



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 10.02.2012  
swd(2012) 14

### KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

**Suunisdokument, milles käsitletakse riigi omandis olevate ettevõtete riigiabi  
eeskirjadega kooskõlas olevat rahastamist, restruktureerimist ja erastamist**

## KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

**Suunisdokument, milles käsitletakse riigi omandis olevate ettevõtete riigiabi eeskirjadega kooskõlas olevat rahastamist, restruktureerimist ja erastamist**

### SISUKORD

1.	Sissejuhatus .....	3
2.	Peamised põhimõtted .....	3
3.	Riigi Omandis Oleva Ettevõtte Rahastamine.....	6
4.	Riigi Omandis Oleva Ettevõtte Restruktureerimine .....	7
5.	Riigi Omandis Oleva Ettevõtte Erastamine .....	9
6.	Kokkuvõte .....	14

## 1. SISSEJUHATUS

Praeguse majandus- ja finantskriisi tingimustes on muutunud ilmseks, et mõned riigi omandis olevad ettevõtted töötavad kahjumiga ja/või neil on suured võlad, mis muudavad nende majandusliku elujõulisuse küsitavaks. Selleks et need riigi omandis olevate ettevõtete probleemid lahendada, võtavad paljud liikmesriigid meetmeid, rahastades (nt kapitalisüstid, võlgade kustutamine), restruktureerides ja/või erastades riigi omandis olevaid ettevõtteid, kuid see võib endast kujutada riigiabi. Meedet, mis sisaldab riigiabi, ei tohi rakendada enne, kui komisjon on selle heaks kiitnud. Riigiabi kokkusobivust siseturuga tuleb hinnata Euroopa Liidu toimimise lepingu alusel (edaspidi „ELi toimimise leping”).

Käesoleva suunisdokumendi eesmärk on kõikides liikmesriikides paremini tutvustada ELi riigiabi eeskirju, mida tuleb riigi omandis olevaid ettevõtteid rahastades, restruktureerides ja/või erastades järgida, ning selgitada seda, kuidas komisjon kohaldab peamisi riigiabi põhimõtteid. Suunisdokumendis viidatakse ainult olemasolevatele eeskirjadele ja üksikjuhtumeid hinnatakse nende sisu alusel.

Samuti on suunisdokumendi eesmärk selgitada mõju, mis riigiabi eeskirjadel võib olla nende liikmesriikide poliitikale ja otsustele, kus on kehtestatud majanduse kohandamise programm, et vähendada survet riigi eelarvele muu hulgas riigi omandis olevate ettevõtete restruktureerimise ja/või erastamise teel. Eelkõige kutsub komisjon ulatuslikke erastamisprogramme rakendavaid liikmesriike üles tegema endaga tihedat koostööd, et tagada kõikide programmi rakendamise käigus tekkida võivate riigiabiküsimuste õigeaegne ja rahuldav lahendamine. Nii on võimalik tagada maksimaalses ulatuses õiguskindlus ja suurema tõenäosusega hoida ära kohtuvaidlused, mis võivad erastamisprotsessi pidurdada.

Suunisdokument on komisjoni talituste töödokument, mis koostatakse teavitamise eesmärgil. See ei kajasta komisjoni ametlikku ega võimalikku tulevast seisukohta selles küsimuses. Selle eesmärk ei ole esitada õiguslikku lahendit ning see ei piira aluslepingu sätete tõlgendamist Euroopa Kohtu ega Üldkohtu poolt. Kui ei ole teisiti öeldud, siis kohaldatakse selles suunisdokumendis viidatud põhimõtteid lisaks täielikult või osaliselt riigi omandis olevatele ettevõtetele ka üldisemalt kõikide osade või osaluste

suhtes, mis avaliku sektori asutusel võivad olla äriühingus, olenemata sellest, kas avaliku sektori asutus teostab tegelikku kontrolli või mitte.

## 2. PEAMISED PÕHIMÕTTED

### *Millised meetmed kujutavad endast riigiabi?*

ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 esitatakse riigiabi üldmääratlus, mis koosneb neljast kumulatiivsest elemendist.

(1) Abi peab olema antud liikmesriigi poolt või **riigi vahenditest**.

Riigiabi eeskirjade kohaselt ei tähenda riik ainult keskvalitsust, vaid kõiki valitsustasandeid (st piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused jne). Erilist tähelepanu tuleks pöörata riigi osalusega äriühingutele, sest nende tegevust võib sageli käsitada riigi meetmetena ja kaasatud võivad olla riigi vahendid.

Meede võib seisneda riigi vahendite positiivses ülekandmises (nt laen või toetus) või negatiivses ülekandmises, mis tähendab, et riigil jääb saamata tavapärane tulu (nt maksuvabastus või võla sissenõudmisest loobumine).

- (2) Tegemist peab olema **valikulise eelisega** (see peab seadma soodsamasse olukorda teatavad ettevõtted, teatavate kaupade tootmise või teatavate teenuste osutamise).

Abisaaja peab olema ettevõtte. Riigiabi eeskirjade kohaselt on see funktsionaalne kriteerium: tähtis on tegevuse majanduslik iseloom ja asjaolu, et abisaaja pakub turul kaupa või teenust, mitte abisaaja õiguslik vorm või see, kas teatud tegevusega tegeletakse kasumi teenimise eesmärgil.

ELi toimimise lepingu artiklit 107 ja sellele järgnevaid artikleid (riigiabi kohta) kohaldatakse nii era- kui ka riigi osalusega ettevõtete suhtes. See tuleneb ELi toimimise lepingu artiklist 345, mis sätestab omandi õiguslikku režiimi suhtes neutraalsuspõhimõtte, ning ELi kohtute praktikast, mis tunnustab era- ja riigi osalusega ettevõtete võrdsuse põhimõtet.

Meetmega antakse abi saavale ettevõttele eelis siis, kui ettevõtte saab rahalise või kaubandusliku soodustuse, mida ta ei oleks muidu turul saanud (tavaliselt juhul, kui riik andis soodustuse tasuta või ebapiisava tasu eest). Tavapärane turukäitumine on kriteerium, mida kasutatakse avaliku sektori asutuste majandustehingute hindamisel. Selleks et teha kindlaks, milline on tavapärane turukäitumine, kohaldab komisjon turumajandusliku investeerimise põhimõtet, mida kirjeldatakse täpsemalt 5. jaos.

Samuti peab eelis olema valikuline, st sellega tuleb teatavad ettevõtted, piirkonnad ja/või majandustegevused seada võrreldes teistega soodsamasse olukorda. Tuleb tähele panna, et ametlikult neutraalsed meetmed (st paberil on lubatud osaleda kõikidel) võivad tegelikkuses osutada valikulisteks, sest neid kohalduvad ainult teatavate ettevõtete suhtes.

- (3) Peab toimuma (võimalik) **konkurentsi moonutamine**.

Kui riigi võetud meede tugevdaks (või võiks tugevdada) abi saava ettevõtte konkurentsiolukorda võrreldes konkurentide olukorraga, siis moonutatakse konkurentsi. ELi toimimise lepingu kohaselt, kus on sätestatud, et meede ei tohi moonutada või ähvardada moonutada konkurentsi, ei pea konkurentsi moonutamist tegelikult toimuma.

- (4) Peab olema **mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele**.

ELi kohtud on seda kriteeriumi laialt tõlgendanud. Piisab sellest, kui abi saav ettevõtte kaupleb kaupade või teenustega, millega on võimalik kaubelda teiste liikmesriikidega. Sellest tähendusest lähtudes võib meede kaubandust mõjutada ka siis, kui abisaaja ei osale ELi-siseses kaubanduses.

Kui meede vastab kõigile neljale kumulatiivsele kriteeriumile, kujutab see endast riigiabi, mis on ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 kohaselt keelatud. Samas on ELi toimimise lepingu artikli 107 lõigetes 2 ja 3 sätestatud mitu tingimust, mille korral riigiabi tuleb või võib pidada siseturuga kokkusobivaks, ning komisjon võib meetme seetõttu heaks kiita (komisjonil on ainupädevus kuulutada riigiabi siseturuga kokkusobivaks). Nende artiklite alusel on

komisjon avaldanud üksikasjalikud eeskirjad ja suunised, et selgitada kriteeriume, mida kohaldatakse, kui hinnatakse riigiabi kokkusobivust siseturuga<sup>1</sup>.

### *Peamised riigiabimenetluse etapid komisjonis*

- Komisjoni tuleb teavitada kõikidest riigiabi meetmetest (üksikmeetmed ja abikavad), et ta saaks need heaks kiita. Meetmeid ei tohi rakendada enne, kui komisjon on teinud otsuse nende lubamise kohta („rakendamiskeeld”)<sup>2</sup>. Enne komisjoni heakskiitu rakendatud abi peetakse ebaseaduslikuks abiks ning see võib olla vajalik saajalt koos intressidega tagasi nõuda.
- Kui meetmest on komisjoni teavitatud, peab komisjon tegema otsuse kahe kuu jooksul. See ajavahemik algab, kui teatis on täielik ja komisjon on saanud kogu vajaliku teabe.
- Kui teatis on täielik, võib komisjon otsustada, et i) meede ei kujuta endast riigiabi, ii) et tegemist on riigiabiga, kuid see on kokkusobiv siseturuga (ning seetõttu heaks kiidetud), või iii) et tal on kahtlusi meetme kokkusobivuse suhtes siseturuga ning ta otsustab algatada ametliku uurimismenetluse.
- Kui komisjon otsustab algatada ametliku uurimismenetluse, hindab ta põhjalikult meedet ja abi siseturuga kokkusobivuse võimalikke aluseid. Ametliku uurimismenetluse algamine ei mõjuta komisjoni lõplikku otsust. Ametliku uurimismenetluse jaoks ei ole kehtestatud siduvat tähtaega, kuid komisjon peaks võimaluse korral püüdma võtta vastu otsuse 18 kuu jooksul pärast menetluse alustamist<sup>3</sup>.
- Ametlik uurimismenetlus lõpetatakse komisjoni ametliku otsusega, milles teatatakse, kas i) meede kujutab endast riigiabi, ning juhul, kui see nii on, siis ii) et see on kokkusobiv siseturuga ja seda võib rakendada või iii) et see ei ole kokkusobiv siseturuga ja seda ei tohi rakendada (kui see on juba rakendatud, nõuab komisjon tavaliselt, et liikmesriik nõuaks abi abisaajalt tagasi).

Komisjon võtab arvesse ka konkurentide, kodanike jne kaebusi võimaliku riigiabi kohta ning võib alustada uurimise omal algatusel. Kui abimeetmest komisjonile enne selle rakendamist ei teatata, kaasnevad sellega võimalike kohtuvaidluste risk ja probleemid meetme rakendamisel, sest tegemist võib olla ebaseadusliku riigiabiga. Samuti tuleb märkida, et ka liikmesriigi kohus, kelle poole nt konkurent on pöördunud selleks, et ta hindaks seda, kas meede kujutab

---

<sup>1</sup> Kõik eeskirjad on kättesaadavad järgmisel aadressil:  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html).

<sup>2</sup> Eelneva teavitamise kohustusest on siiski mõned erandid. Vt nt nõukogu määrus (EÜ) nr 994/98, 7. mai 1998, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 92 ja 93 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (EÜT L 142, 14.5.1998, lk 1), ning komisjoni määrus (EÜ) nr 800/2008, 6. august 2008 EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) (ELT L 214, 9.8.2008, lk 3).

<sup>3</sup> Vt nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999 (millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks) artikli 7 lõige 6 (EÜT L 83, 27.3.1999, lk 1). Tähtaega võib pikendada komisjoni ja asjaomase liikmesriigi kokkuleppel.

endast riigiabi, võib otsustada meetme kehtetuks tunnistada või peatada ja kohustada abi selle saajalt tagasi nõudma<sup>4</sup>.

Komisjon on kehtestanud ka **konkreetsed eelteavitusmenetlused**, mille eesmärk on mitteametlikult aidata liikmesriikidel oma teatise ette valmistada. Seda menetlust võib kasutada ka liikmesriik, kes soovib saada nõu, et otsustada, kas meetet tuleks pidada riigiabiks või mitte. Etteteatamismenetlus on **mitteametlik**, kuid selle käigus järgitakse **konfidentsiaalsusnõudeid**.

### 3. RIIGI OMANDIS OLEVA ETTEVÖTTE RAHASTAMINE

Avaliku sektori asutused võivad otsustada rahastada riigi omandis olevaid ettevõtteid seoses restruktureerimis-/erastamisprotsessiga. Sellises olukorras ei kujuta endast riigiabi need meetmed, mis võetakse turutingimustel ja tasu eest, mida nõuaks samas valdkonnas tegutsev eraomanik/-investor, ning neist meetmetest ei tule komisjoni teavitada. Nii ei oleks see aga juhul, kui kapitalipaigutus tehakse asjaoludel, mis ei oleks vastuvõetavad tavalistes turumajanduslikes tingimustes tegutsevale erainvestorile. Niisugune on olukord näiteks juhul, i) kui äriühingu rahaline seisund ning eriti selle võlgade struktuur ja maht on sellised, et tavapärane tootlus (dividende või kapitali kasvutuluna) ei saa mõistliku aja jooksul alates kapitali investeerimisest eeldada; ii) kui ebapiisavate rahavoogude tõttu või muul põhjusel ei suudaks äriühing investeerimisprogrammi jaoks vajalikke rahalisi vahendeid koguda kapitaliturgudeult; iii) kui osalus ettevõttes on lühiajaline, eelnevalt fikseeritud kestuse ja müügihinnaga, ning seega on investeeringu tulusus rahastaja jaoks oluliselt väiksem, kui ta oleks eeldanud kapitalituru investeeringult sarnase ajavahemiku jooksul, või iv) kui avaliku sektori asutuse osalusega kaasneb raskustes oleva äriühingu kõikide või teatavate mitteulajõuliste toimingute ülevõtmine või jätkamine uue juriidilise isiku loomise teel.

Meetmete puhul, mis vastavad riigiabi kriteeriumidele, on palju aluseid, mille tõttu abi võib pidada siseturuga kokkusobivaks. Arvukate siseturuga kokkusobivuse aluste kokkuvõtte esitamine ei kuulu selle suunisdokumendi eesmärkide hulka, kuid järgmisi põhjusi võib pidada majanduse kohandamise programmi kontekstis asjakohasteks: päästmis- ja ümberkorraldamisabi,<sup>5</sup> regionaalabi,<sup>6</sup> koolitusabi,<sup>7</sup> teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni jaoks antav abi<sup>8</sup> jne. Kui siseturuga kokkusobivuse alused ei ole täidetud, kujutab riigi omandis olevate ettevõtete rahastamine endast põhimõtteliselt siseturuga kokkusobimatut riigiabi.

<sup>4</sup> Vt komisjoni teatis riigiabi reguleerivate õigusaktide täitmise tagamise kohta liikmesriikide kohtute poolt (ELT C 85, 9.4.2009, lk 1). Teatises antakse juhised rakendamiskeelu rikkumise korral kasutatavate võimalike õiguskaitsevahendite kohta, nagu ebaseadusliku abi tagasimaksmine, kahjunõuded, ajutised meetmed või intressi maksmine. Samuti nähakse sellega ette liikmesriikide kohtutele kaks konsultatsioonivõimalust: nad võivad paluda komisjonil edastada endale asjakohast teavet ja/või paluda komisjonilt arvamust riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta.

<sup>5</sup> Vt ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta (ELT C 244, 1.10.2004, lk 2).

<sup>6</sup> Vt eelkõige Regionaalabi suunised aastateks 2007–2013 (ELT C 54, 4.3.2006, lk 13).

<sup>7</sup> Vt komisjoni teatis „Koolituseks antava ja eraldi teatamise kohustusega riigiabi ühisturuga kokkusobivuse analüüsi kriteeriumid” (ELT C 188, 11.8.2009, lk 1).

<sup>8</sup> Vt ühenduse raamistik teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi kohta (ELT C 323, 30.12.2006, lk 1).

Avalike teenuste rahastamise suhtes kohaldatakse erieeskirju. Need teenused on aluslepingutes määratletud kui üldist majandushuvi pakkuvad teenused. Üldist majandushuvi pakkuvad teenused on majandustegevused, mida ametivõimud peavad kodanike jaoks eriti oluliseks ning mida ilma riigi sekkumiseta ei pakutaks (või pakutaks teistel tingimustel)<sup>9</sup>. Euroopa Kohus loetles *Altmarki* kohtuotsuses kumulatiivsed tingimused, mille korral üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise hüvitamine ei kujuta endast riigiabi<sup>10</sup>. 20. detsembril 2011 komisjoni vastu võetud uues üldist majandushuvi pakkuvate teenuste pakett selgitatakse tingimusi, mille korral avalike teenuste eest makstava hüvitisena antavat riigiabi võib pidada ELi eeskirjadega kokkusobivaks<sup>11</sup>.

Selleks et teha kindlaks, kas on tegemist ülemäärase hüvitamisega, nähakse läbipaistvusdirektiivis<sup>12</sup> ette, et äriühingutel, kes saavad hüvitist ja tegutsevad nii avalike teenuste turul kui ka muudel turgudel, peab olema eraldi raamatupidamisarvestus oma erinevate tegevuste jaoks. Riigi osalusega äriühingute puhul – mis on läbipaistvusdirektiivis määratletud kui ettevõtjad, kelle suhtes ametiasutused võivad otseselt või kaudselt rakendada valitsevat mõju – peavad liikmesriigid tagama läbipaistvuse nii seoses neile eraldatud riiklike vahenditega kui ka nende vahendite tegeliku kasutamisega. Läbipaistvusnõuet kohaldatakse eelkõige tegevuskahjumi tasaarvestuse, kapitali eraldamine, tagastamatute toetuste või sooduslaenude, kasutatud riiklikelt vahenditelt tavapärase tootluse mitte-nõudmise ja ametiasutuste kehtestatud finantskohustuste hüvitamise suhtes.

#### 4. RIIGI OMANDIS OLEVA ETTEVÖTTE RESTRUKTUREERIMINE

Teatavatel juhtudel võivad liikmesriigid püüda maksimeerida erastamisest saadavat tulu sihtettevõtte eelneva restruktureerimise teel, et suurendada tõenäoliste ostjate huvi. Seetõttu on riigi omandis olevate ettevõtete erastamisega seoses asjakohane esitada lühike kokkuvõtte ümberkorraldusabi peamistest eeskirjadest.

---

<sup>9</sup> Üldist majandushuvi pakkuvad teenused võivad endast kujutada laiaulatuslikke kaubanduslikke teenuseid (võrgutööstused – nt postiteenused, energiavarustus, elektroonilise side teenused või ühistransporditeenused), aga ka mitmesuguseid tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid (nt hooldusteenuseid eakatele ja puudega inimestele).

<sup>10</sup> Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, EKL 2003, lk I-7747. Üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise hüvitamine ei kujuta endast riigiabi (ja seega ei tule komisjoni sellest eelnevalt teavitada ning komisjon ei pea hüvitamist heaks kiitma) eelise puudumise tõttu, kui on täidetud neli kumulatiivset tingimust: i) abi saav ettevõtja peab olema reaalselt vastutav täpselt määratletud avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmise eest; ii) hüvitise arvutamise parameetrid peavad olema eelnevalt objektiivselt ja läbipaistvalt kindlaks määratud; iii) hüvitis ei tohi ületada avaliku teenuse osutamise kaasnevate kulude katmiseks vajalikku summat, arvestades sellest maha teenuse osutamisega teenitud tulu ja liites mõistliku kasumi. ning iv) abisaaja valitakse avaliku hankemenetluse teel või hüvitis ei ületa piisavate avaliku teenuse osutamiseks vajalike vahenditega varustatud hästi juhitud ettevõtte kulusid.

<sup>11</sup> Vt komisjoni teatis Euroopa riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest makstava hüvitise suhtes (ELT C 8, 11.1.2012, lk 4); komisjoni otsus [ELi toimimise lepingu] artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes, (ELT L 7, 11.1.2012, lk 3); ning komisjoni teatis „Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena” (ELT C 8, 11.1.2012, lk 15).

<sup>12</sup> Komisjoni direktiiv 2006/111/EÜ, 16. november 2006, liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantssuhete läbipaistvuse ning teatavate ettevõtjate finantsläbipaistvuse kohta (ELT L 318, 17.11.2006, lk 17).

Üldpõhimõte on, et tegemist ei ole riigiabiga, kui meetmed võetakse turutingimustel, st meetmed oleksid olnud ettevõtte eraomaniku või erasektori võlausaldaja jaoks äriselt mõistlikud. Kui riigiabi ei saa ühemõtteliselt välistada, tuleb abist komisjonile teatada ja komisjon peab selle eelnevalt heaks kiitma, enne kui võib alustada ettevõtte restruktureerimist. Komisjon hindab meetme kokkusobivust siseturuga, võttes aluseks ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta („päästmis- ja ümberkorraldusabi suunised”)<sup>13</sup>.

Selleks et ettevõttel oleks õigus saada ümberkorraldusabi, peab abisaaja olema „**raskustes olev äriühing**” päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste punktide 9–13 tähenduses. Raskustes olev äriühing on lühidalt äriühing, mis ei suuda kas oma või omanikelt, osanikelt, aktsionäridelt või võlausaldajatelt saadud vahenditega peatada kahjumit, mis ametivõimude sekkumiseta viiks lühema või keskmise ajavahemiku jooksul peaaegu kindlasti äriühingu tegevuse lõpetamiseni.

Abi andmine peab sõltuma restruktureerimiskava rakendamist eesmärgiga **taastada** abisaaja **pikaajaline elujõulisus** realistlike oletuste alusel ja mõistliku ajavahemiku jooksul. Abi saav ettevõtte peab lõpetama tegevuse, mis isegi pärast restruktureerimist oleks kahjumlik. Komisjon peab restruktureerimiskava enne selle rakendamist heaks kiitma.

Abi peab **piirduma** vajaliku **miinimumiga**. Abisaajalt oodatakse märkimisväärset omaosalust restruktureerimise rahastamises kas omavahenditest või turutingimustel toimuva välise rahastamise kaudu. Makse peab olema võimalikult suur ja tegelik, sisaldamata tulevast oodatavat kasumit (nt rahavood). Omaosalus suurte ettevõtete restruktureerimises peaks tavaliselt ulatuma vähemalt 50 %-ni ümberkorralduskuludest<sup>14</sup>.

Samuti nõutakse **kompensatsioonimeetmete** rakendamist tagamaks, et konkurentsi moonutatakse võimalikult vähe, kui abi võimaldab ettevõttel jätkata äritegevust. Meetmed võivad sisaldada vara võõrandamist, tootmisvõimsuse või turuosa piiramist ning turutõkete vähendamist asjaomastel turgudel jne,<sup>15</sup> sõltudes konkreetsest juhtumist ja kindlaks tehtud konkurentsimoonutusest. See tingimus ei kehti tavaliselt siiski väikeettevõtete puhul, sest võib eeldada, et väikeettevõtetele antav erakorraline abi ei moonuta üldjuhul konkurentsi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega<sup>16</sup>. Mahakandmisi ja kahjumit tekitavast tegevusest loobumist, mis on igal juhul tarvilikud elujõulisuse taastamiseks, ei peeta kompensatsioonimeetmeteks.

Samuti tuleb kinni pidada **ühekordse abi** põhimõttest: ümberkorraldusabi ei tohi anda ettevõttele, mis on viimase kümne aasta jooksul seda juba saanud.

---

<sup>13</sup> Vt joonealune märkus 5. Kuigi päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste kohaselt on päästmisabi võimalik (ajutise ja tagastatava abina), ei ole tõenäoline, et seda kohaldatakse riigi omandis olevate ettevõtete korral.

<sup>14</sup> Väikeettevõtete puhul peaks see olema vähemalt 25 % ja keskmise suurusega ettevõtete puhul vähemalt 40 %. Iga liiki ettevõtete puhul võib komisjon alati nõustuda liikmesriigi poolt tõestatud erakorraliste asjaolude ja eriliste raskuste korral väiksema omaosalusega.

<sup>15</sup> ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punktide a ja c kohaselt võivad abi andmise tingimused regionaalabikõlblikes piirkondades olla kompensatsioonimeetmete rakendamise ja abisaaja panuse osas leebemad. Vt päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste punktid 55 ja 56.

<sup>16</sup> Vaata päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste punkt 41.



Riigi omandis oleva ettevõtte müük võib aidata muuta ümberkorraldusabi siseturuga kokkusobivaks, tingimusel et ostja toetab ettevõtet uute rahaliste vahenditega. Niisugune rahastamine võib viidata turu usaldusele ettevõtte pikaajalise elujõulisuse taastamise vastu. Seda võib tavaliselt pidada tegelikuks makseks päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste punkti 43 tähenduses.

Kuigi ümberkorraldusabi üldpõhimõtteid kohaldatakse kõikides majandussektorites, kehtivad ettevõtete restruktureerimisel põllumajandus-,<sup>17</sup> kalandus-,<sup>18</sup> finants-<sup>19</sup> ja transpordisektoris<sup>20</sup> erieeskirjad ja -tingimused.

## 5. RIIGI OMANDIS OLEVA ETTEVÕTTE ERASTAMINE

Nagu eespool selgitatud, on tavapärane turukäitumine kriteerium, mida kasutatakse majandustegevuses osalevate avaliku sektori asutuste majandustehingute hindamisel. Seda üldpõhimõtet kohaldatakse ka erastamise suhtes: selleks et erastamine ei kujutaks endast riigiabi, peab avaliku sektori asutus tagama, et see toimub turutingimustel ja et ostjale ja/või müüdud ettevõttele ei anta eelist (tavaliselt saamata jäänud tuluna). Eelkõige on see nii suurtes võlgades olevate äriühingute korral, mille puhul likvideerimine on tõenäoline võimalus.

Selleks et teha kindlaks või välistada riigiabi olemasolu, peab komisjon välja selgitama, kas kohaldatakse turumajandusliku investeerimise põhimõtet. Selleks et määrata kindlaks, kas ettevõttele anti eelis, ning selle eelise ulatus, tuleb võrrelda avaliku sektori asutuse tegevust tavalise turumajandusliku operaatori käitumisega samas olukorras<sup>21</sup>. Hinnates turumajandusliku investeerimise põhimõtte kohaldamist, arvestatakse ainult neid kulusi, mida oleks teinud samas olukorras tegutsenud eraettevõtja, ning ei arvestata kulusi ega kahjumit, mis tekiks riigile kui avaliku võimu kandjale<sup>22</sup>.

Kui selgub, et tavaline turumajanduslik operaator oleks tegutsenud nagu riik, võib välistada eelise olemasolu ja tegemist ei ole riigiabiga. Kui riik investeerib äriühingusse ühiselt (sama-aegselt) mõne erainvestoriga, tehes seda võrreldavas olukorras ja samadel tingimustel, on see

---

<sup>17</sup> Vt eelkõige päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste peatükk 5 ning ühenduse suunised riigiabi kohta põllumajandus- ja metsandussektoris aastateks 2007–2013 (ELT C 319, 27.12.2006, lk 1).

<sup>18</sup> Suunised riigiabi kontrollimiseks kalandus- ja vesiviljelussektoris (ELT C 84, 3.4.2008, lk 10).

<sup>19</sup> Vt eelkõige komisjoni teatis finantssektori elujõulisuse taastamise ja praeguse kriisi olukorras riigiabi eeskirjade kohaste ümberkorraldamismeetmete hindamise kohta (ELT C 195, 19.8.2009, lk 9). Nii kõnealune teatis kui ka muud finantssektorit käsitlevad teatised, mis võeti vastu majandus- ja finantskriisi ajal, sisaldavad ajutisi eeskirju ja nende õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkt b, erinedes seega päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste õiguslikust alusest.

<sup>20</sup> Vt nt ühenduse suunised raudtee-ettevõtjatele antava riigiabi kohta (ELT C 184, 22.7.2008, lk 13) või suunised, mis käsitlevad EÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 93 ning Euroopa Majanduspiirkonna lepingu artikli 61 kohaldamist lennundussektorile antava riigiabi korral (EÜT C 350, 10.12.1994, lk 5).

<sup>21</sup> Asjaolu, et on olemas või puudub mittetoimiv turg või turutõrge (st ajutiselt langenud hinnad negatiivse välismõju ja ülemäärase riski vältimise soovi tõttu), ei oma riigiabi olemasolu kindlakstegemisel tähtsust. Turutõrked ja muud võimalikud õigustused abile võib arvesse võtta, kui hinnatakse abi kokkusobivust siseturuga.

<sup>22</sup> Meetme võimalik positiivne välismõju ei ole abi olemasolu hindamisel oluline (hindamisel keskendutakse ettevõttele antavale valikulisele eelisele). Seda mõju võib siiski arvestada, kui järgnevalt hinnatakse abi kokkusobivust siseturuga.

piisav tõend selle kohta, et kohaldatakse turumajandusliku investeerimise põhimõtet. On siiski oluline, et eraettevõtja investering oleks märkimisväärne ja tema käitumist ei mõjutaks riik.

Seoses erastamisega tõlgendatakse turumajandusliku investeerimise põhimõtet kui turumajandusliku müüja põhimõtet: st eeldatakse, et erasektori müüja, kes kavatseb oma äriühingu müüa, teeks seda kõrgeima võimaliku hinnaga ja seadmata tingimusi, mis võiksid hinda alandada. Kui liikmesriik müüb riigi osalusega äriühingu (või selle vara), peab ta selleks, et välistada riigiabi olemasolu, tegutsema põhimõtteliselt samuti nagu turumajanduslik müüja, kes püüab saada maksimaalset tulu (või nii palju kui võimalik vähendada kahjumit). Kui liikmesriik nii ei tegutse, võib erastamisega kaasneda riigi vahendite loovutamine ostjale või erastatud ettevõttele, mis oletatavalt kujutab endast riigiabi.

### ***Ettevalmistavad meetmed riigi omandis oleva ettevõtte erastamise lihtsustamiseks***

Selleks et muuta äriühing võimalike ostjate jaoks huvitavamaks, võib liikmesriik otsustada „puhastada” või ümber korraldada bilansi aktiva ja/või passiva. Need ettevalmistavad meetmed riigi omandis oleva ettevõtte erastamiseks kujutavad endast mitmes mõttes riigiabi: kas ümberkorraldusabina (vt 4. jagu) või finantsmeetmetena, millega ei kaasne muudatusi äriühingu ärimudelis või üldjuhtimise mudelis (vt 3. jagu). Eelkõige valitsemissektori võla mahakandmine, laenu konverteerimine lihtaktsiateks/varaks ja kapitali suurendamine enne erastamist kujutavad endast riigiabi, kui need ei ole kooskõlas eespool kirjeldatud turumajandusliku müüja põhimõttega.

Ei saa siiski kohe alguses välistada, et avaliku sektori asutused annavad abi turutingimustel, välistades seega riigiabi, sest kohaldatakse turumajandusliku müüja põhimõtet. Näiteks juhul, kui erastamine toimub väärtpaberite esmase avaliku pakkumise või aktsiate müümise teel väärtpaberibörsil, võib juhtuda, et võlad kustutatakse või neid vähendatakse, ilma et eeldataks abi olemasolu, kuna emissioonist saadav tulu on suurem võla vähendamisest.

Komisjoni otsuses meetmete kohta, mida Poola rakendas *PZL Hydral*'i kasuks (C 40/2008), on kesksel kohal võlakokkulepe ja erastamine.

Meede sisaldas avalik-õiguslike võlausaldajate vanade nõuete arveldamist tingimusel, et PZL Hydrali vara müüakse, ning komisjonil paluti tagantjärele kohaldada turumajandusliku võlausaldaja põhimõtet<sup>23</sup>. Olles uurinud vastupidist olukorda ehk tavapärast pankrotti, võttes arvesse avalik-õiguslike võlausaldajate järjekorda ja nende vastavaid tagatise, tegi komisjon järelduse, et „kõik avalik-õiguslikud võlausaldajad [...] on paremas olukorras, kui kogu PZL Hydrali vara müüakse, st nad saavad tagasi suurema osa tasumata kohustustest, kui nad saaksid likvideerimisega lõppeva pankrotistsenaariumi korral.”

Lisaks sellele andis seotud ettevõttele PZL Wroclaw laene tema avalik-õiguslik omanik. Kuna ettevõtte raskuste tõttu oli nende tagasimaksmine ebakindel, otsustas omanik/võlausaldaja konverteerida võla aktsiakapitaliks, et ettevõtte erastada ja osa võlast sisse nõuda. Arvestades ettevõtte müügihinda, järeldas komisjon, et võlausaldaja „ei saanud mõistlikult eeldada, et ta saab pankrotimenetluses sisse

<sup>23</sup>

Turumajandusliku investeerimise põhimõtte kohaldamist tuleb kontrollida ka juhul, kui riik on võlausaldaja, ning seda põhimõtet nimetatakse sellisel juhul turumajandusliku võlausaldaja põhimõtteks.

nõuda rohkem võlanõudeid.” Seetõttu peeti laenu konverteerimist aktsiakapitaliks siseturuga kokkusobivaks.

### *Üksuste, aktsiate, õiguste, kinnisvara ja maa müük*

Komisjoni XXIII aruandes konkurentsipoliitika kohta<sup>24</sup> antakse juhtnööre mõistmaks, kuidas komisjon tõlgendab tingimusi, mille alusel võib käsitada riigi tegutsemist erastamise ajal turumajandusliku müüja tegutsemisena.

Kui erastamine toimub väärtpaberite esmase avaliku pakkumise või **aktsiate müümise teel väärtpaberibörsil**, eeldatakse üldiselt, et see toimub turutingimustel (ja hind on turuhind) ning see ei kujuta endast riigiabi. Seetõttu ei ole komisjonile sellest vaja ette teatada. Alati ei saa seda meetodit aga kohaldada ning praeguse majandus- ja finantskriisi tingimustes võib see põhjustada erastatava ettevõtte väärtus madala hinnangu.

Kui ettevõtte erastatakse **müügi** teel, st ettevõtte müüakse **väljaspool väärtpaberibörsi** kas tervikuna või osadena teistele ettevõtetele, tuleks tähelepanu pöörata järgmistele kumulatiivsetele tingimustele, et ilma täiendava uurimiseta välistada riigiabi olemasolu ja seega ka eelnev teatamine komisjonile:

- tuleb korraldada pakkumismenetlus, mis on kõigile avatud, läbipaistev ning sellega ei tohi kaasneda lisatingimusi, nagu muu vara omandamine, millele pakkumist ei tehta, või teataval tegevusalal tegutsemise jätkamine;
- ettevõtte/varad tuleb müüa suurima pakkumise esitajale ning
- pakkujatele tuleb anda piisavalt aega ja teavet pakkumise objektiks olevate varade korralikuks hindamiseks.

Kui eespool loetletud tingimusi ei täideta, tuleb müügi teel toimunud erastamisest komisjonile teatada. Eelkõige on see nii järgmiste juhtumite korral: i) müük pärast läbirääkimisi ainsa võimaliku ostjaga või mitme valitud pakkujaga; ii) müük, millele eelneb võla kustutamine riigi, teise avalik-õigusliku ettevõtja või mis tahes avalik-õigusliku asutuse poolt, ning müük, millele eelneb võlgade konverteerimine aktsiakapitaliks või kapitali suurendamine (vt eelmine jagu ettevalmistavate meetmete kohta), ning iii) müük, mis toimub tingimustel, mille puhul ei ole tegemist eraõiguslike poolte vahelistes sarnastes tehingutes tavapäraselt seatavate tingimustega.

Keelatud on diskrimineerida asjaomaste aktsiate või varade võimalike ostjate kodakondsuse alusel.

---

<sup>24</sup> Kättesaadav aadressil [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650).

Selleks et vähendada ohtu, et tegemist on riigiabiga, peaks erastamine võimaluse korral toimuma **aktsiate müümise teel väärtpaberibörsil**. Teine eelistatud meetod on **avatud, läbipaistev ja lisatingimusteta pakkumismenetlus**, mille tulemusel varad/ettevõtte müüakse kõrgeima pakkumise esitajale.

Pakkumine peab olema piisavalt **hästi avaldatud**, st seda tuleb piisavalt pika aja vältel reklaamida üleriigilises ajakirjanduses, varade müüki puudutavates väljaannetes ja/või teistes asjakohastes trükistes. Kui erastamine võib pakkuda huvi üleeuroopalisel või rahvusvahelisel tasandil tegutsevatele investoritele, tuleks sellest teatada korrapäraselt ilmutavates rahvusvahelistes trükistes. Kõnealustest pakkumistest tuleks teatada ka klientidega üleeuroopalisel või rahvusvahelisel tasandil suhtlevatele agentidele.

Pakkumine on **tingimusteta**, kui mis tahes ostjal, olenemata tema äritegevuse olemasolust, puudumisest või selle olemusest, on üldiselt õigus omandada vara või ettevõtte ning kasutada neid oma äranägemisel. Komisjoni väljakujunenud tava kohaselt, mida kinnitab kohtupraktika,<sup>25</sup> õigustab ettevõtte müügi sidumine tingimustega, mida turumajanduslik operaator ei seaks, oletust riigiabi olemasolu kohta. Turutingimustel tegutsev müüja müüks oma ettevõtte kõrgeima hinnaga, seadmata tingimusi, mis võiksid hinda alandada. Juhtumipõhiselt tuleb tõendada, et ostjale seatud tingimused ei tähenda riigiabi.

Näiteks võib seada tingimusi, et vältida puhtalt spekulatiivseid pakkumisi või tagada kiire ja turvaline maksmine. Sellised tingimused ei ole riigiabi seisukohast olulised ega muuda pakkumist tingimuslikuks. Samuti ei muudaks pakkumist tingimuslikuks üldiste häirete vältimiseks või keskkonnakaitselistel põhjustel seatud tingimused, kui nendega nõutakse õigusaktides sätestatud kohustuste järgimist.

Teisalt peetakse pakkumist tingimuslikuks (ja seega võib sellega kaasneda riigiabi), kui selles kaldutakse kõrvale heast tavast, piirates kunstlikult võimalike ostjate arvu, suunates müügi üksnes mõnele neist või diskrimineerides teatavaid äristrateegiaid. Näiteks on tingimuslik pakkumine, mis sisaldab tingimust, mis muudab teistsugust tööstusstrateegiat järgida sooviva võimaliku investori jaoks praktiliselt võimatuks pakkumise võitmise, kui ta lihtsalt pakub kõrgeima hinna. Komisjon ei hinda ainult pakkumuses esitatud tingimusi, vaid pöörab tähelepanu ka *de facto* tingimustele.

Selleks et vältida riigiabi mõju, peavad erastamise tingimused (seatud või *de facto* tingimused) olema sellised, et **kõik võimalikud ostjad suudaksid need täita ja nende kohaldamise tagajärjeks ei tohiks olla madalam müügihind**.

<sup>25</sup> Vt komisjoni otsus juhtumi C 29/1990 (ex NN 88/1989) *Intelhorce SA – Spain* kohta, 25.3.1992 (EÜT L 176, 30.6.1992, lk 57); komisjoni otsus juhtumi C 38/1992 *Alumix – Italy* kohta (EÜT C 288, 1.10.1996, lk 4); ja komisjoni otsus juhtumi C 73/1997 *Stardust Marine – France* kohta, 8.9.1999 (EÜT L 206, 15.8.2000, lk 6). Euroopa Kohus kiitis selle põhimõtte heaks liidetud kohtuasjades C-278/92, C-279/92 ja C-280/92: *Hispaania vs. komisjon* tehtud otsuses (EKL 1994, lk I-4103, punkt 28).

Juhtumis *Automobile Craiova* (komisjoni otsus K 46/2007) sidus Rumeenia ettevõtte erastamise valikutingimustega, nagu tootmise integreerituse taseme säilitamine ja teatava tootmistaseme saavutamine. Pärast ametliku uurimismenetluse algatamist tegi komisjon järelduse, et „lisatud tingimused on vähendanud müügihinda ja tõrjunud teisi potentsiaalseid pakkujaid pakkumise esitamisest kõrvale. Seetõttu on riigil jäänud saamata erastamistulu.”

Samuti oma otsuses 1999/720/EÜ (riigiabi kohta, mida Saksamaa andis ettevõtjale *Gröditzer Stahlwerke*) tegi komisjon järelduse, et ettevõtte erastamine oli seotud tingimustega. Huvitatud isikud pidid esitama äriplaani, mis pidi sisaldama üksikasjalikke kohustusi seoses loodavate või säilitatavate töökohtadega, tulevikus tehtavate investeeringute ja rahastamisega. Komisjon märkis oma otsuses, et võetud kohustused mõjutasid läbirääkimiste tulemusel kokkulepitud ostuhinda. Seetõttu tegi komisjon järelduse, et meede sisaldab siseturuga kokkusobimatut riigiabi ja käskis selle tagasi nõuda.

Seevastu ettevõtte *Tractorul* erastamist käsitletud otsuses (C 41/2007) leidis komisjon, et pakkumisega seotud tingimused olid võimaluste piires täidetavad nõuded, mis ei ole siduvad, ning seetõttu ei takistanud need võimalikel pakkujatel osalemast ega alandanud hinda.

Riigiabi eeskirjade ja põhimõtete järgimine erastamisprotsessis, eelkõige avatud ja läbipaistev pakkumismenetlus, millega ei tohi kaasneda lisatingimusi, välistab riigiabi ning tagab erastamisest maksimaalse tulu saamise põhimõtte järgimise.

Erijuhtum on **müük negatiivse hinnaga** (st riigi investeering ettevõtte müügi ettevalmistamisse on suurem kui erastamisest saadav tulu): sellisel juhul ei piisa avatud, läbipaistvast ja tingimusteta pakkumismenetlusest, et välistada riigiabi olemasolu. Sellisel juhul tuleb negatiivset hinda võrrelda riigi omandis oleva ettevõtte likvideerimise (või pankroti) tulemusega tagamaks, et riik on valinud majanduslikult kõige ratsionaalsema võimaluse ja minimeerinud oma kahjumi.

Kui avaliku sektori asutused ei kavatse riigi omandis oleva maa ja hoonete müügi puhul järgida tingimusteta pakkumismenetlust, on olemas ka võimalus määrata kindlaks müüdava vara turuväärtus. Selleks hindavad enne müügiläbirääkimisi vara üks või mitu sõltumatut varade hindajat, et kehtestada turuväärtus üldtunnustatud turunäitajate ja hindamisstandardite alusel<sup>26</sup>.

Ei saa välistada, et muu menetlus peale aktsiate müümise väärtpaberibörsil või avatud, läbipaistva ja tingimusteta pakkumismenetluse võiks tagada, et järgitakse turumajandusliku müüja põhimõtet ega anta kellelegi eelist. Kui see nii oleks, järeldaks komisjon, et tegemist ei ole riigiabiga. Selleks et tagada, et ostjale ja/või ettevõttele ei anta riigiabi, peab liikmesriik

<sup>26</sup> Vt komisjoni teatis ametivõimude korraldatavas maa ja hoonete müügis sisalduvate riigiabi elementide kohta (EÜT C 209, 10.7.1997, lk 3).

tagama, et kasutatakse parimat seaduslikku võimalust kasumi maksimeerimiseks ning et muud võimalused ei oleks optimaalsed.

## 6. KOKKUVÕTE

- Selleks et kaitsta siseturgu, on oluline **tagada riigiabi eeskirjade järgimine** kõikides olukordades<sup>27</sup>. See kohustus on ELi toimimise lepingu kohaselt kõikidel liikmesriikidel.
- Liikmesriikidel soovitatakse tungivalt kasutada **eelteavitusmenetlust** igasuguse riigiabi puhul, mida nad kavatsevad anda riigi omandis olevatele ettevõtetele. Nimetatud menetlust võib kasutada ka selleks, et küsida nõu, kas konkreetne meede kujutab endast riigiabi.
- Kui teavitamine on vajalik, peab liikmesriik **esitama võimalikult täieliku ja üksikasjaliku teatise**. Ühtegi riigiabimeedet ei tohi rakendada enne, kui komisjon on teinud otsuse riigiabi lubamise kohta (**rakendamiskeeld**).
- Erastamise korral, sealhulgas maa ja ehitiste müügi korral, kutsub komisjon liikmesriike üles järgima **pakkumismenetlusi** ja võimaluse korral head tava kohast väärtpaberite esmast avalikku pakkumist või aktsiate müüki väärtpaberibörsil. Nii tagatakse erastamise korral maksimaalse tulu saamise põhimõtte järgimine ja võimalikult suur õiguskindlus.
- Kui on kavas ulatuslik erastamine, soovitatakse liikmesriigil tungivalt koostada võimalikult ruttu **riigi omandis olevate ettevõtete üldstrateegia** (kas ettevõtte erastatakse või mitte, kas toimub restruktureerimine või mitte), mis hõlmab kõiki vajalikke avaliku halduse tasandeid. Nii on ka varakult võimalik kindlaks teha juhtumid, mille puhul võib tekkida riigiabiga seotud probleeme. Samuti peaksid liikmesriigid kaaluma **keskse kontaktasutuse** loomist riigiabi ja riigi omandis olevate ettevõtetega seotud küsimuste jaoks, et lihtsustada teabevahetust komisjoniga ja riigiabi tõhusat haldamist.

---

<sup>27</sup> Riigiabi eeskirjade järgimine ei mõjuta kohustust järgida teisi asjaomaseid ELi eeskirju, sealhulgas siseturueeskirju.