

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teamal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatavate ELi riigiabi eeskirjade uuendamine” ”**

KOM(2011) 146 lõplik

(2011/C 248/26)

Pearaportöör: **Raymond HENCKS**

23. märtsil 2011 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatavate ELi riigiabi eeskirjade uuendamine” ”

KOM(2011) 146 lõplik.

Komitee juhatus tegi 3. mail 2011 käesoleva arvamuse ettevalmistamise ülesandeks transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioonile.

Arvestades töö kiireloomulisust (kodukorra artikkel 59) määras komitee täiskogu 472. istungjärgul 15.–16. juunil 2011 (15. juuni istungil) pearaportööriks Raymond HENCKSI ja võttis vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 136, vastu hääletas 6, erapooletuks jäi 16.

## 1. Soovitused

1.1 Komitee kiidab heaks, et komisjon on dialoogis sidusrühmadega käivitanud arutelu seoses üldist majandushuvi pakkuvate teenuste rahastamise eeskirjade läbivaatamise ja selgitamisega.

1.2 Komitee toetab täielikult uut mitmekülgsemat ja proportsionaalsemat lähenemisviisi erinevat tüüpi avalikele teenustele ning kiidab heaks väiksemahuliste avalike teenuste ja teatud sotsiaalteenuste vabastamise teatamiskohustusest.

1.3 Sellega seoses palub komitee komisjonil selgitada avaliku teenuse osutamise kohustuse hüvitamise rahastamise igat tingimust, mille suhtes kehtivad Altmarki kriteeriumid ja mille suhtes seega ei kehti riigiabi eeskirjad.

1.4 Selleks, et neid teenuseid ei käsitletaks õigusloomes ja kohtuvaidlustes enam juhtumipõhiselt, saab ainult heaks kiita komisjoni kavatsuse selgitada erinevust üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ja majandushuvi mitte pakkuvate üldhuviteenuste vahel, arvestades, et komitee on endiselt veendunud, et seoses nende teenuste mõistete määratlemise raskustega ei tohiks keskenduda majanduslikule või mittemajanduslikule aspektile, vaid nimetatud teenuste konkreetsetele ülesannetele ja avaliku teenuse osutamise kohustusele.

1.5 Seepärast leiab komitee kõnealus kontekstis, et riigiabi seotud avaliku teenuse osutamise kohustuse hüvitamise uued eeskirjad võiksid olla demokraatlikumad kümnete tuhande ametiasutuste jaoks, kes peavad neid rakendama, kui neile

kohaldatakse kooskõlas lepinguga ELi toimimise lepingu artikli 14 kohast seadusandlikku tavamenetlust.

1.6 Kuigi liikmesriikide ärgitamine pöörata rohkem tähelepanu tulemuslikkusele on väga tervitatav, ei tohiks seda tehes keskenduda vaid majanduslikele kriteeriumitele, vaid võtta arvesse ka sotsiaalseid, piirkondlikke ja keskkondlikke aspekte ning arvestada selliste kriteeriumidega nagu kvaliteet, tulemused ja jätkusuutlikkus.

1.7 Komitee kardab samas, et tulemuslikkuse aspekti lisamisega võidakse otsuse hindamiskriteeriumid ja raamistik viia kooskõlla Altmarki otsuse neljanda kriteeriumiga. Lisaks on oht, et seda kohaldatakse kõigi hüvitiste, sh teavituskohustustest vabastatud avalike teenuste eest makstavate hüvitiste suhtes.

1.8 Mis puudutab komisjoni kavatsust selgitada liikmesriikidele seatud piiranguid majandustegevuse määratlemisel üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks, meenutab komitee, et ta on juba aastaid palunud selgitada artikli 106 lõike 2 kohaldamise tingimusi, mida tõlgendatakse vastakal viisil.

## 2. Sissejuhatus

2.1 Liikmesriikides on terve hulk erinevaid avaliku sektori rahalisi toetusi, alates riigiabist tööhõivele, koolitusele, investeringutele, teadusuuringutele, keskkonnakaitsele, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, raskustes ettevõtete abistamisele ja ümberkorraldamisele, peredele, raskustes inimestele jne kuni üldhuviteenusteni.

2.2 Konkurentsi ja siseturu eeskirjade raames käsitletakse ELi toimimise lepingus ükskõik millist riigiabi kui eelist, mille riigi-asutused annavad valikuliselt ühele või mitmele ettevõttele.

2.3 Riigiabi käsitletakse riigiabina vaid siis, kui see täidab kõik järgnevad kriteeriumid:

- selle andmiseks teevad riiklikud, piirkondlikud või kohalikud asutused kas otse või mõne avaliku või eraasutuse vahendusel mistahes vormis (toetused, intressitoetused, laenu tagatised, kapitali sissemaksed, ettemaksud jne) avaliku sektori vahenditest ülekande;
- tegemist ei ole üldmeetmega, vaid valikulise ja teiste ettevõtete või asutuste suhtes diskrimineeriva meetmega;
- see pakub toetusesaajale (eraettevõtte või mittetulunduslik või tulunduslik avaliku sektori asutus) majandusliku eelise, mida tal ei oleks olnud tavalise majandustegevuse puhul;
- sellel on potentsiaalne mõju konkurentsivõimele ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

2.4 Põhimõtteliselt on siin käsitletud riigiabid ELi toimimise lepingus (artiklites 107 ja 108) keelatud. Mõned neist on siiski lubatud, kui neid saab põhjendada ühise huvi eesmärgiga (üldhuviteenused, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus, tööhõive, teadus- ja arendustegevus, säästev areng, kultuurilise mitmekesisuse edendamine jne) ning selleks, et lahendada turuprobleeme, tingimusel, et need ei kahjusta ELi huvide vastaselt konkurentsivõimet.

2.5 Liikmesriikidele jäetud võimalus riigiabi anda on piiritletud hulga õigusaktidega ning Euroopa Kohtu rikkaliku ja areneva kohtupraktikaga, millega on kehtestatud neile liikmesriikidele kohustuslikud eeskirjad, kes selliseid meetmeid kasutada soovivad.

2.6 Üldreeglina, v.a. mõned erandid (vähese tähtsusega abi, kindlaks määratud lävest allpoole jääv abi, abi mõnedele konkreetsetele sektoritele), peavad liikmesriigid järgima kavandatavast abist komisjoni teavitamise menetlust. Abi võib anda alles pärast komisjonilt ametliku loa saamist.

2.7 Vaid komisjonil on volitus hinnata riigiabi kooskõlas olemist ELi toimimise lepinguga (kuigi on võimalik ka Euroopa Kohtu poole pöörduda) ja seega on komisjonil ulatuslikud volitused uurida, otsustada ja karistusi määrata.

2.8 Riigiabi käsitlevad õigusaktid ei kehti majandushuvi mitte pakkuvate üldhuviteenuste kohta.

2.9 Mis puutub üldist majandushuvi pakkuvatesse teenustesse, siis tekib avaliku sektori asutuste jaoks küsimus, kas avaliku teenuse osutamise kohustuse hüvitis on konkurentsivõime ja siseturu eeskirjade raames ELi toimimise lepinguga kooskõlas olev riigiabi.

2.10 Euroopa Kohtu kohtuasjas C280/00 (Altmark Trans GmbH) tehtud otsuse) kohaselt ei loeta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste toetamist riigiabiks, kui kõik järgmised tingimused on täidetud:

1. avaliku teenindamise kohustused on täpselt kindlaks määratud;
2. parameetrid, mille alusel hüvitis arvutati, on eelnevalt kindlaks määratud;
3. avalike teenuste eest makstav hüvitis katab ainult kulud ja mõistliku kasumi;
4. kas ettevõtja valitakse avalikus hankemenetluses, mis võimaldab valida kandidaadi, kes suudab osutada kõnealuseid teenuseid ühiskonna jaoks kõige madalamate kulutustega, või hüvitise kindlaksmääramiseks kasutatakse asjaomases sektoris tegutseva hästi korraldatud juhtimisega keskmise ettevõtja kulude analüüsi.

2.11 Altmarki otsuse järel võttis komisjon arvesse asjaolu, et vähesed hüvitised vastasid neile neljale tingimusele ja et kõik muud hüvitised olid seega riigiabid. Nii võttis ta vastu nn Monti-Kroesi paketi, kus täpsustatakse:

1. otsusega seda, mida loetakse riigiabiks, millest ei pea teatama (otsus 2005/842/EÜ EÜ asutamislepingu artikli 86 lõike 2 (ELi toimimise lepingu artikli 106 lõike 2) kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes);
2. raamistikuga seda, kuidas hinnatakse teavitatud riigiabi andmise projekte (raamistik 2005/C297/04 riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena);
3. uut lähenemisviisi Altmarki neljandale kriteeriumile, mis seisneb hüvitise arvutamises konkreetsete ülesannete täitmisest tekkivate lisakulude põhjal, mitte võrdluse alusel keskmise hästi korraldatud juhtimisega ja küllaldaselt varustatud ettevõttega.

2.12 See raamistik, mille eesmärk on kehtestada eeskirjad ja põhimõtted tingimuste kehtestamiseks, mille järgi on avaliku teenuse hüvitis ELi toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 alusel ühtse turuga kooskõlas, aegub 2011. aasta novembris.

2.13 Kuna nii eelnimetatud raamistik kui otsus näevad ette nendes sisalduvate eeskirjade hindamise, siis käivitas komisjon Monti-Kroesi paketi läbivaatamise, eelkõige paludes 2008. ja 2009. aastal liikmesriikidel esitada aruanne praeguse paketi kohaldamise kohta ning algatades 2010. aastal sellel teemal üldsusega konsulteerimise.

2.14 Nende kahe meetme põhjal andis komisjon käesolevas teatises sisalduvad suunised. Eesmärk on pidada Euroopa institutsioonide ja teiste sidusrühmadega enne käesoleva aasta juulit ehk enne uute dokumentide koostamist poliitiline mõttevahetus.

### 3. Teatise sisu

3.1 Selgemate, lihtsamate, proportsionaalsemate ja tõhusamate vahendite eesmärgi raames nähakse teatises ette:

— selgitada

- majandusliku ja mittemajandusliku tegevuse erinevust,
- liikmesriikidele seatavaid piiranguid majandustegevuse määramisel üldist majandushuvi pakkuva tegevusena;
- nende osutamist kõige madalamate kulutustega kõige tõhusamate ja tulemuslikumate vahendite abil;
- koostoimet üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes muudes sektorites kohaldatavate eeskirjadega;

— võtta erinevat liiki teenustele erisusi rohkem arvestav ja proportsionaalsem lähenemisviis;

— lihtsustada kohalikul tasandil osutatavate väiksemahuliste ja liikmesriikidevahelist kaubandust piiratult mõjutavate teatavat liiki avalike teenuste ning teatavate üldist huvi pakkuvate sotsiaalteenuste eeskirjade kohaldamist;

— panna selgelt Euroopa mõõtmega suuremahuliste kaubanduslike teenuste puhul suuremat rõhku tulemuslikkuse ja konkurentsivõime aspektidele.

### 4. Üldised märkused

4.1 Komitee toetab liikmesriike ja teisi otseselt seotud sidusrühmi, kes kutsusid nii Monti-Kroesi praeguse paketi kohaldamist käsitlevas aruandes kui ka üldsusega konsulteerides üles vaatama läbi üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatavad ELi riigiabi eeskirjad, et kõrvaldada sealt õiguslikud kitsaskohad ning saavutada ühtlasem tasakaal majanduslike, sotsiaalsete ja keskkondlike huvide vahel.

4.2 Komitee toetab täielikult erisusi rohkem arvestavat ja proportsionaalsemat lähenemisviisi eri liiki avalikele teenustele, mille eesmärk on selgitada rahastamise eeskirju. Samamoodi kiidab komitee heaks väiksemahuliste avalike teenuste ja teatavate sotsiaalteenuste (mis tuleb veel määratleda) vabastamise teavitamiskohustusest. Eriti oluline on säilitada praegused vabastused teatud valdkondades (nt selliste haavatavate rühmade nagu puuetega inimesed tööhõives).

4.3 Komitee küsib siinkohal, miks vabastas komisjon teavitamiskohustusest ainult kohalikud väiksemahulised teenused, samas, kui tingimus mitte mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust peaks olema piisav nii kohalikul kui ka piirkondlikul ja isegi riigi tasandil.

4.4 Teatise järgi tuleb paketi läbivaatamist käsitleda laiemate eesmärkide raames, mille komisjon on avalike teenuste valdkonnas ning eelkõige teatises „Ühtse turu akt” ning ELi 2020. aasta strateegias seadnud.

4.5 Sellega seoses meenutab komitee, et oma arvamuses „Ühtse turu akt” (INT/548, 15. märts 2011) oli ta seisukohal, et „teatise ja muude avalike teenustega seotud meetmete eesmärk peaks olema toetada liikmesriike avalike teenuste arendamisel ja parandamisel kooskõlas üldhuviteenuste protokolliga”.

4.6 Sellega seoses palub komitee komisjonil avaliku teenuse osutamise kohustuse hüvitamise kõikide rahastamisviiside puhul täpsustada, kas selle suhtes kehtivad Altmarki kriteeriumid, kuna viimasel juhul ei ole tegemist riigiabiga. Teatamismenetlustest ja erinevatest vabastustest ei olda praegu piisavalt teadlik. Sellest tulenevalt on turg piiratud, sest organisatsioonid, kes sõltuvad teenuste tõhusal pakkumisel hüvitamisest, ei suuda konkureerida, ning see mõjutab otseselt ELi kodanike elu, sest nad jäetakse ilma kvaliteetsetest ja kergesti juurdepääsetavatest teenustest.

4.7 Asjaolu, et üldhuviteenuste protokollis tehakse vahet majanduslikel ja mittemajanduslikel teenustel, kuid ei lahendata nende kahe kategooria eristamise raskuse probleemi, tõestab komitee arvates seda, et käsitledavaid kontseptsioone ja süsteeme, sh mittetulunduslike organisatsioonide rolli ja „mõistliku kasumi” mõistet tuleks selgitada, et nii õigusloomes kui ka kohtuvaidlustes ei käsitletaks kõnealuseid teenuseid vaid juhtumipõhiselt. Üheaegselt nii sotsiaal- kui konkurentsipoliitika alaste eesmärkidega tegelemisel on vaja „mõistliku kasumi” selgemat määratlust. Seega oleks kasulik, kui Euroopa tasand suudaks pakkuda regulatiivseid suuniseid ja asjakohaste kaalutluste tõlgendust.

4.8 Seega saab vaid heaks kiita komisjoni kavatsuse selgitada erinevust üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ja majandushuvi mitte pakkuvaid üldhuviteenuste vahel. Nagu komitee on oma arvamuses „Üldhuviteenuste tulevik” (CESE 976/2006) juba osutanud, jäävad majandusliku ja mittemajandusliku iseloomuga tegevuse erinevused ebaselgeks.

4.9 Komitee on endiselt veendunud, et arvestades, kui raske on mõisteid „üldist majandushuvi pakkuvad teenused” ja „majandushuvi mitte pakkuvad üldhuviteenused” ammendavalt määratleda, ning ohtu, mida kätkeb endas piirav lähenemine, ei tuleks keskenduda majanduslikule ja mittemajanduslikule aspektile, vaid hoopis kõnealuste teenuste konkreetsetele ülesannetele ning nõudmistele (avaliku teenuse osutamise kohustus), mida riigiasutus neile ülesannete täitmisel esitab ning mis tuleb selgelt määratleda.

4.10 Kuigi Lissaboni lepingus anti üldhuviteenuste protokollis nii majanduslike kui ka mittemajanduslike üldhuviteenuste eeskirjade kohaldamiseks kasutusjuhend, loodi sama lepingu artiklis 14 ka uus õiguslik alus üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele, tehes Euroopa Parlamendile ja nõukogule ülesandeks sätestada määruste abil ning seadusandliku tavamenetlusega kooskõlas majanduslikud ja rahandusalased põhimõtted ja tingimused, mis võimaldavad neil oma ülesandeid täita.

4.11 Seepärast leiab komitee kõnealus kontekstis, et riigiga seotud avaliku teenuse osutamise kohustuse hüvitamise uued eeskirjad võiksid olla demokraatlikumad kümnete tuhandete ametiasutuste jaoks, kes peavad neid rakendama, kui neile kohaldatakse kooskõlas lepinguga ELi toimimise lepingu artikli 14 kohast seadusandlikku tavamenetlust.

4.12 Komitee kiidab heaks komisjoni kavatsuse ärgitada liikmesriike panema suuremat rõhku tulemuslikkusele, mis ei peaks keskenduma vaid majanduslikele kriteeriumitele, vaid võtma kõikide üldist majanduslikku huvi pakkuvate teenuste puhul, mille jaoks riigiasutused on sätestanud konkreetset ülesand, arvesse ka sotsiaalseid, piirkondlikke ja keskkondlikke aspekte. Komisjon ei peaks piirama tulemuslikkuse kriteeriume ainult lühiajaliste kaalutlustega, vaid arvestama ka teenuste kvaliteedi, tulemuste ja jätkusuutlikkusega, eelkõige sotsiaal- ja tervishoiuteenuste puhul. Lisaks sellele tuleks arvesse võtta ka sotsiaalmajandusettevõtete (ühistud, vastastikused ühingud, ühendused ja sihtasutused) eripära.

4.13 Nii iseloomustab suurt osa üldhuviteenustest, nt sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid ebasümmeetriline suhe teenuse osutaja ja teenusesaaja vahel, mis erineb tarnija ja tarbija vahelisest kaubanduslikust suhtest. Üldhuviteenused pakuvad sageli individuaalseid lahendusi, milles võetakse arvesse kasutajate konkreetset olukorda ja vajadusi. Selliseid teenuseid ongi

võimalik pakkuda vaid solidaarsuse põhimõttel ja nad sõltuvad olulisel määral riiklikest vahenditest. Komitee soovib kutsuda komisjoni üles algatama konsulteerimist, et uurida, millised üldist huvi pakkuvate sotsiaalteenuste valdkonda kuuluvad avalikud teenused võiksid grupierandi alla kuuluda, kuna nad ei mõjuta konkurentsi olulisel määral ega too kaasa piiriüleseid võimalusi.

4.14 Tulemuslikkuse kriteeriumiga viidaks otsuse hindamiskriteeriumid ja raamistik kooskõlla Altmarki otsuse neljanda kriteeriumiga. Lisaks võidakse seda hakata kohaldama kõigi hüvitiste suhtes, sh kohalikul tasandil osutatavate väiksemahuliste ja liikmesriikidevahelisele kaubandust piiratult mõjutavate avalike teenuste ning mõnede üldist huvi pakkuvate sotsiaalteenuste hüvitiste suhtes, mille komisjon kavatseb ometi teavitamiskohustusest vabastada ja mida võib pidada siseturuga kooskõlas olevaks. Seega võib öelda, et neile teenustele hakatakse kohaldama järelkontrolli, mis toob kaasa täiendava õigusliku ebakindluse.

4.15 Selline ebakindlus on olemas ka seoses komisjoni poolt endale võetud volitusega hinnata tulemuslikkust, kuigi kohtuasjas M6/TF1 (T-568/08 ja T573/08) kohus talle seda volitust ei andnud.

4.16 Mis puudutab komisjoni kavatsust selgitada liikmesriikidele seatud piiranguid majandustegevuse määratlemisel üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks, meenutab komitee, et ta on juba aastaid palunud selgitada artikli 106 lõikes 2 seatud tingimusi, mida tõlgendatakse vastakal viisil. Nt käsitletakse seda ühelt poolt kui erandit ELi toimimise lepingu üldeeskirjadest (vt 20. novembri 2007 teatist) ja teiselt poolt tunnistati 2004. aasta valges raamatus, et „vastuolude puhul on ülimaks üldhuviteenuste töhus täitmine võrreldes asutamislepingu reeglite kohaldamisega”.

Brüssel, 15. juuni 2011

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Staffan NILSSON