

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

TÄISKOGU 491. ISTUNGJÄRK 10. JA 11. JUULIL 2013

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi konkurentsivõime kasutamata majanduslik potentsiaal – avalik-õiguslike äriühingute reform” (ettevalmistav arvamus)

(2013/C 327/01)

Raportöör: **Raymond HENCKS**

15. aprillil 2013 tegi Leedu asevälisminister Vytautas Leškevičius Euroopa Liidu Nõukogu tulevase eesistujariigi Leedu nimel Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ettepaneku koostada ettevalmistav arvamus järgmises küsimuses:

„ELi konkurentsivõime kasutamata majanduslik potentsiaal – avalik-õiguslike äriühingute reform”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 27. juunil 2013.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 491. istungjärgul 10.–11. juulil 2013 (10. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 170, vastu hääletas 10, erapooletuks jäi 2.

1. Taustteave

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee käesoleva ettevalmistava arvamuse eesmärk on heita valgust eripanusele, mida avalik-õiguslikud äriühingud võivad anda Euroopa Liidu konkurentsivõimesse. Arvamuse eesmärk on täpsustada selle valdkonna spetsiifilisi probleeme ELi poliitikameetmete ja institutsioonide seisukohalt.

1.2 Kõnealust arvamust tuleks käsitleda aluslepingute raamistikus, mis annab liikmesriikidele ulatusliku suvaõiguse oma üldhuviteenuste määratlemisel, korraldamisel ja rahastamisel. Lisaks kuulub aluslepingute kohaselt liikmesriikide pädevusse nende avalik-õiguslike teenuste osutamise eest vastutavate äriühingute valik ja õiguslik vorm (eraõiguslik või avalik-õiguslik äriühing või avaliku ja erasektori partnerlus) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Aluslepingud ei mõjuta mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 345 täpsustatakse, et EL jääb ettevõtjate aktsionäride avaliku või eraõigusliku iseloomu suhtes neutraalseks ja jätab liikmesriikide omandiõiguse pigem reguleerimata.

1.3 Lähtudes valdkonna analüüsist, määratletud eesmärkidest ja ülesannetest ning pikaajaliselt edendatavatest suunistest, võib ametiasutus juhtumipõhiselt otsustada pöörduda avalik-õigusliku äriühingu kui ühe oma tegevusvahendi poole.

1.4 Vastavalt komisjoni 25. juuni 1980. aasta direktiivile 80/723/EMÜ, milles käsitleti liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantssuhete läbipaistvust, on avalik-õiguslik äriühing mis tahes äriühing, kelle suhtes ametiasutused võivad otseselt või kaudselt kasutada valitsevat mõju omandiõiguse, finantsosaluse või ettevõtja suhtes kehtivate eeskirjade alusel.

Eeldatakse, et riigiasutustel on ettevõtja suhtes valitsev mõju, kui need asutused otseselt või kaudselt:

a) omavad enamust äriühingu märgitud kapitalist või

b) kontrollivad enamust äriühingu väljalastud aktsiatega seotud häälest või

c) võivad nimetada rohkem kui poole äriühingu haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani liikmetest.

1.5 Kõik Euroopa Liidu riigid on oma ajaloo jooksul asutanud avalik-õiguslikke äriühinguid, kas otse või eraõiguslike äriühingute natsionaliseerimise või munitsipaliseerimise teel. Seda on tehtud väga erinevatel põhjustel, nagu:

- välis- või sisejulgeolekuga või teatud põhikaupade ja -teenuste varustuskindlusega seotud strateegiliste eesmärkide elluviimine;
- majanduslikuks ja ühiskondlikuks eluks vajaliku infrastruktuuri rajamine;
- suurinvesteeringute mobiliseerimine (eelkõige pärast mõlemat maailmasõda);
- uute, lühiajaliselt mitte ilmtingimata tasuvate tegevuste edendamise;
- turutõrgete (loomulikud monopolid, allhanked) või eraalgatustega seotud probleemide leevendamine;
- reageerimine finants-, majandus-, sotsiaal- või keskkonnakriisidele;
- avalik-õiguslike ülesannete täitmine.

1.6 Avalik-õiguslike äriühingute tulemuslikkuse, tõhususe ja, kui asjakohane, ka reformivajaduse mõotmisel ei tohi piirduda majandustegevuse tasuvuse tavapäraste näitajatega, vaid arvesse tuleb võtta kõiki ametiasutuste poolt neile seatud eesmärgid ja ülesandeid.

1.7 Ametliku Euroopa määratluse kohaselt tähendab konkurentsivõime seda, et suudetakse jätkusuutlikult parandada oma elanike elatustaset ja tagada neile tööhõive ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kõrge tase.

1.8 Tootlikkuse osas kaotab Euroopa Liit igal aastal mõnevõrra oma osatähtsust. Aeglustumisega kaasneb konkurentsivõime halvenemine. Kõnealusele tagasiminekuks osutavad muu hulgas ebapiisav innovatsioon ning mitteküllaldased investeeringud infrastruktuuri, tehnoloogiasse ja inimkapitali.

1.9 Euroopa Liidu konkurentsivõime ja atraktiivsus sõltuvad seega investeeringutest infrastruktuuri, haridusse ja koolitusse, teadus- ja arendustegevusse, tervishoidu ja sotsiaalkaitse, keskkonnakaitse jne – need kõik on valdkonnad, kus ametiasutused saavad kasutada avalik-õiguslikke äriühinguid ühe võimaliku sekkumisvahendina.

1.10 Ent riik ning kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused ei ole loomuomaselt veatud ning avalik-õiguslike äriühingute tegevuses esineb puudusi, mis tulenevad:

- halduslikust, bürokraatlikust või „poliitilisest” järelevalvest;

— ametiasutuste vastutuse puudumisest, mis võib piirduda puhtalt finantsiliste või majanduslike eesmärkidega;

— avalik-õigusliku äriühingu kasutamisest muudel kui selle põhitegevusaladel.

1.11 Avalik-õiguslik äriühing võib moodustada osa pädeva ametiasutuse defensiivsest või ofensiivsest strateegiast:

- defensiivne, et ohjeldada kriisi mõjusid ja käituda äriühingu pankroti korral „tuletõrjuna” või päästa töökohti, viia läbi äriühingu ajutine natsionaliseerimine kuni „ostja” leidmiseni, kehtestada sanktsioone eraõigusliku ettevõtja selge rikkumise korral jne;
- ofensiivne, et edendada tööstuspoliitikat või uusi tehnoloogiaid, rakendada avaliku sektori poliitikat, seada uusi poliitilisi eesmärgid, edendada uusi eesmärgid (bioloogiline mitmekesisus, taastuvenergia, säästvale energiavarustusele üleminek), luua uus arengumudel (jätkusuutlik, kaasav).

1.12 See eeldab, et ametiasutus võtab endale vastutuse ja määratleb strateegilised suunised, andes samas äriühingu juhtkonnale ulatusliku haldusliku iseseisvuse. Siiski peab ametiasutus tagama tõelise riikliku kontrolli ja reguleerimise, mis eeldab nende avalik-õiguslike äriühingute kõigi asjaomaste poolte (sh äriühingu personaliesindajate) osalusele tuginevat juhtimist.

1.13 Üldist majandushuvi pakkuvad teenused, mida liikmesriigid osutavad oma avalik-õiguslike äriühingute kaudu, on tööstuslikud ja ärilised tegevused, mis sageli konkureerivad otseselt teiste äriühingute tegevusega.

1.14 Avalik-õiguslike äriühingute seas, kes arenevad liberaliseeritud ja konkureerivas keskkonnas, tuleks esmalt nimetada võrgutööstusi (elekter, gaas, elektrooniline side, transport, post). Alaline juurdepääs nende teenustele ning nende kvaliteetne ja taskukohane pakkumine on oluline mitte ainult eraisikute, vaid ka suure osa eraõiguslike äriühingute jaoks. Seetõttu on neil otsustav roll liikmesriigi majanduse ja ülemaailmse konkurentsivõime seisukohalt. See kehtib ka teiste valdkondade kohta, nagu audiovisuaalne meedia, elamumajandus, tervishoid ja sotsiaalhooldus, kus turutõrgete tõttu ei saa kõik inimesed ühel või teisel viisil oma põhiõigusi kasutada.

2. Ettevalmistava arvamise taotluse taust

2.1 Oma konsulteerimistaotluses kutsus tulevane eesistujariik Leedu üles asetama eelkõige rõhku avalik-õiguslike äriühingute tõhususe suurendamisele ja nende tähtsusele riigi konkurentsivõime jaoks. Eesistujariik kutsus üles viima läbi praeguse olukorra ja heade (või halbade) tavade analüüsi, mis praegu ELi tasandil puudub, ning struktuurireformi, et hinnata selliste äriühingute tõhusust majanduspoliitika koordineerimise kontekstis ja nende mõju siseturule.

2.2 Kuigi ELi seadusandlust kohaldatakse vaid avalik-õiguslike äriühingute tegevuse mõnede valdkondade suhtes (riigiabi ja üldist majandushuvi pakkuvad teenused), teeb tulevane eesistujariik Leedu avalik-õiguslike äriühingute reformi osas ettepaneku piirata Euroopa tasandi algatusi muudele kui seadusandlikele meetmetele ja mitte seada uue õigusraamistikuga seonduvaid eesmärgi. Avalik-õiguslike äriühingute võimalik erastamine peaks jääma ka edaspidi liikmesriikide ainupädevusse.

2.3 Lõpetuseks väljendab tulevane eesistujariik Leedu kahetsust, et praeguseni ei ole Euroopa Komisjoni olemasolevates ega kavandatud algatustes ega dokumentides toimunud üldist arutelu avalik-õiguslike äriühingute reformi, nende juhtimise, nende tõhususe parandamise ega nende panuse üle konkurentsivõimesse ja strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamise. Siiani on komisjon ja Euroopa Parlament keskendunud vaid kahele aspektile: riigiabi eeskirjade järgimine ning üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eeskirjad.

3. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepanekud

3.1 Komitee toetab tulevase eesistujariigi Leedu üleskutset viia ELi tasandil läbi praeguse olukorra ja heade (või halbade) tavade analüüs ning struktuurireform, et hinnata selliste äriühingute tõhusust majanduspoliitika koordineerimise kontekstis ja nende mõju siseturule.

3.2 Aluslepingutest tuleneb ELi ja liikmesriikide rangem kohustus jälgida üldist majandushuvi pakkuvate teenuste korraldust toimimist, arendades eelkõige kõnealuste teenuste tulemuslikkuse hindamise kasvavat dünaamikat. Kuni seda ei saavutata, ei saa tulemuslikkuse hindamine aidata kaasa inimeste ja majanduse vajaduste rahuldamisele riiklikul ja Euroopa Liidu tasandil.

3.3 Selline hindamine on vajalik üldist majandushuvi pakkuvate teenuste tõhususe suurendamiseks ning nende kohandamiseks inimeste ja ettevõtete muutuvatele vajadustele. Lisaks peab see andma ametiasutustele teavet, mille alusel teha võimalikult asjakohaseid valikuid. Samuti on hindamine oluline selleks, et saavutada harmooniline tasakaal nii turu ja üldhuvi kui ka majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnaalaste eesmärkide vahel.

3.4 Arvamuses „Üldhuviteenuste sõltumatu hindamine”⁽²⁾ esitas komitee konkreetsed ettepanekud, kuidas määratleda ühenduse tasandil vahetamise, kogumise, võrdlemise ja kooskõlastamise viisid. Seega tuleb Euroopa Liidul edendada selle sõltumatu hindamise dünaamikat, järgides subsidiaarsuse põhimõtet ja muudetud aluslepingutele lisatud protokollis sätestatud

põhimõtteid, töötades Euroopa tasandil dialoogis sidusrühmadega välja ühiste näitajate alusel ühtlustatud hindamismeetodi ja selle toimimise tingimused.

3.5 Kaalutlustes selle üle, kuidas avalik-õiguslikud äriühingud saaksid paremini kaasa aidata ELi majanduslikule elavdamisele ja konkurentsivõimele, on komitee eri arvamustes käsitlenud üldist majandushuvi pakkuvate Euroopa teenuste küsimust.

3.6 Alates 8. oktoobrist 2001 on olemas Euroopa äriühingu põhikirja. Alates 8. oktoobrist 2004 kasutusel olev põhikirja loob mitmes liikmesriigis tegutsevatele äriühingutele võimaluse ühineda ühenduse õiguse alusel tegutsevaks üheks äriühinguks ja kohaldada seega samu eeskirju: ühtne juhtimise ja finants-teabe avaldamise süsteem. Seda põhikirja kohaldavad äriühingud ei pea seega viima oma tegevust kooskõlla kõigi nende liikmesriikide riiklike õigusaktidega, kus neil tüürettevõtted asuvad, mis tähendab samuti nende halduskulude vähenemist.

3.7 Antud kontekstis tuleks kaaluda nn Euroopa avalik-õigusliku äriühingu põhikirja sisseviimist, nagu Euroopa Komisjon seda 2011. aastal Galileoga seoses käsitles⁽³⁾. Galileo on täna *de facto* Euroopa avalik-õiguslik äriühing.

3.8 Eelkõige võiks kaaluda Euroopa avalik-õiguslike äriühingute kasutamist suurte üleeuroopaliste infrastruktuurivõrkude puhul energia ja transpordi valdkonnas, mida aluslepingutes määratletakse ühenduse poliitikana. Kõnealused äriühingud teeksid neis valdkondades koostööd riiklike või kohalike äriühingutega, et rakendada Lissaboni lepingus sisalduvaid uusi sätteid ja pädevusi, eelkõige Euroopa Liidu energiapolitiika osas (ELi toimimise lepingu artikkel 194).

3.9 Arvamuses „Roheline raamat: „Turvalise, säästva ja konkurentsivõimelise Euroopa energiavõrgu suunas”⁽⁴⁾ soovib komitee uurimuste läbiviimist selliste üleeuroopaliste energiaalaste üldhuviteenuste otstarbekuse ja võimalikkuse kohta, mis oleksid suunatud kodanikele ja hõlmaksid ühist lähenemist hindadele, maksustamisele, finantssektori ohutusstandarditele, majandusarengule ja kliimakaitsele.

3.10 Samas rohelises raamatus toetab komisjon Euroopa gaasi ülekandesüsteemi halduri ideed, luues järk-järgult sõltumatu äriühingu, kes haldaks ühtlustatud gaasitranspordivõrku kogu Euroopas.

⁽²⁾ ELT C 162, 25.6.2008, lk 42.

⁽³⁾ Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014-2020) (SEC(2011)1446).

⁽⁴⁾ ELT C 306, 16.12.2009, lk 51.

3.11 Sellised ELi tasandi teenused võiksid teenusepakkuja õiguslikust vormist (avalik-õiguslik, eraõiguslik, avaliku ja erasektori partnerlus) sõltumata luua lisaväärtust olulistes rahvusvahelistes või riikideülestes valdkondades, nagu energiavarustuse kindlus, veevarude tagamine, bioloogilise mitmekesisuse säilitamine, õhukvaliteedi hoidmine, sise- ja välisjulgeolek jne, kui neid teenuseid saab tõhusamalt osutada Euroopa, mitte riigi või kohalikul tasandil.

3.12 Selles kontekstis toetab komitee avaliku (EL ja liikmesriigid) ja erasektori partnerlusi, et suurendada energiavarustuse kindlust ja saavutada ühendatud energiavõrkude (gaas, elekter, nafta) integreeritud juhtimine. Samuti toetab komitee avamere tuuleparkide võrgu väljaarendamist ja nende ühendamist maismaal asuva võrguga, mis võiks oluliselt vähendada tegevus- ja investeerimiskulusid ning ergutada üha enam investeerima uutesse võrguprojektidesse ⁽⁵⁾.

3.13 Iga liikmesriigi pädevuste raames, näiteks energialiikide kombineerimise küsimuses, ületavad loodusvarade majandamise ja kasutamise, tuumaenergiaga, kliimamuutustega, säästva

majandamise ja julgeolekuga tekkivad sotsiaalsed ja ühiskondlikud küsimused riikide tavapäraseid piirid ning neid saab rahuldavamalt lahendada vaid tänu üldhuvi ja asjakohaseid teenuseid puudutavale Euroopa käsitlusele.

3.14 Siinkohal võiks samuti esitada küsimuse Euroopa rakendusametite majandustegevuse kohta.

3.15 Praegu eksisteerib kuus sellist rakendusametit ⁽⁶⁾, kes koondavad ja rakendavad ajavahemikul 2007–2013 programme ligikaudu 28 miljardi euro väärtuses. Enamik neist programmidest on seotud valdkondadega, milles EL on pädev liikmesriike toetama.

3.16 Ühelt poolt võib neid rakendusameteid käsitleda komisjoni teatud ülesannete allhankijatena, mistõttu tekib küsimus, millises osas on need ametid tegelikult sõltumatud. Teiselt poolt sekkuvad nad oma ülesannete ja pädevuste raames vahetult majanduslikku ja sotsiaalsesse tegevusse. Kas see ei ole majandustegevuse ja äriühingu käsituse osas liiga kaugel Euroopa Kohtu ulatuslikust määratlusest?

Brüssel, 10. juuli 2013

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president*

Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ ELT C 128, 18.5.2010, lk 65.

⁽⁶⁾ Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet (TEN-T EA), Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet (ERCEA), Teadusuuringute Rakendusamet (REA), Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutus (EACI), Tervise- ja Tarbijaküsimuste Rakendusamet (EAHC), Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus (EACEA).