

Sofja Homjakova
SA Narva Linna Arendus
Juhatuse liige

Koopia: SA nõukogu

Õiguslik analüüs

Teema: kas SA Narva Linna Arendus on vähese tähtsusega riigiabi saja Komisjoni määruse (EL) 2023/2831 valguses

Komisjoni määruse (EL) 2023/2831 kohaselt võib vähese tähtsusega abi saada ükskõik milline ettevõtja, olenemata selle õiguslikust vormist ja rahastamisviisist, tingimusel et tegemist on majandustegevusega tegeleva üksusega. Artikli 2 lõige 1 määratleb ettevõtja kui üksuse, mis tegeleb majandustegevusega, sõltumata õiguslikust vormist või omandistruktuurist.

Komisjoni määruse (EL) 2023/2831 kohaselt võib vähese tähtsusega abi saada ükskõik milline ettevõtja, olenemata selle õiguslikust vormist ja rahastamisviisist, tingimusel et tegemist on majandustegevusega tegeleva üksusega. Artikli 1 lõige 1 kohaselt kohaldatakse käesolevat määrust mis tahes majandusvaldkonna ettevõtjatele antava abi suhtes.

Seega vähese tähtsusega abi defineerimisel on väga oluline tuvastada eespool nimetatud mõiste „majandusvaldkonna ettevõtjate“ sisu.

Määruse preambul (punkt 4) selgitab, et majandustegevusega tegelevaks ettevõtjaks loetakse igasugune füüsilisest või juriidilisest isikust üksus, sõltumata selle õiguslikust vormist ja rahastamisviisist, kui ta osaleb turul. See võib hõlmata nii eraõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke üksusi, kui nad tegelevad kaupade või teenuste pakkumisega konkurentsitingimustes.

Sellest lähtudes hõlmab majandustegevus tegevusi, mille raames pakutakse kaupu või teenuseid turul tasu eest. Kui tegevus toimub turul, kus eksisteerib konkurents või on võimalik konkurents, on tegemist majandustegevusega.

Lähtudes sellest, kui isiku tegevus toimub ilma konkurentsi ja turuelementideta, näiteks sotsiaalteenused, mida osutatakse täielikult avaliku rahastamise toel, ei loeta seda majandustegevuseks.

Euroopa Kohus on otsustanud, et kui avalik-õiguslik üksus tegeleb majandustegevusega, siis seda üksust tuleb käsitada "ettevõtjana" riigiabi reeglite tähenduses (vt näiteks C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze vs. Cassa di Risparmio di Firenze jt).

Seega hõlmab mõiste "majandustegevus" kõiki tegevusi, mille eesmärk on kaupade või teenuste pakkumine turul, olenemata pakkuja õiguslikust vormist või rahastamisviisist.

Sihtasutuse Narva Linna Arenduse (SA) staatust vähese tähtsusega abi saajana määruse (EL) 2023/2831 kontekstis saab analüüsida, tuginedes sihtasutuse põhikirjalistele eesmärkidele ja üldistele olemustele.

1. Sihtasutuse üldine olemus.

Sihtasutus Narva Linna Arendus (registrikood 90003812) on asutatud 12. mail 2010. aastal Narva linna poolt. Sihtasutuse eesmärkideks on Narva linna piirkonna elukeskkonna kvaliteedi tõstmine ning soodsate tingimuste loomine ettevõtluse arenguks Narva linna haldusterritooriumil. Seda saavutatakse sihtasutuse omandis või kasutuses oleva kinnisvara ja maa-alade arendamise kaudu linnaelanike huvides.

Sihtasutuste seaduse § 1 lg. 1 defineerib, et sihtasutus on eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks.

Sihtasutus on eraõiguslik juriidiline isik, mille eesmärk ei ole majandustegevuse kaudu tulu teenimine, vaid põhikirjaliste eesmärkide saavutamine. Siiski võib sihtasutus tegeleda majandustegevusega, kui see on vajalik tema põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks.

2. Majandustegevuse mõiste

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MsÜS) § 3 lõike 1 kohaselt on majandustegevus iga iseseisvalt teostatav, tulu saamise eesmärgiga ja püsiv tegevus, mis ei ole seadusega keelatud.

MsÜS § 3 lõige 1 ei kehtesta määrusest erisusi. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt loetakse üksust ettevõtjaks, kui ta tegeleb kaupade või teenuste pakumisega turul (C-41/90 Höfner ja Elser).

Sellest lähtuvalt on majandustegevuse põhikomponendid järgmised:

- Kaupade või teenuste müük turul, ehk tegevus peab toimuma turul, kus on konkurents või selle tekkimise võimalus.
- Tulu saamine, ehk tegevuse eesmärgiks peab olema rahaline kasu.
- Püsiv tegevus, ehk tegevus ja selle eesmärgid peavad olema jätkusuutlikud ja püsivad.

SA Narva Linna Arenduse puhul on tegevus suunatud avaliku infrastruktuuri arendamisele ja ei vasta turutingimustel tegutsemise kriteeriumidele.

3. SA Narva Linna Arendus tegevuse eesmärgid ja vara

Sihtasutuse põhikirjas sätestatud põhimõtted ja eesmärgid (nt punktid 1.8.1–1.8.19) viitavad sellele, et sihtasutuse tegevus on suunatud Narva linna haldusfunktsioonide toetamisele, avalike teenuste pakkumisele ning infrastruktuuri arendamisele linnaelanike heaolu tõstmiseks. Need eesmärgid keskenduvad selgelt avalike huvide teenimisele, mitte turul konkurentsi kaudu kasumi teenimisele.

Põhikirja punkt 1.8.20 täpsustab, et sihtasutus toimib täielikult avaliku rahastuse toel, kasutades selleks linna- ja riigieelarvest eraldatud vahendeid ning annetusi. Seega ei rahastata sihtasutuse tegevust turumajandusest saadava tuluga, vaid avalikest vahenditest, mis on suunatud selgete avalike eesmärkide täitmisele.

Põhikirja punkt 2.1 kirjeldab sihtasutuse vara moodustumist, milleks on:

- Asutajate või kolmandate isikute tasutud tagastamatud annetused.
- Sihtasutuse majandustegevusest saadud tulud.
- Muud seadusega lubatud allikad.

Põhikirja punktid 2.3 ja 2.4 rõhutavad, et vara kasutamise ja käsutamise põhimõtted on selgelt suunatud sihtasutuse avalike eesmärkide täitmisele. Otsused vara haldamisel peavad olema motiveeritud, läbipaistvad ja kooskõlas sihtasutuse eesmärkidega. Samuti on välistatud vara kasutamine isiklikuks kasuks või selliste eesmärkide saavutamiseks, mis ei seonu sihtasutuse põhikirjaliste sihtidega.

Põhikirjas määratletud eesmärgid, sealhulgas keskkonnakaitse, koostöö arendamine avaliku ja erasektori vahel, teadlikkuse tõstmine ning infrastruktuuri haldamine, kinnitavad, et sihtasutus on loodud avaliku kasu teenimiseks. Nendest eesmärkidest lähtudes ei ole sihtasutuse tegevus suunatud konkurentsitingimustes tulu teenimisele, vaid avalike huvide kaitsmisele ja arendamisele.

4. Sihtasutuse olemus määruse valguses

Sihtasutus Narva Linna Arenduse (SA) staatust vähese tähtsusega abi saajana määruse (EL) 2023/2831 kontekstis tuleb hinnata sihtasutuse põhikirjaliste eesmärkide ja tegevuste alusel, kuna sihtasutuse tegevused ja rahastamisallikad viitavad sellele, et sihtasutus ei tegutse majandustegevuse raamistikus turutingimustel. SA on linna omanduses ja linna eelarvest rahastatud, tegutsedes kohaliku omavalitsuse eesmärkide saavutamiseks, mitte turukonkurentsis osalemiseks.

Ehitustegevused ja infrastruktuuri arendamine (nt spordi- ja kultuurirajatised, terviserajad) on rahastatud linna ja riigi sihtotstarbeliste toetustega ning ei loo otsest konkurentsielist

turul. Kuigi sihtasutus võib teenida teatud määral tulu (nt jõusaali kasutustasud, jalgrattarent), ei ole see põhikirjaline ega peamine tegevusala, vaid toetav või juhuslik tegevus avaliku teenuse osutamisel. Tulu on enamasti suunatud sihtasutuse põhitegevuse (avalike huvide) edendamiseks, mitte kasumi teenimiseks või jaotamiseks.

Seega ei kvalifitseeru Sihtasutus Narva Linna Arendus vähese tähtsusega abi subjektiks, kuna sihtasutuse põhikirjalised eesmärgid ja tegevused ei ole suunatud majandustegevusele turutingimustel.

- Sihtasutuse põhikirjalised eesmärgid ja tegevused ei ole suunatud majandustegevusele turutingimustel

Sihtasutuse põhikirja punktid (nt 1.8.1–1.8.19) näitavad, et sihtasutuse eesmärk on linna haldusfunktsioonide toetamine, avalike teenuste ja infrastruktuuri arendamine Narva linna elanike heaolu tõstmiseks.

Põhikirja eesmärgid, nagu keskkonnakaitse, teadlikkuse tõstmine, koostöö arendamine avaliku ja erasektoriga ning infrastruktuuri haldamine, teenivad avalikke huve ja ei ole suunatud kasumi teenimisele.

- SA on linna omanduses ja linna eelarvest rahastatud, tegutsedes kohaliku omavalitsuse eesmärkide saavutamiseks, mitte turukonkurentsisis osalemiseks.

Ehitustegevused ja infrastruktuuri arendamine (nt spordi- ja kultuurirajatised, terviserajad) on rahastatud linna ja riigi sihtotstarbeliste toetustega ning ei loo otsest konkurentsieelist turul.

- Kuigi sihtasutus võib teenida teatud määral tulu (nt jõusaali kasutustasud, jalgrattarent), ei ole see põhikirjaline ega peamine tegevusala, vaid toetav või juhuslik tegevus avaliku teenuse osutamisel.

Tulu on enamasti suunatud sihtasutuse põhitegevuse (avalike huvide) edendamiseks, mitte kasumi teenimiseks või jaotamiseks.

- Linna rahastatud ehitusprojektid, näiteks tervise- ja spordirajatiste arendamine, ei konkureeri turul kaupade või teenuste pakkumisega, vaid on suunatud avalike teenuste pakkumisele ja linnakodanike elukvaliteedi parandamisele.
- Põhikirja punkt 1.8.20 selgitab, et sihtasutus tegutseb täielikult rahastuse (linna- ja riigieelarve vahendid, annetused) arvelt. See tähendab, et sihtasutuse tegevust ei rahastata turult saadava tuluga, vaid avalikest vahenditest, mis on sihtotstarbelised ja suunatud avalike eesmärkide saavutamisele.

Kuna sihtasutuse tegevus sõltub riigi või linna sihtotstarbelistest toetustest ja annetustest, puudub tal iseseisev motiveeritud majandustegevus turul konkurentsisis osalemiseks.

- SA eesmärk ei ole ise turul osalemine ega tuluteenimine, vaid avaliku huvi teenimine rahastuse abil. Põhikirja punkt 1.8.20 rõhutab, et tegevused on otseselt seotud avalike ülesannete täitmisega ja rahastuse suunamisega Narva linna elanike hübanguks.

Sihtasutus ei oma tegevuste kaudu turu struktuuri mõjutavat majandustegevust. Näiteks terviseradade arendamine, infrastruktuuri rajamine või ürituste korraldamine ei ole kommertstegevus, vaid avaliku teenuse osutamine, mille eesmärk on parandada elukvaliteeti.

- Toetused ja annetused on määratud täitma konkreetseid eesmärke, mis on avalikus huvis, mitte majandusliku kasu teenimiseks.

Toetuste kasutamine sihtotstarbeliste projektide finantseerimiseks (nt spordirajatiste rajamine või keskkonnakaitse tegevused) tähendab, et sihtasutus ei saa neid vahendeid vabalt kasutada majandustegevuseks või konkurentsieelise saavutamiseks turul.

Euroopa Kohus on ka määratlenud, et määruse mõttes üksuse tegevus ei ole majandustegevus, kui see on rahastatud avalikest vahenditest ja suunatud avalike huvide teenimisele (nt C-318/05 Komisjoni vs Saksamaa juhtum).

Kokkuvõte

Sihtasutus Narva Linna Arendus ei kvalifitseeru vähese tähtsusega abi subjektiks, kuna:

- Tema põhikirjaline eesmärk on avaliku teenuse osutamine, mitte kaupade või teenuste pakkumine turul.
- Linna rahastatud projektid on suunatud avalikele huvidele, mitte majandustegevusele konkurentsiturul.
- Sihtasutuse tulu on juhuslik ja suunatud sihtasutuse põhitegevuse toetamisele, mitte majandusliku kasu teenimisele.

Seetõttu ei saa SA Narva Linna Arendust käsitleda vähese tähtsusega abi saajana määruse (EL) 2023/2831 tähenduses.

Andrei Matvejev
vandeadvokaat