



Hr Heiki Loot
Riigikantselei
Stenbocki maja, Rahukohtu 3
15161 TALLINN

~~AK 20.02.2013–20.02.2018
Avaliku teabe seadus AVTS § 35 lg 2 p 2~~

20.02.2013 nr 6-3/13/1

Juurdepääsupiirang
tühistatud 9.11.2015
seoses vajaduse
möödumisega.

AS Estonian Air restruktureerimine ja riigiabi loa taotlemine

Austatud härra Loot

Riigi osalusega äriühingu Estonian Air majandustulemuste jätkuva halvenemise ja pankrotiohtu sattumise tõttu on Vabariigi Valitsus alates sügisest 2012 arutanud ettevõtte kolme tulevikuperspektiivi: pankrot; pankrot ja uue lennufirma asutamine; ettevõtte restruktureerimine riigiabi toel, kui Euroopa Komisjon annab selleks loa. Et ettevõtte suudaks oma majandustegevust jätkata vähemalt seni, kuni valitsus otsuse langetab, kiitis valitsus detsembris 2012 heaks äriühingule 8,3 miljoni euro suuruse laenu andmise. 14.02.2013. a toimunud nõupidamisel jõudis valitsuskabinet põhimõttelise otsuseni toetada äriühingu restruktureerimist ja taotleda selleks riigiabi andmise luba Euroopa Komisjonilt. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul on riigil ettevõtte restruktureerimiseks vaja maksta äriühingu aktsiakapitali 50 miljonit eurot. Vabariigi Valitsus on lubanud lõpliku otsuse langetada 21.02.2013. a istungil, kui valitsusele on esitatud ettevõtte lõplik restruktureerimisplaan ning valmistatud ette materjalid aktsiakapitali sissemakse tegemiseks.

Euroopa Liidu ühisturu toimimiseks ja konkurentsi moonutamise vältimiseks on Euroopa Komisjon kehtestanud ettevõtetele riigi toetuse andmisele mis tahes vormis (laenu andmine, sissemakse aktsiakapitali, maksusoodustus vmt) ranged reeglid. Riigiabi reeglite üldpõhimõte on, et enne kui ettevõttele raha või laenu anda, peab riik saama selleks Euroopa Komisjonilt loa. Kui riik on ettevõtet abistanud juba enne Euroopa Komisjoni heakskiitu ja komisjon tunnistab selle reeglite vastaseks, võib komisjon nõuda, et toetus tuleb koos intressidega riigile tagastada.

Eesti Vabariik on paigutanud aastatel 2008–2013 Estonian Airi aktsiakapitali 50,4 miljonit eurot, andnud laenu summas 8,3 miljonit eurot ning kavandab ettevõtte restruktureerimiseks lisada aktsiakapitali veel 50 miljonit eurot. Kui riik annab ettevõttele kapitali, peab too riigiabi reeglite kohaselt panustama ka omalt poolt vähemalt 40% kogufinantseerimisest. Ettevõtte omaosaluse hulka loetakse muu hulgas ka erasektorilt saadud laenud ja kapitalipaigutused. Kuna Estonian Airi omaosaluseks kvalifitseeruvad tehingud (SASi ja Cresco panus aktsiakapitali suurendamiseks, pankade antud laenud jmt) toimusid peamiselt perioodil 2009–2011, peab omaosaluse nõude täitmise hindamiseks Euroopa Komisjon hindama ka sel perioodil ettevõttesse paigutatud riigi kapitali vastavust riigiabi reeglitele. Kokku võttes võib Estonian Airi edukas restruktureerimine teoks saada üksnes siis, kui Euroopa Komisjon tunnistab perioodil 2008–2013 riigi antud abi ja ka uue kavandatava sissemakse aktsiakapitali riigiabi reeglitega kooskõlas olevaks. Kui komisjon leiab, et riigiabi reegleid on rikutud ja kohustab ettevõtet raha riigile tagastama, tähendab see ettevõtte vältimatut ja ilmselt kontrollimatut pankrotti.

Valitsuskabineti 14.02.2013. a nõupidamisele esitatud memorandumis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium samuti tõdenud, et ettevõtte restruktureerime võib teoks saada siis, kui komisjon riigi senised kapitalipaigutused riigiabi reeglitega kooskõlas olevaks tunnistab. Et positiivne otsus saada, tuleb ministeeriumi hinnangul komisjoni veenda selles, et kõik riigi eelnevad kapitalipaigutused olid ühe ja sama restruktureerimiskava osa. Riigikontroll leiab, et kui Vabariigi Valitsus kiidab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepaneku heaks, siis veendumusega, et Eesti suudab komisjoni ees kaitsta seisukohta, mille kohaselt asuti Estonian Airi

restruktureerimiskava välja töötama juba 2008. aastal ning ajavahemikult 2008–2013 on riik andnud abi selle restruktureerimiskava raames ja elluviimiseks.

Leides, et Vabariigi Valitsus võib maksumaksja raha kasutamisel võtta vaid põhjalikult läbimõeldud riske, hindas Riigikontroll, kas restruktureerimiskava ja argumendid, mis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valitsuskabinetile esitanud, annavad kindluse või vähemalt põhjuse eeldada, et Euroopa Komisjon tunnistab riigi seni antud abi ja kavandatava sissemakse riigiabi reeglitega kooskõlas olevaks. Riigikontroll ei hinnanud ettevõtte restruktureerimiskava realistlikkust (tegevus- ja finantseesmärkide saavutamise tõenäosust). Hinnangu andmiseks analüüsis Riigikontroll valitsuskabineti 14.02.2013. a nõupidamisele esitatud materjale, Euroopa Komisjoni kehtestatud riigiabi reegleid, nõupidamise memorandumis viidatud teisi lennuettevõteteid puudutavaid Euroopa Komisjoni varasemaid otsuseid ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nõustanud advokaadibüroo Allen&Overy eksperdihinnanguid. Samuti kohtus Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikega. Alljärgnev Riigikontrolli arvamus põhineb Riigikontrollile 19.02.2013. a seisuga esitatud informatsioonil.

Riigikontroll leiab, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanek Estonian Air restruktureerimiseks ja riigiabi taotlemiseks on praegusel kujul Euroopa Komisjoni ees raskesti kaitstav eelkõige järgmistel põhjustel:

1. Riik on juba teadlikult ja korduvalt rikkunud riigiabi loa taotlemise ja abi andmise reegleid.

Kui riik on seisukohal, et Estonian Airi restruktureerimine on kestnud katkematult alates aastast 2009 ja riigiabi anti juba 2009. aastal, siis oleks pidanud selleks küsima komisjonilt enne luba või vähemalt neid teavitama. Reeglite järgi (komisjoni teatis 2004/C244/02 „Ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta“) oleks riigil tulnud esitada pärast päästeabi andmist kuue kuu jooksul Euroopa Komisjonile kooskõlastamiseks Estonian Airi restruktureerimiskava. Kõik järgnevad kapitalipaigutused oleksid saanud toimuda Euroopa Komisjoni teadmisel, loal ja komisjoniga kooskõlastatud kava alusel. Riigikontrollile teadaolevalt ei taotlenud riik perioodil 2009–2012 tehtud kapitalimaksetele riigiabi luba ega esitanud komisjonile nõuetekohast restruktureerimiskava.

Vabariigi Valitsus langetas teadlikult riigiabi reeglite vastase otsuse 14.12.2012. a istungil, lubades ettevõttele päästmisabi 8,3 miljoni euro ulatuses, ilma et oleks selleks komisjonilt eelnevalt heakskiitu küsinud. Laenu andmisest teavitas riik Euroopa Komisjoni laenu esimese osamakse väljastamise päeval. Nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nõustanud advokaadibüroo kui ka Rahandusministeerium tõdevad oma ametlikus arvamusel, et päästmisabi andes rikuti selgelt riigiabi reegleid.

2. Muudatused Estonian Airi strateegias ei ole kooskõlas Euroopa Komisjoni seatud restruktureerimise põhimõtetega. Restruktureerimise üks tingimus on, et riik võib anda abi, kui raskustes ettevõtte oma tegevust koomale tõmbab. Estonian Air on aga aastast 2010 käitunud vastupidi – kasvatanud kulusid, soetanud uusi lennukeid ja üritanud ellu viia agressiivset turu hõivamise strateegiat. Riigikontroll leiab, et ELi reeglite valguses on sellist toimimist keeruline selgitada raskustes ettevõtte restruktureerimisega.

3. Väidetavalt aastal 2008 alanud ettevõtte restruktureerimine kätkeb endas vastuolusid.

Riigiabi reeglite kohaselt võib Euroopa Komisjoni loa korral anda ettevõttele päästmisabi, et võita aega restruktureerimiskava väljatöötamiseks. Kui eeldada, et ettevõtte restruktureerimine algas juba 2008. aastal, siis võib komisjonil jääda arusaamatuks, miks anti ettevõttele pea neli aastat hiljem (veel kord) päästmisabi.

Omaette küsimus on, miks on ettevõtte pärast aastaid kestnud restruktureerimist jätkuvalt päästmisabi vajavas seisundis. Riigiabi reeglite kohaselt on restruktureerimise üheks põhimõtteks töötada välja jätkusuutlik restruktureerimiskava. Kui väita, et Estonian Airi restruktureerimist alustati aastal 2008, siis ei ole komisjoni jaoks ilmselt aktsepteeritav, et neli aastat hiljem on ettevõtte

pankrotiohus. Enamasti on komisjon eeldanud, et restruktureeritav ettevõtte taastab pikaajalise elujõulisuse viie aastaga.

- 4. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nõustanud advokaadibüroo ei kinnita, et Euroopa Komisjon kiidab tõenäoliselt heaks ministeeriumi pakutud lahenduse Estonian Airi restruktureerimiseks.** Ekspertiarvamuses on öeldud, et olemasoleva ajakava ja info põhjal ei saa advokaadid anda kindlust, et komisjon restruktureerimise kavandatud kujul heaks kiidab. Nõustajad pakuvad pigem erinevaid ideid, kuidas restruktureerimiskava komisjoni ees kaitsta, kuid nendivad, et lahenduse leidmiseks tuleks võimalusi põhjalikumalt analüüsida.
- 5. Advokaadibüroo soovib teha lõplikule restruktureerimiskavale põhjaliku õigusliku ja lennundusvaldkonna spetsiifilise analüüsi, mille tulemusi saaks Vabariigi Valitsus otsuse langetamisel arvestada. Riigikontrolli käsutuses sellist analüüsi pole ja kuna lõplik restruktureerimiskava valmis alles käesoleval nädalal (18.02.2013), ei saa põhjaliku analüüsi ilmselt ka olemas olla.** Juhime tähelepanu, et ka ajal, mil valitsuskabinet langetas põhimõttelise otsuse toetada Estonian Airi restruktureerimist ja taotleda selleks riigiabi andmise luba (14.02.2013), ei olnud valitsusele esitatud restruktureerimiskava, kus oleks arvesse võetud eelnevatel aastatel ettevõttesse tehtud erasektori ja riigi kapitalipaigutusi ja analüüsitud nende käsitlemise võimalikkust restruktureerimiskava osana. Ühtlasi puudus nii õiguslik kui ka sisuline analüüs selle kohta, kas kava on Euroopa Komisjoni ees kaitstav.
- 6. Riigikontroll ei leia Euroopa Komisjoni varasematest otsustest praktikat, kus komisjon oleks Estonian Airiga samalaadsetelt tehtud riigi kapitalipaigutused ettevõtetesse tunnistanud kooskõlas olevaks riigiabi reeglitega.** Positiivsed lahendid (eelkõige Air Malta ja ČSA), millele Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikud valitsuskabineti memorandumis ja kohtumisel viitasid, ei ole Riigikontrolli hinnangul Estonian Airi olukorraga võrreldavad. Air Malta puhul küsiti ja saadi enne päästmisabi andmist Euroopa Komisjonilt luba, millele järgnes restruktureerimisabi andmine ning restruktureerimiskava õigeaegne esitamine komisjonile. ČSA puhul langetas komisjon positiivse otsuse seetõttu, et riigilt laenu saamise hetkel oli ettevõtte veel sellises majanduslikus seisus, mis oleks tal võimaldanud ka erasektorist kapitali kaasata. Mõningaid kompromisse on komisjon teinud Ottana Energia Srl (2009/730/EC) ja Varvaressos (2011/414/EU) kaasustes, kuid mõlemal juhul oli üheks määravaks põhjenduseks ettevõtete suur omaosalus restruktureerimiskava elluviimisel. Lisaks tõsteti Ottava Energia Srl riigiabi lubatavuse põhjustamisel esile ettevõtte kuulumist väike- ja keskmiste ettevõtete hulka.

Eeltoodust tulenevalt soovib Riigikontroll Vabariigi Valitsusel langetada otsus Estonian Airi tuleviku kohta pärast seda, kui on tehtud lõplikule restruktureerimiskavale põhjalik õiguslik ja lennundusvaldkondlik ekspertiis ning kaalutud, kas ettevõtte restruktureerimiseks ja riigiabi taotlemiseks on valitud kõige tõenäolisemalt Euroopa Komisjoni heakskiidu pälviv viis.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mihkel Oviir
Riigikontrolör

Tarmo Olgo 640 0712
tarmo.olgo@riigikontroll.ee

Ermo Liedemann 640 0129
ermo.liedemann@riigikontroll.ee

Koopia: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Rahandusministeerium