

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINNA KOLLEDŽ

Rahvusvaheline majandus ja ärikorraldus
Äriõigus (peaeriala)

Toomas Pihl

RIIGIABI ANDMISE KORD JA SELLE TAGASINÕUDMISE
PÕHJUSED

Lõputöö

Juhendaja: Uno Feldschmidt

Tallinn
2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1 RIIGIABI MÕISTE JA OLEMUS.....	5
1.1 Riigiabi mõiste.....	5
1.2 Riigiabi andmise positiivsed ja negatiivsed küljed.....	8
1.3 Riigiabi õiguslik areng Euroopa Liidus ja Eestis.....	9
1.4 Riigiabi andmise üldine raamistik.....	13
1.5 Horisontaalne riigiabi.....	14
1.6 Riigiabi erinevatele majandussektoritele.....	17
2 EBASEADUSLIKU RIIGIABI TAGASINÕUDMISE MENETLUS JA PRAKTIKA.....	21
2.1 Riigiabi hindamine ja tagasinõudmise menetlus.....	21
2.2 Erainvestori põhimõtte riigiabi hindamise protsessis.....	24
2.3 Uue riigiabi andmine ning teatamiskohustuse eiramine.....	26
2.4 Riigiabi andmine rakendamiskeelu vältel.....	28
2.5 Olemasoleva riigiabi ebaseaduslikkus ning abi väärkasutamine.....	30
2.6 Õiguspärane ootus ja õiguskindluse põhimõtte riigiabi tagastamisel.....	32
2.7 Tagastamise mõju.....	34
KOKKUVÕTE.....	39
KASUTATUD ALLIKAD.....	42
SUMMARY.....	46

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu üheks aluspõhimõtteks on vaba ning võrdsetele alustele tuginev turg, kus kõigil on võrdsed võimalused ning õigused. Liitudes Euroopa Liiduga (EL) võttis Eesti Vabariik sarnaselt kõigi teiste Euroopa Liidu liikmetega endale kohustuse reguleerida riigipoolsete toetuste andmist ettevõtetele.

Riigiabi on üpris levinud majanduse toetamise mooduseid, mis Euroopa Liidus on üldiselt keelatud, teisalt aga läbi mitmete erandite lubatud. Seda reguleerib artikkel 87. Seega ühelt poolt annavad need erandid võimaluse riikidel toetada ääremaid, teadust, innovatsiooni ning majandust, teisalt aga on selline õiguslik kord tekitanud üsna palju segadust ning terve hulga kohtuvaidlusi.

Enamasti seostub inimestele riigiabi mõiste läbi erinevate Euroopa Liidu toetuste. Näiteks järjekordne teedehitusprojekt või uue kultuurimaja ehitamine Euroopa Liidu rahadega.

Üpris vähe on räägitud ebaseaduslikust abist ning selle tagastamisest. Veel vähem on analüüsitud, millised on peamised põhjused, miks abimeede on osutunud ebaseaduslikuks, ning milliseid tagajärgi võib abi tagastamine kaasa tuua.

Teema on igati päevakohane ka tänu hetkel Euroopa Komisjoni uurimise all olevale Estonian Air-le. Hetkel sõltub Komisjoni otsusest, kas Estonian Air jääb tegutsema või ootab ees riigilt saadud toetuse tagastamine. Lisaks tuleb meelde paari aasta tagune juhtum, kus EAS väljastas terve hulga toetusi, olemata ise täpselt kursis toetuste andmise reeglitega. Sellised olukorrad tekitavad tõsiselt segadust ning pahameelt asjaosalistes ning tõsist kahju ettevõtluskeskkonnale.

Autor on seadnud töö eesmärgiks lahata riigiabi andmise protsessi ning analüüsida sellest lähtuvalt millised on peamised põhjused, miks abimeetmed osutuvad ebaseaduslikuks.

Sellest lähtuvalt on püstitatud väiksemaid uurimisülesandeid. Esimeses etapis plaanib autor lahti mõtestada riigiabi mõiste ning selle arengu Euroopa Liidus. Lisaks pööratakse tähelepanu ka riigiabi eranditele ning riigiabi andmise üldisele raamistikule.

Teises etapis keskendub autor riigiabi hindamisele ning tagasinõudmise menetlusele.

Tutvustatakse peamisi põhimõtteid, mida kasutab Euroopa Komisjon riigiabi juhtumite hindamisel. Autor kategoriseerib rikkumised lähtuvalt iseloomust, ning mõtestab need lahti kasutades Komisjoni otsuseid ja Euroopa Kohtu praktikat. Teise osa lõpetuseks vaadeldakse abi tagasinõudmise protsessi ning praktikat.

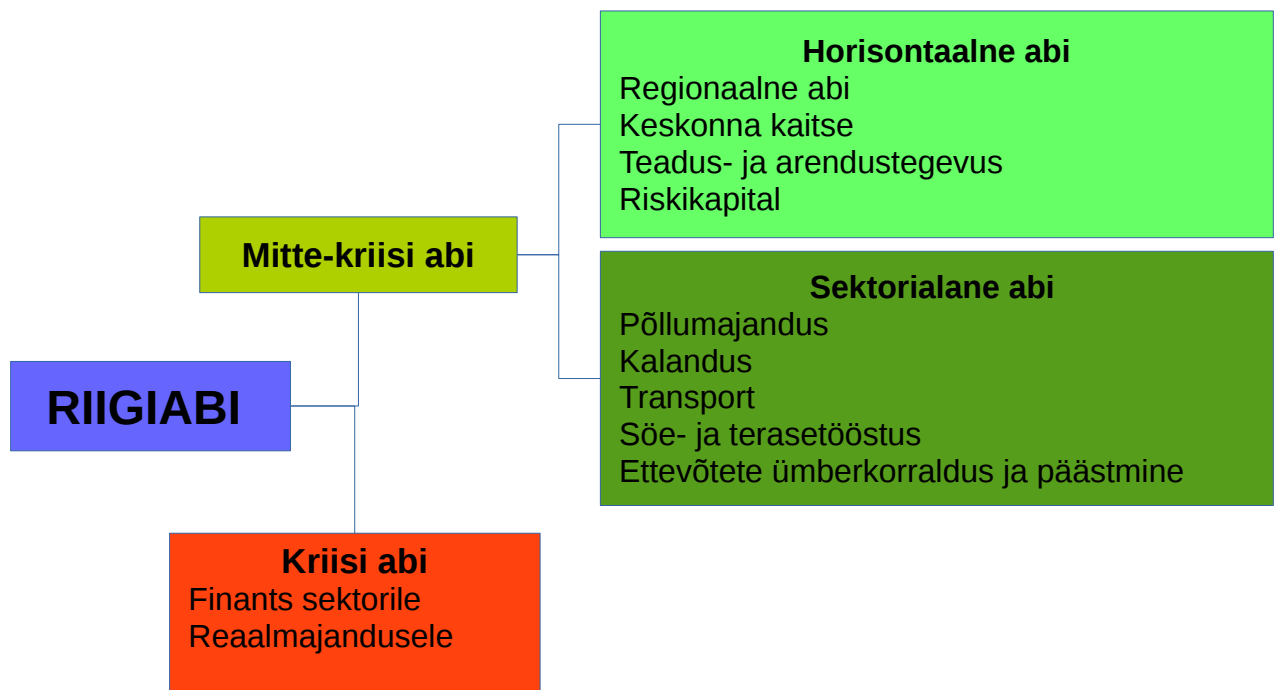
Lõpetuseks proovib autor välja tuua peamised riigiabi tagasinõudmise põhjused, ning pakub välja mõningad ideed, mis võiksid praegust olukorda parandada.

1 RIIGIABI MÕISTE JA OLEMUS

1.1 Riigiabi mõiste

Euroopa Ühenduse üheks peamiseks eesmärgiks on vaba ühisturu loomine, kus puuduksid konkurentsi moonutused ning kõigil turuosalistel on võrdsed võimalused ning õigused. Sellest lähtuvalt tekib vajadus reguleerida, millises ulatuses saavad liikmesriigid ettevõtteid nende tegevuses toetada. Selliste kontrollmeetmete puudmine annaks eri riikide ettevõtetele ebavõrdsed tingimused. Et seda vältida, kirjutati Euroopa Ühenduse asutamislepingusse sisse artikkel 87.

Riigiabi jagunemist aitab ilmestada järgnev joonis (vt Joonis 1), mis on Euroopa Komisjoni nägemus riigiabi struktuurist. Komisjon on Riigiabi jaganud kaheks, kriisiabi ning mitte-kriisi abi.



Joonis 1. Riigiabi jagunemine

Allikas: Euroopa Komisjon

Kriisiabi alla lähevad näiteks finantssektorile antud abid ning reaalmajandust toetavad meetmed. Selliseid meetmeid kasutati näiteks majanduslanguse ajal pankade rekapiitaliseerimiseks. Samuti anti ettevõtetele lisagarantiisid, et võimaldada neile paremat ligipääsu rahaturgudele.

Mitte-kriisi abi jaguneb omakorda horisontaalseks ja sektorialaseks abiks. Horisontaalne abi on olemuselt igasugune regionaalabi, keskkonnakaitse paketid, lisaks ka teadus- ja uurimistegevuse rahastamine. Ka lähevad sinna alla igasugused riskikapitalid.

Sektorialase abi alla kuuluvad näiteks erinevad tööstus- ja tootmisvaldkonnad nagu kalandus, põllumajandus, transport ning raua- ja söetööstus. Veel kuulub sinna ka ettevõtete ümberkorraldus ning päästmine.

Asutamislepingu artikli 87, lõige 1 järgi on keelatud igasugune liikmesriigi poolt ja selle ressursidest antav abi, mis kahjustab konkurentsi turul ning soodustab teatud liiki tootmist või teenust, mis kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Eesmärgiks on konkurentsi moonutamise ohtude kõrvaldamine.

Riigi all mõistetakse laiemalt nii riigi valitsusasutusi, kohalikke omavalitsusi kui ka näiteks riigi osalusega ettevõtteid.

Abi mõiste on pisut laiem kui lihtsalt ettevõtetele mõeldud rahalised toetused. Nimelt kvalifitseeruvad abiks ka soodsamad lepingud, laenude kustutamised, soodsa intressiga laenud, maksusoodustused. Näiteks Euroopa Kohtu lahendis C-156/98 Saksamaa v. Euroopa Komisjon¹ loobus liikmesriik maksutulust, et ettevõtte saaks kasutada vabanevaid vahendeid teise ettevõtte osakute omandamiseks. Põhimõtteliselt võib riigiabiks lugeda kõik tehingud, mis annavad ettevõttele teiste turuosalistega võrreldes konkurentsieelise. Kuigi riigiabi on reguleeritud üsna täpselt, ei peeta igasugust rahalist abi või soodustust ettevõttele automaatselt riigiabiks. On terve hulk erandeid, mida vaadeldakse järgnevatel peatükkides.

Riigiabi mõistet reguleerib Eesti seadustes peamiselt Konkurentsiseaduse kuues peatükk, mis tänaseks on põhimõtteliselt muutunud lihtsalt viiteks Euroopa Liidu määrustele. Peatükk teeb riigiabi andmise erandi transpordi sektorile ning asutamislepingu lisa I olevatele toodete töötlemisele ja turundamisele.²

Konkurentsi seadus aitab defineerida riigiabi andja isiku. Riigiabi andjaks Eestis on kohaliku omavalitsuse üksus või muud riikliku osalusega juriidilised isikud, nagu näiteks sihtasutused,

1 C-156/98: Saksamaa v. Euroopa Komisjon (EKL 2000, lk I-6857, punkt 26).

2 Konkurentsiseadus §30

mittetulundusühingud, avalik-õiguslik juriidiline isik või konkurentsiseaduse § 31 lõikes 3¹ nimetatud avalik ettevõtja, kes otseselt või kaudselt kasutavad riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse vahendeid riigiabi andmiseks.³

Rahandusministrile on konkurentsiseaduses antud õigus nõuda riigiabi andjalt täiendavat informatsiooni eelnevate kohustuste kohta. Konkurentsiseaduse § 34 järgi on riigiabi andmine lubatud ainult Euroopa Komisjoni nõusolekul. Siin on riik andnud ära osa oma otsustamisvõimest võrdsema turu huvides.⁴

Lisaks konkurentsiseadusele on riigiabile viiteid ka raamatupidamise seaduses, kus on kirjeldatud rahavoogude aruande kajastamist, juhul kui ettevõtte on saanud riigipoolseid toetuseid.⁵

Kuigi riigiabi andmine on Eestis reguleeritud konkurentsiseaduses, siis koordineerib seda peamiselt Rahandusministeeriumi Riigihangete ja Riigiabi osakond. Põllumajandusele, kalandusele ning metsandusele mõeldud toetustega tegeleb Põllumajandusministeerium. Transpordi sektor kuulub Majandus- ning Kommunikatsiooniministeeriumile.

Riigiabil puudub konkreetne definitsioon. Selle hindamiseks kasutatakse nelja kriteeriumit, mis peaksid aitama välja selgitada, kas tegemist on riigiabiga või mitte. Esimeseks kriteeriumiks on vahendite päritolu. Riigiabiks kvalifitseerumiseks peavad abiks antavad vahendid pärinema riigi, valla või linna vahenditest. Teiseks on abimeetmetel on valikuline iseloom. See tähendab, et abimeede on suunatud mingile teatud ettevõtete grupile, kindlale ettevõttele või mingisuguse kindla kauba tootmiseks. Kolmandaks peab abimeede andma abi saajale olulise konkurentsieelise. Viimane ja neljas kriteerium jälgib, kas abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu liikmete vahel.⁶

Oma otsustes analüüsib Euroopa Komisjon iga juhtumit lähtuvalt nendest neljast kriteeriumist. Kui kõik punktid on esindatud, siis ongi tegemist riigiabiga. Komisjon üritab leida ka näitajaid, millega saaks vastavat meetet liigutada erandite alla, kui see ei ole võimalik, tunnistatakse abi ebaseaduslikuks ning see tuleb tagastada.

3 Konkurentsiseadus, § 30¹

4 Sama, § 34

5 Raamatupidamise seadus, Aastaruande lisad, pt8

6 EC, State aid overview, Veebist leitav: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html (12.01.14)

1.2 Riigiabi andmise positiivsed ja negatiivsed küljed

Euroopa Liidus olev riigiabi kontrolliv raamistik on üpris unikaalne. Võrdlusena võib märkida, et Maailma Kaubandus Organisatsioon (WTO) on küll kujundanud oma seisukoha riigiabi andmisel, kuid siiski puudub sellel reaalne mõju rahvusvahelises kaubanduses.⁷

Näiteks hiljutises vaidluses süüdistas USA Euroopa Liitu, et Euroopa Liit on toetanud lennukite tootjat Airbus-i erinevate maksusoodustustega ning see on ameeriklaste Boeingu pannud turul ebasoodsamasse olukorda. Vaidlus jõudis WTO-sse, mis korraldas ametliku uurimine. Juhtum päädis USA võiduga, mida võib pidada rohkem moraalseks, kuna reaalseid tagajärgi või eelseid see kummalegi poolele kaasa ei toonud.⁸

Kuigi USA on riigiabi reguleerimisel seotud mõningal määral WTO-ga, puudub tal endal vastav regulatsioon. See tähendab, et USA võib anda riigiabi kontrollimatult nii föderaalset kui ka kohalikul tasandil.⁹

Majanduslikust vaatenurgast on riigiabil oluline roll täita. Teatud juhtudel ei saa vabaturu majandus iseendaga hakkama ning suuremate kahjude ära hoidmiseks või majanduse ergutamiseks on riikidel võimalus teha kontrollitud investeeringuid ettevõtetele. Siia kõrvale võib tuua USA näite, kus majanduskriisi tingimustes päästis USA valitsus nii autotööstuse (GM), aga ka mitmeid suuri panku. Tegelikult tegid sama ka Euroopa Liidu riigid majanduskriisi ajal, kui aitasid oma pankasid rekapitalizeerida, samal ajal kui pangad kandsid halbu laene maha.

Selliste suurte päästepaketide põhjuseks on fenomen, kus teatud juhtudel on suurettevõtted muutunud liiga suureks, et neil saaks lasta pankrotti minna. Selliste liialt suurte ettevõtete pankrotiga kaasneks katastroofiline efekt nii sotsiaalses, kui ka majanduslikus mõttes. Ühe suure mastaabiga ettevõtte kollaps mõjutab kaudselt kõiki turuosalisi ning kogu tarneahelat. Targalt antud riigiabi võib selliseid ettevõtteid päästa.¹⁰

Teisalt on aga riigiabil negatiivne pool. Mõned skeptikud on seisukohal, et riigiabi muudab ettevõtted laisaks ning kohusetundetuks. Näiteks kasutasid USA pangad enne 2010 aasta finantskriisi kasutada küllaltki riskantseid investeerimisskeeme. Kui kriis algas, tõstsid pangad käed üles, ning USA valitsus tuli neile appi. Suurte pankade nagu Citigroup ja Wells Fargo

7 WTO: Session 7: State aid, subsidies and competition policy – what future role for the WTO?

8 WTO Gives Ruling on Airbus-Boeing State-Aid Dispute, Feb 29, 2012 Peter Kenny, AFP, <http://www.industryweek.com/global-economy/wto-gives-ruling-airbus-boeing-state-aid-dispute>

9 The Economic Analysis of state aid: some open questions / Christian Buelens, Gaëlle Garnier, Matthew Johnson and Roderick Meiklejohn*, Economic Paper, nr 286, September 2007

10 Sama, lk 10

maksejõuetus oleks kaasa toonud majandusele katastroofilise olukorra. Mõneti pandi USA valitsus suurkorporatsioonide päästmisel sundolukorda.

Riigiabi kontrollimise kasulikkust põhjendatakse võrdsema konkurentsiga turul, mis on omakorda ka kasulik üldisele majanduskeskkonnale. Eriti oluliseks võib seda autori arvates pidada Euroopa Liidus, kus erinevalt USA-st on igal liikmesriigil oma kultuuripärand ning ka sellest lähtuvalt omamoodi seadsuandlus. Samuti ei saa alahinnata konkurentsi küsimust.

Sellest lähtuvalt on Euroopas otsustatud minna seda teed, et ühenduse sees on riigiabi andmine keelatud ning on kehtestatud kindlad erandid. Euroopa Komisjonil on sealjuures ainuõiguslik kohustus hinnata riigiabi andmise juhtumeid ning riigid, kes on EL liitunud, on võtnud endale kohustuse Komisjoni oma tegevuses aidata.

On erinevaid arvamusi, kuid ühest suuremat uuringut riigiabi kasulikkuse või kahjulikkuse kohta ei ole tehtud. Üheks põhjuseks peetakse fakti, et riigiabi ei ole lihtsalt üks kindel asi, vaid koosneb tohtututest eranditest ning regulatsioonidest ning näiteks Euroopa puhul on see kujundatud peamiselt Euroopa Komisjoni ja Kohtu praktikast. Autori arvates võib pakkuda, et Euroopas on riigiabi reguleerimise teed mindud sellepärast, et kahandada lõputuid vaidlusi riikide vahel, ning kaotada ära olukorrad, kus rikkamatel on suuremad võimalused oma riigi ettevõtteid toetada ning see omakorda suretaks välja nende riikide majanduse, millel on vähem võimalusi. Eriti aktuaalne oli see temaatika peale Teist maailmasõda, kus osad riigid olid sõjas rohkem kannatada saanud ning ei olnud seega turul võrdsed partnerid. Oluline on see ka tegelikult täna, eriti seoses Euroopa Liidu laienemisega. Vanemad riigid on kogunud rohkem rikkust ning on teoreetiliselt turul paremal positsioonil.

1.3 Riigiabi õiguslik areng Euroopa Liidus ja Eestis

1951 aastal sõlmitud Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ECSC) lepe oli esimene omataoline lepe maailmas, mis piiras liikmesriikidel riigiabi andmist. ECSC eesmärk oli kaotada liikmesriikide toetused sõe- ja terasetööstusele ning olla ise keskne toetuste jagaja. Nii loodeti saavutada võrdsemaid konkurentsi tingimusi turul ning kaotada riikide enda dotatsioonid, mis tekitasid ebavõrdset olukorda turul.¹¹

Teine oluline samm riigiabi õiguslikus arengus oli Rooma lepe, milles sätestati juba täpsemad

11 Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, art. 4(c), Apr. 18, 1951, 261 U.N.T.S. 140,

põhimõtted riigiabi reguleerimiseks. Siiski jäi täpne riigiabi mõiste üpris ebaselgeks. Küll aga defineeriti esimesed erandid, mis on siiani kasutusel. Üheks selliseks oli põhimõte, et tegemist ei ole riigiabiga, kui abi saavad kõik ettevõtted liikmesriigis. Teine põhimõte määratleb, et tegu ei ole riigiabiga, kui investeering on iseloomuga, mida teeb ka *erainvestor*.¹²

Esimesed aastad möödusid riigiabi arengus üpris aeglaselt. Peamiseks põhjuseks oli kindla arengukava puudmine. Kuna tegu oli õigusvaldkonnas üpris uue teemaga, siis võttis Komisjonil oma protseduuri reeglite arendamine aega ning see põhines peamiselt kohtulahenditel. Näiteks enne 1970. aastat jõudis kohtu ette kokku 5 juhtumit, mis olid seotud riigiabiga. Neist kaks olid EEC ja kolm ECSC-st.¹³

Mõningad majandusharud nagu transport ja põllundus said juba siis eristaatuse. Eri piirkondade võistlemine toetuste jagamises omadele viis aga 1970 aastal tõsisemate muudatusteni Euroopa Ühenduses. Hakati looma ühtset raamistikku, kuidas toetusi ühtlustada.

Üheks esimeseks oluliseks teemärgiks riigiabi valdkonnas peetakse kaasust Philip Morris vs Euroopa Komisjon, kus kohus otsustas, et Holland ei tohi anda riigiabi USA tubakatoodete valmistajale Philip Morris.¹⁴

80ndate aastate lõpus hakati tegelema riigiabi reformiga ning kaotati mõningad senini eksisteerinud abimeetmed. Üheks uuenduseks oli teatamiskohustuse lisandumine ning samuti hakati rakendama väärkasutatud või ebaseadusliku abi tagastamist.¹⁵

1989 aastal korraldati üle-euroopalik riigiabi temaatiline uurimus, mis kergitas esile mitmeid olulisi probleeme. Üheks neist oli ühene arusaam, mida võib pidada riigiabiks ning mida mitte. Nimelt pidasid paljud riigid autotööstust oma majanduse loogiliseks ja tähtsaks osaks ning olid valmis potentsiaalseid investeeringuid toetama, kuna see omakorda aitas tööhõivet ning tootlikkust tõsta. Üldiselt anti selliseid riigipoolseid toetusi mitte riigiabina, vaid kasutati ära erinevaid mudeleid ning seaduse „hallalasi“. See omakorda tähendas, et need toetused läksid mööda Euroopa komisjonist ning neile ei kehtinud ka teatamiskohustus. See sai üheks põhjuseks, miks alustati parema ja täpsema raamistiku välja töötamist, mis reguleeriks riigiabi andmist. Eesmärgiks oli riiklike toetuste läbipaistvamaks muutmise ning et kõik osapooled tõlgendaksid

12 Treaty of Rome 25 March 1957 (Erainvestori põhimõtet kirjeldab autor tulevastes peatükkides)

13 State Aids Under European Community Competition Law, Claus-Dieter Ehlermann, Fordham International Law Journal, Volume 18, Issue 2, 1994

14 Philip Morris Holland BV v Commission of the European Communities. - Aid to a cigarette manufacturer. - Case 730/79

15 State Aids Under European Community Competition Law, Claus-Dieter Ehlermann, Fordham International Law Journal, Volume 18, Issue 2, 1994, 418 lk

määrusi ühtmoodi.¹⁶

Sellest perioodist on pärit ka oluline põhimõte riigiabi andmisel, mis sätestab, et abi suurus peab vastama probleemi suurusele. See tähendab, et abi saaja peaks saama täpselt nii palju riigipoolset abi, kui tal vaja on ning ei tekiks ülerahastamist.

Ka Euroopa Komisjon sattus liikmesriikide surve alla põhjusel, et Komisjon ei olnud tegevuses just kõige läbipaistvam ja konkreetsem. 1990. aastal provotseeris Itaalia Euroopa Nõukogu selgitama oma lähenemist, lähtudes Rooma lepingu artikkel 94st, mille peale Euroopa Komisjon asus esitama igaaastaseid Konkurentsi raporteid. Samuti algasid igaaastased konsultatsioonid liikmesriikide ja Komisjoni vahel. Seda tuntakse ka kui multilateraalsus.¹⁷

90ndate aastate alguses jõustusid täpsemad protseduurireedlid ning juhised, kuidas teatamiskohustust paremini täita. Samuti lisati juhised väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, mis pidi aitama neil abimeetmeid taotleda.¹⁸

Järgmiseks tähtsamaks murrangupunktiks riigiabi teemal võib pidada 1998 aastat. Selleks ajaks oli Komisjonil tekkinud piisavalt palju kogemusi, ning tekkis vajadus arendada välja mingisugused põhimõtted, millest lähtuvalt riigiabi anda. Kokku tuli neid põhimõtteid neli: kontsentratsiooni põhimõte, abimeetmete üldine vähendamine, reaalne efekt ning kohesioon.

Kontsentratsiooni põhimõte tähendab, et abi tuleb anda eelisjärjekorras kõige vaesematele piirkondadele. Teiseks põhimõtteks oli üldine riigiabi andmise vähendamine, mis tulenes Euroopa Komisjoni murest, et rikkamad riigid saavad anda rohkem abi kui vaesemad. Kolmandaks kaalutlus ehk analüüs, kui palju abimeede tööhõivet reaalset aitab parendada. Ning neljandaks kohesioon, mis tähendab, et abi peab olema kooskõlas ja koordineeritud Euroopa Komisjoniga.¹⁹

2005. aastal moderniseeris Komisjon oma eesmärgi. Eesmärgiks seati, et riigiabi oleks paremini suunatud, et selle majanduslik kasu oleks suurem, abi taotlemine oleks kiirem ning läbipaistvam ning soov jagada rohkem vastutust liikmesriikidega.²⁰

Lisaks formuleeris Komisjon kolmest sammust koosneva protseduuri, kuidas hinnata riigiabi

16 State Aids Under European Community Competition Law, Claus-Dieter Ehlermann, Fordham International Law Journal, Volume 18, Issue 2, 1994, lk 419

17 Sama, lk 414

18 Sama, lk 424

19 Regional State Aid and Competition Policy in the European Union / Fiona G. Wishlade, Kluwar Law International, 2003, The Hague, Netherland

20 STATE AID ACTION PLAN, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009

positiivset või negatiivset mõju. Nendeks kolmeks sammuks olid eesmärk, hinnang ja proportsionaalsus. Esimeseks sammuks oli tarvis määratleda, kas ühiste huvide eesmärk on täpselt leitud ning sõnastatud. Teiseks põhimõtteks oli määratleda, kas riigiabi on kõige parem viis antud eesmärki leida. Kolmandaks, kas antav abi on proportsionaalne ning looks võimalused eesmärgi saavutamiseks. Ehk esimene samm aitaks liikmesriigil valida, kellele abi anda. Teine samm peaks aitama selgitada abi saaja ja turu olukorda ning kolmas samm peaks aitama valida, mis tüüpi ja kui suurt abi anda. Samuti seati ülesandeks analüüsida turu käitumist, eesmärgiga leida, miks ei saa turg teatud tingimustes enda tegevuse reguleerimisega hakkama, ning vajab siis riigi toetust.²¹

Riigiabi mõiste sätestati Eestis 1998 aasta Konkurentsiseadusega. Seadus sätestas riigiabi andmise tingimused, andmise, teatamise ning tagasi maksmise korra. Järelevalve tehti ülesandeks rahandusministrile. 2001. aastal jõustunud Konkurentsiseadus täpsustas veidi rohkem riigiabi mõistet. Põhimõtteliselt viidi kogu riigiabi käsitlev peatükk vastavusse Euroopa Liidu põhimõtetega. Täpsustati riigiabi määratlust, riigiabi andmise põhimõtteid ning riigiabi andmise loa taotluse menetlemise reegleid. Ebaseadusliku riigiabiga seotud menetlust ning reegleid vaidluseluse riigiabi juhtumi lahendamiseks. Peamine põhjus, miks riigiabi on reguleeritud konkurentsi seaduses on riigipoolsete toetuste või soodustuste mõju ettevõtete vahelisele konkurentsile.²²

2012. aastal algatas Komisjon järgmise moderniseerimise protsessi, mille eesmärk oli toetada pikaajalist kasvu ning töökohtade loomist. Lisaks oli eesmärgiks vähendada bürokraatiat ning lihtsustada avalduste esitamise ning hindamise protsessi. Üldine suund on aga riigiabi andmise kahandamisele ning turu enese ettevõtete tegevuse reguleerimisele.²³

1.4 Riigiabi andmise üldine raamistik

Riigiabi andmine on keelatud, kuid kuna see on riikidele võimas tööriist majanduse ergutamiseks, siis on olukorra sunnil välja kujunenud terve hulk erandeid, mida üldiselt kutsutakse grupieranditeks. Riigiabi andmine on 1980. aastatest alates pidevalt langustrendis olnud. See on olnud ka Komisjoni suunitlustes üks eesmärke. Näiteks 1980. aastal oli riigiabi EL

21 The Economic Analysis of state aid: some open questions / Christian Buelens, Gaëlle Garnier, Matthew Johnson and Roderick Meiklejohn*, Economic Paper, nr 286, September 2007

22 Pt6, Konkurentsi seadus - kommentaarid, TTÜ kirjastus, 2003

23 SAM (State aid modernisation), veebist: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

2% SKP-st. 2011. aastal aga 0.5% SKP-st.²⁴ Kriisi aastatel riigiabi andmine küll suurenes, kuid siis jätkas trendipäraselt liikumist. Ligikaudu 88% riigiabist antakse ilma vastava menetluseta, kuna need meetmed lähevad grupierandi alla.²⁵

Komisjon on oma 2014. aasta määruses toonud välja viimased põhimõtted abi andmiseks. Abi andmisel tuleb tagada, et abi täidab ühise huvi eesmärki, et abil on selge ergutav mõju ning see on asjakohane ja proportsionaalne, seda antakse täiesti läbipaistvalt ja selle suhtes kohaldatakse kontrollimehhanismi ja regulaarset hindamist ning abi ei mõjuta kaubandustingimusi ebasoodsalt sellisel määral, mis on vastuolus ühiste huvidega.²⁶

Erandid on defineeritud asutamislepingu artikkel 87 lõige 2 ja 3-s. Automaatselt on lubatud anda sotsiaalset abi üksiktarbijale, lisaks loodusõnnetuste ja -katastroofide puhul. Samuti on ajalooliselt Berliini müüri langemisest sisse jäänud punkt, mis lubab automaatselt aidata Ida-Saksamaa teatud piirkondi. Eelpool nimetatud erandid on automaatsed, mille puhul Euroopa Komisjonil ei ole põhimõtteliselt mingit otsustusõigust. Artikkel 87 lõikes 3 on välja toodud mõningad erandid, mida ei saa kohaldada automaatselt, vaid mille puhul tuleb abi olulisust hinnata. Hindamine ning abi andmise lubamine on jäetud ainuüksi Komisjoni pädevusse. Näiteks enne Euroopa Liiduga ühinemist oli riigiabi andmine Eestis lubatud ainult rahandusministri loaga, täna tuleb selleks taotleda kõigepealt Euroopa Komisjoni luba. Kusjuures abi ei tohi anda enne loa saamist, vastasel juhul loetakse see ebaseaduslikuks riigiabiks, mis tuleb tagastada.²⁷

Loa saamiseks tuleb riigiabi andjal esitada taotlus rahandusministrile koos kogu vajaliku teabega. Kui rahandusminister on taotluse läbi vaadanud, edastab ta taotluse koos kogu vajaliku informatsiooniga Eesti alalisele esindajale Euroopa Komisjonis, kes selle omakorda edastab Euroopa Komisjonile läbi vaatamiseks. Vajadusel on rahandusministril õigus abiandjalt nõuda juurde asjakohast teavet ning seletusi.²⁸

Komisjon on rõhutanud läbipaistvuse efekti. Kuna aluslepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses on riigiabi põhimõtteliselt keelatud, on oluline, et kõigil osapooltel oleks võimalik kontrollida, kas antav abi järgib kohaldatavaid eeskirju. Riigiabi läbipaistvus on seetõttu aluslepingu korrektse kohaldamise seisukohast ülimalt oluline ning toob endaga kaasa parema eeskirjade täitmise, suurema vastutuse ja vastastikuse hindamise ning suurendab seega riiklike kulutuste tõhusust.

24 ELi liikmesriikide antud riigiabi käsitlev aruanne 2012
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2012_autumn_et.pdf

25 Sama, p5.4

26 Euroopa Komisjon 651/2014, p5

27 Konkurentsiseadus, § 34

28 Konkurentsiseadus, § 34¹

Paremaks läbipaistvuseks tuleb igal riigil teha veebisaidid, kus esitatakse kokkuvõtlik teave iga teavitamiskohustusest vabastatud abimeetme kohta.²⁹

Et abi esialgne hindamine liiga pikaks ei läheks, on Euroopa Nõukogu oma määruses sätestanud, et Komisjon peaks abi esialgse uurimise lõpetama hiljemalt kaks kuud peale seda, kui sai vastava teatise liikmesriigilt. Kuid tihti peale on seda aega pikendatud kuni kuue kuuni. Tavaliselt lõpetatakse uurimine põhjustel, et meede ei ole riigiabina käsitletav või see kuulub lubatud erandite alla. Kahtluste puhul algatab komisjon eraldi menetluse.³⁰

Abimeetmete esialgse hindamise lihtsustamiseks on erinevad abimeetmed selekteeritud ning jagatud gruppidesse. Järgnevalt käsitleb autor peamisi mitte-kriisi abi meetmeid, kuna need on kõige tavalisemad mida kasutatakse ning samuti ka erinevate vaidluste allikad.

1.5 Horisontaalne riigiabi

Horisontaalne riigiabi kujutab endast olemuse poolest erinevaid abimeetmeid keskkonna kaitsmiseks, lisaks regionaalsed abimeetmed, toetused teadus- ja arendustegevustele. Samuti riskikapital uute tehnoloogiate arendamiseks ja kasutuselevõtuks. Seda tüüpi abi kutsustakse ka grupi eranditeks. Oluline on märkida, et grupi erandite alla kuuluvaid abimeetmeid võib anda üldjoontes väiksematele ja keskmise suurusega ettevõtetele. Väiksemate ning keskmise suurusega ettevõtete all mõistab Komisjon peamiselt ettevõtteid, kus on vähem kui 250 töötajat ning nende käive ei ületa 50 miljonit Eurot aastas.³¹

Regionaalseks abiks loetakse peamiselt abi, mille eesmärk on mingi piirkonna, kas siis riigi või riigiosa arendamine ja järeleaitamine. Euroopa Komisjon on jaganud Euroopa Liidu erinevateks piirkondadeks vastavalt majanduslikule arengule ning kehtestanud igale piirkonnale oma riigiabi lubatavuse piirimäärad. Näiteks Eesti on Euroopa Komisjoni analüüsile tuginedes kogu oma territooriumiga abikõlblik.³²

Siia alla kuuluvad ka tööhõivega seotud küsimused. Näiteks on võimalik ettevõttel abi taotleda oma töötajate koolitusteks ning arendamiseks. Komisjoni seisukoht on, et koolitust saanud inimesed võivad töökohta vahetada, ning kasutada saadud teadmisi ning oskusi ka uues

29 EL 651/2014, pt 27

30 Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999, 22. märts 1999, p7

31 Konkurentsioigus ettevõtjale, Mariana Hagström, Risto Rüütel, Indrek Teder, Äripäeva Kirjastus, 2006, 134 lk

32 Riigiabi nr SA38621 (2014/N) – Eesti Regionaalabi kaart aastateks 2014–2020

töökohas. Seega ei häiri see konkurentsi turul ning üks ettevõtte ei saa teise ees püsivat eelist.³³

Teine üsna levinud ning ka grupierandi alla käiv valdkond on erinevad *teaduse- ja innovatsiooni* arenguks antavad toetused. Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistikus märgib Komisjon, et riikliku toetuseta võib teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon olla aeglasem kui sotsiaalselt soovitav. Seega sihipärane rahaline toetus võib aidata suurendada erainvesteeringuid teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni. Teatavatel tingimustel kvalifitseerub rahaline toetus riigiabina ning selle suhtes kohaldatakse aluslepingu eeskirju eesmärgiga tagada siseturul ettevõtjatele ja liikmesriikidele võrdsed võimalused. Lisaks toob komisjon välja probleemi, et väiksematel ning keskmise suurusega ettevõtetel võib olla raskem ligipääs uuetele tehnoloogiatele ning lahendustele, mis aitaksid neil efektiivsemalt tulemust toota.³⁴

Keskonnakaitse all antavat abi mõistetakse kui abi, mis aitab investeeringu saajal teha keskkonna kaitseks rohkem kui ühenduses nõutud on. Sellist laadi abi ei tohi anda, kui investeeringu saaja tegevus ei ole liidu normatiividega kooskõlas ning ta soovib neid kooskõlla viia. Abi võib anda ainult ettevõttele, kes tahab teha rohkem. Mängu tuleb selline abi näiteks uute energiasäästlike tehnoloogiate kasutuselevõtul ning ka taastuvenergia kasutamisel. Samuti koostootmistehaste loomisel ning käivitamisel. Üldse on suur rõhk igasugusel energia tõhususel. Nii näiteks saavad ka Eestis korteriühistud taotleda KredExi abi majade soojustamiseks ja energiatõhusamaks muutmiseks.³⁵

Olulise koha on saanud riskifinantseeringud ning toetused idufirmadele. Mõnes mõttes läheb see loomult kokku teadusearenguks ja innovatsiooniks antava abiga, kuna eesmärk on toetada ning motiveerida ettevõtteid kasutusele võtma ning välja arendama erinevaid uusi tehnoloogiaid. Siin on võetud ka konkreetne risk, et teatud projektid tegelikkuses ei õnnestu. Eestis näiteks tegeleb Euroopa poolsete riskiinvesteeringutega KredEx ning erinevaid toetusi jagab EAS.

Komisjon on välja toonud oma suunistes grupierandite kohta, et väiksemad ja keskmised ettevõtted võivad olla kehvemal positsioonil rahaturul ning neil võib olla raskusi kaasata kapitali oma tegevuse või tootmise laiendamiseks või efektiivsemaks muutmiseks. See on põhjuseks, miks on säärasead abimeetmed väiksematele ja keskmiste suurustega ettevõtetele pandud grupierandi alla.

33 Sama, p 40

34 Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik

35 KredEx toetused, veebis leitav: <http://www.kredex.ee/energiatohususest/energiatohusus/videod/>

Oluline on horisontaalse abi puhul välja tuua *vähese tähtsusega abi* mõiste. Vähese tähtsusega abi puhul ei ole vaja taotleda Euroopa Komisjonilt eriluba, kuna summad on tavaliselt väiksemad ning need lähevad väiksematele ja keskmiste suurustega ettevõtetele, kes toimetavad peamiselt koduturul. Vähese tähtsusega abi reguleerivad Euroopa komisjoni erinevad määrused³⁶ ning vähese tähtsusega abi andmist koordineerib asukoha riik ise ning peab selle kohta vastavat registrit. Eestis on selleks näiteks Rahandusministeerium. Üldiselt ei saa taotleda abi ettevõtte, kellel on rohkem kui 250 töötajat ning käive ületab 43 miljonit eurot.³⁷

Ettevõtte ei tohi saada kokku rohkem kui 200 000 € või üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutav ettevõtte rohkem kui 500 000 € kolme aasta jooksul. Põllumajandus- ning kalandussektoris oma Euroopa Komisjon kehtestanud samuti erimäärad.³⁸

Vähese tähtsusega abi juures on oluline ka kumulatiivsuse põhimõte, mille rikkumine on üks tavalisemaid Euroopa Komisjoni menetluse algatamise põhjuseid. Kui ettevõtte saab abi erinevatest programmidest, siis ei tohi abi summa ületada ettenähtud piirmäära, mis tema tegevusvaldkonna jaoks on seatud. Ühesõnaga, abi taotledes peab ettevõtja ise tähele panema, et kogemata eri programmidest abi taotledes üle limiidi ei lähe, muidu võib juhtuda, et piirmäära ületav abi tuleb tagasi maksta.

Komisjon on uues riigiabi andmise määruuses soovinud, et suuremate abiakavade puhul peaks abi andja ajaliselt sisse planeerima ka riigiabi hindamise. Eriti juhtudel, kus riigiabi eelarve ületab teatavat absoluutväärtust. Hindamise eesmärk peaks olema kontrollida abikava vastavust siseturuga kokkusobivuse eeldustele ja tingimustele ja abimeetme tõhusust, pidades silmas selle eelnevalt kindlaksmääratud üldisi ja konkreetseid eesmärke ja näitajaid, ning hinnata meetme mõju konkurentsile ja kaubandusele. Võrdse kohtlemise tagamiseks tuleks riigiabi hindamine läbi viia hindamiskava põhjal, mille on heaks kiitnud komisjon.³⁹

1.6 Riigiabi erinevatele majandussektoritele

Teiseks peamiseks mitte kriisi abiks on sektorialane riigiabi. Teatud sektorid on eriti tundlikud majanduskeskkonna ning sisendite hinna muutustele. Seetõttu on Euroopa Komisjon kehtestanud sellistele sektoritele eraldi riigiabi reeglid.

36 EL määrus nr: 1407/2013 ning EL määrus nr: 360/2012

37 EÜ määrus nr: 70/2001 / ELT 2001 L10/33. 13.01.2001

38 EL määrus nr: nr 1408/2013 ning EL määrus nr: 717/2014.

39 Euroopa Komisjon 651/2014

Sellisteks sektoriteks on tavaliselt väga suure mahulised valdkonnad, mis annavad tööd kriitilisele hulgal inimestele või on seotud ka mingi piirkonna arengu ning eluoluga.

Euroopa Liidus on eristaatuses majandusharud nagu põllumajandus, transport, kalandus ja vesiviljelus ning söe- ja terasetööstused. Lisaks kuulub siia alla erinevate ettevõtete päästmist ja ümberkorraldamist toetavad meetmed. Seega *Sektorialase riigiabi* puhul peetaksegi silmas konkreetsetele majandussektoritele mõeldud meetmeid.

Riigiabi andmine läbi erinevate abikavade on suhteliselt hästi reguleeritud ning praktikat on selles vallas rohkelt, mistõttu on ka probleeme jäänud kavade rakendamisel vähemaks.

Põllumajandus- ja vesiviljelussektorid ning nende toetamine on olnud eristaatuses põhimõtteliselt Ühenduse algusest saati. Euroopa Komisjon on välja töötanud spetsiaalsed juhendid ja soovitused, kuidas neid valdkondi aidata. Kuna selles vallas on palju praktikat, siis väga palju vaidlusi seal tekkinud ei ole. Eestis reguleerib põllumajanduse sektorile osutatavat abi Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus.⁴⁰

Transpordisektor on tihti üks neist valdkondadest, kus ettevõtted ei pruugi omal käel olla elujõulised, kuna teenuse hind võib ilma riigi toetuseta olla tarbijale liialt kallis. Samas on oluline, et inimesed ning kaubad saaksid liikuda. Nii on riigid asunud doteerima erinevaid avalikku teenust pakkuvaid ettevõtteid. Eestis näiteks kasutavad riigipoolset toetust ühistransport, raudtee ning isegi praamiliiklus saarte vahel. Tänu suurematele kuludele on Komisjon loonud avalikku teenust osutavatele ettevõtetele erandi. Seda erandit on aidanud kujundada Altmarki asi.⁴¹

Euroopa Kohus leidis kohtuasja Altmark otsuses, et avalike teenuste osutamiseks antavat hüvitist ei loeta riigiabiks aluslepingu artikli 107 tähenduses, kui on korraga täidetud neli tingimust. Esiteks peab abi saav ettevõtja olema reaalselt vastutav avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest ja see kohustus peab olema täpselt määratletud. Teiseks peavad kulude hüvitamise parameetrid olema objektiivsed, läbipaistvad ja eelnevalt kehtestatud. Kolmandaks ei tohi hüvitis ületada avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmisega kaasnevate kulude täielikuks või osaliseks katmiseks vajalikku summat, võttes arvesse asjaomast tulu ja mõistlikku kasumit nende kohustuste täitmise eest. Ja lõpuks – kui avaliku teenuse osutamise kohustust täitvat ettevõtjat ei ole valitud riigihankemenetluse raames, mis võimaldaks valida välja pakkuja, kes suudab nimetatud teenuseid osutada ühiskonnale madalaimate kuludega, tuleb vajaliku hüvitise suuruse

40 Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, RT I 2008, 33, 202

41 C-280/00 Altmark Trans [2003] ECR I-7747.

määramiseks analüüsida kulusid, mida kannaks nimetatud kohustuste täitmisel ettevõtja, mida juhitakse nõuetekohaselt ja millel on vajalikud vahendid.⁴²

Ettevõtete päästmine ning ümberkorraldamine on ilmselt ühed kõige rohkem problemaatikat tekitavad valdkonnad. Ümberkorralduseks või päästmiseks antavat abi võib nimetada ka individuaalseks abiks. Seega individuaalse abi puhul mõistetakse peamiselt *raskustes olevate ettevõtete* päästmist ning selle korraldamist. Komisjon on väljastanud eraldi suunised äriühingute päästmiseks.⁴³

Raskustes olevat ettevõtet on Euroopa Komisjon defineerinud kui ettevõtet, mis on kaotanud kahjumi tõttu üle poole oma aktsia või osakapitali, või mis on saanud aktsepteeritud reitinguagentuurilt CCC+ hinnangu. Samuti loetakse raskustes olevaks ettevõtteks ettevõtet, mille kohta on alustatud maksejõuetuse menetlust.⁴⁴

Individaalabi saab jagada kolmeks. Eristatakse *päästmisabi, ümberkorraldusabi ning ajutist ümberkorraldustoetust*.⁴⁵

Päästmisabi on oma laadilt ajutine abi. Selle esmane eesmärk on hoida pödurat ettevõtet pinnal seni, kuni ümberkorraldus või likvideerimiskava on välja töötatud.⁴⁶

Ümberkorraldusabi eesmärk on taastada abisaaja pikaajaline elujõulisus, tuginedes realistlikule, ühtsele ja laiaulatuslikule ümberkorralduskavale, võimaldades samas jagada pädevalt kulusid ja piirates võimalikke konkurentsimoonusi.⁴⁷

Ajutine ümberkorraldustoetus on likviidsusabi, mis on mõeldud ettevõtte ümberkorraldamise toetamiseks, luues tingimused, mida abisaaja vajab asjakohaste pikaajalise elujõulisuse taastamise meetmete väljatöötamiseks ja elluviimiseks. Ajutist ümberkorraldustoetust võib anda üksnes väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele.⁴⁸

Euroopa Komisjon on väljendanud oma seisukohta, et raskustes olevate ettevõtete päästmine riigi poolt võib tulla kõne alla, kui kaalul on suuremahuline töökohtade kaotus või see mõjutab positiivselt vastavat sektorit või piirkonda. Näiteks võib juhtuda, et turg ei suuda

42 K(2011) 9380, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes, pt 4

43 2004/c 244/02, Ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta

44 Sama, pt 10

45 Sama, pt 6

46 Sama, pt 6

47 Sama, pt 7

48 Sama, pt 6

ettevõtte pankroti järel enam töö kaotanud inimesi hõivata, kuna piirkonnas ei ole sarnaseid ettevõtteid või puudub vajalik maht. See võib omakorda põhjustada tõsiseid sotsiaalseid tagajärgi ning piirkonna taandarengut.⁴⁹

Kõikidest nendest võimalustest hoolimata peetakse päästmis- ja ümberkorraldusabi kõige moonutatavamat ning ebaefektiivsemat liiki riigiabiks. Põhjuseks tuuakse, et takistades kahjumliku ettevõtte turult väljumist, tõkestatakse peamist tootlikkuse kasvumehhanismi, milleks on ebatõhusate ettevõtete asendumine tõhusamate ja innovaatilisemate konkurentidega. Päästmis- ja ümberkorraldusabi võib valla päästa ka nn raiskava subsiidiumivõidujooksu, mis kahjustab siseturgu. Seetõttu on Komisjon oma päästmise ning ümberkorraldusabi suuniste eelnõu peamise fookuse seadnud nii, et tagada olukord, kus päästmise ja ümberkorraldusabi antaks üksnes rangetel tingimustel, millega leevendatakse konkurentsile avalduvat kahju.

Näiteks asjas KG Holding N.V.⁵⁰ väljendas Komisjon mõningaid põhimõtteid, mille alusel võib aidata raskustes ettevõtet. Ümberkorraldamiskava kestus peab olema võimalikult lühike, peab mõistliku aja jooksul ning tulevaste tegevuseeldustega seotud realistlike oletuste alusel taastama äriühingu pikaajalise elujõulisuse. Ümberkorraldamisabi peab seetõttu olema seotud elujõulise ümberkorraldamiskavaga, mida asjaomane liikmesriik kohustub rakendama. Kava peab pakkuma sellist pööret, mis võimaldaks äriühingul pärast ümberkorraldamise lõppemist kõik kulud ise kanda, kaasa arvatud amortisatsiooni- ja finantseerimiskulud. Ümberkorraldatud äriühingu eeldatav kapitalitasuvus peab olema küllaldane võimaldamaks tal turul omal jõul konkureerida.

Siiski ei ole individuaalse abi andmine ettevõtetele alati nii positiivne. Euroopa Komisjoni analüüsi järgi satub igal aastal palju ettevõtteid rahalistesse raskustesse. Aastatel 1995 kuni 2003 lubas komisjon anda ümberkorraldamisabi 86 ettevõttele 10 Euroopa Liidu riigist. Pooled neist ettevõtetest tegutsesid tootmise valdkonnas ning enamus läksid ikkagi pankrotti, olgugi et said riigipoolset toetust. Kusjuures tuuakse välja fakt, et enamus neist olid kas otseselt või kaudselt riigiettevõtted.⁵¹

Komisjon on oma suunitlustes toonud välja, et oluline on märkida abi maht ning ajaline piirmäär ning konkreetne eesmärk, sealjuures on oluline ka põhimõte *üks kord, viimane kord*. Euroopa Komisjon on ettevõtete päästmise suunistes võtnud kindla hoiaku, et abi võib anda ainult ühe

49 Euroopa Komisjon 2009

50 EU Komisjon: 2006/939/EÜ, p35

51 Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid Prepared for the European Commission, veebist kättesaadav: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html

korra kümne aasta jooksul. Seega ei tohiks juhtuda sellist olukorda, kus ettevõtteid hoitakse kunstlikult elus, kuna need ainult säilitaksid hetke olukorra ning lükkaksid pankroti edasi. See aga omakorda suunaks majanduslikud ja sotsiaalsed probleemid teistele tõhusamatele tootjatele või teistele liikmesriikidele.⁵²

Ettevõtted peaksid taotlust esitades läbi analüüsima projekti või tegevuse elujõulisuse abiga ning ilma abita. Päästmisabi on olemuselt ühekordne meede, mis on kavandatud eeskätt äriühingu tegevuse jätkamiseks piiratud ajavahemikul, mille jooksul saab hinnata äriühingu tulevikuväljavaateid. Kui päästmisabi antakse äriühingule, mis on juba saanud eelnevalt ümberkorraldamisabi, loetakse, et abisaaja raskused on püsiva iseloomuga. Sellisel juhul loetakse riigi taaskordset sekkumist juba konkurentsi moonutamiseks, mis on vastuolus ühise huviga. Sellest lähtuvalt on päästmisabi lubatud vaid ühekordsena.⁵³

52 C-244/11, P73 (§3)

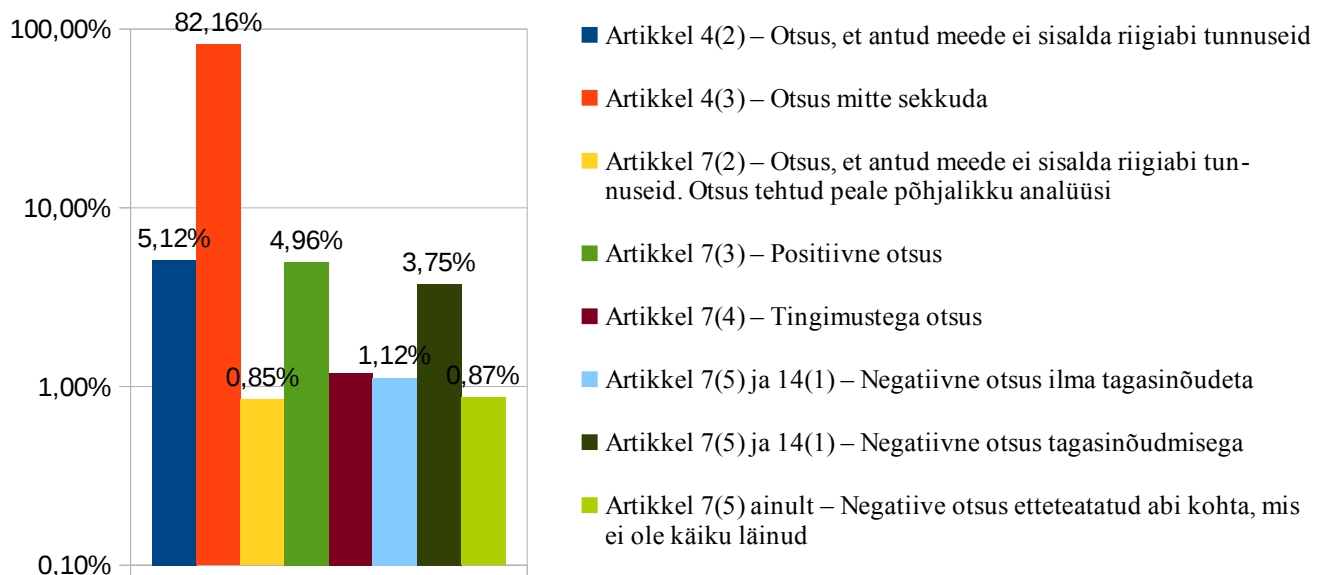
53 EU komisjon: 651/2014, pt 19

2 EBASEADUSLIKU RIIGIABI TAGASINÕUDMISE MENETLUS JA PRAKTIKA

2.1 Riigiabi hindamine ja tagasinõudmise menetlus

Tõsisemateks rikkumisteks on tavaliselt erinevad abikavade muutused, millest ei teatata või üksik abi ületab maksimaalse künnise. Lisaks juhtumid, kus abi andmise tingimused ei lähe kokku kohaliku seadusandlusega, samuti ka olemas olevate abide tingimuste rikkumised jne.

Analüüsidest veidi numbreid Joonis 2 abil, ilmneb, et 82% avaldustest on sellised, kus Euroopa Komisjon on otsustanud mitte sekkuda, ehk sisuliselt ei ole leitud riigiabile osutavaid tingimusi. Pea 11% juhtumitest on Komisjon meedet kas rohkem või vähem uurinud ning saanud järelduseks, et tegemist on küll riigiabiga, kuid see vastab erandile. Kokku ainult 7% juhtumitest on Komisjonilt saanud negatiivse otsuse. Seega ainult numbreid vaadates ei tundu olukord olevat väga hull.



Joonis 2. Riigiabi juhtumite analüüsi tulemused

Allikas: Autori graafik DG Competition andmestiku põhjal

Aastatel 2000–2011 on komisjon teinud 989 otsust ebaseadusliku abi andmise kohta, millest ligikaudu 23% on negatiivsed ning liikmesriik on kohustatud abi tagasi andma. Tagastamisele kuuluva abi määr on tõusnud pidevalt. 2012 aasta juuni seisuga on see 14.4% samal ajal kui 2010 oli see 11.1%.⁵⁴

See tähendab miljardeid eurosid, mis ootavad veel sissenõudmist ning pikki ja kulukaid kohtulahinguid.

Kõige rohkem juhtumeid tuleb Saksamaalt, kokku ligikaudu 17%. Järgmisena tuleb kolmik Itaalia, Hispaania ning Prantsusmaa, kes kolme peale kokku annavad umbes 30% kõikidest juhtumitest. Ülejäänud liikmesriigid on üsna tagasihoidlikult esindatud.⁵⁵

Euroopa Liidu kontrollmehanismid baseeruvad ühtselt aktsepteeritud põhimõtetel, mis on erinevate aluslepingutega kinnitatud. Ehk riigid, astudes Euroopa Liitu, annavad mõnes mõttes osa oma vabadusest ära, saades vastu võrdse turu, ning mitmeid eeliseid Euroopa struktuurifondide ja toetuste näol.

Vastavalt asutamislepingu artiklile 5 on liikmesriigid kohustatud tegema koostööd Komisjoniga ja esitama sellele kogu vajaliku teabe, et Komisjon saaks täita talle käesoleva määrusega pandud kohustusi.⁵⁶

Ebaseadusliku riigiabi kahtluse korral on ainuke võimalus selle kahtluse kontrollimiseks esitada vastavasisuline kaebus pädevale organile. Põhimõtteliselt on võimalik esitada kaebus nii asukoha maakohtule kui ka Euroopa Komisjonile. Siseriikliku kohtu kasutamist peetakse üldiselt odavamaks ning lihtsamaks, kuid võrreldes Euroopa Komisjoniga on siseriikliku kohtu võimalused riigiabi hindamiseks oluliselt väiksemad. Seega on võimalik, et sealt ei ole võimalik saada piisavalt head kaitset.⁵⁷

Olemasoleva riigiabi õiguspärasuse hindamine on antud Euroopa Komisjoni ainupädevusse. Siseriiklik kohus võib küll hinnata, kas tegemist on uue või olemasoleva riigiabiga, kuid tal puudub õigus keelata riigiabi andmist, kui puudub vastav Komisjoni otsus.⁵⁸

Uue riigiabi hindamisel on Kohus olnud seisukohal, et siseriiklikul kohtul ja Euroopa Komisjonil on täita erinevad rollid. Euroopa Komisjon hindab, kas riigiabi on kooskõlas asutamislepinguga,

54 ELi liikmesriikide antud riigiabi käsitlev aruanne 2012, p 5.2

55 State aid statistics (State of play: 19 November 2013), Euroopa Komisjon

56 Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999, p6

57 Konkurentsioigus ettevõtjale, / Mariana Hagström, Risto Rützel, Indrek Teder, Äripäeva Kirjastus, 2006, lk 136

58 Sama, lk 138

samal ajal kui siseriikliku koht ülesanne on kaitsta isikute õigusi, olukorras kus riigiabi on antud asutamislepingu artikli 88 lõige 3 sätteid eirates.⁵⁹

Euroopa kohus on kujundanud seisukoha, et Euroopa Komisjon ei saa keelata riigiabi üksnes põhjusel, et teda sellest ei teavitatud, vaid Komisjonil on kohustus hinnata riigiabi sisulist kooskõla asutamislepingu riigiabi regulatsioonidega.

Samas ei ole riigiabi õiguspärasuse hindamine just lihtne ülesanne. Seda ilmestavad ka erinevad kaasused, kus Euroopa Kohus on komisjoni otsuseid vaidlustatud. Riigiabi õiguspärasuse hindamist raskendab see, et tegelikult puudub konkreetne raamistik, vaid see on arenenud samm sammult läbi kohtupraktika.⁶⁰

Hindamisprotsess on võrdlemisi töömahukas. Esimeseks sammuks on komisjonil hindamine, kas meetme puhul on tegemist riigiabiga või mitte. Meetme hindamisel lähtutakse eespool mainitud punktidest. Esiteks peab meede selleks, et seda võiks vaadelda abina, võimaldama kasusaajatele eelist, mis vähendab nende äritegevuses tavalistes tingimustes kantavaid kulusid. Teiseks peab soodustus olema võimaldatud riigi poolt või riiklikest vahenditest. Lõpetuseks peab meede kahjustama konkurentsi ja liikmesriikide vahelist kaubandust. Oluline on sealjuures ka see, kas abi on üle antud või mitte. Selleks et meede kvalifitseeruks riigiabiks, peavad kõik punktid olema esindatud.⁶¹

Teise sammuna on komisjoni ülesandeks tuvastada abimeetme seaduslikkus ning kokkusobivus ühisturuga või siis vastupidi. Seejärel peab komisjon uurima, kas on olemas erandeid, mis lubaksid säärast abi anda, ning vabastaksid abi tagastamisest. Kui erandeid ei leita, peab komisjon kindlaks tegema ettevõtte, mis abi said ning määrama võimalikult kindlaks abi suuruse, mis tuleb tagastada. Euroopa kohus on kinnitanud liikmesriikide kohustust ebaseaduslik ning ühisturuga mitte kooskõlas olev abi tagastada.⁶²

Tulenevalt Euroopa Liidu asutamislepingu artiklist 10 kohustatakse liikmesriike ja institutsioone omavahel koostööd tegema ühise eesmärgi nimel. Seega tuleb omavahel koostööd teha ka ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel, et jõuda konkurentsi tingimuste taastumiseni ühisturul.

Eestis on konkurentsiseadusega pandud Rahandusministeeriumile kohustus aidata Euroopa Komisjonil teostada riigiabi kontrolli ja järelvalvet. EL Nõukogu määruse 659/1999/EÜ artikli

59 Konkurentsioigus ettevõtjale, / Mariana Hagström, Risto Rützel, Indrek Teder, Äripäeva Kirjastus, 2006, lk 139

60 T-366/00 Scott vs Komisjon

61 Ebaseaduslik riigiabi ja selle tagasinõudemenetlus, Siret Saks, Juridica JURIDICA X/2008, lk 696

62 Sama, lk 696

22 lõikes 6 sätestatud juhul esitab rahandusminister või tema poolt volitatud isik kirjaliku taotluse Tallinna Halduskohtule anda Euroopa Komisjoni volitatud ametnikele ja ekspertidele kontrolli teostamiseks luba.⁶³

Erinevad rikkumised seoses riigiabi andmisega, mis on lõppenud antud abi tagasi nõudmisega võib kategoriseerida erinevalt. Autor on jaganud rikkumised kolmeks valdkonnaks. Nendeks on uue riigiabi andmine ilma sellest eelnevalt teatamata, teiseks on abi andmine rakendus keelu vältel ning kolmandaks erinevate olemas olevate abikavade reeglite ning tingimuste rikkumised.

2.2 Erainvestori põhimõtte riigiabi hindamise protsessis

Euroopa Komisjon ning Kohus on korduvalt viidanud oma kaasustes *erainvestori põhimõttele*. See põhimõtte eksisteerib Rooma lepest saati ning on üheks oluliseks riigiabi hindamise meetodiks, kus võrreldakse riigi ja hüpoteetilise erainvestori käitumist. Üheks selliseks näiteks on asi Euroopa Komisjon vs Holland ja ING Groep NV.⁶⁴

Üldkohus leidis antud asjas, et riigiabiks liigitatav meede peab andma kasusaajast ettevõtjale majandusliku eelise, mida see ettevõtja tavapärastes turutingimustes ei saaks. Kapitalisüsti puhul tuleb hinnata, kas selle riigiasutustega võrreldavas mõõtmes tegutsevat erainvestorit oleks saanud veenda andma sama suuri kapitalipanuseid. Kui erainvestor oleks teinud samasuguse investeeringu, ei ole tegemist riigiabiga, ning vastupidi. Kui riik, olles otsustanud märkida ettevõtja emiteeritud kapitali teatavatel tagasimaksmise tingimustel, nõustub neid tingimusi muutma, võivad nii kapitalipanus kui ka tagasimaksmise tingimuste muudatus kujutada endast riigiabi, kus riik ei tegutsenud igal juhul nii, nagu oleks samasuguses olukorras toimunud erainvestor.⁶⁵

Kohus oli ka seisukohal, et erainvestori kriteeriumi kohaldatavus riigi sekkumisele sõltub mitte sellest, millisel kujul eelis anti, vaid sellest, kas nimetatud sekkumine kvalifitseerub kõnealuse ettevõtja aktsionäri otsuseks.⁶⁶

Ehk siis oluline on hinnata, kas erainvestor oleks vastavates tingimustes võtnud riski ning teinud investeeringu või mitte. Arvestatakse ka riskipreemiat ehk investeeringu tootlust. See põhimõtte on saanud üheks oluliseks riigiabi hindamise tööriistaks, kuna võimaldab lihtsalt hinnata, kas

63 Konkurentsiseadus, §49

64 C-224/12 P

65 Sama, p20

66 Sama, p31

asutus on abi andes käitunud vahenditega hooletult või mitte. Eeldatakse, et erainvestor on üldiselt oma vara suhtes hoolikas.

Üks huvitav otsus erainvestori mõiste kasutamisest tuleb Ahvenamaalt, kus ettevõtte AI mis kuulub Ahvenamaa omavalitsusele ning Mariehamni linnale, sattus Komisjoni uurimise alla seoses kohaliku Tehnopargi arendamisega. Ettevõtte oli tegutsenud eelnevalt suhteliselt keskpärase tulemustega ning ei olnud kunagi olnud eriti kasumlik, kusjuures peamisteks töödeks oli ehitada töö pindasid kohalikele väikeettevõtetele ning neid hallata. Kuna kohalik ettevõtete liit oli huvitatud ühisest tehnopargist, hakkas omavalitsus uurima võimalusi, kuidas seda teostada. Arendust hakkas läbi viima ettevõtte AI. Uurimise alla sattus arendus, kuna komisjon leidis, et võib esineda vastuolu *erainvestori* põhimõttega.⁶⁷

Ettevõtte AI finantsnäitajad olid olnud pikka aega üpris halvad, ning erilist kasumit ei näidatud. Komisjoni analüüsis kumab läbi kahtlustus omanike suhtes, mille järgi omanikud ehk siis kohalik omavalitus üritas tehnopargi arendamise käigus suurendada ka ettevõtte AI käivet ning kasumlikkust, ehk pumbata ettevõttesse lisavahendeid näiliselt läbi arenduse. Sellisel kujul ettevõtte päästmine on aga keelatud.

Komisjon on oma põhjenduses toonud aluseks erainvestori põhimõtte. Oma otsuses kahtleb Komisjon, kas erainvestor oleks teinud sarnase investeeringu ettevõtte vahendusel, mis on juba mitmeid aastaid töötanud kahjumi piiril ning pole oma tegemistes majanduslikult mitte just kõige edukam. Seega peeti antud tehingut erainvestori jaoks liialt riskantseks. Autor on siinkohal Komisjoniga nõus.⁶⁸

Lisaks toodi välja veel fakt, et erainvestor loodab oma investeeringult alati riskipreemiat ehk kasumit, mis riigi asutuste puhul tavaliselt garanteeritakse mingit tüüpi võlakirjadega. Antud juhul neid ei väljastatud. Lõpetuseks leidis Komisjon oma analüüsis, et kohalik omavalitus oleks suutnud investeeritud vahenditelt teenida olulisemalt suuremat intressi, ilma et oleksid ennast sidunud riskantse kinnisvaraarendusega. Seega leidis Komisjon, et riik on läbi omavalituse rikkunud konkurentsi olukorda, andes ebaseaduslikku majandusabi ettevõttele AI ning see tuleb tagasi nõuda.⁶⁹

67 C-6/2008 (ex NN 69/2007) implemented by Finland for Ålands Industrihus Ab, p20

68 Sama, pt 53 ja pt 56

69 Sama, pt 51 ja pt 54

2.3 Uue riigiabi andmine ning teatamiskohustuse eiramine

Euroopa Komisjoni määrus 659/1999/EÜ sätestab, et uue abi andmise plaanist tuleb teatada Euroopa Komisjoni ning seejärel oodata, kuni vastav kirjalik luba antakse. Teatamata abi loetakse automaatselt ebaseaduslikuks. Samas on see üheks tüüpilisemaks veaks mida tehakse riigiabi andmisel. Teatada tuleb ka muudatustes abi andmisel. Euroopa Kohus on oma lahendites võtnud seisukoha, et mitte teatamisest hoolimata peab Komisjon sellegi poolest antud abi meetme legitiimsust hindama, ning lihtsalt mitte teatamisest ei piisa, et abi seaduse vastaseks kuulutada.⁷⁰

Kuigi Komisjon on teinud ära suure töö riigiabi teatamismehhanismide lihtustamiseks, siis ei saa seda veel autori meelest lugeda lõplikuks. Tundub, et arenguruumi on veel küll. Kuigi igal riigil on vastavad vormid olemas, on probleemiks pigem kompetents.

Näiteks 2005 aastal ostis Konsumi nimeline müügikett Rootsis, Åre omavalitsuses maa kolm korda madalama hinnaga, kui selle eest pakkus konkurent Lidl. Lidl esitas seepeale Komisjonile kaebuse konkurentsi rikkumise kohta. Komisjonile pakkus antud tehing huvi mitme punkti poolest.⁷¹

Esiteks leidis Euroopa Komisjon oma analüüsis, et antud asjas on rikutud *erainvestori põhimõtet*, mis tähendab, et antud abi ei kvalifitseeru riigiabiks, kui seda oleks teinud ka erainvestor avatud turu tingimustes.⁷²

Kuna Åre omavalitsus oli maa müünud kolm korda odavamalt, kui selle eest pakkus Lidl, siis tehti Komisjoni arvates omavalitsusele kahjulik tehing. Komisjoni hinnangul võib sellist tehingut lugeda ka mitterahaliseks tegutsemistoetuseks. Ning kuna mõlemad ettevõtted on välismaise turuosaga, siis võib sellist tehingut pidada Euroopa Liidu konkurentsi rikkumiseks. Abi suurus arvestati lihtsa meetodiga - kõrgem pakkumine miinus tegelik müügihind. Lisaks kvalifitseerus see tehing kui teatamata abi. Seda põhjusel, et Rootsi riik ei olnud kavatsenud tehingust teada andnud.⁷³

Sellised omavalitsuste poolt tehtud tehingud on üpris tihti Komisjoni menetluses. Kuna asutusi, kelle poolt antud abi võib kvalifitseeruda riigiabiks, on igas riigis terve hulk ning nende kompetents on piiratud, siis tekib küsimus, kes ja millal peaks teatama riigiabi andmisest? Jääb

70 659/1999/EÜ : Rules on Procedure

71 C-35/2006 (ex NN 37/2006) implemented by Sweden for Konsum Jämtland Ekonomisk Förening

72 Tuleneb Rooma lepingust

73 C-35/2006 (ex NN 37/2006) implemented by Sweden for Konsum Jämtland Ekonomisk Förening, pt 61

selline mulje, et tohututes bürokraatiareeglites orienteerumine tekitab probleeme suurematele riigiinstantsidele, mis siis veel rääkida kohalikust omavalitsusest, kellel puudub kiire ligipääs säärasele õiguslikule infole.

Teatamiskohustuse suhtes on Euroopa Kohus olnud üsnagi konkreetne. Nimelt asjas P & O European Ferries (Vizcaya) SA and Diputación Foral de Vizcaya vs Commission of the European Communities⁷⁴ tõi kohus välja, et artikli 88 lõige 3, mis sätestab liikmesriigi ning Komisjoni omavahelise suhte, paneb paika ka selle, et teatamiskohustus on liikmesriigil. Liikmesriik on vahelüli Komisjoni ja abi andja ning saaja vahel. Liikmesriik on see, kes peab tegema riigiabi andmise avalduse ning kellele edastatakse ka komisjoni otsus. Liikmesriigi ülesanne on vastavalt teavitada abisaajat ning andjat (juhul kui selleks on näiteks riigiasutus või kohalik omavalitsus).

Võib pakkuda välja, et siin on üks põhjuseid, miks uue riigiabi andmisel esineb nii palju puuduseid. Asjaajamine eri instantside vahel paistab kõrvalseisjale väga keeruline, pikaajaline ning suuremahuline. Komisjon on teinud küll ära suure töö, et teatamiskohuse täitmine oleks liikmesriikidele lihtsam, kuid siiski tundub see veel tänagi üsnagi mahukas protseduur.

Kui vaadata statistikat Komisjoni otsuste kohta, siis suurem osa abimeetmeid, mis Komisjonile esitatakse, saavad positiivse otsuse, kuid esineb ka vastupidist. Otsuses K(2006) 4196⁷⁵ keelas Komision Hollandil toetada linnasetehase ehitust. Ettevõtte Malt BV, mis kuulub mitmele Hollandi õlletootjale, soovis ehitada kvaliteetlinnase töötlemise tehast, millele Holland oli lubanud riigipoolset abi. Seda aga ainult juhul, kui Euroopa Komisjon annab oma nõusoleku sääraseks toetuseks. Komisjon aga keelas abi andmise viidates praktikale, et on keelatud anda abi investeeringutele, mis on seotud toodetega, mille puhul ei ole tõendatud tavapäraste turuväljundite olemasolu.⁷⁶

Kuigi Malt väitis, et toodang on suunatud ekspordiks, leidis Komisjon, et ekspordiks mõeldud toodangu ja ühendusesiseseks müügiks mõeldud toodangu vahel on oluline side. Võib tekkida olukord, kus ettevõtte ei suuda müüa piisavalt eksporditurule, ning sellisel juhul võib ta soovida müüa ühendusesisesele turule, mis aga oleks vastuolus senise praktikaga. Kuna leping Hollandi ja arendaja vahel vajas jõustumiseks Komisjoni positiivset hinnangut, siis sai Holland ilma probleemideta lepingust taganeda ning ettevõtte asus otsima uusi investoreid. Võib uskuda, et Malt BV oli selle võimaluse ka riskianalüüsis ette näinud ning ettevõtte pankrotti selline olukord

74 Ühendatud asjad C-442/03 P and C-471/03 P, P & O European Ferries (Vizcaya) SA and Diputación Foral de Vizcaya vs Commission of the European Communities

75 K(2006) 4196: Madalmaade poolt Holland Malt BV-le antud riigiabi

76 Sama, p95

kaasa ei toonud.⁷⁷

Peab tõdema, et abimeetmetest nõuetekohane teatamine sunnib riigiasutusi pingutama, et vastav meede vastaks kõigile nõutud reeglitele. Võib väita, et Komisjoni roll oleks ideaalis olla vaikiv jõud, mis kontrollib, aga pigem ei tahaks vahele astuda.

Erinevatest kaasustest paistab välja, et suhtlus Euroopa Komisjoni ning liikmesriikide vahel võiks olla oluliselt parem. Jääb mulje, et siseriiklikud kohtud tõlgendavad Euroopa Komisjoni otsuseid teisiti kui Euroopa Komisjonil mõttes oli. Samuti on enamik kaasuseid, mis jõuavad Komisjoni, kas konkurentide kaebused või on sattunud tähelepanu alla meedia vahendusel.

Komisjoni enda analüüs on välja toonud, et vastavasisulise otsuse tegemiseks ei pea ilmtingimata kuluma palju aega. Näiteks asjas Haren-Airport Eelde, kus Holland soovis anda ligi 18 miljoni euro suurust abimeedet regionaalsele lennujaamale ning esitas vastava abi legitiimsuse kontrollimiseks 8 detailset küsimust. Hinnangu saamiseks läks vähem kui neli kuud, mida ei saa pidada väga pikaks ajaks, eriti kui arvestada avalikku huvi ning tehingu suurust.⁷⁸

2.4 Riigiabi andmine rakendamiskeelu vältel

Riigiabi andmine rakendamiskeelu vältel on rikkumisi Komisjoni praktikas, mida tegelikult väga palju ei esine. Selle põhjuseks võib autori arvates olla Komisjoni teatise mõju abi andjale, kus Komisjon keelab edasise abi andmise, kuni on andnud oma hinnangu.

Riigiabi andmine rakendamiskeelu vältel tähendab, et Euroopa Komisjonile on riigiabi andmise kavatsusest teatatud, kuid abi on antud Komisjoni otsust ära ootamata. Põhjuseks võib olla, et ettevõtluskeskkond on kiiresti muutuv ning hinnangu saamine võib võtta pikalt aega. See omakorda võib kaasa tuua suuremad kahjud ettevõttele.

Sarnasele olukorrale viitas Eesti Vabariik, kui põhjendas abi väljamaksmist Estonian Air'le.⁷⁹ Estonian Air on, nagu enamuse rahvuslikke lennundusettevõtteid, mitte just kõige kasumlikum ettevõtte ning Eesti riik on Estonian Air'i korduvalt toetanud.

Estonian Air'i päästmisabi puhul registreeris Euroopa Komisjon päästmisabi kui teatamata abi, seda hoolimata sellest, et Eesti teatas Euroopa Komisjonile plaanitavast abist Estonian Air'le.

77 K(2006) 4196, Madalmaade poolt Holland Malt BV-le antud riigiabi, p76

78 2009 update of the 2006 Study on the enforcement of State aid rules at national level, Final Report, Lovells, 2009, lk 3

79 Riigiabi SA.35956 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2012/N) – Eesti Päästmisabi Estonian Air'ile, pt 3

Probleemiks aga oli fakt, et Eesti maksis abi esimese osa välja sisuliselt samal päeval, kui ta teatas sellest Euroopa Komisjoni. Seega läks Eesti otseselt vastuollu Euroopa Komisjoni määrusega 659/1999/EÜ, mis sätestab, et enne abi andmist tuleb Euroopa Komisjoni mitte ainult teavitada, aga tuleb oodata ära ka vastavasisuline otsus.⁸⁰

Komisjoni selline käitumine, kus abi ei tohi anda enne nõusoleku saamist, ei ole kiuslik, vaid komisjon soovib võtta aega, et tutvuda meetmega ning analüüsida selle olemust ning kasulikkust. Lisaks küsida infot huvitatud osapooltelt ning selle põhjal teha otsus, mis oleks turule üldises plaanis kasulik.

Riigiabi andmisel kehtib põhimõte, et abi võib olla *ühekordne*. Estonian Air puhul tekkis Euroopa Komisjonil kahtlus, kas abi, mis ettevõttele anti 20. detsemberil 2012, on ikka korrektne, kuna ettevõtte oli saanud kapitalisüste korduvalt ka varem – 2009., 2010., 2011. ja 2012. aastal. Lisaks oli müüdnud lennufirma maapealse teeninduse müük samuti riigi omanduses olevale Tallinna Lennujaamale. Sellele lisaks tuleb mainida ära klausel, et antud abi on juba olemuselt ebaseaduslik, kuna Eesti jättis teatamiskohustuse täitmata. Hetkel on veel Estonian Air'i juhtum uurimise all ning seega lõplikku järeldust selles asjas teha ei saa.

Sarnane olukord on kajastatud ka Alcani asjas, kus olenemata Komisjoni märguandest Saksa Liiduvalitsusele, et on alustatud uurimist, maksis Liiduvalitsus abi välja. Antud asjas plaanis alumiiniumi tootev ettevõtte Alcan lõpetada tootmist, kuna tootmissisendiks olnud elektri hind tõusis märgatavalt. Tootmise lõpetamine tähendanuks 330 inimese töötuks jäämist. Seetõttu soovis kohalik omavalitsus ettevõtet toetada 8 miljoni saksa marga ulatuses. Abi anti kahes osas, ning kuigi enne teise osa väljamaksmist oli Komisjon väljendanud seisukohta, et see on ebaseaduslik, maksti ka teine osa välja, rikkudes oluliselt asutamislepingu riigiabi regulatsiooni. Asi jõudis Euroopa Kohtusse, mis samuti kinnitas Komisjoni õigust antud asjas.⁸¹

Sellised olukorrad, kus liikmesriigid annavad riigiabi ilma Komisjoni heakskiiduta võivad autori meelest tekitada rohkem kahju kui kasu. Mõneti on mõistetav ka liikmesriigi motiiv sellises olukorras. Püütakse päästa olukorda ning ilmselt on sõlmitud mingid lepingud, millega liikmesriik on võtnud endale kohustuse abimeetmed välja maksta ning tavaliselt tehakse seda osade kaupa. (Näiteks Alcani puhul maksti 8 miljonit marka kahes osas. Ka Estonian Air sai abi osade kaupa). Lepingust taganemine tekitaks olukorra, kus tuleks ilmselt tasuda trahve, aga mis veel hullem, tuleks hakata tegelema ettevõtte pankrotiga. Lisaks on tavaliselt mängus ka ajaline

80 Riigiabi SA.35956 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2012/N) – Eesti Päästmisabi Estonian Airile, pt 13
81 C-24/95

faktor, mis ei jäta liikmesriigile palju aega kaalumiseks. Seetõttu võetakse risk, kus abi andmisele paralleelselt hakatakse seda Komisjoniga kooskõlastama.

Alcani asi kuulub lahendite hulka, mis on oluliselt aidanud kujundada riigiabi hindamise praktikat Euroopas veel selletõttu, et sealt on pärit nn *hoolsa ettevõtja mõiste*. Kohus leidis, et asutamisleping on sedavõrd konkreetse sisuga, et põhimõtteliselt on igasuguse õiguspärase ootuse tekkimine ettevõtjal välistatud, kui riigiabi on antud ilma selleks ette nähtud menetlusnõudeid järgimata. Kohtu arvates peaks iga mõistlik ning *hoolas ettevõtja* aru saama, kas abi, mida ta saab, on seaduslik ning oskama ka ise seda analüüsida. Kindlasti ei saa abi saanud ettevõtte jääda lootma, et kui liikmesriik tegi abi andmisel vea, siis jääb abi kestma. Samas otsuses tõi kohus otsuses välja, et antud abi andja peab ebaseadusliku abi ka tagasi nõudma, ning abi saaja peab selle tagastama, olgugi, et abi andmise ebaseaduslikkuse eest vastutab abi andja.⁸²

Autori järeldeb sellest, et riigiabi puhul kannab vastutust ka abi saaja, kuna tema võttis abi vastu. See tähendab, et ettevõtted peaksid tõsiselt analüüsima riske ning hea mõte oleks kaasata ka õiguslikku kompetentsi. Autori arvates usaldatakse tihti liigselt abiandjat ehk riiki. Põhjuseks võib olla arusaam või eeldus, et riik ei eksi või ei olda päris hästi kursis riigiabi olemusega.

2.5 Olemasoleva riigiabi ebaseaduslikkus ning abi väärkasutamine

Olemasolevad riigiabi meetmed võivad muutuda ebaseaduslikuks kas turu muutumisel või abi saajate käitumise tõttu. Üldiselt on neile meetmetele antud esialgne komisjoni heakskiitev otsus, mis siis hiljem sattub uurimise alla seoses mingite rikkumistega abi andmisel. Enamasti ongi vigadeks, mida tehakse, erinevad limiitide ületamised, lepingutingimuste täitmata jätmine, vahendite mitte sihipärane kasutamine jne. See valdkond on ilmselt kõige laiem rikkumiste valdkond.

Regionaalse arengu projektid on olnud Euroopa Liidus laialt levinud. Ilmselt seetõttu on nendega tekkinud ka üksjagu probleeme. Näiteks otsuses No N 272/98⁸³ (Itaalia vs Euroopa Komisjon) leidis Euroopa Komisjon, et Itaalia on abi andmisel eelnevalt kokkulepitud regionaali tingimusi rikkunud ja abi andmisel on tegemist konkurentsi tingimuste rikkumisega. Antud

82 C-24/95, p43

83 C-1/2004 (ex NN 158/2003 and CP 15/2003): Misuse of aid measure No N 272/98, Regional Act No 9 of 1998, punkt 22

juhtumis soovis Itaalia arendada Sitsiilias turismipiirkonda ning soovis saada luba, et toetada turismi- ning hotellipiirkonna arendamist. Itaalia esitas abikava Komisjonile, kes selle omakorda kinnitas. Hiljem kava täitmist uurima hakates, leidis Komisjon selles mitmeid puudusi, mis omakorda lõppes abi tagastamise nõudega. Suurimaks puuduseks tõi Komisjon välja fakti, et vähemalt 28 projekti alustati juba enne abi andmise avalduse kinnitamist.⁸⁴

Itaalia ja Komisjon olid 1998. aasta abi andmise juhistes punkt 4.2 kokku leppinud, et avaldus abi saamiseks tuleb esitada enne, kui töö objektiga pihta hakkab.⁸⁵

Itaalia põhjendas tekkinud olukorda nii, et abi oli õigustatud, kuna muidu oleks ähvardanud neid projekte läbikukkumine ja pankrotistumine. Komisjoni selline põhjendus ei rahuldanud, kuna Itaalia oli säärast abi lubades vastuollu läinud nii riigiabi andmise üldiste tingimustega kui ka Komisjoniga varasemalt kokku lepitud kava tingimustega.⁸⁶

Juhtumist paistab välja Komisjoni seisukoht, mida on tegelikult ka määrustes mainitud, et abi ei tohi anda juba töös olevatele projektidele. Autori arvates on Itaalia püüdlus päästa töös olevaid projekte loomulik, kuid vajaka jäi ilmselt põhjalikust analüüsist. Kuna riigiabi meetmed on kindla eesmärgiga, siis Itaalia kas unustas või ei soovinud Komisjoni teavitada riigiabi kasutamise eesmärgi muutmisest. Põhjuseid võib olla autori arvates mitmeid. Võimalik, et ei soovitud kaotada juba saadud rahastust, milles oldi komisjoniga kokkulepitud. Võimalik, et peljati uuesti Komisjoni bürokraatia läbi käimist, ning loodeti puhtalt pääseda.

Keelatud abi ei pea olema ilmingimata rahaline, see võib seisneda ka paremates tingimustes või maksusoodustustes. Näiteks asjas C-415/03 Kreeka vs Euroopa Komisjon väitis Komisjon, et Kreeka on rikkunud riigiabi reeglistikku, kuna ei ole sekkunud Olympic Airwaysi tasuta sotsiaalkindlustusemaksete, kütuselt ja varuosadelt makstava käibemaksu, aga ka mitmetele lennujaamadele võlgnetavate renditasude ning lennujaama tasude maksamata jätmisesse.⁸⁷

Lihtsustatult tähendab see, et Kreeka tolereeris lennufirma maksude mittemaksmist. Antud asjas oli Kreekal varasemalt Euroopa Komisjoni otsusega lubatud toetada lennukompanii ümberkorraldamist, kuid Komisjon leidis, et lisaks eelpool toodud rikkumistele, ei olnud Kreeka täitnud endale varasema kokkuleppega võetud kohustusi Olympic Airwaysi ümberkorraldamisel ning enamus seatud eesmäärke oli jäänud täitmata. Veel avastas Komisjon, et Kreeka oli viinud

84 C-1/2004 (ex NN 158/2003 and CP 15/2003): Misuse of aid measure No N 272/98, Regional Act No 9 of 1998, pt 57

85 Sama, pt 23

86 Sama, pt 67

87 C-415/03, Commission v Greece [2005] ECR I-3875 (May 12th 2005)

lennufirma kõik tulutoovad osad koos personaliga uue juriidilise keha alla ning jätnud võlad ja kohustused vanasse kehasse.⁸⁸

Euroopa kohus leidis antud asjas, et kuna varade üleviimine oli juriidiliselt ehitatud nii, et uuele juriidilisele isikule ei tulnud eelmisest kaasta võlgu ja kohustusi ning siseriiklike õigusnormide alusel oli neid ka võimatu välja nõuda, siis takistas see Euroopa Komisjoni otsuse täideviimist ning moonutamata olukorra taastamist turul. Seega, kuna Kreeka ei tulnud olukorra riigiabi tagasinõudmisega toime, siis andis Euroopa komisjon asja Euroopa Kohtusse, mis omakorda oma menetluses kinnitas Euroopa Komisjoni seisukohta.⁸⁹

Autori meelest on selles asjas Kreeka püüdnud olukorda oma kasuks pöörata ning püüdnud eemale hiilida endale võetud kohustustest, mis tulenevad Olympic Airways ümberkorraldamise kokkuleppest kui ka Euroopa Liidu aluslepingtest.

Komisjoni otsustele järgnevate kohutotsustest jääb mulje, et riigid ei ole tihtipeale huvitatud abi tagasinõudmisest. Püütakse viivitada endise olukorra taastamisega, mis tegelikult viib hoopis suuremate kuludeni.

2.6 Õiguspärane ootus ja õiguskindluse põhimõtte riigiabi tagastamisel

Euroopa Kohtu praktikas on tulnud ette erinevaid momente, kus ebaseadusliku abi tagasimaksmisega viivitatakse või hoopis keeldutakse. Abi saanud ettevõtted viitavad enamasti õiguspärase ootusel või õiguskindluse põhimõtetele.

2011. aastal jõudis EAS (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse) kätte Euroopa Komisjoni audit, milles soovitati tagasi nõuda valesti antud toetusi ning juhiti tähelepanu võimalikule süsteemsele veale, mis tähendas, et EAS oli andnud välja hulga toetusi reegleid rikkudes. EAS poolt välja antud toetused kuulusid olemuselt kõik grupierandi alla.⁹⁰

Grupierandi määrus lubab anda regionaalset abi, millel on ergutav mõju.⁹¹ Ergutav mõju esineb siis, kui abi muudab ettevõtja käitumist nii, et see hakkab tegelema piirkonna arengut toetava lisategevusega, mida ta ilma abita ei teeks või teeks piiratult. Abiga ei tohi subsideerida sellise

88 C-415/03, Commission v Greece [2005] ECR I-3875 (May 12th 2005), pt 3-5

89 sama, pt 33 -34

90 Eesti päevaleht, (13.02.2013). Mullu allkirjastas EAS vigaselt makstud toetuste tagasinõudeid peaaegu iga päev, veebist: <http://www.struktuurifondid.ee/mullu-allkirjastas-eas-vigaselt-makstud-toetuste-tagasinoudeid-peaaegu-iga-paev#> (13.01.15)

91 EL nr 651/2014, artikkel 6

tegevuse kulusid, mida ettevõtja teeks niisamagi, ning sellega ei tohi hüvitada majandustegevuse tavalist äririski.⁹²

Ergutava mõju esinemist saab tõendada kahe võimaliku stsenaariumi korral. Esimese stsenaariumi puhul stimuleerib abi vastu võtma investeerimisotsust, mida muidu ehk ei tehtaks. Ehk peamine idee on motiveerida otsuse tegemist. Teine stsenaarium on seotud asukohaga ning peaks motiveerima investeringu tegemist piirkonnas, kus puuduvad teatud sisendid või tingimused vastava investeringu tegemiseks. Abi eesmärk on korvata need puudujäägid ettevõttele.⁹³

EAS juhtumi puhul oli ergutava abi põhimõtet korduvalt rikutud, kuna toetusi oli jagatud ka ettevõtetele, millel olid arendused või projektid juba käimas. EAS ise tõi meedias põhjuseks vastava määruse puudulikku tõlgendust. EAS kaitseks peab ütlema, et nad ei jäänud tegevusetult ootama, vaid asusd koos toetust saanud ettevõtetega tegema avaldusi Euroopa Komisjonile, et saada tagantjärele nõusolek riigiabi kasutamiseks. Enamuse ettevõtete jaoks lõppes lugu hästi, kuid ligi 5.8 miljonit eurot jäi viie suurema ettevõtte kanda, kellelt seda kohtumenetluses ka tagasi hakati nõudma.⁹⁴

Mitmed toetust saanud ettevõtted apelleerisid antud asjas, toetudes õiguspärase ootuse ning õiguskindluse põhimõttele. Riigikohus on kirjeldanud *õiguspärase ootuse põhimõtet* nii; Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda riigivõimule üksnes piirangut, vaid võimaldab sel ennast siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes lubadus ja kindlus ning isikuid suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima, sh julgustatakse investeerima. Sellist reguleerimisvõimalust ei tohi välistada ning ootust, et riik niisuguse lubaduse täidab, ei ole põhjust pidada ebamõistlikuks.⁹⁵

Õiguspärase ootuse põhimõtte järgi peab isikul olema õigus realiseerida oma õigusi mõistlikus ootuses, et talle lubatu ka kehtima jääb. Riigikohus on defineerinud *õiguskindluse põhimõte* nii, et õiguskindlus kaitseb riiklike otsuste püsivust, tagades, et neid ei saa tagantjärele muuta meelevaldselt, vaid üksnes põhjendatud erandlikel asjaoludel. Kohtuotsuse seadusjärgsuse

92 C- 209/14, p60

93 Sama, p61

94 EAS: ettevõtja peab ka ise veenduma, et toetus poleks ebaseaduslik, veebis kättesaada/ Ann-Marii Nergiv: veebist leitv: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eas-ettevotja-peab-ka-ise-veenduma-et-toetus-poleks-ebaseaduslik.d?id=69422965>

95 RK 3-4-1-27-13, Õiguskantsleri taotlus tunnistada osaliselt põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 171 "Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist" § 1 ning Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 172 "Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad" § 1, Analüüs https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/8919

eesmärgiks on seega välistada sama kohtuasja teistkordne lahendamine, kindlustades seeläbi lisaks õiguskindlusele ka õigusrahu. Kohtuotsus peab seda looma kestvalt olukorras, kus on pikemat aega valitsenud vaidlus selle üle, mis on õige.⁹⁶

Lisaks kehtib siin veel *näilise seaduslikkuse* põhimõte. Abimeede peab olema läbinud kõik vastavad protseduuri reeglid. Sellest hoolimata juhtub vahel, et abi tunnistatakse ebaseaduslikuks, ning abi saanud isikule võib see tunduda äärmiselt ebaaus.

2.7 Tagastamise mõju

Esimesed riigiabi tagasinõude otsused tegi Euroopa Komisjon 1990. aastal. Tagastamine on üks ebameeldivamaid etappe riigiabi andmise protsessis ning see on indikaatoriks, et midagi on läinud väga valesti. Ühelt poolt on see suurema hüvangu jaoks, kuid teisalt tähendab see ettevõttele suurt kulu ning seda nii ajaliselt kui ka rahaliselt.

Toetuste saamine eeldab tavaliselt korralikku eeltööd, mis tähendab erinevaid analüüse ning planeerimist, vastavaid toiminguid ametiasutustega, kooskõlastusi jne. Sellel kõigel on alternatiivkulu. Lisaks tähendab tagastamine ettevõttele tavaliselt ka intressikulu, kuna Euroopa Komisjon nõuab abi tagastamisel ka intressid aja eest, mille vältel ettevõttel ebaseaduslik abi käes oli. See võib tähendada, sõltuvalt abi suurusest, suuri summasid.

Otsuses C 38/2010 leidis Euroopa Komisjon, et Ungari rahvuslikule lennufirmale Malev antud abi oli ebaseaduslik, ning nõudis oma otsuses abi tagastamist.⁹⁷

Ungari rahvuslik lennuettevõtte, mis kuulus riigile, oli juba eelnevalt raskustes ning oli saanud riigilt ebaseaduslikku abi aastatel 2007–2010 390 miljonit dollarit. Euroopa Komisoni otsus muutis ettevõtte olukorda veelgi keerulisemaks, mis omakorda viis selleni, et ettevõtte tegevus tuli põhimõtteliselt peatada. Oluline on märkida, et Euroopa Komisjoni otsus ei sundinud ettevõtte tegevust peatama, aga see oli nii õelda viimane piisk karikasse, mis vähendas oluliselt potentsiaalsete erainvestorite usaldust ning soovi lennufirmasse oma vahendeid paigutada. Kahju, mida riikliku lennufirma sulgemine endaga kaasa tõi, hinnati kuni 2 miljardi dollarini. See sisaldas endast erinevaid leppetrahve ning koondamisetasusid.⁹⁸

96 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud kohtulahendite teistmine, 3-4-1-32-14, p2, veebist: https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/10189

97 C 38/2010, ex NN 69/2010 ON THE STATE AID Implemented by Hungary In favour of Malév Hungarian Airlines Zrt.

98 Malev Airline Stops Services After 66 Years as Hungary Moves to Cut Losses /Zoltan Simon, Feb 3, 2012,

Lisaks prognoosis kohalik Hotelli- ja Restoranipidajate liit, et lennufirma seiskamine tähendab 50% vähem lennuturiste Budapestile, mis omakorda tähendab vähenevat teenistust kohalikule turismisektorile.⁹⁹

Maleva juhtum on üpris heaks näiteks, mis võib juhtuda, kui riigiabi protsessi lohakalt läbi viia. Selline otsus Euroopa Komisjoni poolt on hoopis vastupidise efektiga esialgsele. Pealtvaatajale tundub Komisjoni säärane otsus üsnagi ebaõiglane, ning tihti jääb sellisel juhul meedias süüdi komisjon. See tekitab pahameelt, mis on suunatud saamatule valitsusele ning ka EL-le. Maleva juhtum tõestab veel enamgi, et enne kui riik ruttab oma ettevõtteid päästma, tuleks teha mõlemalt poolt korralik õiguslik analüüs. Hilisemad kulud võivad lihtsalt osutuda liialt suureks.

Pealtnäha tundub, et Euroopa Kohus on pannud igasuguse riisiko abi saajale, põhjendades seda nii, et isegi kui abiandja riik ei jälgi reegleid, peaks hoolas ettevõtja olema siiski abi andmise reeglitega kursis.¹⁰⁰

Euroopa Komisjon on samuti selles mõttes ajanud üsnagi karmi joont. Kusjuures ei ole oluline, kas abi tagastamine toob kaasa ettevõtte maksejõuetuse või mitte. Komisjon on väljendanud oma otsustes seisukohta, et abi tagastamine ei ole karistus, vaid eesmärk on taastada esialgne olukord.

Võib väita, et abi taotlej võtab enda kanda suure riski. Ning kuigi kohus on toonud välja hoolsa investori põhimõte, jääb autorile pisut selgusetuks, kuidas panna ettevõtteid orienteeruma Euroopa Komisjoni ning Euroopa Kohtu lahendite rägastikus, kui isegi liikmesriigid ning nende abi andvad asutused sellega sageli hakkama ei saa.

Sandor Elias, kes on ühes oma artiklits samuti riigiabi andmist analüüsinud, pakkus välja võimaluse, et tagasinõude saanud ettevõtjad võivad peale tagasinõude täitmist esitada hagi abiandja vastu, et seeläbi korvata tekitatud kahjud. Kuid realselt täna selliseid lahendeid ei ole.¹⁰¹

Ilmselt peamine põhjus, miks Euroopa Komisjon niivõrd karmilt käitub riigiabi tagasi nõudmisel on eelkõige vahendite päritolu. Kuna sisuliselt toimub riigiabi andmiselt maksumaksjate raha andmine erasektori toetuseks, siis on ülimalt oluline, et see toimuks võrdsetel alustel. Kui abiandjad jagaksid raha suvaliselt, kahjustaks see oluliselt Euroopa Liidu vaba turu põhimõtet,

Bloomberg.com, veebist kättesaadav: <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-03/malev-stops-flying-after-66-years-as-hungary-cuts-its-losses.html>

99 Sama

100 T-109/01, p 135

101 Kui riik ühe käega annab ja sama käega võtab ehk kuidas saab ettevõtlustoetusest peavalu, Sandor Elias, 24. juuli 2013, Veebis leitav: <http://ee.trinititee/archives/3277>

ning oleks ka eetilisel vale.

Seega peaksid ettevõtted tõsiselt analüüsima oma võimalusi ning kaaluma kolmanda osapoolena juriidilise nõustamise kaasamist abi taotlemise protsessi.

Euroopa Komisjon ei ole paika pannud üldisi reegleid, kuidas abi tagastada tuleks. See on pigem ise loksunud paika erinevate lahendite kaupa. Abi tagastamine on olemuselt kahetasandiline. Esmalt võtab abi tagastamise otsuse vastu komisjon ning seejärel tuleb liikmesriigil nõuda abisaajalt ebaseaduslikult saadud abi tagasi, kasutades selleks siseriiklikku protsessi.

Eestis reguleerib abi tagastamist Konkurentsiseadus, mis sätestab, et vastava otsuse puhul teavitab rahandusminister abi saajat ebaseaduslikust abist ning seejärel tuleb abi andjal abi sisse nõuda.¹⁰² Tavaliselt on selleks kasutatud halduskohtu menetlust. Viimase sellise juhtumina tuleb meelde EAS poolne abi tagasinõudmine, kus abi andmise reeglite rikkumiste tõttu tuli AS Paldiski Tsingipajal tagastada EAS 700 000 € vääralt saadud abi.

Euroopa Komisjoni roll on riigiabi analüüsimises analüüsida, kas abi vastab või ei vasta olemas olevatele reeglitele. Kuigi üldiselt antakse oma otsustes teada ka tagastatava summa suurus, ei pea Komisjon seda siiski tegema. Näiteks asjas Kreeka vs Komisjon, kus Kreeka toetas Olympic Airwaysi tuli välja üks huvitav praktika. Nimelt väitis Kreeka, et Euroopa Komisjon ei ole oma otsuses täpselt paika pannud tagastatava abi suurus ning seetõttu on Kreekal võimatu alustada tagasinõudmise protsessi.¹⁰³

Euroopa Kohus vastas oma analüüsis, et vastavalt väljakujunenud praktikale ei nõua ükski õigusakt tagastatava abi suuruse täpset fikseerimist. Piisab vaid sellest, kui komisjoni otsuses on piisavalt infot, mille põhjal liikmesriik saab ise summad välja arvutada.¹⁰⁴

On leida väga vähe leida kirjandust, mis analüüsiks, milline on täpselt kahju ettevõtetele, kui neid ootab abi tagastamine. Seda võib ainult oletada. Kõige keerukamateks juhtumiteks peab autor just nimelt selliseid juhtumeid, nagu oli seda EAS toetuste saaga Eestis, kus tekkis mõnevõrra mõistuse vastane olukord. Võib tekkida olukord, kus väike või keskmise suurusega ettevõtte ei suuda ebaseaduslikult saadud abi tagasi maksta. See tähendaks sisuliselt pankrotti.

Eriti kui arvestada, et saadud toetused ei seisa ettevõtte pangakontol, vaid on enamasti investeeritud tegevuse arendamiseks ning töökohtade loomiseks. Tagastatav abimeede ning lisaks sellele kogunenud intressid võivad autori hinnangul käia ettevõttele lihtsalt üle jõu. See tähendab

¹⁰² Konkurentsiseadus, §42

¹⁰³ Sama, 27

¹⁰⁴ Sama, 39

tegelikult oodatud tulemusele hoopis vastupidist efekti.

Ebaseaduslikult antud abi tagasinõude oht ripub ettevõtte pea kohal veel mitmeid aastaid. Vastavalt EÜ määrusele 659/1999 on tagasinõude aegumise tähtaeg 10 aastat. See aga katkeb igasuguse riigiabi temaatilise menetluse peale ning algab siis otsast peale.¹⁰⁵

Seega tasub abi taotlemisel ning saamisel olla eriti hoolikas ning tunda oma õiguseid, aga ka kohustusi.

Üldine põhimõte ebaseadusliku abi tagasinõudmisel on, et abi peab tagasi nõudma asutus, kes abi andis. Komisjoni praktika näitab seda, et üldiselt antakse liikmesriigile neli kuud, et endine olukord taastada, kusjuures peale kahte kuud peab liikmesriik andma Komisjonile ülevaate, kuidas abi tagasinõudmine edeneb.

Kindel on see, et abi tagasinõudmine ehk endise olukorra taastamine ei ole lihtne protsess ning seda näitab ka Komisjoni statistika, kus vahemikus aastatel 2004 kuni 2014 on 12% tagasinõutavast abist hinnatud lootusetuks, 52% on tagasi makstud ning 36% on maksmisel või menetluses.¹⁰⁶ Hetke seisuga on pooleli 47 juhtumit, neist kõige varasemad on aastast 1999.¹⁰⁷

Liikmesriik aga ei saa lõputult viivitada abi tagastamisega. Seda taktikat on proovitud mitmeid kordi, kuid enamasti edutult. Kohtuasjas C-184/11, Hispaania vs Komisjon palus Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Hispaania Kuningriik on rikkunud ETL artikli 260 lõikest 1 tulenevaid kohustusi ning on viivitanud endise olukorra taastamisega. Ehk sisuliselt Hispaania vältis abi tagasinõudmist ning Komisjoni otsuste täitmist.¹⁰⁸

Hagi aluseks oli Komisjoni 2001 aasta otsus, kus leiti, et Hispaania kuningriik oli andnud ebaseadusliku riigiabi läbi abikava, mis olemuselt toimis maksubaasi vähendamise vormis, ning andis ettevõtetele 45% maksukrediiti. Komisjon leidis selle vastuolus olevat artikli 88 lõige 3 suhtes ning kohustas Hispaaniat vastava abikava lõpetada. Lisaks nõudis Komisjon, et Hispaania taastaks endise olukorra ja nõuaks abi tagasi.¹⁰⁹

Rikkumise raskust iseloomustab Komisjon faktidega, et asjasse puutuvast abikavast sai abi üle 100 ettevõtja ja ning tuvastatud rikkumise raskust näitab tagasi nõudmata abi summa,

105 C-659/1999, p14

106 Statistics on recovery of unlawful aid. Arvuti võrgust leitav:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html

107 Active pending recovery cases (Situation on 30 June 2014). Arvuti võrgust leitav:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/active_pending_recovery_cases_en.pdf

108 C-184/11, Hispaania vs Komisjon, p6

109 Sama, p2

569 041 135,75 eurot ehk 87% kogu tagasinõudmisele kuuluvast summast. Märgitakse ka, et tegemist ei ole esimese korraga, mil Hispaania Kuningriik on rikkunud oma kohustust viivitamatult ja tõhusalt õigusvastane ja siseturuga kokkusobimatu abi tagasi nõuda.¹¹⁰

Seda võib lugeda samuti raskendavaks asjaoluks. Samuti leidis komisjon, et Hispaania rikkumine kestis rohkem kui 2500 päeva, ehk rikkumine algas sellest hetkest, kui Hispaaniale tehti teatavaks esialgne otsus riigiabi meetmete ebaseaduslikkusest ning kestis kogu selle aja, kus Hispaania viivitas abi tagasinõudmisega.¹¹¹

Kohus otsustas, et Hispaania on rikkunud oma kohustusi ning nõudis välja 30 miljonit Eurot põhisummana ning lisaks kohtukulud.

Ilmselt ei osanud Hispaania arvestada, et oma kohustuste täitmise edasilükkamine võib niimoodi lõppeda. Kindlasti ei saanud rõõmustada ka Hispaania maksumaksjad. Sellised otsused aga näitavad, et tegelikult ei pääse riik abi tagastamisest. Komisjoni peamine eesmärk on taastada endine konkurentsi olukord.

110 C-184/11, Hispaania vs Komisjon, p50

111 Sama, p49

KOKKUVÕTE

Käesolevas töös läbitöötatud materjalide ning kaasuste eesmärk oli analüüsida riigiabi andmise ning tagasinõudmist protsessi ja peamiseid põhjuseid. Samuti on autor püüdnud välja tuua tagajärgi, mis riigiabi tagasinõudmisega tekivad.

Riigiabi andmise reguleerimine, nii nagu Euroopa Liit seda täna teeb on maailmas üsnagi omapärane nähtus. Peamiseks põhjuseks on see, et maailmas ei ole teist sellist majandusühendust, kus nii palju erinevaid riike on omavahel väga lähedalt majanduslikult ja õiguslikult seotud. Selline reguleerimine annab majandusele võimaluse olla teoreetiliselt nii iseseisev kui vähegi võimalik. Ideaalis peaks valitsema olukord, kus riigid ei peaks oma majandusse üldse sekkuma ning majanduskeskkond reguleeriks ise oma tegevust, kusjuures nõrgemad ettevõtted asendatakse automaatselt uute ja rohkem innovatiivsemate ettevõtetega.

Reaalsuses ei ole autori arvates Euroopa täna veel nii kaugemale jõudnud ning ilmselt jääb ideaalne olukord pigem helesiniseks unistuseks. Riigid on sunnitud ikka ja jälle sekkuma oma majandusse ning ettevõtteid toetama. Positiivsest küljest võib tuua välja fakti, et toetuste hulk on hakanud vähenema, mis vastab Komisjoni sellesuunalisele eesmärgile.

Peamised probleemid riigiabi andmisel on autori arvates liigne erandite hulk ja kommunikatsiooni probleemid liikmesriikide ja Komisjoni vahel.

Liigne erandite hulk põhjustab olukorra, kus abimeetmete andjatel ja saajatel on keeruline orienteeruda. See omakorda soodustab arusaamatusi ja valesti tõlgendamist. Komisjon soovib neid erandeid aga juurde tekitada. Seega olukorra paranemist autori arvates oodata ei ole. Parim lahendus, mida välja pakkuda, oleks kaasata rohkem vastavaid spetsialiste. Õigusabi kulud võivad osutada olulisemalt väiksemaks kui hilisem kohtuvaidlus ning toetuste tagasimaksmine koos intressidega.

Teiseks probleemiks võib läbitöötatud materjali puhul välja tuua puuduliku kommunikatsiooni komisjoni ja liikmesriikide vahel. Erinevatest lahenditest kumab välja probleem, kus riigid on abi andmisel vältinud Komisjoni teavitamist. Sellist laadi käitumist on nii teadlikku kui ka teadmatuses tulenevat. Komisjon on seda ka ise oma analüüsides välja toonud. Autori arvates

võib üheks põhjuseks olla näiliselt suur bürokraatia, mis kaasneb Komisjoni teavitamisega. Abiandja peab esitama abiandmistaotluse vastutavale ministeeriumile, kes siis omakorda suhtleb Komisjoniga. See omakorda venitab kogu protsessi pikaks ning näiteks ettevõtte päästmise korral võib Komisjoni lõpphinnangu tähtajaks juba hilja olla.

Tulevikus võiks kaaluda liikmesriigi valitsuse, kui ühenduslülili välja jätmist teatamise protsessist. Sellisel juhul saaks kohalik omavalitsus või toetust andev fond ise suhelda Komisjoniga ning paluda hinnangut, kas kavandatav meede on kooskõlas ühenduse põhimõtetega või mitte. Seda ideed toetab autori arvates ka praegune olukord, kus tagasinõudmisega peab tegelema samuti abi andnud instants, olgu selleks sihtkapitali fond, omavalitsus või mingi muu riigiorgan.

Autor usub, et see aitaks muuta ka tagasinõude protsessi efektiivsemaks. Komisjon teeb küll otsuse, aga abi tagasinõudmine jääb abi andnud isiku kanda. Kuna hetkel on seal vahel veel ministeerium, siis võib info liikumises tekkida häireid, mis omakorda viivitavad abi tagasinõudmist.

Kõige problemaatilisemaks valdkonnaks riigiabi andmisel on erinevad päästmisabid. Kuigi Komisjon on välja töötanud vastavad juhendid ettevõtete päästmiseks, tekitavad säärased juhtumid ikka veel probleeme. Kuna üldine õnnestumisprotsent restruktureerimisel on äärmiselt madal, peaksid liikmesriigid ehk kaaluma, kas on üldse mõtet päästa probleemseid ettevõtteid.

Võib arvata, et kui riigiabi meetmed Estonian Air'le peaksid saama negatiivse otsuse osaks, siis nii tõsiseid tagajärgi see kaasa ei tooks kui Ungari lennufirma Maleva puhul. Enamus turiste saabub Eestisse laevaga Soomest või Rootsist, mitte aga lennukiga. Ühenduse kvaliteet suuremate tõmbekeskustega ilmselt muutuks veidi kehvemaks, kuid peamine kaotus oleks uhkus. Siiski võib autori arvates oodata Estonian Air'i positiivne otsus, kuna on kaasatud tugev erainvestor. See võib aidata kaasa erainvestori põhimõtte rakendumisele.

Ilmselt on tark probleemsed riigiosalusega ettevõtted hoopis erasektorile müüa või kaasata lisakapitali börsilt läbi aktsia emissioonide. Näiteks börsil olevad ettevõtted on oma finantsnäitajatega suurendatud tähelepanu all ning juba see motiveeriks ettevõtete juhtkondi efektiivsemalt töötama. Võimalik, et nii oleks säärastel päästmisabidel tulevikus ka suurem õnnestumisprotsent. See aga kuulub juba iga liikmesriigi otsustusvaldkonda. Kindlasti ei saa aga igale probleemsele ning võlgades olevale ettevõttele erainvestori leidmine olla lihtne ülesanne. Üldiselt on sellised ettevõtted väga suured ning vajavad märkimisväärseid investeeringuid. Ning oht, et lubatud ühekordne abimeede muutub kahe- ja mitmekordseks, on suur.

Riigiabi teema ei ole huvitav mitte ainult juristidele, vaid ka majandusvaldkonna inimestele. See on valdkond, kus põimub Euroopa Liidu õigus erinevate majanduslike mudelitega ning äriplaanidega. Kuna EL õigus on pidevas muutumises, peavad ennast kursis hoidma nii liikmesriigid, kui ka neis tegutsevad ettevõtted, et vältida asjatuid probleeme.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. **Mariana Hagström, Risto Rüütel, Indrek Teder.** (2006), Konkurentsiõigus ettevõtjale, Äripäeva Kirjastus, 2006
2. WTO: Session 7: State aid, subsidies and competition policy – what future role for the WTO?, veebist leitud: http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum11_e/session7_summ_e.doc, (12.01.2015)
3. **Peter Kenny.** (Feb 29, 2012). WTO Gives Ruling on Airbus-Boeing State-Aid Dispute, AFP, Veebist: <http://www.industryweek.com/global-economy/wto-gives-ruling-airbus-boeing-state-aid-dispute>, (12.01.2015)
4. **Christian Buelens, Gaëlle Garnier, Matthew Johnson and Roderick Meiklejohn.** (September 2007). The Economic Analysis of state aid: some open questions, Economic Paper, nr 286, Veebist: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9549_en.pdf, (12.01.2015)
5. Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, art. 4(c), Apr. 18, 1951, 261 U.N.T.S. 140,
6. **Euroopa Komisjon**, State aid statistics (State of play: 19 November 2013), veebist: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html (12.01.2015)
7. Treaty of Rome. (25 March 1957). veebist: http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (12.01.2015)
8. **Claus-Dieter Ehlermann.** (1994). State Aids Under European Community Competition Law, Fordham International Law Journal, Volume 18, Issue 2,

9. **Lovells.** (2009). 2009 update of the 2006 Study on the enforcement of State aid rules at national level, Final Report, veebist:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/enforcement_study_2009.pdf
(12.01.2015)
10. **Oxera Consulting Ltd.** (2009). Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid Prepared for the European Commission, Luxembourg, Publications Office of the European Union, veebist kättesaadav:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html,
(12.01.2015)
11. **Claus-Dieter Ehlermann.** (1994) State Aids Under European Community Competition Law, Fordham International Law Journal, Volume 18, Issue 2
12. **Fiona G. Wislade.** (2003). Regional State Aid and Competition Policy in the European Union / Kluwar Law International, The Hague, Netherland
13. **Euroopa Komisjon** (2005) STATE AID ACTION PLAN, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009, Brüssel
14. **Euroopa Komisjon.** (2013). SAM(State aid modernisation), arvuti võrgust leitav:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html, (12.01.2015)
15. **Euroopa Komisjon** (2012) ELi liikmesriikide antud riigiabi käsitlev aruanne 2012
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2012_autumn_et.pdf,
(12.01.2015)
16. **RK 3-4-1-27-13**, Õiguskantsleri taotlus tunnistada osaliselt põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 171 "Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist" § 1 ning Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. aasta määruse nr 172 "Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad" § 1, Analüüs, veebist:
https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/8919
17. **Euroopa Komisjon** (2014) Riigiabi nr SA38621 (2014/N) – Eesti Regionaalabi kaart aastateks 2014–2020, veebist leitav:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases//252496/252496_1548502_50_2.pdf,
(12.01.2015)

18. **Ann-Marii Nergiv.**(2014). EAS: ettevõtja peab ka ise veenduma, et toetus poleks ebaseaduslik, Ärileht.ee: veebist leitv: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eas-ettevotja-peab-ka-ise-veenduma-et-toetus-poleks-ebaseaduslik.d?id=69422965> (12.01.2015)
19. **Zoltan Simon.** (Feb 3, 2012). Malev Airline Stops Services After 66 Years as Hungary Moves to Cut Losses, Bloomberg.com, veebist kättesaadav: <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-03/malev-stops-flying-after-66-years-as-hungary-cuts-its-losses.html> (12.01.2015)
20. **Sandor Elias.** (24. juuli 2013). Kui riik ühe käega annab ja sama käega võtab ehk kuidas saab ettevõtlustoetusest peavalu, Triniti Õigusblogi, Veebis leitav: <http://ee.triniti.ee/archives/3277> (12.01.2015)
21. **Euroopa Komisjon.** (2014). Active pending recovery cases (Situation on 30 June 2014). Arvuti võrgust leitav: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/active_pending_recovery_cases_en.pdf (12.01.2015)
22. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud kohtulahendite teistmine, 3-4-1-32-14, p2, veebist: https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/10189 (12.01.2015)
23. EC No 659/1999, p14, Statistics on recovery of unlawful aid. Arvuti võrgust leitav: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html (12.01.2015)
24. **Eesti päevaleht.** (13.02.2013). [Mullu allkirjastas EAS vigaselt makstud toetuste tagasinoudeid peaaegu iga päev](http://www.struktuurifondid.ee/mullu-allkirjastas-eas-vigaselt-makstud-toetuste-tagasinoudeid-peaaegu-iga-paev), veebist: <http://www.struktuurifondid.ee/mullu-allkirjastas-eas-vigaselt-makstud-toetuste-tagasinoudeid-peaaegu-iga-paev#> (13.01.15)
25. **DG Competition.** (2013). Riigiabi statistika, veebist: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html (12.01.14)

Juriidilised allikad, määrused, kohtulahendid

26. Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, [RT I 2008, 33, 202](#)
27. Konkurentsiseadus, [RT I 2001, 56, 332](#)
28. Raamatupidamiseseadus, [RT I 2002, 102, 600](#)

29. Euroopa Komisjon 651/2014
30. Euroopa Komisjon: 2006/939/EÜ
31. Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999, 22. märts 1999
32. EL määrus nr: 1407/2013 ning EL määrus nr: 360/2012
33. EÜ määrus nr: 70/2001 / ELT 2001 L10/33. 13.01.2001
34. EL määrus nr: nr 1408/2013
35. EL määrus nr: 717/2014
36. C- 323/01: Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik
37. C-280/00: Altmark Trans [2003] ECR I-7747.
38. C- 244/02
39. C-156/98: Saksamaa v. Euroopa Komisjon (EKL 2000, lk I-6857, punkt 26).
40. C-730/79: Philip Morris Holland BV v Commission of the European Communities. - Aid to a cigarette manufacturer.
41. C- 244/11
42. K- (2011) 9380: Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes
43. T-366/00: Scott vs Komisjon
44. C-224/12P
45. C-6/2008 (ex NN 69/2007) implemented by Finland for Ålands Industrihus Ab, p20
46. C-35/2006 (ex NN 37/2006) implemented by Sweden for Konsum Jämtland Ekonomisk Förening
47. Ühendatud asjad C-442/03 P and C-471/03 P , P & O European Ferries (Vizcaya) SA and Diputación Foral de Vizcaya vs Commission of the European Communities
48. K(2006) 4196: Madalmaade poolt Holland Malt BV-le antud riigiabi,
49. Riigiabi SA.35956 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2012/N) – Eesti Päästmisabi Estonian

Airile, punk 3

50. C-24/95

51. C-1/2004 (ex NN 158/2003 and CP 15/2003): Misuse of aid measure No N 272/98,
Regional Act No 9 of 1998,

52. C-415/03, Commission v Greece [2005] ECR I-3875 (May 12th 2005)

53. C-209/14

54. C-38/2010, ex NN 69/2010 ON THE STATE AID Implemented by Hungary In favour of
Malév Hungarian

55. T-109/01,

56. C-184/11, Hispaania vs Komisjon, p6

SUMMARY

European Union state aid policy is quite unique in the world. Unique is also the legislative side. The idea of regulating state aid is to make sure all the participants of the market have equal positions. For that reason the giving the state aid in EU is prohibited, but has lot's of exceptions.

For Estonia the state aid usually relates with different funding projects that come from European Union. It's not widely known and discussed, what happens when the aid needs to be recovered due the problems in giving process.

This work tries to analyse different state aid cases and bring out the main reasons why some of the aids need to be recovered. The author tries to give some successions as well.

State aid was first regulated in 1951 by the European Coal and Steel Community. The idea was to deal with the problem, where some member states were able to provide more benefits to steel and coal industry than others. In the treaty of Rome the member states put down the first main principles. Which first was once about the coal and steel industry, now regulates all the sectors. Starting from aids to farmers all the way to helping out companies.

Statistically only 7% of the cases end up with negative decision with recovery. This number can be small, but the effect to businesses that are affected is remarkable.

Each time member state wants to give a state aid that is not listed in a list list of exceptions it need to ask a permission from European Council. Giving aid before the Council's permission is prohibited.

European Council is also monitoring the aids that are giving according to the exceptions list. Member states are not allowed to change the purpose of the aid. If they do, they need to notify the Council and wait for the new decision.

It can be said, that restructuring aids are the most troublesome in Councils practice, while the government's don't have much time to wait. Often the aid has been given without the permission and even, when Commission has given negative decision on investment.

Recovering the aids isn't an easy process. Often the governments are not cooperating with

Commission and they end up in European Court. By the Court practise the Commission is not responsible of recovery. Commission needs to indicate the problem, and asks to recover the previous market situation. The member state is responsible of actual recovery process. Within last ten years, 12% of the recovery cases are considered hopeless, and 36% are still in the process. Some of them date back to 1999.

The main problem in giving state aids by the author is the number of exception, which makes it quite confusing and causes many problems between European Council and member states.

Not only the member state needs to be aware of the endless laws and rules, but also the businesses who are applying for the aid or receiving the aid. When the member state makes a mistake while giving aid, the receiving business is responsible of returning. This causes lots of problems to busines owners. Best advice is using lawyers or specialist, who can help with the legislative analyse. This cost can save quite a lot of money later on.

The second big problem in giving state aid, is communication. The Author suspects, that the reason why many member states or their departments end up dealing with recovery process is lots of red tape while communicating with Commission in the beginning. At the moment, while local government needs to information or valuation about potential state aid, they need to make a application for member state government, which will forward it to Commission. Then after several months later Commission sends the decision back to member state, which forwards it to local government.

Maybe one day the local governments can communicate directly with Commission. This would make the process much faster and probably we would have less recovery situations.

State aid is a mix of economical models and legislative side. European law is changing fast, which means all the member states, lawyers and also the people need to be updated, in order to avoid unnecessary problems.

Deklareerin, et käesolev lõputöö, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli diplomi taotlemiseks ning selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi ega diplomit.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjanduslikest allikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Autor:
(Eesnimi Perenimi, 13. jaanuar 2015)

Üliõpilaskood:

Töö vastab kehtivatele nõuetele.

Juhendaja:
(Eesnimi Perenimi, 13. jaanuar 2015)

Kaitsmisele lubatud: ”.....” 2015

TTÜ TK kaitsmiskomisjoni esimees:

.....
(nimi, allkiri)