

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Veera Toikko

RIIGIABI LENNUNDUSSEKTORIS

Magistritöö

Õppekava HAJM08/15, peaeriala Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Evelin Pärn-Lee, MA

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on ...15 259.. sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Veera Toikko

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 181869HAJM

Üliõpilase e-posti aadress: veera@galileo.ee

Juhendaja: Evelin Pärn-Lee, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD:

SISUKORD:	3
LÜHIKOKKUVÕTE	5
LÜHENDITE LOETELU.....	6
SISSEJUHATUS	7
1. RIIGIABI REGULATSIOONIDE VÕRDLUS	10
1.1. 1994. a suunised.....	12
1.2. 2005. a suunised.....	17
1.3. 2014. a suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta.....	23
2. KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS	30
2.1. Investeering infrastruktuuri, majandustegevus	31
2.2. Riigivahendite kasutamine ja riigiga seostatavus	34
2.3. Avalik teenus, üldist majandushuvi pakkuv teenus	36
2.4. Turumajanduse investori põhimõte	39
2.5. Lennujaama teenused.....	41
2.6. Investeerimisabi, stardiabi, tegevusabi	43
2.6.1. Investeerimisabi	43
2.6.2. Stardiabi	45
2.6.3. Tegevusabi	47
2.7. Kohtupraktika kokkuvõte	50
3. 2014. A SUUNISTE MÕJU LENNUNDUSSEKTORILE.....	52
3.1. Toetused/investeeringud lennujaamadele alla 1 mln reisijatega aastas	53
3.2. Investeeringud/toetused suurematele lennujaamadele üle 5 mln reisijatega aastas.....	55
3.3. Lennundussektor Eestis	56
3.4. Kokkuvõte.....	57
KOKKUVÕTE	61
SUMMARY	64

KASUTATUD KIRJANDUS:	67
LISAD	72

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö teemaks valis autor riigiabi regulatsiooni lennunduse valdkonnas, kuna iga riigi majanduskasvu eelduseks on ühendus välisturuga, mis muutub ajaga aina olulisemaks. Tänapäeva inimesed on palju mobiilsemad ning saavad vabalt valida, kus nad töötavad ja elavad ning tõhusa lennuühenduse puudumisel riigi majandusareng langeb.

Diplomitöö eesmärgiks oli uurida, kas uute reeglite pakett on lahendanud eelnevas kohtupraktikas üles kerkinud kitsaskohad. Käesoleva magistritöö hüpotees on: „2014. a riigiabi suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta on muutnud riigiabi reeglistiku lennujaamadele ning -ettevõtjatele antavate toetuse osas läbipaistvamaks ja tõhusamaks”. Töö käigus viis autor läbi kvalitatiivse ning empiirilise uuringu, et tõestada püstitatud hüpoteesi. Analüüsi tulemusel autor järeldas, et 2014. a suunised muutsid küll riigiabi väljastamise reeglistiku lennunduse valdkonnas läbipaistvamaks, kuid mitte tõhusaks, kuna kehtiv reeglistik ei arvesta lennundussektoris valitseva olukorraga, fundamentaalsete majanduslike näitajatega ning muudab toetuste väljastamist raskemaks sellistes olukordades, kus toetuse andmine on põhjendatud ega moonuta konkurentsi.

Riigiabi, lennundus, konkurents

LÜHENDITE LOETELU

ELTL - Euroopa Liidu Toimimise Leping

EÜ – Euroopa Ühendus

ELK - Euroopa Liidu Kohus

EL- Euroopa Liit

EKo – Euroopa Kohtu otsus

Ko – Komisjoni otsus

CEMR – Euroopa Kohalike- ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu

SISSEJUHATUS

Euroopa Liit (edaspidi EL) annab meile võimaluse nii kaupade kui ka teenuste vabaks liikumiseks, mis peaks suurendama iga ettevõtte konkurentsivõimet, kuna kõik ettevõtted on võrdses positsioonis ja kõikidel on samasugused stardivõimalused. EL õigusnormid reguleerivad erinevaid konkurentsivõime valdkondi, eesmärgiga kõrvaldada ebaausat konkurentsi ning edendada majandust. Siinkohal vajab erilist tähelepanu riigiabi regulatsioon, mis on sätestatud Euroopa Liidu Toimimise Lepingus (edaspidi ELTL) artiklis 107 lg 1 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 87), mis seab keelu mis tahes kujul riigiabile ehk avalikest ressursidest ettevõtjatele makstavatele toetustele, kus ühelt poolt riik küll aitab ettevõtteid, kuid tihtipeale tekib küsimus, kas see abi moonutab konkurentsi või mitte.¹ Eelnimetatud regulatsiooni tõlgendamine erinevate riikide poolt on olnud erinev ja tihtipeale ka lõpuni mõistmata, mida tõendab märkimisväärne riigiabi puudutavate vaidluste arv Euroopa Liidu Kohtus (edaspidi ELK).

Üheks probleemseks valdkonnaks võib pidada lennundussektorit, kuna iga siseturu toimimise kriteeriumiks on selle ühendus välisturuga, olgu selleks kas rongi-, laeva- või lennuliiklus. Tänapäeva kiires maailmas eelistavad inimesed kõige kiiremat ja tõhusamat liikumisvõimalust, seega ajaga muutub lennuliikluse olemasolu ning selle tõhusus ja kättesaadavus aina olulisemaks siseturumajanduse edendamise kriteeriumiks. Rahvaid ja piirkondi ühendaval lennutranspordil on oluline roll ka EL integreerimisel, hea lennuühenduse olemasolu aitab kaasa konkurentsivõime parandamisele ning ühendab Euroopa ülejäänud maailmaga. Lennutransport annab märkimisväärse panuse ELi majandusse: aastas tehakse enam kui 15 miljonit kommertslendu ning 2011. aastal külastas ELi lennujaamu 822 miljonit reisijat. ELs tegutseb 150 regulaarlennuliini, mis moodustab rohkem kui 460 lennujaamast koosneva võrgustiku ning tegutseb 60 aeronavigatsiooniteenuse

¹ELTL.

osutajat ja lennuettevõtjate. Lennujaamad suurendavad ELi SKPd üle 140 miljardi euroga aastas ning lennundussektor annab ELis tööd ligikaudu 2,3 miljonile inimesele.²

ELi lennujaamad on endiselt peamiselt riigi omandis ja riiklikult juhitud (vastavalt Euroopa lennujaamade nõustaja koostatud Airport Council International Europe raportile oli 2016. aastal 53,2% lennujaamadest ELs täielikult riigi omandis; 29,9% oli osaliselt eraomandis ning ainult 16,9% täielikult eraomandis). Kui võrrelda seda statistikat 2010. a andmetega, siis eraomandis olevate lennujaamade arv suurenes 15,9% võrra, osaliselt eraomandis olevate lennujaamade arv suurenes 7,9% võrra ning täielikult riigi omandis olevate lennujaamade arv vähenes 23,8% võrra. Seega saab tõdeda, et eraettevõtjate osa paljudes ELi lennujaamades küll suureneb, aga aeglaselt.³ Väiksemad lennujaamad on enamasti riigi omandis ja saavad riigilt toetust oma tegevuse rahastamiseks. Kõnealuste lennujaamade hindu ei ole seega tavaliselt kujundatud mitte turukaalutluste ega eelnevate kasumlikkuse väljavaadete alusel, vaid võttes peamiselt arvesse sotsiaalseid või piirkondlikke kaalutlusi.⁴ Eelnimetatud põhjustel on riigiabi vaidluste arv lennundussektori valdkonnas ka suhteliselt kõrge.

ELTL artikkel 107 lg 3 punkt c sätestab erandi, mille puhul riigiabi lennundussektoris on lubatud. Selleks on abi teatud majandustegevuse või majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.⁵ Seejuures on oluline, et riigiabipoliitika keskenduks sellisele hästi kavandatud abile, mille eesmärk on kõrvaldada turutõrked, saavutada Euroopa Liidu ühistes huvides olevad eesmärgid ning vältida riigi vahendite raiskamist. Praktika on näidanud, et riigiabi võib teatavatel tingimustel korrigeerida turutõrkeid ning aidata kaasa turgude tõhusale toimimisele ja konkurentsivõime tugevdamisele, samas võib riigiabi mõju olla ka negatiivne, näiteks moonutada ettevõtjatevahelist konkurentsi ja mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ulatuses, mis on vastuolus ELi ühiste huvidega.⁶

² OJ C 299, 4.10.2012, p 1.

³ Airport Council International Europe: The Ownership of Europe's Airports 2016 lk 6.

⁴ OJ C 99, p 5.

⁵ *Supra nota* 1, art 107.

⁶ *Supra nota* 4, p 8.

Riigiabi tõhusamaks kontrolliks ning eesmärgipäraseks kasutamiseks töötati 2014. a välja “Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta” (edaspidi 2014. a suunised). Antud töö eesmärgiks on uurida, kas uute reeglite pakett on lahendanud eelnevas kohtupraktikas üles kerkinud kitsaskohad. Käesoleva magistritöö hüpotees on, et: *„2014. a riigiabi suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta“ on muutnud riigiabi reeglistiku lennujaamadele ja -ettevõtjatele antavate toetuse osas läbipaistvamaks ja tõhusamaks.*

Töö esimene peatükk tugineb kvalitatiivsele ehk teoreetilisele uurimismeetodile, kus autor annab ülevaate selle kohta, missugused regulatsioonid on kehtestatud läbi aegade riigiabi sektoris, täpsemalt lennunduse valdkonnas ning mida muudeti 2014. a suunistega. Siinkohal toob autor välja olulisemad muudatused, kuna riigiabi regulatsioon, isegi eraldivõetuna lennunduse valdkonnas, on väga mahukas.

Magistritöö teises peatükis viib autor läbi empiirilise uuringu, mille käigus võrdleb, missugused olid läbivad probleemsed kohad / vaidlusmomendid ELK otsustes / Komisjoni otsustes enne 2014. a riigiabi suuniste jõustumist ja kas need on muutunud pärast 2014. a suuniste jõustumist. Kuna üldjuhul ELK otsustusprotsess on üsna pikk, siis empiirilise analüüsi objektiks pärast 2014. a suuniste jõustumist on enamjaolt komisjoni otsused. Antud peatükiga soovib autor vastust küsimusele, kas 2014. a suunised muutsid riigiabi reeglistiku lennujaamadele ja -ettevõtjatele antavate toetuse osas läbipaistvamaks.

Magistritöö kolmandas peatükis viib autor läbi kvalitatiivse uuringu, mille käigus analüüsib erinevate autorite, EL liikmesriikide ja lennundussektoriga tihedalt seotud organisatsioonide seisukohti 2014. a suuniste osas. Antud peatükiga soovib autor saada vastust küsimusele, kas 2014. a suunised muutsid riigiabi reeglistiku lennujaamadele ja -ettevõtjatele antavate toetuse osas tõhusamaks.

Autori parima teadmise kohaselt ei ole antud küsimust akadeemilisel tasandil põhjalikult käsitletud. Töös analüüsib autor regulatsioone, ELK ning komisjoni otsuseid ning erinevate autorite, EL liikmesriikide ja lennundussektoriga tihedalt seotud organisatsioonide seisukohti 2014. a suuniste kohta.

1. RIIGIABI REGULATSIOONIDE VÕRDLUS

Riigiabi regulatsiooni idee oli juba Rooma lepingus art 92–94, mille kohaselt siseturg ja kaupade, teenuste, inimeste ning kapitali vaba liikumine võib kõige paremini tagada elutingimuste paranemist kõigil liikmesriikide kodanikel.⁷ Riiklikud subsiidiumid olid küll reguleeritud Üldise Tolli- ja Kaubanduskokkulepe regulatsiooniga, kuid riikide konkurentsipoliitika ega õigusaktid neid ei sisaldanud.⁸ Riigiabi regulatsiooni eesmärk on reguleerida erandeid ja tingimusi, millal riigipoolne dotatsioon ettevõtjale on aktsepteeritav. Riigiabi süsteem pakub erinevaid lahendusi, mis on tingitud poliitilistest valikutest.⁹ Neelie Kroes'i definitsiooni kohaselt on *riigiabi vahend, et aidata kaasa ökonomika ja töökohtade kasvule ELs*. Eelnimetatud väide teebki riigiabi vajalikkuse analüüsi, kus omavahel segunevad seadus, poliitika ja ökonomika, keerulisemaks. Seaduse näol on tegemist reeglitega, erandid on poliitika ja õigustused ökonomika.¹⁰ Samas leitakse, erialakirjanduses, et riigiabi on üks turutõrgete leevendamise eelistatumaid meetmeid.¹¹ Siinjuures tuleb arvestada ka asjaoluga, et transpordisektor on oluline mitte ainult EL regulatsiooni seisukohast, vaid üldise majandushuvi kontekstis.¹² Konkurentsipoliitika ja riigiabi poliitika on vastastikku sõltuvad, ning vastavalt Nicolae Bacila läbi viidud uuringule võib riigiabi poliitikat pidada heaks vahendiks majandusprobleemide lahendamisel kriisi ajal.¹³ Arvestades kõikide ülalpool loetletud asjaoludega, on väga raske leida ühiseid reegleid kõikide juhtumite jaoks, seetõttu ongi riigiabi regulatsiooni väljatöötamine keerukas. Lisaks regulatsiooni keerukusele tuleb ühelt poolt mängu liikmesriikide poolt regulatsioonile antud tõlgendus ja rakenduspraktika ning teisalt asjaolu, et riigiabi lubatavuse otsused langetatakse objektiivsetele faktoritele toetudes, ilma igasuguse kaalutusõigusega, ning

⁷ Medere W, Pesaresi N, Hoof M. EU Competition Law. Volume IV State Aid Book one. VLAEYS & Casteels 2008 lk 3.

⁸ Sild T. Konkurentsiseaduse kitsaskohtades. lk 51.

⁹ Magnus Schmauch PUBLISHER Lexxion Verlagsgesellschaft mbH EU Law on State Aid to Airlines : Law, Economics and Policy, lk 65.

¹⁰ *Ibid.*, lk 66.

¹¹ L. Rubina. The Definition of Subsidy and State Aid. Oxford University Press, 2009, lk 41.

¹² Hofmann H, Micheau C, State aid law of the european union. Oxford University Press, 2016 lk 308.

¹³ Băcilă, N. (2010). The relation between state aid and economic development in the European Union. The Romanian Economic Journal, lk 120.

jättes kõrvale kõik poliitilised, sotsiaalsed ja majanduslikud kriteeriumid.¹⁴ Nagu eelpool juba mainitud on riigiabi põhiregulatsioon sätestatud ELTL artiklis 107:

„1. Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kui võrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust.

2. Siseturuga sobib kokku:

- a) üksiktarbijatele antav sotsiaalabi, kui sellist abi antakse ilma asjassepuutuvate toodete päritolul põhineva diskrimineerimiseta;
- b) loodusõnnetuste ja erakorraliste sündmuste tekitatud kahju korvamiseks antav abi;
- c) Saksamaa jagamisest kahjustatud Saksamaa Liitvabariigi teatud piirkondade majandusele antav abi määral, mis on vajalik nimetatud jagamisest põhjustatud majandusliku halvemuse korvamiseks. Viis aastat pärast Lissaboni lepingu jõustumist võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastu võtta otsuse käesoleva punkti kehtetuks tunnistamise kohta.

3. Siseturuga kokkusobivaks võib pidada:

- a) abi majandusarengu edendamiseks niisugustes piirkondades, kus elatustase on erakordselt madal või kus valitseb tõsine tööpuudus, ja artiklis 349 osutatud piirkondades, arvestades nende struktuurilist, majanduslikku ja sotsiaalset olukorda;
- b) abi üleeuroopalist huvi pakkuva tähtsa projekti elluviimiseks või mõne liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks;
- c) abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega;
- d) abi kultuuri edendamiseks ja kultuuripärandi säilitamiseks, kui niisugune abi ei kahjusta kaubandustingimusi ja konkurentsi liidus määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega;
- e) muud liiki abi, mida komisjoni ettepaneku põhjal võib kindlaks määrata nõukogu.¹⁵

Lisaks ELTL sätestatule (eelnevalt EÜ asutamislepingus) on komisjoni poolt välja töötatud mitmed suunised eelnimetatud artikli rakendamiseks ja tõlgendamiseks. Antud peatükis annab autor ülevaate

¹⁴ Bacon K, European Union State Aid, Oxford University Press, 2013 lk 21.

¹⁵ *Supra nota* 1, art 107.

selle kohta, missugused suunised on kehtestatud läbi aegade riigiabi sektoris lennunduse valdkonnas, kuidas on need ajas muutunud ning mida muudeti 2014. a riigiabi suuniste rakendamisega. Antud peatüki eesmärk on võrrelda suuniseid omavahel, et osata hinnata uute suuniste muudatusi ja analüüsida suuniste muutuste mõju kohtupraktikale järgmises peatükis.

Lennunduse sektoris on alates turu liberaliseerimisest vastu võetud kolm riigiabi väljastamise suunist:

- 1994. a riigiabi suunised lennujaamadele (edaspidi 1994. a suunised)¹⁶
- Ühenduse suunised lennujaamade rahastamise ja piirkondlikest lennujaamadest opereerivate lennuettevõtjate riikliku stardiabi kohta (edaspidi 2005. a suunised)¹⁷
- Komisjoni teatis „Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta“ (edaspidi 2014. a suunised)¹⁸.

Kuna 2005. a juhised täiendasid 1994. a omi, siis antud peatükis võrdleb autor omavahel 2014. a suuniseid 1994. ja 2005. a suunistega.

1.1. 1994. a suunised

Läbi aegade on olnud EL lennundussektori tunnused riigi sekkumise kõrge tase ja bilateraalsus, kus toimus maksude, turule liigipääsu ja läbilaskevõime kontroll. Lennundussektori liberaliseerimisega kaasnes palju suurem konkurents ning ilmselge vajadus rangemate reeglite kehtestamiseks riigiabi valdkonnas. Konkurentsi moonutuste vältimiseks ja ebaausa konkurentsi vähendamiseks andis komisjon välja 1994. a riigiabi suunised lennundussektoris.¹⁹ Suuniste eesmärk oli lahendada kaks põhimuret:

- kajastada lennundussektori konkurentsi siseturul ja
- tõsta erinevate tasemete hindamisprotsessi läbipaistvust: sätestada infomatsiooni, mida peavad edastama liikmesriigid teatistes ning kehtestada protseduurireeglistik komisjonile.²⁰

¹⁶ OJ C 350, 10.12.1994.

¹⁷ ELT C 312, 9.12.2005.

¹⁸ *Supra nota* 4.

¹⁹ Quigley C European State aid law and policy second edition. Oxford – Portland Oregon, 2009 lk 333.

²⁰ *Supra nota* 16, p 7.

1994. a suunised reguleerivad lennuvedajatele antud abi, kui eelnimetatud abi annab mis tahes lisandväärtust – otsene või kaudne subsideerimine –, millest võivad lennunduskoolid, „tax free“ poed, lennujaama rajatised, frantsiisid, lennujaama maksud selles ulatuses, mis on käsitletud 1994. a suunistes.²¹ 1994. aastal oli põhiregulatsioon läbi kirjutatud EÜ asutamislepingu artiklis 92. Alljärgnevalt annab autor lühiülevaate, mida täpsemalt 1994. a suunised reguleerisid.

Riigipoolne investering infrastruktuuri 1994. a suuniste kohaselt kujutab endast majanduslikku poliitikat ega kuulu komisjoni pädevusse. Ainukeseks piiranguks oli tingimus, et infrastruktuuri kasutamist ei tohi piirata mis tahes ettevõtte kasuks.²²

Maksusoodustused langevad artikli 92 regulatsiooni alla siis, kui need annavad konkurentsieelise ja moonutavad sel põhjusel konkurentsi. Seejuures ei reguleeri art 92 riigi poolt kehtestatud meetmeid, nende sisu ja eesmärgi, vaid analüüsib nende meetmete kaudu saavutatud efekti.²³

Lennujaamateenuste osutamiseks antav abi on lubatud ainult kahel juhul: avaliku teenindamise kohtusel ning kui abi on sotsiaalse iseloomuga, kuna saadud kompensatsioon võib põhjustada ristsubsideerimist subsideeritud regionaalsete teede ja teiste teede vahel, mis mõjutaks konkurentsi teiste liikmesriikidega.²⁴

Avaliku teenindamise kohustus tuleb kõne alla perifeersete ja arenevate regioonide teenindamisel alljärgnevatel tingimustel:

- Pakkumine peab olema võetud avaliku konkursi kaudu ning juhul, kui lennumaht ületab 30 000 reisijat aastas, peab teed avama teistele lennuvedajatele. Erandjuhul tohib jätta selle ainukasutusse, kui teised lennuvedajad ei suuda tagada püsühendust või stabiilset liiklust.

²¹ *Ibid.*, p 10.

²² *Ibid.*, p 12, 13.

²³ *Ibid.*, p 13.

²⁴ *Ibid.*, p 14.

- Hüvitise maksmise tingimused/skeemid peavad olema läbipaistvad, hüvitatakse teenindamise maksumust ning tulu. Kõik otsused peavad olema komisjonile kergesti kättesaadavad ja nende uurimiseks on komisjonil õigus palgata eraldi konsultanti.²⁵
- Kompenseerida tohib ainult realselt tehtud kulutusi, kuna tegemist on kommertsliku tehingu, mitte abipaketiga, mis seaks teisi ettevõtteid ebasoodsasse olukorda ja annaks valitud ettevõttele eelise.²⁶

Sotsiaalset laadi abi:

- Eelnimetatud abi katab erivajadustega inimeste liikumisvajadust (lapsed, puuetega inimesed, madala sissetulekuga inimesed). Juhul, kui eelnimetatud liin ühendab ebasoodsas olukorras olevat regiooni (peamiselt saared), võib seda liikumisvõimalust kasutada kogu eelnimetatud regiooni populatsioon.²⁷

Turumajanduse investori mõiste puhul on oluline esimeses etapis hinnata, kas tegemist on abiga või normaalse kommertstegevusega ning teises etapis (tingimusel, et tegemist on abiga) hinnata, kas abi on siseturuga kokkusobiv või mitte.²⁸ Turumajanduse investori põhimõtte hindamisel lähtub komisjon alljärgnevatest investeerimise liigitusest: kapitali investering, laen, garantii. Alljärgnevalt toob autor välja, mida iga investeringu tüübi puhul hinnatakse.

Kapitali investeringu puhul hinnatakse, kas

- Investering tehakse proportsionaalselt teiste erainvestoritega.²⁹
- Firma finantsnäitajad on sellised, et saab jaotada dividende või oodata kapitali tõusu mõistliku perioodi jooksul. Siinjuures tuleb arvesse võtta, et tegemist on pikaajalise investeringuga.
- Investering restruktureerivasse ettevõttesse tehakse tingimusel, et pikaajalises perspektiivis muutub see kasumlikuks. Erandina aktsepteerib komisjon ka kahjumlikku investeringut tingimusel, et see tagab terve kontserni püsimise.³⁰

²⁵ *Ibid.*, p 16.

²⁶ *Ibid.*, p 18.

²⁷ *Ibid.*, p 24.

²⁸ *Ibid.*, p 25.

²⁹ *Ibid.*, p 27.

³⁰ *Ibid.*, p 28.

- Selleks, et hinnata, kas investering oli põhjendatud või mitte, hindab komisjon erinevaid finantsnäitajaid (omakapitali, rahavoolu, tegevus- ja netotulemust, kapitali väärtust tulevikus), ökonomilist ja tehnilist efektiivsust (tegevuskulud ja tööjõu produktiivsus, lennunduspargi vanus), strateegiat erinevatel turgudel. Seejuures võetakse arvesse nii üldist ökonomilist tausta kui ka lennunduses olevat ökonomilist olukorda. Tegemist on riigiabiga, kui investeringul puudub pikaajalises perspektiivis kasu.³¹

Laenu puhul hinnatakse, kas laen oli väljastatud turutingimustel ehk kas samadel tingimustel oleks firma saanud laenu teistest kommertsettevõtetest. Siinjuures hindab komisjon subsideeritava finantsolukorda laenu väljastamise momendil ning kas subsideeritav saab maksta laenu kinni maksejõuetuse puhul. Kui need kriteeriumid pole täidetud, on tegemist abiga, milleks on turutingimustel antava protsendimäära ja subsideeritud ettevõttele antud laenu protsendimäära vahe.³²

Garantii väljastamist hinnatakse samade põhimõtete järgi nagu seda tehakse kapitali investeerimise puhul. Erandina aktsepteerib komisjon garantii väljastamist ettevõttele, mida ohustab pankroti väljakuulutamise, mis ohustaks sellega seotud ettevõtet. Garantii loetakse riigiabiks:

- kui ükski finantsiline institutsioon poleks väljastanud garantiid lähtuvalt doteeritava kehvast finantsilisest olukorrast, sel juhul loetakse kogu garantiiga tagatud finantseering riigiabiks.³³
- kui garantiid saab avalik asutus, kes ei saa pankroti välja kuulutada, loetakse see täismahus riigiabiks, kui see on väljastatud turuolukorraga võrreldes soodsamatel tingimustel.
- kui riigil on osalus piiramatu vastutusega ettevõttes, on see tõlgendatav piiramatu garantiina, mis on võrdväärne riigiabiga.³⁴

³¹ *Ibid.*, p 29.

³² *Ibid.*, p 32.

³³ *Ibid.*, p 33.

³⁴ *Ibid.*, p 34.

Erandid: Erandkorras saab anda riigiabi ettevõttele, mis teeb investeeringuid **ebasoodsatesse regioonidesse**. Eelnimetatud regioonid on määratletud komisjoni poolt lähtuvalt elanikkonna sissetuleku ja töötuse tasemest.³⁵ Erandid kindlatele majandustegevustele EÜ asutamislepingu art 92 (3) (c) alusel:

Restruktureerimise programmi alusel on antud abi aktsepteeritav, kui see vastab alljärgnevale tingimustele:

- Abi peab olema üks osa restruktureerimise programmist, mille tulemusel mõistliku aja jooksul paraneb lennuettevõtte üldine majanduslik olukord ja ettevõtte saab edaspidi toimida ilma täiendava abita.
- Restruktureerimisabi on ühekordne investeering. Programm peab olema planeeritud niimoodi, et rohkem riigipoolseid investeeringuid poleks vaja, isegi erakorraliste asjaolude ilmnemisel.
- Kui restruktureerimise tulemusel või turu olukorra tõttu mahud langevad, peab vastav prognoos olema eelnevalt läbi kirjutatud investeerimiskavas.
- Abi saamise raskused ei tohi üle kanduda konkurentidele. Abi arvelt ei tohi laiendada muid tegevusturgusid, suurendada lennuparki, mis olulisel määral mõjutaks konkurentsi.
- Riik ei tohi sekkuda doteeritava juhtimisse. Firma peab toimima tavaliste kommertsprintsipiide alusel.
- Abi tohib kasutada ainult restruktureerimisprogrammis läbi kirjutatud eesmärkidel. Doteeritav ettevõtte peab restruktureerimise ajal hoiduma osaluste omandamisest teistes lennuettevõtetes.
- Kõik riigipoolsed investeeringud vaadatakse koos läbi ja kui osa investeeringust osutub siseturuga mittesobivaks, loetakse kogu investeering siseturuga mittesobivaks.
- Mis iganes riigi poolt väljastatud abi peab olema läbipaistev ja kontrollitav.³⁶

Komisjonil on õigus kontrollida, kuidas restruktureerimise programm edeneb ning vajadusel teha päring, et näha muudatusi ja edusamme enne järgmiste osamakse sooritamist, kui neid on mitu.³⁷

Erastamine: Vastavalt EÜ Lepingu artiklitele 92 ja 93 ning EMP Lepingu artiklile 61 on EL neutraalne selle suhtes, kas ettevõtte on avalik või eraomandis. Juhul kui liikmesriigid otsustavad

³⁵ *Ibid.*, p 36.

³⁶ *Ibid.*, p 38.

³⁷ *Ibid.*, p 39.

müüa oma osalust avalikes ettevõtetes, peavad nad järgima alljärgnevat reegleid, et võõrandamine ei langeks riigiabi regulatsiooni alla:

- võõrandamine peab toimuma avaliku pakkumuse kaudu läbipaistvatel ja mitte diskrimineerivatel tingimustel;
- võõrandatakse kõrgema hinna pakkujale;
- huvitatud osapooltel peab olema piisavalt aega oma pakkumuste edastamiseks ning kogu vajaliku informatsiooni kättesaamiseks.

Liikmesriik ei pea teavitama komisjoni kavatsusest võõrandada osalust avalikus ettevõttes, kui kõik ülalpool loetletud tingimused on täidetud. Alljärgnevatel juhtumitel peab liikmesriik teavitama komisjoni kavatsusest võõrandada osalust avalikus ettevõttes:

- kui võõrandamine toimub piiratud tingimustel või toimub otsemüük;
- võõrandamisele eelnes võla kustutamine liikmesriigi poolt või mis iganes avaliku võimu esindaja poolt;
- võõrandamise käigus konverteeritakse võlg kapitaliks või toimub rekapitalizeerimine;

kõik võõrandamistoimingud on teostatud vastuolus erainvestori põhimõtetega.³⁸

Lennutranspordile lisanduvate teenuste osutamise ainuõigused saab riik anda ühele ettevõttele turutingimustest soodsamatel tingimustel juhul, kui toetusesaaja maksab ainuõiguse eest renti. Juhul, kui teenuste osutamise ainuõiguse tingimused on turutingimustest soodsamad ja ettevõtte ei maksa renti või maksab turutingimustest soodsamat renti, on tegemist riigiabiga.³⁹

1.2. 2005. a suunised

2005. a suuniste eesmärk oli 1994. suuniseid täiendada ja täpsustada, kuidas tuleb konkurentsieeskirju kohaldada lennujaamade erinevate rahastamisviiside ja piirkondlikest lennujaamadest opereerivate lennuettevõtjate starditoetuste suhtes.⁴⁰ 2005. a suuniste eesmärk oli lahendada kaks fenomeni: lennujaamade liberaliseerimine ning odavlennufirmad.⁴¹

³⁸ *Ibid.*, p 43.

³⁹ *Ibid.*, p 44.

⁴⁰ *Supra nota* 17, p 19.

⁴¹ Frühling P. The new european commission's guidelines and aid to airports by airports to airlines, Air& Space law, volume 31, Kluwer Law International, 2006 p 98.

Majandustegevuse mõiste on üks olulisematest 2005. a suuniste täiendustest, mille kohaselt lennujaamade haldamise ja ülalpidamisega seotud tegevused, kaasa arvatud lennujaamateenuste osutamine lennuettevõtjatele ja erinevatele teenusepakkujatele lennujaamas, kujutavad endast majandustegevust, kuna ühest küljest “kujutavad need tegevused endast lennujaama varustuse andmist lennuettevõtjate ja erinevate teenusepakkujate käsutusse teatud tasu eest, mille käitaja ise kindlaks määrab, ning teisest küljest ei ole see seotud avaliku võimu teostamisega ning on eristatav nimetatud võimu teostamisega seotud tegevustest”.⁴² Siinkohal tuleb majandustegevust eristada tegevustest, mis harilikult kuuluvad riigi kui avaliku võimu teostaja pädevusse ehk need ei ole majanduslikku laadi. Sellised tegevused hõlmavad ohutust, lennujuhtimist, politseid, tolli jne.⁴³ Eelnimetatud avaliku võimu tegevusi võib riik delegeerida mõnele ettevõttele, sellistel asjaoludel võib lennujaama käitaja saada riigilt hüvitist avaliku teenuse osutamise kohustusest tulenevate lisakulude katteks. Seejuures pole välistatud, et erandjuhtudel võib lennujaama haldamist tervikuna pidada üldist majanduslikku huvi pakkuvaks teenuseks. Riigil on seega voli määrata avaliku teenuse osutamise kohustusi näiteks lennujaamale, mis asub eraldatud piirkonnas, ning otsustada vajadusel neile see hüvitada.⁴⁴ Siinkohal on abiks Altmarki kohtuotsus⁴⁵, mille järgi edaspidi hinnatakse, kas avaliku teenuse osutamise puhul on tegemist riigiabiga või mitte alljärgnevate kriteeriumite alusel:

- abisaav ettevõtja peab avaliku teenuse osutamise kohustusi realselt täitma ning need kohustused peavad olema selgelt määratletud;
- näitajad, mille alusel hüvitis välja arvutatakse, tuleb eelnevalt kindlaks määrata objektiivsel ja läbipaistval viisil;
- hüvitis ei tohi ületada hädavajalikku summat, mis kataks kõik või osa avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmiseks vajaminevaist kuludest, võttes arvesse nende kohustuste täitmisest laekuvaid sissetulekuid ja põhjendatud kasumit, ning

kui valik ettevõtja osas, kelle õlgadele teeninduskohustus pannakse, ei toimu konkreetsel juhul riigihankemenetluse raames, mis võimaldaks valida välja kandidaadi, kelle osutatav teenus tooks riigiasutusele kaasa kõige väiksemad kulutused, tuleb vajaliku hüvitise tase määrata kindlaks kulude analüüsi põhjal, mida antud kohustuste täitmisel kannaks keskmine hästi juhitud ja teenuse

⁴² *Supra nota* 17, p 31.

⁴³ *Ibid.*, p 33.

⁴⁴ *Ibid.*, p 34.

⁴⁵ Eko 24.07.2003, C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg.

osutamise nõuetele vastavaid transpordivahendeid omav adekvaatselt varustatud ettevõtja, võttes arvesse nende kohustuste täitmisest laekuvaid sissetulekuid ja põhjendatud kasumit.⁴⁶

2004. a suunised täiendasid oluliselt lennujaamade rahastamise tingimusi. Kui 1994. a suuniste kohaselt kujutas investeering infrastruktuuri endast majanduslikku poliitikat ega kuulunud komisjoni pädevusse, siis 2004. a suunistes on investeering infrastruktuuri ja infrastruktuuri hooldus lennujaamade rahastamise viisid. Siinkohal toob autor välja olulisemad muudatused/täiendused lennujaamade infrastruktuuride rahastamise tingimustes. Infrastruktuuride rahastamine riigi poolt on ühisturuga kokkusobiv, kui:

- infrastruktuuri ehitamine ja käitamine vastavad selgelt määratletud üldisest huvist lähtuvale eesmärgile (piirkondlik areng, juurdepääs);
- infrastruktuur on vajalik ja proportsionaalne kindlaksmääratud eesmärgiga;
- infrastruktuur pakub piisavaid kasutamise väljavaateid keskmiseks tähtajaks, eelkõige võrreldes olemasoleva infrastruktuuriga;
- juurdepääs infrastruktuurile on avatud kõigile võimalikele kasutajatele võrdselt ja mittediskrimineerivalt;
- kaubavahetuse arengut ei mõjutata määral, mis oleks vastuolus ühenduse huvidega.⁴⁷

Lennujaama infrastruktuuride kasutamisega seoses antav abi on erandkorras aktsepteeritav D-kategooria lennujaamadele (väike piirkondlik lennujaam reisijate arvuga alla 1 miljoni), kui see kujutab endast avaliku teenuse hüvitisi, mis antakse lennujaama käitamiseks, pidades kinni kohtuasjas Altmark⁴⁸ kehtestatud tingimustest.⁴⁹ Sel juhul peab avaliku teenindamise kohustuse andmine olema registreeritud ühes või mitmes ametlikus dokumendis, mis peab sisaldama vähemalt alljärgnevat andmed:

- avaliku teenuse osutamise kohustuse täpne iseloom,
- asjaomased käitajad ning territoorium,
- kõigi käitajatele antud eri- või ainuõiguste iseloom,
- abi arvestamise ja kontrollimise kriteeriumid ja meetodid,

⁴⁶ *Supra nota* 17, p 35.

⁴⁷ *Ibid.*, p 61.

⁴⁸ *Supra nota* 45, p 95.

⁴⁹ *Supra nota* 17, p 63.

- ülemääraste hüvitiste tagastamise tingimused ning riigi võimaliku sekkumise tingimused ebapiisava hüvitise korral.⁵⁰

Üldist majandushuvi pakkuvate teenustega seotud kulud peavad olema läbipaistvad ja kajastatud eraldiseisvalt teistest majandustegevustest.⁵¹

Lennujaamateenuste osutamiseks antava abi puhul reguleerisid 1994. a suunised lennutranspordile lisanduvate teenuste osutamise ainuõiguse andmist, 2005. a suunised täiendasid seda sätet tingimusega, et kui aastane reisijate hulk ületab kahe miljoni piiri, siis lennuliikluse maapealne teenindus peab muutuma konkurentsile avatuks ettevõtlustegevuseks. Samuti on reguleeritud ka erinevate tariifide kasutamine erinevate lennufirmade puhul juhul, kui need erinevused peegeldavad kulude erinevusi, mis on seotud osutatud teenuste laadi ja ulatusega.⁵²

Stardiabi on üks 2005. a suuniste olulistest täiendustest, mis täiendab lennujaamateenuste osutamiseks antava abi regulatsioonis. Kui 1994. a juhistes oli reguleeritud peamiselt avaliku konkursi läbiviimise kohustust, siis 2005. a suunistega on seatud täiendavad kriteeriumid. Nendeks on:

- Abisaajad: abi eraldatakse lennuettevõtjatele, kellel on väljastatud kehtiv lennutegevusluba.
- Piirkondlikele lennujaamadele eraldatakse abi marsruutide loomiseks, mis ühendavad C (reisijate arv 1–5 mln) ja D (alla 1 mln) kategooria piirkondlikku lennujaama ühe teise ühenduse lennujaamaga. Abi väljastamise riiklikele lennujaamadele (B kategooria, reisijate arv 5–10 mln) võidakse kaaluda ainult nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel, eelkõige juhul, kui üks kahest lennuväljast asub ebasoodsas piirkonnas.
- Uute lennuliinide puhul eraldatakse abi ainult eespool määratletud uute lennuliinide või lisalendude loomiseks, mis tingiks reisijate koguarvu kasvu (näiteks üleminek hooajaliselt liinilt pidevale liinile või mitteigapäevaselt sageduselt vähemalt igapäevasele). Siinjuures on oluline, et uuele lennuliinile ei tohi anda stardiabi, kui sellel marsruudil on olemas võrreldav ülikiirrongiteenus. Samuti ei tohi anda abi lennuettevõtjale, kes, olles ära kulutanud ühe abi teatavale liinile, püüab saada stardiabi konkureerivaks liiniks väljumisega lennujaamast, mis asub samas linnas.

⁵⁰ *Ibid.*, p 66.

⁵¹ *Ibid.*, p 67.

⁵² *Ibid.*, p 68.

- Liin, millele abi antakse, peab osutama kindla aja jooksul elujõuliseks, s.t saab hakkama ilma riigipoolse rahastamiseta.
- Stardiaga seotud lisakulutused hüvitatakse, kui need on seotud uue liini või uue sageduse loomisega ning mida lennuettevõtjal tegevuse tavalaseme saavutamise järel enam kanda ei tule. Need kulud sisaldavad eelkõige turundus- ja reklaamikulusid, mida tuleb esialgu kanda uue lennuliini tutvustamiseks. Samas ei tohi abi hõlmata jooksvaid tegevuskulusid nagu lennukite rent või osamaksud, kütus, meeskondade töötasud, lennujaamatasud, toitlustuskulud. Abikõlblikud kulud peavad vastama tegelikele kuludele normaalsetes turutingimustes.
- Abi võib anda maksimaalselt 3 aastaks ning summa ei või ületada igal aastal 50% selle aasta abikõlblike kulude summast ning abi kestuse ajal keskmiselt 30% abikõlblikest kuludest. Ebasoodsas olukorras olevate ning hõredalt asustatud piirkondade puhul võib järk-järgult kahanevat abi anda maksimaalselt 5 aastaks. Seejuures peab abi andmise ajavahemik olema oluliselt lühem ajavahemikust, mille kestel firma kohustub korraldama lende kõnesolevast lennujaamast.
- Abi andmine peab olema seotud transporditavate reisijate arvu tegeliku arenguga.
- Kõik stardiabi taotlejad peavad koos taotlusega esitama äriplaani, milles on näidatud, et pärast abi lõppemist jääb liin oluliseks ajaks püsima.⁵³

2005. a reeglid muutsid riigiabi reeglistiku märksa konkreetsemaks, olulisemateks muudatusteks saab pidada infrastruktuuri finantseerimise tingimuste ning stardiabi konkreetsete väljastamise kriteeriumite väljatöötamist. Samuti võeti kasutusele lennujaamade kategooriad:

- A kategooria, edaspidi “suurte ühenduse lennujaamade” kategooria, mis teenindab enam kui 10 miljonit reisijat aastas;
- B kategooria hõlmab “riiklike lennujaamu” aastase reisijate arvuga 5–10 miljonit;
- C kategooria koosneb “suurtest piirkondlikest lennujaamadest” aastase reisijate arvuga 1–5 miljonit;
- D kategooria, edaspidi “väikeste piirkondlike lennujaamade” kategooria, aastase reisijate arvuga alla 1 miljoni.⁵⁴

⁵³*Ibid.*, p 79.

⁵⁴*Ibid.*, p 15.

Kategooriate sisseviimine kergendas olulisel määral otsustusprotsessi, kehtestades selgemad piirid lennujaamade suuruste osas, mille abil sai hinnata, kas lennujaam vajab riigipoolset toetust või mitte.

2012. aastal koostati Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee poolt arvamus teemal „ELi lennunduse ja lennujaamade 1994. ja 2005. aasta suuniste läbivaatamine“, mille kohaselt oleks vaja ette võtta alljärgnevat tegevusi:

- lihtsustada suuniseid ning suurendada läbipaistvust;
- propageerida lennuliinide ja lennujaamadele kehtivate riigiabi eeskirjade ulatuslikumat jõustamist ja toetamist;
- välja töötada uute eeskirjade kategooria, et vältida konkurentsimoonusi samas piirkonnas asuvate lennujaamade vahel;
- välja töötada investeerimisabi eeskirjad, eelkõige finantsnäitajate selge määratlus, mis tooks kaasa rohkem selgust ja prognoositavust.⁵⁵

Samuti olid välja töötatud konkreetsed soovitusel:

- suunised peaks sisaldama üldpõhimõtet, et erainvesteeringuid ei saa käsitleda riigiabina, seejuures riigiettevõtte võib tegutseda erainvestorina, kui investeering on äriiselt õigustatud.
- Avalik rahastamine ei tohi moonutada konkurentsi lennujaamade ega lennuliinide vahel.
- Riigiabi investeeringuteks lennujaamadele infrastruktuuri ja stardiabi lennuliinidele peaks olema võimalik ainuüksi rangelt määratletud juhtudel ning nende kestus ja ulatus peavad olema piiratud.
- Läbipaistvuse tõhustamise eesmärgil tuleks avalikustada tingimused, mille alusel riigiabi kättesaadavaks tehakse.
- Suunised peavad olema selged ja lihtsad
- Uutes suunistes tuleb arvesse võtta töötajate ja reisijate huve.
- Pikaajalise poliitika soodustamine⁵⁶

Alljärgnevalt käsitleb autor, missugused muudatused oli tehtud 2014. a suunistega.

⁵⁵ *Supra nota* 2, p 2.9.

⁵⁶ *Ibid.*, p 5.

1.3. 2014. a suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta

Teatistes riigiabi asjakohastamise kohta juhitakse tähelepanu sellele, et „Riigiabi kontrolli on vaja ajakohastada selleks, et tõsta komisjonipoolse järelevalve kvaliteeti ja kujundada temast riigi vara aruka, kasvule suunatud poliitika jaoks kasutamise ning siseturul võrdseid võimalusi õõnestavate konkurentsimoonutuste vähendamiseks. Sisuliste eeskirjade ja menetlusraamistiku praegune keerukus nii väiksemate kui ka suuremate juhtumite puhul on riigiabi kontrolli jaoks probleeme.“⁵⁷ Kui eelmistes juhendites oli riigiabi kontrolli eesmärk siseturu konkurentsi moonutuste vältimine, siis viimase, 2014. a juhiste riigiabi kontrolli ajakohastamise eesmärged on kolm:

- edendada jätkusuutlikku, arukat ja kaasavat majanduskasvu konkurentsivõimelisel siseturul;
- keskendada komisjoni eelkontroll nendele juhtumitele, millel on suurim mõju siseturule, tugevdades samal ajal liikmesriikide koostööd riigiabi eeskirjade jõustamisel;
- ühtlustada eeskirju ja võimaldada kiiremat otsustamist.⁵⁸

Ühest küljest säilib konkurentsi moonutuse vältimise eesmärk: „Ajakohastatud riigiabi kontroll peaks hõlbustama hallata hästi kavandatud, tuvastatud turuhäiretele ja ühiseesmärkidele suunatud ning konkurentsi minimaalselt moonutavat abi („head abi”)⁵⁹“, kuid samas ei piirdu see enam ainult konkurentsiga, vaid toetab näiteks keskkonnasäästlikkust: „See peaks tagama, et riigiabi stimuleeriks uuendustegevust, keskkonnahoidlikke tehnoloogiaid, inimkapitali arendamist, väldiks keskkonna kahjustamist ning edendaks majanduskasvu, tööhõivet ja ELi konkurentsivõimet.“ Selline abi aitab kõige paremini kaasa majanduskasvule siis, kui see on suunatud turuhäirete kõrvaldamisele ja seega täiendab, kuid ei asenda, erasektori kulutusi.⁵⁹ Need on üldised muutused. Alljärgnevalt toob autor välja sisulised muutused:

- Uues teatistes on välja toodud mõisted, mis aitavad liikmesriikidel paremini ja ühiselt aru saada terminitest.⁶⁰

⁵⁷ *Supra nota* 4, p 8.

⁵⁸ COM(2012) 209 final, p 8.

⁵⁹ *Ibid.*, p 12.

⁶⁰ *Supra nota* 4, p 25.

- Muutus majandustegevuse mõiste. Kui 1994. a suuniste kohaselt infrastruktuuriga seonduvate projektide elluviimine on üldine majanduspoliitika meede, mida komisjon ei saa kontrollida asutamislepingu riigiabi eeskirjade alusel, siis 2014. a suuniste kohaselt lennujaama käitamine, mis seisneb lennujaamateenuste osutamises lennuettevõtjatele ja erinevatele teenusepakkujatele, kujutab endast majandustegevust.⁶¹
- Oluliselt on täiendatud ja piiritletud lennujaama mõiste, mille all mõistetakse üksust või üksuste rühma, mille majandustegevus hõlmab lennujaamateenuste osutamist lennuettevõtjatele, st õhusõidukite teenindamise tagamist alates maandumisest kuni õhukütõusmiseni ning reisijate ja veoste teenindamist, et võimaldada lennuettevõtjatel osutada lennutransporditeenuseid.⁶²
- Täpsustati riigivahendite kasutamise mõiste, mille kohaselt riigipoolne toetus saab toimuda mitmel viisil: otsetoetused, maksusoodustused, sooduslaenud, eelistingimustel rahastamine, EL fondidest rahastamine, kui neid vahendeid eraldatakse liikmesriigi äranägemisel.⁶³
- Turumajanduse tingimustes tegutseva isiku põhimõte jäi samaks, kuid selle hindamiseks, kas ettevõtja sai majandusliku eelise, kohaldatakse nn turumajanduse tingimustes tegutseva isiku testi. Kõnealune test peaks tuginema kättesaadavale teabele ja prognoositavatele arengutendentsidele ajal, mil riiklikke vahendeid anti, mitte aga hilisema olukorra analüüsile.⁶⁴ Samuti tuleb riikliku investori käitumist võrrelda sellise erainvestori käitumisega, kes loodab saada kasu pikema aja jooksul.⁶⁵ Erainvestor annab hinnangu, jättes kõrvale kõik sotsiaal-, regionaal- või sektoripoliitilised kaalutlused, ning hindamise aluseks on äriplaan.⁶⁶
- 2014. a suunised reguleerivad lennujaamade ja lennuettevõtjate vahelisi finantssuhteid. Kui lennujaama käsutuses on riiklikud vahendid, võib lennujaama kasutavale lennuettevõtjale antava abi põhimõtteliselt välistada, kui lennujaama ja kõnealuse lennuettevõtja suhe on kooskõlas turumajandustingimustes tegutseva isiku testiga. Tavaliselt on see nii, kui:
 - lennujaamateenuste eest küsitav hind vastab turuhinnale. Seejuures tuleks turuhinna arvutamisel arvesse võtta alljärgnevad kriteeriumid: lennuliikluse maht; liikluse iseloom

⁶¹ *Ibid.*, p 27.

⁶² *Ibid.*, p 31.

⁶³ *Ibid.*, p 25.

⁶⁴ *Ibid.*, p 48.

⁶⁵ *Ibid.*, p 50.

⁶⁶ *Ibid.*, p 49.

- (äri-, puhkuse- või sihtkohareisid); kaubalendude suhteline osatähtsus ning lennujaama poolt lennundusvälise tegevuse eest saadud tulu suhteline tähtsus; osutatavate lennujaamateenuste liik ja tase; lennujaama lähedus suurlinnale; lennujaama teeninduspiirkonna elanike arv; ümbritseva piirkonna jõukus (SKP elaniku kohta); erinevad geograafilised piirkonnad, millest saaks reisijaid ligi meelitada⁶⁷; või
- eelanalüüsi tulemusena saab näidata, et lennujaama ja lennuettevõtja suhte kaudu suureneb pidevalt lennujaama kasum.⁶⁸ Lennujaam peaks lepingut sõlmides tõendama, et suudab selle kehtivuse ajal katta kõik lennuettevõtjaga sõlmitud lepingust (nt eraldiseisvast lepingust või üldisest lennujaamatasude kavast) tulenevad kulud mõistliku kasumimarginaaliga usaldusväärse keskpika ajavahemiku prognoosi alusel.⁶⁹
 - Majandushuvi pakkuva teenuse reguleerimisala laienes, mõiste muutus märksa täpsemaks:
 - üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise ülesanne määratakse/antakse riigiasutuse akti alusel;
 - üldist majandushuvi pakkuva teenusena kvalifitseerumiseks peab sellel olema erijooni, võrreldes muu majandustegevusega ning et ainuüksi teatava majandustegevuse või teatavate majanduspiirkondade arengu soodustamist vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punktile c ei saa seega pidada üldist huvi pakkuva eesmärgi saavutamiseks riigi ametiasutuste poolt;⁷⁰
 - kehtestatakse vaid konkreetse lennuliini või lennuliinide rühma puhul, mitte mingist konkreetsest lennujaamast, linnast või piirkonnast väljuva üldise lennuliini puhul;
 - üksnes selliste transpordivajaduste täitmiseks, mida ei ole võimalik nõuetekohaselt täita olemasoleva lennuliini või muude transpordiliikide abil;⁷¹
 - Majandushuvi pakkuva teenuse kasutusele võtmine tuleb kõne alla siis, kui osa lennujaama poolt potentsiaalselt teenindatavast piirkonnast oleks lennujaamata ülejäänud ELis niivõrd isoleeritud, et see pidurdaks piirkonna sotsiaal- ja majandusarengut.
 - Olukorra hindamisel tuleb arvesse võtta teisi transpordiliike, eelkõige kiirrongiliine ja praamidega teenindatavaid mereühendusteid.⁷²

⁶⁷ *Ibid.*, p 60.

⁶⁸ *Ibid.*, p 53.

⁶⁹ *Ibid.*, p 63.

⁷⁰ *Ibid.*, p 69.

⁷¹ *Ibid.*, p 70.

⁷² *Ibid.*, p 72.

- lennujaamadele pandud avaliku teenindamise kohustus ei tohiks hõlmata kommertslennutranspordi arendamist.⁷³
- Avalike teenuste hüvitamisena antava abi puhul kehtestati reisijate piirmäärad, mille puhul liikmesriigid ei pea teavitama komisjoni:
 - lennujaamadele, kus reisijate arv aastas ei ületa üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise ülesande täitmise jooksul 200 000 (loetakse mõlemas suunas reisijaid), ning
 - lennuettevõtjatele saartele suunduvate lennuliinide puhul, kui keskmine reisijate arv aastas ei ületa 300 000 (mõlemas suunas)⁷⁴.
- Siseturuga kokkusobivuse tingimused (abi kokkusobivus siseturuga ELTL art 107 lg 3 p c alusel) on oluliselt täiendatud:
 - kehtestati lubatud abi protsendiliselt ülemmäärad sõltuvalt reisijate arvust
 - kehtestati abistamise ajalised raamid
 - on välja toodud selged kriteeriumid, mille alusel saab hinnata, kas väljastatav abipakett aitab ühistes huvides eesmärkide täitmisele ning ei moonuta konkurentsi.

Põhjalikuma kokkuvõtte siseturuga kokkusobivuse tingimuste kohta leiab lisast nr 1.

Alljärgnevalt teeb autor tabeli kujul lühiülevaate kolmest aktist ning 2014. a jõustunud põhimuudatustest.

⁷³ *Ibid.*, p 73.

⁷⁴ *Ibid.*, p 75.

Tabel 1. Regulatsioonide võrdlus

<i>Regulatsioon</i>	<i>1994. a suunised</i>	<i>2005. a suunised</i>	<i>2014. a suunised</i>
Investeering infrastruktuuri	Ei kuulu komisjoni pädevusse, ainuke tingimus on, et infrastruktuuri kasutamist ei tohi piirata.	Aktsepteeritud, kui tehakse lähtuvalt üldisest huvist	Lennujaama käitamine (infrastruktuur) on majandustegevus, mis kuulub riigiabi kontrolli alla. Olulisel määral täiendatud majandustegevuse mõiste ja on selgelt reguleeritud mittemajandusliku tegevuse riiklik rahastamine.
Riigivahendite kasutamine ja riigiga seostatavas	Langeb regulatsiooni alla, kui moonutab konkurentsi	Sama	Sisse viidud riigivahendite mõiste, mis hõlmab nii maksusoodustusi ning riigi eelarvest eraldatud vahendeid kui ka EL fondidest eraldatud vahendeid, kui need eraldatakse liikmesriigi äranägemisel.
Avalik teenus	Avaliku teenindamise kohustus: Reisijate piirmäär aastas 30 000 Läbipaistev struktuur ja finantseerimise tingimused Ainult reaalse kulude hüvitamine Sotsiaalset laadi abi: Erivajadustega inimestele (lapsed, invaliidid), eraldatud piirkonnas olevale elanikkonnale (saarte elanikele)	Vastavalt Altmarki kohtuotsusele hinnatakse, kas avaliku teenuse osutamise puhul on tegemist riigiabiga või mitte, on kehtestatud 4 kriteeriumit. Sotsiaalset laadi abi: sama	Avalike teenuste hüvitamisena antava abi puhul kehtestati reisijate piirmäärad, mille puhul liikmesriigid ei pea teavitama komisjoni. Majandushuvi pakkuva teenuse reguleerimisala laienes, mõiste muutus hulga täpsemaks. Sotsiaalset laadi abi: jäi samaks.
Turumajanduse investori põhimõte	Kapitali investeering: <ul style="list-style-type: none"> • Investeering tehakse proportsionaalselt erainvestoritega. • Eeldab dividendide jaotust, kapitali tõusu. • Pikaajalises perspektiivis kasumlik Laen: Väljastatud turutingimustel	Sama	Investeeringu analüüs teostatakse kättesaadava teabe ja prognoositavate arengutendentside põhjal ajal, mil riiklikke vahendeid anti, mitte hilisema olukorra põhjal. Äriplaani puudumine annab tunnistust, et turumajanduse investori põhimõtet pole jälgitud. Piirkondlike ega poliitilise kaalutusi ei võeta arvesse.

	<p>Garantii: Väljastatud turutingimustel Erandkorras tohib väljastada garantii pankroti äärel ettevõttele, kui selle tulemusel päästetakse tervet kontserni</p>		
Ebasoodsate regioonide toetamine	Regioonid on täpselt määratletud	Sama	Sama
Erastamine	Toimub avaliku pakkumuse kaudu Võõrandati kõrgema hinna pakkujale Erastamise info on kõigile ja õigeaegselt kättesaadav	Sama	Täiendav regulatsioon puudub
Lennujaama teenused	Lennutranspordile lisanduvate teenuste osutamise ainuõigus: tohib piirata tingimused, et soodustatud isik maksab renti	Kui aastane reisijate hulk ületab kahe miljoni piiri, siis lennuliikluse maapealne teenindus peab muutuma konkurentsile avatuks ettevõtlustegevuseks.	Lennuettevõtja peab maksma lennujaamasteenuste eest lennujaamale hinda, mis vastab turuhinnale. Komisjoni poolt on kehtestatud kriteeriumide loetelu, mille alusel saab hinnata lennujaamatasude vastavust turu olukorrale. Siinkohal on erilise tähelepanu all need lennujaamad, mis on riigi poolt doteeritud.
Investeeringisabi, stardiabi, tegevusabi, restruktureerimisabi	<p>1994. a suunistes oli sätestatud ainult restruktureerimisabi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abi peab olema üks osa restruktureerimise programmist. • Abi on ühekordne. • Riik ei tohi sekkuda doteeritava juhtimisse. • Abi on sihtotstarbeline ja kasutatakse vastavalt eelnevalt tehtud plaanile. • Struktuur on läbipaistev ja kontrollitav. 	<p>Stardiabi: Alla 5 mln reisijate arvuga lennujaamade ühendus Uute lennuliinide arendus Loodav liin on elujõuline Abi kasutatakse sihtotstarbeliselt Abi osatähtsus ei ületa 50% aasta kuludest ja 30% kogu investeeringust maksimaalselt 5 a jooksul Eeldab selge äriplaani olemasolu, kus on välja toodud mõju konkurentsile</p>	Investeeringisabi, tegevusabi ja stardiabi regulatsioon on muutunud väga põhjalikuks: analüüsitakse abi vajalikkust, vajadust riigi sekkumiseks (siinkohal on kehtestatud lennujaamade reisijate põhised piirmäärad, abi osatähtsuse piirmäärad, investeeringute ajalisel piirangud), abimeetme asjakohasust, abimeetme proportsionaalsust, stimuleerivat mõju ning negatiivset mõju. Samuti kehtestati üksikasjalikumad teavitamise tingimused.

Mõisted	-	-	On eraldi välja toodud erinevad mõisted ja nende üksikasjalik tähendus
---------	---	---	--

2. KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS

Antud peatükis soovib autor tõestada püstitatud hüpoteesi, et 2014. a suunised muutsid riigiabi regulatsiooni lennunduse valdkonnas selgemaks. Selle eesmärgi saavutamiseks võrdleb autor kohtupraktikat enne suuniste vastuvõtmist ja pärast suuniste vastuvõtmist, võttes arvesse seda, et kohtuasi on võetud menetlusse pärast 2014. a suuniste jõustumist. Kuna need perioodid ei ole võrdväärased, siis kohtuotsuste puudumisel võtab autor kasutusele komisjoni otsused. Siinkohal tuleb arvesse võtta asjaolu, et 2014. a suuniste põhimõtteid kohaldatakse kõigi lennujaamadele antud tegevusabi juhtumite (menetletavate teadete ja ebaseadusliku teatamata abi) suhtes isegi juhul, kui abi anti enne 4. aprilli 2014 ja üleminekuperioodi algust.⁷⁵ Lennujaamadele antava investeerimisabi ja/või stardiabi puhul kohaldab komisjon käesolevate suuniste põhimõtteid kõigi teatatud investeerimisabi meetmete ja/või stardiabi meetmete suhtes, mille kohta ta peab võtma vastu otsuse alates 4. aprillist 2014, isegi kui projektidest teatati enne nimetatud kuupäeva.⁷⁶ Alljärgnevalt vaatab autor läbi tabelis 1 toodud valdkonnad (v.a mõisted, ebasoodsate regioonide teenindamist ja erastamist puudutavad nüansid, kuna need pole muutunud):

1. investering infrastruktuuri, majandustegevus
2. riigivahendite kasutamine ja riigiga seostatavus
3. avalik teenus
4. turumajanduse investori põhimõte
5. lennujaama teenused,
6. investeerimisabi, stardiabi, tegevusabi

⁷⁵ *Supra nota* 4, p 172.

⁷⁶ *Ibid.*, p 173, 174.

2.1. Investeering infrastruktuuri, majandustegevus

Ettevõtja ja majandustegevuse mõiste puudub 1994. a suunistes, mainitakse vaid põgusalt, et investeering infrastruktuuri ei kuulu komisjoni pädevusse. 2005. a. suunised lubasid investeeringuid, kui need tehakse lähtuvalt üldistest huvidest. Siinkohal saab põhjanevaks kohtuotsuseks lugeda „Pariisi lennujaamad“ (vastu võetud 25.10.2002), mille kohaselt infrastruktuuri haldaja tegevust, mille kaudu määratakse kindlaks maapealse käitluse teenuse osutajate käitamise kord ja tingimused, ei saa liigitada järelevalve tegevuseks⁷⁷ ning lennujaamade rajatiste kasutusele andmise puhul lennuettevõtjatele ja erinevatele teenuseosutajatele infrastruktuuri haldaja poolt kindlaksmääratud tasu eest on tegemist majandustegevusega⁷⁸, olenemata ettevõtja õiguslikust seisundist.⁷⁹ Alates selle otsuse tegemisest otsustati, et lennujaama käitamine, mis seisneb lennujaamateenuste osutamises lennuettevõtjatele ja erinevatele teenusepakkujatele, kujutab endast majandustegevust. Seega enne seda otsust tehtud investeeringute puhul ei olnud vaja teavitada komisjoni ja riigi poolt väljastatud abi ei kujutanud endast riigiabi.

Kohtuotsuses T-196/04 (Ryanair vs komisjon) tekkis vaidlus Vallooni regiooni kehtestatud lennujaamamaksete üle (maandamistasude vähendamine 50% ulatuses⁸⁰, mille vastutasuks võeti kohustus paigutada 2–4 lennukit ja teostada 15-aastase ajavahemiku jooksul iga lennuki kohta vähemalt kolm edasi-tagasi lendu päevas⁸¹) otsustas kohus, et ametiasutuse poolt lennujaama vahendite ja nende haldamise andmine lennuettevõtjale tasu ees, mille ametiasutus on pädev ise vabalt otsustama, võib pidada majandusliku iseloomuga tegevuseks.⁸² Asjaolu, et Vallooni regioon on avaliku võimu kandja ja et ta on avalik-õiguslike lennujaamavahendite omanik, ei välista iseenesest, et Vallooni regiooni võiks pidada majandustegevusega tegelevaks üksuseks.⁸³ Samuti tõdes kohus, et lennujaam täidab alati üldisi huve, mis selgitab, miks lennujaam allub üldiselt

⁷⁷ EKo 24.10.2002, C-82/01, Aéroports de Paris vs. komisjon p 77.

⁷⁸ *Ibid.*, p 78.

⁷⁹ *Ibid.*, p 75.

⁸⁰ EKo, 17.12.2008, T-196/04, Ryanair vs. Komisjon, p 5.

⁸¹ *Ibid.*, p 6.

⁸² *Ibid.*, p 91.

⁸³ *Ibid.*, p 92.

teatavatele regulatsioonidele, isegi kui see kuulub eraõiguslikule ettevõtjale või kui seda haldab eraõiguslik ettevõtja. Lennujaama eraõiguslikud haldajad alluvad sellele regulatsioonile ja nende õigused tasusid kehtestada on nende monopoolse seisundi tõttu sageli määratud liikmesriigi õigusnormidest tulenevate ettekirjutustega. Lennujaamade jõupositsioon oma kasutajate suhtes on niisiis sageli piiratud liikmesriigi normiandjate poolt, kes kehtestavad tasude tasemed, mida ei tohi ületada („hinnalaed”).⁸⁴ Antud otsusega pandi avaliku võimu teostamise piirid seonduvalt lennujaama infrastruktuuriga paika.

Kohtuotsuses Leipzig/Halle (T-443/08 ja T-455/08) vaidlustasid hagejad, et 2005. aasta suuniste rakendamine rikub tagasiulatava jõu puudumise, õiguskindluse, õiguspärase ootuse kaitse ja võrdsuse põhimõtteid, kuna kapitali mahutuse tegemise otsus oli vastu võetud 04.11.2004, aga suuniste avaldamine toimus 9.12.2005.⁸⁵ Üldkohtu hinnangu kohaselt ei tulene erainvestori põhimõtte kohaldatavus mitte 2005. aasta suunistest, vaid kohtupraktika ja komisjoni otsustuspraktika arengust⁸⁶: „Selleks, et hinnata, kas abi kujutab endast riigiabi EÜ asutamislepingu tähenduses, tuleb seda lahendada objektiivsetest teguritest lähtudes ja seda tuleb hinnata hetkel, mil komisjon teeb oma otsuse. Teiseks kuigi komisjon peab järgima suuniseid ja teatise, mis ta riigiabi valdkonnas vastu võtab, kehtib see kohustus üksnes niivõrd, kuivõrd need õigusaktid ei kaldu kõrvale EÜ asutamislepingu sätete nõuetekohasest kohaldamisest – neid õigusakte ei saa tõlgendada viisil, mis piirab EÜ artiklite 87 ja 88 ulatust või mis läheb vastuollu nendega taotletavate eesmärkidega“.⁸⁷

Kohtuotsuses Cassa di Risparmio di Firenze (C222/04) vaieldi osaluse üle ettevõttes ja kas igasugune osalus on majandustegevus. Eelnimetatud otsuse punktis 111 on sätestatud, et “üksnes osaluste, isegi kontrollosaluste omamisest ei piisa, et nende osaluste omaniku tegevust majandustegevuseks lugeda, kui see tekitab üksnes aktsionäriks või osanikuks olemisega kaasnevate õiguste kasutamist ning olenevalt olukorrast dividendide saamist, mis on lihtsalt omandi viljad.” Seega juhul, kui riik omab ettevõttes osalust, ei kaasne sellega automaatselt majandustegevust.⁸⁸

⁸⁴ *Ibid.*, p 95.

⁸⁵ EKo 24.03.2011, T-443/08 ja T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig/Halle vs. Komisjon, p 148.

⁸⁶ *Ibid.*, p 158.

⁸⁷ *Ibid.*, p 104.

⁸⁸ EKo, 10.01.2006, C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze jt, p 111.

Eelnimetatud otsuste põhjal saab tõdeda, et mõiste „investeering infrastruktuuri“ ja „majandustegevus“ oli üsna puudulik kuni 2005. a suuniste avaldamiseni. Samuti on autori seisukohalt väga oluline Leipzigi/Halle otsus, mille kohasel teeb komisjon otsuseid objektiivsetest teguritest lähtuvalt ja suunised on ainult selle abiks. 2014. a suunistes on konkreetselt lahti kirjutatud majandustegevuse mõiste ja majandustegevusega tegeleva ettevõtte vormivabadus, lennujaama ning mittemajandusliku tegevuse mõiste.

Eelpoolt kirjeldatud valdkondades puuduvad hetkel kohtuotsused, kuid komisjoni poolt on läbi vaadatud mitmed taotlused, siinkohal toob autor välja neist kaks:

- SA.39315 (investeering Tallinna lennujaama lennualataristusse), millele vastuväiteid pole esitatud. Abi eesmärk oli lennujaamataristu parandamine, mis tagaks jätkusuutliku majanduskasvu (reisijate arvu suurendamise näol) ning oleks kooskõlas rangete ohutus- ja keskkonnastandarditega.⁸⁹ Lennujaama reisijate aastakäive oli 2015. a seisuga 2 175 656. Investeering moodustas 50% kogu projekti maksumusest, mille juures tuleb märkida, et riigiabi oli eraldatud Ühtekuuluvusfondist, mis on EL programm. Komisjoni poolt oli tehtud põhjalik analüüs, kas tegemist on riigiabiga (analüüsiti ettevõtja ja majandustegevuse mõistet, meede valikulisust, majandusliku eelise andmist ja konkurentsi kahjustamist) ning kas riigiabi on kokkusobiv siseturuga.⁹⁰

Samadel põhimõtetel oli tehtud ka analüüs SA.44058 taotluse puhul:

- SA.44058 (investeering lennujaama infrastruktuuri või varustusse), millele vastuväiteid pole esitatud. Abi eesmärk on tagada regiooni ühendus teiste regioonidega, kuna kõik muud lähimad lennujaamad asuvad 128–161 km kaugusel. Investeering moodustas 75% ning lennujaama reisijate aastakäive oli 399 065. Saksamaa valitsus leidis, et investeering ei suurenda lennujaama läbilaskevõimet. Komisjoni poolt oli tehtud põhjalik analüüs, mille käigus selgitati esialgu välja, kas tegemist on riigiabiga ja kas riigiabi on ühisturuga kokkusobiv.⁹¹

⁸⁹ Ko, 10.11.2015, SA.39315, Tallinn Airport airside area development project, p 14.

⁹⁰ *Supra nota* 4, p 79.

⁹¹ Ko, 28.07.2017, SA.44058, Saarbrücken Airport, p 2, 3.

Siinkohal saab autor järeldada, et 2014. a aasta suuniste punktis 79 läbi kirjutatud põhimõtted (üldist majandushuvi pakkuva eesmärgi saavutamine, vajadus riigi sekkumiseks, üldist huvi pakkuva eesmärgi täitmine jne) on olulisel määral lihtsustanud abi kokkusobivuse siseturuga hindamisele. Samuti on oluline roll mõistete kindlal määratlusel: majandustegevuse mõiste, ettevõtja.

2.2. Riigivahendite kasutamine ja riigiga seostatavus

2014. a suunistes viidi sisse riigivahendite kasutamise mõiste. Kui 1994. a suunistes oli sätestatud üldregulatsiooni kõrval ainult maksusoodustuste keeld ja seda ka juhul, kui see moonutab konkurentsi, siis riigivahendite kasutamise mõiste muutus palju laiemaks ja täpsemaks. Selles valdkonnas oli enne 2014. a suuniste jõustumist vastu võetud mitmeid kohtuotsuseid, mis hiljem aitasid riigivahendite kasutamise mõiste kujundamisele kaasa.

Vaatamata sellele, et 1994. a suunised olid üsna napolisõnalised maksusoodustuste osas, oli juba 1988. a kohtuasjas C-67-85 riigiabi mõiste sõnastatud alljärgnevalt: „Abi mõiste võib hõlmata mitte ainult positiivseid eeliseid, nagu näiteks subsiidiumid, laenud või otseinvesteeringud ettevõtete kapitali, aga ka sekkumised, mis erineval kujul leevendavad tavaliselt tasusid, mis on ettevõtja eelarvesse lisatud ja mis seetõttu, ilma et see oleks subsideerimine sõna otseses tähendus, on võrdväärne subsideerimisega.“⁹²

1996. a kohtuasjas T-358/94 täiendas kohus investeeringu mõistet, mille kohaselt hõlmab investeering kõiki rahalisi vahendeid, mida avalik sektor võib tegelikult kasutada, sõltumata sellest, kas need vahendid on püsivad avaliku sektori varad või mitte.⁹³ Kohtuotsusega C-83/98 täiendati, et ELi fondidest eraldatavad ressursid saab ka liigitada riigiabi alla, kuna need on riigi kontrolli all.⁹⁴

Riigivahendite kasutamise puhul tekkis juba 1977. a vaidlus abi eraldamise kohta eraettevõtjate poolt, kellele on riigi poolt üle antud avaliku võimu volitused. Siinkohal leidis kohus kohtuasjas 78-76, et „artikli 92 lg 1 keeld hõlmab kõiki liikmesriigi või riigi ressursside kaudu, ilma et peaks

⁹² EKo, 02.02.1988, C-67-85, Van der Kooy vs. Komisjon, p 28.

⁹³ EKo, 12.12.1996, T-358/94, Air France vs. Komisjon, p 67.

⁹⁴ EKo, 16.05.2000, C-83/98 P, Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing ja komisjon, p 50.

kindlaks tegema, kas abi antakse otse riigi poolt või tema poolt abi andmiseks loodud või nimetatud avalik-õiguslik või eraõiguslik asutus."⁹⁵

Vastavalt kohtuotsuse C-107/09 P (15.11.2011) punktile 71: "Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on abi mõiste laiem kui toetuse mõiste, kuna hõlmab mitte ainult selliseid konkreetseid sooritusi nagu toetus, vaid ka riigi meetmeid, mis ei ole toetused selle sõna kitsamas tähenduses, kuid mis erinevas vormis vähendavad ettevõtja eelarvel tavaliselt lasuvaid kulutusi ja mis seetõttu sarnanevad toetustega nii oma iseloomult kui ka toimelt".

Kohtuotsustes C-379/98 vastu võetud 13.03.2001 (roheline elektrienergia tariifide kehtestamise üle otsustas energiaminister), T-139/09 vastu võetud 27.09.2012 (meetmed, mis olid finantseeritud kombinatsioonis tööstuslikest institutsioonidest ja vabatahtlikest organisatsioonidest, kuid riigi esindajad olid otsustuskomitees), C-345/02 vastu võetud 15.07.2004 (Prantsusmaa otsus, mis kohustas kõiki põllumehi osalema kaubandusorganisatsioonis ja maksma tasu, mille arvelt teostati promoüritusi põllumajandussektori edendamiseks, ei loeta riigi ressursi kasutamiseks, kuna antud juhul osalustasu ei laekunud riigikassasse ja riik ei otsustanud selle üle, kuidas laekumised ära kasutatakse) on selgelt tõmmatud piir riigi vahendite kasutamise puhul selle näol, kas riigil on olnud mingi otsustusõigus, kuhu äritegevuse tulemusel saadud ressursid kulutatakse või mitte.⁹⁶

Riigivahendite kasutamise mõiste puhul saab järeldada, et kõik 2014. a suunistes läbi kirjutatu oli eelneva kohtupraktika kokkuvõte. Olenemata sellest, et 1994. a suunistes maksusoodustuse mõiste oli üsna napisõnaline, oli juba 1988. a otsuses selgelt välja toodud, et abiga on tegemist mis iganes toetuse puhul, mis erineval kujul leevendab tavaliselt tasusid, mis on ettevõtja eelarvesse lisanud.

Liidetud kohtuasjades C-164/15 P ja C-165/15 P (21.12.2016) vaidlustas komisjon ebaseadusliku abi, mis seisnes madalama määraga lennureisijatasu kohaldamises, st osalises vabastamises maksust, mida ei pidanud tasuma mitte lennuettevõtjate kliendid, vaid lennuettevõtjad ise.⁹⁷ Vaatamata sellele, et Iiri seaduse kohaselt oli tegemist "aktsiisiga", olid lennuettevõtjad otseselt kohustatud

⁹⁵ EKo, 22.03.1977, C-78-76, Steinike & Weinlig, p 21.

⁹⁶ John L E European Union Law of competition: second cumulative supplement to the seventh edition, Oxford University Press, 2015 lk 321.

⁹⁷ EKo, 21.12.2016, C-164/15 P ja C-165/15 P, Komisjon vs. Aer Lingus, p 115.

maksma lennureisijatasu ehk oma olemuses oli see lennujaama taristu tasu.⁹⁸ Madalama määraga lennureisijatasu oli osaline maksuvabastus, mis iseenesest oli abimeede.⁹⁹ Samuti ei olnud oluline, kas soodustus võimaldas neil pakkuda konkurentsivõimelisemaid piletihindu või kas nad kasutasid soodustust ära mõnel muul viisil. Otsus puudutab võimaliku kasu hindamist, mida nad võisid neile antud soodustuse kasutamisest saada, ja see hinnang ei oma abi tagasinõudmise seisukohalt tähtsust.¹⁰⁰

Antud punkti puhul saab järeldada, et 2014. a suunised võtsid kokku eelneva kohtupraktika ning olulisi täiendusi pole toimunud.

2.3. Avalik teenus, üldist majandushuvi pakkuv teenus

1994. a suunistes piirdus avaliku teenuse/üldist majandushuvi pakkuva teenuse regulatsioon läbipaistva struktuuri ja finantseerimise tingimustega ning ainult reaalselt hüvitamisega. Avaliku teenuse puhul loetakse põhjanevaks kohtuotsuseks Altmarki kohtuotsust (C-280/00, 24.07.2003), mille tulemusel, toetudes varasemale kohtupraktikale, töötati välja neli kriteeriumi, mille täitmisel hüvitised avaliku teenuse osutamise eest ei kujuta endast riigiabi, nendeks on:

- abisaav ettevõtja peab avaliku teenuse osutamise kohustusi realselt täitma ning need kohustused peavad olema selgelt määratletud,
- näitajad, mille alusel hüvitis välja arvutatakse, tuleb eelnevalt kindlaks määrata objektiivsel ja läbipaistval viisil,
- hüvitis ei tohi ületada hädavajalikku summat, mis kataks kõik või osa avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmiseks vajaminevaist kuludest, võttes arvesse nende kohustuste täitmisest laekuvaid sissetulekuid ja põhjendatud kasumit ning
- kui valik ettevõtja osas, kelle õlgadele teeninduskohustus pannakse, ei toimu konkreetsel juhul riigihankemenetluse raames, mis võimaldaks valida välja kandidaadi, kelle osutatav teenus tooks riigiasutusele kaasa kõige väiksemad kulutused, tuleb vajaliku hüvitise tase määrata kindlaks kulude analüüsi põhjal, mida antud kohustuste täitmisel kannaks keskmine

⁹⁸ *Ibid.*, p 98.

⁹⁹ *Ibid.*, p 121.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p 102.

hästi juhitud ja teenuse osutamise nõuetele vastavaid transpordivahendeid omav adekvaatselt varustatud ettevõtja, võttes arvesse nende kohustuste täitmisest laekuvaid sissetulekuid ja põhjendatud kasumit.¹⁰¹

Need kriteeriumid pandigi 2005. a suunistesse kirja. Täiendavalt oli välja töötatud määrus nr 360/2012, mis sätestab üldist majandushuvi pakkuva teenuse eest makstava abi suurust, milleks on 500 000 eurot, mis ei moonuta konkurentsi¹⁰²; ning komisjoni otsus 2012/21/EL, mis sätestab konkreetsed ülesanded, mida tuleb üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise ülesande andmisel täita (avalik konkurss, selged konkursi kriteeriumid, maksmise ja tagasinõudmise parameetrid jne).¹⁰³

Komisjon tegi oma otsuses SA.14588 (05.12.2002 komisjon vs Belgia) põhjaliku analüüsi vastavalt ELTL artiklis 107 p 1 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 87 (1)) ja Altmarki otsuses toodud kriteeriumitele, mille kohaselt La Poste ei olnud valitud avaliku hankemenetluse kaudu. Samuti ei tõendanud Belgia ametiasutused, et hüvitis oli määratud kulude analüüsi põhjal.¹⁰⁴ Kuna vastavalt Altmarki kriteeriumitele ei olnud tegemist avaliku teenusega, järeldas komisjon, et La Poste sai riigi ressurssidest abi, mis kahjustas konkurentsi.

2014. a suunistes viidati Altmarki otsusele, komisjoni otsusele 2012/21/EL, 360/2012 määrusele¹⁰⁵, 1008/2008 määrusele ning kirjeldati, et avalike teenuste hüvitamisena antav riigiabi lennujaamadele on vabastatud teavitamiskohustusest, kui reisijate arv ei ületa 200 000 (mõlemas suunas) ja lennuettevõtjate puhul 300 000 (mõlemas suunas).¹⁰⁶

Kui võrrelda eelpool kirjeldatud komisjoni otsust SA.14588 (05.12.2002) ja komisjon otsust SA.38757 (14.05.2014 komisjon vs Rootsi), mis oli tehtud pärast 2014. a suuniste jõustumist, saab tõdeda, et otsustusprotsess ja kriteeriumid, mille põhjal otsust langetatakse, on muutunud märksa keerulisemaks. Nii nagu eelpool mainitud otsuses, tegi komisjon esialgu analüüsi, kas tegemist on riigiabiga vastavalt ELTL artiklis 107 (1) toodud kriteeriumitele. Seejärel tehti analüüs, kas

¹⁰¹ *Supra nota* 45, lk I-7847.

¹⁰² ELT L 114, 26.04.2012, p 4.

¹⁰³ OJ: JOL_2012_007_R_0003_01, 20.12.2011, p 14.

¹⁰⁴ Ko 26.01.2012, SA.14588, Measures en faveur de La Poste belge, p 38.

¹⁰⁵ *Supra nota* 4, p 68.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p 75.

väljastatud abi soodustab teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, mille puhul oli abiks Altmarki otsuses välja töötatud kriteeriumid. Kui 2002. a otsuses sellega analüüs piirdus, siis 2014. a otsuses tehti veel täiendavat analüüsi vastavalt komisjoni teatisele 2012/C 8/03¹⁰⁷. Kuna Skelleftea lennujaam ei olnud valitud avaliku hankemenetluse kaudu ning puudus vastav kulude analüüs, polnud neljas Altmarki kriteerium täidetud.¹⁰⁸ Teatis 2012/C 8/03 sätestab põhimõtteid, mida kohaldatakse avaliku teenuse osutamise hüvitise suhtes, kui see kujutab endast riigiabi ja mis ei ole hõlmatud otsusega 2012/21/EL¹⁰⁹. Järgnevalt tehti analüüs vastavalt 2014. a suuniste punktile 72, mille kohaselt riigiabi on lubatud, kui osa lennujaama poolt potentsiaalselt teenindavast piirkonnast oleks lennujaamata jäänud EList niivõrd isoleeritud, et see pidurdaks piirkonna sotsiaal- ja majandusarengut. Kuna teatise 2012/C 8/03 punktis 18 on sätestatud kohustus järgida direktiivi 2006/111/EÜ, siis alljärgnevalt kontrollis komisjon, kas vastav direktiiv oli Skelleftea lennujaama poolt järgitud ning kuna Skelleftea lennujaama käive jäi alla 40 miljoni, ei langenud see direktiivi 2006/111/EÜ regulatsiooni alla.¹¹⁰ Komisjon, olles kontrollinud kõik teatises 2012/C 8/03 toodud alapunkte, järeldas, et riigiabi on ühisturuga kokkusobiv.

2014. a suunistes on üldise majandushuvi regulatsioon üsna lakooniline ning on viidatud teistele õigusaktidele. Olles võrrelnud komisjoni otsust enne 2014. a suuniste vastuvõtmist ja pärast, saab järeldada, et üldise majandushuvi regulatsiooni sõnastus on suunistes puudulik. Regulatsioone on palju, millest arusaamist on küll püütud kergendada ka abiskeemiga: üldise majandushuvi kontrolliskeem (lisa 2), kuid ikkagi on vaja otsuse langetamisel arvesse võtta mitu õigusakti. Siinjuures vajab erilist tähelepanu „Üldise majandushuvi raamistik“ (välja töötatud 2012. a), mille kohaselt üldise majandushuvi eelduste täitmiseks tuleb teostada vastavuse kontrolli Telaustria otsuses (C-324/98) välja töötatud kriteeriumitele. Siinjuures Altmarki otsuse ja Telaustria otsuse põhimõtted ei lange kokku ja neid tuleb rakendada paralleelselt.¹¹¹

Lisaks eelpoolt loetletud regulatsioonidele on Euroopa Komisjoni eelnõus „Suunised avaliku teenindamise kohustuse rakendamiseks lennuliinidel“. Need on hetkel menetlusfaasis, kuid esialgse

¹⁰⁷ Ko 19.01.2016, SA.38757, Skelleftea Airport – entrustment of a Service of General Economic Interest, p 27, 28.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p 31, 33, 36.

¹⁰⁹ ELT C 8, 11.1.2012, p 7.

¹¹⁰ Ko 19.01.2016, SA.38757, Skelleftea Airport – entrustment of a Service of General Economic Interest, p 100.

¹¹¹ Hofmann H, Micheau C, State aid law of the european union. Oxford University Press, 2016 lk 323.

verisooniga saab juba tutvuda.¹¹² Eelnimetatud määrus peaks kindlustama ühenduse seal, kus turg seda ei taga.¹¹³

2.4. Turumajanduse investori põhimõte

Turumajanduse investori põhimõte oli lahti kirjutatud juba 1986. a kohtuotsuses 40/85, mille kohaselt erakapitalituru ettevõtja teeks väga väikese tõenäosusega investeeringu ettevõttesse, mis on olnud kahjumlik viimase viie aasta jooksul. Tavapäraustes turutingimustes pannakse taoline ettevõtte kinni, mis väldib ületootmist ja soodustab tõhusamat konkurentsi.¹¹⁴ Samuti hindas komisjon, kas erainvestor, kes teeb rentaabluuse prognoose, oleks teinud sama investeeringu, jättes kõrvale kõik sotsiaalsed, regionaalsed ja valdkondlikud kaalutlused.¹¹⁵

1991. a kohtuotsuses C-305/89 sätestas komisjon, et riikliku investori käitumist tuleb võrrelda sellise erainvestori käitumisega, kes järgib struktuuri-, globaalset või sektoripoliitikat ning kes juhindub pikaajalise rentaabluuse väljavaadetest.¹¹⁶

Turumajanduse investori põhimõte oli juba 1994. a suunistes üsna põhjalikult läbi kirjutatud ning 2005. a suunised pole seda täiendanud (v.a stardiabi mõiste, mis on küll seotud turumajanduse investori põhimõttega, kuid autor käsitleb seda eraldiseisva alapunktina). 2002. a otsuses C-482/99 märkis komisjon, et selleks, et kontrollida, kas riik käitus lähtuvalt turumajanduse investori põhimõtetest, on vaja asetada ennast perioodi, mil investeeringu otsus võeti vastu.¹¹⁷

Kohtuotsuses C-124/10 (Euroopa Komisjon vs Prantsuse Vabariik) lükkas Üldkohus tagasi komisjoni argumendi, mille kohaselt ei saa erainvestori kriteeriumi kohaldada maksunõude kapitaliks ümberarvestamise suhtes, sest erainvestoril ei saa mitte kunagi olla ettevõtja suhtes sellist nõuet, vaid tal võib olla üksnes tsiviil- või äriõigussuhtest tulenev nõue. Üldkohtu arvates on “erainvestori kriteeriumi eesmärk nimelt kontrollida, kas vaatamata asjaolule, et riigil on vahendeid,

¹¹² Elias S Riik kui tellija ehk avaliku teenindamise kohustus õhustranspordisektoris, JURIDICA 3/2017, lk 157.

¹¹³ *Ibid.*, lk 158.

¹¹⁴ EKo 10.07.1986, 40/85, Belgia vs. Komisjon, p 2.

¹¹⁵ *Ibid.*, p 13.

¹¹⁶ EKo 21.03.1991, C-305/89, Itaalia vs. Komisjon, p 20.

¹¹⁷ EKo 16.05.2002, C-482/99, Prantsusmaa vs. Komisjon, p 71.

mida erainvestoril ei ole, oleks viimane samadel asjaoludel teinud sarnase investeerimisotsuse kui riik. Seega ei oma tähtsust nõude laad ega asjaolu, et erainvestoril ei saa olla maksunõuet.”¹¹⁸ Antud kaasuse puhul võimaldas erainvestori kriteeriumi kohaldamine kindlaks määrata, kas eraõiguslik aktsionär oleks sarnastel tingimustel teinud võlgnetava maksuga võrdse summa ulatuses sissemakse ettevõttesse, mis on Électricité de France’iga sarnases olukorras.¹¹⁹

Komisjoni otsuses SA.14588 (Euroopa Komisjon vs La Poste, 25.01.2012) märkis komisjon, et investeering oli tehtud ilma adekvaatse analüüsita, mida tüüpiline turumajanduse investor ei oleks teinud.¹²⁰

Kohtuotsuses C-224/12P (Euroopa Komisjon vs Madalmaad ja ING Groep) asus kohus seisukohale, et erainvestori kriteeriumi kohaldatavus riigi sekkumisele sõltub mitte sellest, millisel kujul eelis anti, vaid sellest, kas nimetatud sekkumine kvalifitseerub kõnealuse ettevõtja aktsionäri otsuseks. See, et investeering oli tehtud riigi pool, ei eelda automaatselt seda, et tegemist on riigiabiga.¹²¹

2014. a suunistes täiendati turumajanduses tegutseva investori põhimõtet lähtuvalt eelnevalt tehtud kohtuotsustest alljärgnevate põhimõtetega: prognoosi/äriplaani puudumine on oluliseks takistuseks testi läbimisel. Test tugineb prognoosile, mis oli tehtud investeeringu otsustamise hetkel, arvestades kasu saamisega pikema aja jooksul. Investeering tehakse, pidades silmas tulu saamise võimalust, jättes kõrvale kõik sotsiaal-, regionaal- või sektoripoliitilised väljavaated.

Kohtuotsuses T-423/14 (Larko Geniki Metalleftiki kai Metallourgiki AE vs Euroopa Komisjon, 01.02.2018) on järgitud 2014. a suunistes läbi kirjutatud põhimõtteid, kus komisjon palub turumajanduse investori põhimõtte kontrollimiseks esitada kogu asjakohase teabe, mille alusel otsus oli langetatud ning rõhutab, et selle kontrollimisest võib keelduda, kui esitatud tõendid on koostatud pärast kõnealuse investeeringu tegemise otsuse vastuvõtmist.¹²² Samuti rõhutab komisjon, et tõenditest peab selgelt nähtuma, et see otsus põhineb majandushinnangutel, mis on sarnased

¹¹⁸ EKo 05.06.2012, C-124/10, Komisjon vs. EDF, p 37.

¹¹⁹ *Ibid.*, p 95.

¹²⁰ Ko 26.01.2012, SA.14588, Mesures en faveur de La Poste belge, p 42.

¹²¹ John L E European Union Law of competition: second cumulative supplement to the seventh edition, Oxford University Press, 2015 lk 319.

¹²² EKo 01.02.2018, T-423/14, Larko vs. Komisjon, p 55.

nendega, mida oleks teinud mõistlik erainvestor, kes on nimetatud liikmesriigiga võimalikult sarnases olukorras, et kindlaks teha sellise investeeringu kasumlikkus tulevikus“.¹²³

Komisjoni otsuses SA.18857, kus osapoolteks on Rootsi vs Komisjon (08.02.2005), toetas VFAB (Västerås linn) Västerås lennujaama, läbi kahjumi kompenseerimise aastatel 2003–2010 summas 194 miljonit eurot. Rootsi valitsuse seisukoht oli, et tegemist on üldist majandushuvi pakkuva teenusega. Komisjon, olles läbi teinud üldist majandushuvi pakkuva teenuse analüüsi vastavalt Almarki kriteeriumitele, tõdes, et toetus ei vasta Almarki kriteeriumitele, seega tehti analüüs, kas investeering vastab turumajanduse investori põhimõtetele. Siinkohal märkis komisjon, et otsuse langetamiseks, kas investeering oli tehtud lähtuvalt turumajanduse investori põhimõttest, peab komisjon asetama ennast aega, mil iga otsus toetuse andmise kohta oli tehtud, arvestades pikaajalise perspektiiviga ning jättes kõrvale kõik positiivsed ökonoomilised tagajärjed antud regioonile.¹²⁴ Komisjon leidis, et mis iganes investor ei teeks investeeringuid pikaajaliselt kahjumis olevasse ettevõttesse.¹²⁵

Turumajanduse investori põhimõte 2014. a suunistes on selgelt läbi kirjutatud ning selle regulatsioon on muutunud arusaadavamaks.

2.5. Lennujaama teenused

1994. a suunistes oli reguleeritud lennutranspordile lisanduvate teenuste osutamise ainuõigus, mida sai piirata tingimusel, et soodustatud isik maksab renti. 2005. a suunistes täiendati seda regulatsiooniga, et juhul, kui aastane reisijate hulk ületab kahe miljoni piiri, peab lennuliikluse maapealne teenindus muutuma konkurentsile avatuks ettevõtlustegevuseks. Siinkohal saab lugeda põhjapanevaks kohtuotsuseks Ryanairi tegevust Charleroi's käsitleva menetluse alustamise otsuse punkt 85: “Maapealse teeninduse hindade osas leiab komisjon, et kui lennujaama kasutaja ostab maapealse käitluse teenust suures mahus, on võimalik teha mastaapseid sääste. Ei ole üllatav, et teatavatele ettevõtjatele määratud hind on väiksem tavahinnast, kuivõrd need ettevõtjad kasutavad

¹²³ *Ibid.*, p 56.

¹²⁴ Ko 01.10.2014, SA.18857, Västerås Airport, p 112, 113, 115.

¹²⁵ *Ibid.*, p 117.

teenuseid teiste klientidega võrreldes vähem”¹²⁶ Selle järel täiendati regulatsiooni tingimusega, et maapealse teeninduse maksude puhul saab kasutada erinevaid tariife, kui need erinevused peegeldavad kulude erinevusi.

2014. a suunistes jäi lennujaama ja lennuettevõtjate vaheliste finantssuhete põhimõtte üldjoontes samaks. Seda täiendati põhimõttega, et teenuste tegeliku turuhinna väljaselgitamiseks tuleb võrrelda lennujaamatasusid, millest on maha arvatud kõik lennuettevõtjale antud soodustused, ning töötati välja näitajate loetelu, mille alusel saab lennujaamatasusid võrrelda.¹²⁷

Komisjoni otsuses SA.18857, kus on osapoolteks Rootsi (Västerås) vs Komisjon on üheks vaidluspunktiks Västerås ja Ryanair vahel sõlmitud leping, mille kohaselt Ryanair sai kasutada lennujaama infrastruktuuri teistest lennuoperaatoritest soodsamatel tingimustel ehk turutingimustest soodsamatel tingimustel.¹²⁸ Kuna lennujaam oli riigiomandis (Västerås linna omand), siis infrastruktuuri soodsamatel tingimustel kasutamise puhul võib olla tegemist valikulise eelisega.¹²⁹ Rootsi valitsus esitas vastuväite, mille kohaselt puuduvad tõendid ja konkreetset selgitused, et rent on turutasemest madalam. Lennujaama infrastruktuuri saab kasutada ainult lennujaama tegevuseks ning arvestades lennujaama tegevuse väga väikest kasumlikkust, saab pidada rendi suurust turutingimustele vastavaks.¹³⁰ Siinkohal nõustus komisjon Rootsi argumentatsiooniga, et lennujaama tegevuse madalal kasumlikkus on otseses seoses üüri tasemega, mida saab nõuda lennuettevõtjalt.¹³¹ Ükski osapool pole esitanud tõendeid, et Ryanairi makstud rent oleks olnud turutingimustest soodsam, kui turutingimustes tegutsev ettevõtja oleks saanud samalaadsetes olukordades. Eelnimetatud põhjustel otsustas komisjon, et antud juhul ei ole tegemist riigiabiga.¹³²

Lennujaama teenuste regulatsioon on läbi aegade olnud suunistes üsna lakooniline, 2014. a suunised pole selle põhimõtet muutnud, mida saab näha ka materiaalõigusliku praktika baasil.

¹²⁶ Ryanairi tegevust Charlerois menetluse alustamise otsus, p 85.

¹²⁷ *Supra nota* 4, p 59, 60.

¹²⁸ Ko 01.10.2014, SA.18857, Västerås Airport, p 42.

¹²⁹ *Ibid.*, p 43.

¹³⁰ *Ibid.*, p 179.

¹³¹ *Ibid.*, p 181.

¹³² *Ibid.*, p 182.

2.6. Investeerimisabi, stardiabi, tegevusabi

Antud alapunktis käsitleb autor lennujaamadele, kas üksikabina või kavakohase abina, antavate rahaliste toetuste praktikat. Erinevates suunistes olid need reguleeritud erinevate nimetuste all ja erinevalt. 2014. a suunised üldistasid rahaliste subsiidiumite liike ning jäeti alles kolm alaliiki: investeerimisabi, tegevusabi ja stardiabi. Nii näiteks kuulub 1994. a suunistes sätestatud restruktureerimisabi 2014. a suuniste kohaselt tegevusabi alla.

2.6.1. Investeerimisabi

1994. a suunistes oli läbi kirjutatud erinevad investeerimisabi vormid, nende iseloomustus, mis tingimustel vastab investeering turumajanduse investori põhimõttele ning mis tingimustel ja mis ulatuses loetakse investeering riigiabiks. 2005. a suunised pole täiendanud investeerimisabi reeglistikku (v.a stardiabi, aga seda käsitleb autor eraldiseisvas alapunktis).

Komisjoni otsuses SA.38346 (09.04.2014 Itaalia vs komisjon) analüüsi Itaalia poolt planeeritava investeerimisabi projekti, mille eesmärk oli tugevdada ettevõtte kapitalibaasi läbi infrastruktuuri investeeringute rahastamise.¹³³ Siinkohal kinnitas komisjon, et tegemist on riigiabiga ja uuris, kas riigiabi on siseturuga kokkusobiv, mille käigus analüüsis läbi alljärgnevad punktid:

- Infrastruktuuri ehitamine ja käitamine vastavad selgelt määratletud üldisest huvist lähtuvale eesmärgile (piirkondlik areng, juurdepääs): Itaalia valitsuse arvamuse kohaselt on Brescia ja Verona lennujaamad kasvutendentsis, mis soodustab rahvusvahelise lennuliikluse kasvu, lennujaamal on strateegiliselt oluline roll turismi, transiiti ja ökonoomika arendamisel. Eelnimetatud väidetega komisjon nõustus.¹³⁴
- Infrastruktuur on vajalik ja proportsionaalne kindlaksmääratud eesmärgiga: siinkohal kinnitas Itaalia valitsus, et infrastruktuuri arenguprognosis, mida kinnitas ka Itaalia riiklik tsiviillennunduse organisatsioon, oli konservatiivne. Infrastruktuuri areng on hädavajalik, et

¹³³ Ko 09.04.2014, SA.38346, Capital injection - Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca S.p.A, p 18.

¹³⁴ *Ibid.*, p 54, p 56-63.

tagada reisijate sujuvat teenindust, mis tõstab lennujaama läbilaskevõimet ning soodustab uute operaatorite tulekut lennujaama. Eelnimetatud väidetega komisjon nõustus.¹³⁵

- Infrastruktuur pakub piisavaid kasutamise väljavaateid keskmiseks tähtjaks, eelkõige võrreldes olemasoleva infrastruktuuriga: eelnimetatud kriteerium on täidetud.¹³⁶
- Juurdepääs infrastruktuurile on avatud kõikidele võimalikele kasutajatele võrdselt ja mittediskrimineerivalt: eelnimetatud kriteerium on täidetud.¹³⁷
- Kaubavahetuse arengut ei mõjutata määral, mis oleks vastuolus ühenduse huvidega: Verona lennujaama puhul aitaks investeering infrastruktuuri paremini teenindada olemasolevaid kliente ning Brescia lennuliikluse maht jääb alla 1 miljoni reisija aastas, mis ei mõjuta konkurentsi. Viimane kriteerium on ka täidetud.¹³⁸

Kuna kõik eelnimetatud kriteeriumid olid täidetud, analüüsis komisjon stimuleeriva mõju olemasolu: kas investeering oleks tehtud ka riigiabi investeeringu puudumisel või oleks tehtud väiksemas mahus või teistel tingimustel. Eelnimetatud kriteeriumite analüüs teostatakse tingimusel, et abi summa peab olema proportsionaalne saavutatud tulemusele.¹³⁹ Itaalia valitsuse analüüsi kohaselt poleks ilma riigipoolse investeeringuta saavutatud sama tulemust, mis tõendab stimuleeriva mõju olemasolu. Riigiabi määr kogu investeeringust moodustas 22% (26% Verona puhul ja 9% Brescia puhul), mis on antud juhul proportsionaalne tehtud investeeringule ning on sarnane investeeringutega, mis olid tehtud võrreldavate omadustega lennujaamades.¹⁴⁰

Komisjoni otsuses SA.40197 (25.08.2016 komisjon vs Leedu) analüüsis komisjon Leedu poolt tehtava investeeringu Vilniuse lennujaama infrastruktuuri kokkusobivust ühisturuga. Abi eesmärk oli lennujaamataristu parandamine, mis suurendaks olulisel määral läbilaskevõimet, tagaks reisijate ohutuse ja jälgiks keskkonnanorme.¹⁴¹ Alljärgnevalt analüüsis komisjon, kas tegemist on riigiabiga, kas tegemist on avaliku teenusega, kas riigiabi annab majanduslikku eelist, kas meede on valikuline ning mis on selle mõju konkurentstile. Komisjon järeldas, et investeering infrastruktuuri summas 1 274 328 eurot on seotud avaliku ülesande täitmisega (investeering turvavarustusse ja müra seireseadmetesse), mille puhul ei ole tegemist riigiabiga ning ülejäänud 34 685 764 euro puhul on

¹³⁵ *Ibid.*, p 54, p 64-72.

¹³⁶ *Ibid.*, p 54, 77.

¹³⁷ *Ibid.*, p 54, 78.

¹³⁸ *Ibid.*, P 54, p 79-83.

¹³⁹ *Ibid.*, P 84.

¹⁴⁰ *Ibid.*, P 91.

¹⁴¹ Ko 25.08.2016, SA.40197, Investment aid to Vilnius airport, p 31, 33, 34.

tegemist riigiabiga.¹⁴² Seejärel tegi komisjon analüüsi, kas riigiabi on ühisturuga kokkusobiv vastavalt 2014. a suunistele p 79, mille puhul järeldas, et Vilniuse lennujaamale väljastatav riigiabi on ühisturuga kokkusobiv.

Kui omavahel võrrelda komisjoni otsuseid enne suuniste jõustumist ja pärast, saab tõdeda, et need on tehtud ühe ja sama skeemi järgi ning 2014. a suunised võtsid eelneva praktika kokku. 2014. a suunised tõid küll rohkem selgust ja konkreetsust, kuna kõik need kriteeriumid pandi ühiselt kirja ning edaspidi saavad liikmesriigid iseseisvalt teha analüüsi, kas abi on ühisturuga kokkusobiv või mitte. Olles analüüsinud komisjoni otsust Vilniuse infrastruktuuri rahastamise puhul, saab autor järeldada, et komisjon teostab kontrolli täpselt 2014. a suunistes kirja pandud skeemi järgi.

2.6.2. Stardiabi

Komisjoni otsuses OJ L 113 (27.4.2016, komisjon vs Prantsusmaa) tegi komisjon väga põhjaliku ülevaate stardiabi kohta: „1994. suunised ei keskendunud konkreetselt tegevuse toetuseks antud abile, mis on suunatud piirkondlikest lennujaamadest lähtuva lennuliikluse edendamisele. Antud probleem hakkas järk-järgult ilmema pärast teatud Euroopa suurte lennujaamade üha suurenevat ülekoormust ja odavlennuettevõtjate tegevuse arengut, mida 1994. aastal veel ei täheldatud.“¹⁴³ 1999. a Manchesteri lennujaama käsitlevas otsuses leidis komisjon, et „riigiabi reguleerivate eeskirjadega võib pidada kokkusobivaks ajaliselt piiratud ja mittediskrimineerivaid lennujaamatasude vähendamisi kui meetmeid, mis on suunatud uute lennuliinide avamisele“.¹⁴⁴

2004. a Charleroi lennujaama otsuses selgitas komisjon: „Tegevusabi, mis on suunatud uute lennuliinide avamisele või teatud lennusageduste suurendamisele, võib olla oluline arengustruument väikeste piirkondlike lennujaamade jaoks. See võib nimelt veenda huvitatud ettevõtteid võtma uutesse lennusuundadesse investeerimise riski. Siiski, et oleks võimalik pidada sellist abi asutamislepingu artikli 87 lõike 3 punkti c alusel kokkusobivaks, tuleks määratleda, kas abi on vajalik ja proportsionaalne taotletava eesmärgi seisukohast ja kas ta ei kahjusta kaubavahetust, olles vastuolus ühiste huvidega“ Samuti märkis komisjon kriteeriumid, mis võimaldavad kuulutada tegevusabi siseturuga kokkusobivaks:

¹⁴² *Ibid.*, p 58-60.

¹⁴³ OJ L 113, 27.4.2016, p 512.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p 514.

- abi peab vastama ühenduse huviga seotud eesmärgile arendada piirkondlikku lennujaama lennuliikluse mahu märkimisväärse suurendamise teel uute lennusuundade avamisega;
- abi peab olema vajalik selles mõttes, et see ei ole suunatud sama lennuettevõtja käitatava olemasoleva lennuliini toetamiseks või mõne teise lennuettevõtja kasutatava lennuliiniga samasuguse lennuliini toetamiseks;
- abil peab olema ergutav mõju selles mõttes, et see peab olema suunatud sellise tegevuse toetamisele, mis teatud aja pärast on võimeline muutuma tulutoovaks, see tähendab ühtlasi, et abi andmise kestus peab olema piiratud;
- abi peab olema proportsionaalne, see tähendab, et abisumma peab vastama lennuliiklusele;
- abi andmine peab olema läbipaistev ja mittediskrimineeriv ning abi ei tohi anda samaaegselt teiste abiliikidega.¹⁴⁵

Need kriteeriumid pandigi 2005. a suunistesse kirja. 2014. a suunised täiendasid stardiabi väljastamise tingimusi veelgi (vajadus riigi sekkumiseks, riigiabi kui poliitikavahendi asjakohasus, põhjendamatu negatiivse mõju vältimine).

Komisjoni otsuses SA.46709 (27.03.2017, komisjon vs Itaalia) selgitas komisjon välja, kas Itaalia poolt Calabria regioonist uute lennumarsruutide arendamiseks väljastatud abi on siseturuga kokkusobiv või mitte.¹⁴⁶ Meetme eesmärk on tõsta ühenduvust Calabria regiooni ja kõikide teiste EL regioonide vahel. Lennuvedajad valitakse avaliku konkursi kaudu. Maksimaalselt kompenseeritakse 11 852 000 eurot perioodil 01.01.2017–31.12.2022. Osalemiseks peab lennuettevõtte esitama äriplaani, mis sisaldab alljärgnevat informatsiooni: millist ühendust hakkab tagama uus lennuliin, kas Lamezia Terme, Crotone või Reggio Calabria lennujaamast, lennusedus ja kasutatavate õhusõidukite tüübid, uue marsruudi käivitamiseks vaja minev aeg, teenindavate reisijate arv toetuse saamise ajal, finantsplaan, mis näitab marsruudi jätkusuutlikkust kolme aasta möödumisel doteerimise lõppemisest. Samuti paluti lennuettevõtetal lisada info, miks nad pole antud marsruuti iseseisvalt arendanud. Abi katab 50% kogukuludest, mis on ette nähtud uue marsruudi teenindamiseks.¹⁴⁷ Alljärgnevalt tegi komisjon analüüsi, kas tegemist on riigiabiga (riigiressursi kasutamine, valikulisus, konkurentsi mõjutamine) ning järeldades, et tegemist on riigiabiga, tegi komisjon riigiabi vastavuse analüüsi ühisturuga 2014. a suuniste punktides 139–153

¹⁴⁵ *Ibid.*, p 515.

¹⁴⁶ Ko 27.03.2017, SA.46709, Start-up aid for new routes from/to airports in the Region of Calabria.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p 14, 15, 19, 20, 29, 30, 33.

toodud kriteeriumite järgi (üldist huvi pakkuva eesmärgi saavutamine, vajadus riigi sekkumiseks, riigiabi kui poliitikavahendi asjakohasus, stimuleeriva mõju olemasolu, abisumma proportsionaalsus, liikmesriikide vahelisele konkurentsile ja kaubandusele põhjendamatu negatiivse mõju vältimine).¹⁴⁸ Olles läbi käinud kõik eelnevalt nimetatud punktid, järeldas komisjon, et kõik tingimused on täidetud ja riigiabi võib lugeda siseturuga kokkusobivaks.¹⁴⁹

Antud punkti puhul leiab autor, et stardiabi väljastamise tingimused on 2014. a suunistes selgelt läbi kirjutatud ning suureks abiks liikmesriikidele oma abiprogrammide kavandamisel.

2.6.3. Tegevusabi

1994. a suunistes oli tegevusabi puhul sätestatud reisijate piirmäär (30 000) ning kaks finantseerimise põhitingimust: hüvitise maksmise tingimused peavad olema läbipaistvad ja kompenseerimise alla kuuluvad ainult reaalset tehtud kulud. Eraldi olid välja toodud sotsiaalse iseloomuga abi ja restruktureerimisabi ning nende väljastamise üldpõhimõtted.¹⁵⁰ Vastavalt 1994 .a suunistele oli restruktureerimisabi aktsepteeritav väga erandlikel juhtudel, kui selle tulemusel tõuseb firma tööjõu produktiivsus või abi muudab riigiomandis olevat lennuvedajat konkurentsivõimelisemaks.¹⁵¹ Alljärgnevalt valis autor restruktureerimisabi, kuna selle regulatsioon puudutab otseselt Eesti Vabariiki Estonian Airi näite puhul. Estonian Airi otsus oli tehtud küll pärast 2014. a suuniste jõustumist, kuid selle menetlus algatati juba 20.06.2013 ehk enne 2014. a suuniste jõustumist ning analüüsiti vastavalt 2005. a suunistele.

Komisjon analüüsis otsuses SA.36868 (04.02.2014) Estonian Airile väljastatud abimeetmete sobivust siseturuga 2005. a suunistes toodud kriteeriumite järgi: kas abimeetmed taastavad pikaajalist elujõulisust, kas on välditud põhjendamatud konkurentsimoonusi, kas abi piirdub miinimumiga ja kas tegemist on ühekordse abiga.¹⁵² Kuna komisjonil puudus kogu vajalik teave, paluti Eesti Vabariigil esitada täiendavat infot ning asi saadeti uuesti otsustamisele. Komisjoni otsuses (EL) 2016/1031 (6.11.2015) vaidlustati päästmisabi ja ümberkorraldusabi juhtumid Estonian

¹⁴⁸ *Ibid.*, p 51.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p 87.

¹⁵⁰ *Supra nota* 16, p 16, 25.

¹⁵¹ Balfour J. European Community air law, Butterworths, 1995, lk 222.

¹⁵² Ko 04.02.2014, SA.36868, Ümberkorraldamisabi ettevõtjale Estonian Air.

Airile.¹⁵³ Komisjon hindas oma otsuses kokku 6 erinevat meetet: kapitali suurendamine 2009. aastal, maapealse teeninduse osa müük 2009. aastal, kapitalisüst 2010. aastal, kapitali suurendamine 2011. ja 2012. aastal, päästmislaen ning teatatud ümberkorraldusabi ja ümberkorralduskava.¹⁵⁴ Iga meetme puhul tegi komisjon turumajanduslikult tegutseva investori põhimõtte testi, et hinnata, kas tegemist on majandusliku soodustusega või mitte. Selle tulemusel järeldati, et kahe esimese meetme puhul ei ole tegemist riigiabiga, kuna need vastasid turumajanduse tingimustes tegutseva investori põhimõtetele ning kolme järgneva meetme puhul oli tegemist riigiabiga.¹⁵⁵

Alljärgnevalt tegi komisjon analüüsi, kas need kolm meetet on ühisturuga kokkusobivad ning jõudis alljärgnevate järeldusteni:

- Kapitali süst ja kapitali suurendamine ei ole ühisturuga kokkusobivad, kuna need ei vastanud päästmise ja ümberkorraldamise 2004. aasta suunistes sätestatud tingimustele ning 2004. a äriplaanis kirjeldatud ümberkorralduselemendid ei olnud komisjoni arvates piisavalt tugevad ja usaldusväärsed, et tagada äriühingu elujõulisus pikemaks perioodiks.¹⁵⁶
- Päästmislaenu puhul märkis komisjon, et meede küll vastas enamikule päästmise ja ümberkorraldamise 2004. aasta suuniste punktis 3.1 sätestatud nõuetele, kuid ühekordse abi põhimõttest ei ole kinni peetud, seega meede ei ole ühisturuga kokkusobiv.¹⁵⁷
- Ümberkorralduskava puhul tegi komisjon ümberkorralduskavas sisalduva info analüüsi ning järeldas, et Estonian Airile antava ümberkorraldusabi negatiivse mõju tasakaalustamiseks ei piisa teenindusaegade vabastamisest kolmes koordineeritud lennujaamas ning kahe kasumliku lennuliini sulgemisest. Samuti pidas komisjon vähe tõenäoliseks, et Estonian Air ümberkorralduskava järel muutub jätkusuutlikuks ning Estonian Airi suhtes ei või kohaldada päästmise ja ümberkorraldamise 2004. aasta suuniste punkti 73 kohaseid erandeid. Nendel põhjustel ei ole meede siseturuga kokkusobiv.¹⁵⁸

Komisjoni otsuses SA.47969 (komisjon vs Saksamaa) soovib Saksamaa valitsus toetada Frankfurt-Hahn lennujaama, kattes tegevuskahjumi 10 aasta jooksul alates 04.04.2014, vastavalt 2014. a

¹⁵³ OJ L 174, 30.6.2016, p 1.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p 70-74.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p 113, 119, 129, 134-140, 141, 142.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p 177, 178.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p 186, 187.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p 200-203.

suunistele p 118 maksimaalselt 25,3 miljoni euro ulatuses. Omalt poolt esitas Saksamaa äritegevusplaani, reisijate prognoosi ning kinnitas, et kompensatsioon moodustab 50% tegevuskuludest.¹⁵⁹

Alljärgnevalt tegi komisjon analüüsi, kas tegemist on riigiabiga, mille käigus järeldati, et tegemist on majandustegevusega, kuhu on kaasatud riigi ressursid, mis annavad valikulist eelist, seega tegemist on riigiabiga.¹⁶⁰ Alljärgnevalt analüüsis komisjon, kas riigiabi on ühisturuga kokkusobiv vastavalt 2014 .a suuniste p 79-le, hinnates alljärgnevaid kriteeriume:

- Frankfurt-Hahn asub majanduslikult vähearenenud piirkonnas ning lennujaam mõjutab positiivselt regiooni arengut, andes kohalikele 11 000 töökohta ning soodustades turismivaldkonna arengut. Lähestikku (100 km raadiuses/60 min sõidu kaugusel) ei paikne ühtegi lennujaama ning puudub kiirrongi ühendus. Lähtuvalt nendest asjaoludest kinnitas komisjon, et abi aitab kaasa täpselt määratletud eesmärgi saavutamisele.¹⁶¹
- Saksamaa poolt esitatud äriplaani kohasel teeb HNA Grupp (lennujaama haldaja) märkimisväärseid investeeringuid lennujaama (50 mln), mis mõjutab positiivselt lennujaama kasumlikkust pikaajalises perspektiivis, kuid see võtab mõnda aega, et muudatused sisse viia, ning tegevuskulude täies mahus katmist ei saavutata enne 2023 a. Antud juhul järeldas komisjon, et riigipoolne sekkumine on hädavajalik, et katta lennujaama tegevuskulud erainvesteeringuga saavutatava positiivse efekti saavutamiseni.¹⁶²
- Arvestades lennujaama finantsilist olukorda on vähe tõenäoline, et mis iganes muu finantsiline institutsioon väljastaks laenu võttes arvesse ka kasumi saamise pikaajalist perspektiivi. Samuti vastab abimeede 2014. a suunistes punktis 121 toodud kriteeriumitele (abimeede väljastatakse üleminekuperioodi jooksul). Saksamaa valitsus kinnitas, et ühtegi muud abimeedet pole varasemalt sellele lennujaamale väljastatud. Antud juhul järeldas komisjon, et eelnimetatud abimeede on sobiv poliitiline vahend ühist huvi pakkuva eesmärgi täitmiseks.¹⁶³

¹⁵⁹ Ko, SA.47969, 31.07.2017, Operating aid to Frankfurt-Hahn Airport, p 10, 12.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p 20-29.

¹⁶¹ *Ibid.*, p 42-47.

¹⁶² *Ibid.*, p 49.

¹⁶³ *Ibid.*, p 50, 51.

- Saksamaa valitsuse kinnituse kohaselt oleks abimeetme puudumisel lennujaama tehingute maht oluliselt vähenenud, mis suure tõenäosusega viiks lennujaama sulgemiseni, seetõttu on tegemist ergutava mõjuga.¹⁶⁴
- Abi summa ei ületa 50% kogu investeringust, seda makstakse üleminekuperioodi jooksul ning vastavalt esitatud äriplaanile on toetuse lõppemisel lennujaam võimeline iseseisvalt hakkama saama, ehk katab täielikult oma tegevuskulud üleminekuperioodi lõpuks. Komisjon, olles lisaks eelnimetatud parameetritele läbi teinud äriplaanis näidatud lennumahtude analüüsi, tõdes, et abisumma on proportsionaalne ehk kompenseeritakse minimaalselt vajalikku summat.¹⁶⁵
- Komisjon leidis, et põhjendamatu negatiivne mõju liikmesriikide vahelisele konkurentsile puudub, kuna lennujaam jääb avatuks kõikidele potentsiaalsetele kasutajale, lähiümbruskonnas muid toimivaid lennujaamu pole ning puudub kiirrongi ühendus, ühtegi muud tegevusabi ei väljastata üleminekuperioodi lõppemisel.¹⁶⁶
- Saksamaa valitsus kohustus täitma 2014. a suuniste punktides 162–163 toodud läbipaistvuse meetmed.¹⁶⁷

Olles läbi teinud riigiabi vastavuse analüüsi tõdes komisjon, et antud tegevusabi vastab kõikidele 2014. a suunistes toodud kriteeriumitele ning on siseturuga kokkusobiv.

Siinkohal saab autor järeldada, et 2014. a suuniste regulatsioon on hulga täpsem ja detailsem, mis võimaldab liikmesriikidel paremini planeerida investeringuid ning vältida konkurentsi moonutamist ebaseadusliku riigiabi väljastamisega. Riigiabist teavitiste analüüs toimub täpselt 2014. a suunistes kirja pandud kriteeriumite järgi.

2.7. Kohtupraktika kokkuvõte

Alljärgnevalt võtab autor kokku teises peatükis analüüsitud regulatsioonide praktika, et näha, kas 2014. a suunistes on muutunud iga eelpool analüüsitud regulatsioon läbipaistvamaks või mitte.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p 53.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p 54-66.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p 67.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p 69.

Tabel 2. Kohtupraktika kokkuvõtte regulatsioonide lõikes

<i>Regulatsioon</i>	<i>Mõju</i>
investeering infrastruktuuri, majandustegevus	2014 .a aasta suuniste punktis 79 sätestatud põhimõtted (üldist majandushuvi pakkuva eesmärgi saavutamine, vajadus riigi sekkumiseks, üldist huvi pakkuva eesmärgi täitmine jne) on olulisel määral lihtsustanud abi siseturuga kokkusobivuse hindamist. Samuti on oluline roll mõistete kindlal määratlusel: majandustegevuse mõiste, ettevõtja
riigivahendite kasutamine ja riigiga seostatavus	2014. a suunised võtsid kokku eelneva kohtupraktika ning olulisi täiendusi pole toimunud, küll annavad 2014. a suunised kokkuvõtlikuma ülevaate regulatsioonist
avalik teenus	2014. a suunistes on üldise majandushuvi regulatsioon lakooniline, palju in viiteid teistele õigusaktidele. Olles võrrelnud komisjoni otsust enne 2014. a suuniste vastuvõtmist ja pärast, saab järeldada, et üldise majandushuvi regulatsiooni sõnastus on suunistes puudulik, otsuse langetamisel tuleb arvesse võtta mitut õigusakti, mis olulisel määral raskendab otsustusprotsessi.
turumajanduse investori põhimõtte	Turumajanduse investori põhimõtte on 2014. a suunistes selgelt läbi kirjutatud ning selle regulatsioon on muutunud arusaadavamaks
lennujaama teenused	Lennujaama teenuste regulatsioon oli läbi aegade suunistes üsna lakooniline, 2014. a suunised pole seda põhimõtet muutnud.
investeerimisabi, stardiabi, tegevusabi	2014. a suuniste regulatsioon on märksa täpsem ja detailsem, mis võimaldab liikmesriikidel investeeringuid paremini planeerida ning vältida konkurentsi moonutamist ebaseadusliku riigiabi väljastamisega. Riigiabist teavituste analüüs toimub täpselt 2014. a suunistes kirja pandud kriteeriumite järgi.

2014. a suuniste puhul autor tõdeb, et need on muutunud selgemaks ja detailsemaks, v.a avaliku teeninduse põhimõtte. Iga regulatsiooni puhul tuleb hinnata ühelt poolt tema sõnastust ja selle selgust ning teisalt selle regulatsiooniga saavutatavat eesmärki. Järgmises peatükis soovib autor anda ülevaate erinevate autorite, EL liikmesriikide ja lennundusega seotud organisatsioonide koostatud arvamuste/uuringute kohta, mis analüüsisid, kas 2014. a suunised lahendavad lennundustranspordis valitsevat olukorda, kus suurem osa lennujaamadest on riigi omandis ja riigi poolt doteeritavad.

3. 2014. A SUUNISTE MÕJU LENNUNDUSSEKTORILE

Lennundussektor on viimaste aastate jooksul tundmatuseni muutunud. Liberaliseeritud turgudel on ilmnenud uus dünaamika, mis mõjutab tugevalt lennujaamade tööstust: lennuettevõtjate ja lennuliiklust reguleerivate asutuste surve lennutransporditasude tõstmisele, lennujaamade erastamisele, kommertsialiseerimisele ning valitsuste surve lennujaamade iseseisvuse tagamisele ja tegevusmahtude suurendamisele.¹⁶⁸ Juba 2001. a juhtis komisjon liikmesriikide tähelepanu asjaolule, et 50% Euroopas tegutsevatest lennujaamadest on saavutamas oma tegutsemisvõimete piiri. Kui sama trend jätkub, ummistatakse 13 suuremat lennujaama ELs, mis omakorda võib põhjustada laialdasi lendude viivitusi, mis laias laastus mõjutaks 50% reisi- ja veolendudest.¹⁶⁹ Eurocontrol väidab: „Euroopa lennujaamad jõuavad 2035. aastaks sellisse olukorda, kus piiratud läbilaskevõime tõttu jääb teenindamata ligikaudu kaks miljonit lendu. Üle 20 lennujaama töötab vähemalt kuus tundi päevas täisvõimsusel või selle piiril (2012. aastal oli see näitaja vaid kolm tundi), mis tähendab, et lennujaamaga seotud hiline mised pikenevad keskmiselt 5–6 minutit lennu kohta. Nõudluse rahuldamata jätmisest põhjustatud hinnanguline majanduskahju tähendab seda, et ELis jääb 2035. aastaks loomata 434 000 – 818 000 töökohta ning SKPsse jääb laekumata 28–52 miljardit eurot.“¹⁷⁰ Lennuliikluse puhul on tegemist kahepidise survega – ühelt poolt regulatsioonide järgimine ja teisalt välisturuga ühenduse tagamine. Selleks, et suunised oleksid otstarbekohased, peaksid nad võtma arvesse nii lennunduse turuolukorda ning laiema majanduslikud välismõjud.¹⁷¹

Alljärgnevalt teeb autor kokkuvõtte erinevate riikide/organisatsioonide seisukohtade/tagasiside 2014. a suuniste kohta. Siinkohal sattusid kriitika alla enamjaolt investeeringud/toetused, mida eraldatakse väiksematele lennujaamadele (alla 1 mln reisijatega aastas) ning investeeringud

¹⁶⁸ Jimenez, E., Claro, J., Pinho de Sousa, J. (2014) The airport business in a competitive environment. - Social and Behavioral Sciences, 111, 947 – 954, lk 952.

¹⁶⁹ *Ibid.*, lk 295.

¹⁷⁰ 2017/1084, 14.07.2017 lk 8.

¹⁷¹ Airport Council International Europe. (2013) Airports & State aid: how to protect both growth & competition, lk 3.

suurematesse lennujaamadesse (üle 5 mln) – neid käsitleb autor eraldiseisvate alapunktidenä. Pärast 2014. a suuniste jõustumist on komisjoni poolt vastu võetud määrus 2017/1084 (01.07.2017), mis on otseselt seotud liikmesriikide/erinevate organisatsioonide tehtud ettepanekutega ning on välja töötatud lennunduse arengukava, kus on ka arvestatud eelnimetatud ettepanekutega.

3.1. Toetused/investeeringud lennujaamadele alla 1 mln reisijatega aastas

Vastavalt 2014. a suunistele peab mis tahes investeerimis- või tegevusabi peab lõppema 10 a jooksul suuniste jõustumisest, mis väiksemate lennujaamade puhul tähendaks iga-aastast vähemalt 10% tegevuse suurendamist, et suuta katta tegevuskulusid. Euroopa Lennuettevõtjate Liidu arvamuse kohaselt on väiksemad lennujaamad struktuuriliselt võimetus kujundama oma hinnapoliitikat nii, et katta täielikult oma kulud. Olenemata reisijate arvust, peavad lennujaamad ühe palju panustama pääste- ja tuletõrjeteenustesse, et tagada lennuvälja turvalisus ning põhiliste seadmete hooldus ja puhastamine. Samuti peavad lennujaamad uuendama täiendavaid teenindusvõimalusi (parkimine, reklaam, toitlustus), mis on ökonoomilise jätkusuutlikkuse ja konkurentsivõime põhitala. Iga lennujaama kulud jagunevad reisijate arvu peale. Väiksemate lennujaamade puhul on see kulu suurem, mis muudab neid omakorda konkurentsivõimetuks. Nad ei saa lubada endale tõsta tariife kõrgele, sest vastasel juhul langevad nad konkurentsist välja.¹⁷² Osa väiksemaid lennujaamu suudab kasvada, osa mitte, kuid sellisel juhul täidavad kõik avaliku teenindamise kohustust, vajades mõlemad riigiabi. Samal arvamusel oli ka Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu (edaspidi: CEMR): „Paljud lennujaamad on piirkonna ellujäämise seisukohast üliolulised ning nad vajavad alati riiklikke toetusi, isegi pärast kavandatud ülemikuperioodi“. CEMR arvates tuleks väiksematele lennujaamadele, kus reisijate arv ei ületa 1 mln reisijat aastas, kohaldada leebemaid reegleid või üldse välistada neid riigiabi regulatsiooni kohaldamisest kas vähese tähtsusega abi alusel või grupierandina.¹⁷³ Iirimaa valitsuse arvates võib investeerimisabi piiritlemine 75% alla 1 mln reisijatega lennujaamade puhul tekitada lennujaamadele raskusi leida omafinantseering 25% ulatuses.¹⁷⁴ Iirimaa valitsus toetab

¹⁷² *Ibid.*, p 5, 6.

¹⁷³ CEMR response to the European Commission consultation on the draft EU guidelines on state aid to airports and airlines. State aid to airports and airlines “EU State aid policy should not be a tool to curb regional development and economic growth”. lk 2.

¹⁷⁴ Ireland’s Response to the European Commission on its Draft EU Guidelines on State aid to airports and airlines. lk 3.

finantseerimise jätkamist üldise majandushuvi sätete alusel ning isoleeritud regioonide rahastamist.¹⁷⁵ Prantsuse valitsuse seisukohalt tuleks lennujaamade puhul, mille intensiivsus on vähem kui 1 miljon reisijat, abi määrad kehtestada järk-järgult, kuna selliste määratluse alla kuulub väga palju erinevaid lennujaamu ja erinevaid olukordi.¹⁷⁶

Maailmapanga korraldatud uuringud on näidanud, „kui oluline on jälgida teatava linna, piirkonna või riigi kodanikele osutatavate lennutransporditeenuste taset. Kui selgub, et turg ise ei paku teatavatesse Euroopa piirkondadesse piisavalt lennuvõimalusi, võivad liikmesriigid kaaluda asjaomasesse piirkonda ja sealt tagasi suunduvate lendude teenindamiseks avaliku teenindamise kohustuste rakendamist. (Seejuures on avaliku teenindamise kohustuste eeskirjad eesmärgipärased, kuid nende nõuetekohast tõlgendamist aitaks veelgi parandada juhendmaterjali väljatöötamine).“¹⁷⁷

Investeeringisabi suurus 2014. a suuniste kohaselt on liigitatud vastavalt lennujaama suurustele. Siinkohal pole komisjon esitanud ühtegi majanduslikku uuringut, mis kinnitaks suunistes sätestatud tegevusmahtude kasutusele võtmist. Paljude arvates ei ole eelnimetatud kriteeriumi sisseviimine õigustatud. Lufthansa sõnul on võimalik reisijate arvu suunata vastavalt vajadusele ning sellega manipuleerida. Euroopa Lennuettevõtjate Liidu arvamuse kohaselt peaks määravaks teguriks olema reisijate läbilaskevõime, kuna reisijate arv võib kiiresti muutuda. Piirmäärade sisseviimine võib soodustada olukorda, kus lennuvedajad püüavadki jääda ettemääratud piiridesse, et ka edaspidi oleks võimalik saada riigi toetust.¹⁷⁸

Stimuleeriva mõju olemasolu hindamisel väiksemate lennujaamade puhul võib tekkida raskusi konkreetse vastupidavuse stsenaariumi puudumise korral, kui kapitalikulude rahastamise vahemik on kindlaks määratud eelnevalt kontrollitud äriplaani alusel. Stimuleeriva mõju olemasolu kontrollivajadus on küsitava väärtusega, kui majanduslikult atraktiivsed projektid igal juhul leiavad investoreid, kes on nõus seda finantseerima. Stimuleeriva mõju analüüsimisel saab järeldada, et kuna riigiabi meede oli võetud kasutule, siis tegemist on stimuleeriva mõjuga.¹⁷⁹

¹⁷⁵ *Ibid.*, lk 3.

¹⁷⁶ Urban-Kozłowska, J. (2015) New Rules on investment aid to airports – do they clarify it all? lk 303.

¹⁷⁷ 2017/1084, 14.07.2017 lk 10, 11.

¹⁷⁸ *supra nota* 174, lk 298.

¹⁷⁹ *Ibid.*, lk 300.

Meetme proportsionaalsuse puhul oli juba arutelu käigus vaieldud selle üle, et sätted, mis käsitlevad abi suurima osatähtsuse, on liiga jäigad. Rootsi ja Eesti valitsused leidsid, et Põhjamaad vajavad erilist tähelepanu suurte distantside ja hajaasustuse tõttu, mille puhul oleks vaja erilahendust transpordi süsteemile.¹⁸⁰

3.2. Investeeringud/toetused suurematele lennujaamadele üle 5 mln reisijatega aastas

Euroopa Lennuettevõtjate Liidu arvamuse kohaselt vajavad erilist tähelepanu ühekordsed suuremad investeeringud suurematesse lennujaamadesse, kuna investeeringu tasuvus on keskmiselt 20 aastat ning projekti riskitase on liiga kõrge, mida veelgi enam suurendavad sellised faktorid nagu regiooni majandusliku seisu muutus, spetsiifiliste lennujaamade äralangemine, uued veotingimused reisijatele, muutused regulatsioonides, tarbijate eelistuste muutumine, demograafilised muutused jne. Arvestades eelpool nimetatud asjaoludega on riigi toetus sellistele suurtele projektidele väga oluline, nende alla kuuluvad tihtipeale lennujaamad, kus reisijate arv ületab 5 mln.¹⁸¹ Samal arvamusel oli ka Inglismaa valitsus: „Suuremate ühekordsete arengute puhul (näiteks olemasoleva lennujaama ümberkujundamine või suurte rahvusvaheliste lennujaamade väljaarendamine), kus on vaja märkimisväärseid investeeringuid, võib ikkagi riigipoolne investeeringutoetus olla õigustatud“.¹⁸² Rahvusvaheliste lennujaamade finantseerimise puhul ei saa piirduda ainult ELi sisese konkurentsi moonutuste mõju hindamisega, kuna need lennujaamad konkureerivad rahvusvahelisel turul, kus riigiabi väljastamise piirangud puuduvad.¹⁸³ Samuti erilist tähelepanu vajavad uute lennujaamade arendamine suurte lennujaamade vahetus läheduses. Suured lennujaamad on ülekoormatud, kuid nende kõrvale uute lennujaamade rajamine on tihtipeale keelatud, kuna vahetus läheduses on juba lennujaam olemas.¹⁸⁴

¹⁸⁰ *Ibid.*, lk 177.

¹⁸¹ *Supra nota* 169, lk 11.

¹⁸² United Kingdom's response to the European Commission on its proposed new Guidelines on State aid to airports and airlines lk 15.

¹⁸³ *Ibid.*, lk 17.

¹⁸⁴ Gillen, D., Müller, J., Niemeier, H. (2010). *Airport Competition The European Experience*. London and New York: Roudledge lk 23.

3.3. Lennundussektor Eestis

Tähelepanu väärib ka lennundussektori olukord Eestis. Eesti Tallinna lennujaama võib pidada keskmise suurusega lennujaamaks, 2017. a läbis Tallinna lennujaama 2,65 mln reisijat¹⁸⁵. Erinevate autorite poolt on peetud problemaatiliseks Eesti asukohta ning muude alternatiivsete ühendusviiside puudumist. 2017. a loodi Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium algatusel ekspertrühm, kes analüüsis Eesti olukorda lennunduse valdkonnas, et tagada piisava sagedusega ja sihtkohtadega lennuühenduste võrk.¹⁸⁶ Analüüsi käigus vaadati läbi kehtivad regulatsioonid ning nendes sätestatud erandite kasutamise võimalus Eesti olukorras ning töötati välja ettepanekud EL lennundusreeglite muutmiseks.¹⁸⁷

Ekspertühm järeldas analüüsi tulemusel järgmist:

- Avaliku teenindamise lepingute mudelit (Public Service Obligation) ei saa kasutada mudelina Eesti kontekstis, kuna seni on seda riigid kasutanud pigem regionaalsete ühenduste tagamiseks ja parandamiseks.
- Riigiabi regulatsiooni alusel eraldatavate investeerimis- ja tegevusabi lennujaamadele ning stardiabi lennuettevõtjatele võimalused on Eestil kasutatud¹⁸⁸
- Üldhuviteenus (SGEI) annab paindlikumad võimalused ühenduse tagamiseks liinide grupeerimise kaudu, kuid antud meetet ei ole varem rakendatud.
- Liberaalsemate lennunduslepingute sõlmimine kolmandate riikidega võimaldaks tagada rohkem jätkulende EL liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel.
- Erinevate lennuliinide toetusmeetmed (lennujaamatasude alandamine, turvateenuse kulude alandamine, uute lennuliinide toetamine jne) on juba aktiivselt kasutusele võetud.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Tallinna Lennujaam, 2017 Erakordne 2017. aasta tõi Tallinna Lennujaamale uue reisijarekordi.

¹⁸⁶ Lennuühenduste parandamise ekspertrühm Lõpparuanne lk 2.

¹⁸⁷ *Ibid.*, lk 3.

¹⁸⁸ *Ibid.*, lk 4.

¹⁸⁹ *Ibid.*, lk 5.

Analüüsi tulemusel järeldas ekspertrühm järgmist: „Lennuühenduste parandamise meetmed on olemasolevas õiguslikus raamistikus tagasihoidlikud, ei paranda ühendatavust märkimisväärselt ega taga ühendust Euroopa keskustega 5 korda nädalas 2 korda päevas.“ Riigiabi tõhustamiseks oleks vaja siduda väljastamise reeglistik ühenduvuse olukorraga ehk riigiabireeglite rakendamine liikmesriikide suhtes, kelle ühenduvuse indeks on madal, peaks olema paindlikum.¹⁹⁰

3.4. Kokkuvõtte

Euroopa Lennuettevõtjate Liidu arvamuse kohaselt ei kajastanud 2014. a suuniste kavand lennusektori fundamentaalseid majanduslikke näitajaid, seega need ei saa leida optimaalset balanssi majanduskasvu ja moonutamata konkurentsi vahel.¹⁹¹ Euroopa Lennuettevõtjate Liidu soovitusel peab 2014. a suuniseid kohanduma turu eripäraga:

- Rangelt kahanevat tegevusabi väiksematele lennujaamadele tuleks lubada ka edaspidi.
- Tuleb eraldi reguleerida investeerimisabi suurtele lennujaamadele.¹⁹²

CEMR leiab, et komisjoni suunised peaksid olema palju strateegilisemad, keskendudes ainult suurtele abiprojektidele, mis tõesti moonutavad konkurentsi.¹⁹³ Poola valitsuse arvates on investering sellisesse lennujaama mõningatel juhtudel otstarbekam kui uue lennujaama rajamine.¹⁹⁴ Olulise märkusena saab välja tuua seda, et 2014. a suunised reguleerivad ainult EL liikmesriikides tegutsevaid lennujaamu ja lennuettevõtjaid ning puudutavad ainult reisijatevedu. Kaubavedude puhul vaatab komisjon iga juhtumi eraldivõetuna läbi.¹⁹⁵ Samuti leiab Inglismaa valitsus, et 2014. a suunised võiksid sisaldada regulatsiooni lennuliiklusele väljaspool ELi, mis ühendab ELi liikmesriigid teiste riikidega ning omakorda soodustab majandusarengut.¹⁹⁶

Werff L leiab oma artiklis samuti, et 2014. a suunised laiendasid oluliselt riigiabi regulatsiooni, arvestades lennundussektoris toimuvate muudatustega, kuna viidi sisse eeskirjade selguse ja läbipaistvuse nõue ning 2014. a suunised julgustavad liikmesriike looma väiksematele

¹⁹⁰ *Ibid.*, lk 6.

¹⁹¹ *Supra nota* 169, lk 2.

¹⁹² *Ibid.*, lk 15.

¹⁹³ *Supra nota* 171, lk 2.

¹⁹⁴ *Supra nota* 174, lk 303.

¹⁹⁵ *Ibid.*, lk 291, 292.

¹⁹⁶ *Supra nota* 180, lk 30.

lennujaamadele antava abi riiklikke abikavasid.¹⁹⁷ Samuti peab abi olema paremini planeeritud ning vastav informatsioon kõikidele kergesti kättesaadav. Nendel põhjustel järeltab Werff L, et 2014. a suunised pakuvad lennujaamade infrastruktuuri riikliku rahastamise kohta selgemaid ja rangemaid eeskirju.¹⁹⁸ Urban-Kozłowska arvates on 2014. a suunised samm õiges suunas investeerimisabi valdkonnas, kuna suunised reguleerivad investeerimisabi märksa konkreetsemalt ja selgemalt kui varasemad versioonid. Samas on küsitav, kas lennundussektoris valitsev turuolukord vajab rangemat reguleerimist ning kas need tagavad ELi majanduskasvu edendamise ja arendamise ning sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamist. Euroopa Lennuettevõtjate Liidu poolt tehti õige märkus, et ranged investeerimisabi kriteeriumid tõenäoliselt nõrgestavad ELi lennujaamade konkurentsivõimet, võrreldes väljaspool ELi asuvate lennujaamadega, mis on suures osas subsideeritavad.¹⁹⁹

Liikmesriikide seisukohad võeti arvesse ja komisjoni oli välja töötatud Euroopa lennundusstrateegiaga²⁰⁰, mille kohaselt “lennundusstrateegia eesmärk on muuta kogu ELi lennutranspordi väärtusahel veelgi konkurentsivõimelisemaks ja jätkusuutlikumaks. Sellega seoses on komisjon kindlaks määranud kolm prioriteeti:

- kasvavate turgude eeliste kasutamine, parandades teenuste kvaliteeti, suurendades kolmandate riikidega seotud juurdepääsu- ja investeerimisvõimalusi ning tagades võrdsed võimalused;
- majanduskasvupiirangute vähendamine nii õhus kui ka maa peal, vähendades läbilaskevõime piiranguid ning suurendades tõhusust ja ühenduvust;
- ELis kehtivate rangete ohutus- ja julgestusstandardite säilitamine, minnes üle riski- ja tulemuspõhisele mõtteviisile.

Sellega seoses tuleb võtta ELi meetmeid kasutusele järgmistes valdkondades:

- sotsiaalmeetmete kava täiustamine ja kvaliteetsete töökohtade loomine lennundussektoris;
- reisijate õiguste kaitsmine;
- kaasaminek uue innovatsiooni- ja digitaal tehnoloogia ajastuga;

¹⁹⁷ Werff, L. (2016). State aid analysis of EU financing to regional airports. The rise of regional airports: inconsistencies in EU State aid rules or in the EU's regional funding policy? lk 20.

¹⁹⁸ *Ibid.*, lk 21.

¹⁹⁹ *Supra nota* 174, lk 306.

²⁰⁰ COM/2015/0598 final, 07.12.2015, lk 3.

- osalemine paindliku energialiidu ja tulevikku suunatud kliimamuutuste poliitika arendamisel.²⁰¹

Samuti võeti osaliselt arvesse ka liikmesriikide argumentatsiooni väiksemate lennujaamade kohta ning komisjon täiendas 2014. a suuniseid määrusega 2017/1084 (01.07.2017), mille kohaselt liikmesriigid saavad toetada lennujaamu, mille reisijate aastakäive on alla 3 mln, kui on täidetud alljärgnevad tingimused:

- lennujaam on avatud kõikidele potentsiaalsetele kasutajatele;
- abi ei anta olemasoleva lennujaama ümberpaigutamiseks või uue reisilennujaama rajamiseks;
- investeeringuteks ettenähtud abi summa ei tohi ületada abikõlblike kulude ja investeeringu tegevuskasumi vahet;
- investeeringuteks ettenähtud abi summa ei tohi ületada
 - 50 % sellise lennujaama abikõlblikest kuludest, mille keskmine reisijate arv aastas on abi tegeliku andmise aastale eelnenud kahel majandusaastal üks kuni kolm miljonit reisijat;
 - 75 % sellise lennujaama abikõlblikest kuludest, mille keskmine reisijate arv aastas on abi andmise aastale eelnenud kahel majandusaastal on kuni üks miljon reisijat;
- tegevusabi ei anta lennujaamadele, mille keskmine reisijate arv aastas on abi tegeliku andmise aastale eelnenud kahel majandusaastal üle 200 000 reisija;
- tegevusabi summa ei tohi ületada asjaomasel perioodil tegevuskahjumit ja mõistlikku kasumit.²⁰²

Eelnimetatud määruse kohaselt peaks „EL järgima poliitikat, mille eesmärk on optimeerida investeeringuid ja lennundussektorit mõjutavaid turutingimusi ning täiustada õigusraamistikku, säilitades samal ajal lennundusjulgestuse ja -ohutuse, keskkonna ja ELi kodanikega seotud rangeimad ELi standardid.“²⁰³

2014. a suunised muutsid küll lennunduse rahastamise reeglistiku palju rangemaks, mis oli tõestatud autori poolt ka teises peatükis, kuid rangemate reeglite kehtestamine ei ole alati õige viis probleemi

²⁰¹ *Ibid.*, lk 3.

²⁰² 2017/1084, 14.07.2017, art 56a.

²⁰³ *Ibid.*, lk 18.

lahendamiseks. Probleemseteks kohtadeks on väiksemate ja suuremate lennujaamade finantseerimine, kaubaveo regulatsiooni puudumine ning asjaolu, et regulatsioon on aktsepteeritud ainult ELs. Komisjon võttis küll arvesse erinevate liikmesriikide ja organisatsioonide ettepanekud ja vastavalt nendele oli välja töötatud 2017/1084 määrus, mis soodustab investeerimist väiksematesse lennujaamadesse, kuid jätab ikkagi lahtiseks omafinantseeringu leidmise. Samuti on lennunduse arengukavas läbi kirjutatud tõhusama koostöö arendamine välisriikidega, kuid kui tõhusaks see kujuneb, on hetkel lahtine. Võttes kokku erinevate liikmesriikide ja organisatsioonide seisukohti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium algatusel läbi viidud analüüsi tulemused, saab järeldada, et 2014. a suunised ei muutnud riigiabi reeglistikku lennujaamadele ja -ettevõtjatele antavate toetuse osas tõhusamaks.

KOKKUVÕTE

Magistritöö teemaks valis autor riigiabi regulatsiooni lennunduse valdkonnas, kuna iga riigi majanduskasvu eelduseks on ühendus välisturuga, mis muutub ajaga aina olulisemaks. Tänapäeva inimesed on palju mobiilsemad ning saavad vabalt valida, kus nad töötavad ja elavad, ning tõhusa lennuühenduse puudumisel riigi majandusareng langeb.

Diplomitöö eesmärgiks oli uurida, kas uute reeglite pakett on lahendanud eelnevas kohtupraktikas üles kerkinud kitsaskohad. Käesoleva magistritöö hüpotees oli: „2014.a riigiabi suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta on muutnud riigiabi reeglistiku lennujaamadele ning -ettevõtjatele antavate toetuse osas läbipaistvamaks ja tõhusamaks”. Töö koosnes kolmest peatükist:

- Töö esimeses peatükis viis autor läbi kvalitatiivse ehk teoreetilise uuringu ning andis ülevaadet selle kohta, missugused regulatsioonid on kehtestatud läbi aegade riigiabi sektoris, täpsemalt lennunduse valdkonnas ning mida muudeti 2014. a suunistega. 2014. a suunised on võrreldes varasemate regulatsioonidega märksa rangemad ja detailsemad. Oluliseks täiendusteks peetakse investeeringute ja stardiabi täpse regulatsiooni sisseviimist ning selguse ja läbipaistvuse nõuete kehtestamist.
- Töö teises peatükis viis autor läbi empiirilise uuringu, mille käigus võrdles, missugused olid läbivad probleemsed kohad/vaidlusmomendid ELK otsustes / Komisjoni otsustes enne 2014. a riigiabi suuniste jõustumist ja kas need on muutunud pärast 2014. a suuniste jõustumist, et saada vastust küsimusele, kas 2014. a suunised muutsid riigiabi reeglistiku lennujaamadele ja -ettevõtjatele antavate toetuse osas läbipaistvamaks. ELK otsuste ja komisjoni otsuste võrdlemise tulemusel enne ja pärast suuniste jõustumist saab autor järeldada, et 2014. a suunised kergendasid olulisel määral liikmesriikide otsustusprotsessi riigiabi eraldamise osas, kuna suunistes on kirja pandud selged kriteeriumid ja põhimõtted. Enamus põhimõtetest oli ka eelnevalt kasutuses, neid sai välja lugeda kehtivast kohtupraktikast.

Põhimõtete korrastamine ning ühes kohas sätestamine kergendab olulisel määral liikmesriikide otsustusprotsessi. Ainult avaliku teenuse / üldise majandushuvi regulatsioon vajab autori arvates täiendamist, kuna 2014 .a suunistes on see väga lakooniliselt lahti kirjutatud ning on viidatud teistele regulatsioonidele, mida liikmesriigid peavad analüüsima enne vastava abipaketi eraldamist. Tehtud analüüsi tulemusel saab autor järeldada, et 2014. a suunised muutsid riigiabi reeglistiku lennujaamadele ja -ettevõtjatele antavate toetuse osas läbipaistvamaks.

- Töö kolmandas peatükis viis autor läbi kvalitatiivse uuringu, mille käigus analüüsis erinevate autorite, EL liikmesriikide ja lennundussektoriga tihedalt seotud organisatsioonide seisukohti 2014. a suuniste osas. Siinkohal sattusid kriitika alla enamjaolt investeeringud/toetused, mida eraldatakse väiksematele lennujaamadele (alla 1 mln reisijatega aastas) ning investeeringud suurematesse lennujaamadesse (üle 5 mln). Väiksemad lennujaamad ei pruugi hakkama saada investeerimistoetusega, mis ohustaks nende konkurentsivõimet, mis omakorda ohustab nende regioonide ühendatavust teiste riikidega. Suuremad lennujaamad ei pruugi olla konkurentsivõimelised väljaspool ELi, kus riigiabi regulatsioon puudub. Erinevate autorite ja organisatsioonide arvates on 2014. a suunised küll samm õiges suunas investeerimisabi valdkonnas, kuna suunised reguleerivad investeerimisabi märksa konkreetsemalt ja selgemalt kui varasemad versioonid, kuid see ei lahenda lennundussektoris valitsevat olukorda (ei lahenda väiksemate ja suuremate lennujaamade finantseerimise probleeme, puudub kaubaveo regulatsioon). 2014. a suuniste mõju saab näha ka Eesti lennundussektoris valitseva olukorra puhul. 2017. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi algatusel läbi viidud analüüsi tulemusel järeldati, et Eesti lennuühenduse parandamise meetmed olemasolevas õigusraamistikus on tagasihoidlikud, kuna avaliku teenindamise lepingute mudelit ei saa kasutada, üldhuviteenuse põhimõtteid ei ole varem rakendatud sarnaste olukordade puhul, erinevad toetusmeetmed ja riigiabi regulatsiooni alusel eraldatavad meetmed on juba kasutusele võetud. Komisjoni poolt on küll pärast 2014. a suuniste vastuvõtmist välja töötatud määrus 2017/1084, mis soodustab investeerimist väiksematesse lennujaamadesse, kuid jätab ikkagi lahtiseks omafinantseeringu leidmise. Samuti on komisjoni poolt välja töötatud Euroopa lennundusstrateegiaga, mille üheks prioriteediks on suurendada juurdepääsu kolmandatesse riikidesse, kuid kui tõhusaks see kujuneb, on hetkel lahtine. Võttes kokku erinevate liikmesriikide ja organisatsioonide

seisukohti, saab autor järeldada, et 2014. a suunised ei muutnud riigiabi reeglistikku lennujaamadele ja -ettevõtjatele antavate toetuse osas tõhusamaks.

Läbi viidud uuringute tulemusel saab autor tõdeda, et 2014. a suunised muutsid küll riigiabi väljastamise reeglistiku lennunduse valdkonnas läbipaistvamaks, kuid mitte tõhusaks, kuna kehtiv reeglistik ei arvesta lennundussektoris valitseva olukorraga, fundamentaalsete majanduslike näitajatega ning muudab toetuste väljastamist raskemaks sellistes olukordades, kus toetuse andmine on põhjendatud ning ei moonuta konkurentsi.

SUMMARY

STATE AID IN AVIATION SECTOR

Veera Toikko

The Master dissertation's thesis focuses on State Aid Regulation in aviation sector, since prerequisite for economic growth of each country is the connection with outside markets and it becomes more and more important. Modern day people are very mobile – they can freely choose where they would like to work and live so without efficient air connection any country's economic development will decline.

The purpose of a thesis was to research whether the new set of rules issued by State Aid in aviation sector resolves the issues that have come up in earlier court cases.

The hypothesis of this thesis is as follows: "The State Assistance Guidelines for the year 2014 on state aid to airports and enterprises have made the State Assistance Rules more transparent and effective in supporting airports and businesses." The work consists of three chapters:

In the first chapter of the work, the author conducted a qualitative i.e. theoretical study and gave an overview of what rules were introduced over the years in the public assistance sector, particularly in the field of aviation, which was amended in the guidelines of 2014. The guidelines for 2014 are more stringent and more detailed than earlier rules. The adoption of clear provisions on investment and launch assistance and the introduction of a requirement for clarity and transparency are considered significant improvements.

In the second chapter the author has conducted an empirical research in order to find out whether Guidelines in 2014 changed the transparency of the rules of state aid to help airports and businesses. The author compares the primary problem spots/ controversial issues in the decisions of European Court/ Commission before the Guidelines of 2014 and whether they have changed after the 2014, when the new Guidelines came into place. As the result of the comparison of the decisions of the European Court and the decisions of the Commission before and after the coming into force of the Guide, the author can conclude that the 2014 guidelines have significantly mitigated the decision-making process of Member States with regard to the distribution of state aid, since the guidelines set out clear criteria and principles. Most of the principles were previously used and they could be read from the current court practice. Organizing the principles and clarifying them in one document greatly simplifies the decision-making process of Member States. According to the author, it is only necessary to update the public service / regulation of SGEI, as it is very concise in the guidelines in 2014 and refers to other requirements that Member States need to analyze before allocating the appropriate assistance package. As a result of this analysis, the author can conclude that the 2014 guidelines have made the State Assistance Rules more transparent in regards to support airports and airlines.

In the third chapter the author carried out a qualitative study that analyzed the views of various authors, EU member states and organizations closely related to the aviation industry in the guidelines of 2014. In this regard, most of the criticism is related to investments / subsidies allocated to small airports (less than 1 million passengers per year) and investments in large airports (over 5 million). Smaller airports may not survive without the investment support; that would jeopardize their competitiveness, which in return will jeopardize the connectivity of these regions with other countries. Larger airports may not be competitive outside the EU where there is no regulation of state aid. According to various authors and organizations the 2014 guidelines are a step in the right direction in investment assistance since the guidelines regulate the volume of investment assistance more precisely and clearly than earlier versions; they do not however solve the current situation in the aviation sector (do not solve the problems of small and large airports). The impact of the 2014 guidelines can also be seen in the situation in the Estonian aviation sector. An analysis conducted at the initiative of the Ministry of Economic Affairs and Communications in 2017 concluded that it was concluded that measures to improve Estonian air services in the existing legal framework are

modest since the model of Public Service Obligation cannot be used, the principles of SGEI have not been applied for similar situations, different support measures and State aid separation measures are already in place. The European Commission recently approved new State aid rules (Resolution 2017/1084) that exempt certain aid measures to airports from the obligation to obtain prior Commission approval, which encourages investment in smaller airports, however this regulation still leaves open possibility of self-financing and such investments can be done only for a transitional period of 10 years (starting from 4 April 2014). The Commission also developed a European aviation strategy, one of the priorities of which is to expand access to third countries however how effective it is at the moment is not clear. Taking into account the views of various member states and organizations, the author can conclude that the 2014 guidelines did not change the rules of state aid to help airports and airlines in most efficient manner.

As a result of the conducted research the author can conclude that the guidelines in 2014 changed the transparency of the rules of state aid in the field of aviation but did not work effectively, due to the fact that current rules do not take into account the present-day situation in the aviation sector and the economic indicators of the aviation industry and make it difficult to provide subsidies in situations where the grant is justified and does not distort competition.

KASUTATUD KIRJANDUS:

Teadusraamatud:

1. Bacon, K., (2013). European Union State Aid. Oxford: Oxford University Press.
2. Balfour, J., (1995). European Community air law. London: Butterworths.
3. Hofmann, H., (2016). Micheau C, State aid law of the european union. Oxford: Oxford University Press.
4. John, L. E., (2015). European Union Law of competition: second cumulative supplement to the seventh edition. Oxford: Oxford University Press.
5. Frühling, P., (2006). Air & Space law: The new european commission's guidelines and aid to airports by airports to airlines. Volume 31, Kluwer Law International.
6. Gillen, D., Müller, J., Niemeier, H., (2010). Airport Competition The European Experience. London and New York: Roudledge.
7. Medere, W., Pesaresi N, Hoof M. (2008). EU Competition Law. Volume IV State Aid Book one. Leuven: VLAEYS & Casteels.
8. Rubina, L., (2009). The Definition of Subsidy and State Aid. Oxford: Oxford University Press.
9. Schmauch, M., (2012). EU Law on State Aid to Airlines: Law, Economics and Policy. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH.
10. Quigley, C., (2009). European State Aid Law. Second Edition. Oxford: Portland Oregon.

Teadusartiklid:

11. Băcilă, N. (2010). The relation between state aid and economic development in the european Union. The Romanian Economic Journal, 112-122, Kättesaadav: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.369.5748&rep=rep1&type=pdf> , 18.märts 2018.
12. Council of European Municipalities and Regions. (2013). State aid to airports and airlines "EU State aid policy should not be a tool to curb regional development and economic growth"

Kättesaadav: ec.europa.eu/competition/consultations/2013_aviation.../cemr_en.pdf ,
26.jaanuar.2018.

13. Elias, S. (2017). Riik kui tellija ehk avaliku teenindamise kohustus õhustranspordisektoris. JURIDICA 3/2017, 156-167.
14. Jimenez, E., Claro, J., Pinho de Sousa, J. (2014). The airport business in a competitive environment, Social and Behavioral Sciences. 947 – 954, Kättesaadav: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281400130X> , 19. veebruar 2018.
15. Sild, T. (2000). Konkurentsiseaduse kitsaskohtadest. JURIDICA I/2000, 45-53.
16. The Secretariat of the International Civil Aviation Organization. (2016). Overview of regulatory and industry developments in international air transport. Kättesaadav: https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Overview_of_Regulatory_and_Industry_Developments_in_International_Air_Transport.pdf , 27.november 2017.
17. Urban-Kozłowska, J., (2015). New Rules on investment aid to airports – do they clarify it all? Kättesaadav: <https://hrcak.srce.hr/file/232305> , 26.jaanuar 2018.
18. Werff, L. (2016). State aid analysis of EU financing to regional airports. The rise of regional airports: inconsistencies in EU State aid rules or in the EU's regional funding policy? Kättesaadav: [https://www.law.lu.se/WEBUK.nsf/\(MenuItemByDocId\)/ID708564954C652A03C125806F0034E0F3/\\$FILE/State%20aid%20analysis%20of%20EU%20financing%20to%20regional%20airports.pdf](https://www.law.lu.se/WEBUK.nsf/(MenuItemByDocId)/ID708564954C652A03C125806F0034E0F3/$FILE/State%20aid%20analysis%20of%20EU%20financing%20to%20regional%20airports.pdf) , 26.jaanuar 2018.

EL-i ja rahvusvahelised õigusaktid:

19. Application of articles 92 and 93 of the Treaty and article 61 of the EEA agreement to state aids in the aviation sector (94/C 350/07), OJ C 350, 10.12.1994, p 7, 10-14, 16, 18, 24, 25, 27-29, 32-34, 36, 38, 39, 43, 44, 87.
20. Komisjoni teatis Ühenduse suunised lennujaamade rahastamise ja piirkondlikest lennujaamadest opereerivate lennuettevõtjate riikliku stardiabi kohta (2005/C 312/01), ELT C 312, 9.12.2005, p 15, 19, 31, 33-35, 61, 63, 66-68, 79.
21. 2012/21/EL: Komisjoni otsus, 20. detsember 2011 , Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes (teatavaks tehtud numbri K(2011) 9380 all) EMPs kohaldatav tekst, OJ: JOL_2012_007_R_0003_01, 20.12.2011, p 14.
22. Komisjoni teatis Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena (2011) 2012/C 8/03, ELT C 8, 11.1.2012, p 7.

23. Komisjoni määrus (EL) nr 360/2012, 25. aprill 2012, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele antava vähese tähtsusega abi suhtes, ELT L 114, 26.04.2012, p 2, 4.
24. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: ELi riigiabi ajakohastamine, COM/2012/0209 final, p 8, 12.
25. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi lennunduse ja lennujaamade 1994. ja 2005. aasta suuniste läbivaatamine” (täiendav arvamus), OJ C 299, 4.10.2012, p 2.9, 5.
26. Komisjoni teatis Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta 2014/C 99/03, OJ C 99, 4.4.2014, p 25, 27, 31, 48-50, 53, 63, 68-70, 72, 73, 75, 79, 172-174.
27. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele Euroopa Lennundusstrateegia COM/2015/0598 final, 07/12/2015, lk 3.
28. Sgei Analysis Tree: kättesaadav: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/analysis_tree_en.pdf , 15.01.2018.
29. Komisjoni määrus (EL) nr 2017/1084, 14. juuni 2017, millega muudetakse määrust (EL) nr 651/2014 sadama- ja lennujaamataristule antava abi, kultuuri edendamiseks ja kultuuripärandi säilitamiseks antavast abist teavitamise künnise, spordi- ja mitmeotstarbelise vaba aja veetmise taristule antava abi ja äärepoolseimaid piirkondi käsitlevate regionaalse tegevusabi kavade osas ning millega muudetakse määrust (EL) nr 702/2014 abikõlblike kulude arvutamise osas, OJ L 156, 20.6.2017, p 8, 10, 11, art 56.

Muud kohtulahendid:

30. EKo, 22.03.1977, Steinike & Weinlig, C-78-76, ECLI:EU:C:1977:52, p 21.
31. EKo 10.07.1986, Belgia vs. Komisjon, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, p 2, 13.
32. EKo, 02.02.1988, Van der Kooy vs. Komisjon, C-67-85, ECLI:EU:C:1988:38, p 28.
33. EKo 21.03.1991, Itaalia vs. Komisjon, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, p 20.
34. EKo, 12.12.1996, Air France vs. Komisjon, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, p 67.
35. EKo, 16.05.2000, Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing ja komisjon, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, p 50.
36. EKo, 16.05.2002, Prantsusmaa vs. Komisjon, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, p 71.
37. EKo, 24.10.2002, Aéroports de Paris vs. komisjon, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, p 75, 77, 78.

38. Eko, 24.07.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, lk I-7847.
39. EKO, 10.01.2006, Cassa di Risparmio di Firenze jt, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, p 111.
40. EKO, 17.12.2008, Ryanair vs. komisjon, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, p 5, 6, 91, 92, 95.
41. Eko (liidetud kohtuotsused) 24.03.2011, Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig/Halle vs. Komisjon, T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, p 104, 148, 158.
42. EKO, 05.06.2012, komisjon vs. EDF, C-124/10, ECLI:EU:C:2012:318, p 37, 95.
43. Eko, (liidetud kohtuotsused) 21.12.2016, komisjon vs. Aer Lingus, C-164/15 P ja C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, p 98, 102, 115, 121.
44. EKO, 01.02.2018, Larko vs. Komisjon, T-423/14, ECLI:EU:T:2018:57, p 55, 56.

Euroopa Komisjoni otsused:

45. Euroopa Komisjoni otsus, 26.01.2012, Mesures en faveur de La Poste belge, SA.14588, JOCE L/170/2012, p 38, 42.
46. Euroopa Komisjoni otsus 04.02.2014, Ümberkorraldamisabi ettevõtjale Estonian Air, SA.36868, JOCE L/174/2016.
47. Euroopa Komisjoni otsus, 09.04.2014, Capital injection - Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca S.p.A, SA.38346, JOCE C/172/2014, p 18, 54, 56-72, 77-84, 91.
48. Euroopa Komisjoni otsus, 01.10.2014, Västerås Airport, SA.18857, JOCE C/172/2012, p 42, 43, 112, 113, 115, 117, 179, 181, 182.
49. Euroopa Komisjoni otsus, 10.11.2015, Tallinn Airport airside area development project, SA.39315, JOCE C/426/2015, p 14.
50. Euroopa Komisjoni otsus, 19.01.2016, Skelleftea Airport – entrustment of a Service of General Economic Interest, SA.38757, JOCE C/406/2016, p 27, 28, 31, 33, 36, 100.
51. Euroopa Komisjoni otsus, 27.4.2016, Komisjon vs Prantsusma, OJ L 113, p 512, 514, 515.
52. Euroopa Komisjoni otsus, 30.6.2016, Komisjoni otsus (EL) 2016/1031, 6. november 2015, meetmete SA.35956 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/N) kohta, mida Eesti on rakendanud ASi Estonian Air suhtes, ja meetmete SA.36868 (14/C) (ex 13/N) kohta, mida Eesti kavatses rakendada ASi Estonian Air suhtes (teatavaks tehtud numbri C(2015) 7470 all, OJ L 174, p 1, 70-74, 113, 119, 129, 134-142, 177, 178, 186, 187, 200-203).
53. Euroopa Komisjoni otsus, 25.08.2016, Investment aid to Vilnius airport, SA.40197, JOCE C/425/2016, p 31, 33, 34, 58-60.

54. Euroopa Komisjoni otsus, 27.03.2017, Start-up aid for new routes from/to airports in the Region of Calabria, SA.46709, JOCE C/274/2017, p 14, 15, 19, 20, 29, 30, 33, 51, 87.
55. Euroopa Komisjoni otsus, 28.07.2017, Saarbrücken Airport, SA.44058, p 2, 3.
56. Euroopa Komisjoni otsus, 30.01.2018, Operating aid to Frankfurt-Hahn Airport, SA.47969, IP/17/2221, p 10, 12, 20-29.

Muud allikad:

57. Airport Council International Europe: Airports & State aid: how to protect both growth & competition (2013). Kättesaadav: ec.europa.eu/competition/consultations/2013.../aci_europe_1_en.pdf , 15.01.2018.
58. Airport Council International Europe: The Ownership of Europe's Airports 2016, Kättesaadav: <http://newairportinsider.com/wp-content/uploads/2016/04/ACIEUROPEReportTheOwnershipofEuropesAirports2016.pdf> , 10.12.2018.
59. Ireland's Response to the European Commission on its Draft EU Guidelines on State aid to airports and airlines.
60. United Kingdom's response to the European Commission on its proposed new Guidelines on State aid to airports and airlines.
61. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2017) Lennuühenduste parandamise ekspertrühma lõpparuanne, Tallinn.
62. Tallinna Lennujaam, 2017 Erakordne 2017. aasta tõi Tallinna Lennujaamale uue reisijarekordi. Kättesaadav: <https://www.tallinn-airport.ee/uudised/erakordne-2017-aasta-toi-tallinna-lennujaamale-ue-reisijarekordi/> ,16.04.2018.

LISAD

Lisa 1. Siseturuga kokkusobivuse tingimuste kokkuvõte. Lennujaamadele antava abi siseturuga kokkusobivuse tingimuste ülevaade.²⁰⁴

Siseturuga kokkusobivuse tingimused	Lennujaamadele antav investeerimisabi	Lennujaamadele antav tegevusabi	Stardiabi
a) Panus ühist huvi pakkuva täpselt määratletud eesmärgi saavutamisse	<ul style="list-style-type: none"> Liikuvuse suurendamine ELi-sisestele lendudele juurdepääsupunktide loomise kaudu Regionaalarengu hõlbustamine 		<ul style="list-style-type: none"> Puudub dubleerimine, mille puhul olemasolevat võrreldavat marsruuti teenindaks võrreldavatel tingimustel kiirrongiliin või sama teeninduspiirkonna teine lennujaam
	<ul style="list-style-type: none"> Vähendab lennutranspordi ülekoormatust Eli suurtes sõlmlennujaamades Lennujaamade dubleerimine ja läbilaskevõime kasutamata jätmine keskpika perspektiivi puudumise tõttu ei aita kaasa ühist huvi pakkuva täpselt määratletud eesmärgi saavutamisele 		
b) Vajadus riigi sekkumiseks	<ul style="list-style-type: none"> alla 3 miljoni reisija 3–5 miljonit reisijat teatavatel juhtumipõhistel tingimustel üle 5 miljoni reisija ainult väga erandlikel juhtudel 	alla 3 miljoni reisija	<ul style="list-style-type: none"> Aastas vähem kui kolme miljonit reisijat teenindavad lennujaamad Kaugetes piirkondades asuvad lennujaamad, olenemata nende suurusest Aastas 3–5 miljonit reisijat teenindavate lennujaamade puhul ainult erandjuhtudel Stardiabi ei anta aastas rohkem kui viit miljonit reisijat teenindavate lennujaamade lennuliinidele
	Riigiabi peab olema suunatud olukordadele, kus tänu sellisele abile on võimalik saavutada märgatavalt suuremat edu kui tavapärastes		Uute lennuliinide avamine, mille lähtepunkt on tundmatu ja läbi

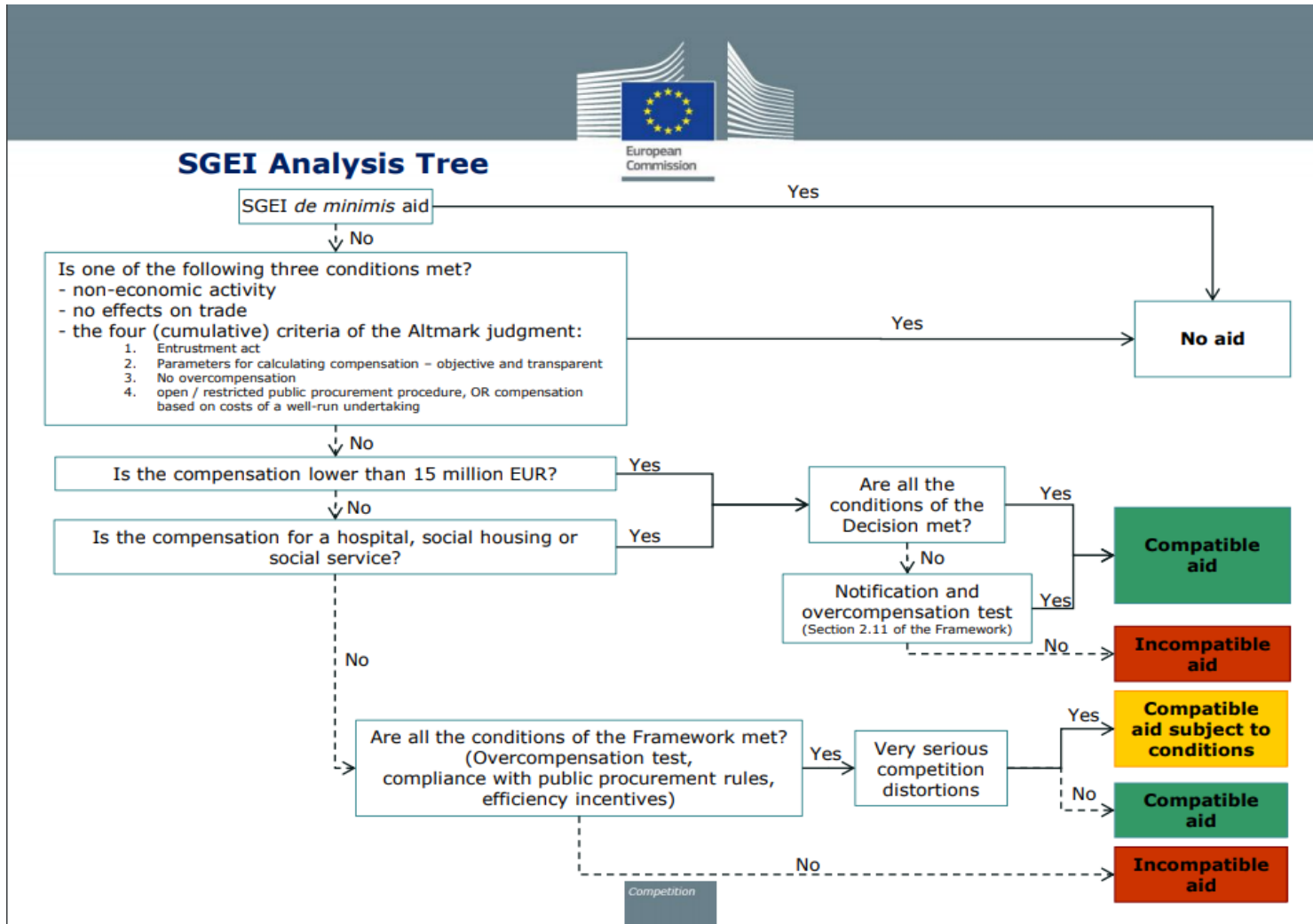
²⁰⁴ OJ C99, 04.04.2014, 5 peatükki ja lisa tabel 1 ja tabel 2 kokkuvõte

	turutingimustes.		provimata lennujaam ning olemas olevatel lennujaamadel puudub selleks kohased stiimulid.
c) Abimeetme asjakohasus	Abimeede peab olema sobiv poliitiline vahend ühist huvi pakkuva eesmärgi täitmiseks		
	Kaaluda tuleks konkurentsi vähem moonutavaid vahendid (tagatised, sooduslaenud jne)	Eelnevalt kindlaksmääratud summa, mis katab tegevuskulude prognoositava rahastamisvajaku (määratakse kindlaks lähtuvalt eelnevalt koostatud äriplaanist) kuni kümme aastat kestva üleminekuperioodi jooksul. Abisumma hilisem suurendamine on lubatud ainult eritingimustel.	<ul style="list-style-type: none"> • Ei ole abikõlblik, kui marsruuti teenindab samadel tingimustel kiirrongiliin või sama teeninduspiirkonna teine lennujaam— • Peab olemas eelnev äriplaan, mis näitab marsruudi kasumlikkust hiljemalt kolme aasta möödumisel või selle puudumisel peab lennuettevõtja võtma tühistamatu kohustuse teenindada marsruuti vähemalt sama pika ajavahemiku jooksul, kui ta saab stardiabi
d) Stimuleeriv mõju	Olemas, kui investeeringut ei oleks tehtud või kui oleks tehtud teistsuguse suurusega investeering (eelnevalt koostatud äriplaanil põhinev võrdlusolukorra või rahastamisvajaku analüüs)	Olemas, kui lennujaama majandustegevus abimeetme võtmata jätmisel oluliselt väheneb	<ul style="list-style-type: none"> • Lennuettevõtjatele antaval stardiabil on stimuleeriv mõju, kui on tõenäoline, et abi puudumise korral lennuettevõtja majandustegevuse taset asjaomases lennujaamas ei laiendataks. • Uue marsruudi või uue lennuplaani võib kasutusele võtta alles pärast abitaotluse esitamist abi andvale ametiasutusele
e) Abi proportsionaalsus (abi piirdumine minimaalselt vajalikuga)			
Rahastamiskõlblikud kulud	Lennujaamataristusse ja -varustusse investeerimisega seotud kulud, välja arvatud lennundusvälise tegevuse (nt bussid, sõidukid jne)	Lennujaama tegevuse rahastamisvajak	Marsruudiga seotud lennujaamatasud

	investeeringiskulud		
Abi lubatud ülemmäärad	3–5 miljonit kuni 25 % 1–3 miljonit kuni 50 % alla ühe miljoni kuni 75 %	Üleminekuperioodi ajal: 50 % esialgsest keskmisest tegevuse rahastamisvajakust, mis arvutatakse üleminekuperioodile (2009–2013) eelneva viie aasta keskmise näitaja põhjal. Pärast kümneaastast üleminekuperioodi: tegevusabi ei ole lubatud (v.a horisontaalsete eeskirjade alusel antav abi)	50 % kuni kolme aasta jooksul
Erandid	<ul style="list-style-type: none"> • Kaugetes piirkondades asuvate lennujaamade puhul (olenemata nende suurusest) võib lennujaamataristu rahastamiseks antava investeeringusabi ülemmäära suurendada kuni 20 % võrra. • Äärepoolsetel aladel asuvad lennujaamad, mis teenindavad vähem kui üht miljonit reisijat aastas: erandjuhtudel võib abi osatähtsus üksikjuhtumipõhiselt antud hinnangu alusel olla suurem kui 75 % • Ümberkolimise korral: abi proportsionaalsust, vajalikkust ja selle ülemmäära hinnatakse vaatamata keskmisele reisijate arvule. 	Aastas vähem kui 700 000 reisijat teenindavad lennujaamad: 80 % esialgsest keskmisest tegevuse rahastamisvajakust viie aasta jooksul pärast üleminekuperioodi algust.	

	<ul style="list-style-type: none"> Aastas rohkem kui viit miljonit reisijat teenindavad lennujaamad: ainult ülimalt erandlikel juhtudel ilmselge turutõrke puhul, võttes arvesse investeeringu mahtu ja konkurentsimoonusi. 		
f) Põhjendamatu negatiivse mõju vältimine liikmesriikidevahelisele konkurentsile ja kaubandusele	<ul style="list-style-type: none"> Avatud kõikidele potentsiaalsetele kasutajatele, mitte ühele konkreetsele kasutajale Aastas vähem kui viit miljonit reisijat teenindavad lennujaamad: kindlaksmääratud ettemaksuna või iga-aastaste maksetena lennujaama äriplaani põhineva kapitalikulude rahastamisvajaku hüvitamiseks 	<ul style="list-style-type: none"> Konkurentsimoonusi ja kaubandusele avalduvat mõju käsitlev hinnang Avatud kõikidele potentsiaalsetele kasutajatele, mitte ühele konkreetsele kasutajale Aastas vähem kui 700 000 reisijat teenindavad lennujaamad: läbivaatamine toimub neli aastat pärast üleminekuperioodi algust 	<ul style="list-style-type: none"> Riigiasutus peab avalikustama oma projekti piisava aja jooksul, et kõik asjast huvitatud lennuettevõtjad saaksid oma teenuseid pakkuda Abi ei tohi kumuleerida marsruudi käitamiseks antava muud liiki riigiabiga
Abikavadest ja üksikabi meetmetest teavitamise kohustused	<p>Abikavad:</p> <ul style="list-style-type: none"> aastas vähem kui kolme miljonit reisijat teenindavad lennujaamad <p>Eraldi teavitamine:</p> <ul style="list-style-type: none"> aastas rohkem kui kolme miljonit reisijat teenindavad 	<p>Abikavad:</p> <ul style="list-style-type: none"> aastas vähem kui kolme miljonit reisijat teenindavad lennujaamad <p>Eraldi teavitamine:</p> <ul style="list-style-type: none"> reisi- ja kaubalende teenindavad lennujaamad, mis käitlesid abist teatamisele eelnenud kahe 	<p>Abikavad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aastas vähem kui kolme miljonit reisijat teenindavad lennujaamad ja kaugetes piirkondades asuvad lennujaamad <p>Eraldi teavitamine:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aastas rohkem kui kolme miljonit reisijat teenindavad lennujaamad, välja arvatud kaugetes piirkondades asuvad

	<p>lennujaamad</p> <ul style="list-style-type: none"> • aastas vähem kui üht miljonit reisijat teenindavale lennujaamale antav investeerimisabi, mille osatähtsus ületab 75 % • lennujaamade ümberkolimiseks antav investeerimisabi • reisi- ja kaubalende teenindavad lennujaamad, mis käitlesid abist teatamisele eelnenud kahe eelarveaasta jooksul üle 200 000 tonni kaupa • reisilende teenindava uue lennujaama rajamine (sealhulgas olemasoleva lennujaama ümberehitus) • sellise lennujaama rajamine või väljaarendamine, mis asub olemasolevast lennujaamast 100 km või 60-minutilise sõidu raadiuses 	<p>eelarveaasta jooksul üle 200 000 tonni kaupa</p> <ul style="list-style-type: none"> • tegevusabi lennujaamale, mis asub teistest lennujaamadest 100 km või 60-minutilise sõidu raadiuses 	<p>lennujaamad</p>
--	---	--	--------------------



²⁰⁵ SGEI: Service of General Economic Interest Kättesaadav: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/analysis_tree_en.pdf , 15.01.2018