

Juhised riigiabi analüüsi tegemiseks

riigi- või munitsipaalomandis oleva kinnisvara võõrandamise ja kasutusse andmise tehingute puhul

1. Sissejuhatus

Käesolev juhend selgitab riigiabi mõistet ning annab juhised riigiabi analüüsi tegemiseks riigi või munitsipaalomandis oleva kinnisvara kasutusse andmise või võõrandamise (edaspidi *kinnisvara tehingud*) korral.

Juhendi eesmärk on juhtida tähelepanu riigiabi andmise üldisele keelule ning sellest tingitud vajadusele koostada enne tehinguid riigiabi analüüs.

Riigiabi nõuded ja põhimõtted tulenevad Euroopa Liidu õigusest. Analüüs peab lähtuma [riigiabi mõiste teatisest](#) ning arvestama konkreetse tehingu asjaolusid.

Juhend annab ülevaate riigiabi tunnustustest, nende tähendusest ning analüüsi tegemise käigust.

Juhend on abivahendiks eelkõige kohalike omavalitsuse üksuste (KOV) kinnisvara tehinguid ettevalmistavatele spetsialistidele.

Samuti abistab juhend riigiasutuste ning teiste kinnisvara tehingute ettevalmistamisel osalevate asutuste spetsialiste. Teemade tutvustamisel on teksti lisatud täpsemat teavet pakkuvaid viiteid ja näiteid.

Juhend keskendub riigiabi analüüsiks soovitude ja näidete andmisele. Kuivõrd riigiabi esinemine sõltub iga tehingu konkreetsetest asjaoludest, teeb lõpliku järelduse tehingu eest vastutav asutus.

Dokumendi koostasid Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna riigiabi spetsialistid.

2. Kinnisvara tehingud

Juhendis vaatluse alla võetud toimingud on riigivara kasutusse andmine ja riigivara võõrandamine riigivaraseaduse (RVS) alusel, sh §-des 14 ja 29 nimetatud ning neile sarnased tehingud juhul, kui tehingu hind ei vasta turutingimustele. RVS § 18 lõige 2 käsitleb riigivara kasutamiseks andmist tasuta või turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest ning § 33 riigivara võõrandamist tasuta või alla hariliku väärtuse (edaspidi koos *kinnisvara tehingud*).

Riigiabi reeglid kohalduvad üksnes abimeetmetele, mis sisaldavad otseselt või kaudselt riigi vahendeid, sealhulgas riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse, riigi sihtasutuste jne poolt antud toetusi (edaspidi koos *riigi kinnisvara*). Seetõttu kehtivad juhendis antud soovitusel samaväärselt munitsipaalvara kohta.

Kinnisvara tehingute puhul võib madalama hinna arvelt säästetud raha osutada kinnistu omandajale antud riigiabiks. Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELTL) artikli 107 lõikes 1 sätestatud üldise riigiabi andmise keelu tõttu peab enne kinnisvara tehingute sõlmimist läbi viima riigiabi analüüsi, et vältida keelu rikkumist.

Juhendis on vaatluse all avalikus omandis oleva kinnisvara turuhinnast madalama tasu eest või tasuta kasutada andmine ja võõrandamine

3. Lühidalt riigiabist

Riigiabi temaatika on peamiselt reguleeritud Euroopa Liidu otsekohalduvate õigusaktidega, vaid väike osa reeglitest (s.o Eesti siseriiklikud protseduurireeglid) on sätestatud ka konkurentsiseaduse 6. peatükis. Seetõttu tuleb riigivaraga ja KOV varaga tehingute tegemisel kohaldada lisaks RVS-le ning KOV haldusaktidele Euroopa Liidu (EL) õigust.

Kui ettevõtja hoiab kulusid kokku või saab muul moel eelise tänu avaliku sektori asutuse tegevusele, on tegemist riigiabiga

Riigiabi võib hõlmata rahalist abi, maksusoodustusi, subsiidiume, riigivara kasutamist või võõrandamist, avalik-õiguslikke hankelepinguid või koormistest vabastamist vmt. Riigiabi andmise eesmärgiks on enamasti turutõrgete kõrvaldamine, majandustegevuse soodustamine, teatud sektorite nt rohetehnoloogia toetamine või piirkondliku arengu soodustamine. Euroopa Liidus reguleeritakse riigiabi andmist rangelt, et tagada õiglane konkurents siseturul ning vältida ebaasat konkurentsi ja turu liigset moonutamist.

Valesti kujundatud riigiabi meede võib põhjustada ebaõiglast konkurentsi, moonutada turgu ja kahjustada teiste ettevõtjate võimalusi. Seetõttu on oluline riigiabi andmise läbipaistvus ja motiveeritus ühiskondlikest eesmärkidest. Riigiabi eesmärgiks on tasakaalustada majanduslikke huve, kuid seda viisil, mis ei moonuta ega kahjusta turukonkurentsi.

3.1. Riigiabi tunnused

Riigiabi andmise keeld ning ühtlasi riigiabi tunnused on sätestatud ELTL artikkel 107 lõikes 1: „*Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.*“

ELTL-st tuleneva riigiabi mõiste lihtsamaks, läbipaistvamaks ja järjekindlamaks kohaldamiseks terves liidus andis Euroopa Komisjon (ka komisjon) välja selgitused, mis koondati [Euroopa Komisjoni teatisesse riigiabi mõiste kohta EL-i toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses](#)¹ (edaspidi *riigiabi mõiste teatis*).

Arvestades, et riigiabi mõiste on objektiivne ja õiguslik kontseptsioon, selgitab Euroopa Komisjon teatisega oma arusaamist ELTL artikli 107 lõikest 1, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus ja Üldkohus (*liidu kohtud*). Küsimustes, mida liidu kohtud ei ole käsitlenud, esitab komisjon teatises oma seisukoha, kuidas riigiabi mõistet tuleks tõlgendada².

ELTL artikkel 107 lõike 1 kohaselt on riigiabil 5 tunnust³. Riigiabi mõiste teatises on neid viite elementi põhjalikult käsitletud. Arvestades liikmesriikide soovi, esitati teatises täiendavalt selgitused seoses taristu riikliku rahastamisega.

Järgnevalt kirjeldame lühidalt riigiabi elemente.

¹ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50);

² Samas punkt 3;

³ Erialases kirjanduses võib riigiabi elementide arv olla erinev (4-6). Vahel ei nimetata ettevõtja olemasolu eraldi tunnuseks ning mõju konkurentile ja liikmesriikide kaubandusele võidakse käsitada kahe eraldi tunnuseks.

Riigiabiga on tegemist siis, kui tehingu puhul esinevad samaaegselt kõik järgmised tunnused:

- **Abi antakse ettevõtjale;**
- **Abi antakse riigi (sh KOVi) vahenditest;**
- **Ettevõtja saab eelise või soodustuse;**
- **Abi on valikuline;**
- **Abi mõjutab või võib mõjutada konkurentsi ja liikmesriikide vahelist kaubandust.**

Tunnuste tähendus on lühidalt järgmine:

- 1) abi antakse ettevõtjale: riigiabi on suunatud teatud majandusüksusele või majandustegevusele. Ettevõtjaks liigitamine sõltub üksnes selle tegevuse sisust. Tähtsust ei oma ettevõtja õiguslik vorm, kasumi teenimine, kuulumine haldusorgani koosseisu, kas kaupu teenuseid pakutakse tasu eest või tasuta. Kui üksus tegeleb nii majandustegevuse kui ka mittemajandustegevusega, on ta ettevõtja ainult majandustegevuste osas. Ettevõtjaks võib olla ka KOV vt.p 4.2.2.
- 2) abi antakse riigi vahenditest: riigiabi hõlmab meetmeid, mis kasutavad riigi või KOVi vahendeid või muul viisil avalikku raha või muid vahendeid. Mõiste „riik“ all peetakse silmas kogu avalikku sektorit sh Euroopa struktuurfondide raha, kui nende kasutamise üle otsustab liikmesriik.
- 3) ettevõtja saab eelise või soodustuse: riigiabi annab abisaajale eelise või soodustuse, mis ei ole kättesaadav teistele ettevõtetele normaalsel turutingimustel. See eelis võib olla rahaline (toetus), maksusoodustus, garanteeritud laenutingimused, soodustused ostude või müügi osas jne.
- 4) abi on valikuline: valikulisus tähendab, et abimeedet rakendatakse ainult teatud osal liikmeriigi territooriumil või on abimeede suunatud ainult teatud ettevõtjatele või teatud sektori ettevõtjatele. Abi on alati valikuline, kui selle andmiseks kasutatakse kaalutlusõigust.
- 5) abi mõjutab konkurentsi ja liikmesriikide vahelist kaubandust: Riigiabi moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu siseturul. See tähendab, et abimeetme tulemusena võib saajal olla eelis teiste ettevõtjate ees, mis võib mõjutada nende võimekust tegutseda turul. Isegi kui riigiabi ei ole tegelikult moonutav või kui selle mõju on piiratud, piisab sellest, kui meetmel on potentsiaalne mõju konkrentsile ja kaubandusele, et seda lugeda riigiabiks. Samas võib toetataval tegevusel olla vaid kohalik mõju. Viimasel juhul ei ole toetus riigiabi. Kohaliku mõju on alati vaja eraldi hinnata.

Riigiabi analüüsi tegemisel liigutakse ühelt tingimuselt järgmisele. Ühe elemendi puudumisel ei ole vajalik analüüsiga jätkata, sest riigiabi olemasoluks on nõutav kõigi tunnuste esinemine.

Kui aga ei ole võimalik teatud tunnuse olemasolu tõsikindlalt jaatada ega eitada, tuleb analüüsiga jätkata ning veenduda tulemuse õigsuses teiste elementide kaudu.

4. Riigiabi analüüs

Riigiabi analüüsi tegema asumisel leiame end sageli olukorrast, kus teatud riigiabi tunnuste olemasolu on ilmne ning seetõttu võib neist üle libiseda ja keskenduda ebaselge sisuga tunnustele.

Näiteks käesoleva juhendi objektiks olevate kinnisvara tehingute puhul ei ole vaidlust selles, et: 1) abi antakse riigi vahenditest ning 2) abi on valikuline. Järelikult tuleb analüüsis võtta tähelepanu alla kolm küsimust: 1) kas toetatav tegevus on majandustegevus, ehk kas toetust antakse ettevõtjale (riigiabi käsituse mõistes); 2) kas ettevõtja saab eelise ning 3) kas abi võib mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust või vastupidi - toetataval tegevusel on vaid kohalik mõju.

Kuna eelisega seotud asjaolusid on kinnisvara tehingute puhul hõlpsam kindlaks teha, siis alustame nendest.

4.1. Kas abisaaja saab eelise?

Tehingus osaleja ei saa eelist turutingimustel tehtavast tehingust. [Riigiabi mõiste teatise](#) alapunktis 4 kirjeldatakse, kuidas teha kindlaks tehingu vastavus turutingimustele.

Tehingu vastavust turutingimustele saab otseselt kindlaks teha, kui tegemist on riigivara avaliku enampakkumisega või muu kinnisvara tehinguga, mille ainsaks kriteeriumiks on kõrgeim hind⁴.

4.1.1. Avalik enampakkumine

RVS § 17 lg 1 p-s 1 ja § 30 lg 1 p-s 1 nähakse ette ühe võimaliku kinnisvara tehingu tegemise viisina avaliku enampakkumise korraldamine. RVS enampakkumise korraldamise sätted on kooskõlas riigiabi mõiste teatise nõuetega.

Kui kinnisvara tehing tehakse RVS § 17 lg 1 p 1 või § 30 lg 1 p 1 nimetatud tingimustel läbiviidud avaliku enampakkumise tulemusel, toimub tehing turutingimustel ja ettevõtja ei saa eelist.

Järelikult riigiabi ei anta ning edasist analüüsi ei pea tegema.

4.1.2. Kinnisvara tehing turupõhise kasutustasu või hariliku väärtuse eest valikpakkumise tulemusel või otsustuskorras

RVS § 17 lg 1 p-d 2 ja 3 sätestavad, et riigivara antakse kasutamiseks lisaks avalikule enampakkumisele (p 1) ka valikpakkumisel (p 2) ja otsustuskorras avalikku enampakkumist või valikpakkumist korraldamata (p 3).

Advokaadibüroo Triniti 2019. a [õiguslikus arvamuses](#)⁵ analüüsiti RVS eelmainitud sätteid ning arvestades Vabariigi Valitsuse 14.07.2016 määrust nr 79 „Kinnisasja kasutustasu ja hariliku

⁴ Teatise punkt 84 alapunkt ii) kohaselt saab tehingu vastavust turutingimustele otseselt kindlaks teha kui see puudutab varade, kaupade ja teenuste müüki ja ostu (või muud sellega sarnast tehingut) avatud, läbipaistva, mittediskrimineeriva ja tingimusvaba hankemenetluse kaudu. Punktis 95 täpsustatakse, et kui avaliku sektori asutused müüvad varasid, kaupu ja teenuseid, peaks ostja valimisel ainsaks asjakohaseks kriteeriumiks olema kõrgeim hind, võttes arvesse ka nõutud lepingulisi kokkuleppeid (nt müüja müügigarantiisid või muid müüjajärgseid kohustusi). Arvesse tuleb võtta üksnes usaldusväärseid ja siduvaid pakkumusi.

⁵ Rahandusministeeriumi tellimusel 2019. aasta lõpus valminud advokaadibüroo Triniti õiguslik arvamus „Riigivara võõrandamise ja kasutusele andmise riigiabi probleemistiku kohta“.

väärtuse hindamise kord, nõuded hindamisaruannetele ja nende tellimisele“ („Määrus nr 79“), jõuti järeldusele, et kinnisasjast riigivara kasutuse andmisel turupõhise kasutustasu eest ei saa ettevõtja majanduslikku eelist⁶.

Kuigi praeguseks Määrus nr 79 enam ei kehti, jõustus 18.03.2023 analoogse sisuga Vabariigi Valitsuse määrus nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“. Sarnaselt eelmisele korrale sätestatakse kehtivas määruses nõuded kinnisvara hindamisaruandele, kutselise hindaja kasutamisele ning hindamismetoodikatele.

Triniti õiguslikus arvamuses selgitatakse, et riigivara kasutusele andmine valikpakkumisel ja otsustuskorras ei täida avatud, läbipaistva, mittediskrimineeriva ja tingimusvaba pakkumismenetluse tingimust. Samas tuleneb Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni praktikast, et see ei tähenda automaatselt, et tehing ei võiks vastata turutingimustele. Turutingimuste vastavust tuleb sel juhul *ex ante* eraldi analüüsida. Antud juhul, kinnisasjast riigivara kasutusse andmisel turupõhise kasutustasu eest, tehakse riigivara kasutamiseks andmise otsuse tegemise eel hindamisaruanne või analüüs, mis määrab turupõhise kasutustasu⁷.

Kui kinnisvara antakse kasutusse valikpakkumisel või otsustuskorras, kuid turupõhise kasutustasu eest või müüakse hariliku väärtuse (turuhinna) eest, ettevõtja eelist ei saa.

Järelikult riigiabi ei anta ning edasist riigiabi analüüsi tegema ei pea.

4.1.3. Kinnisvara tehing tasuta või alla hariliku väärtuse sõltumata menetluse liigist

Kinnisvara tehing, mis sõlmitakse tasuta või alla hariliku väärtuse, annab saajale alati eelise võrreldes tehingu sõlmimisega turutingimustel.

Järelikult on riigiabi tunnustest eelise tingimus täidetud ning enne tehingu tegemist tuleb läbi viia riigiabi analüüs.

4.2. Kas abi antakse ettevõtjale ehk majandustegevuseks?

4.2.1. Üldist

Kui tehingu ettevalmistaja on kindlaks teinud, et tehing ei toimu avaliku enampakkumise korras või turutingimustel, peab alustama riigiabi analüüsi tegemisega, sest selleks hetkeks on kindlaks tehtud 3 riigiabi tunnuse esinemine: 1) abi andmine riigi vahenditest, 2) abi valikulisus ja 3) eelise andmine.

Tavapäraselt alustatakse riigiabi analüüsi majandustegevusest ehk abisaaja ettevõtjaks olemise hindamisest.

Abisaaja tegevuse (majandustegevus või mittemajandustegevus) kvalifitseerimine võib olla riigiabi analüüsi keerukamaid osasid, sest Euroopa Komisjoni õigusaktides või juhendmaterjalides ei ole esitatud majandus- või mittemajandustegevuste ammendavat loetelu või ettevõtja mõistet lahti kirjutatud piisavalt konkreetselt, et see oleks kasutatav iga kaasuse lahendamisel. Seetõttu tuleb iga tehingut eraldi hinnata arvestades konkreetseid asjaolusid ning lähtudes asjakohastest õigusallikatest, kohtulahenditest ja juhistest, sh eelpool mainitud [riigiabi mõiste](#) [teatisest](#).

⁶ Advokaadibüroo Triniti õiguslik aramus Lk 15-16, punkt A.

⁷ Vaata ka riigiabi mõiste teatise osa 4.2 (Turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise test).

Riigiabi tunnustena kasutatakse määratlemata õigusmõisted, mida sisustatakse tõlgendamise teel. EL õiguse ühetaolise kohaldamise ja ka võrdsuse põhimõtte seisukohast on vajalik, et EL õigusnorme tõlgendatakse kogu EL-is autonoomselt ja ühetaoliselt. See tähendab, et EL õiguse rakendamisel liikmesriikides ei ole lubatav – kui just liidu õiguse sättes endas ei ole otsesõnu sätestatud vastupidist – sisustada liidu õiguses kasutatud mõisteid lähtuvalt riigisisises õiguses tuntud õigusmõistetest ja -instituutidest. Järelikult tuleb EL õiguse autonoomse mõiste rakendamisel võtta aluseks Euroopa Kohtu lahend, milles on vajalikule mõistele tõlgendus antud. Kui aga mõistet ei ole veel kohtus analüüsitud, peab terminile tähenduse andmiseks kasutama muid allikaid, võttes sealjuures arvesse õigusnormi konteksti ja vastava regulatsiooniga taotletavat eesmärki.

Riigiabis kasutatavat mõistet „majandustegevus“ on liidu kohtud tõlgendanud mitmetes lahendites. Selgitamaks majandusliku ja mittemajandusliku tegevuse erinevust, on Euroopa Liidu Kohus olnud järjekindlalt seisukohal, et mis tahes tegevus, mis seisneb kaupade ja teenuste pakkumises turul, on majandustegevus⁸. Liidu kohtud on teinud mitmeid lahendeid, milles on antud hinnang konkreetsele tegevusele. Vt lisaks „[Valik kohtute seisukohti](#)“ punkt 3 „Ettevõtja olemasolu“.

Kohtute järeldus on, et abisaaja juriidiline vorm, eesmärk või asjaolu, kas üksus on loodud kasumi saamiseks, ei ole otsustavad - ainus oluline kriteerium on, kas üksus tegeleb majandustegevusega. Järelikult võivad ka KOV-d olla ettevõtjateks. Kui üksus tegeleb nii majandustegevuse kui ka mittemajandusliku tegevusega, tuleb teda lugeda ettevõtjaks ainult seoses esimesega⁹.

Kinnisvara tehingute puhul tuleb eelkõige hinnata, kas kinnisvara edasine kasutus on majandustegevus või mitte.

RVS § 33 lõikes 1 loetletakse, kellele ja milleks võib kinnisvara soodustingimustel võõrandada. Sarnased alused kehtivad kinnisvara kasutusse andmise kohta (RVS § 18 lg 2).

Nendes paragrahvides nimetatakse kinnisvara omandajatena KOV, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, MTÜ-sid ja sihtasutusi.

Tegevused, milleks vara kasutada antakse või võõrandatakse, on näiteks KOV seadusest tuleneva ülesande täitmine, kogukonna ühistegevus; ettevõtluskeskkonna arendamine; pääste-, haridus-, teadus-, kultuuri-, keele- või noorsootööga seotud ülesande täitmine või tervishoiu- või sotsiaalteenuse osutamine, hädaolukorras ülesande täitmine jt.

Kuivõrd riigiabi esinemine ei sõltu abi saaja juriidilisest vormist, vaid toetatava tegevuse sisust, on riigiabi analüüs kõigi abisaajate puhul sarnane.

Seetõttu ei anta käesolevas juhendis selgitusi iga RVS § 33 lõikes 1 nimetatud aluse kohta. Eraldi on välja toodud maa võõrandamine ettevõtluse arendamiseks ning KOVi ülesanneteks kui üldist majandushuvi pakkuvate teenuste (edaspidi ka üldmajandushuvi teenused) osutamiseks.

4.2.2. Majandus- vs mittemajandustegevus

[Riigiabi mõiste teatise](#) punkti 17 kohaselt ei kohaldata aluslepingu artikli 107 lõiget 1, kui riik¹⁰ teostab avalikku võimu. Üldjuhul ei loeta majandustegevuseks tegevusalasid, mis on

⁸ Riigiabi mõiste teatis punkt 12;

⁹ Majandustegevuse ja mittemajandustegevuse erinevust on pikemalt selgitatud riigiabi mõiste teatise 2. peatükis (punktid 6-37);

¹⁰ Riigiabis mõistetakse „riigi“ all kõiki üksuseid, kes teostavad riigi- või munitsipaalvõimu.

olemuslikult riikliku ametiasutuse eelisõiguste osa ja milles osaleb riik. Erandiks on juhud, kus asjaomane liikmesriik on otsustanud kehtestada turumehhanismid.

Näiteks on liidu kohtud tunnistanud avaliku võimu teostamiseks järgmised tegevused:

- a) sõjavägi või politsei;
- b) lennuliikluse ohutus ja lennujuhtimine;
- c) mereliikluse ohutus ja kontroll;
- d) saastevastane järelevalve;
- e) vanglakaristuste korraldamine, rahastamine ja täideviimine;
- f) riigimaa arendamine ja taaselustamine ametiasutuste poolt ning
- g) avalikel eesmärkidel kasutatavate andmete kogumine, mis toimub ettevõtjatel seaduse alusel lasuvast andmete esitamise kohustusest lähtudes.

Kui kasutusse antud või võõrandatud kinnisvara on vajalik seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks, võib olla tegemist avaliku võimu teostamise või avaliku ülesande täitmisega ning sel juhul ei ole toetatav tegevus majanduslikku laadi¹¹.

Sellisel juhul ei ole abi saaja ettevõtja. Riigiabi analüüsi ei ole vajalik jätkata.

Veel mõni näide Euroopa Komisjoni ja EFTA Kohtu praktikast mittemajandustegevuse kohta: turismi objektide teeviitade valmistamine ja paigaldamine¹²; reisijate ja pagasi turvakontroll lennujaamades¹³, munitsipaallasteaiad¹⁴.

Lisaks on [riigiabi mõiste teatises](#) selgitatud majandustegevuse esinemist sotsiaalkindlustuses; tervishoius; hariduses ja teadustegevuses ning kultuuri edendamisel ja kultuuripärandi säilitamise puhul sh looduskaitstes.

Näiteks kogukonna ühistegevuseks tasuta saadud kinnistu ei pruugi olla riigiabi, kui maatükk on vajalik kultuuri edendamist või säilitamist toetavateks tegevusteks, mis on üldsusele tasuta, sest see täidab puhtalt sotsiaalset ja kultuurilist eesmärki, mis on olemuselt mittemajanduslik.

¹¹ Näiteks nõustuti [Euroopa Kohtu lahendis kohtuasjas C-138/11 Compass-Datenbank p 40](#) et ettevõtjatega seotud andmete kogumine, mis toimub ettevõtjatel seaduse alusel lasuva andmete esitamise kohustuse alusel, ja sellega seotud sunni rakendamine kuuluvad avaliku võimu teostamise alla. Seetõttu ei kujuta selline tegevus endast majandustegevust.

¹² First, with regard to the criterion of economic activity, if the activities are not carried out in exchange for remuneration, the activity does not constitute an economic activity. Therefore, State aid is not involved. Activities through which the State fulfils a genuine public task and responsibility are not of an economic nature and in general fall outside the scope of State aid rules. The financing of non-income generating tourism facilities built in the interest of the general public and open and equally accessible, may well fall outside the scope of Article 107(1) TFEU. Euroopa Komisjoni Konkurentsi Direktoraadi (DG COMP) vastus Leedu küsimusele 2017. aastal.

¹³ Security checks at airports, e.g. on passengers, cabin baggage and hold baggage for access to the restricted area of an airport, are in principle part of activities necessary to safeguard civil aviation against acts of unlawful interference and, as such, constitute public remit activities (see also point 35 of the Aviation Guidelines). Airport operators can, therefore, receive public funding for this activity without this constituting State aid, provided the principle of non-discrimination is respected and it is ensured that overcompensation is prevented. This is irrespective of whether the airport operator carries out the security checks itself (with its own staff) or whether it hires a private security firm and pays for their services (again, ensuring that no overcompensation at the level of the security firm takes place) DG COMP vastus Rootsi küsimusele 2018. aastal;

¹⁴ EFTA Kohtu lahend E-5/07 EFTA, "Vaidlustatud otsuses on tuvastatud, et ca 80% munitsipaallasteaedade kuludest kaetakse riigi rahast ning osutatava teenuse tegelike kulude ja nende eest vanemate poolt makstud tasu vahel puudub seos. Kostja võttis arvesse ka seda, et omavalitsustel on seadusest tulenev kohustus tagada, et nende elanike jaoks oleks piisavalt kohti koolikohustuslikust eest noorematele lastele ning et Norra lasteaedadel oleks oluline sotsiaalne, kultuuriline, hariduslik ja pedagoogiline eesmärk."

Kui kultuuriobjekti külastajad või tegevuses osalejad peavad maksma tasu, mis katab vaid väikese osa tegelikest kuludest, ei muuda see tegevust ettevõtluseks¹⁵.

Seejuures ei ole määrav kas tegevust viib ellu riik/KOV või on avaliku ülesande täitmine tehtud ülesandeks eraõiguslikule isikule¹⁶.

Viimase näiteks võib tuua sihtasutused, mittetulundusühingud, avalik-õiguslikud isikud, kes täidavad avalikke ülesandeid riigi/KOV asemel ning on saanud avaliku ülesande täitmiseks halduskoostöö seaduse või mõnel muul alusel.

Majandustegevuseks ei peeta ka neid toiminguid, mis on avaliku ülesande täitmiseks vajalikud või sellega seotud¹⁷.

Näiteks leidis Euroopa Kohus kohtuasjas C-687/17 P TenderNed, et hangete avaldamise ning pakkumuste esitamise elektroonilise platvormi loomine on vajalik riigi kohustuse – hangete elektroonilise ja läbipaistva menetluse korraldamine – täitmiseks¹⁸. Seetõttu ei ole ka elektroonilise platvormi loomine majandustegevus, kuigi sarnase teenuse pakkumine turul on tavapärase ettevõtlus.

Erialases kirjanduses on tegevuste seotust illustreeritud järgmise näitega - passi või raha väljastamine on riigi eesõigus. Riik võib aga otsustada trükkida passid ise või osta see teenus sisse. Kellelgi ei oleks kahtlust, et töövõtja liigitatakse ettevõtjaks, kuna trükkimine on majandustegevus. Seevastu passide või raha trükkimisega ei muutu riik ettevõtjaks, kuna trükitegevust selles kontekstis ei peeta majanduslikuks. Kui riigil on keelatud passe trükkida, muutub passide väljaandmise õigus kasutuks¹⁹.

Eestist toome mittemajandustegevuse näiteks EK otsuse [SA.39324](#) Eesti haiglavõrgu arengukava riiklike haiglate kohta.

Vt lisaks Triniti [õigusliku arvamuse](#) punkte 3.9 -3.19, kus on põhjalikumalt selgitatud majandus- ja mittemajandustegevuse eristamist.

Õiguslikust arvamusest toome siin esile, et juhul kui kinnisvara tehingu mõlemad pooled teostavad riigivara kasutamist või soetamist puudutavas osas avalikku võimu, siis riigiabi andmise regulatsioon ei kohaldu. Samas, kui abi saaja ehk riigivara soetaja või kasutusele võtja, sh riigiasutus, MTÜ või SA, tegutseb riigivara soetamisel või kasutusse võtmisel ettevõtjana, st pakub turul kaupu või teenuseid, olenemata kasumieesmärgist, tuleb analüüsida ülejäänud riigiabi mõiste komponentide täidetust.

Kuna RVS ei täpsusta, kas § 33 lõike 1 punktis 1 peetakse silmas üksnes kohaliku elu korraldamisega seotud ülesandeid või ka riiklikke, ei pruugi toetatav tegevus olla seotud ainult munitsipaaltegevusega, vaid ka riigi funktsioonide täitmisega. Kohalikule omavalitsusele

¹⁵ Riigiabi mõiste teatise punkt 34.

¹⁶ [Euroopa Kohtu 19. jaanuari 1994. aasta otsus kohtuasjas SAT/Eurocontrol, C-364/92, punkt 27](#);

¹⁷ Euroopa Kohtu 11. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas FENIN, C-205/03 P, punktid 25–28, 37;

¹⁸ [TenderNed lahend](#)

¹⁹ [Separability of Economic from Non-economic Activities. State Aid Uncovered by Phedon Nicolaidis. 3.12.2019](#)

pandud riiklikud ülesanded tuleb sätestada seaduses²⁰. Seega on riigi pädevusse kuuluvad, kuid KOV-i elluviidavad ülesanded sätestatud eriseadustes²¹.

Kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse (KOKS) § 6 lg 1 sätestab omavalitsuse ülesannetena korraldada elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu.

Nii nagu riiklike ülesannete puhul, on ka KOV ülesanded sätestatud lisaks KOKS-ile mitmetes eriseadustes. Näiteks kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus, sotsiaalhoolekande seadus, ehitusseadustik, planeerimisseadus, rahvatervise seadus, põhikooli- ja gümnaasiumi seadus jne. Kui toetatav tegevus on eriseadusega määratud KOV pädevusse, annab see tugeva vihje, et tegemist võib olla avaliku ülesande täitmise²², järelikult mittemajandustegevusega, kuid automaatselt ei saa seda eeldada. Vajalik on tegevuse analüüs.

Teadaolevalt jagunevad KOV-de ülesanded vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida KOV pole kohustatud täitma, kuid mida ta võib igal ajal endale täitmiseks võtta. Seadusega pole KOV-dele vabatahtlike omavalitsuslike ülesannete täitmist ette kirjutatud. Asjaolu, et seadustes ei ole vastava tegevuse tegemist KOV-le kohustuseks pandud, ei pruugi välistada tegevuse mittemajanduslikku iseloomu. Vabatahtlikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks on nt KOV eelarvest, tingimustel ja korras makstavad täiendavad sotsiaaltoetused, KOV koostöö teiste (sh välisriikide) KOV-dega, mitmesuguste kultuuriürituste korraldamine, elanikele puhkeaja veetmise võimaluste loomine, teatud struktuuriüksuse moodustamine jne.

Kui tegevuste olemuse (majandustegevus või mittemajandustegevus) osas ei olda veendunud, tuleb liikuda edasi viimase riigiabi tunnuse hindamise juurde, sest tihtipeale võib osutada hõlpsamaks hinnata tegevuse mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele (vt juhise osa 5).

4.2.3. Üldist majandushuvi pakkuvad teenused

Siiski, enne riigiabi viimase tunnuse selgitamise juurde asumist, juhime tähelepanu, et teatud KOV tegevused loetakse majandustegevuseks sõltumata sellest, et need kuuluvad KOKS § 6 lg-s 1 nimetatud ülesannete hulka. Sellisteks tegevusteks on näiteks veevarustuse ja kanalisatsiooni rajamine ja käitamine seotud tegevused, samuti jäätmehooldus, ühistransport. Elanikkonnale vajalikke, majandusliku sisuga avaliku sektori pakutavaid teenuseid nimetatakse ühise mõistega - üldist majandushuvi pakkuvad teenused. Nende puhul soovitame analüüsist loobuda, sest tegevuse majanduslik olemus on väljaspool kahtlust.

Üldist majandushuvi pakkuva teenuse mõistet on kasutatud ELi toimimise lepingu artiklis 14 ja artikli 106 lõikes 2 ning ELi toimimise lepingu protokollis nr 26, kuid seda ei ole määratletud ELi toimimise lepingus ega teiseses õiguses. Euroopa Komisjon on oma kvaliteediraamistikus täpsustanud, et

**Üldist majandushuvi pakkuv teenus on majandustegevus,
millega luuakse sellist üldist avalikku hüvet, mida ilma avaliku sektori sekkumiseta
turul ei pakutaks**

²⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.03.2010 otsus kohtuasjas 3-4-1-8-09.

²¹ Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend kättesaadav: www.fin.ee

²² [Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2014 kohtuotsus kohtuasjas 3-3-1-19-14 p 12](#); ja [Riigikohtu erikogu 16.02.2010 kohtumäärus kohtuasjas 3-3-4-1-10 p 6](#);

(või kui pakutaks, siis oleksid selle puhul teenuse objektiivne kvaliteet, ohutus ja hinnatase ning võrdse kohtlemise ja üldise kättesaadavuse põhimõtte rakendamise määr erinevad).

Kohtupraktikast tuleneb, et üldist majandushuvi pakkuvate teenuste valdkondlike liidu eeskirjade puudumisel on liikmesriikidel laialdased volitused otsustada, millised teenused võiks lugeda üldist majandushuvi pakkuvate teenuste hulka²³.

Eestis on defineeritud [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse](#) § 5 lg-s 3 elutähtsat teenust osutava ettevõtja mõiste. Selle järgi on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja ettevõtja, kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust.

Seega KOV ülesannete hulka kuuluvaid veevarustuse ja kanalisatsiooni, jäätmehoolduse ning ühistranspordi korraldamist peetakse majandustegevuseks ning neile kohalduvad üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid käsitlevad riigiabi reeglid.

Samuti ei kuulu tasu eest kasutusse antavate sotsiaalkorterite ehitamisega seotud tegevused avaliku võimu teostamise hulka, vaid on samuti üldmajandushuvi teenus²⁴.

Järelikult, kui KOV võõrandab kinnistu tasuta või alla hariliku väärtuse üldmajandushuvi teenust osutavale isikule, kohalduvad tehingule üldist majandushuvi pakkuvate teenuste riigiabi reeglid.

4.3. Maa võõrandamine KOV-le ettevõtluskeskkonna arendamiseks²⁵

Kuivõrd riigiabi on objektiivne õigusmõiste, ei arvestata selle hindamisel abi eesmärgi, vaid üksnes mõju. Järelikult tuleb vaadelda, milleks KOV omandatud maad kasutab ja mis toiminguid sellega teeb.

Tavapäraste toimingute hulka kuuluvad omandatud kinnistu maa-ala detailplaneeringu konkursi väljakuulutamise; detailplaneeringu menetluse algatamine, mis hõlmab geodeetilise alusplaani koostamist, erinevate uuringute tegemist ning nende kulude kandmist. Lisaks teeb KOV maakorralduslikke toiminguid sh moodustatakse katastriüksus(ed); korraldatakse teede, tehnovõrkude, haljastuse projekteerimine ja ehitamine ning tehnovõrkudega liitumised, kantakse teede ja torustike ehitamise kulud sh tehnovõrkudega liitumise kulud.

2014. aastal tegi Euroopa Komisjon otsuse Saksamaa maa-arenduse abimeetme suhtes²⁶. Otsuses antud seisukohti on komisjon hiljem korranud vastates liikmesriikide samalaadseid tegevusi puudutavatele küsimustele.

Kõnealuses abimeetmes toetati järgmisi KOV-i kantud kulusid: maa ettevalmistust ehitustöödeks; tänavate, tänavavalgustuse, müratõkete ja maastikukujunduse ehituskulusid; vee, elektri, gaasi ja kanalisatsiooni põhivõrguga ühendamise tasusid; olemasolevate hoonete ja varemete eemaldamiskulusid.

²³ [Euroopa Komisjoni 20.12.2011 otsus „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes“ \(2012/21/EL\) põhjenduspunkt 8.](#)

²⁴ [Komisjoni 20. detsembri 2011. a otsus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes; põhjenduspunkt 11.](#)

²⁵ RVS § 33 lõige 1 punkt 1¹.

²⁶ SA.36346 (2013/N)

Meetmes ei saanud osaleda projektid, mis hõlmasid maa-arendust eelnevalt kindlaks määratud ettevõtjate jaoks arvestades nende erivajadusi. Sama kehtis suurte jaekaupluste maa ümberehitamise kohta.

Meetmes oli ette nähtud tagasinõudeklausel olukordade jaoks, kus valitud projektid ei vastanud enam rahastamistingimustele. Samuti selleks, et nõuda tagasi mis tahes tulu, mida saadi parendatud maa müügist, võttes arvesse kantud kulusid.

Eeltoodud tingimusi arvestades leidis Euroopa Komisjon, et meede ei hõlma hoonete või muude rajatiste ehitamise ega maa ja/või hoonete haldamise või haldamise rahastamist, vaid üksnes maapinna ettevalmistamist ja selle ühendamist kommunaalteenustega (vesi, gaas, kanalisatsioon ja elekter) ning transpordivõrkudega (raudteed ja teed).

Nimetatud tegevused on Saksamaal osa avalike ülesannete täitmisest ja oma olemuselt mittemajanduslikud. Avalik-õigusliku maa arendamine ja taaselustamine kohalike omavalitsuste poolt (riiklike vahendite abil) ei ole majandustegevus, vaid osa nende avalikest ülesannetest, milleks on maa korrastamine ja järelevalve kooskõlas kohalike linna- ja ruumilise arengu planeeringutega.

Lisaks leidis komisjon, et riigi vahendite ülekandmine kohalike omavalitsuste eelarvesse maa arendusprojektide elluviimiseks kujutab endast riigisisest rahaliste vahendite ülekandmist ametiasutuste vahel ega kujuta endast seega riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

Komisjoni hinnangul välistas tagastamismehhanism toetuse saajal projektist tulu saamise. Seetõttu võis nende arendusprojektide puhul välistada eelise ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses vastutava asutuse tasandil.

Kokkuvõttes leidis komisjon, et maa arendamine ülaltoodud tingimustel ei ole majandustegevus²⁷.

Kui KOV planeerib, projekteerib ja ehitab üldsusele vajalikke rajatisi nagu avalikud teed, parklad, tänavavalgustus, kommunikatsioonid ning seda tehes ei arvestata konkreetsete ettevõtjate vajadustega, ei ole tõenäoliselt tegemist majandustegevusega.

Järelikult ei ole selliseks tegevuseks riigi kinnisvara võõrandamine või kasutusse andmine seotud KOVi majandustegevusega ning seega on üks riigiabi tunnustest täitmata.

5. Kas esineb konkurentsimoonus ning kas esineb mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele?

Riigiabi viimane element on tegevuse mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

Selle tunnuse kontrollimisel ei pea abi tegelik mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele olema tõendatud, vaid piisab tõenäosusest, et mõju võib esineda.

Liidu kohtud on leidnud, et kui ettevõtjale antud eelis tugevdab ühe ettevõteliigi positsiooni liidusiseses kaubanduses võrreldes konkureerivate ettevõtetega, eeldatakse, et nimetatud eelis

²⁷ The GRW land development scheme (case SA.36346) concerns land development that is part of the public tasks of the State and does not constitute an economic activity. This is why the transfer of funds to the local authority for carrying out such land development was considered an intra-state transfer which did not constitute State aid.

kahjustab seda kaubandust²⁸. Siiski ei saa mõju liidusisesele kaubandusele olla üksnes hüpoteetiline või oletatav.

Euroopa Komisjon on mitmel juhul leidnud, et teatavatel tegevustel on konkreetsete asjaolude tõttu **üksnes kohalik mõju** ja seetõttu ei mõjutanud need liikmesriikidevahelist kaubandust²⁹.

Abil on kohalik mõju eelkõige siis, kui

- **abisaaaja tarnib kaupu või teenuseid liikmesriigi piiratud piirkonda;**
- **tõenäoliselt ei meelita tegevus ligi kliente teistest liikmesriikidest;**
- **abisaajal ei olnud võimalik ette näha, et abi mõjutab piiriüleseid investeerimistingimusi või ettevõtete asutamist.**

Komisjoni seatud 3 kriteeriumi tõlgendamiseks soovitame tutvuda EL varasemate juhtumitega, mille kohalikku mõju on komisjon kinnitanud. Näited aitavad otsustada kas kinnisvara tehing sarnaneb nende kaasustega või mitte.

Juhtumid³⁰, mille puhul leiti, et need ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust:

- Dorsteni ujula puhul oldi seisukohal, et iga-aastane toetus selleks, et ehitada ja hoida käigus Dorsteni avalikku ujulat, mida kasutab üksnes kohalik elanikkond, ei saa mõjutada kaubandust liikmesriikide vahel;
- Iirimaa haiglate juhtumis jõuti seisukohale, et rahaline dotatsioonisüsteem, mille eesmärk on luua rajatise avalik-õiguslike haiglatele, mis on suhteliselt väikesed ja mille teenuste pakkumise suutlikkus kohalikul haiglateenuste turul on selgelt ebapiisav, ei saa ligi meelitada investeringuid või teiste liikmesriikide kliente ega saa seega mõjutada kaubandust liikmesriikide vahel;
- Tenerife teeninduspunktide puhul leiti, et kohaliku kauba autoveoga tegelevatele transpordiühingutele antud toetused ühingu liikmetele kohalike teeninduspunktide ehitamiseks ei saa mõjutada kaubavahetust liikmesriikide vahel, sest neid kasutatakse üksnes kohalikul tasandil;
- Sardiinia kohalike muuseumide puhul leiti, et selliste muuseumide projektide rahastamine, millel on piiratud kasutusala ja tagasihoidlik eelarve, ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust, sest teiste liikmesriikide kodanike peamine eesmärk piiride ületamisel ei ole nende külastamine (välja arvatud teatavad olulised ja rahvusvaheliselt tuntud muuseumid);
- Baskimaa teatritegevuse puhul oldi seisukohal, et see ei mõjuta kaubandust liikmesriikide vahel, sest tegemist oli mikro- või väikeste ettevõtjatega kohalikul tasandil ning nende tõenäoline vaatajaskond piirdus konkreetse geograafilise ja keelelise piirkonnaga, mistõttu need ei suutnud ligi meelitada piiriülest turismi;
- Riigiabi asjas, mille puhul rahastati Küprose kultuuri ja pärandi säilitamist edendavat keskust Nicosias, leidis komisjon, et keskuse kohalik iseloom ja geograafiline asukoht koos tegevuse olemusega välistavad igasuguse mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele;
- Komisjon oli seisukohal, et Kirde-Portugali keskmise ja pikaajalise psühhiaatrilise hoolduse haigla ehitamise toetamine ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust, kuna haigla voodikohtade arv on piiratud (50) ja neid kasutatakse peaaegu eranditult piirkonna elanike teenindamiseks, samuti puudub muudel üksustel huvi piirkonnas sellist teenust pakkuda;
- Riigiabi puhul, mis puudutas toetust päevalehte avaldavale kirjastusele Madeira, otsustas komisjon, et mõju kaubandusele puudub. Madeiral antakse välja vaid kaht päevalehte ning

²⁸ Riigiabi mõiste teatise punkt 190;

²⁹ Samas punkt 196;

³⁰ Viited juhtumitega seotud otsustele ja kohtulahenditele leiate [riigiabi mõiste teatise](#) punkti 197 joonealustest märkustest.

mitte kumbagi neist ei anna välja teisest liikmesriigist pärit ettevõtja. Kumbki väljaandja ei tegutse ühelgi teisel turul, kus esineks konkurentsi teisest liikmesriikidest pärit ettevõtjatega;

- Komisjon leidis, et maa müük Hollandi omavalitsuse poolt ratsutamiskoolile ei saa kaubandust kuidagi mõjutada, isegi kui müügihind on turuhinnast madalam, kuna ratsutamiskool tegutseb ilmselgelt kohalikus kontekstis.
- Kiel asutas 2011. aastal Kiel linnale kuuluva juriidilise isiku, kellele tehti ülesandeks pakkuda alustavatele ettevõtetele ja VKEdele tasuta teabe- ja nõustamisteenuseid, et suurendada Kiel-Gaardeni atraktiivsust ja majandustegevust. Kiel-Gaarden on Kiel ebasoodsas olukorras olev osa. Komisjoni hinnangul on tegevusel kohalik mõju, sest abisaaja tegevuse laad ja ulatus on puhtalt kohalik: nõustaja teenindab eranditult väga kohalikku turgu, nimelt osa Kiel linnast (Gaarden, kus elab umbes 19 000 Kieli linna 242 000-st elanikust), klientidena teenindatakse vaid väga väikeseid ettevõtteid ja neid osutab väga väike arv töötajaid³¹.
- Landgrafen-Klinik on 201 voodikohaga KOV omandis olev taastusravikliinik Alam-Saksi liidumaal. Komisjoni hinnangul puudub kliiniku toetamisel liikmesriikide vahelisele kaubandusele mõju, sest aastatepikkune riiklik rahastamine ei ole kunagi kaasa toonud olulisi investeeringuid kliiniku piirkonda või Alam-Saksi liidumaale ega tekitanud konkreetseid takistusi teisest liikmesriikidest pärit ettevõtete asutamisele. Tegelikult on Landgrafen-Klinikust 100 kilomeetri raadiuses üle 20 ortopeedia valdkonna taastusravikliiniku. See viitab sellele, et Landgrafen-Klinikule antud riiklik rahastamine ei takista sarnaseid teenuseid pakkuvate ettevõtjate turule asumist³².

Näide Eestist:

- AS-i Hoolekandeteenused reorganiseerimine. Komisjoni hinnangul osutavad abisaajad teenuseid ainult piiratud piirkondades Eesti piires ja tõenäoliselt ei meelita ligi teistes liikmesriikides elavaid kliente. Lisaks ei saa ette näha, et meetmel on piiriüleste investeeringute või asutamise tingimustele rohkem kui marginaalne mõju.

Tegevuse kohaliku mõju hindamiseks on vajalik teha analüüs, mis hõlmaks

- **tegevuse piirkonda,**
- **tarbijate päritolu,**
- **välistarbijate olemasolul nende osakaalu kogu käibest,**
- **teenuse osutamise keelt ning**
- **muid asjakohaseid näitajaid.**

Senise praktika kohaselt on Eestis peetud kohaliku mõjuga tegevusteks näiteks valla huvi- ja spordiasutuste, samuti kohalike muuseumide tegevust.

6. Analüüs peab hõlmama kõiki tegevuse tasandeid

Toetuste andmisel liigub toetus sageli ühelt tasandilt teisele. Näiteks eraldab ministeerium toetuse oma allasutusele, kes omakorda jagab selle edasi KOV-dele ja KOV omakorda lõppsaajatele. Ebaseadusliku riigiabi andmise välistamiseks tuleb analüüs teha iga toetuse saaja tasandil.

Kinnisvara tehingute puhul võib olla üks võimalikest skeemidest järgmine:

³¹ SA.33149, kättesaadav <https://competition-cases.ec.europa.eu/search>

³² SA.38035 samas.

riik võõrandab kinnistu KOV-ile; KOV arendab maad ning müüb kinnistu arendajale; arendaja jagab kinnistu väiksemateks üksusteks või hoonestab maa ning müüb kinnisvara lõppsaajale.

Riigiabi analüüs tuleb läbi viia igal tasandil ehk KOV, arendaja ja lõppsaaja ehk iga eelise saaja suhtes.

Kui riigi ja KOV vahel toimuva tehingu tegemise ajaks ei ole teada kas kinnisvara võõrandatakse edasi, tehakse analüüs esimese tehingu kohta andmete põhjal, mis on tehingu tegemise ajaks teada. Järgmise analüüsi viib läbi KOV, kui otsustatakse kinnisvara müük. Analüüs tuleb teha enne tehingu toimumist, kõigi skeemis osalejate tasandil.

KOKKUVÕTE:

- **Riigiabi ei esine turuhinnaga tehingute sõlmimisel;**
- **Muudel juhtudel peab kinnisvara tehingut ettevalmistav asutus tegema riigiabi analüüsi;**
- **Riigiabil on 5 tunnust: abi antakse ettevõtjale; abi antakse riigi (sh KOVi) vahenditest; ettevõtja saab eelise või soodustuse; abi on valikuline; abi mõjutab või võib mõjutada konkurentsi ja liikmesriikide vahelist kaubandust;**
- **Riigiabiga on tegemist siis, kui samaaegselt esinevad kõik 5 tunnust.**
- **Kui sama kinnisvaraga tehakse mitu tehingut järjest, peab enne esimest tehingut tehtav riigiabi analüüs hõlmama kõiki järgnevaid tehinguid.**