



Õiguskantsler

Priit Jagomägi
MTÜ Emajõe Lodjaselts
lodi@lodi.ee

Teie 09.04.2020 nr

Meie 04.06.2020 nr 6-3/200957/2003283

Ettevõtja määratlus toetusmeetmete rakendamisel

Austatud Priit Jagomägi

Kirjutasite, et soovite saada KredEx SA kaudu erakorralist laenu (arenduslaenu, ettevõtjulaenu), kuid seda väljastatakse KredEx SA [erakorraliste laenuitingimuste](#) ja [väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri määruse „Ettevõtjulaenu andmise tingimused“](#) kohaselt üksnes ettevõtetele, kes on registreeritud äriregistris (äriühingutele).

Palusite õiguskantsleril hinnata, kas riigil on õigus riigiabi jagades kitsendada [Euroopa Komisjoni määruses](#) (grupierandi määrus) toodud ettevõtja mõistet (I lisa artikkel 1) ja pidada ettevõtjateks ainult äriühinguid ja FIE-sid. Teie hinnangul koheldakse nõnda äriühinguid ja FIE-sid teisiti kui ettevõtjusega tegelevaid mittetulundusühinguid (MTÜ) ja sihtasutusi. MTÜ Emajõe Lodjaselts pakub avalduse kohaselt turismilaevateenust (majandustegevus), kuid on registreeritud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris.

Täna Teid olulise küsimuse eest.

Euroopa Liidu reeglid lubavad näha sedalaadi toetusmeetmed ette vaid osale ettevõtjaist ja [põhiseaduse](#) kohaselt pole seesuguste toetuste maksmine kohustuslik. Seega on riigil toetuse tingimuste üle otsustamisel avar kaalutusruum. Ettevõtjulaenu andmist ainult äriühingutele ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Loomulikult on oluline tagada aus konkurents ning toetusmeetmete jaotamise aluste ja tehtud otsuste läbipaistvus.

Nõuded taotlejale

MTÜ Emajõe Lodjaselts tegeleb majandustegevusega. [Euroopa Liidu Toimimise Lepingu](#) (ELTL) artikli 107 lg 1 kohaselt on ettevõtja mõiste väga lai: näiteks võib ettevõtja olla ka avaliku halduse osa või mittetulunduslik üksus, kui see üksus tegeleb majandustegevusega. Kui üksus tegeleb nii majandusliku kui ka mittemajandusliku tegevusega, loetakse ta ettevõtjaks ainult seoses esimesega. Seega võib ka MTÜ olla ELTL art 107 lg 1 ja [konkurentsiseaduse](#) (KonkS § 2) tähenduses ettevõtja.

Erakorraline ettevõtjulaen on üks meede, mis on võetud Covid-19 põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ning eriolukorra lahendamiseks. Seega on need kriisimeetmed osa Eesti riigiabi kavast, mille on 1,75 miljardi euro ulatuses heaks kiitnud ka Euroopa Komisjon.

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Riigiabi peab vastama ELTL art 107 lg-s 1 sätestatud tingimustele: abisaaja peab olema ettevõtja, abi peab tulema riigilt, looma majandusliku eelise, olema valikulise iseloomuga ning mõjutama konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu siseturul. Kõiki neid kriteeriume täpsustab Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni praktika. Riigiabi andmise valikulisus on selles osas üks ELTL art 107 lg-s 1 sätestatud riigiabi tunnus, mis võimaldab senise [Euroopa Kohtu praktika](#) kohaselt eristada ettevõtjaid ka nende õiguslikust vormist lähtuvalt. Seega tohib riigiabi andmisel lähtuda abi saaja õiguslikust vormist. Riigiabi kava kohaselt on [Euroopa Komisjon sisuliselt kinnitanud](#) äriregistripõhise valiku tegemist (ettevõtuluslaenu, meede p 2.1 (2.1.5) abisaajad).

Erakorralisi laene väljastatakse Vabariigi Valitsuse määruse [„COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ette nähtud toetusmeetmete üldtingimused“](#) (edaspidi Covid-19 määrus) [ja ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse](#) (ETS) alusel.

Covid-19 määrus sätestab üksnes kriisimeetmete üldtingimused, mille kohaselt (§ 7) võidakse lisaelarve raha anda toetusena juriidilisele isikule, FIE-le või valitsusasutuse hallatavale riigiasutusele, finantsinstrumendina juriidilisele isikule ja investeringuteks antavate toetustena. Meetmete tingimuste kehtestamisel tuleb lähtuda sellest, et meetme alusel hüvitise, toetuse või finantsinstrumendi eraldamine oleks läbipaistev ja mittediskrimineeriv (Covid-19 määruse § 5). Samuti tuleb tagada sihtrühma kuuluvate isikute võrdne kohtlemine nii ühe meetme raames kui ka mitme meetme vahel.

[Määruse seletuskirja](#) kohaselt tuleb meetmete rakendamisel järgida võrdse kohtlemise põhimõtet, mille alusel peab meede olema kättesaadav kõikidele samadele tingimustele vastavatele isikutele kuni vahendite ammendumiseni. Peale selle on seletuskirjas märgitud, et meede hõlmab ka kohaliku omavalitsuse üksusi, kuivõrd ka need on juriidilised isikud.

Niisiis, kriisimeetmete üldtingimuste kohaselt on soovitud kaasata võimalikult lai ring juriidilisi isikuid, sh kohaliku omavalitsuse üksusi. Sellest võiks järeldada, et MTÜ kui juriidiline isik võiks saada toetust taotleda võrdselt teiste juriidiliste isikutega. Samas ei tähenda see siiski kõikide kriisimeetmete osas juriidiliste isikute laiema ringi kaasamist, mistõttu võidakse ettevõtuluslaenude andmisel seda ringi kitsendada.

Ettevõtuluslaenu taotlemise täpsemad tingimused on kehtestatud [väliskaubandus- ja infotehnoloogia ministri määrusega „Ettevõtuluslaenude andmise tingimused“](#). Määrus kitsendab juriidiliste isikute ringi, sätestades, et ettevõtuluslaenu võib saada üksnes äriregistrisse kantud ettevõtja (§ 1). Kuigi ettevõtja määratlemist ei ole otseselt äriühingutega piiritletud, on seda tehtud äriregistris registreerimise kaudu. Erinevalt äriühingutest on MTÜ-d kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse ([mittetulundusühingute seaduse](#) (MTÜS) § 75).

Ettevõtja mõiste sisustamine

[Äriseadustiku](#) (ÄS) kohaselt on ettevõtja tähendust piiritletud füüsilise isikuga, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsiv tegevus, ning äriühinguga (ÄS § 1). ÄS § 2 lg 1 kohaselt on äriühinguteks täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts ja tulundusühistu.

MTÜ-d ja sihtasutused ei ole äriühingud. MTÜ eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine (MTÜS § 1 lg 1). MTÜ tulu võib kasutada üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks ning MTÜ ei või jaotada kasumit oma liikmete vahel

(MTÜS § 1 lg 2). Kuigi MTÜ-de eesmärk peaks olema mittetulunduslik, tegelevad MTÜ-d vahel ka majandustegevusega.

Riigiabi andmise riigisisese protseduurireeglid on sätestatud KonkS-s (6. peatükk), millest tuleb ka riigiabi andmisel lähtuda. Ettevõtja on äriühing, füüsilisest isikust ettevõtja või muu majandus- või kutsetegevuses osalev isik või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus või ettevõtja huvides tegutsev isik (KonkS § 2 lg 1). Seega ei välista KonkS § 2 lg 1, et MTÜ-d käsitatakse ettevõtjana.

Ettevõtja ja majandustegevuse mõistete tähendust riigiabi andmisel on selgitanud [Euroopa Komisjon eraldi riigiabi mõiste teatises](#). Ettevõtjaks loetakse mis tahes isikut, kes tegeleb majandustegevusega, sõltumata tema õiguslikust vormist ja finantseerimisviisist. Majandustegevus on igasugune tegevus, mis sisaldab kaupade või teenuste pakkumist teatud kaubaturul. Sellistele tingimustele võivad tõesti vastata ka MTÜ-d.

MTÜ-del võimaldatakse ettevõtjana riigiabi saada näiteks rahandusministri [13.05.2020 määruse „COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse puhangust negatiivselt mõjutatud kaubandus- ja teenindusettevõtjate rendimaksete toetus“](#) § 8 lg 1 alusel. Toetust saab taotleda Eesti äriregistris või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreeritud kaubandus- või teenindusettevõtja.

Seega on MTÜ-del võimalik (kaubandus- ja teenindus) ettevõtjana teatud kriisimeetmetest toetust saada.

Erakorraliste laenude väljastamine ainult äriühingutele

ELTL artikli 107 lg 1 alusel on riigiabi üks tunnus valikuline iseloom, s.t see võib olla ette nähtud kindlale ettevõtjale või ettevõtjate grupile. Riigiabi valikulisus määratakse täpsemalt juba riigisisesele.

Valikulisus tähendab, et riigiabi meede peab soodustama teatud ettevõtteid või teatud kaupade tootmist, teatud ettevõtete kategooriaid või majandussektoreid. Kuigi abimeetmeid võib rakendada kõigi ettevõtjate suhtes, on need teatud ulatuses siiski selektiivsed.

Riigiabi annab teatud eelise abi saajale ning abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel.

Euroopa Komisjoni riigiabi teatise (p 121) kohaselt on praegusel juhul tegu õigusliku valikulisusega, mis tuleneb vahetult õigusnormides sätestatud kriteeriumidest meetme andmise kohta, mis on ette nähtud vaid teatud ettevõtjatele. Praegusel juhul on Eestis eelistatud just ühingu õiguslikust vormist tulenevat valikulisust.

Oma olemuselt on MTÜ isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine. [Statistikaameti ülevaate](#) kohaselt oli näiteks 2017. aastal tegutsenud majandusüksuste seas MTÜ-sid üksnes 17%, kuid äriühinguid 66%. Samuti näeb seadus äriühingutele majandustegevuses osalemiseks ette reeglid, mis tagavad kas osanike isikliku vastutuse ühingu kohustuste eest või omakapitali säilitamise kohustuse.

Seadus ei näe MTÜ-le ette kapitalinõudeid ega liikmete täiendavat isiklikku vastutust ühingu kohustuste eest. Seetõttu võib [Riigikohtu hinnangul](#) äriühing eelnimetatud nõuete täitmise kohustuse tõttu olla MTÜ-ga konkureerides halvemas olukorras.

Ettevõtluslaenude põhieesmärk on parandada kapitalile ligipääsu võimalusi, millega kaasneb positiivne mõju majandusele, regionaalarengule ja sotsiaalvaldkonnale. Statistika kohaselt on äriühingute majanduslik aktiivsus mitu korda suurem kui MTÜ-del, mistõttu on suurem ka nende mõju majandusvõimekusele. Sellest lähtudes ei ole põhjust pidada ka toetuse tingimusi meelevaldseteks.

Väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri määruses tehtud valikut –lubada ettevõtluslaene üksnes äriregistrisse kantud ettevõtjatele- ei saa pidada põhiseadusevastaseks.

Loodan, et neist selgitustest on Teile olukorra mõistmise abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Rait Sannik 693 8438
Rait.Sannik@oiguskantsler.ee