05.11.2025

Vee-ettevõtjatele antava toetuse suhe riigiabi regulatsiooniga

Seni loeti Eestis vee-ettevõtjatele nende ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse (ÜVVKS) kohasteks veemajandustegevusteks antav toetus riigiabiks ja seda anti vastavalt EK otsusele 2012/21 üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabina või siis üldhuviteenuse vähese tähtsusega abina Euroopa Komisjoni määruse alusel (1. jaanuaril 2024 jõustus uus määrus (EL) 2023/2832)[1].

Selles osas on praktika ja tõlgendus allpool selgitatud kaalutlustel muutunud ning edaspidi lähtume vee-ettevõtjatele toetuse andmisel eeldusest, et tegemist on kohaliku tegevusega, mille näol ei ole tegemist riigiabiga, kuna sel puudub piiriülest konkurentsi moonutav mõju Euroopa Liidus. Teise võimalusena, kui tuvastatakse, et see eeldus mõne konkreetse toetuse saaja puhul ei kehti, on võimalik toetust anda vastavalt Euroopa Komisjoni otsusele 2012/21.[2]

Riigiabi mõiste tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingust (ELTL), mille artikli 107 lõikes 1 on sätestatud, et „[k]ui 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.“

Riigiabi andmisega on tegemist juhul, kui täidetud on kõik eelnimetatud kumulatiivsed tingimused: 1) avalikud vahendid, ehk meetme omistatavus riigile; 2) abi annab abisaajale majandusliku eelise; 3) eelis on valikulise iseloomuga ning 4) meede kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi ning liikmesriikidevahelist kaubandust. Riigiabi on eelduslikult keelatud ja lubatud vaid otsekohalduvast liidu õigusest tulenevatel juhtudel ja tingimustel. Riigiabi mõiste mõistmisel ja tõlgendamisel lähtutakse Euroopa Kohtu praktikast ning Euroopa Komisjoni (EK) juhistest ja halduspraktikast.

Viimasel ajal on sellekohane olukord ja praktika Eestis muutunud. Nimelt anti meetmest „Kättesaadavate kvaliteetsete avalike teenuste toetuse andmise tingimused ja kord“ (Riigihalduse ministri 08.03.2023 määrus nr 14) erinevateks veetaristuinvesteeringuteks märkimisväärses summas toetust ligi paarikümnele vee-ettevõtjale, lugemata seda riigiabiks ja lähtudes seejuures liidu õiguses ja ning tõlgendus- ja halduspraktikas ette nähtud põhimõttest, et antav toetus ei ole riigiabi, kui asjaomasel tegevusel on üksnes kohalik mõju, mistõttu ei mõjuta see liikmesriikidevahelist kaubandust. Selline võimalus on vastavalt EK praktikale ette nähtud EK riigiabi mõiste teatise[3] punktides 196–198. Sama võimalust toetab ka konkreetsem

---

1 Komisjoni määrus (EL) 2023/2832, 13. detsember 2023, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele antava vähese tähtsusega abi suhtes (ELT C/2023/9701).

2 Komisjoni otsus, 20. detsember 2011 , Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes (teatavaks tehtud numbri K(2011) 9380 all) (ELT L 7, 11.1.2012, lk 3).

3 Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.7.2016, lk 1).

EK veemajandustaristu riigiabi juhis (Infrastructure analytical grid for water infrastructures),[4] mis avaldati paketis koos teiste taristute samasuguste juhistega,[5] punktides 14–16.

Lisaks on nii riigiabi mõiste teatises kui ka veemajandustaristu juhises selgitatud, et veemajandustaristu rajamise toetamisel ei pruugi olla tegemist riigiabiga, kuna tegemist on loomuliku monopoli seisundis oleva taristuga, mis ei konkureeri otseselt teiste samalaadsete taristutega või eri liiki taristutega. EK leiab, et liikmesriikidevahelise kaubanduse mõjutamine ja konkurentsi moonutamine on tavaliselt välistatud taolise taristu ehitamise puhul, kui samal ajal i) taristule ei ole tavaliselt mingit otsest konkurentsi, ii) erasektori rahastamine asjaomases sektoris ja liikmesriigis on tühine ning iii) taristu ei ole mõeldud konkreetsele ettevõtjale või sektorile valikulise eelise andmiseks, vaid toob kasu kogu ühiskonnale.[6]

On võimalik asuda seisukohale, et Eesti veemajandussektoris on käesoleval ajal eeltoodud tingimused täidetud ja vee-ettevõtjatele antavat toetust ei pea seega lugema riigiabiks. Seejuures tuleb arvestada järgmiste asjaoludega.

Eesti veemajandussektoris tegutseb vastavalt ÜVVKSile *ca* 125 vee-ettevõtjat. Need ettevõtjad omavad nii veemajandusteenuse osutamiseks vajalikku taristut (vee- ja reoveetorustikud, puhastid, pumplad) kui ühtlasi ka käitavad seda taristut, st nad on selle taristu operaatorid ja veeteenuse pakkujad. Asjaomane taristu on loomulik monopol, mille puhul ei oleks dubleerimine majanduslikult mõttekas, seega puudub otsene konkurents taristule. Peaaegu kõik sellised vee-ettevõtjad on 100% kohaliku omavalitsuste üksuste (KOV) omandis, v.a. paari erandiga. Eelkõige võib erandina mainida ASi Tallinna Vesi, milles KOV omab küll samuti enamusosalust, kuid millel on börsi kaudu ka era- ja väikeinvestoreid. See olukord on siiski erinev võrreldes varasema ajaga, mil ASis Tallinna Vesi omas olulist osalust välisinvestor. Enamik vee-ettevõtjaid tegutseb ühe KOVi territooriumil, kuid on ka piirkondlikke vee-ettevõtjaid, kes on mitme KOVi omandis ja tegutsevad vastavalt mitme KOVi territooriumil. Väiksemate vee-ettevõtjate ühinemist piirkondlikeks üksusteks toetab ka riigi poliitika.

Konkurentsiseaduse ning samuti ÜVVKS kohaselt teostab kõikide vee-ettevõtjate hinnakontrolli Konkurentsiamet selliselt, et lubatav investeeringute (reguleeritava vara) tootluse määr on alates 01.07.2025 5,61%. Taolise hinnakontrolli tulemus on võrreldav eelviidatud EK otsuse 2012/212 artiklis 5 ette nähtud lubatava mõistliku kasumi põhimõttega üldhuviteenuste jaoks riigiabi andmisel. Nii liitumistasu kui ka veeteenuse hinna määramisel võetakse Konkurentsiameti poolt kinnitatud metoodika alusel arvesse, et taristu osas on saadud tagastamatut abi. Tagastamatu abi arvestatakse varade lubatud tootlusest maha. Selliselt tagab Konkurentsiameti hinnakontrolli omalt poolt, et antava toetusega ei moonutata konkurentsi, sh piiriülest konkurentsi. Ka lubatav vähene kasum, mis osadel vee-ettevõtjatel tekib, suunatakse eelkõige tagasi veemajandustegevusse või mida mõnel pigem harvemal juhul vee-ettevõtja omanikuks olev KOV kasutab avalike ülesannete täitmiseks.

---

4 Juhise tekst (inglise keeles).
5 Taristute juhiste veebileht.
6 Vastavalt teatise punktid 211 ja 221 ning juhise punkt 6–8.

Need asjaolud toetavad seisukohta, et täidetud on riigiabi mõiste teatises märgitud ja EK halduspraktikast tulenevad eeldused selleks, et mitte lugeda vee-ettevõtjatele veetaristu rajamiseks ja parendamiseks antavat toetust riigiabiks. Selle kohta küsiti 2025. aasta kevadel eeltoodud kirjelduse alusel Rahandusministeeriumi kaudu mitteametlikult arvamust EK-lt ja EK vastas mitteametlikult, et neil asjaoludel võib lugeda kõnealused tingimused täidetuks. Taolisel mitteametlikul kinnitusel ei ole küll lõplikku siduvat jõudu, kuid see toetab samuti seisukohta, et Eesti vee-ettevõtjatele antavat toetust ei tule lugeda riigiabiks.

Riigiabi mõiste teatise punktis 197 viidatud juhtumite otsustega kaasnenud EK pressiteates[7] selgitab EK, et tema eesmärk on anda liikmesriikidele ja sidusrühmadele täiendavad suunised, et määrata kindlaks, millised juhtumid on puhtalt kohalikud ega vaja riigiabi eeskirjade kohast heakskiitu. EK üldine eesmärk on veelgi vähendada halduskoormust ametiasutustele ja ettevõtjatele ning suunata ressursid riigiabi eeskirjade jõustamisele juhtumites, mis avaldavad ühtsele turule suurimat mõju. Asjaomastel Eesti veemajanduse toetusmeetmetel võib olla vaid marginaalne mõju piiriülestele investeeringutele selles sektoris või ettevõtete asutamisele liidu ühtsel turul. Ka need eesmärgid ja põhimõtted võib lugeda seoses Eesti veemajandussektoriga täidetuks. Lisaks sellele, et tegemist on taristu kui sellisega, kujutab veetaristu endast erijuhtu – loomulikku monopoli, mille rajamine juba eelduslikult pigem ei mõjuta piiriülest konkurentsi. Samuti on vee-ettevõtja ÜVVKS § 6 kohaselt hädaolukorra seaduse tähenduses elutähtsa teenuse osutaja, kelle teenus ja toimepidevus on vaja igal juhul tagada.

Käesoleval ajal puuduvad Eesti veemajanduse valdkonnas märkimisväärsed välisinvesteeringud ning Eesti veemajanduse seisu ja arenguid hinnates ei ole ette näha taolisi investeeringuid, mis võiksid eeltoodud kaalutlusi muuta. Riigi antav toetus ei loo vee-ettevõtjatele vabu vahendeid konkureerimiseks ega mõjuta liikmesriikide vahelist kaubandust, vaid võimaldab püüelda keskkonnakaitse ja kliimaeesmärkide saavutamise poole ning vähendada vee- ja kanalisatsiooniteenuse kulusid, et hoida selle hind sotsiaalselt adekvaatsena st taskukohase hinnaga elanikkonnale.

Seoses eeltooduga tuleb siiski arvestada, et riigiabi valdkonna reguleerimine kuulub Euroopa Komisjoni otsepädevusse ning ainult Euroopa Komisjon ja lõppastmes Euroopa Kohus saab teha lõplikult siduva otsuse, kas mõni antud toetus tuleks lugeda riigiabiks või mitte ja kas antud toetus (abi) on liidu õigusega kooskõlas. Liikmesriigi (asutuste) sellekohased tõlgendused ja kinnitused, mistahes vormis need ka ei oleks, ei loo selles suhtes õiguspärast ootust ega usalduse kaitset.

---

7 Pressiteate tekst (inglise keeles).