

Ühenduse raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena

(2005/C 297/04)

1. EESMÄRK JA KOHALDAMISALA

1. Euroopa Ühenduste Kohtu kohtupraktikast⁽¹⁾ tuleneb, et avalike teenuste eest makstav hüvitis ei kujuta endast riigiabi EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 1 tähenduses, kui see hüvitis vastab teatavatele tingimustele. Juhul, kui avalike teenuste eest makstav hüvitis ei vasta neile tingimustele ja üldkriteeriumid artikli 87 lõike 1 kohaldamiseks on täidetud, kujutab nimetatud hüvitis endast riigiabi.

2. Komisjoni 28. novembril 2005 otsus nr 2005/842/EÜ asutamislepingu artikli 86 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes⁽²⁾ määrab kindlaks tingimused, mille korral teatavad avalike teenuste osutamise eest makstavad hüvitisid kujutavad endast EÜ asutamislepingu artikli 86 lõikele 2 vastavat riigiabi, ja vabastab kõnealustele tingimustele vastavad hüvitisid eelneva teatamise kohustusest. Avalike teenuste eest makstava hüvitise suhtes, mis kujutab endast riigiabi ega kuulu otsuse nr 2005/842/EÜ asutamislepingu artikli 86 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes⁽³⁾ kohaldamisalasse, kehtib ka edaspidi eelneva teatamise kohustus. Käesoleva raamistiku eesmärk on määratleda tingimused, mille täitmisel nimetatud riigiabi on artikli 86 lõike 2 kohaselt ühisturuga kokkusobiv.

3. Käesolevat raamistikku kohaldatakse kõigis EÜ asutamislepingu kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades, välja arvatud transport ja avalik ringhääling, mille suhtes kohaldatakse komisjoni teatist riigiabi eeskirjade kohta avaliku ringhäälingu jaoks⁽³⁾.

4. Käesoleva raamistiku sätete kohaldamine ei piira ühenduse valdkondlikes õigusaktides ja meetmetes sisalduvate, avalike teenuste osutamise kohustuse suhtes kehtivate rangemate erisätete kohaldamist.

5. Käesolev raamistik ei piira riigihangete ja konkurentsi suhtes kehtivate ühenduse sätete (eriti EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82) kohaldamist.

⁽¹⁾ Otsused kohtuasjas C-280/00 *Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* ("Altmark") [2003] ECR I-7747 ja otsus liidetud kohtuasjades C-34/01 kuni C-38/01 *Enirisorse SpA v. Ministero delle Finanze* [2003] EKL I-14243.

⁽²⁾ ELT L 312, 29.11.2005, lk 67.

⁽³⁾ EÜT C 320, 15.11.2001, lk 5.

2. AVALIKE TEENUSTE EEST MAKSTAVA HÜVITISENA ANTAVA RIIGIABI ÜHISTURUGA KOKKUSOBIVUSE TINGIMUSED**2.1. Üldsätted**

6. Kohus sätestas oma *Altmarki* otsuses tingimused, mille korral avalike teenuste eest makstav hüvitis ei kujuta endast riigiabi järgnevalt:

"[...] Esiteks, abisaaja ettevõtjatel peab olema avalike teenuste osutamise kohustus ja kohustused peavad olema selgelt määratletud. [...]"

"[...] Teiseks, hüvitise väljaarvutamise parameetrid tuleb eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kindlaks määrata, et vältida majanduslike eeliste andmist, mis võiksid soosida abisaaja ettevõtjat võrreldes konkureerivate ettevõtjatega. [...] Kui liikmesriik hüvitab ettevõtjale tekkinud kahju, ilma et eelnevalt oleks kindlaks määratud hüvitise maksmise parameetrid, ja kui hiljem selgub, et teatavate teenuste osutamine seoses avalike teenuste osutamise kohustusega ei olnud majanduslikult tasuv, siis kujutab see hüvitis endast finantsmeedet, mis vastab riigiabi määratlusele asutamislepingu artikli 87 lõike 1 tähenduses.

"[...] Kolmandaks, hüvitis ei tohi ületada avalike teenuste osutamise kohustuste täitmisel tekkivaid täielikke või osalisi kulutusi, võttes arvesse saadud tulu ja mõistlikku kasumit. [...]"

"[...] Neljandaks, juhul kui ettevõtja, kellel on avalike teenuste osutamise kohustus, ei osutu konkreetsel juhul valituks riigihanke menetluse käigus, kui on võimalik valida kandidaat, kes suudaks osutada kõnealuseid teenuseid ühiskonna jaoks kõige madalamate kulutustega, siis tuleb vajaliku hüvitise suuruse määramiseks analüüsida kulutusi, mida teeb nõuetekohaselt juhitud ja avalike teenuste osutamise kohustuse täitmise seisukohast vajalikke transpordivahendeid omav ettevõtja, täites eespool nimetatud kohustusi, võttes arvesse tegevusest saadud tulu ja kõnealuste kohustuste täitmisest saadud mõistlikku kasumit."

7. Kui need neli kriteeriumi on täidetud, siis ei kujuta avalike teenuste eest makstav hüvitis endast riigiabi ja EÜ asutamislepingu artikleid 87 ja 88 ei kohaldata. Juhul kui liikmesriigid ei vasta neile kriteeriumidele ja üldkriteeriumid EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 1 kohaldamiseks on täidetud, kujutab avalike teenuste eest makstav hüvitis endast riigiabi.
8. Komisjon on seisukohal, et ühisturu praegusel arenguetapil võib kõnealuse riigiabi lugeda EÜ asutamislepingu artikli 86 lõikele 2 vastavaks, kui see on vajalik üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks ja ei mõjuta kaubanduse arengut ühenduse huvide vastaselt. Kõnealuse tasakaalu saavutamiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused.

2.2. Üldist majandushuvi pakkuvad teenused EÜ asutamislepingu artikli 86 tähenduses

9. Euroopa Ühenduste Kohtu kohtupraktikast tuleneb, et välja arvatud valdkondades, kus kehtivad ühenduse asjaomased õigusaktid, on liikmesriikidel laialdased volitused, et otsustada, millised teenused võiks lugeda üldist majandushuvi pakkuvate teenuste hulka kuuluvaks. Seega on komisjoni ülesanne tagada, et käesolevaid diskretsiooni piire kohaldatakse vastavalt üldist majandushuvi pakkuvate teenuste määratlusele ilmsete vigadeta.
10. Artikli 86 lõikest 2 selgub, et üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavad ettevõtjad ⁽¹⁾ on ettevõtjad, kellele on antud "eriülesanded". Määratledes avalike teenuste osutamise kohustusi ja hinnates, kas asjaomased ettevõtjad täidavad neid kohustusi, kutsutakse liikmesriike üles pidama selles küsimuses laialdasi arutelusid, ja seda eelkõige tarbijatega.

2.3. Vajadus dokumendi järele, mis täpsustaks avalike teenuste osutamise kohustusi, ja hüvitiste väljaarvutamise meetodid

11. EÜ asutamislepingu artiklile 86 vastav üldist majandushuvi pakkuvate teenuste määratlus tähendab, et kõnealustele ettevõtjatele on riik andnud eriülesande ⁽²⁾. Teenuste osutamise kriteeriumide ja tingimuste raamistikust eest vastutavad ametiasutused, sõltumata teenuse osutaja õiguslikust seisundist ja sellest, kas teenust osutatakse vaba konkurentsi alusel. See tingimus kehtib kõigis valdkondades peale nende, kus kehtivad ühenduse asjaomased eeskirjad. Seepä-

rast on avalike teenuste riigihanked vajalikud kõnealuste ettevõtjate ja riigi kohustuste määratlemiseks. Riik tähendab käesolevas kontekstis nii keskvald kui ka piirkondlikke ja kohalikke asutusi.

12. Üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamine tuleb anda ettevõtjale ülesandeks ühe või mitme riikliku aktiga, mille vormi määrab kindlaks liikmesriik. Selles aktis või nendes aktides tuleb täpsustada eelkõige:

- a) avalike teenuste osutamise kohustuse täpse sisu ja kestuse;
- b) asjaomased ettevõtjad ja piirkonnad;
- c) ettevõtjatele antud ainu- või erioigused;
- d) hüvitise väljaarvutamise, kontrollimise ja läbivaatamise parameetrid;
- e) ülemääraste hüvitiste maksmise vältimise ja tagasimaksamise korra.

13. Määratledes avalike teenuste osutamise kohustusi ja hinnates, kas asjaomased ettevõtjad täidavad neid kohustusi, kutsutakse liikmesriike üles pidama selles küsimuses laialdasi arutelusid, ja seda eelkõige tarbijatega.

2.4. Hüvitise suurus

14. **Hüvitise suurus** ei tohi ületada avalike teenuste osutamise kohustuste täitmisel tekkivaid kulutusi, kui võetakse arvesse saadud tulu ja kõnealuste kohustuste täitmisest saadud mõistlikku kasumit. Hüvitis hõlmab kõiki riigi antud soodustusi või riiklikest vahenditest mis tahes kujul antud soodustusi. Mõistlik kasum võib sisaldada asjaomaste ettevõtjate kokkulepitut, piiratud ajavahemikul tootlikkuse suurenemisest saadud kasumit kas täiel määral või osaliselt, ilma et see mõjutaks teenuste kvaliteeti, mille riik on kehtestanud.

15. Hüvitist tuleb alati kasutada asjaomase üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks. Üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks antud avalike teenuste eest makstav hüvitis, mida tegelikult kasutatakse muudel turgudel tegutsemiseks, ei ole õigustatud ja kujutab endast ühisturuga kokkusobimatut riigiabi. Ettevõtja, kellele maksatakse hüvitist avalike teenuste osutamise eest, võib sellele vaatamata teenida mõistlikku kasumit.

⁽¹⁾ "Ettevõtja" on majandustegevusega tegelev mis tahes üksus, olenemata tema õiguslikust seisundist ja rahastamisviisist. "Riigi osalusega äriühing" on mis tahes ettevõtja, kelle suhtes ametiasutused võivad otseselt või kaudselt kasutada valitsevat mõju omandiõiguse, finantsosaluse või ettevõtja suhtes kehtivate eeskirjade alusel, nagu on määratletud komisjoni 25. juuni 1980. aasta direktiivi 80/723/EMÜ (liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantsühete läbipaistvuse ning teatavate ettevõtjate finantslähipaistvuse kohta) artikli 2 lõike 1 punktis b. (EÜT L 195, 29.7.1980, lk 35. Direktiivi on viimati muudetud direktiiviga 2000/52/EÜ, EÜT L 193, 29.7.2000, lk 75).

⁽²⁾ Vt eriti otsust kohtuasjas C-127/73 BRT v. SABAM [1974] EKL-313.

16. **Arvesse võetavad kulud** sisaldavad kõiki üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamisega seonduvaid kulusid. Kui kõnealuse ettevõtja tegevus piirub üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisega, võib arvesse võtta kõik ettevõtja kantud kulud. Juhul kui ettevõtja tegevus ei piirdu üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisega, võib arvesse võtta vaid üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisega seonduvaid kulusid. Seoses üldist majandushuvi pakkuvate teenustega tehtud kulud võivad katta kõnealuste teenuste osutamisel tekkivad muutuvkulud, asjakohase osa üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise ja muu tegevusega seotud ühistest püsikuludest ja piisava kasumi omakapitalilt, mis on paigutatud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisse⁽¹⁾. Investeeringutega, eelkõige investeeringutega infrastruktuuri, seotud kulud võib võtta arvesse, kui need on vajalikud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks. Kulud, mis on seotud muude eesmärkidega kui üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisega, peavad hõlmama kõik muutuvkulud, asjakohase osa püsikuludest ja piisava kasumi kapitalilt. Nimetatud kulusid ei tohi mitte mingil juhul arvestada üldist majandushuvi pakkuvate teenustega seonduvate kuludena. Kulude väljaarvutamine peab lähtuma eespool määratletud kriteeriumidest ja põhinema üldtunnustatud kuluarvestuspõhimõtetel, millest tuleb komisjoni teavitada vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 88 lõike 3 sätetele vastava teatisega.

17. **Arvesse võetavad tulud** peavad sisaldama vähemalt kogu tulu, mis saadakse üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisest. Kui kõnealusel ettevõtjal on eri- või ainuõigusi, mille alusel osutatakse üldist majandushuvi pakkuvate teenuste, millest saadav kasum on suurem kui mõistlik kasum, või kui see ettevõtja saab riigilt muid soodustusi, siis tuleb need sõltumata nende klassifikatsioonist EÜ asutamislepingu artiklis 87 võtta arvesse ja lisada ettevõtja tuludesse. Lisaks sellele võib liikmesriik otsustada, et muust tegevusest kui üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisest saadud kasum tuleb kas täielikult või osaliselt eraldada eespool nimetatud teenuste rahastamiseks.

18. **“Mõistlik kasum”** peaks tähendama omakapitali tootlust, võttes arvesse riski, mis võib ettevõtjatele kaasneda liikmesriigi sekkumisega, eriti kui sellega antakse ettevõtjale ainu- või erioigusi, või selle riski puudumist. Nimetatud kasum ei tohi tavaliselt ületada asjaomases valdkonnas viimastel aastatel saadud keskmist kasumit. Valdkondades, kus puuduvad võrdväärsed ettevõtjad sellele ettevõtjale, kelle ülesandeks on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine, võib kõnealust ettevõtjat võrrelda mõnes teises liikmesriigis asuva ettevõtjaga või vajaduse korral ka mõnes teises valdkonnas tegutseva ettevõtjaga, eeldusel, et arvesta-

takse iga valdkonna erijoontega. Mõistliku kasumi määramiseks võib liikmesriik rakendada stimuleerivaid kriteeriume, mis võivad muu hulgas olla seotud osutatud teenuste kvaliteedi ja tootmisefektiivsuse suurenemisega.

19. Kui ettevõtja tegevus hõlmab nii üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamist kui ka muud tegevust, peavad sisemisest raamatupidamisest üheselt selguma üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ning muude teenuste osutamisega seonduvad kulud ja tulud ning nende eraldamise põhimõtted. Kui ettevõtja ülesandeks on mitme üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine kas seetõttu, et nende teenuste tellijad on erinevad asutused või seetõttu, et nende teenuste iseloom on erinev, peab nende ettevõtjate sisemisest raamatupidamisest selguma, et erinevate üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisega seoses ei maksta liigseid hüvitisi. Need põhimõtted ei piira direktiivi 80/723/EMÜ kohaldamist juhtudel, mis kuuluvad kõnealuse direktiivi kohaldamisalas.

3. LIIGNE HÜVITAMINE

20. Liikmesriigid peavad korrapärase kontrollidega tagama, et ei maksta liigseid hüvitisi. Liigsed hüvitised ei ole vajalikud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks ja kujutavad endast seetõttu ühisturuga kokkusobimatut riigiabi, mis tuleb riigile tagasi maksta, ning tulevikus tuleb hüvitise väljaarvutamise parameetrid ajakohastada.

21. Kui liigse hüvitise suurus ei ületa 10 % iga-aastasest hüvitisest, võib selle üle kanda järgmisesse aastasse. Mõned üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisega seonduvad kulutused võivad aastati olulisel määral erineda, eelkõige eriinvesteeringute puhul. Sel juhul võib erandina olla teataval aastatel vajalik maksta liigseid hüvitisi üle 10 % rohkem, et tagada üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamine. Eriolukorda, kus on õigustatud üle 10 % suurema liigse hüvitise maksmine, tuleks täpsustada komisjonile esitatavas teatises. Olukorda tuleks siiski hinnata igas valdkonnas valitseva olukorra põhjal kindlaksmääratud ajavahemiku järel, mis ei tohi olla pikem kui neli aastat. Kõik nimetatud ajavahemiku lõpus kindlaks tehtud liigsed hüvitised tuleks maksta tagasi.

22. Liigseid hüvitisi võib kasutada mõne teise üldist majandushuvi pakkuva teenuse rahastamiseks, mida osutab sama ettevõtja, kuid kõnealune ülekanne tuleb ära näidata ettevõtja raamatupidamises ning seda tuleb teha vastavalt käesolevas raamistikus sätestatud, eelkõige eelnevat teatamist käsitlevatele eeskirjadele ja põhimõtetele. Liikmesriigid peavad tagama, et nimetatud ülekandeid kontrollitakse nõuetekohaselt. Kohaldada tuleb direktiivis 80/723/EMÜ sätestatud läbipaistvuseeskirju.

⁽¹⁾ Vt liidetud kohtuasju C-83/01P, C-93/01P ja C-94/01P *Chronopost SA* [2003] EKL I-6993.

23. Liigne hüvitis ei tohi jääda ettevõtja käsutusse põhjendusega, et tegemist on asutamislepingule vastava abiga (nt keskkonnaabi, tööhõiveabi või väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele — antav abi). Kui liikmesriik tahab anda sellist abi, tuleb järgida EÜ asutamislepingu artikli 88 lõikes 3 sätestatud eelneva teavitamise korda. Abi võib välja maksta alles siis, kui komisjon on selle heaks kiitnud. Kui abi on kooskõlas grupierandi määrusega, peavad olema täidetud grupierandi määruse tingimused.

4. KOMISJONI OTSUSEGA SEOTUD TINGIMUSED JA KOHUSTUSED

24. Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks⁽¹⁾, artikli 7 lõike 4 kohaselt võib komisjon lisada positiivsele otsusele tingimused, mille täitmisel võib abi lugeda ühisturuga kokkusobivaks, ja sätestada kohustused, mis võimaldavad jälgida otsuse täitmist. Üldist majandushuvi pakkuvate teenuste valdkonnas võivad tingimused ja kohustused olla vajalikud eelkõige tagamaks, et asjaomastele ettevõtjatele antav abi ei moodusta liigseid hüvitisi. Korrapärased aruanded või muud kohustused võivad olla vajalikud, kui tegemist on üldist majandushuvi pakkuva teenusega seotud konkreetse olukorraga.

5. RAAMISTIKU KOHALDAMINE

25. Käesolevat raamistikku kohaldatakse kuue aasta jooksul alates selle *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamise kuupäevast. Komisjon võib, pärast liikmesriikidega konsulteerimist,

teha vajalikke muudatusi enne raamistiku kehtivusaja lõppemist ühisturu arendamiseks. Nelja aasta pärast, arvestades käesoleva raamistiku avaldamise kuupäeva, viib komisjon läbi ekspertiisi, mille aluseks on faktiline teave ja komisjoni eestvõttel peamiselt liikmesriikide edastatud andmete põhjal läbiviidud ulatuslike arutelude tulemused. Ekspertiisi tulemused peavad olema kättesaadavad Euroopa Parlamendile, regioonide komiteele, majandus- ja sotsiaalkomiteele ning liikmesriikidele.

26. Komisjon kohaldab käesolevas raamistikus sätestatud abi suhtes, millest teda on teavitatud, ja teeb otsuse kõnealuse abi kohta pärast raamistiku avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas* ka juhul, kui abist teatati enne raamistiku avaldamist. Teatamata abi suhtes kohaldab komisjon:

- a) käesoleva raamistiku sätteid, kui abi on antud pärast raamistiku avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*;
- b) muudel juhtudel abi andmise ajal kehtivaid sätteid.

6. ASJAKOHASED MEETMED

27. Komisjon teeb EÜ asutamislepingu artikli 88 lõike 1 kohaselt asjakohase meetmena ettepaneku, et liikmesriigid viiksid oma kehtiva korra avalike teenuste eest hüvitise maksmiseks vastavusse käesoleva raamistikuga 18 kuu jooksul pärast raamistiku avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*. Liikmesriigid kinnitavad komisjonile ühe kuu jooksul pärast raamistiku avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*, et nad nõustuvad tehtud ettepanekuga asjakohaste meetmete kohta. Kui komisjon vastust ei saa, on komisjon seisukohal, et asjaomane liikmesriik ei ole ettepanekuga nõus.

⁽¹⁾ EÜT L 83, 27.3.1999, lk 1. Määrust on viimati muudetud 2003. aasta ühinemisaktiga.