtuusto on jo valmistelun kuluessa elokuussa 2024 päättänyt Pori Energia Oy:n myyntiä koskevista reunaehdoista, joiden perusteella yhtiön vähemmistöosuuden myynnin valmistelua on kaupunginhallituksessa jatkettu. Valtuusto on jo tuolloin linjannut, että mahdollisen tulevan ostajan tulee olla Suomen lain mukaan toimiva yhtiö. Sitovan tarjouksen on jättänyt vain yksi ostajaehdokas, mikä on tuotu esille kaupunginhallituksen valtuustolle tekemän

päätösesityksen valmistelutextissä. Näin ollen toista ostajaehdokasta tai vertailua ostajaehdokkaiden välillä ei ole edes voitu tuoda valtuustolle arvioitavaksi myynnistä päätettäessä. Koska ostotarjouksen tehnyt yhtiö ei ole ollut suomalainen osakeyhtiö, jota valtuuston jo elokuussa 2024 myynnille asettamat reunaehdot ovat edellyttäneet, ostotarjouksen tehnyt yhtiö on perustanut suomalaisen yhtiön Pori Energia Oy:n vähemmistöosuuden omistamista varten. Valtuusto on valituksenalaisella päätöksellä nimenomaisesti päättänyt, että vähemmistöosuus myydään ostotarjouksen jättäneen Polhem Infra KB:n perustamalle suomalaiselle osakeyhtiölle.

Yrityskauppajärjestelyssä on käytetty tukena Valor Partners Oy:tä, jolle maksettavan palkkion suuruus on ollut osin sidottuna siihen, kuinka suuri arvo Pori Energia Oy:lle kaupassa määräytyy ja toteutuuko kauppa- ja osakassopimus. Palkkion määrä on siten osin sidottu niihin tavoitteisiin, joita varten Valor Partners Oy:n palvelu on hankittu. Hallinto-oikeus katsoo, ettei yrityskauppajärjestelyssä tai muutoinkaan myyntitoimeksiannoissa yksityisoikeudellista oikeustoimea valmistelevan asiantuntijan palkkion sitomista edellä todetun kaltaiseen niin sanottuun onnistumispalkkioon voida pitää epätavanomaisena. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että valtuuston valituksenalaisen päätöksen valmistelu on kokouspöytäkirjoista ilmenevästi suoritettu kaupunginhallituksessa viranhaltijoiden esittelystä ja valmistelusta ja siten kaupunginhallituksen jäsenten ja kyseisten viranhaltijoiden virkavastuulla. Siitä, että Valor Partners Oy:lle yrityskauppajärjestelyn asiantuntijuudesta maksettavan palkkion määrä on ollut osin sidottuna Pori Energia Oy:n arvoon ja kauppa- ja osakassopimuksen toteutumiseen, ei näissä olosuhteissa seuraa, että valtuuston päätöksen valmistelu olisi ollut valituksessa esitetyin tavoin puolueellista.

Kaupungin viranhaltijat ovat valmistelun aikana esitelleet valtuutetuille valtuustoinfoissa vähemmistöosuuden myynnin vaikutusten ennakoarviointia. Valtuutetuilla on näin ollut mahdollisuus myös vaikuttaa siihen, missä laajuudessa eri vaikutuksia arvioidaan. Kaupungin viranhaltijoiden ja Pori Energia Oy:n johdon laatima päätöksen vaikutusten ennakoarviointi on ollut valtuuston liitemateriaalina valtuuston tehdessä valituksenalaisen päätöksen. Valtuuston harkintavaltaan on kuulunut arvioida, onko vaikutusten ennakoarviointi ollut riittävän kattava. Vaikutusten ennakoarviointi ei ole ollut valituksessa esitetyillä perusteilla puutteellista.

Valtuutetut hoitavat luottamustehtävänsä itsenäisesti eivätkä asiamiestä tai avustajaa apuna käyttäen. Valituksessa esitetty näkemys siitä, että valtuutettujen olisi tullut voida ennen päätöksentekoa tutustua valmisteluasiakirjoihin omien asiantuntijoidensa tai lakimiestensä kanssa, ei perustu lakiin. Valtuuston päätösten valmistelu kuuluu edellä todetusti kaupunginhallituksen tehtäviin eikä lainsäädännöstä seuraa, että asian valmistelussa olisi valituksessa esitetyin tavoin tullut kaupunginhallituksen suorittaman valmistelun lisäksi pyytää ulkopuolinen lausunto päätöksen vaikutuksista.

Valtuustolle annetut tiedot yhtiön taloudellisesta tilanteesta ovat perustuneet julkisiin tilinpäätöstietoihin. Valtuutetuille on esitelty kauppakirja sekä

osakassopimus, jotka sisältävät tietoja muun muassa osinkojen jaosta. Ennen myyntipäätöksen tekoa ja erillisenä asiana siitä Pori Energia Oy on tehnyt rahoituksensa uudelleenjärjestelyä, ja myös tähän liittyvistä seikoista on kerrottu valtuutetuille. Valtuuston käsitellessä 27.1.2025 Pori Energia Oy:n vähemmistöosuuden myyntiä käsitellessä ei ole tehty ehdotusta asian palauttamisesta kaupunginhallitukselle jatkovalmistelua varten. Valtuusto on siten itse katsonut suoritettuna valmistelun riittäväksi päätöksentekoa varten.

Hallinto-oikeus katsoo esitetyn selvityksen osoittavan, että valtuutetuille on koko valmistelun ajan kattavasti esitelty hankkeen vaiheita, sisältöä ja vaikutusten ennakoarviointia. Valtuusto on voinut itse harkintansa mukaan arvioida, että asian valmistelu ja esittely on ollut riittävää ja että sillä on ollut riittävät tiedot ja päätöksentekoa varten laadittuun aineistoon. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että asian valmistelussa olisi jätetty antamatta päätöksenteon kannalta olennaisia tietoja valtuustolle taikka että valtuustolle olisi esitetty virheellistä tai harhaanjohtavaa tietoa myytävän yhtiön taloudellisesta tilanteesta, kauppahinnan muodostumisesta tai muustakaan kauppaan vaikuttavasta seikasta.

Valtuuston harkintavalta

Valittaja on esittänyt, että vähemmistöosuuden myyntihinta on ollut liian alhainen ja että todellinen kauppahinta voi mahdollisesti jäädä päätettyä vieläkin alhaisemmaksi, mikäli kaupanteon jälkeen yhtiö päättää jakaa osinkoja omistajilleen ottamalla lainaa.

Hallinto-oikeus toteaa, että kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kaupunki päättää itsehallintoonsa perustuvan harkintavallan nojalla omaisuutensa myyntiä koskevan yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemisestä. Kuntalaissa tai muussakaan laissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, mihin hintaan kaupunki saa myydä omistamiaan osakkeita. Porin kaupungilla on siten lähtökohtaisesti itsehallintoonsa perustuen laaja harkintavalta päättää millä hinnalla se osakkeitaan myy. Perittävän hinnan osalta yleisenä lähtökohtana on käyvän hinnan periaate. Harkintavallan väärinkäyttönä ja siten toimivallan ylittämisenä voidaan oikeuskäytännön valossa pitää esimerkiksi päätöstä, jolla kunta myy omaisuuttaan ilmeiseen alihintaan ilman siihen oikeuttavaa perustetta.

Kaupunginhallituksen päätösesityksestä 20.1.2025 valtuustolle ilmenee, että Polhem Infra KB:n sitovassa ostotarjouksessa Pori Energia Oy:n velattomaksi yritysarvoksi on määritetty 905 miljoonaa euroa. Edeltävästi valtuustoinfossa 15.1.2025 on käsitelty yksityiskohtaisesti myyntihinnan määräytymistä. Lähtökohtana on ollut ostotarjoukseen perustunut yhtiön velaton arvo, josta on vähennetty yhtiön nettovelat sekä käyttöpääomaosuus. Tällöin osakekannan arvoksi on muodostunut noin 733 miljoonaa euroa, josta 49 prosenttia on noin 360 miljoonaa euroa. Kaupunginhallituksen päätösesityksessä valtuustolle on tuotu esille, että lopullinen summa tulee määräytymään kaupantekohetken

taseen perusteella. Valtuusto on siten tiennyt millä tavoin lopullinen kauppahinta tulee määräytymään.

Hallinto-oikeuden mahdollisuus arvioida valtuuston harkintavallan rajoja ja myyntihintaa rajoittuu vain valituksenalaisen myyntipäätöksen tekohetken mukaiseen arviointiin huolimatta siitä, miten yhtiö mahdollisesti tulevaisuudessa tulee jakamaan osinkoja omistajilleen. Valituksessa ei ole esitetty mitään sellaista selvitystä, jonka perusteella voitaisiin todeta, että valtuusto olisi päättänyt myydä vähemmistöosuuden Pori Energia Oy:n osakekannasta ilmeiseen alihintaan. Valtuusto ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla ylittänyt harkintavaltansa rajoja. Valtuusto on sille asiassa kuuluvan harkintavallan nojalla voinut päättää myydä osakkeet Polhem Infra KB:n perustamalle suomalaiselle osakeyhtiölle.

Yhteenveto

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt valituksessa esitetyillä perusteilla virheellisessä järjestyksessä, valtuusto ei ole ylittänyt asiassa harkintavaltansa ja siten toimivaltaansa eikä valtuuston päätös ole muutenkaan lainvastainen.

Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus

Asian näin päättyessä valtuuston päätöksen täytäntöönpanon kieltämiseen ei ole syytä.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Asian lopputulos huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että valittaja joutuu itse vastaamaan mahdollisista oikeudenkäyntikuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 144 §
Hallintolaki 6 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Tiina Forsten ja Sami Kouki sekä asessori Laura Aaltonen. Asian on esitellyt Laura Aaltonen.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu

Päätös tavallisena tiedoksiantona kirjeitse

A

Oikeudenkäyntimaksu 310 euroa

Päätös tavallisena tiedoksiantona sähköisesti

Porin kaupunginhallitus, jonka on kuntalain mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Hallinto-oikeuden yhteystiedot

Turun hallinto-oikeus
Sairashuoneenkatu 2–4 (PL 32), 20101 Turku
turku.hao@oikeus.fi
Puh. 029 56 42400
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>