Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal

„Üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest riigipoolse hüvitise maksmise eeskirjade rakendamine (2012/21/EL ja ühenduse raamistik)“

(Omaalgatuslik arvamus)

(2017/C 345/07)

Raportöör: **Milena ANGELOVA**

Täiskogu otsus	22.9.2016
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2
	omaalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	14.6.2017
Vastuvõtmine täiskogus	6.7.2017
Täiskogu istungjärk nr	527
Hääletuse tulemus	116/0/0
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab üldist majandushuvi pakkuvate teenuste paketi rakendamist, mis toob õiguskindlust avalike teenuste osutajate jaoks. Paketiga luuakse õige tasakaal üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutajate soodustamise ja toetamise vajaduse ning võimalike konkurentsimoonutuste vältimise eesmärgi vahel. Samas väljendavad kohaliku ja piirkondliku tasandi sidusrühmad, eelkõige avaliku sektori omandis olevate üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutajad (lähtuvalt komitee uuringust, milles hinnati liikmesriikide aruandeid selle kohta, kuidas rakendatakse Euroopa Komisjoni otsust riigiabi andmise kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest „Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest“) muret selliste oluliste küsimuste pärast praegustes eeskirjades, mis loovad tarbetuid tõkkeid või õiguskindlusetust. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles võtma vajalikke meetmeid, et parandada praegusi eeskirju ja nende praktilist rakendamist, pakkuda suuniseid, luua parimate tavade kokkuvõte ning vajaduse korral uurida paketi ajakohastamise ja muutmise vajadust.

1.2. Üldist majandushuvi pakkuvate teenuste paketi rakendamist käsitlevate liikmesriikide aruannete esimest kahte lainet läbi vaadates märgib komitee murega, et need ei käsitle kokkusobivusnõuete olulist küsimust, mida komisjoni raamistikus süvitsi lahatakse.

1.3. Komitee märgib, et enamikul juhtudest tekitavad õiguskindluse puudumine või nõuete täitmisega seotud olulised kulud tõkkeid, mis takistavad põhjendamatult ametiasutustel üldist majandushuvi pakkuvate teenuste poliitikat täielikult rakendada. Sellised takistused puudutavad teravalt piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi, sest riigiabi juhtumite alast dialoogi liikmesriikide ja komisjoni vahel korraldab keskvalitsus, samas kui muudel haldustasanditel ei ole sellele protsessile otsejuurdepääsu.

1.4. Tõsiasi, et kohalikul või piirkondlikul tasandil teatatakse ainult vähestest üldist majandushuvi pakkuvatest teenustest (vastavalt eespool nimetatud uuringule), näitab, et komisjoniga otsekanalite puudumine takistab avalike teenuste nõuetekohast rahastamist. See kahandab asjaomaste ametiasutuste soovi otsust täiel määral kasutada ja hajutada selle rakendamisega seotud kahtlusi.

1.5. Komitee kutsub komisjoni üles uurima otsuse ajakohastamise ja selle kohaldamisala laiendamise võimalusi, et käsitleda järgmisi elemente.

1.5.1. Komitee soovitab komisjonil kaotada vabastuslävi ja hõlmata otsuse alla kõik üldist majandushuvi pakkuvad teenused, sõltumata iga-aastasest hüvitussummast. Selle praeguse rakendamise hoolikas uurimine tõendab, et see vähendab halduskulusid ja keerukust, millega ametiasutused muidu silmitsi seisaks, eriti kohalikul tasandil, moonutamata mingil moel konkurentsi.

1.5.2. Arvestades tööturgu ja üha probleemsemat oskuste nõudlusele mittevastavust, kutsub komitee komisjoni üles uurima võimalust laiendada otsuse kohaldamisala, et lugeda abikõlblikuks need teenused, mille eesmärk on suurendada inimeste teadmisi ja kvalifikatsiooni ning aidata neil seega oma tööväljavaateid parandada.

1.5.3. Komitee kutsub komisjoni üles hoolikalt uurima ja vahest ka muutma otsuse konkreetseid punkte, mis on ennekõike seotud järgmisega: kogu määratud hüvitise nõuetele vastavuse kindlaksmääramiseks vajaliku teabe registrite pidamise ajaline piirang; selle selgitamine, et ülesannete ajalisel piirangul ei tohiks olla olulist mõju nende uuendamisele ega laiendamisele ega töövaldkonda korraldavate teenuseosutajate kvalifitseerumisele; mõistliku kasumi arvutamise hõlpsasti kättesaadava meetodi kehtestamine; täiendavate selgituse pakkumine tootmistõhususe kasvu ettevõtjate vahel jagamise nõude käsitlemisel; paindlikuma lähenemisviisi tagamine väikeste ülekulude puhuks, mis ei ületa 10 % iga-aastasest keskmisest hüvitisest, vabastades nad parameetrite ajakohastamisest.

1.6. Komitee leiab, et täiendavalt tuleb selgitada raamistikukohaseid kokkusobivustingimusi, mis on seotud järgmisega:

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 teise lõigu kohaselt kokkusobivuse tagamise nõude täitmise alternatiivsete viiside edasine täpsustamine. Neid kasutatakse praktikas juba laialdaselt;

— selliste kohustuslike nõuete vältimine, mis võivad sekkuda riiklikku seadusandlikku menetlusse, tekitades põhjendamatuid probleeme;

— uute õigusnõuete asjakohane arvessevõtmine hangete ja kontsessioonide puhul;

— eelarvutamise metoodika kombineerimine netokulude tagantjärele arvutamise täies ulatuses kasutamisega, välja arvatud juhul, kui ametiasutus eelistab kehtestada hüvitise ühekordse maksena ülesande andmise ajal;

— hüvitise arvutamise mõlema lähenemisviisi – summaarsed netokulud ja kulude netokokkuhoid – heakskiitmine ja raamistikus nende kohta edasiste suuniste andmine, sest praegu ei sisalda see peaaegu üldse viiteid selle kohta, kuidas luua asjaomased vastupidised stsenaariumid;

— selliste eri- või ainuõiguste eristamine, mis hõlmavad eelist, mille kasumit tuleks võtta arvesse avaliku teenuse kohustuste rahastamisel, ja üldist kaetust, mis hõlmab ametisse määratud teenuseosutaja jaoks ebasoodsat olukorda;

— edasiste selgituste esitamine tasuvusnormide kohta ja liikmesriikidele eri standardite kasutamise võimaldamine ühe konkreetse standardi määramise asemel;

— nende stiimulite arvutamise alternatiivsete viiside edasine selgitamine. Kõnealuste stiimulite kasutamine ei tohiks olla siduv, arvestades selle keerukust.

1.7. Komitee märgib, et Euroopa Parlament ja nõukogu ei ole kehtestanud määrusi, millega määratakse kindlaks üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid hõlmavad põhimõtted ja tingimused, eelkõige majandus- ja rahandusvaldkonnas. Seepärast kutsub komitee komisjoni, parlamenti ja nõukogu üles uurima võimalusi, kuidas rakendada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 14 väljendatud kohustust, ilma et see piiraks liikmesriikide pädevust ja asutamislepingus sätestatud eeskirju, millele viidatakse asjaomases artiklis.

2. **Omaalgatusliku arvamuse teema**

2.1. Oma 2017. aasta tegevuskavas rõhutas komitee, kui tähtsad on üldist majandushuvi pakkuvad teenused Euroopa majandus- ja sotsiaalmudeli olulise elemendina, nagu on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 14.

2.2. Artiklis 14 kutsutakse liitu ja liikmesriike üles oma vastavate volituste piires „[hoolitsema], et niisugused teenused toimiksid põhimõtete ja tingimuste ning eelkõige majandus- ja rahandusalaste tingimuste alusel, mis võimaldavad neil täita oma ülesandeid“. Lisaks sätestatakse lepingus, et „Euroopa Parlament ja nõukogu määratlevad määruste abil nimetatud põhimõtted ja tingimused seadusandliku tavamenetluse kohaselt, ilma et see piiraks liikmesriikide pädevust kooskõlas aluslepingutega niisuguseid teenuseid osutada, tellida ja rahastada“. Seda mandaati ei ole seni konkreetsetesse seadusandlikesse algatustesse üle kantud. Seevastu on komisjon töötanud Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika alusel välja üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatava riigiabi eeskirjade laiaulatusliku paketi.

2.3. Aluslepingu riigiabi eeskirjade ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 teise lõigu kokkusobivuse tingimused on tekitanud vaidlusi pärast seda, kui Üldkohus otsustas 1997. aastal, ([1]) et hüvitist, mida antakse ettevõtjatele, kes täidavad avalike teenuste osutamise ülesannet, tuleks pidada riigiabiks. Sinnani oli üksmeelne arusaam, et üldist majandushuvi pakkuvate teenustega seotud nõudlikumatest kohustustest tulenevate lisakulude hüvitamine ei anna eelist. Euroopa Kohus muutis seda seisukohta 2001. aastal, ([2]) leides, et hüvitist võiks pidada riigiabiks ainult siis, kui see ületab lisakulud, mida kannab määratud teenuseosutaja. Lõpuks kehtestati 2003. aasta Altmarki kohtuotsusega ([3]) kriteeriumid, millele iga hüvitiskava peaks vastama, et jääda riigiabi eeskirjade kohaldamisalast välja.

2.4. Komisjon määrab kindlaks üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kokkusobivuse riigiabi eeskirjadega, järgides hoolikalt kolme sissejuhatavat Altmarki kriteeriumi. Selleks on vaja järgmist:

— avaliku teenuse kohustuste ja määratud teenuseosutajale antud konkreetse ülesande selge määratlus riikliku õigusakti kaudu;

— eelnevalt parameetrite kehtestamine hüvitise objektiivsel ja läbipaistval viisil arvutamiseks;

— hüvitis ei tohi ületada kulusid, mida tekitab avaliku teenuse osutamine, võttes arvesse vastavat sissetulekut ja mõistlikku kasumit;

— määratud teenuseosutaja tuleb valida kas

  — riigihankemenetluse teel või

  — määrates kindlaks hüvitise taseme kulude põhjal, mida kannaks hästi juhitud ja piisavalt varustatud keskmine ettevõtja teenuse osutamisel, mille kataks vastav sissetulek pluss mõistlik kasum.

2.5. 2005. aastal võttis komisjon vastu nn Monti-Kroesi paketi, mida ajakohastati 2011. aastal (nn Almunia pakett) ja mis sisaldab peamisi eeskirju üldist majandushuvi pakkuva teenuse rahastamise kohta. Pakett hõlmab komisjoni teatist ([4]) (edaspidi „raamistik“), milles sätestatakse kokkusobivustingimused üldist majandushuvi pakkuvate teenuste jaoks, ja komisjoni otsust ([5]) teavitamiskohustusest vabastamise kohta, kui konkurentsi moonutamine on vähem tõenäoline piiratud rahastamise tõttu (otsuse artikli 2 lõike 1 punktis a sätestatakse aastane künnis 15 miljonit eurot) või sotsiaalsetele vajadustele vastavate meetmete suunamine (st haiglad; tervishoid ja pikaajaline hooldus; lastehoid; juurdepääs ja taasintegreerimine tööturule; sotsiaalmajutus; haavatavate elanikkonnarühmade hooldamine ja sotsiaalne kaasamine; meresõiduühendus väikese reisijate arvuga saarte, lennujaamade ja sadamatega). Komisjon teavitas oma kavatsusest vaadata see eeskirjade pakett läbi viis aastat pärast selle jõustumist.

2.6. Osana oma „Programmist Euroopale“ on komitee eesmärk anda käesoleva omaalgatusliku arvamusega panus eelseisvasse komisjoni läbivaatamisse, vaadeldes üksikasjalikult kogemusi üldist majandushuvi pakkuvate teenuste paketi rakendamisega. Selleks tellis komitee uuringu üldist majandushuvi pakkuvate teenuste eeskirjade riigipoolsele hüvitisele kohaldamise kohta (*„Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest“*) (ülevaade, milles hinnatakse liikmesriikide aruandeid selle kohta, kuidas rakendatakse Euroopa Komisjoni otsust riigiabi andmise kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest).

([1]) Kohtuasi T-106/95.
([2]) Kohtuasi C-53/00.
([3]) Kohtuasi C-280/00.
([4]) ELT C 8, 11.1.2012, lk 15.
([5]) ELT L 7, 11.1.2012, lk 3.

2.7. Üldist majandushuvi pakkuva teenuse hüvitised mõjutavad harva konkurentsi, niikaua kui nad katavad lisakulusid, mis tekivad määratud teenuseosutajatel avaliku teenuse osutamisel. Seega tundub neile riigiabi teavitamisega seotud koormuse kehtestamine olevat ülemäära innukas samm, mis on õigustatud ainult juhtudel, kui muud osalejad võivad kannatada vaieldamatut kahju. Seevastu toimimisviisi, mis õõnestab rängalt turutingimusi, nt dumpingumüük kolmandatest riikidest või õigustatud tasemetest madalamale fikseeritud hinnad, ei käsitleta ühenduse meetmetega ühtlaselt. Seega näib üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid teavitamisest vabastava otsuse kohaldamisala laiendamine koos tõhustatud õiguskindluse ja eeskirjade rakendamise edasise paindlikkusega olevat väga oluline tagamaks, et neid olulisi teenuseid edendavaid aluslepingu sätteid nõuetekohaselt täidetakse.

3. **Otsuse ajakohastamine ja selle kohaldamisala laiendamine**

3.1. Komitee on veendunud, et otsusega luuakse õige tasakaal üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutajate edendamise ja toetamise vajaduse ja võimalike konkurentsimoonutuste vältimise eesmärgi vahel. Teavitamisest vabastamine vähendab halduskulusid ja keerukust, millega ametiasutused muidu silmitsi seisaks, eelkõige kohalikul tasandil. Et üldist majandushuvi pakkuvad teenused, mis ei kvalifitseeru otsuse alusel, on vastamisi rangemate eeskirjadega, peaksid selle kohaldamisalast välja jääma ainult juhud, mis tekitavad konkurentsi suhtes erilisi kartusi, kooskõlas eesmärgiga koondada ELi tasandil vahendeid riigiabi järelevalve jaoks. Kogemused on näidanud, et komisjon kiidab heaks ülekaaluka enamiku üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kavadest, mida ta kontrollib. Alates 2012. aastast, kui otsus ja raamistik jõustati, on ainult kolm üldist majandushuvi pakkuvate teenuste juhtumit viinud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 teise lõigu kohase süvendatud uurimismenetluseni. Kaks juhtumit hõlmasid postiteenuseid (riigiabi SA.35608 – Hellenic Post (ELTA) ja riigiabi SA.37977 – Hispaania postiettevõtja) ja üks haiglakava (riigiabi SA.19864 IRISi haiglate rahastamise kohta Brüsseli piirkonnas) Euroopa Kohtu otsuse järel, millega tühistati komisjoni kontrollimise ja heakskiitmise otsus, sest keerukus tähendas, et vaja oli ametlikku uurimist. Kõigi komisjoni uuritud juhtumite puhul mängivad juhtrolli konkurentide väited, tagades seega täieliku distsipliini, nõudmata üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kavadest süstemaatilist teavitamist. Enamgi veel, kohtupraktika ja komisjoni praktika pakuvad piisavalt suuniseid sidusrühmadele, et hinnata, kas nad saavad otsust turvaliselt kohaldada ilma vajaduseta teavitada täieliku kindluse tagamiseks üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kavadest. Komitee soovitab seetõttu komisjonil kõrvaldada vabastuslävi ja hõlmata otsuses kõik üldist majandushuvi pakkuvad teenuseid, sõltumata iga-aastasest hüvitussummast, järgides sõitjateveo hüvituskavade näidet ([6]).

3.2. Künnise kehtestamine asjaomase abi mahu järgi, mis seega käivitab teavitamise, võib olla oluline järelevalve jaoks ELi tasandil, eelkõige juhtudel, kui abi andmine hõlmab mitteläbipaistvaid viise, nagu fiskaalsed mahahindlused või kohustustest vabastused, sooduslaenud või riigi garantiid. Lisaks sätestatakse otsuses, et konkreetne tegevus võib nõuda järelevalvet konkurentsiga seotud probleemide tõttu, võimaldades seega kehtestada otsusega kohustusliku teavitamise selliste juhtumite käsitlemiseks. Igal juhul sätestatakse otsuse artikli 2 lõike 1 punktis a sätestatud praeguse künnise säilitamisega sellistel väga madalatel tasemetel ebakohane koormus ametiasutustele ilma mingisuguse nähtava eeliseta konkurentsi jõustamiseks. Seetõttu palub komitee komisjonil piirata teavitamisnõuet selliste abi vormide või konkreetsete tegevustega, mille puhul potentsiaalsed moonutused võivad nõuda lähemat uurimist, et tagada võrdsed tingimused.

3.3. Komitee kutsub komisjoni üles uurima võimalust laiendada otsuse kohaldamisala, et muuta abikõlblikuks inimeste teadmiste ja kvalifikatsioonide tõhustamisega seotud teenused ning parandada seega nende tööväljavaateid. Lisaks on vaja pakkuda selgitust eraosalust hõlmavates hallides valdkondades, kus oleksid teretulnud edasised suunised.

3.4. Otsus peaks tagama täieliku kokkusobivuse ühenduse ülimusliku õigusega ja vältima põhjendamatut koormust piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele. Konkreetsemalt nõutakse artiklis 8, et liikmesriigid hoiaksid teenuse osutamise õiguse perioodi ajal ja vähemalt kümme aastat pärast selle perioodi lõppu kättesaadavana kogu sellise teabe, mille alusel on võimalik teha kindlaks määratud hüvitise nõuetele vastavus. See eeskiri on vastuolus nõukogu määruse (EL) 2015/1589 artikliga 17, milles sätestatakse, et pärast 10aastase perioodi lõppemist ei saa mis tahes antud abi tagasi nõuda. Nagu praktika näitab, hoidub seetõttu komisjon sellisel juhul kokkusobivuse hindamisest. Sellise teabe üle kümne aasta pikkune säilitamine, millel ei ole mingit otstarvet riigiabi kontrollimise seisukohast, kujutab endast põhjendamatut koormust ametiasutuste jaoks ja sellega rikutakse aluslepingus sätestatud proportsionaalsuse ja hea halduse põhimõtteid.

([6]) ELT L 315, 3.12.2007, lk 1.

3.5. Otsuse artikli 2 lõiget 2 kohaldatakse kuni kümneks aastaks antud ülesannetele, välja arvatud nende üldist majandushuvi pakkuvate teenuste puhul, mis nõuavad pikemat perioodi õigustavaid märkimisväärseid investeeringuid. Kuigi kui komisjoni raamistikukohases praktikas tõlgendatakse seda eeskirja üldiselt nii, et sellega välditakse nimetatud ajalist piirangut ületavate ülesannete andmist, võib otsuse sõnastusest järeldada, et pikema perioodi jooksul avalikku teenust osutavad ettevõtjad võivad jääda selle kohaldamisalast välja. Komitee palub seetõttu komisjonil selgitada, et ülesannete ajalisel piirangul ei tohiks olla mingit olulist mõju nende pikendamisele või laiendamisele ega töövaldkonda korraldavate teenuseosutajate abikõlblikkusele. See küsimus on eriti tundlik avaliku sektori omandis olevate teenuseosutajate puhul, kellele on andnud ülesande nende ametiasutused, sest nende ainus otstarve on osutada kõnealust avalikku teenust.

3.6. Artikli 5 lõigetes 5, 7 ja 8, milles käsitletakse mõistlikku kasumit, tuleks esitada kergesti kättesaadav meetod selle arvutamiseks. Praegune lähenemisviis hõlmab sarnaselt raamistiku omaga meetodeid, nagu sisemine tasuvusmäär, mis osutuvad kohalike üldist majandushuvi pakkuvate teenuste jaoks liiga keeruliseks ja seega pärsivad nende kasutamist hüvitise arvutamiseks. Kasumlikkuse võrdlusaluste kehtestamine hõlmab kulukaid konsulteerimisteenuseid, mis on enamiku üldist majandushuvi pakkuvate teenuste jaoks kättesaamatud. Komitee palub komisjonil seda küsimust selgitada, sest komisjoni praktikas kiidetakse heaks otsene võrdlus seotud sektorite kasumlikkusega, tuginedes kättesaadavatele ametlikele või erasektori andmeallikatele, mida tunnustatakse laialdaselt täielikult esindavana.

3.7. Tõhususstiimuleid, kuigi neil puudub igasugune määratlus, võetakse arvesse artikli 5 lõikes 6, mis seega nõuab edasist selgitamist, eelkõige tootmistõhususe kasvu ettevõtja, liikmesriigi ja/või kasutajate vahel jagamise nõuet käsitledes. Komitee palub komisjonil hajutada kõik kahtlused selle kohta, kuidas seda nõuet tõlgendada.

3.8. Otsuse artikli 6 lõikes 2 sätestatakse, et igasugune liigne hüvitamine peaks käivitama parameetrite ajakohastamise tuleviku jaoks. Järgmisse perioodi võib siiski üle kanda hüvitise, mis ei ületa 10 % aastasest keskmisest summast. Täieliku järjekindluse huvides oleks see, kui viimati nimetatud juhul parameetreid ei ajakohastataks, vältides ümberhindamist, mis tähendaks õiguskindlusetust määratud teenuseosutajate jaoks juhtudel, mis ei mõjuta konkurentsi. Komitee soovitab komisjonil tagada paindlikuma lähenemisviisi seoses väikeste ülekuludega, mis ei ületa 10 % iga-aastasest keskmisest hüvitisest, vabastades nad parameetrite ajakohastamisest.

3.9. Vältida tuleks kohalike ja piirkondlike ametiasutuste ja seega nende tasandil osutatavate üldist majandushuvi pakkuvate teenuste mis tahes diskrimineerivat kohtlemist. Praegu peavad kohalikud ja piirkondlikud ametiasutused esitama oma taotlused, küsimused ja kahtlused oma liikmesriigi ametliku kanali kaudu, sest ainult viimane saab osaleda riigiabi andmist käsitlevas ametlikus dialoogis komisjoniga. Seega peab vastav liikmesriik võtma arvesse teavet, mille kohalikud ja piirkondlikud ametiasutused on komisjonile avaldanud. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles pidama kohalike ja piirkondlike ametiasutustega riigiabi menetluste ja küsimuste valdkonnas struktureeritumat dialoogi. Riigiabi eeskirju ja nõudeid tuleks ühtlasi kohandada erivajaduste ja -vahenditega, mis on kättesaadavad piirkondlike ja kohalike ametiasutuste jaoks, tagades seega tegelikkuses õiglase ja võrdse kohtlemise.

4. **Raamistiku kokkusobivustingimuste selgitamine**

4.1. Raamistikus sätestatakse üksikasjalikult erinevad nõuded kokkusobivuse tagamiseks kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 teise lõiguga ja selle tõlgendamise kohtupraktikaga. Kuigi raamistikus esitatakse küllaldane selgitus komisjoni kohaldatavate kriteeriumide kohta, võetakse selles sageli üleliia ettevaatlik seisukoht, mis tekitab tarbetuid probleeme ja loob teatava ebakindluse. Komisjoni praktika näitab, et mitmes valdkonnas on sellised raskused ületatud, kohaldades raamistiku pragmaatilist tõlgendust. Sellistele lahendustele eraldi viitamine suurendaks õiguskindlust ja tugevdaks tulemuslikult võrdset kohtlemist, säilitades samas põhimõtte, et iga juhtumit tuleb käsitleda selle asjaoludest lähtuvalt. Komitee soovitab seetõttu komisjonil veelgi täpsustada nõudele vastamise alternatiivseid viise, mida tema praktikas juba laialdaselt kasutatakse. Selline selgitus hajutaks palju kahtlusi, millega ametiasutused ja teenuseosutajad praegu kokku puutuvad.

4.2. Aluslepingu kohaselt kuuluvad avaliku teenuse osutamise korraldamine ja määratlemine liikmesriikide põhipädevusse. Seega võivad raamistiku punkti 13 viited tingimustele, millele üldhuviteenused/avalikud teenused peavad vastama, olla ainult kasulikuks suuniseks. Siiski võib nende viidete lisamine tekitada õiguspäraseid kartusi seoses liikmesriikide volituste võimaliku piiramisega. Liikmesriikide otsustada on selle „kvaliteedi, turvalisuse, taskukohasuse, võrdse kohtlemise, üldise kättesaadavuse ja kasutajate õiguste edendamise“ standardite üle, millele iga oluline teenus peab avalikes huvides vastama, sõltumata selle turu või pädevusega hõlmatusest. Liikmesriikidel on ühtlasi volitused otsustada

sellele vastavalt, kas nende standardite tagamine nõuab üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid/avalikku teenust. Turutingimused, olles küll väga olulised, ei saa tühistada ega piirata ametiasutuste suutlikkust kaitsta avalikku huvi. Komitee soovitab seetõttu, et komisjon piiraks siin oma meetmeid viitega oma suunavale teatisele, millega piiratakse komisjonipoolse hindamise kohaldamisala ilmse vea võimaliku olemasolu kontrollimisega, mis kokkuvõttes kuulub Euroopa Kohtu töövaldkonda.

4.3. Raamistiku punktiga 14 piiratakse põhjendamatult liikmesriikide volitusi kinnitada töövaldkond, nõudes, et nad peaksid avalikke konsultatsioone, et võtta arvesse kasutajate ja teenuseosutajate huve, riivates seega riiklikke pädevusvaldkondi, mis jäävad väljapoole komisjoni tegevusvaldkonda. Ametiasutused pööravad juba nõuetekohast tähelepanu sidusrühmade huvidele ning nende sundimine põhjendama vajadust töövaldkonna ja avalike konsultatsioonide pidamise järele või alternatiivsete vahendite kehtestamine ei ole kooskõlas aluslepingu sätete ja põhimõtetega. Komisjoni praktika näitab, et ta pöörab sellele eeskirjale vähest tähelepanu, eriti kui liikmesriigid seisavad selle jõustamisel silmitsi takistustega. Komitee teeb seetõttu ettepaneku, et komisjon sõnastaks selle punkti ümber, et vältida kohustuslikke nõudeid, mis võivad sekkuda riiklikesse seadusandlikesse menetlustesse, tekitades põhjendamatuid probleeme.

4.4. Raamistiku punkti 19 nõudes, et ülesanded vastaksid liidu riigihanke-eeskirjadele, ei võeta arvesse, et teisene õigus selles valdkonnas on pärast 2014. aasta hankepaketti põhjalikult läbi vaadatud. Riigihangete direktiivi kohaldatakse selle artikli 1 lõike 2 kohaselt ainult hankijatepoolsetele omandamistele ja sellega ei saa kehtestada siduvat korda üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele, sest need viitavad ülesannetele, mida täidab ettevõtja avaliku sektori hankija nimel. Seega läheks riigihanke õiguse kohane mis tahes nõue vastuollu seda reguleeriva direktiiviga. Ühtlasi esitatakse 2014. aasta hankepaketis esimest korda kontsessioonide eeskirjad. Oleks aga väga eksitav järeldada, et üldist majandushuvi pakkuvad teenused võiksid kuuluda selle korra alla: kontsessioonid tähendavad, et kui leping on sõlmitud, võtavad ettevõtjad enda peale kogu riski, mis on selgelt erinev üldist majandushuvi pakkuvatest teenustest, mille korral ametiasutused katavad teenuse käitamisega seotud lisakulud, viies riski seega miinimumini. Ainult juhtudel, kui ametiasutus otsustab kohaldada üldist majandushuvi pakkuvale teenusele kontsessioonilist kohtlemist, kohaldataks seda korda, kuid nendel juhtudel puuduks abi element, sest määratud teenuseosutaja kannaks kogu riski. Seega ei kohaldataks üldist majandushuvi pakkuvale teenusele ei hanke- ega kontsessioonieeskirju. Õiguslikust seisukohast saab raamistikuga liikmesriike üksnes üles kutsuda rakendama asjakohasel juhul teenuseosutajate, eriti erasektori teenuseosutajate väljavalimisel läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid, kusjuures sellele taotlusele ei lisata siduvat kohustust. Komitee palub seetõttu komisjonil vaadata läbi raamistiku punkti 19, et võtta nõuetekohaselt arvesse uusi õigusnõudeid hankimise ja kontsessioonide valdkonnas.

4.5. Kuigi raamistiku punktis 22 sätestatakse, et hüvitis võib põhineda kas eeldatavatel või tegelikult kantud kuludel ja tuludel, nõutakse komisjoni praktikas liiga sageli hüvitissummade eelnevat kindlaksmääramist. Selline arvutusmeetod, mis takistab ametiasutustel tagantjärele hüvitamist tegeliku netokulu alusel, näib olevat põhjendamatu sekkumine, mis võib viia lahendamatute probleemideni, sest kui eelnevalt arvutatud summad ei kata netokulu, satuks teenuseosutaja süstemaatilise alarahastamise olukorda. Lisaks sellele, kui ametiasutus pakub selle lünga täitmiseks täiendavat tuge, seisaks ta põhimõtteliselt silmitsi võimalike karistustega loa andmise otsuses sätestatud tingimuste rikkumise eest. Komisjoni praktika on selle ebajärjekindluse suuresti tähelepanuta jätnud, välja arvatud juhtudel, kui hageja on küsimuse tõstatanud. Kuigi näib olevat kohane kehtestada hüvitise arvutamiseks eelarvutuse metoodika, ei tohiks sellest saadud esialgsetel summadel olla siduvat iseloomu. Alles siis, kui aastatulemused on kättesaadavad, saab arvutada netokulu ja vastava hüvitise. Komitee kutsub seetõttu komisjoni üles tagama täielikku kooskõla Altmarki teise kriteeriumiga ja selle järgimist, kombineerides eelarvutamise metoodika netokulude tagantjärele arvutamise täies ulatuses kasutamisega, välja arvatud juhul, kui ametiasutus eelistab määrata hüvitise kindlaks ülesande andmise ajal.

4.6. Hüvitise arvutamise kulude netokokkuhoiu meetod põhineb eeldusel, et avaliku teenuse kohustuse puudumisel vähendab määratud teenuseosutaja oma tegevust ja seab eesmärgiks tulude suurendamise. Tavapärane kulude netokokkuhoiu meetod tähendaks, et teenuseosutaja peatab kõik kahjumit tootvad tegevused. Hüvitise summa määrab nimetatud vastupidise stsenaariumi ja teenuseosutaja tegelike tulemuste vahe. Komisjon on hiljuti pooldanud kasumlikkuse kulu lähenemisviisi, mille korral oleks vastupidine selliste tegevuste peatamine, mis takistavad ettevõtjal oma tulemusi maksimumini viimast. Hüvitis hõlmab seega mitte ainult üldist majandushuvi pakkuva teenuse lisakulusid, vaid ka vähem tõhusaid tegevusi, isegi kui need on kasumlikud. Et hüvitismakseid korrastada, on komisjonil vaja, et hüvitisest arvataks maha turu- ja mittevaralised eelised, mida teenuseosutaja kasutab. Kasumlikkuse kulu lähenemisviisi eelistamine põhjustab

tegelikke erinevusi ühtse põhimõtte rakendamisel, kahjustades seega õiguskindlust. Komitee soovitab komisjonil kiita heaks mõlemad lähenemisviisid ja pakkuda nende kohta edasisi suuniseid raamistikus, mis praegu ei sisalda peaaegu üldse viiteid selle kohta, kuidas luua asjaomased vastupidised stsenaariumid.

4.7. Kulu jaotamise meetod näib olevat kõige kohasem enamiku üldist majandushuvi pakkuvate teenuste jaoks, sest selle arvutamine põhineb avaliku teenuse kohustuse täitmise kulude ja vastavate tulude vahel. Sellele vaatamata peavad liikmesriigid, kes soovivad seda meetodit kasutada, põhjendama muidu kohustuslikuks peetava kulude netokokkuhoiu lähenemisviisi kõrvalejätmist. Et kulude netokokkuhoid hõlmab keerulist ja kulukat analüüsi, kusjuures sageli on tarvis väliseid konsultatsiooniteenuseid, soovitab komitee, et komisjon tunnustaks seda meetodit täielikult kehtivana samadel alustel nagu netokokkuhoidu, välja arvatud konkreetsete tegevuste puhul, nagu postiteenused, kus selline metoodika on kolmanda postidirektiivi kohaselt siduv.

4.8. Raamistiku punkt 32 tulu kohta sisaldab õigustatult ülemäärast kasumit, mis tuleneb eri- või ainuõigustest. Viimase aja praktikas on see aga hõlmanud universaalteenuste osutamisest saadavat kasumit, isegi kui see ei tulene sellistest õigustest, viies seega eksitavate hinnanguteni. Tuleks rõhutada, et üldine hõlmavus tähendab ebasoodsat olukorda, sest määratud teenuseosutaja on kohustatud teenindama teatavat territooriumi, sõltumata kantavatest kuludest. Seega, kui teenuseosutaja peaks osutama seda teenust kasumlikult, rikutaks aluslepingu põhimõtteid, kui sellest ülejäägist rahastataks kohustuslikul alusel muid kahjumlikke avaliku teenuse kohustusi. Komitee palub seetõttu komisjonil selgitada seda punkti ja eristada selliseid eri- või ainuõigusi, mis hõlmavad eelist, mille kasumit tuleks võtta arvesse avaliku teenuse kohustuste rahastamisel, ja üldist kaetust, mis hõlmab ametisse määratud teenuseosutaja jaoks ebasoodsat olukorda.

4.9. Seoses raamistikus ette nähtud mõistliku kasumiga tekivad mõned küsimused, mis vajavad edasist selgitamist. Kuigi raamistikus pooldatakse sisemise tasuvusmäära kasutamist, tunnustatakse seal selle meetodi kohaldamise seesmist keerulisust. Seega võrdleb komisjon tegelikult sama või seotud sektori ettevõtjaid, kasutades standardseid kasumlikkuse kriteeriume, nagu omakapitali tasuvuse näitaja või tegevuskasum. Siiski viib kindluse puudumine selles küsimuses sageli lahknevate tulemusteni. Komitee soovitab seetõttu komisjonil tunnustada kõiki standardseid ja väljakujunenud kasumlikkuse kriteeriume, selle asemel, et üks neist kohustuslikuks muuta. Komitee palub komisjonil esitada edasised selgitused kasumlikkusnormide kohta ja võimaldada eri standardite kasutamist liikmesriikidele ühe konkreetse standardi määramise asemel.

4.10. Raamistiku punktide 39–46 kohustuslik tõhususnõue osutub märkimisväärseks takistuseks nii sidusrühmadele kui ka ametiasutustele. Et raamistikus ei anta mingit võtit selle kohta, kuidas arvutada tõhususstiimuleid, võimaldab komisjoni praktika suuresti erinevaid hinnanguid, kahjustades õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Komitee palub seetõttu komisjonil selgitada lähemalt nende stiimulite arvutamise alternatiivseid viise. Arvestades stiimulite keerukust, ei tohiks nende kasutamine olla siduv.

Brüssel, 6. juuli 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS