

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Liisa-Maria Puur

**ERGUTAVA MÕJU KRITEERIUM EUROOPA LIIDU RIIGIABIÕIGUSES**

Magistritöö

Juhendaja  
Dr. Carri Ginter

Tallinn  
2019

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	3
1. Euroopa Liidu riigiabiõiguse eesmärgid .....	7
1.1. Riigiabi definitsioon Euroopa Liidu õiguses .....	7
1.2. Riigiabi andmise eesmärgid .....	10
1.3. Euroopa Liidu õiguse abireeglite eesmärgid .....	13
1.3.1. Siseturu toimimise tagamine .....	15
1.3.2. Konkurentsi hoidmine siseturul .....	17
1.3.3. Riikliku kulupoliitika suunamine .....	19
1.3.4. Majandusliku efektiivsuse ja tõhususe tagamine .....	22
2. Ergutava mõju kriteeriumi õiguslik raamistik .....	25
2.1. Ergutava mõju kriteeriumi ajalooline taust .....	26
2.1.1. Ergutava mõju kriteeriumi teke .....	26
2.1.2. Riigiabi reformid ja tasakaalustatuse test .....	27
2.1.3. Grupierandi määruse kujunemine .....	32
2.2. Ergutava mõju hindamise õiguslik alus ja kriteeriumid .....	35
2.2.1. Ergutava mõju hindamine teavitamiskohustusega abi puhul .....	36
2.2.1.1. Üldpõhimõtted otse ELTL-i alusel ja suuniste alusel ergutava mõju hindamisel .....	36
2.2.1.2. Suuniste põhjal teavitamiskohustusliku abi ergutava mõju hindamine .....	40
2.2.2. Ergutava mõju hindamine teavitamiskohustuseta abi puhul .....	44
2.2.2.1. Suuniste põhjal ergutava mõju hindamine abikava alusel antava abi puhul .....	44
2.2.2.2. Ergutava mõju hindamine üldise grupierandi määruse põhjal .....	46
3. Ergutava mõju kriteeriumi sisustamine praktikas .....	52
3.1. Ergutava mõjuga abimeetmed .....	52
3.2. Ergutava mõjuta abimeetmed .....	61
Kokkuvõte .....	70
The Incentive Effect Criterion in the European Union State Aid Law .....	73
Kasutatud allikad .....	78

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>1</sup> (ELTL) art 107 (endise EÜ asutamislepingu artikkel 87) lg 1 sätestab, et juhul, kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune ükskõik missugusel kujul antav riigiabi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust. Seega üldreeglina on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest antav abi Euroopa Liidus (EL) keelatud, kuna see ei sobi kokku siseturu põhimõtetega. Siiski lubavad ELTL art 107 lg-d 2 ja 3 teha sellest üldreeglit erandeid. Neid erandeid on sisustatud ja täpsustatud nii Euroopa Liidu õigusaktides, nn *soft law*'s ehk mittesiduvates aktides kui ka Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni praktikas. Igal juhul peab erandi alla kuuluv riigiabi vastama teatud tingimustele, et seda saaks lugeda siseturuga kokkusobivaks.

Kuivõrd üldpõhimõttena on riigiabi andmine EL-i siseturuga vastuolus, on äärmiselt oluline küsimus, millistel tingimustel ja eesmärkidel üldreeglit erandeid tehakse ning abi andmist lubatakse. Riigiabi peab vastama ELTL artiklist 107 tulenevatele eesmärkidele. Üks kriteeriumitest, mille alusel abi siseturuga sobivust hinnatakse, on abi ergutav mõju.

Ergutava mõju mõiste sisu on esialgu kujunenud praktikas. Siiski on mõistet praeguseks selgitatud mitmetes Euroopa Liidu aktides või konsultatiivdokumentides. Näiteks üldise grupierandi määruse, mis on üks võimalik alus ergutava mõju hindamiseks, preambulas on selgitatud, et tagamaks, et abi oleks vajalik ja ergutaks tegevuse või projekti arendamist, ei tohiks määrust kohaldada sellisele tegevusele antava abi suhtes, millega abisaaja tegeleks ka siis, kui ta abi ei saaks.<sup>2</sup> Sellest ilmneb riigiabi ergutava mõju tähendus – riigiabil on ergutav mõju, kui see ajendab ettevõtja tegema midagi, mingit täiendavat „lisategevust“, mida ta ilma riigiabita teinud ei oleks. Ergutava mõju kriteeriumi mõte on niisiis tagada, et Euroopa Liidus antav riigiabi oleks ettevõtjale vajalik ja vastaks abi andmise eesmärkidele.

Käesolev magistritöö käsitleb Euroopa Liidu riigiabiõiguse eesmäärke ning abi lubatavust lähtudes ergutava mõju kriteeriumist. Riigiabi puudutavaid eestikeelseid käsitlusi on võrdlemisi

---

<sup>1</sup> Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390.

<sup>2</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 187, 26.06.2014, lk 1–78, pp 18.

vähe, varasemalt on riigiabist kirjutatud magistritööid<sup>3</sup>, kuid abi ergutavast mõjust lähtuvat käsitlust eesti keeles seni pole. Töö kirjutamise käigus selgus, et riigiabi ergutavast mõjust on K. Jakobson-Lott Londonis *King's College*'is 2017. aastal kaitsnud magistritöö.<sup>4</sup> Siiski on peale nimetatud töö kaitsmist kohtupraktikasse lisandunud Eesti seisukohast väga oluline Eesti Pagari lahend.<sup>5</sup>

Teema on aktuaalne, kuivõrd see puudutab otseselt Eesti õiguskorda. Euroopa Liidu riigiabireeglite ülevõtmine siseriiklikku õigusesse ning nende rakendamine on Eestis seni problemaatiline olnud. Konkurentsiseaduse<sup>6</sup> (KonkS) § 30 lg 2 sätestab, et riigi antaval abil peab olema ergutav mõju. See säte on kehtinud aga alles alates 2012. aastast.<sup>7</sup> Vaidlusi põhjustas määrus tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord, milles ei sätestatud, et abitaotlus peaks olema esitatud enne töödega alustamist.<sup>8</sup>

Riigiabi tagasinõudmise ning ergutava mõjuga seotud vaidlusi on Eesti kohtutes peetud korduvalt. Üks suuremaid ning meedias kajastatumaid<sup>9</sup> vaidlusi käis AS-ile Paldiski Tsingipada antud abi üle ning lahenes lõpuks kompromissiga.<sup>10</sup> Teine olulist meediakajastust leidnud kaasus on Eesti Pagari kohtuasi.<sup>11</sup> Riigikohus tegi 2016. aastal asjas lahendi, millega saatis asja

---

<sup>3</sup> Nt A. Linntam. Euroopa Komisjoni kaalutusõiguse piirid raskustes ettevõtjatele osutatava riigiabi hindamisel. Magistritöö, juh K. Endrikson, C. Ginter. 2017 Tartu Ülikool, õigusteaduskond; L. Kents. Erainvestori põhimõtte lennundussektoris osutatava riigiabi hindamisel Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu praktikas. Magistritöö, juh M. Matjus, C. Ginter. 2014 Tartu Ülikool, õigusteaduskond; S. Elias. Riigiabi saaja õiguskaitsevahendid ebaseadusliku riigiabi tagastamise kohustuse korral. Magistritöö, juh I. Pilving. 2014 Tartu Ülikool, õigusteaduskond.

<sup>4</sup> K. Jakobson-Lott. Incentive Effect of State Aid. Dissertation submitted for the degree of Master of Arts in European Union Law. King's College London 2017.

<sup>5</sup> EKO C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtjate Arendamise Sihtasutus*.

<sup>6</sup> Konkurentsiseadus. – RT I, 13.03.2019, 92.

<sup>7</sup> Konkurentsiseaduse muutmise seadus. – RT I, 27.06.2012, 3, p 2.

<sup>8</sup> Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord. MKMm 04.06.2008 nr 44. – RTL 2008, 48, 658.

<sup>9</sup> Nt S. Vedler. EASi nõukogu eksliige peab eurotoetuse tagasi maksuma. – Äripäev 10.01.2013. Arvutivõrgus: <https://ekspress.delfi.ee/kuum/easi-noukogu-eksliige-peab-eurotoetuse-tagasi-maksuma?id=65509362&com=1> (21.03.2019); A.-M. Nergi. EAS jaotas reegleid eirates laiali kuus miljonit eurot, aga vea maksavad kinni ettevõtjad. – Ärioleht 05.06.2014. Arvutivõrgus: <https://arileht.delfi.ee/news/uudised/eas-jaotas-reegleid-eirates-laiali-kuus-miljonit-eurot-aga-vea-maksavad-kinni-ettevotjad?id=68818335> (21.03.2019); A.-M. Nergi. EAS võitis halduskohtus Paldiski Tsingipada ja jätkab toetuse tagasinõudmist. – Ärioleht 21.07.2014. Arvutivõrgus: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eas-voitis-halduskohtus-paldiski-tsingipada-ja-jatkab-toetuse-tagasinoudmist?id=69396115> (21.03.2019).

<sup>10</sup> TlnRnKm 20.04.2015 nr 3-12-2652.

<sup>11</sup> Nt BNS. Eesti Pagar peab pool miljonit eurot EASile tagasi maksuma. – Postimees 29.09.2015. Arvutivõrgus: <https://majandus24.postimees.ee/3344651/eesti-pagar-peab-pool-miljonit-eurot-easile-tagasi-maksuma> (21.03.2019) ja L. Velsker. Eesti Pagar sai riigikohtus EASi üle olulise võidu. – Postimees 09.06.2016. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/3726809/eesti-pagar-sai-riigikohtus-easi-ule-olulise-voidu> (21.03.2019).

osaliselt uuesti ringkonnakohtule lahendamiseks.<sup>12</sup> Selles asjas esitati Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus ning Euroopa Kohus on äsja (märtsis 2019) teinud eelotsuse. Kuni eelotsuse tegemiseni oli Riigikohus peatanud menetluse teises EAS-iga peetavas vaidluses riigiabi tagasinõudmise üle.<sup>13</sup> Nii Eesti Pagari kui Tsingipaja kaasuses tõusetus küsimus, kas arvestades abitaotluse tegemise aega ning töödega alustamise aega, on abil ergutav mõju.

Magistritöö uurimisprobleemiks on potentsiaalne konflikt riigiabiõiguse eesmärkide ja ergutava mõju hindamismeetodite vahel, mis peaksid tagama eesmärkide täitmise, praeguses Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni praktikas. Magistritöö eesmärk on selgitada välja, kas riigiabi ergutava mõju hindamise kriteeriumid, eriti just üldises grupierandi määruses sätestatud kriteeriumid, aitavad saavutada riigiabiõigusele pandud eesmärke. Tulenevalt probleemist ning eesmärgist on püstitatud järgnevad uurimisküsimused:

- 1) Millised on riigiabi andmise eesmärgid Euroopa Liidus?
- 2) Millisel õiguslikul alusel ja milliste kriteeriumite järgi ergutavat mõju hinnatakse?
- 3) Millisel abil on Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni praktika järgi ergutav mõju?
- 4) Kas ergutava mõju hindamine aitab saavutada praktikas Euroopa Liidu riigiabiõigusele püstitatud eesmärke, eriti, kas selle hindamine üldise grupierandi määruse alusel aitab riigiabiõiguse eesmärke saavutada?

Töö on lähtuvalt probleemist ja eesmärgist jagatud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk sisaldab lühikest analüüsi riigiabi definitsioonist Euroopa Liidus ning vastab uurimisküsimusele, millised on riigiabi andmise eesmärgid Euroopa Liidus. Riigiabi andmise eesmärkide väljaselgitamine on eelduseks, et oleks võimalik hinnata eesmärkide täitmist. Teine peatükk käsitleb ergutava mõju kriteeriumi ajaloolist kujunemist ning küsimust, millisel õiguslikul alusel ning milliste kriteeriumite järgi hinnatakse riigiabi puhul ergutavat mõju. Ajalooline taust on oluline mõistmaks, kuidas on ergutava mõju hindamine aja jooksul kujunenud ning abiandmise eesmärke arvestanud. Ergutava mõju hindamise aluste ja kriteeriumite väljaselgitamine võimaldab järgnevalt hinnata, kuidas neid praktikas kasutatakse. Kolmas peatükk vastab küsimusele, kuidas abi ergutavat mõju praktikas sisustatakse, st millisel abil on ergutav mõju ning millisel mitte. Samuti käsitleb kolmas peatükk seda, kas ergutava mõju hindamine praktikas täidab Euroopa Liidu riigiabiõigusele pandud eesmärke.

---

<sup>12</sup> RKHKo 09.06.2016 nr 3-3-1-8-16.

<sup>13</sup> RKHKm 25.09.2018 nr 3-15-241/56.

Töös on kombineeritud erinevaid uurimismeetodeid. Riigiabiõiguse eesmärkide kaardistamisel kasutatakse analüütilist ja süsteemset meetodit erinevate teadustööde, Euroopa Komisjoni materjalide ning ELTL-i põhjal eesmärkide väljaselgitamiseks. Ergutava mõju kriteeriumi kujunemisloo uurimiseks läbi erinevate perioodide ja muutuste kajastamiseks kasutatakse ajaloolist meetodit. Seejärel analüüsitakse erinevaid õiguslikke aluseid ergutava mõju hindamiseks ning võrreldakse neis seatud tingimusi. Lõpuks hinnatakse süsteemselt praktikas kasutusel olevate ergutava mõju väljaselgitamise tingimuste kokkusobivust eesmärkidega, mis on Euroopa Liidu riigiabiõigusele seatud.

Allikatena on magistritöös kasutatud riigiabi puudutavaid Euroopa Liidu õigusakte, mitmeid Euroopa Komisjoni suuniseid ja konsultatiivdokumente ning Euroopa Kohtu ja väiksemal määral ka komisjoni praktikat. Lisaks on tuginetud riigiabi käsitlevatele teadusartiklitele ning -teostele, millest eraldi väljatoomist väärivad H. C. H. Hofmann, C. Micheau jt „State Aid Law of the European Union“ ja K. Baconi jt „European Union Law of State Aid“.

Arvestades käesoleva töö fookust ja mahtu, ei käsitleta magistritöös põhjalikult Euroopa Komisjoni uurimismenetlust ergutava mõju hindamisel. Samuti jääb magistritöö probleemipüstitusest välja siseturuga kokkusobimatu riigiabi tagasinõudmise menetlus ning sellega seonduvad probleemid.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad Eesti märksõnastikust märksõnad konkurentsioigus, Euroopa Liidu õigus.

Töö autor avaldab tänu juhendaja Carri Ginterile.

# 1. EUROOPA LIIDU RIIGIABIÕIGUSE EESMÄRGID

## 1.1. Riigiabi definitsioon Euroopa Liidu õiguses

Riigiabi mõiste on määratletud vahetult Euroopa Liidu toimimise lepingus. ELTL art 107 lg 1 sätestab, et riigiabi 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, seda niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

Euroopa Komisjon andis riigiabi ajakohastamise kontekstis 2016. aastal välja teatise riigiabi mõiste kohta ELTL art 107 lg 1 tähenduses, eesmärgiga muuta mõiste kohaldamine üle kogu EL-i lihtsamaks, läbipaistvamaks ja järjekindlamaks.<sup>14</sup> Kuna ELTL art 107 lg-le 1 vastavast riigiabi mõistest sõltub, millistes olukordades üleüldse on tegemist riigiabiga ja seetõttu abi siseturuga sobivuse hindamine asjakohaseks osutub, on järgnevalt lühidalt käsitletud riigiabi mõistet.

ELTL art 107 lg-st 1 tulenevad kriteeriumid on, mille põhjal hinnatakse, kas tegu on riigiabiga, on järgnevad:

- 1) Ettevõtja;
- 2) Riigi vahendid;
- 3) Majanduslik eelis;
- 4) Valikuline iseloom;
- 5) Mõju konkurentsile ja kaubandusele.<sup>15</sup>

Seejuures peavad kõik tingimused korruga täidetud olema. Tingimuste täpne sõnastus võib varieeruda, aga nimetatud kriteeriumite kontrollimise vajalikkust on Euroopa Kohus oma lahendites korduvalt välja toonud.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. – ELT C 262, 19.07.2016, lk 1–50, p 1–2.

<sup>15</sup> Rahandusministeerium. Riigiabi käsiraamat 2017. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigiabi> (10.03.2019), lk 5.

<sup>16</sup> EKo C-262/12 *Association Vent De Colère! Fédération nationale jt vs Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, p 15 ja EKo C-72/91 *Sloman Neptun vs Bodo Ziesemer*, p 18.

Esiteks on riigiabi eeskirjade kohaldamise seisukohast oluline, et abisaaja oleks ettevõtja.<sup>17</sup> Euroopa Kohus on ettevõtjate määratlemisel lähtunud nende tegevuse sisust – ettevõtja on majandustegevusega seotud üksus sõltumata oma õiguslikust staatusest või finantseerimisviisist.<sup>18</sup> Seega ei ole määrav riigisisese õiguses sätestatud ettevõtja definitsioon ega ka see, kas majandusüksus on loodud eesmärgiga teenida kasumit. ELTL art 107 lg 1 tähenduses võib ettevõtja olla ka avaliku halduse osa või mittetulunduslik üksus, kui see üksus tegeleb majandustegevusega. Kui üksus tegeleb nii majandusliku kui ka mittemajandusliku tegevusega, loetakse teda ettevõtjaks ainult seoses esimesega. Ühe ettevõtja võivad moodustada ka mitu eraldiseisvat juriidilist isikut.<sup>19</sup> Eesti õiguses on ettevõtja mõiste, mida kasutatakse mh ka riigiabi hindamisel, defineeritud konkurentsiseaduses.<sup>20</sup> Majandustegevus on Euroopa Kohtu praktika kohaselt mistahes tegevus, mis seisneb kaupade ja teenuste pakkumises turul.<sup>21</sup>

Abi riikliku päritolu juures on oluline eelise andmine otseselt või kaudselt riigi vahenditest ja meetme omistatavus riigile.<sup>22</sup> Neid tingimusi vaadeldakse enamasti koos. Seejuures on abimeede riigile omistatav ka siis, kui abi andev asutus on teistest riigiasutustest õiguslikult sõltumatu. Abi andmine on võimalik ka läbi riigi osalusega äriühingu. Riigile omistatavust kontrollitakse asjaolude ja taustaga seotud näidete põhjal. Riigi vahendite hulka kuuluvad kõik avaliku sektori vahendid, sh liikmesriigisiseste üksuste vahendid ja teatud juhtudel ka eraõiguslike asutuste vahendid.<sup>23</sup>

Eelis on igasugune majanduslik kasu, mida ettevõtja ilma riigi sekkumiseta tavalistes turutingimustes saanud ei oleks.<sup>24</sup> Eelise sisustamise puhul lähtutakse vaid meetme mõjust ettevõtjale, mitte riigi sekkumise põhjusest ega eesmärgist. Eelise olemasolu hindamiseks kasutatakse turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise testi. Testi abil tehakse kindlaks, kas ettevõtja finantsolukord on riigi sekkumise tõttu paranenud. Kui see on nii, on tegemist eelisega. Eelist on võimalik anda ka kaudselt, st teisele ettevõtjale kui see, kes vahetult riigi

---

<sup>17</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 6.

<sup>18</sup> EKo C-180/98 *Pavlov jt vs Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, p 74 ja EKo C-41/90 *Höfner ja Elser vs Macrotron*, p 21.

<sup>19</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 7–11.

<sup>20</sup> Rahandusministeerium. Riigiabi käsiraamat 2017, lk 5.

<sup>21</sup> EKo C-113/07 *Selex Sistemi Integrati vs komisjon*, p 69 ja EKo C-180/98 *Pavlov jt vs Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, p 75.

<sup>22</sup> EKo C-150/16 *Fondul Proprietatea vs Complexul Energetic Oltenia*, p 14 ja EKo C-482/99 *Prantsusmaa vs komisjon*, p 24.

<sup>23</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 39–43 ja 48.

<sup>24</sup> EÜKo T-108/16 *Naviera Armas vs komisjon*, p 117 ja EKo C-39/94 *SFEI jt vs La Poste jt*, p 60.



vahendeid saab. Korruga on võimalik anda nii otsene eelis otseselt riigi vahendeid saavale ettevõtjale kui ka kaudne eelis järgneval tasemel tegutsevale ettevõtjale.<sup>25</sup>

Valikulisus tähendab, et riigi meede peab soodustama teatud ettevõtteid või teatud kaupade tootmist, teatud ettevõtete kategooriaid või teatavaid majandussektoreid.<sup>26</sup> Siiski võivad ka riigi meetmed, mis esmapilgul paistavad kohalduvat kõigi ettevõtjate suhtes, olla teatud ulatuses selektiivsed.<sup>27</sup> Nn üldised meetmed, mis mõjutavad kõiki liikmesriigi ettevõtjaid ja sektoreid (nt riigi üldised maksumeetmed), ei ole valikulise iseloomuga.<sup>28</sup> Valikulisust jaotatakse kahte kategooriasse – materiaalne ja piirkondlik, seejuures on meede varaliselt valikuline, kui seda kohaldatakse liikmesriigi teatud ettevõtjate või majandussektorite suhtes. Piirkondlikult valikuline pole abimeede printsiibis vaid siis, kui seda rakendatakse kogu liikmesriigi territooriumil. Siiski on maksumeetmeid puudutavas kohtupraktikas<sup>29</sup> kujunenud täiendavad reeglid, millele vastamisel ei ole piirkondlikult kohaldatavad meetmed valikulised.<sup>30</sup>

Konkurentsi moonutamine ja mõju kaubandusele on kaks eraldi kriteeriumit, kuid praktikas käsitletakse neid tihti koos, kuivõrd neid peetakse lahutamatuks seotuks.<sup>31</sup> Juhul kui riigi meede parandab abisaaja konkurentsiseisundit konkurentidega võrreldes, ähvardab meede moonutada või moonutab konkurentsi. Kaubandusele avaldatava mõju puhul ei ole vaja tõendada abi tegelikku mõju kaubandusele, vaid üksnes seda, kas riigiabi võib kaubandust kahjustada.<sup>32</sup>

Seega kokkuvõtvalt on riigiabiga tegemist, kui abi vastab ELTL art 107 lg-s 1 sätestatud tingimustele: abisaaja peab olema ettevõtja, abi peab tulema riigi vahenditest, looma majandusliku eelise, olema valikulise iseloomuga ning mõjutama konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu siseturul. Kõiki nimetatud kriteeriumeid täpsustab Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni praktika.

---

<sup>25</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 67 ja 115-116.

<sup>26</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 67 ja 117.

<sup>27</sup> EKo C-256/97 *DM Transport*, p 149.

<sup>28</sup> Rahandusministeerium. Riigiabi käsiraamat 2017, lk 7.

<sup>29</sup> EKo C-88/03 *Portugal vs komisjon*, p 57 jj, EKo C-428/06 *UGT-Rioja jt*, p 46 jj ja EKo C-487/06 *British Aggregates Association vs komisjon*, p 82 jj.

<sup>30</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 119–120 ja 142–143.

<sup>31</sup> EÜKo T-298/97 *Mauro Alzetta jt vs komisjon*, p 81 ja EÜKo T-457/09 *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband vs komisjon*, p 249.

<sup>32</sup> Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 187 ja 190.

## 1.2. Riigiabi andmise eesmärgid

Riigiabi andmiseks on mitmeid põhjuseid, sh majanduslikud, sotsiaalsed, poliitilised ja strateegilised<sup>33</sup>, näiteks piirkondade lähendamine, sotsiaalne kindlustatus ja kultuuripärandi säilitamine.<sup>34</sup> Kaks olulist majanduspoliitilist kaalutlust riigiabi andmiseks on majandusliku tõhususe parandamine ning võrdsuse suurendamine.<sup>35</sup> Samuti võib abi andmise põhjusena välja tuua, et riigiabi on üks vähestest majanduslikest tööriistadest, mis Euroopa Liidu liikmesriikide käsutuses on.<sup>36</sup>

Liikmesriikide eesmärk riigiabi andmisel on oma territooriumil majandusliku ja sotsiaalse arengu edendamine, mh meelitades ligi välisinvesteeringuid. Asukohariigile toob ettevõtja otsus rajada kuhugi tootmisüksus või laiendada juba olemasolevat tootmist selgelt kasu, kuna ettevõtja võib selle käigus luua töökohti, suurendada maksutulu ja toetada majanduskasvu.<sup>37</sup> Toetuste jagamise poliitilise tööriistana kasutamise atraktiivsus seisneb võimaluses ettevõtjate käitumist suunata. Riigid on abimeetmete kujundamisel loomingulised, et mõjutada turuosalisi käituma viisil, mil nad ilma abita käitunud ei oleks. Riigid võivad isegi püüda saavutada poliitilisi eesmärgi traditsiooniliste avaliku õiguse vahendite asemel hoopis toetuste abil.<sup>38</sup>

Liikmesriikide motivatsiooniks on tihti riiklike majandushuvide edendamine, teatud tegevussuundade või majandussektorite väljaarendamine riigis.<sup>39</sup> Riigi hinnangul võib selline tegevus olla kasulik kogu ühiskonnale, nt kui ettevõtja investeerib taastuenergiasse või teadus- ja arendustegevusse. Nende eesmärkide saavutamise on võimalik läbi üksikisikute tegevuse, ilma et riik peaks ise teenust osutama. Lisaks saab riigiabi kasutada ka pankroti edasilükkamiseks ja ajutiselt tööhõive hoidmiseks. Seega nähakse riigiabi peamise vahendina avalikes huvides olevate eesmärkide saavutamiseks. Poliitika eesmärgid, millest riigid

---

<sup>33</sup> P. Nicolaides, I. E. Rusu. The Binary Nature of the Economics of State Aid. – Legal Issues of Economic Integration, Issue 1, 2010, lk 27.

<sup>34</sup> P. Nicolaides., S. Bilal. An Appraisal of the State Aid Rules of the European Community. – Journal of World Trade, Vol. 33, Issue 2, 1999, lk 98.

<sup>35</sup> K. Bacon (toim). European Union Law of State Aid (second edition). Oxford: Oxford University Press 2013, lk 7-8.

<sup>36</sup> H. C. H. Hofmann (toim), C. Micheau (toim). State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press 2016, lk 3.

<sup>37</sup> Majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel, p 2.

<sup>38</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 3.

<sup>39</sup> Majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel, p 3.

lähtuvad, on peamiselt seotud majanduspoliitikaga ja ka selle aluseks olevate ideoloogiliste vaadetega.<sup>40</sup> On ka väljendatud arvamust, et riigiabi jagamine Euroopa Liidus on seotud selliste majanduspoliitiliste näitajatega nagu võimulolev valitsus ning parlamendis olevate parteide arv.<sup>41</sup>

Riigi majanduslikku heaolu võib riigiabi tõsta kahel viisil – kas parandades tõhusust, kui turg ei suuda optimaalset majanduslikku tulemust tagada või suurendades võrdsust, kui turul on tekkinud suur sotsiaalmajanduslik ebavõrdsus. Neid kahte varianti on kirjeldatud ka kui „piruka suurendamist“ ja „piruka õiglaselt jagamist“.<sup>42</sup>

Üldiselt tagavad turud majanduses vahendite tõhusa jaotuse, kuid teatud olukordades ei toimi tõhusalt turg, nt ei tehta investeeringuid, mis tooksid sotsiaalset kasu, teatud teenuse või kaupade osas on turul ülepakkumine või ei pakuta neid optimaalse hinnaga. Sellisel juhul on tegemist turutõrkega. Siiski peab Euroopa Komisjoni hinnangul olema tegemist märkimisväärse turutõrkega, et turu tõhusust riigiabiga suurendada.<sup>43</sup> Kui turutõrke korral mingit kaupa toodetakse ja tarbitakse liiga palju või vähe, siis riigiabi meetmed, mis on suunatud neile turutõrgetele, toovad kaasa majandustegevuse kasvu (või negatiivse majandustegevuse vähenemise). See omakorda suurendab majanduslikku heaolu.<sup>44</sup>

Turutõrgetel on erinevad põhjused, sh negatiivne välismõju, ebapiisav informatsioon, probleemid koostöoga ja avaliku hüve teenuste pakkumine. Negatiivse välismõju puhul ei arvesta ettevõtjad oma tegevusega kaasneva laiema mõjuga ühiskonnale vaid lähtuvad otsuseid tehes oma huvidest (nt saastava tööstusega tegelev ettevõtja ei pea tasuma saastekulu ja saastab seetõttu rohkem). Ebapiisava informatsiooniga võivad kaasneda suuremad tasud, mis vähendavad turu tõhusust (nt on äsja tegevust alustanud ettevõtjal keeruline rahastust leida).<sup>45</sup> Samuti on ebapiisav informatsioon probleemiks abiandjatele, kuna neil ei ole kogu seda infot, mis on abitaotleval ettevõtjal, mistõttu on oht, et abisaajad kasutavad seda ära.<sup>46</sup> Avaliku hüve

---

<sup>40</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 3–4.

<sup>41</sup> I. Ganoulis, R. Martin. State Aid Control in the European Union – Rationale, Stylised Facts and Determining Factors. – Intereconomics, Vol. 36, No. 6, 2001, lk 290.

<sup>42</sup> K. Bacon, lk 7.

<sup>43</sup> Majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel, p 19.

<sup>44</sup> K. Bacon, lk 7–8.

<sup>45</sup> Majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel, p 21–22.

<sup>46</sup> P. Nicolaides., S. Bilal, lk 98.

teenustele on iseloomulik, et nende tarbimist ei saa piirata ühe tarbija osas, vaid ainult kõigi tarbijate osas korraga („piiramatus“) ja kui teenus on juba turul, siis piirkulu uue tarbija lisandumisel on null („mittekonkureeriv tarbimine“). Seega ei ole sellise teenuse pakkumine eraettevõtjale kasumlik. Avaliku hüve ilmeks näiteks on riigikaitse.<sup>47</sup> Üheks riigiabi andmise kaalutluseks seega on ka julgeoleku tagamine.

Riigiabi kasulikkust põhjendatakse tihti ka õigluse kaalutlusega. See hõlmab ressursside ümberjagamist selliselt, et kajastuks ühiskonna eelistused rikkuse jagamiseks. Seega kui riigiabi positiivne mõju avaldub madalama arengutasemega piirkondades või sotsiaalselt ebasoodas olukorras olevates rühmades, saab abi andmist õigustada õigluse ja sotsiaalse sidususega.<sup>48</sup> Võrdsuse või õigluse edendamine on tihti peamine põhjendus regionaali, tööhõivealase abi, raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi ja üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks antava abi taga.<sup>49</sup>

Samuti on motivatsioonina riigiabi andmiseks nähtud poliitilist pragmaatilisust – poliitikud soovivad saada tagasi valitud ja sellest kannustatuna pooldavad toetuste jagamist. Olgugi, et valijatele võib tunduda, et kõik kulutused ei ole põhjendatud, leiavad nad siiski, et poliitikud on püüdnud midagi ära teha. Seega isegi kui riigiabi andmine ei pruugi tagada maksimaalset tulemust valimistel, võib see siiski olla abi andmise ajendiks.<sup>50</sup>

Majanduspoliitika seisukohast vaadates määravad riiklike kulutuste mahu ja fookuse erinevate huvigruppide eelistused riikliku majandusse sekkumise osas. Seejuures eelistavad jõukamad huvigrupid riigi väiksemat ning vähem jõukad huvigrupid suuremat sekkumist. Valitsused kipuvad seega valima selle majandusliku sekkumise taseme, mis suurema tõenäosusega tagab tagasivalimise. Kuigi see on demokraatliku protsessi tulemus, ei ole see tingimata ühiskonna kui terviku seisukohalt vaadates majanduslikult efektiivne. Tekib risk, et mõjukamad huvigrupid võivad poliitilisi protsesse mõjutades jõuda ühiskonna jaoks eriti ebaefektiivse tulemuseni. Seega ongi pakutud välja järeldus, et riigiabi reeglid aitavad vastu seista teatud mõjukate huvigruppide survele. Seeläbi aitab riigiabi andmise reguleerimine ka tarbetuid

---

<sup>47</sup> D. Hildebrand, A. Schweinsberg. Refined Economic Approach in European State Aid Control – Will It Gain Momentum. – World Competition, Vol. 30, Issue 3, 2007, lk 454.

<sup>48</sup> K. Bacon, lk 8.

<sup>49</sup> Majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel, p 26–28.

<sup>50</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 4.

kulutusi vältida ning jõuda majanduslikult kõige tõhusama tulemuseni.<sup>51</sup> Samuti aitab riigiabi reguleerimine riikideülesel tasandil muuta riigisiseseid otsustusprotsesse ausamaks ja objektiivsemaks, kuna mõjukatel huvigruppidel pole võimalik samamoodi survet avaldada. Ka annab see võimalolijatele võimaluse seostada ebapopulaarseid ja poliitiliselt keerulisi otsuseid rahvusvaheliste institutsioonidega.<sup>52</sup>

Viimaks võib riigiabi kui majanduslikult efektiivne stiimul ahvatleda Euroopa Liidu liikmesriike abi reguleerimise vahendina kasutama. Seda eriti valdkondades, milles Euroopa Liidul on seadusandlik pädevus. Poliitikavaldkondi, mis ei oleks „euroopastunud“<sup>53</sup>, on vähe. Suur osa õiguslikust reguleerimisest toimub EL-i tasandil, sh avalikke teenuseid puudutav, näiteks sideteenused, raudtee- ja õhustransport ning energiavarustus. Ametiasutused võivad selles kontekstis riiklikuks sekkumiseks otsida alternatiivseid lahendusi otsesele osalusele vastavates ettevõtetes. Selliseks lahenduseks võib olla reguleerimine riigiabi kaudu.<sup>54</sup>

Riikidel on riigiabi andmiseks mitmeid põhjuseid, mis on tihedalt seotud poliitiliste ja majanduslike, aga ka sotsiaalsete, strateegiliste ja julgeoleku kaalutlustega. Riigiabi kasu nähakse tihti võimaluses tõsta turutõrke kõrvaldamisega majanduslikku tõhusust seal, kus turg ilma abita sellega hakkama ei saaks. Samuti on oluliseks kaalutluseks õigus, võrdsete tingimuste ja võimaluste loomine. Peale selle mängib olulist rolli abiandmisel poliitiline ambitsioon ja soov saada tagasi valitud. Ka võivad Euroopa Liidu liikmesriigid riigiabis näha võimalust teatud valdkondade reguleerimiseks, mis muidu EL-i pädevusse jäävad. Riigiabi reeglite ja kontrolli puudumine tooks seega kaasa ohu, et abi andmisel lähtutaks vaid võimalolijate ning kõige mõjukamate huvigruppide eelistustest.

### **1.3. Euroopa Liidu õiguse abireeglite eesmärgid**

Riigiabi reeglid sellisel kujul on Euroopa Liidule ainuomane regulatsioon. See on mõistetav, arvestades, et ei ole tõenäoline, et riigid sooviksid piirata oma õigusi riigiabi andmiseks olukordades, mil nad seda kohaseks peavad. Samuti ei soovi riigid loovutada kontrolli sellise tundliku teema üle rahvusvahelistele organisatsioonidele. ELTL artiklitele 107 ja 108 kõige

---

<sup>51</sup> K. Bacon, lk 9.

<sup>52</sup> P. Nicolaidis., S. Bilal, lk 101.

<sup>53</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat annab mõiste tähenduseks „euroopalikuks saama”. Siin mõeldud, et Euroopa Liidu õiguse mõjul on paljud poliitikavaldkonnad liikmesriikides ühtlustunud.

<sup>54</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 4.

sarnasem regulatsioon on Maalima Kaubandusorganisatsiooni (WTO) subsidiiumivastane regulatsioon, kuid selle ulatus on piiratum.<sup>55</sup>

ELTL-s arvestatakse asjaoluga, et liikmesriigid ei pruugi abimeetmete kaalumisel arvestada negatiivse välismõjuga teistele riikidele, kuna abi antakse enda strateegilistest eesmärkidest lähtudes. Riigiabi andmine võib aga kahjustada siseturgu ja minna vastuollu Euroopa Liidu ühiste huvidega, kuna abi tõttu võivad ettevõtjad teistes piirkondades mingist tegevusest loobuda, väheneda välismaistelt konkurentidelt saadavad tulud ning kaasneda teiste liikmesriikide vastureaktsioonid. Samal ajal riigiabi, mis aitab kaasa Euroopa Liidu ühistes huvides olevate eesmärkide saavutamisele, kahjustamata liigselt konkurentsi või liikmesriikide vahelist kaubandust, saab pidada ühisturuga kokkusobivaks.<sup>56</sup>

ELTL art 107 lg-st 2 tuleneb, et eesmärgid, mille täitmiseks on lubatud riigiabi anda, on üksiktarbijatele antav sotsiaalabi (kui seda antakse asjassepuutuvaid tooteid päritolu põhjal diskrimineerimata), loodusõnnetuste ja erakorraliste sündmuste tekitatud kahju korvamine ning Saksamaa jagamisest tekkinud kahjustatud piirkondade majandusliku mahajäämuse kompenseerimine. Sama artikli lõige 3 sätestab veel eesmärged, mille täitmiseks võib abi andmine olla lubatud. Nende hulka kuuluvad madala elatustasemega või tõsise tööpuudusega piirkondades majanduse elavdamine, üleeuroopalist huvi pakkuvate projektide elluviimine või liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamine, teatud majandustegevuse või majanduspiirkonna arengu soodustamine ning kultuuri edendamine ja kultuuripärandi säilitamine.

Kuigi riigiabi reeglid on tekkinud siseturu eesmärkidest lähtudes, on asutamislepingus algusest peale olnud ka konkurentsi järelvalvet puudutavad reeglid. Sellest tulenevalt on konkurentsiõiguse ja siseturuga seotud eesmärkide segunemine aeg-ajalt viinud segaste poliitikateni. Viimasel ajal on majandusintegratsioon tähtsamaks muutnud ning riigiabi kontroll on nihkunud siseturu küsimustelt riigi majandusliku sekkumise efektiivsuse poole. Need arengud on aga alles pooleli ning riigiabi reeglistik on eklektiline segu siseturupoliitikast, konkurentsinormidest ning majandusliku efektiivsuse ja eelarvedistsipliini kaalutlustest.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> K. Bacon, lk 4.

<sup>56</sup> Majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel, p 3–4.

<sup>57</sup> K. Bacon, lk 4–5.

Vajadus riigiabi üle järelvalvet teostada on seotud abiandmise potentsiaalsete riskide ja kahjuga. Riigiabi andmise riskide hindamises on kesksel kohal jurisdiktsioonidevahelised mõjud: majandusarengu toetamine ühes riigis võib põhjustada tahtliku või tahtmatu kahjuliku mõju teistele riikidele.<sup>58</sup>

### ***1.3.1. Siseturu toimimise tagamine***

Euroopa Liidu riigiabi kontrollirežiim on seotud Euroopa integratsiooniprojektiga, eriti poliitilise eesmärgiga kindlustada, et liikmesriikide omavaheline majanduslik konkurents ei lämmataks Euroopa Liidu siseturgu.<sup>59</sup> Oma riigi tööstusele riigiabi andmine oli pikka aega Euroopa riikide majanduspoliitika osa, mis viis turgude segmenteerumise ning valitsustevahelise konkureerimiseni.<sup>60</sup>

Euroopa Komisjon ise on välja toonud, et liidu asutamislepinguga anti komisjonile ülesanne jälgida liikmesriikide esitatud ja olemasolevaid riigiabimeetmeid ning tagada, et need ei kahjustaks ühendusesisest konkurentsi ja kaubavahetust ühishuviga vastuolus olevas ulatuses. Komisjon peab tagama, et hoolimata erinevatest ressurssidest ning tavadest riigi turgu sekkumisel, oleksid liikmesriikidel võrdsed võimalused.<sup>61</sup>

Peamine põhjus riigiabi lisamiseks Rooma lepingusse oli vältida olukorda, kus riigid toetavad oma edukaid ettevõtjaid, põhjustades vastureaktsioonina teiste liikmesriikide poolt toetuste andmise, mis lõpptulemusena tekitaks toetuste jagamise võidujooksu. See aga oleks kahjustanud Euroopa Liidu siseturu loomist ja toimimist. Seega peamine mure oli sel hetkel poliitiline kahju majanduslikule lõimumisele, mille toetuste jagamise võidujooks oleks kaasa toonud, mitte toetuste majandusliku efektiivsuse küsimus.<sup>62</sup> Samas oli ratsionaalselt vaadates liikmesriikide jaoks ka mõistlik vabatahtlikult riikideüleste reeglite kehtestamisega hoida ära turu vallutamisele keskendunud või vaenulike riiklike majanduspoliitikate teke. Selliste poliitikatega kaasneb ka negatiivne välismõju.<sup>63</sup> Toetuste jagamise võidujookse on aidanud ära hoida abi põhjalik eelkontroll, mis on osa Euroopa Liidule ainuomasest riigiabi

---

<sup>58</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 5.

<sup>59</sup> K. Bacon, lk 4.

<sup>60</sup> I. Ganoulis, R. Martin, lk 291.

<sup>61</sup> Komisjoni esitatud konsultatiivdokument. Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009. – Brüssel 07.06.2005 KOM(2005) 107 lõplik, lk 4.

<sup>62</sup> K. Bacon, lk 4–5.

<sup>63</sup> P. Nicolaidis., S. Bilal, lk 100.

regulatsioonist.<sup>64</sup> Samuti on võidujookse aidanud vältida ranged piirangud Euroopa Liidu jõukamates piirkondades antavale investeerimisabile, samal ajal kui ühtlustamise eesmärgil on vähem jõukatele regioonidele lubatud anda rohkem riigiabi.<sup>65</sup>

On selge, et toetuste võidujooksu vältimine oli siseturu loomise ajal poliitiline imperatiiv, kuid on vähem selge, kas see eesmärk on ka nüüd, mil siseturg on loodud, sama oluline. Hiljutine majanduslik lähenemine ei ole toetuste jagamise võidujooksude suhtes nii kriitiline. Esiteks ei ole riigiabi andmise tulemuseks alati toetuste võidujooks, kuivõrd abi ettevõtjatele, kes tegutsevad peamiselt riigisisel või piirkondlikul turul, ei mõjuta kaubandust märgataval määral. Teiseks ei too kõik võidujooksud kaasa riigi vahendite raiskamist, teatud juhtudel võib võidujooksu käsitleda kui mehhanismi, mille abil saab määrata tootmisrajatistele kõige parema asukoha.<sup>66</sup>

ELTL art 107 lg 1 lõppeesmärgiks on tagada riiklike poliitikate kokkusobivus Euroopa Liidu eesmärgiga luua ning säilitada siseturg. Sellest tulenevalt on tekkinud seisukoht, et alusleping näeb ette, et riigiabi reeglid ei tohiks kunagi tekitada tulemust, mis on vastuolus aluslepingu vaba liikumise regulatsiooniga. Kuivõrd riigiabi reeglid ei ole situatsiooni- ega sektorispetsiifilised, saab neid rakendada ning tihti rakendataksegi olukordades, mida vaba liikumise regulatsioon ei kata. Seega võib riigiabi poliitikat laiemas siseturu kontekstis mõista nii, et teatud majanduselus osalejatele riigiabi andmisega tekitatud turumoonutused võivad praktikas nullida kaubandustõkete eemaldamise. Sellest lähtudes on riigiabi lai tõlgendus vajalik, et katta alternatiivseid kaubandustõkkeid, mille riigid on loonud läbi seadusandlike ja maksumeetmete.<sup>67</sup>

Euroopa Komisjon on välja toonud, et siseturg on parim vahend kogu Euroopa Liidus kestliku majanduskasvu edendamiseks. Selle eesmärgi täitmiseks on vaja regulatsiooni, mis tagaks integreeritud ja konkurentsimoontusteta turu toimimise.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> M. Merola. Regional Aid: Recent Trends and Some Historical Background – with Special Focus on Large Investment Projects. – European State Aid Law Quarterly, Issue 3, 2010, lk 589.

<sup>65</sup> P. Lowe. Objectives of State Aid Policy in the European Union and in the International Context. – Speech at European Parliament, Information Seminar for MPs of the Candidate countries on E-C State aid policy, 26.05.2003, lk 4.

<sup>66</sup> K. Bacon, lk 9.

<sup>67</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 9.

<sup>68</sup> C. Quigley, The European Commission's Programme for State Aid Modernization – Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 20, Issue 1, 2013, lk 38.



Euroopa Liidu riigiabi reeglistiku esialgne eesmärk oli tagada siseturu loomine ning selle toimimine. Kuivõrd varem andsid riigid oma tööstustele riigiabi, oli siseturu loomiseks vaja ühtseid reegleid, et tagada riikidele võrdsed võimalused ja hoida ära toetuste jagamise võidujooksud. Kuna ühtne siseturg praeguseks toimib, on riigiabi kontrolli fookus liikunud majanduslikuma lähenemise poole, mille puhul toetuste jagamise võidujookse ei peeta enam nii kahjulikuks. Samal ajal nähakse siseturgu parima võimalusena kogu Euroopa Liidus kestliku majanduskasvu edendamiseks. ELTL art 107 lg 1 lõppeesmärgiks on siseturu säilitamine ning liikmesriikide poliitikate sellega kokkusobivuse tagamine.

### **1.3.2. Konkurentsi hoidmine siseturul**

ELTL art 107 lg 1 ei ole mitte ainult osa konkurentsioigust käsitlevast peatükist, vaid sisaldab ka selgesõnalist keeldu anda riigiabi, „mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi“ siseturul. Euroopa Liidu riigiabiõiguses on disainitud negatiivset välismõju ära hoidma. Seda negatiivset välismõju saab sisustada kui üleüldist heaolu vähendavat mõju konkurentsitingimustele teises riigis kui see, kus abi anti.<sup>69</sup> Riigiabi on nähtud ka kui riigi võimalust kaitsta tulu ja tööhõivet kodus naaberriikide majanduse arvelt.<sup>70</sup> Riigiabi regulatsioonil on seega positiivne mõju – kui ühe riigi riigiabipoliitika vähendab teiste heaolu, peaksid riikideüleised reeglid kaitsma teisi liikmesriike.<sup>71</sup>

ELTL art 107 lg-d 2 ja 3 annavad Euroopa Komisjonile avara kaalutlusruumi abi heakskiitmiseks. Siiski poleks vastuvõetav, kui komisjonil oleks üleüldine diskretsiooniõigus abi liikide osas, mida siseturuga kokkusobivaks loetakse, sest see annaks võimaluse poliitilise surve tekitamiseks. Sellest tulenevalt on komisjon võtnud vastu suure hulga suuniseid, mis täpsustavad detailselt, milline peab abimeede olema, et see saaks heakskiidu. See võimaldab komisjonil hoiduda poliitilisest survest nii palju kui võimalik ning annab täpsed juhised avaliku sektori asutustele. Teiselt poolt on detailsed suunised, vajadus varasema praktikaga kooskõlas olevaid otsuseid teha ning muutuvad poliitikad tekitanud keerulise reeglite süsteemi, milles ei puudu vastuolud.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 6.

<sup>70</sup> I. Ganoulis, R. Martin, lk 290.

<sup>71</sup> P. Nicolaides., S. Bilal, lk 100–101.

<sup>72</sup> K. Bacon, lk 5.

Hea riigiabi regulatsioon peaks silmas pidama konkurentsimoontuste ärahoidmist nii ettevõtjate kui ka liikmesriikide vahel, samuti peaks see tagama Euroopa Liidu siseturu konkurentsivõime Euroopa Liidust väljapoole jäävate turgudega võrreldes.<sup>73</sup> Võrdsete konkurentsitingimuste hoidmine muutus eriti oluliseks siis, kui ühine siseturg oli juba toimima hakanud, seega on komisjon peale siseturu loomist pidevalt ausa konkurentsi hoidmisele tähelepanu pööranud.<sup>74</sup>

Konkurentsimoontusi võib olla mitmesuguseid. Liikmesriigid saavad turu tegevusse sekkuda tegutsedes turuosalistena (kaubandusliku iseloomuga sekkumine, mis riigiabi tunnustest haakub eelise loomisega), regulatiivselt (seotud riigiabi valikulisuse tunnusega) ning eelneva kahe hübriidvormis. Erineval viisil turutegevusse sekkumise puhul hinnatakse konkurentsimoontuse olemasolu ka erinevate kriteeriumite järgi.<sup>75</sup>

Traditsiooniliselt arvatakse, et riigiabi moonutab konkurentsi, rikkudes võrdsed võimalused turul konkureerimiseks ja see võib kaasa tuua olukorra, kus vähem tõhusad ettevõtjad saavutavad liiga suure toodangu osakaalu. Siiski on veel olulisem, et riigiabi võib konkurentsi moonutada ebatõhusaid struktuure esile tõstes – erainvesteeringuid välja surudes, turujõudu suurendades või vähendades motivatsiooni konkureerida, moonutades tootmis- ja asukohaotsuseid kogu Euroopa Liidus ning suurendades liiga suurte riskide võtmist või muud ebaefektiivset käitumist. Sellised konkurentsimoontused võivad põhjustada turu ebatõhusust.<sup>76</sup>

Eristatakse kahte tüüpi turu ebatõhusust – staatilist ja dünaamilist. Traditsiooniliselt on riigiabi analüüsi puhul tähelepanu all olnud staatiline turu ebatõhusus. Ebatõhusus tekib sellest, et ebaefektiivsetel turuosalistel lastakse „ellu jääda“ ja oma turuosa hoida. Seda tüüpi moonutuse puhul on fookuses mittemajanduslikud „õigluse“ kaalutlused, nagu võrdsete võimaluste hoidmine. Siiski on majanduslikust seisukohast sellise riigiabi andmisega põhjustatud moonutuste mõju suhteliselt tagasihoidlik. Teiselt poolt võib riigiabi kahjustada konkurentsiprotsesside dünaamikat, kuna abi võib kinnistada ebaõnnestunud ärimudelite kasutamist, vähendada stiimulit konkureerida ning tekitada liigsete riskide võtmist julgustades ka moraalset ohtu. Kaudne lubadus tulevikus abi anda võib muuta ettevõtjate käitumist, kuna

---

<sup>73</sup> C. Koenig, Where Is State Aid Law Heading To. – European State Aid Law Quarterly, Issue 4, 2014, lk 612.

<sup>74</sup> P. Lowe, lk 4.

<sup>75</sup> F. De Cecco. The Many Meanings of Competition in EC State Aid Law. – Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 9, 2007, lk 119.

<sup>76</sup> K. Bacon, lk 10.

see kaitseb neid suurte riskide eest. Seega võib tekkida ootus, et teatud ettevõtmised on liiga suured (või poliitiliselt liiga olulised), et ebaõnnestuda. Need mõjud konkurentsile on tõsisemad ja pikemaajalisemad kui vaid võrdsete võimaluste moonutamine.<sup>77</sup>

Siseturg on komisjoni hinnangul Euroopa jaoks parim võimalus jätkusuutliku majanduskasvu loomiseks ning selle võimaldamiseks tuleb reguleerida konkurentsiolekorda ja sealhulgas riigiabi andmist, et tagada siseturu toimimine ilma konkurentsimoontusteta.<sup>78</sup> Viimasel ajal on komisjon oma poliitilistes avaldustes hakanud keskenduma abi mõjule tegutsemise ajenditele, st dünaamiliste moonutuste potentsiaalsele negatiivsele mõjule. See lähenemine on kooskõlas riigiabi majandusliku käsitlusviisiga, mille puhul abi hinnatakse pigem efektiivsuse kui õigluse ja võrdsuse alusel.<sup>79</sup>

ELTL art 107 lg 1 viitab selgesõnaliselt eesmärgile tagada, et riigiabi ei kahjustaks ega ähvardaks kahjustada konkurentsi Euroopa Liidu siseturul. Ausa konkurentsi tagamine tõusis fookusesse, kui siseturg juba toimis. Riigiabiõiguse eesmärgiks on negatiivse välismõju ennetamine. Riigiabi regulatsioon peaks hoidma konkurentsimoontused ära nii ettevõtjate kui ka liikmesriikide vahel ning tagama kogu siseturu konkurentsivõimelisuse võrreldes Euroopa Liidu väliste turgudega. Riigiabi võib konkurentsi moonutada mitmel viisil ning konkurentsimoontused omakorda põhjustavad turu ebatõhusust. Majanduslikult ulatuslikuma mõjuga on dünaamiline turu ebatõhusus, mis kinnistab ebaõnnestunud ärimudelite kasutamist, julgustab ettevõtjaid võtma liigseid riske ning vähendab motivatsiooni konkureerimiseks. Ka Euroopa Komisjon on viimastel aastatel tähelepanu alla võtnud just sellised konkurentsimoontused. Majanduskasvu tagamiseks Euroopa Liidu siseturul tuleb komisjoni hinnangul hoida ära konkurentsimoontused.

### ***1.3.3. Riikliku kulupoliitika suunamine***

Euroopa Liidu Kohus on nõustunud Euroopa Komisjoni tõlgendusega, mille kohaselt võib riigiabi esineda ka muul kujul kui lihtsalt rahalise väljamaksena. Ka WTO tõlgendus on sisuliselt samasugune. See on viimasel paaril aastakümnel tõstnud riigiabi reeglite kui riiklike rahastamispoliitikate metaregulatsiooni tähtsust. Kuivõrd igasugune riigiabi pole keelatud, sõltub see, milline abi on lubatav, eesmärkidest, mida valitsevas õiguskorras saavutada

---

<sup>77</sup> K. Bacon, lk 10.

<sup>78</sup> C. Quigley, lk 38.

<sup>79</sup> K. Bacon, lk 10.

soovitakse. WTO tasandil on teatud abiliikide keelamise eesmärgina üsna kitsalt nähtud püüet tagada, et ühe riigi majanduspoliitika ei kahjustaks teistes riikides tegutsejate huve. Teisisõnu on regulatsiooni eesmärk vältida negatiivset välismõju.<sup>80</sup> Samuti suurendab ühtne reeglite süsteem liikmesriikide jaoks läbipaistvust ja ettenähtavust selles osas, kuidas teised liikmesriigid oma poliitikaid välja töötavad.<sup>81</sup>

Riigiabi andmise kontrollimine riikideülel tasandil teeb võimalikuks jurisdiktsiooniüleste huvidega arvestamise. Euroopa Liidus on riigiabi mõjude ühtlustamine kesksel kohal abi negatiivse välismõju piiramisel. Seda hoolimata sellest, et küsimus, kas kontrolli teostatakse ja kui, siis mil määral ning kui palju otsustusvabadust jääb liikmesriikidele, on EL-i peaaegu föderaalsete struktuuri juures seotud vertikaalse võimude lahususega. Arusaadavalt kaasnevad sellise vertikaalse pädevuse jagamisega konfliktid – eriti kui mõju on nii kaugeleulatav, nagu see riigiabi puhul on. Selles mõttes erineb Euroopa Liidu regulatsioon WTO omast, mis põhineb pigem horisontaalsetel suhetel (kuid millest ei puudu samuti konfliktid). Euroopa Liidus on liikmesriikide teostatava riigiabi järelvalve sihiks üldiste poliitika eesmärkide saavutamine, mis ei hõlma ainult piiranguteta siseturu loomist.<sup>82</sup>

Aja jooksul on riigiabi analüüsimine lähtudes mõjust kaubandusele muutunud vähem oluliseks, kuna riigiabi poliitika fookus on siseturu kaalutlustelt liikunud eelarvedistsipliini küsimustele. Sellest annab tunnistust ka 2012. aasta riigiabi ajakohastamise kava<sup>83</sup>, kus eelarveküsimused on kesksel kohal. Tasakaalustatuse test on riigiabi majandusliku käsitlusviisi keskmeks ning keskendub riigi sekkumise majanduslikule efektiivsusele, jättes seejuures kõrvale nõude, et riigiabi peaks lugema siseturuga kokkusobimatuks vaid siis, kui sel on negatiivne mõju kaubandusele. Sellega on komisjoni roll riigiabi kontrollimises muutunud – komisjon ei ole enam n-ö Euroopa Liidu sisene WTO, vaid komisjon teostab finantskontrolli koos erivastutusega subsideerimise eest. See on kooskõlas nii 2005. aasta riigiabi tegevuskava kui ka 2012. aasta riigiabi ajakohastamise kavaga. Siiski on juhitud tähelepanu, et tegemist on potentsiaalse sissetungiga liikmesriikide fiskaal- ja kulupoliitikasse. Seega tõusetub küsimus, kas komisjon peaks olema finantskontrolöri rollis või peaksid liikmesriigid ise oma valijaskonna ees sellise avalike ressursside raiskava kasutamise eest vastutama, millel puudub

---

<sup>80</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 5.

<sup>81</sup> P. Nicolaidis., S. Bilal, lk 100–101.

<sup>82</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 5–6.

<sup>83</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine – Brüssel, 08.05.2012 KOM(2012) 209 lõplik.

selge kahjulik mõju liikmesriikidevahelisele kaubavahetusele. Üheks argumendiks komisjoni rolli poolt on, et liikmesriikide jaoks on poliitiliselt keeruline abi andmisest keelduda ning seega on komisjoni sekkumine tervitatav. See võib olla põhjenduseks, miks riigid on nõustunud komisjoni järelvalvega ka abi puhul, mis ei kujuta endast kas üldse mingit ohtu siseturule või kui, siis vaid minimaalset.<sup>84</sup>

Riigiabi reeglite väljatöötamisel (nt üldise grupierandi määruse puhul) lähtutakse samuti sellest, et suunata liikmesriike andma sellist abi, mis aitab kaasa Euroopa Liidu ühistele strateegilistele eesmärkidele, nt väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE-dele) rahastuse saamise lihtsustamine, keskkonnakaitse edendamine ja innovatsiooni toetamine.<sup>85</sup> Euroopa kasvupotentsiaali aitab suurendada avaliku sektori kulutuste parem suunamine. Avaliku sektori kulutused peaksid seega olema efektiivsemad, suunatud kasvu soodustavatele poliitikatele, mis täidavad Euroopa ühiseid eesmärke. Seejuures aitab riigiabi kontroll kujundada efektiivsemaid kasvu soodustavaid poliitikaid ja piirata konkurentsimoonusi. Komisjoni sõnul soodustab see ka Euroopa 2020. strateegia<sup>86</sup> rakendamist ja eelarve konsolideerimist, mis põhineb nappide avalike vahendite paremal kasutamisel. Riiklike vahendite kvaliteetsele ja tõhusale kasutamisele rõhku pannes aitab riigiabi kontroll tugevdada eelarvedistsipliini ja riigi rahanduse kvaliteeti, ühendades sihtotstarbeliste riiklike kultuste rolli majanduskasvu tagamisel vajadusega tagada kontroll eelarvete üle.<sup>87</sup>

Nagu ka varem välja toodud, on riigiabi regulatsiooni üheks eesmärgiks negatiivse välismõju vältimine. Riigiabi poliitika on tihedalt seotud eelarveküsimustega. Riigiabi reformide käigus on rõhutatud riigiabi majandusliku efektiivsuse tähtsust. Reeglite väljatöötamisel on üheks eesmärgiks suunata riike andma abi, mis vastab Euroopa Liidu ühistele huvidele. Samuti on kogu Euroopa Liidus majanduskasvu suurendamisel oluline avaliku sektori kulutuste parem suunamine ja efektiivsemate poliitikate kujundamine, millele aitab samuti kaasa riigiabi kontroll. Läbi selle toimub ka riiklike kulupoliitikate kontrollimine ja eelarvedistsipliini tugevdamine.

---

<sup>84</sup> K. Bacon, lk 11.

<sup>85</sup> K. Deiberova, H. Nyssens. The New General Block Exemption Regulation (GBER): What Changed – European State Aid Law Quarterly, Issue 1, 2009, lk 27.

<sup>86</sup> Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. – Brüssel, 03.03.2010 KOM(2010) 2020 lõplik.

<sup>87</sup> C. Quigley, lk 38.

### **1.3.4. Majandusliku efektiivsuse ja tõhususe tagamine**

2005. aasta riigiabi tegevuskavas tunnistati, et riigiabi reeglid on keerulised ja vähe läbipaistvad. Komisjon leidis, et riigiabipoliitikat tuleks ühtlustada ja pöörata enim tähelepanu neile abiliikidele, mis kõige enam konkurentsi moonutavad. Samal ajal võeti sihiks ka läbipaistvuse ning prognoositavuse suurendamine, muuhulgas loodeti sellega vähendada õiguslikku ebakindlust ning halduskoormust nii komisjoni kui ka liikmesriikide tasandil. Selle elluviimiseks võeti eesmärgiks riigiabi reformi läbiviimine, mille põhialusteks olid vähem ja paremini suunatud riigiabi; majanduslikum lähenemisviis; tõhusamad menetlused, parem jõustamine, suurem prognoositavus ja läbipaistvus ning jagatud vastutus komisjoni ja liikmesriikide vahel.<sup>88</sup> Lühidalt kokku võttes oli komisjoni eesmärgiks kujundada riigiabi süsteem ümber lähtuvalt kahest põhimõttest – tõhususest ja õiglusest – ning tutvustada seejuures läbimõeldumat majanduslikku lähenemist.<sup>89</sup>

Tegevuskavas toodi välja, et riigiabi tuleks kasutada vaid juhul, kui see on seatud eesmärgi saavutamiseks kohane, loob õigeid stiimuleid, on proportsionaalne ning moonutab konkurentsi vähimal võimalikul määral. Sellest tulenevalt leidis komisjon, et riigiabi hindamine seisneb eelkõige tasakaalu leidmises abi konkurentsi kahjustava mõju ja positiivse mõju vahel ühishuvidele.<sup>90</sup>

2012. aasta teatises riigiabi ajakohastamise kohta viitas komisjon „Euroopa 2020“ kasvustrateegiale<sup>91</sup>, mille järgi komisjoni poliitika on suunatud Euroopa majanduse arukaks, jätkusuutlikuks ja kasvavaks muutmisele. Selle jaoks on komisjoni hinnangul olulisim vahend siseturg. Toimiva, piirideta ja integreeritud siseturu tugevdamisel mängib konkurentsipoliitika osana olulist rolli ka riigiabi kontroll. Paremini suunatud ja rangem riigiabi kontroll aitaks kaasa majanduskasvu edendava poliitika kujundamisele ja võiks vähendada konkurentsipiiranguid.<sup>92</sup>

Ka möönis komisjon, et eeskirjad ja menetlusraamistik on jätkuvalt keerukad ning riigiabi kontrollis esineb seetõttu probleeme. Samuti nähti vajadust riigiabi kontrolli kaasajastamise

---

<sup>88</sup> Komisjoni esitatud konsultatiivdokument. Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009, lk 5.

<sup>89</sup> D. Hildebrand, A. Schweinsberg, lk 451.

<sup>90</sup> Komisjoni esitatud konsultatiivdokument. Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009, lk 4.

<sup>91</sup> Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia.

<sup>92</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine, lk 2–3.

käigus tõsta komisjoni tehtava järelvalve kvaliteeti. Seega seadis komisjon riigiabi kontrolli ajakohastamisele kolm eesmärki: jätkusuutliku, aruka ja kaasava majanduskasvu edendamine konkurentsivõimelisel siseturul, komisjoni eelkontrolli keskendamine siseturule suurima mõjuga juhtumitele ja liikmesriikide koostöö tugevdamine riigiabi reeglite jõustamisel ning reeglite ühtlustamine ja kiirema otsustamise võimaldamine.<sup>93</sup>

Riigiabi kontrolli kaasajastamise käigus püütakse edendada „head abi“, mis toetab majanduskasvu ja on kooskõlas „Euroopa 2020“ strateegiaga<sup>94</sup>, eristades seda „halvast abist“, mis moonutab konkurentsi ja killustab siseturgu. Reformi käigus on teavitamiskohustusest vabastatud uusi abikategooriaid, asendades teavitamiskohustuse paremate kaitsemeetmete ja liikmesriikide suurema vastutusega. Reeglite ühtlustamine hõlmab riigiabi ühistele põhimõtetele tuginevaid määrusi, suuniseid ja teatise.<sup>95</sup>

Ajal, mil üha enam traditsiooniliselt mittemajanduslikke riigi tegevusi avaneb turumehhanismidele ja turuosalistele ning riigiabi kontroll on oma esialgsest siseturu nišist liikunud laiematele tõhususe ja fiskaaldistsipliini põhimõtetele, on riigiabi kontrollil potentsiaali muutuda oluliselt suurema mõjuga tööriistaks. Komisjoni praeguse lähenemise tugisammasteks on „hea abi“ „halvast abist“ eristamise kiirem ja efektiivsem protsess ning majanduslik lähenemine, mis kaalub ühelt poolt riigi sekkumise kasu majandusele ja teiselt poolt potentsiaalset mõju turustiimulitele. Kuigi tõhususepõhine lähenemine on majanduslikust vaatenurgast mõistlik, on see ELTL artiklite 107 ja 108 esialgsest eesmärgist üsna kaugel ning debatt selle üle, mis ulatuses komisjon peaks riigiabi reegleid liikmesriikide fiskaal- ja eelarveotsustesse sekkumiseks kasutama, jätkub.<sup>96</sup>

Riigiabi reformide käigus on kesksele kohale tõusnud majanduslik lähenemisviis riigiabile ning tõhususe ja õigluse põhimõtted. Kogu Euroopa Komisjoni poliitika eesmärk on Euroopa majanduse muutmine jätkusuutlikuks ja kasvavaks. Selles näeb komisjon kõige olulisema vahendina siseturgu, mille tugevdamisel on omakorda oluline roll konkurentsimoонutuste ärahoidmisel ja riigiabi kontrollil. Riigiabi hindamisel pidas komisjon oluliseks tasakaalu

---

<sup>93</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine, lk 2–3.

<sup>94</sup> Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia.

<sup>95</sup> L. Flynn, N. Pesaresi. Main Developments in State Aid Control in 2014: A Focus on the State Aid Modernization Package and the Evolution of the Jurisprudence. – Competition Law & Policy Debate, Vol. 1, Issue 2, May 2015, lk 4–5.

<sup>96</sup> K. Bacon, lk 11–12.

leidmist abi konkurentsi kahjustava mõju ja positiivse mõju vahel, mida abi avaldab Euroopa Liidu ühishuvidele. Majanduslike eesmärkide kõrval pidas komisjon oluliseks riigiabi reeglite lihtsustamist.

Seega kokkuvõtvalt on riigiabi andmine Euroopa Liidus lubatud ETL artiklis 107 sätestatud eesmärkide saavutamiseks. Euroopa Liidu ühtse riigiabi regulatsiooni kehtestamisel oli peamiseks sihiks siseturu loomine, kuid seda eesmärki täiendavad konkurentsimoontuste ärahoidmine, riiklike kulupoliitikate suunamine ning suurema majandusliku efektiivsuse tagamine. Ühtne riigiabi reeglistik võimaldab hoida toimimas Euroopa Liidu siseturgu, piirata konkurentsimoontusi ja suunata riiklike kulupoliitikate kujundamist. Riigiabi reformide käigus on fookusesse tõusnud riigiabi majandusliku efektiivsuse tõstmine ja seeläbi kogu Euroopa majanduse kasvu edendamine.



## 2. ERGUTAVA MÕJU KRITEERIUMI ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Erandina üldreeglit, mis keelab riigiabi andmise, on ELTL art 107 lg-s 2 toodud abiliigid, mis sobivad siseturuga kokku. Need on üksiktarbijatele antav sotsiaalabi (kui seda andes ei diskrimineerita asjassepuutuvaid tooteid päritolu põhjal), loodusõnnetuste ja erakorraliste sündmuste tekitatud kahju korvamiseks antav abi ning Saksamaa jagamisest kahjustatud teatud Saksamaa Liitvabariigi piirkondadele majandusele antav abi.

ELTL art 107 lg 3 sätestab abiliigid, mida võib teatud tingimustel siseturuga kokkusobivaks pidada. Need abimeetmed on järgnevad:

- 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.

Eelnimetatud abimeetmete puhul tuleb enne abi andmist hinnata nende siseturuga kokkusobivust. Abisüsteemide hindamine on ELTL art 108 lg 1 järgi komisjoni ülesanne koostöös liikmesriikidega. Selles hindamisprotsessis tuleb muu hulgas kaaluda, kas abil on ergutav mõju.

Üldjuhul tuleb Euroopa Komisjoni igasuguse riigiabi andmisest ELTL art 108 lg 3 kohaselt eelnevalt teavitada ning juhul kui komisjon arvab, et abi ei sobi siseturuga kokku, algatatakse abi sobivuse hindamiseks menetlus. Liikmesriik ei tohi kuni menetluses lõpliku otsuse tegemiseni kavandatud meetmeid rakendada. ELTL-is sätestatud teatamiskohustus on riigiabi valdkonna kontrollisüsteemi üks olulisemaid elemente. Eelnimetatud põhimõtteid – igast meetmest, millega riik kavatses kehtestada või muuta riigiabi, tuleb teavitada ning meedet ei

tohi rakendada kuni komisjoni lõpliku otsuseni, on Euroopa Kohus oma praktikas korduvalt kinnitanud.<sup>97</sup>

## **2.1. Ergutava mõju kriteeriumi ajalooline taust**

### **2.1.1. Ergutava mõju kriteeriumi teke**

Kuni 1990. aastate teise pooleni toimus riigiabi hindamine ainult komisjoni otsuste ja kohtupraktika pinnalt.<sup>98</sup> Ergutava mõju kriteerium osana riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisest sai samuti alguse Euroopa Kohtu praktikast.

Euroopa Kohus hindas *Philip Morris* lahendis riigiabi lubatavust ELTL art 107 lg 3 (siis Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 92 lg 3) põhjal, st abi siseturuga kokkusobivust. Hageja hinnangul ei võinuks Euroopa Komisjon kehtestada üldist põhimõtet, et abi, mis liikmesriik ettevõtjale annab, langeb ELTL art 107 lg-s 3 sätestatud erandite alla ainult juhul, kui komisjon saab kindlaks teha, et abi aitab kaasa ühele erandites täpsustatud eesmärkidest, mida abisaaja tavalistes turutingimustes oma tegevusega ei saavutaks. Kohus leidis, et see seisukoht ei ole õige. Ühelt poolt jätab hageja selline tõlgendus tähelepanuta, et erinevalt ELTL art 107 lg-st 2 annab lg 3 komisjonile kaalutusõiguse. Teisalt lubaks selline tõlgendus liikmesriikidel teha makseid, mis parandaksid abisaaja finantsolukorda, kuigi abi pole vajalik ELTL art 107 lg-s 3 sätestatud eesmärkide saavutamiseks.<sup>99</sup>

Kohtu hinnangul tuleb komisjonil kaalutusõiguse rakendamisel hinnata abi majanduslikke ja sotsiaalseid mõjusid kogu ühenduse kontekstis. Selle põhjal komisjon leidiski, et abi ei vasta ühistele huvidele ning ei ole võrreldav abiga, mis on mõeldud parandama tõsist häiret liikmesriigi majanduses. Samuti nõustus kohus komisjoniga, et kuivõrd turutingimused tööstusharus toetasid normaalset arengut ning ei vajanud riigi sekkumist, ei saaks abi olla arengut edendav. Kohus jäi riigiabi keelamise osas komisjoniga samale seisukohale ning ei rahuldanud hagi.<sup>100</sup>

Seega tõi Euroopa Kohus välja, et riigiabi andmine on lubatud ainult siis, kui see paneb abisaaja tegema midagi, mida ta tavalistes turutingimustes ei oleks teinud. Seeläbi saab suunata

---

<sup>97</sup> EKo C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus*, p 56 ja EKo C-493/14 *Dilly's Wellnesshotel vs Finanzamt Linz*, p 31 ja 32.

<sup>98</sup> J. J. Piernas Lopez. *The Concept of State Aid Under EU Law. From internal market to competition and beyond*. Oxford: Oxford University Press 2015, lk 59.

<sup>99</sup> EKo C-730/79 *Philip Morris vs komisjon*, p 16–17.

<sup>100</sup> EKo C-730/79 *Philip Morris vs komisjon*, p 24–27.

ettevõtjaid oma tegevust muutma nii, et nad hõlbustaksid teatud ühishuvile vastavate eesmärkide saavutamist.<sup>101</sup> Sellega pani Euroopa Kohus aluse ergutava mõju kriteeriumi hindamisele riigiabi andmisel.

Esimest korda kodifitseeriti Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu senine praktika 1999. aasta menetlusmääruses<sup>102</sup>. Määruse art 1 p-d b ja v kohaselt võis meetme lugeda riigiabiks siseturu arenemise tõttu. See annab tunnistust abi õigusliku kontseptsiooni arengust ja ajas muutumisest.<sup>103</sup>

Riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamise kriteeriumid on alguse saanud ja pikalt arenenud Euroopa Komisjoni otsustes ja kohtupraktikas. Ergutava mõju kriteerium on samamoodi kujunenud Euroopa Kohtu praktikas. *Philip Morris* lahendis<sup>104</sup> tõi kohus välja, et riigiabi on lubatav vaid juhul, kui see stimuleerib ettevõtjat tegema midagi, mida ta turutingimustes ei teeks. Seega sisuliselt asus kohus seisukohale, et abil peab olema ergutav mõju.

### **2.1.2. Riigiabi reformid ja tasakaalustatuse test**

Euroopa Komisjon on riigiabi vajalikkust kaalunud alati ka abi otse ELTL art 107 lg 3 alusel hinnates, st abi puhul, mis jääb välja grupierandi määruste ja suuniste kohaldamisalast. Seda lähenemist süstematiseeriti nn tasakaalustatuse testiga (ingl k *balancing test*), mida tutvustati 2005. aasta riigiabi tegevuskava raames.<sup>105</sup> Komisjon tõi seejuures välja, et tegevuskavas esitatud põhimõtted peaksid kohalduma kõigile majandusharudele, hoolimata sellest, et kõigi suuniste reforme tegevuskavas ei käsitletud.<sup>106</sup>

Ka enne 2005. aasta reformi oli komisjoni välja andnud riigiabi puudutavaid suunised, kuid nende lähenemine abi sobivusele oli formaalsem<sup>107</sup>. Seega enne 2005. aasta riigiabi

---

<sup>101</sup> P. Nicolaidis. Incentive Effect: Is State Aid Necessary when Investment Is Unnecessary? – European State Aid Law Quarterly, Issue 2, 2008, lk 230.

<sup>102</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999, 22. märts 1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks. – EÜT L 83, 27.3.1999, lk 1–9 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 8 kd 1 lk 339–347).

<sup>103</sup> J. J. Piernas Lopez, lk 59.

<sup>104</sup> EKo C-730/79 *Philip Morris vs komisjon*.

<sup>105</sup> P. Nicolaidis. Incentive Effect: Is State Aid Necessary when Investment Is Unnecessary?, lk 230.

<sup>106</sup> Komisjoni esitatud konsultatiivdokument. Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009, lk 4.

<sup>107</sup> Vt Information from the Commission – Community framework for state aid for research and development. – EÜT C 45, 17.02.1996, lk 5–16.

tegevuskava vastuvõtmist kontrollis Euroopa Komisjon riigiabi ergutavat mõju pigem formaalselt. Mitmete enne tegevuskava vastu võetud juhiste kohaselt oli ainsaks ergutava mõju hindamise kriteeriumiks, et abitaotlus tuli esitada enne projektiga alustamist. Kui abitaotlus oli esitatud õigeaegselt, eeldati, et abil on ergutav mõju. 2005. aasta tegevuskava viis ergutava mõju sisulise kontrollimiseni – vastupidise stsenaariumi analüüsi põhjal tuli näidata, et projekti ei oleks ilma riigiabita teostatud.<sup>108</sup>

Sisuline ergutava mõju kriteeriumi hindamise test lisati mitmetesse suunistesse ning samuti ka 2008. aastal vastu võetud grupierandi üldmäärusesse seoses suurettevõtjatele antava abiga. Ergutava mõju kriteerium on olnud vahendiks, mida komisjon saab kasutada, et tagada ainult sellise riigiabi andmine, mis viib ühiste huvidega kooskõlas oleva muutuseni abisaaja käitumises.<sup>109</sup>

Euroopa Komisjoni 2012. aasta teatise riigiabi ajakohastamise kohta on rõhutatud ergutava mõju kriteeriumi tähtsust riigiabi andmisel. Teatise järgi peaks ajakohastatud riigiabi kontroll hõlbustama abi haldamist, millel on ühishuvidele vastav eesmärk, mis on hästi kavandatud ja suunatud turutõrgete kõrvaldamisele ning minimaalselt konkurentsi moonutav („hea abi“). See peaks tagama, et riigiabi elavdab innovatsiooni, keskkonnasäästlikke tehnoloogiaid, inimkapitali arendamist, väldib keskkonnakahju ja lõppkokkuvõttes edendab majanduskasvu, tööhõivet ja Euroopa Liidu konkurentsivõimet.<sup>110</sup>

Abi soodustab majanduskasvu enim, kui see on suunatud turutõrgete kõrvaldamisele ja seega mitte ei asenda erasektori kulutusi, vaid täiendab neid. Riigiabi aitab soovitud riikliku poliitika eesmärke saavutada vaid siis, kui sel on ergutav mõju, st see suunab abisaaja tegema midagi, mida ta ilma abita ei oleks teinud.<sup>111</sup> Seega selle idee juures on keskne, et (1) abi peaks olema suunatud turutõrgetele; (2) abil peaks olema ergutav mõju; ning (3) konkurentsi moonutav mõju oleks minimaalne.<sup>112</sup> Riigiabi kontrollimine on riiklike kulutuste tõhususe ja tulemuslikkuse parandamiseks oluline. Juhul kui riigiabi ei ole suunatud turutõrgete kõrvaldamisele ja sellel ei

---

<sup>108</sup> V. Verouden. EU State Aid Control: The Quest for Effectiveness – European State Aid Law Quarterly, Issue 4, 2015, lk 460–461.

<sup>109</sup> V. Verouden, lk 461.

<sup>110</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine, lk 4.

<sup>111</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine, lk 4.

<sup>112</sup> C. Quigley, lk 41.

ole ergutavat mõju, ei ole see mitte üksnes riigi vahendite raiskamine, vaid pärsib siseturul konkurentsitingimusi halvendades ka majanduskasvu.<sup>113</sup>

Komisjon seadis eesmärgiks erinevate riigiabi meetmete puhul kooskõolisema ja järjepidevama lähenemise loomise.<sup>114</sup> Komisjoni teatises toodud ettepanekud majanduskasvu toetavaks riigiabi kontrolli ajakohastamiseks hõlmasid üldiste põhimõtete määratlemist, mida komisjon abimeetmete kokkusobivuse hindamisel täpsustab. Seatud eesmärgiks oli põhimõtetes täpsustada, kuidas komisjon hindab tegureid, mida seni ei käsitletud kõigi suuniste ja raamistike puhul ühtselt. Need põhimõtted peaks käsitlema lisaks turutõrgete määratlemisele ja hindamisele ning abi üldisele mõjule ka riigiabi ergutavat ja pärssivat mõju. Samuti võttis komisjon eesmärgiks riigiabi suuniste läbivaatamise ja lihtsustamise, et need paremini üldiste põhimõtetega kooskõlla viia. Läbivaatamisel plaaniti lähtuda siseturu tugevdamise ja riiklike kulutuste tulemuslikkuse suurendamise (riigiabiga tõelise lisaväärtuse loomise) eesmärkidest. Selles kontekstis mängivad komisjoni hinnangul kõrvaldamist vajavate turuhäirete selgem määratlemine ja abi ergutava mõju põhjalikum uurimine olulist rolli raha tulusamal kasutamisel ja moonutuste vältimisel.<sup>115</sup>

Ka mitmetes suunistes omistati 2012. aasta riigiabi ajakohastamise kava vastuvõtmise järel ergutavale mõjule suurem tähtsus riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel. Nende juhiste hulka kuuluvad näiteks regionaalabi suunised aastateks 2014–2020<sup>116</sup>, teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik<sup>117</sup> ja energia ja keskkonnaabi suunised<sup>118, 119</sup>.

Selleks, et abi sobivuse hindamist efektiivsemaks muuta, pakkus komisjon välja ka menetlusmääruse muutmise seoses kaebuste lahendamise ja turu teabevahendite

---

<sup>113</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine, lk 4.

<sup>114</sup> C. Quigley, lk 41.

<sup>115</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine, p 18.

<sup>116</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020 EMPs kohaldatav tekst. – ELT C 209, 23.07.2013, lk 1–45.

<sup>117</sup> Komisjoni teatis – Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik. – ELT C 198, 27.06.2014, lk 1–29.

<sup>118</sup> Komisjoni teatis – Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020. – ELT C 200, 28.06.2014, lk 1–55.

<sup>119</sup> V. Verouden, lk 463.

kasutamise<sup>120</sup> Senise menetlusmääruse kohaselt sõltus komisjon liikmesriigi esitatud informatsioonist, mis võis aga pikendada info saamiseks kuluvat aega ning tähendada lisakoormust liikmesriigi asutustele.<sup>121</sup>

Protseduuri lihtsustamiseks ja läbipaistvamaks muutmiseks kodifitseeriti reformi käigus Euroopa Kohtu praktika, mille järgi komisjon võib küsida teavet ka teistelt turuosalistelt.<sup>122</sup> 2015. aasta menetlusmääruse artikkel 7 kehtestas komisjonile võimaluse küsida pärast ametliku uurimismenetluse algatamist kogu vajalikku turuteavet, mis võimaldab komisjonil asjaomase meetme hindamise lõpule viia, ka igalt teiselt liikmesriigilt, ettevõtjalt või ettevõtjate ühenduselt. Määruse preambula punkti 11 kohaselt tuleb komisjonil seejuures siiski nõuetekohaselt arvestada proportsionaalsuse põhimõttega ning seda eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate puhul. Samuti tuleb järgida teisi artiklis 7 sätestatud piiranguid.<sup>123</sup> Seega tuleb silmas pidada, et kuigi teistelt turuosalistelt saab teavet küsida, ei ole turuteabe küsimine teistelt liikmesriikidelt ning turuosalistelt alati võimalik, vaid sellele rakenduvad teatavad piirangud.

Komisjoni plaani kohaselt kasutatakse turu teabevahendeid peamiselt individuaalsete keeruliste juhtumite süvahindamisel, et lahendada erinevaid abi kvalifitseerimise või selle sobivuse probleeme. Turu teabevahendeid saab kasutada näiteks tavapärase turukäitumise hindamiseks (nt riigiabi elemendi hindamisel garantiide või laenude puhul) ja turutõrgete ja/või ergutava mõju võrdlusanalüüsis. Küsitav turuteave hõlmaks peamiselt faktilisi turuandmeid (nagu turu suurus, turuosad, impordi osakaal jne) ja ettevõtja andmeid (nagu kulustruktuur, kasumid, omanikud ja juhtimine, osalused teistes ettevõtjates jne) ning faktidel põhinevat turu toimimise analüüsi (turule sisenemise tõkked, turuletuleku kulu, regulatiivsed tõkked, turu kasvu perspektiivid jne), abi tõenäoline mõju abisaajale ja kavandatud parandusmeetmete või kompensatsioonimeetmete hinnang.<sup>124</sup>

Loodetakse, et komisjoni tegevusele kehtestatud uued informatsiooni kogumise reeglid aitavad tagada, et komisjon võtab vastu mõistlikke ning põhjendatud otsuseid. See omakorda peaks

---

<sup>120</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine, p 23.

<sup>121</sup> C. Quigley, lk 50.

<sup>122</sup> C. Quigley, lk 51.

<sup>123</sup> Nõukogu määrus (EL) 2015/1589, 13. juuli 2015, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 248, 24.9.2015, lk 9–29.

<sup>124</sup> C. Quigley, lk 50–52.

suurendama õiguskindlust liikmesriikide ning ettevõtjate jaoks, kuid samal ajal muutma riigiabipoliitika efektiivsemaks ning läbipaistvamaks.<sup>125</sup>

Seega komisjoni volitusi riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel on riigiabi reformi käigus märgatavalt laiendatud. Seda peamiselt seetõttu, et oleks võimalik abi sobivust süvitsi hinnata ning tagada, et abi, mida antakse, tõepoolest vastab riigiabi üldistele eesmärkidele.

2012. aasta riigiabi ajakohastamise programm oli 2005. aasta tegevuskava jätkuks. Riigiabi tegevuskava, mis pakkus reformikava aastateks 2005-2009, kehtestati Lissaboni tegevuskava kontekstis. See lähtus eeldusest, et riigiabi reeglid ei hõlbusta innovatsiooni toetavate meetmete kujundamist ja kohaldamist ning eesmärgiks oli vastata kriitikale, et riigiabi andmisel ei toimu piisavat majanduslikku analüüsi. Samal ajal andis tunda Euroopa Liidu laienemine ning kerkis vajadus vähendada bürokraatiat tüüpiliste abiskeemide puhul, mis kulmineerus grupierandi üldmääruse vastuvõtmisega 2008. aastal.<sup>126</sup>

Euroopa Komisjon on riigiabi vajalikkust alati hinnanud, kuid 2005. aasta riigiabi reformikavas<sup>127</sup> süstematiseeriti seda lähenemist tasakaalustatuse testiga, mis hõlmas ka ergutava mõju sisulist hindamist läbi vastupidise stsenaariumi analüüsi. Ergutava mõju sisulise hindamise nõuded lisati seejärel ka mitmetesse suunistesse. Ergutava mõju hindamise tähtsust rõhutas ka 2012. aasta riigiabi ajakohastamise kava<sup>128</sup>, mille järgi on riigiabi kontrolli eesmärgiks tagada nn „hea abi“ andmine, mis mh soodustab majanduskasvu, on suunatud turutõrgete kõrvaldamisele ja konkurentsile avaldatava mõju minimeerimisele. Reformikava hõlmas ka üldiste põhimõtete määratlemist, millest lähtuti ühtse lähenemise loomisel, suuniste läbivaatamisel ja lihtsustamisel. Ergutaval mõjul on seejuures konkurentsimoonutuste vältimisel ja efektiivsel vahendite kasutamisel oluline osa. See kajastub ka mitmetes praegu kehtivates suunistes. Samal ajal laiendati ka komisjoni võimalusi abi tegeliku siseturuga sobivuse hindamisel. Komisjonile loodi võimalus uurimismenetluse raames kõigilt turuosalistelt turuteavet küsida, mis peaks soodustama põhjendatud otsuste tegemist ning tagama, et abi tõesti vastab sellele sätestatud kriteeriumitele.

---

<sup>125</sup> C. Quigley, lk 53.

<sup>126</sup> F. Wislade. To What Effect? The Overhaul of the Regional Aid Guidelines – The Demise of Competition Effects and Rise of Incentive Effect – European State Aid Law Quarterly, Issue 4, 2013, lk 659.

<sup>127</sup> Komisjoni esitatud konsultatiivdokument. Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009.

<sup>128</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine.

### 2.1.3. Grupierandi määruse kujunemine

ELTL 108 lg 3 alusel peaks komisjoni igasugusest riigiabist informeerima, aga lg 4 annab võimaluse, et võib vastu võtta määrusi, mis vabastavad teavitamiskohustusest juhul, kui ELTL 109 järgi on nõukogu selle kindlaks määranud.

ELTL art 109 (endise EÜ asutamislepingu artikkel 89) annab Euroopa Liidu Nõukogule õiguse Euroopa Komisjoni ettepanekul anda määrusi ELTL artiklite 107 ja 108 kohaldamiseks (endise EÜ asutamislepingu artiklid 87 ja 88). Artikli 109 alusel võeti 1998. aastal vastu nn võimaldamismäärus<sup>129</sup>, mis võimaldas komisjonil võtta vastu grupierandi määrusi. Grupierandi määrustega vabastati teatud horisontaalse abi kategooriad ELTL art 108 lg-s 3 sätestatud teavitamiskohustusest ning kuulutati need siseturuga kokkusobivaks.<sup>130</sup>

Esialgse võimaldamismääruse kohaselt sai komisjon kehtestada grupierandeid järgmistele abiliikidele: abi väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE-dele), uurimis- ja arendustegevusele, keskkonnakaitsele, tööhõivele ja koolitusele ning regionaalabile (määruse nr 994/1998 art 1 lg 1).<sup>131</sup> Valdkonnad valiti selle põhjal, milles komisjonil oli praktikas piisavalt kogemusi, et tuvastada tingimused, mille täitmisel abi andmine on siseturuga kooskõlas.<sup>132</sup> Selle eesmärk oli jätta komisjonile võimalus keskenduda abimeetmetele, millega potentsiaalselt kaasnevad kõige suuremad konkurentsimoonutused.<sup>133</sup> Esimesed grupierandi määrused võeti vastu eraldi määrustena.<sup>134</sup>

Grupierandi määruste vastuvõtmine tähendas, et riigiabi andmisest ei pidanud eelnevalt teavitama ning ei olnud vaja komisjoni heakskiitu, kui antav abi vastas kehtestatud tingimustele. Samuti sai komisjon võimaldamismääruse kohaselt võtta vastu vähese tähtsusega (*de minimis*) abi puudutavad grupierandid. Seega kui samale ettevõtjale teatud perioodil antud

---

<sup>129</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 994/98, 7. mai 1998, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 92 ja 93 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes. – EÜT L 142, 14.05.1998, lk 1–4 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 8, kd 1, lk 312–315).

<sup>130</sup> K. Bacon, lk 103.

<sup>131</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 994/98, 7. mai 1998, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 92 ja 93 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes.

<sup>132</sup> K. Bacon, lk 156.

<sup>133</sup> C. Quigley, lk 37.

<sup>134</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 324.



abi ei ületanud teatavat kindlaksmääratud summat, ei loetud seda keelatud riigiabiks ELTL art 107 lg 1 mõttes ja sellise abiga ei kaasnenud teavitamiskohustust.<sup>135</sup>

2008. aastal võeti vastu esimene üldine grupierandi määrus<sup>136</sup> ja tühistati eelnevad määrused. Üldise grupierandi määrusega vabastati teavitamiskohustusest seitse riigiabi liiki. Kehtestati üldised nõuded ning erinõuded regionaalabi, VKE-de, riskikapitali vormis antava abi, teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni, keskkonnakaitsele antava abi, naisettevõtjatele ettevõtete asutamiseks antava abi, ebasoodsas olukorras olevate või puudega töötajate värbamiseks ja tööhõiveks antava abi ning koolitusabi jaoks (määruse nr 800/2008 art 1 lg 1).

2012. aastal tutvustas Euroopa Komisjon oma riigiabi ajakohastamise programmis<sup>137</sup> kavatsust vabastada teavitamiskohustusest veel abimeetmete kategooriaid, et oma otsustes keskenduda juhtumitele, millel on siseturule suurim mõju. Nõukogu kiitis komisjoni ettepaneku heaks ning võimaldamismäärusesse lisati täiendavad abiliigid – innovatsioonile, kultuurile, loodusõnnetuse tagajärjel tekkinud kahjude hüvitamisele, spordile, teatud lairibataristu võrkudele, muule taristule, äärealade elanikele transpordile, põllumajandusele, metsandusele ja kalandusele suunatud abi.<sup>138</sup> Praegu kehtib 2015. aastal vastu võetud võimaldamismäärus, mille jõustumisega lisandus veel abiliike, mille komisjon võib teavitamiskohustusest vabastada. Selliste abiliikide hulka kuulub näiteks abi teatud toidusektori toodete edendamisele.<sup>139</sup>

Lisaks üldisele grupierandi määrusele on Euroopa Komisjon vastu võtnud eraldi grupierandi määrused põllumajandus- ja kalandussektori jaoks ja neile sektoritele kohalduvad vähese tähtsusega abi käsitlevad määrused<sup>140</sup>. Samuti on kehtivas õiguses üldine vähese tähtsusega abi

---

<sup>135</sup> K. Bacon, lk 103.

<sup>136</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 800/2008, 6. august 2008, EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 214, 09.08.2008, lk 3–47.

<sup>137</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine.

<sup>138</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 324-325.

<sup>139</sup> Nõukogu määrus (EL) 2015/1588, 13. juuli 2015, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 248, 24.09.2015, lk 1–8.

<sup>140</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 1388/2014, 16. detsember 2014, millega tunnistatakse teatavat liiki abi kalandus- ja vesiviljelustoodete tootmise, töötlemise ja turustamisega tegelevatele ettevõtjatele Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamisel siseturuga kokkusobivaks. – ELT L 369, 24.12.2014, lk 37–63, Komisjoni määrus (EL) nr 1408/2013, 18. detsember 2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes põllumajandussektoris. – ELT L 352, 24.12.2013, lk 9–17, Komisjoni määrus (EL) nr 702/2014, 25. juuni 2014, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi põllumajandus- ja metsandussektoris ja maapiirkondades tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks. – ELT L 193, 1.7.2014, lk 1–75 ja Komisjoni määrus (EL) nr 717/2014,

(*de minimis*) käsitlev grupierandi määrus<sup>141</sup> ja üldist majandushuvi pakkuvate teenuste grupierandi määrus<sup>142</sup>.

Grupierandite kontseptsioon võeti riigiabis kasutusele kartellidevastast võitlust puudutavate konkurentsioiguse reeglite eeskujul. Grupierandi regulatsioon aitab vähendada administratiivkoormust ja Euroopa Komisjoni töömahtu. Selle peamiseks eesmärgiks ongi võimaldada komisjonil tüüpjuhtumite hindamise asemel keskenduda probleemsematele juhtumitele.<sup>143</sup> Samuti vähendab grupierandi regulatsioon Euroopa Liidu liikmesriikide ametiasutuste halduskoormust, kuna riigiabi andmiseks ei tule sel juhul taotleda komisjoni luba. Abisaajatele on kasulik, et lüheneb abi taotlemise protsessiks kuluv aeg ja seega saavad ettevõtjad abi kiiremini kätte.<sup>144</sup>

Traditsiooniliselt on Euroopa Komisjon olnud seisukohal, et horisontaalne riigiabi, st abi, millest saavad kasu ettevõtted kõigis sektorites, moonutab turgu vähem kui sektoripõhine abi, st abi, mis on suunatud konkreetsele sektorile. Sellest tulenevalt on komisjoni poliitika olnud suunata riigiabi sektoripõhiselt abiandmiselt horisontaalse abi poole. See poliitika on olnud tulemuslik. 1992. aastal moodustas kogu abist sektoripõhine abi 48%, 2011. aastaks moodustas see vaid 10,3%.<sup>145</sup>

Komisjoni 2012. aasta riigiabi ajakohastamise kavaga algatatud laialdase riigiabi eeskirjade läbivaatamise oluline osa oli ka määruse nr 800/2008 ajakohastamine vastavalt eeskirjade uuendamise peamistele eesmärkidele: „i) saavutada arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv konkurentsivõimelisel siseturul, toetades samas liikmesriike riigi raha tõhusamal kasutamisel, ii) keskendada komisjoni eelkontroll nendele juhtumitele, millel on suurim mõju siseturule, tugevdades samal ajal liikmesriikide koostööd riigiabi eeskirjade jõustamisel, ja iii) ühtlustada eeskirju ning sätestada kiirem, paremini informeeritud ja kindlapiirilisem otsuste

---

27. juuni 2014, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes kalandus- ja vesiviljelussektoris. – ELT L 190, 28.6.2014, lk 45–54.

<sup>141</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, 18. detsember 2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 352, 24.12.2013, lk 1–8.

<sup>142</sup> 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 EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 114, 26.4.2012, lk 8–13.

<sup>143</sup> M. Berghoger. The General Block Exemption Regulation: A Giant on Feet of Clay. – European State Aid Law Quarterly, Issue 3, 2009, lk 325.

<sup>144</sup> K. Deiberova, H. Nyssens, lk 27.

<sup>145</sup> K. Bacon, lk 155.

tegemine, mis põhineks selgetel majanduslikel kaalutlustel, ühtsel lähenemisviisil ja kindlatel kohustustel.“<sup>146</sup>

Riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel tuli esimese grupierandi üldmääruse artikli 8 kohaselt hinnata ka abi ergutavat mõju. Samamoodi sätestab abi ergutava mõju hindamise praegu kehtiva grupierandi üldmääruse<sup>147</sup> artikkel 6.

Kuigi üldreeglina peaks Euroopa Komisjoni igasuguse abi andmisest teavitama, on sellest ka erandeid. Üheks erandiks on üldine grupierandi määrus<sup>148</sup>. Esimesed grupierandi määrad olid eraldi määrad, aga 2008. aastal võeti vastu esimene üldine grupierandi määrus, mis koondas erinevad valdkonnad kokku. Esialgsete valdkondade valimisel lähtuti komisjoni varasemast praktikast, et määratleda tingimused, mille täitmisel abi oleks siseturuga kooskõlas. 2012. aastal alguse saanud riigiabi ajakohastamise käigus vabastati teavitamiskohustusest veel abimeetmeid, et Euroopa Komisjon saaks oma hindamises keskenduda vaid siseturгу enim mõjutavatele juhtumitele. Samal ajal peaks lühenema ka abi taotlemise aeg. Peale üldise grupierandi määruse on kehtivas õiguses veel sarnaseid määrasid, mis vabastavad teatud abimeetmed teavitamiskohustusest. Ergutava mõju hindamine oli sätestatud nii esimeses üldises grupierandi määruses kui ka praegu kehtivas määruses.

## **2.2. Ergutava mõju hindamise õiguslik alus ja kriteeriumid**

Kui riigiabile kohaldub grupierandi üldmäärus või mõni teine asjakohane määrus, hinnatakse abi sobivust määruse kohaselt. Juhul kui abi ei lange grupierandi määruse kohaldamisalasse, hinnatakse riigiabi sobivust tihti suuniste alusel. Juhul kui abi Euroopa Liidu siseturuga kokkusobivust ei ole võimalik hinnata suuniste alusel, sest suunised konkreetset tüüpi abi kohta kas puuduvad või ei kuulu abi suuniste kohaldamisalasse, hindab komisjon abimeetme sobivust otse ELTL art 107 lg 3 põhjal.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst, pp 2.

<sup>147</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst.

<sup>148</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst.

<sup>149</sup> K. Bacon, lk 100–101.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt kohalduvad kaks kriteeriumit, vajalikkus (sealhulgas abi ergutav mõju) ja proportsionaalsus<sup>150</sup>, sõltumata sellest, millisel alusel komisjon abi siseturuga kokkusobivust hindab. Tihti on mittesiduvates õigusaktides nagu suunistes ja raamistikes detailselt välja toodud, millised tingimused peavad olema täidetud, et abi vastaks vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteeriumitele. Kohtupraktikast tulenevalt peab komisjon kontrollima vastavust neile kahele kriteeriumile ka siis, kui mittesiduvad õigusaktid seda otseselt ette ei näe.<sup>151</sup>

### **2.2.1. Ergutava mõju hindamine teavitamiskohustusega abi puhul**

#### **2.2.1.1. Üldpõhimõtted otse ELTL-i alusel ja suuniste alusel ergutava mõju hindamisel**

Enamasti täidab riigiabi mõnda eesmärki, mille puhul komisjon peab ajendi andmist vajalikuks ja mille jaoks on komisjon välja töötanud suunised või raamistiku, et suurendada läbipaistvust ja õiguskindlust. Suuniseid on kahte tüüpi: horisontaalsed, mis kohalduvad kõigile majandussektoritele ja sektoripõhised, mis kohalduvad konkreetsele sektorile. Sellegipoolest võib komisjon heaks kiita ka abi, mis vastab ELTL art 107 lg-s 3 toodud tingimustele, kuid ei kuulu ühegi suunise või raamistiku kohaldamisalasse.<sup>152</sup>

Euroopa Komisjonil on lai diskretsiooniõigus riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel. Komisjon hindab abi sotsiaalset ja majanduslikku mõju kogu Euroopa Liidu kontekstis<sup>153</sup>. Kohtupraktika on seda diskretsiooniõigust teatavate kriteeriumitega piiranud. Esiteks ei loeta Euroopa Liidu siseturuga kokkusobivaks tegevuskulude katmiseks antavat abi, st abi, mis vastab tüüpilistele tegevuskuludele, mida ettevõtja peab oma tavalise tegutsemise käigus kandma. Selline abi ei lange ELTL artikkel 107 lg 3 alla, mistõttu ei saa komisjon sellise abi andmiseks luba anda.<sup>154</sup>

Nii komisjon kui ka Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et tegevuskulude katmiseks antav abi on põhimõtteliselt konkurentsi moonutav, sest see hoiab ettevõtjaid kunstlikult turul, kuivõrd kaetakse nende tegevuskulud, mida nad peaksid ise katma.<sup>155</sup> Seda on kinnitatud

---

<sup>150</sup> EÜKo T-187/99 *Agrana Zucker vs komisjon*, p 74, EÜKo T-126/99 *Graphischer Maschinenbau vs komisjon*, p 41-43, EKo C-390/06 *Nuova Agricast vs Ministero delle Attività Produttive*, p 68–69.

<sup>151</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 225.

<sup>152</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 228.

<sup>153</sup> EKo C-301/87 *Prantsusmaa vs komisjon*, p 49 ja EKo C-730/79 *Philip Morris vs komisjon*, p 16–17.

<sup>154</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 225.

<sup>155</sup> P. Nicolaidis. Incentive Effect: Is State Aid Necessary when Investment Is Unnecessary?, lk 230.

näiteks lahendites *Siemens vs komisjon*<sup>156</sup>, *Saksamaa vs komisjon*<sup>157</sup> ja *Comitato 'Venezia vuole vivere' jt*<sup>158</sup>. Euroopa Kohus on selgitanud, et tegevuskulude katmiseks antav abi ei ole ainult konkurentsi moonutav, vaid ei aitaks oma olemuse tõttu ka saavutada ühtegi riigiabi andmise keelu erandite eesmärkidest.<sup>159</sup>

Üheks erandiks, mida Euroopa Kohus on tunnustanud, on tegevuskulude katmiseks antav abi ettevõtjatele, kes on asutatud piirkondades, mis vastavad ELTL art 107 lg-le 3. Nendeks piirkondadeks on piirkonnad, kus elustandard on tavalult madal või kus on tõsine tööpuudus. Teine erand, mida Euroopa Kohus on tunnustanud, on üldises majandushuvis olevate teenuste pakkumise tegevuskulude katmiseks antav abi.<sup>160</sup>

Kuigi olulised asjaolud riigiabi lubatavuse puhul võivad sõltuvalt konkreetsest olukorrast ja ELTL art 107 lg 3 punktist, mille alusel abi hinnatakse, varieeruda, peab Euroopa Komisjon iga otsuse puhul kaaluma abimeetme potentsiaalset positiivset ja negatiivset mõju. Seejuures hõlmab positiivne mõju ühishuvis oleva eesmärgi saavutamist ja negatiivne mõju kaubanduse ja konkurentsi moonutamist.<sup>161</sup> Tasakaalustatuse testi, mis esmalt nähti ette 2005. aasta riigiabi tegevuskavas, arendati edasi komisjoni juhustega ning otsustega:

- (a) Kas abimeede on suunatud selgelt määratletud ühises huvis oleva eesmärgi saavutamisele;
- (b) Kas abi on hästi kavandatud selleks, et saavutada ühises huvis olev eesmärk. Teisisõnu, kas kavandatud abi on suunatud turutõrke kõrvaldamisele või on sel muu põhjendatud eesmärk, sh
  - (i) Kas abimeede on sobiv;
  - (ii) Kas abil on ergutav mõju, st kas abi muudab ettevõtja käitumist;
  - (iii) Kas abimeede on proportsionaalne, st kas samasugune muudatus ettevõtja käitumises oleks võimalik saavutada ilma abi andmata, andes vähem abi või abikava läbi, millel oleks konkrentsile väiksem moonutav mõju.

---

<sup>156</sup> EÜKo T-459/93 *Siemens vs komisjon*.

<sup>157</sup> EKo C-156/98 *Saksamaa vs komisjon*, p 30.

<sup>158</sup> EKo C-71/09 P *Comitato 'Venezia vuole vivere' jt vs komisjon jt*, p 136.

<sup>159</sup> EÜKo T-459/93 *Siemens T-671/14 vs komisjon*, p 48.

<sup>160</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 225.

<sup>161</sup> K. Bacon, lk 101–102.

(c) Kas konkurentsimoonutused ja mõju kaubandusele on piisavalt piiritletud, nii et üldine tasakaal on positiivne (kokkuvõttes on positiivset rohkem).<sup>162</sup>

Seega hõlmab riigiabi tasakaalustatuse test vajalikkust ja proportsionaalsust. Vajalikkuse juures tuleb omakorda mh kontrollida, kas abil on ergutav mõju. Tasakaalustatuse testi esimene osa (a) keskendub ühishuvis olevale eesmärgile. Ühishuvis olevad eesmärgid saab jagada kaheks: ühed, mille sihiks on suurema tõhususe saavutamine (majandusliku rikkuse suurendamine) ja teised, mille sihiks on suurema õigluse ja võrdsuse saavutamine (rikkuse huvigruppide vahel paremini jagamine, eelkõige sotsiaalse ja piirkondliku ühtekuuluvuse tekitamiseks). Seega esimeseks küsimuseks riigiabi hindama hakkamisel on, kas tegemist on turutõrkega või õigluse eesmärgiga, see on oluline abi efektiivsuse ja vajalikkuse (b) hindamisel. Turutõrke korral tuleb enne riigiabi andmist siiski veenduda, et tõrke kõrvaldamiseks ei ole paremat vahendit.<sup>163</sup>

Ergutava mõju hindamisel on oluline, millise muutuse täpselt abi ettevõtja käitumises esile kutsub. Selle hindamisel on abiks vastupidise olukorra analüüs, kus võrreldakse kahte stsenaariumit, seda, mida teeks ettevõtja abi andmisel ning ta teeb mida ilma selleta. Majanduslikust vaatepunktist on oluline ka ergutavast mõjust tarbijatele tekkiv kasu. Ilma ergutava mõjuta abi ei muudaks ettevõtja käitumist ning seega ei mõjutataks ka tarbijaid, niisiis läheks riigiabi sisuliselt otse maksumaksjatelt ettevõtjatele, ilma et maksumaksjad ise sellest mingit kasu saaks. Seega on nn „tarbijastandard“ ergutava mõju kriteeriumi näol oluline kaitsemeede selle vastu, et ettevõtjatel ei tekiks juhusliku kasumi saamise võimalust (st et ettevõtjad ei saaks tänu õnnelikele asjaoludele juhuslikult suurt tulu). Kui analüüsi tulemusena selgub, et soovitud käitumist ei saa väiksema intensiivsusega meetmetega saavutada, järeldub, et leebema abimeetmega ei oleks olnud võimalik turutõrget lahendada ja seega on abimeede vajalik. Abi sobivust hinnates tehakse selgeks, kas abimeede on kohane tekkinud probleemi lahendamiseks. Abimeetme positiivsete ja negatiivsete mõjude kaalumise (c) on viimane samm, mille puhul kaalutakse, kas abiga tekitatav positiivne muutus kaalub üles negatiivse (konkurentsimoonutused ja mõju kaubandusele).<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> P. Nicolaidis, I. E. Rusu, lk 29.

<sup>163</sup> D. Hildebrand, A. Schweinsberg, lk 452.

<sup>164</sup> D. Hildebrand, A. Schweinsberg, lk 453.

Juhul kui abi jääb suuniste, raamistike ja teatiste kohaldamisalast välja, rakendab komisjon uurimismenetluses abi hindamisel kogu tasakaalustatuse testi.<sup>165</sup>

2012. aasta riigiabi ajakohastamise kavaga kaasnes riigiabi siseturuga kokkusobivuse üldiste põhimõtete identifitseerimine sellise abi andmiseks, millest komisjoni tuleb teavitada. Üldised põhimõtted käsitlevad põhimõtteliselt samu küsimusi, mis sisalduvad tasakaalustatuse testis. Seega on need sisuliselt vaadeldavad tasakaalustatuse testi edasiarendusena:

- 1) Ühises huvis oleva eesmärgi edendamine – abi peab olema suunatud ühises huvis olevale eesmärgile;
- 2) Riigi sekkumise vajadus – abi peab olema suunatud olukorrale, kus abi saab kaasa tuua olulise parenemise, mida turg ise ei suuda saavutada, näiteks leevendades turutõrget või adresseerides võrdsuse või sidususe probleemi;
- 3) Poliitikainstrumendi sobivus – tegemist peab olema ühishuvis oleva eesmärgi adresseerimiseks sobiva poliitilise vahendiga;
- 4) Ergutav mõju – abi peab muutma abi saava(te) ettevõtja(te) käitumist nii, et ettevõtja tegeleks abi tulemusel mingi lisategevusega, mida ta muidu ette ei võtaks või võtaks ette piiratumalt või teisel viisil või teises kohas;
- 5) Abimeede peab olema probleemi suhtes proportsionaalne – abi peab piirduma minimaalselt vajalikuga, et innustada ettevõtjat lisategevust või investeeringut tegema;
- 6) Piiratud konkurentsi- ja kaubanduse moonutused – negatiivne mõju konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele peab olema piisavalt piiratud;
- 7) Riigiabi läbipaistvus – info asjassepuutuvate aktide kohta ja asjakohane teave abi andmise kohta peab olema läbipaistev (avalik).<sup>166</sup>

Seega on jätkuvalt olulisel kohal ergutava mõju hindamine.

Komisjonil on abi siseturuga sobivuse hindamisel lai diskretsiooniõigus, kuid kohtupraktikast tuleb sellele siiski ka piiranguid. Üldjuhul ei loeta siseturuga sobivaks tegevuskulude katmiseks antavat abi. Abi hindab komisjon tasakaalustatuse testi järgi, mille raames analüüsib komisjon abimeetme vajalikkust ja proportsionaalsust ning positiivset mõju, st kogu liidu ühishuvis oleva eesmärgi saavutamist ja negatiivset mõju, st kaubanduse ja konkurentsi moonutamist. Üheks kriteeriumiks tasakaalustatuse testis on abimeetme ergutav mõju, mille puhul komisjon hindab,

---

<sup>165</sup> P. Nicolaidis. The Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application. – World Competition, Vol. 32, Issue 4, 2009, lk 583.

<sup>166</sup> L. Flynn, N. Pesaresi, lk 6.

kuidas abi ettevõtja käitumist muudab. 2012. aastal alanud riigiabi ajakohastamise käigus määratleti ühised põhimõtted siseturuga kokkusobivuse hindamiseks, mis katavad sisuliselt samu küsimusi, mida tasakaalustatuse test ning on seega selle edasiarenduseks. Ka üldpõhimõtete hulgas on olulisel kohal abi ergutav mõju, mida komisjon hindab sisuliselt. Komisjonil on küll lai diskretsiooniõigus, kuid komisjon on välja töötanud ka erinevaid juhenddokumente.

### ***2.2.1.2. Suuniste põhjal teavitamiskohustusliku abi ergutava mõju hindamine***

Selleks, et muuta otsustuspraktika läbipaistvamaks ja ettenähtavamaks juhtudel, millele ei kohaldu ükski grupierand, on Euroopa Komisjon välja andnud mitmesuguseid juhenddokumente. Juhenddokumentides on komisjon toonud välja oma strateegia erinevate abikategooriate osas, mis langevad ELTL art 107 lg 3 kohaldamisalasse. Nende juhenddokumentide hulka kuuluvad suunised, raamistikud ja teatised. Ka Üldkohus ja Euroopa Kohus on oma otsustes<sup>167</sup> selgesõnaliselt heaks kiitnud komisjoni õiguse erinevaid suuniseid vastu võtta ja kasutada. Kohus on leidnud, et selline tegevus ei ületa komisjoni diskretsiooniõiguse piire.<sup>168</sup>

2012. aasta riigiabi ajakohastamise kava paketti kuuluvad Euroopa Komisjoni suunised regionaalabi, lairibavõrkude, lühiajalise ekspordikrediidikindlustuse, filmidele ja muudele audiovisuaalteostele antava abi, riskifinantseerimisinvesteeringute edendamise, lennunduse, keskkonna- ja energiaalase abi, teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava abi, üleeuroopalise tähtsusega projektide elluviimise toetamiseks antava abi ning raskustes olevate mittefinantsettevõtjate päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava abi kohta. Kõik loetletud suunised lähtuvad üldistest abi andmise põhimõtetest.<sup>169</sup> Samuti on olemas komisjoni suunised teatud spetsiifiliste põllumajanduse ja kalanduse sektori harude jaoks.<sup>170</sup>

Komisjoni jaoks on riigiabi järelevalve osas vastuvõetud suunised ja teatised siduvad eeldusel, et need ei kaldu kõrvale Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud reeglitest. See põhimõte tugineb õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtetel, mis on Euroopa Kohtu hinnangul

---

<sup>167</sup> EÜKo T-214/95 *Vlaamse Gewest vs komisjon*, p 89, EÜKo T-349/03 *Corsica Ferries France vs komisjon*, p 140, EÜKo T-457/09 *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband vs komisjon*, p 285, EÜKo T-11/07 *Frucona Košice vs komisjon*, p 228 ja EKo C-278/00 *Kreeka vs komisjon*, p 98.

<sup>168</sup> K. Bacon, lk 105.

<sup>169</sup> L. Flynn, N. Pesaresi, lk 5.

<sup>170</sup> K. Bacon, lk 105.



Euroopa Liidu õiguskorra oluline osa<sup>171</sup>. Seega olukorras, kus komisjon on oma põhimõtted juhistes välja toonud, tekib põhimõtteliselt õigustatud ootus, et komisjon peaks juhistest kinni. Kui komisjon juhistest kinni ei pea, võib see viia komisjoni otsuse tühistamiseni<sup>172, 173</sup>.

Praktikas tähendab eelkirjeldatu, et kui abimeede jääb nn mittesiduva (ingl k *soft law*) õigusakti kohaldamisalasse ja vastab selles sätestatud kriteeriumitele, peab komisjon abimeetme siseturuga kokkusobivaks kuulutama. Vastupidisel juhul, kus abimeede kõigile tingimustele ei vasta, ei saa komisjon abi heaks kiita. Kui liikmesriik planeeritud abi mittesiduva õigusakti tingimustega kooskõlasse ei vii, peab komisjon kuulutama abimeetme siseturuga kokkusobimatuks.<sup>174</sup>

Kuivõrd suunised enamasti vaid kodifitseerivad komisjoni praktikat konkreetses valdkonnas omandatud kogemustest lähtudes, mitte ei sätesta täiesti uusi reegleid, ei ole tihti vastuväiteid juhiste kohaldamisele abi puhul, millest teatati enne juhiste avaldamist. Sellisest praktikast lähtub ka Euroopa Kohus, mis viitab suunistele ka juhul, kui need ajutiselt ei oleks kohaldatavad olnud<sup>175</sup>. Kuid juhul, kui komisjon muudab abi hindamise põhimõtteid ja võtab vastu uut lähenemist kajastavad uued suunised, saab komisjon neid suuniseid üldiselt kohaldada vaid juhtumitele, mis on tõstatunud peale uute suuniste vastuvõtmist<sup>176, 177</sup>.

Suunised võivad reguleerida erinevaid olukordi – ühelt poolt tingimusi teavitamiskohustuse alla kuuluva üksikabi siseturuga kokkusobivaks pidamiseks ning teisalt tingimusi, millele peab vastama liikmesriikide eelnevalt heakskiidetud abikavade raames antav abi. Mõlemad kontseptsioonid sisalduvad regionaalabi suunistes aastateks 2014–2020, mis käsitlevad ELTL art 107 lg 3 p-de a ja c kohaldamist.<sup>178</sup> Kuivõrd regionaalabil on suur osatähtsus<sup>179</sup> ning see on

---

<sup>171</sup> EKo C-310/85 *Deufil vs komisjon*, p 22, EKo C-464/09 *Holland Malt vs komisjon*, p 46-47 ja EKo C-75/05 P *Saksamaa jt vs Kronofrance*, p 60-61.

<sup>172</sup> EÜKo T-73/98 *Société chimique Prayon-Rupel vs komisjon*.

<sup>173</sup> K. Bacon, lk 105–106.

<sup>174</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 226.

<sup>175</sup> EKo C-113/00 *Hispaania vs komisjon*, p 71.

<sup>176</sup> EKo C-212/80 *Meridionale Industria Salumi jt*, p 9 ja EKo C-352/09 P *ThyssenKrupp Nirosta vs komisjon*, p 88.

<sup>177</sup> K. Bacon, lk 106.

<sup>178</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, p 1-2 ja 8.

<sup>179</sup> M. Merola, lk 589.

ka esimene riigiabi valdkond, mille reguleerimisega Euroopas tegelema hakati, on see suuniste osas hea näide.<sup>180</sup>

Regionaalabist tuleb komisjonile teatada, kui abisumma ületab suuniste p-s 20 n) toodud teavitamiskünniseid või kui abisaaja kavatseb sulgeda tegevuse kahe aasta jooksul peale taotletava investeeringu lõpuleviimist. Samuti kehtib teavitamiskohustus, kui abisaaja on sulgenud sama või sarnase tegevuse kaks aastat enne abi taotlemise kuupäeva.<sup>181</sup>

Vastavalt regionaalabi suunistele tuleb teavitamiskohustuse alla kuuluva üksikabi puhul, millest liikmesriik peab komisjoni teavitama, lisaks kronoloogilise kriteeriumi täitmisele, esitada selged tõendid, et abi mõjutab tegelikkuses investeeringu või asukoha valikut. Tuleb välja tuua, kumb ergutava mõju stsenaariumitest kohaldub – kas nn investeerimisotsuse või asukohaotsuse stsenaarium. Esimese variandi puhul stimuleerib abi võtma vastu investeerimisotsust, mis muidu ei oleks abisaaja jaoks asjassepuutuvas piirkonnas piisavalt kasumlik, kuid tänu abile on võimalik ning teise variandi puhul stimuleerib abi kavandatavat investeeringut tegema kindlas piirkonnas, sest sellega hüvitatakse abistatavas piirkonnas paiknemisega seotud netopuudujäägid ja -kulud.<sup>182</sup>

Selleks, et põhjalik hindamine oleks võimalik, peab liikmesriik esitama ka põhjaliku vastupidise stsenaariumi kirjelduse, mis lähtub eeldusest, et abisaaja ei saa üheltki avaliku sektori asutuselt abi. Seega ei piisa vaid selle teabe esitamisest, mida tuleb liikmesriigil nõuda eelnevalt heakskiidetud abikavade alusel abi andmisel. Komisjon soovib liikmesriikidel tugineda ametlikele juhatuse dokumentidele, riskihindamistele, finantsaruannetele jms tõenditele. Ergutava mõju osas võivad asjakohased olla näiteks dokumendid, mis tõendavad teavet nõudluse, kulude ja finantsprognooside kohta, finantsasutustele esitatavad dokumendid, aga ka dokumendid, milles täpsustatakse erinevaid investeerimisstsenaariume.<sup>183</sup> Murekohana on välja toodud, et ergutava mõju tingimuse ja komisjoni põhjaliku kontrolli tekitatud selgusetusega kaasneb paratamatult konflikt. Stiimulid, mis tõenäoliselt muudavad abisaaja käitumist, on ettenähtavad ja neid saab äriliste otsuste tegemisel kohe alguses arvesse võtta. Teavitamiskohustusega kaasnev abi hindamisprotsess tekitab aga selgusetust ning viivitusi abitaotlejate jaoks, mis võib kaasa tuua selle, et abisaajad ei arvesta investeerimisotsuse

---

<sup>180</sup> F. Wislade, lk 660.

<sup>181</sup> Regionaalabi suunistes aastateks 2014–2020, p 23.

<sup>182</sup> Regionaalabi suunistes aastateks 2014–2020, p 61 ja 69.

<sup>183</sup> Regionaalabi suunistes aastateks 2014–2020, p 69 ja 72.

tegemisel abi saamisega ning juhul kui abi saadakse, on see lihtsalt boonuseks. Seega bürokratlik protsess võib ettevõtjatele kaasa tuua juhusliku tulu teenimise võimaluse ning abil puudub tegelikult ergutav mõju.<sup>184</sup>

Abi lubatavad ülemmäärad on läbi aegade vähenenud, mis on üldiselt positiivne areng, kuid seejuures ei ole eriti arvestatud sellega, milline peab olema abi osatähtsus, et sel päriselt ergutav mõju oleks. On argumenteeritud, et ulatuslikele investeerimisprojektidele antava abi ülemmäärad võivad olla liiga madalad ning seetõttu paradoksaalselt tekitada ettevõtjatele hoopis juhusliku tulu saamise võimaluse, sest väikese väärtusega abi arvatakse investeerimisotsustest varases faasis välja, kuid ettevõtjatel õnnestub samal ajal varjata asjaolu, et abi ei muuda tegelikult investeerimisotsust. See tõstatab küsimuse, kas ergutava mõju nõudmine ühelt poolt ja abi ainult minimaalselt vajalikuga (kompenseerimaks projekti teostamise kulusid abistatavas piirkonnas) piiramine teiselt poolt, on hea lahendus.<sup>185</sup>

Samal põhimõttel, st ühelt poolt liikmesriikide eelnevalt heakskiidetud abikavade ja teiselt poolt komisjonile eraldi teavitatava üksikabi hindamine, on üles ehitatud ka teisi juhenddokumente. Näiteks teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistikus on ergutava mõju hindamist puudutav sätestatud alapeatükis 4.4. Selle kohaselt ei peeta abi ergutavaks, kui töödega on alustatud enne abitaotluse liikmesriigi asutusele esitamist. Teavitamiskohustuse alla kuuluva üksikabi puhul tuleb liikmesriigil täiendavalt komisjonile ergutavat mõju tõendada mh vastupidise stsenaariumi analüüsi toel.<sup>186</sup>

Kui komisjon on vastu võtnud suunised, on need komisjonile endale abi hindamisel siduvad seni, kuni need ei lähe vastuollu ELTL-is sätestatuga ja abisaajatel tekib õigustatud ootus, et komisjon peaks juhustest kinni. Teavitamiskohustuse alla langeva abi suuniste alusel hindamise puhul on liikmesriigil kohustus esitada põhjalikumad tõendid ja analüüs ning lisaks formaalsele töödega alustamise aja kriteeriumi täidetuse kontrollimisele toimub liikmesriigi esitatud dokumentatsiooni alusel ka sisulisem ergutava mõju hindamine. Suunistes toodud tingimused lähtuvad seejuures abi siseturuga sobivuse üldpõhimõtetest<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> F. Wishlade, lk 675.

<sup>185</sup> F. Wishlade, lk 673.

<sup>186</sup> Komisjoni teatis – Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik, p 63 ja 66–67.

<sup>187</sup> Vt käesoleva töö alapeatükk 2.2.1.1., lk 38.

### **2.2.2. Ergutava mõju hindamine teavitamiskohustusega abi puhul**

Kuigi üldiselt kehtib riigiabi andmisel liikmesriigile kohustus teavitada Euroopa Komisjoni abist eelnevalt (ELTL art 108 lg 3), on sellest reeglist erandeid. Teavitamiskohustuse alt on vabastatud üldises grupierandi määruses (määrus nr 651/2014) toodud abiliigid eeldusel, et täidetakse määruses sätestatud tingimused. Määruse alusel hindavad abi siseturuga sobivust liikmesriikide asutused.<sup>188</sup>

Lisaks üldisele grupierandi määrusele on võimalik, et abi andmisest ei tule komisjoni teavitada, kui liikmesriik annab abi eelnevalt heakskiidetud abikava alusel ning abikava alusel antav abi ei ületa teavitamiskünnist ega ole vastuolus teiste vastavatele abiliikidele sätestatud tingimustega. Abi hindamisel tuleb seega lähtuda komisjoni suunistes toodud kriteeriumitest.<sup>189</sup>

#### **2.2.2.1. Suuniste põhjal ergutava mõju hindamine abikava alusel antava abi puhul**

Nagu juba eelpool<sup>190</sup> välja toodud, hõlmavad suunised ka kriteeriume, millele liikmesriikide abikavade alusel antav abi vastama peab. Näiteks on regionaalabi suunistes aastateks 2014–2020, mis käsitlevad ELTL art 107 lg 3 p-de a ja c kohaldamist, välja toodud, millest liikmesriik abi sobivuse hindamisel lähtuma peab.<sup>191</sup> Seejuures võib regionaalabikavadega p a aladel toetada VKE-de või suurettevõtjate alginvesteeringuid ning punkti c aladel VKE-de alginvesteeringuid ja suurettevõtjate alginvesteeringuid uue tegevuse alustamiseks. Abikava alusel abi andmiseks individuaalsetele investeerimisprojektidele tuleb abi andval liikmesriigi asutusel kinnitada, et projekt toetab kava eesmärke ja seega ka asjassepuutuva piirkonna arengustrateegiat.<sup>192</sup>

Regionaalabil on ergutav mõju, kui see muudab ettevõtja käitumist selliselt, et ettevõtja hakkab tegelema piirkonna arengut toetava lisategevusega, mida ta ilma abita ei teeks või teeks piiratult, eri viisil või muus kohas. Abiga ei tohi kompenseerida majandustegevuse tavalist äririski. Investeeringuteks ettenähtud abikavade puhul võib töid alustada alles pärast abitaotluse

---

<sup>188</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst, pp 1.

<sup>189</sup> Vt nt Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020.

<sup>190</sup> Vt käesoleva töö alapeatükk 2.2.1.2.

<sup>191</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, p 1–2 ja 8.

<sup>192</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, p 34–35.

esitamist. Kui töödega alustatakse enne abitaotluse esitamist, ei peeta investeeringuga seotud abi siseturuga kokkusobivaks.<sup>193</sup>

Tööde alustamine on regionaalabi arengukavas defineeritud sisuliselt samamoodi nagu üldises grupierandi määruses. Tööde alustamiseks tuleb lugeda investeeringuga seotud ehitustööde alustamist, esimest kindlat kohustust seadmete tellimiseks või muud kohustust, mis investeeringu pöördumatuks muudab, sõltuvalt sellest, kumb on varajasem. Tööde alustamiseks ei peeta maa ostmist ja ettevalmistustöid (nt lubade saamine ja esialgsed teostatavusuuringud). Juhul kui tegemist on ülevõtmisega, tähendab tööde alustamine omandatud ettevõttega vahetult seotud vara omandamise hetke.<sup>194</sup>

Liikmesriikidel tuleb kasutada abitaotluse standardvormi, milles VKE-d ja suurettevõtjad peavad selgitama, milline oleks olukord, kui nad abi ei saaks, st kirjeldama vastupidist stsenaariumit. Seega tuleb nimetatud ettevõtjatel põhjendada, kummaga kahest võimalikust ergutava mõju esinemise olukorrast on tegu: kas 1) investeerimisotsuse stsenaariumiga või 2) asukohaotsuse stsenaariumiga.<sup>195</sup>

Täiendavalt tuleb suurettevõtjatel sellele vastupidise stsenaariumi kirjeldusele lisada dokumentaalsed tõendid. Abi andev asutus peab vastupidise stsenaariumi usutavust kontrollima – seega kontrollima abi ergutavat mõju. Seejuures on oluline, et vastupidise stsenaariumi kirjeldus oleks ehtne ja seotud otsustamise teguritega, mis investeeringu üle otsustamise hetkel asjakohased olid.<sup>196</sup>

Samasugused ergutava mõju tingimused on sätestatud ka teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistikus, mille kohaselt ei peeta abi ergutavaks, kui töödega on alustatud enne abitaotluse liikmesriigi asutusele esitamist. Töödega või projektiga alustamine tähendab seejuures teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni algust või projekti läbiviimiseks abisaaja ja töövõtjate vahel sõlmitud esimest kokkulepet, vastavalt sellele, kumb kuupäev on varasem, kuid tööde alustamiseks ei peeta ettevalmistustöid, nagu lubade saamine

---

<sup>193</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, p 60 ja 62.

<sup>194</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, p 20 v).

<sup>195</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, p 61 ja 66.

<sup>196</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, p 67–68.

ja teostatavusuuringud.<sup>197</sup> Seega on ka töödega alustamise definitsioon sisuliselt samasugune nagu grupierandi määruse puhul.

Kokkuvõttes tuleb liikmesriikidel eelnevalt heakskiidetud abikavade alusel antava abi puhul ergutavat mõju hinnates lähtuda vastavate suuniste olemasolul neis sätestatud tingimustest. Seejuures sätestavad suunised, et abitaotlus tuleb esitada enne töödega alustamist. Peale selle peavad nii VKE-d kui ka suurettevõtjad abi vajalikkust põhjendama nn vastupidise stsenaariumi põhjal ehk läbi selgituse, mida tehtaks ilma riigiabita. Suurettevõtjatel on täiendav kohustus tõendada seda dokumentaalsete tõenditega, mida liikmesriigi asutus peab kontrollima. Seega on tegemist pigem formaalse kui sisulise ergutava mõju hindamisega. See erineb teavitamiskohustuse alla langeva üksikabi ergutava mõju hindamisest, mil Euroopa Komisjon kaalub abimeetme siseturuga sobivust sisuliselt. Erinevalt üldisest grupierandi määrusest küll kehtib ka vastupidise stsenaariumi nõue nii suurettevõtjatele kui ka VKE-dele antava abi puhul (mida siiski dokumentaalselt tuleb tõendada vaid suurettevõtjate puhul), kuid tegemist on väga sarnase hindamisega, kuna keskseks kriteeriumiks on töödega alustamise ja abitaotluse esitamise aeg. Tööde alustamise mõistet sisustatakse samamoodi nagu üldise grupierandi määruse puhul. Sama seisukoha on oma magistritöös esitanud ka K. Jakobson-Lott<sup>198</sup>.

#### ***2.2.2.2. Ergutava mõju hindamine üldise grupierandi määruse põhjal***

Komisjon koondas üldisesse grupierandi määrusesse vaid need abi kategooriad, mille puhul oli olemas piisav kogemus ning seega sai olla kindel, et tasakaalustatuse testi tulemus on selgelt positiivne. Olukordadeks, mille puhul tasakaalustatuse testi tulemus ei ole kindel, jättis komisjon kehtima teavitamiskohustuse, et kindlustada, et abi oleks siseturuga kokkusobiv.<sup>199</sup> Hetkel kehtiva grupierandi üldmääruse<sup>200</sup> kohaldamisalasse jäävad määruse art lg 1 kohaselt regionaalabi; abi VKE-dele investeerimisabi, tegevusabi ja VKE-de rahastamisele juurdepääsu abi vormis; keskkonnakaitseks antav abi; teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antav abi; koolitusabi; ebasoodsas olukorras olevate või puudega töötajate värbamiseks ja tööhõiveks antav abi; teatavate loodusõnnetuste tekitatud kahju korvamiseks antav abi; sotsiaalabi äärealade elanike transpordiks; abi lairibataristutele; kultuuri edendamiseks ja kultuuripärandi säilitamiseks antav abi; spordi- ja mitmeotstarbelisele vaba aja veetmise

<sup>197</sup> Komisjoni teatis – Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik, p 63 ja 15 ii).

<sup>198</sup> K. Jakobson-Lott, lk 26.

<sup>199</sup> K. Deiberova, H. Nyssens, lk 28.

<sup>200</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnustatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst.

taristule antav abi; ning kohalikule taristule antav abi. Teavitamiskünnised, mille ületamisel abi jääb grupierandi määruse kohaldamisalast välja, on sätestatud määruse artiklis 4.

Vastavalt määruse preambulale on selle eesmärgiks paremini suunata riigiabi jõustamistegevust ning seda lihtsustada. Seejuures peaks suurenema läbipaistvus, hindamine tõhusamaks muutuma, riigiabi reeglite kontroll nii liidu kui liikmesriikide tasemel paranema, aga samas peaksid säilima ka komisjoni ja liikmesriikide pädevused. Lähtuvalt proportsionaalsuse põhimõttest peab nende eesmärkide saavutamiseks tehtav olema vajalik.<sup>201</sup>

Kuivõrd üldisel grupierandi määruusel on vahetu õiguspõhine ja seetõttu saavad ettevõtjad sellele tugineda riigisisestes kohtutes, on oluline, et määruse sõnastus oleks piisavalt selge ja üheselt mõistetav. See on ka põhjenduseks, miks sama olukorra hindamiseks määruse alusel võivad olla suuniste alusel hindamisega võrreldes veidi teistsugused tingimused.<sup>202</sup>

Riigiabil peab igal juhul olema ergutav mõju. Eelduslikult on üldise grupierandi määruse art 6 lg 2 järgi abil ergutav mõju, kui abisaaja on abitaotluse esitanud enne tööde alustamist. Lisaks sätestab määruse art 6 lg 2, et abitaotluses peab minimaalselt olema toodud ettevõtja nimi ja suurus, projekti kirjeldus, sealhulgas selle algus- ja lõppkuupäev, projekti toimumise koht, projekti kulude loetelu, abi liik (toetus, laen, garantii, tagasimakstav ettemakse, kapitalisüst vm) ning projekti jaoks vajaliku riikliku rahastamise summa.

Tööde alustamiseks loetakse üldise grupierandi määruse art 2 p 23 järgi olenevalt sellest, mis on varajasem, investeeringuga seotud ehitustööde alustamist, esimest õiguslikult siduvat kohustust tellida seadmeid või muud kohustust, mis teeb investeeringu pöördumatuks. Tööde alustamise alla ei lähe maa ostmine ega ettevalmistustööd, näiteks lubade saamine või teostatavusuuringud. Ülevõtmiste korral on tööde alustamiseks omandatud ettevõttega vahetult seotud vara omandamise hetk. Kuivõrd tööde alustamise mõiste viitab pöördumatule investeeringule, ei tähenda mõistlike konsultatsioonide pidamine, et töödega oleks määruse mõttes alustatud. Samasugusele järeldusele jõudis ka K. Jakobson-Lott.<sup>203</sup>

K. Jakobson-Lott tõi oma töös täiendavalt välja, et lepingu suhtes kohalduvad õigused ja kohustused, mis tulenevad riigisisestest õigusest, on samuti teatud määral olulised, seda just

---

<sup>201</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst, pp 3.

<sup>202</sup> K. Deiberova, H. Nyssens, lk 28.

<sup>203</sup> K. Jakobson-Lott, lk 12.

küsimuses, millal on kohustus muutunud õiguslikult siduvaks, kuna seda hinnatakse riigisisises õiguses sätestatud tingimuste põhjal. Lepingu allkirjastamine ei muuda seda tingimata õiguslikult siduvaks, leping võib olla sõlmitud ka tingimuslikult.<sup>204</sup>

Euroopa Komisjon on üldise grupierandi määruse kohta käivatele korduma kippuvatele küsimustele vastates selgitanud, et kohustust, mis muudab investeringu pöördumatuks, tuleks hinnata mitte formaalselt, vaid sisuliselt lepingutingimuste järgi. Kui majanduslikult on projekti poolelajätmine keeruline, eriti juhul, kui sellega kaotatakse arvestatav rahasumma, loetakse, et projektiga on alustatud. Kuivõrd enamikes lepingutes sisaldub ühepoolset lepingu lõpetamise võimalus, ei saa ainult selle pinnal otsustada, et kohustus ei ole õiguslikult siduv, vaid tuleb hinnata ka kohustuse iseloomu muus osas. Kui aga lepingust väljumisega kaasneb arvestatav kulu, võib seda siiski lugeda määruse mõttes õiguslikult siduvaks. See tähendab, et abisaaja teeks investeringu ka ilma riigiabita, mistõttu ei ole abil ergutavat mõju.<sup>205</sup> Siinkohal tuleb siiski meeles pidada, et juhis ei ole komisjonile endale abi andmisel siduv, küll aga võivad sellest lähtuda liikmesriikide asutused. Eeltoodust järelduks, et liikmesriigi asutusel on abi lubatavuse hindamisel võimalus abisaaja võetud kohustusi sisuliselt hinnata. Selle vastuolulisusele on viidanud K. Jakobson-Lott<sup>206</sup>. Kuigi tööde alustamise mõiste on defineeritud, tõusetub praktikas siiski küsimus, kus on murdepunkt tingimusliku ja pöördumatu kokkuleppe vahel<sup>207</sup>.

2012. aasta riigiabi ajakohastamise kavas rõhutati ergutava mõju sisulise analüüsi tähtsust, kuid samas oli kava üheks peamiseks eesmärgiks ka riigiabireeglite lihtsustamine. Seega paratamatult tuleb leida kompromiss reeglite lihtsustamise ja igal juhtumil „õige“ tulemuse tagamise vahel. Esimese eesmärgi saavutamise nõuab selgeid iseenesestmõistetavaid reegleid ergutava mõju kontrollimiseks ja teise saavutamise karmimaid tingimusi ergutava mõju ja riigiabi negatiivse mõju kontrollimiseks.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> K. Jakobson-Lott, lk 17–18.

<sup>205</sup> European Commission. General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently Asked Questions. – March 2016, p 17.

<sup>206</sup> K. Jakobson-Lott, lk 16–17.

<sup>207</sup> Eesti Pagari kohtuasjanäitel on seda küsimust Euroopa Kohtu praktika seisukohast käsitletud alapeatükis 3.2.

<sup>208</sup> V. Verouden, lk 463.



Võrreldes varem kehtinud grupierandi üldmäärusega<sup>209</sup>, on formaalseid nõudeid lihtsustatud ja vastupidisel stsenaariumil põhinev analüüs (ingl k *counterfactual analysis*) tuleb teha ainult sihtotstarbelise abi puhul suurettevõtjatele, mis eelmise grupierandi üldmääruse kohaldamisalast välja jäi.<sup>210</sup>

Grupierandi üldmääruse preambulas on sätestatud, et määruse kohaldamise üldtingimused tuleb kindlaks määrata üldiste põhimõtete järgi, millega tagatakse, et abi täidab ühise huvi eesmärki, et sellel on selge ergutav mõju ning see on asjakohane ja proportsionaalne. Samuti peab abi andmine toimuma läbipaistvalt, selle üle peab toimuma kontroll ja regulaarne hindamine ning abi ei tohi kaubandustingimusi ühiste huvidega vastuolus oleval määral ebasoodsalt mõjutada.<sup>211</sup>

Suurettevõtjatele antav sihtotstarbeline abi peab vastama täiendavatele nõudmistele.<sup>212</sup> Juhul kui grupierandi üldmääruse reguleerimisalasse kuuluvale suurettevõtjale antakse sihtotstarbelist üksikabi, peab liikmesriik lisaks VKE-dele kehtestatud ergutava mõju nõuete täitmisele tagama ka, et abisaaja oleks oma sisedokumentis analüüsinud abi saava projekti või tegevuse elujõulisust koos abiga ja ilma selleta. Liikmesriigil tuleb kontrollida, et abisaaja sisedokument kinnitaks projekti või tegevuse ulatuse olulist suurenemist, abisaaja kulutatud kogusumma olulist suurenemist või projekti või tegevuse lõpuleviimise olulist kiirenemist.<sup>213</sup>

Automaatsete maksusoodustuste vormis abikavade puhul tuleb jätkuvalt kohaldada ergutava mõjuga seotud eritingimust, sest sellise abi andmise kord erineb muude abiliikide andmise korrast. Sellised kavad peavad olema vastu võetud enne abi saava projekti tegevuse töödega alustamist. Siiski ei kohaldata seda tingimust järglaskavade puhul, eeldusel et tegevus oli hõlmatud juba eelnevate maksusoodustuse vormis kavadega. Selliste kavade puhul on ergutava

---

<sup>209</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 800/2008, 6. august 2008, EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) (EMPs kohaldatav tekst).

<sup>210</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 332.

<sup>211</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst, pp 5.

<sup>212</sup> H. C. H. Hofmann, C. Micheau, lk 332.

<sup>213</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst, pp 19.

mõju hindamise seisukohast oluline moment see, millal maksumeede esialgses kavas (mis hiljem järglaskavaga asendati) esimest korda sätestati.<sup>214</sup>

Juhul kui abimeede ei vasta kõigile üldises grupierandi määruuses toodud tingimustele, on siiski võimalik, et abi sobib siseturuga kokku. Sellises olukorras on vastavate juhiste olemasolul võimalik hinnata abi sobivust juhiste pinnalt või otse ELTL-i alusel. Siiski peab sel juhul komisjoni enne abi andmist teavitama (kui abimeede ei vasta mõne eelnevalt heakskiidetud abikava tingimustele). Samuti on soovituslik teavitada komisjoni abist, mille puhul on tekkinud kahtlus, kas see mahub grupierandi üldmääruse kohaldamisalasse.<sup>215</sup> Seega juhul kui kavandatav abi ei ole kooskõlas üldises grupierandi määruuses sätestatuga, on võimalik, et liikmesriigi asutus saab ikkagi abi lubatavaks tunnistada mõne komisjoni poolt eelnevalt heakskiidetud abikava alusel. Igal juhul saab kavandatava abi siseturuga kokkusobivust hinnata komisjon oma uurimismenetluses.

Võrreldes eelmise üldise grupierandi määruusega on tõusnud nii teavitamiskohustuse lävendid kui ka abi osatähtsus. Komisjoni hinnangute kohaselt võib ajavahemikus 2014-2020 üldise grupierandi määruuse kohaldamisalasse langeda kolm neljandikku kõigist abimeetmetest ja kaks kolmandikku kogu abisummast. Juhul kui liikmesriigid kasutaksid määrust maksimaalses võimalikus ulatuses, võiks määruuse kohaldamisalasse kuuluda 90% kõigist abimeetmetest ning komisjoni teavitamiskohustus ning *ex ante* hindamine jääksid ainult juhtumiteks, millel on kõige suurem potentsiaal siseturul konkurentsi moonutada.<sup>216</sup> Euroopa Komisjoni ametnikud on välja toonud, et umbes 87% kõigist liikmesriikide rakendatavatest abimeetmetest on võetud vastu kooskõlas üldise grupierandi määruusega.<sup>217</sup>

Riigiabi ajakohastamise kavas pandud eesmärkidest on täidetud üldise grupierandi määruuse laialdasem kasutamine ning seega vähenenud liikmesriikide administratiivkulud seoses abist teatamisega ja suurenenud komisjoni võimalus tegeleda tüüpjuhtumite asemel keerulisemate olukordade hindamisega.<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup> Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst, pp 20.

<sup>215</sup> K. Bacon, lk 104.

<sup>216</sup> L. Flynn, N. Pesaresi, lk 6.

<sup>217</sup> P. Nicolaidis. The EU's State Aid Modernisation – taking stock of its initial results. – College of Europe Policy Brief, Edition 12, July 2016, lk 2–3.

<sup>218</sup> P. Nicolaidis. The EU's State Aid Modernisation – taking stock of its initial results, lk 5.

Üldise grupierandi määruse alusel abi ergutavat mõju hinnates tuleb lähtuda abitaotluse esitamise ja töödega alustamise ajast. Kui projekti teostamiseks on töödega alustatud enne abitaotluse esitamist, ei ole abimeetmel ergutavat mõju. Tööde alustamine tähendab seejuures kas realselt töödega (nt ehitustöödega) alustamist või esimese siduva lepingu sõlmimist, mis muudab investeeringu pöördumatuks. Praktikas tõstatab see küsimuse, millal on siduv kohustus muutnud investeeringu pöördumatuks. Vastupidist stsenaariumit analüüsitakse vaid suurettevõtjatele antava sihtotstarbelise abi puhul. Ka üldises grupierandi määruses sätestatud abi siseturuga sobivuse hindamise reeglid peaksid lähtuma üldpõhimõtetest.

Kuna valdav enamik abimeetmetest on kaetud üldise grupierandi määrusega, tähendab see, et määruse alusel ergutava mõju hindamisel on praktikas väga suur osatähtsus. Seetõttu ei saa alahinnata määrusekohase ergutava mõju hindamise tähtsust ning on äärmiselt oluline, milliste kriteeriumite järgi määruse alusel abi lubatavust hinnatakse.

### 3. ERGUTAVA MÕJU KRITEERIUMI SISUSTAMINE PRAKTIKAS

#### 3.1. Ergutava mõjuga abimeetmed

Peale 2005. aastal alguse saanud riigiabi reformi liikus Euroopa Komisjoni praktikas rõhk abi vajalikkuse ja majandusliku mõju hindamisele. Sellest tulenevalt võiks väita, et abil on ergutav mõju vaid siis, kui täidetud on kõik eeltingimused: (1) abi on kogu Euroopa Liidu huvides, (2) abi andmine on otsustatud enne projekti algust, (3) abi põhjustab abisaaja käitumiseks mingi muutuse, paneb teda midagi lisaks tegema ja (4) projekt on ilma abita liiga riskantne või kahjumlik.<sup>219</sup> Keskseks küsimuseks on seejuures, kuidas oleks abisaaja käitunud ilma riigiabita. Sellele küsimusele ei ole aga lihtne vastata.<sup>220</sup>

Euroopa Komisjoni praktikas on abimeetmeid peetud vajalikuks olukordades, kus abisaaja teeb tänu abile lisainvesteeringu (nt lairibataristu puhul maapiirkondades<sup>221</sup>), abi saab projekt, millega muidu kaasneks kõrge risk<sup>222</sup>, projekt on pika kestusega<sup>223</sup> ning juhul kui vastupidise stsenaariumi analüüs näitab, et projekti kasumlikkus oleks väike või oleks see lausa kahjumlik<sup>224</sup>. Seega ei ole abil komisjoni praktika järgi ergutavat mõju, kui ettevõtja peaks tegevusega tegelema seetõttu, et turujõud või seadus<sup>225</sup> teda selleks kohustavad.<sup>226</sup>

Komisjoni praktikat analüüsid on P. Nicolaides jõudnud järeldusele, et see, kas abil on ergutav mõju, sõltub ajalisest raamistikust, milles seda hinnata. Sellest omakorda järeldub, et komisjon võib abi hindamisel läheneda ergutavale mõjule liiga kitsendavalt ja seeläbi olla oma hinnangutes liiga karm. Komisjon hindab abi vajalikkust selle põhjal, milline oleks ettevõtja „normaalne“ käitumine, st mida ettevõtja tavalises turusituatsioonis teeks. Siinkohal ei võeta aga arvesse, et suurettevõtjate normaalne käitumine võib olla VKE-de omast kardinaalselt erinev. Samuti ei arvestata piisavalt erinevate sektorite eripäradega. Kui ühes sektoris on teatud

---

<sup>219</sup> P. Nicolaides. *The Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application*, lk 584.

<sup>220</sup> P. Nicolaides. *Incentive Effect: Is State Aid Necessary when Investment Is Unnecessary?*, lk 231.

<sup>221</sup> EuKOMo, 08.03.2006, *Ireland Regional Broadband Programme*. N 284/2005 C(2006)436, p 74 ja EuKOMo, 16.11.2004, *United Kingdom, Broadband in Scotland – remote and rural areas*. N 307/2004 C (2004) 4346, p 38–43.

<sup>222</sup> EuKOMo, 21.02.2007, *France Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme de R&D NeoVal*. N 674/2006 C(2007) 466, p 3.5.1.3.

<sup>223</sup> EuKOMo, 21.02.2007, *France Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme de R&D NeoVal*. N 674/2006 C(2007) 466, p 3.5.

<sup>224</sup> EuKOMo, 10.05.2007, *France Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme de R&D TVMSL*. N 854/2006 C(2007)1954, p 81–84.

<sup>225</sup> EuKOMo, 02.07.2008, training by DHL at Leipzig-Halle. C 18/07 (ex N 874/06), p 99–100.

<sup>226</sup> P. Nicolaides. *Incentive Effect: Is State Aid Necessary when Investment Is Unnecessary?*, lk 235.

investeeringu tegemine normaalne, ei pruugi see tähendada, et teises sektoris on see samamoodi. Sõltumata sektorist kaasneb investeeringuga ettevõtjale kohustus kanda sellega seotud kulusid, mis on investeeringu realiseerimiseks hädavajalikud. Seega abil, mis on seotud kuludega, mis kantakse pärast investeerimisotsuse tegemist, puudub ergutav mõju, mistõttu on oluline välja selgitada, millisel ajahetkel investeerimisotsust ja sellega seotud kulusid hinnatakse.<sup>227</sup>

Kui abisaaja jaoks on ainsaks tingimuseks, et abitaotlus oleks esitatud enne projekti või tegevuse teostama hakkamist või et abi tulemusel tuleb teha midagi lisaks, on võimalik, et riigiabi antakse tegelikkuses projektidele, mis on kasumlikud ja teostatakse seega ka ilma abita. On loomulik, et kui ettevõtjad on riigiabi taotlemise võimalusest teadlikud, kohandavad nad oma käitumist sellele vastavalt, planeerides oma tulevasi tegevusi nii, et abitaotlused saaksid esitatud enne tööde alustamist. Teisalt tooks liiga range sisuline ergutava mõju test nii abitaotlejate, liikmesriikide kui ka komisjoni jaoks kaasa rohkelt bürokraatiat.<sup>228</sup>

Kuna abi ergutav mõju sõltub sellest, millisel ajahetkel ning kuidas projekti hinnatakse, võib sellest sõltuvalt tulemus olla üks või teine. Projekt, mida alustati ilma abita, võib tegelikult lõpuleviimiseks riigiabi vajada ning projekt, mis esmapilgul tundub seda vajavat, ei pruugi abi tegelikult vajada. Esimest varianti illustreerib näide olukorrast, kus ajal, mil ettevõtja on projektiga juba poole peal, selgub, et projekt osutuks kokkuvõttes siiski kahjumlikuks. Ilma abita ettevõtja projekti lõpule ei viiks. Samas võib sellise projekti poolelijätmine piirkonna majandusele märgatavat mõju avaldada. Sellist põhjendamatult abist keeldumise olukorda nimetatakse ka valenegatiivseks tulemuseks (ingl k *false negative*). See on üks kahest tüüpveast igasuguste avalike poliitikate kohaldamisel, sh riigiabi siseturuga sobivuse kontrollimisel.<sup>229</sup>

Ka K. Jakobson-Lott esitas seisukoha, et see, et ettevõtja ei vajanud abi projekti alguses, ei välista, et abil tegelikult võiks projektile ergutav mõju olla ning see on formaalse ergutava mõju kriteeriumi, mis lähtub ainult abitaotluse esitamise ajast, puuduseks.<sup>230</sup>

Teine tüüpvea on valepositiivne tulemus (ingl k *false positive*) ehk põhjendamatult abi andmine. Seda ilmestab näitena olukord, kus ettevõtja teeb tänu abile küll midagi lisaks, mida

---

<sup>227</sup> P. Nicolaides. Incentive Effect: Is State Aid Necessary when Investment Is Unnecessary?, lk 230–236.

<sup>228</sup> P. Nicolaides. The Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application, lk 584.

<sup>229</sup> P. Nicolaides. The Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application, lk 584 ja 587–588.

<sup>230</sup> K. Jakobson-Lott, lk 28.

ta ilma abita teinud ei oleks, kuid see tegevus ei aita saavutada Euroopa Liidu ühiseid eesmärke ja ühiskond tervikuna ei saa sellest tegelikult kasu. Samuti võib abi saamise võimalus mõjutada ettevõtjat tegelema projektidega, millega kaasnevad suured riskid ja mida ilma abita ette ei võetaks.<sup>231</sup> Kui sellise riigiabi saamiseks on abitaotlus esitatud õigeaegselt, siis ergutava mõju formaalsel hindamisel loetakse sel abil ergutav mõju olemas olevat.

Seega ühelt poolt peitub formaalselt abitaotluse esitamise ajast lähtuvas hindamiskriteeriumis oht, et abi jääb andmata projektile, mis seda tegelikult vajaks, kuna töid on alustatud enne abitaotluse esitamist. Teisalt võib olla ka vastupidi, st kuna abitaotlus on õigeaegselt tehtud, saab abi projekt, mis ei aita kaasa riigiabi andmise keelu erandite eesmärkidele, on liiga riskantne või ei ole piisavalt kasumlik.

Üldkohus hindas *Graphischer Maschinenbau* kaasuses Euroopa Komisjoni otsust abi siseturuga kokkusobimatuse kohta. Tegemist oli teavitamiskohustuse alla langeva abiga, mille sobivust komisjon vastavas menetluses hindas ning leidis abi üksnes osaliselt siseturuga kokkusobiv olevat. Selle põhjenduseks tõi komisjon, et osade töödega alustati enne, kui potentsiaalne abisaaja oli veendunud, et abi antakse ja seega ei saanud see osa abist motiveerida abisaajat kõnealuseid töid ette võtma. Komisjon tugines hinnangu andmisel mh toona kehtinud uurimis- ja arendustegevuse suunistele<sup>232</sup>, mis nägid ette, et kui suur osa kulusid on kaetud enne abitaotluse tegemist, hindab komisjon abi sobivust selle võrra rangemalt.<sup>233</sup>

Kohus tõi oma otsuses välja, et ettevõtjal, kes vajab abi ümberstruktureerimiseks, võib abi olla vaja väga kiiresti. Komisjonil tuleks kohtu hinnangul iga olukorda eraldi hinnata, et selgitada välja, kas abil on ergutav mõju või mitte, sh oleks komisjon pidanud arvestama asja kiireloomulisust. Vaid selle pinnalt, et töödega alustati enne abitaotluse esitamist, ei saa järeldada, et abil puudub ergutav mõju.<sup>234</sup>

Sellest Üldkohtu lahendist järeldub, et abil võib ergutav mõju olla ka siis, kui abitaotlus on esitatud peale projekti kallal töödega alustamist. Komisjon on kohustatud abi sobivust sisuliselt hindama. Seda ka juhul, kui komisjoni enda väljaantud juhised viitavad, et töödega alustamine enne abitaotluse esitamist on pigem märk sellest, et abil ei ole ergutavat mõju. Seega nõue, et

---

<sup>231</sup> P. Nicolaidis. The Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application, lk 584–586.

<sup>232</sup> Information from the Commission – Community framework for state aid for research and development, p 5.

<sup>233</sup> EÜKo T-126/99 *Graphischer Maschinenbau vs komisjon*, p 9, 19 ja 28.

<sup>234</sup> EÜKo T-126/99 *Graphischer Maschinenbau vs komisjon*, p 39 ja 43-44.

abisaaja teeks enne igasuguse tegevuse alustamist abitaotluse ei pruugi alati viia õige tulemuseni. Võib hoopis juhtuda, et riigiabist jääb ilma mõni projekt, mille puhul abil oleks ergutav mõju tegelikult olemas olnud ning abi oleks vajalik olnud. Sisulisel hindamisel oleks see ka välja tulnud. Näiteks antud juhul oli töödega alustamine enne abitaotluse tegemist tingitud asja kiireloomulisusest ning ei saa vaid formaalse kriteeriumi pinnal välistada võimalust, et abil oleks ergutav mõju olnud. Kuid sellise sisulise hinnangu andmise võimalus on vaid komisjonil, mitte liikmesriigi asutusel, kes peab lähtuma formaalsest ergutava mõju kriteeriumist.

Kohtuasjas *Bayerische Motoren Werke* analüüsis Üldkohus riigiabi ergutava mõju olemasolu ja abi vajalikkust. Kohtuotsuse kohaselt on abi siseturuga kokkusobiv vaid teatud ulatuses. BMW taotles regionaalabi elektriautode tootmisüksuse ehitamiseks. Tulenevalt abi suurusel teavitas Saksamaa Liitvabariik Euroopa Komisjoni ning komisjon algatas uurimismenetluse. Vahepeal muutis liikmesriik abiteatist, lisades sellesse täiendava abi.<sup>235</sup>

Komisjon hindas põhjalikult abi ergutavat mõju, proportsionaalsust ning positiivset ja negatiivset mõju. Vastavalt ulatuslikele investeerimisprojektidele antava regionaalabi süvahindamise kriteeriumide teatises<sup>236</sup> toodud hindas komisjon detailselt, kas abi on vajalik investeeringu jaoks ergutava mõju tekitamiseks ning kas abimeetmest tulenev kasu kaalub üles konkurentsimoonutused ja kahjuliku mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele.<sup>237</sup> Seega hindas komisjon abi siseturuga kokkusobivust tasakaalustatuse testi alusel, mis hõlmab nii abimeetme vajalikkust kui proportsionaalsust.<sup>238</sup> Komisjon leidis, et abi ergutav mõju on tõendatud asukohaotsuse stsenaariumi alusel<sup>239</sup>, st abi stimuleeris ettevõtjat investeerimist tegema regiooni, kuhu ta muidu poleks investeerinud, kuna abi kompenseerib asukohaga seotud netopuudujäägid ja -kulud. Komisjon tegi järelduse liikmesriigi esitatud otsustust tõendavate dokumentide pinnalt, mis kinnitasid, et investeerimisprojekti teostamine abistatavas piirkonnas oleks 17 miljoni euro võrra kallim, kui muus piirkonnas. Samuti tõi komisjon välja, et ettevõtja kaalus asukohaotsuse tegemisel ka tulevikuperspektiive ning 50 miljoni euro suuruse riigiabi

---

<sup>235</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke* vs komisjon, p 2–5.

<sup>236</sup> Komisjoni teatis ulatuslikele investeerimisprojektidele antava regionaalabi süvahindamise kriteeriumide kohta. – ELT C 223, 16.09.2009, lk 3–10.

<sup>237</sup> EuKOMo, 09.07.2014, BMW AG. SA. 32009 (2011/C), p 29 ja 157.

<sup>238</sup> Vt tasakaalustatuse testi osas käesoleva magistratöö alapeatükki 2.2.1.1., lk 33.

<sup>239</sup> Vt ka alapeatükki 2.2.1.2., lk 36.

saamise võimalust. Eeltoodule tuginedes leidis komisjon, et asukohaotsuse tootmisrajatise osas tegi BMW lähtuvalt riigiabi saamise võimalusest.<sup>240</sup>

Seejärel analüüsis komisjon abi proportsionaalsust. Vastavalt teatisele on asukoha ergutava mõjuga seotud abimeede proportsionaalne, kui see võrdub abi saava ettevõtja poolt abistatavas piirkonnas tehtava investeringu puhaskulude ja mõnes muus piirkonnas tehtava investeringu puhaskulude vahega. Komisjon hindas abimeetme proportsionaalsust samade dokumentide pinnalt, mille alusel ergutavat mõjugi ning leidis, et kahe asukoha puhul on investeerimiskulu vahe 17 miljonit. Seetõttu on komisjoni hinnangul minimaalne vajalik abisumma, mis mõjutab abisaajat teistsugust asukohaotsust tegema, 17 miljonit ning see abimeede on proportsionaalne. Täiendavat laienemise võimalust ja hiljem esitatud dokumente proportsionaalsuse analüüsimisel arvesse võtta ei tule. Komisjon rõhutas, et nii abi ergutavat mõju kui ka proportsionaalsust tuleb hinnata info põhjal, millele tugineti enne otsuse tegemist. Seega jõudis komisjon järeldusele, et ei ergutavat mõju ega proportsionaalsust pole võimalik tõendada seoses selle abi osaga, mis katab investeerimiskulusid, mis ei olnud hõlmatud abiteatisega. Lõppjäreldusena, olles analüüsinud veel abi mõju konkurentsile ja liikmesriikide vahelisele kaubandusele, leidis komisjon, et abi on siseturuga kokkusobiv vaid 17 miljoni euro osas, mitte kogu kavandatud ulatuses.<sup>241</sup>

Üldkohtu hinnangul oli asjas põhiküsimus, kas ergutava mõjuga ja proportsionaalne on abi 17 miljoni euro ulatuses, nagu väitis komisjon või 49 miljoni ulatuses, nagu väitis hageja. Seejuures tõi kohus välja, et komisjon tegi õigesti, analüüsidest ergutavat mõju ja proportsionaalsust eraldi. Samuti oli komisjonil õigus, et ergutav mõju põhineb antud juhul asukohaotsuse stsenaariumil.<sup>242</sup> Kohus rõhutas, et „[...] komisjon ei järeldanud nagu puuduks abil ergutav mõju nii 17 miljoni euro kui 50 miljoni euro osas, mida oli abisaava ettevõtja sisedokumentide kohaselt „võimalik saada“. Komisjon kõigest tões 17 miljonist eurost suurema abisumma kohta, et proportsionaalsuse nõue ei olnud täidetud [...].“<sup>243</sup> Ka kinnitas kohus, et komisjon on õigesti leidnud, et abil oli ergutav mõju.<sup>244</sup> Sellest järeldub, et ergutav

---

<sup>240</sup> EuKOMo, 09.07.2014, *BMW AG. SA. 32009 (2011/C)*, p 161, 169–173.

<sup>241</sup> EuKOMo, 09.07.2014, *BMW AG. SA. 32009 (2011/C)*, p 174-175, 178, 180, 188, 190–205.

<sup>242</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 83–84, 88.

<sup>243</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 93.

<sup>244</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 99.



mõju oli abil igal juhul olemas, sest ettevõtja tegi investeeringu asukoha otsuse lähtudes riigiabi saamise võimalusest.

Abimeetme proportsionaalsuse osas kinnitas kohus, et nii ergutava mõju kui proportsionaalsuse hindamisel samadele dokumentidele tuginemine ei ole välistatud. Proportsionaalsuse puhul tuleb lähtuda põhimõttest, et abi suurus ja osatähtsus peab piirduma minimaalsega, mis on vajalik, et investeering tehtaks abistatavasse piirkonda. Vastasel juhul oleks tegemist üleliigse toetusega, mis eesmärgilt ei sobi kokku abi eeskirjadega. Kohus rõhutas, et nii abi vajalikkust investeeringule ergutava mõju avaldamiseks kui ka selle proportsionaalsust tuleb hinnata investeerimisotsuse tegemise aja seisuga, st selles kontekstis, milles ettevõtja on otsustanud määrata oma projekti asukoha. Vastupidine lähenemine tähendaks, et riigiabi loetaks ergutavat mõju omavaks ja proportsionaalseks ka eesmärgi seisukohast vajalikku ületavas osas. Arvesse ei saa võtta peale investeerimisotsuse vastuvõtmist tehtud otsuseid ega tegelikke kulusid. Seetõttu on ka kohus proportsionaalseks pidanud vaid esialgsele investeerimisotsusele vastavat 17 miljoni suurust abisummat.<sup>245</sup>

Nii komisjon kui ka kohus hindasid esmalt, kas riigiabi andmine suunab ettevõtja abistatavasse piirkonda investeeringut tegema. Kui see oli tõendatud, hinnati, millises ulatuses on abi proportsionaalne, et abi ei antaks suuremas summas, kui on vajalik, et ettevõtja teeks investeeringu abistatavasse piirkonda ja mitte kuhugi mujale. See kohtuasi ka illustreerib, et komisjoni läbiviidav abimeetme sobivuse sisuline hindamine on märksa keerulisem ja põhjalikum, kui üksnes formaalselt abitaotluse tegemise aja järgi abi ergutava mõju hindamine. Komisjon saab selgelt rohkem asjaolusid arvesse võtta. Ka nähtub, et ergutav mõju ja proportsionaalsus on küll eraldi riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamise kriteeriumid, kuid on omavahel siiski tihedalt seotud. Mõlema hindamine toimub dokumentide põhjal, millest ettevõtja on lähtunud investeerimisotsuse tegemise hetkel ning hiljem kantud kulud ei puutu asjasse.

BMW asjas hindasid komisjon ja kohus abi ergutavat mõju 2007-2013 regionaalabi suuniste ning süvahindamise teatise pinnalt, kuid praegu kehtivad regionaalabi suunised<sup>246</sup> on sisult sarnased. J. P. Otter ja G. Glavanovits on 2014-2020 regionaalabi suuniste suurettevõtjaid ja ulatuslikke investeerimisprojekte puudutava ergutava mõju hindamise suhtes avaldanud arvamust, et tasakaalustatuse testi läbimine on tehtud liiga raskeks. Esiteks toovad nad välja

---

<sup>245</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 108, 120, 127–132.

<sup>246</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020, lk 1–45.

menetlusliku puudujäägina, et komisjon nõuab, et investeerimisotsuse aluseks olevates projekti maksumuse arvutustes selle erinevates asukohtades läbiviimiseks oleks arvesse võetud eelistatud asukohas saadav abi. Ärilisest vaatepunktist oleks see aga mõistlik vaid juhul, kui abisumma oleks investeerimisotsuse tegemise ajal teada. Samuti on problemaatiline, et süvahindamine võtab komisjonil aega umbes 20-27 kuud, kuid investeerimisotsusega ei saa nii kaua oodata. Teiseks tähendab projektijuhtidele abisumma arvutustes kajastamine, et ettevõtja juhatus seab projekti realiseerimisel eesmärgiks väiksemad kulud, abi ei pruugi aga lõpuks komisjoni heakskiitu saada ning siis tuleb täita ebarealistlikku eesmärki. Kolmandaks nõuab komisjon tõenditena äriplaane ja ettevõtja juhatuse dokumente, mis on isegi ettevõtja sees konfidentsiaalne info, mistõttu ei jagata neid kergekäeliselt ettevõtjaväliste isikutega. Viimaks tõusetub küsimus sellest, millal peab komisjon vastupidise stsenaariumi analüüsi usutavaks. Samuti nähakse probleemi proportsionaalsuse hindamises – kui abi peab piirduma vaid kahes asukohas projekti läbiviimise kulude vahega, mis siis on ettevõtja jaoks stiimuliks, et investeerida just abistatavasse piirkonda, mitte analüüsitud alternatiivsesse asukohta.<sup>247</sup>

Seega nähtub, et riskid peituvad ka komisjoni läbiviidavas sisulises hindamises. Nimetatud probleemid viivad samamoodi olukorrani, kus on kehtestatud reeglite abil keeruline tagada, et riigiabi saaks projektid, mis seda tegelikult vajavad ning tõstatavad seega küsimuse, kas Euroopa Liidu riigiabiõigusele seatud eesmäärke täidetakse.

BMW kaasuses käsitleti ka üldise grupierandi määruse kohaldatavust. Hageja hinnangul olid „abi ergutav mõju“ ja „otstarbekus“ tõendatud nii 17 miljoni euro, kui ka seda ületava abi suhtes ning seda oleks tulnud hinnata lähtuvalt üldise grupierandi määruse nr 800/2008 art 8 lg 3 p-st e.<sup>248</sup> Seega oleks abisaaja arvates tulnud lähtuda abitaotluse esitamise ajast ning tingimusest, et abita ei oleks projekti abistatavas piirkonnas selliselt teostatud. Üldkohus nõustus lahendis aga komisjoni seisukohaga, et abi ei kuulu määruse nr 800/2008 kohaldamisalasse ning komisjonil oli õigus hinnata abi vajalikkust, kuna see ületas teavitamiskünnise. Abimeetme individuaalne analüüs vastab ELTL art 107 eesmärgile – takistada, et liikmesriikide antav abi ei moonutaks konkurentsi ega kahjustaks liikmesriikide vahelist kaubandust. Kuna kohus nõustus komisjoni järeldusega, et abi on siseturuga kokkusobiv vaid teatud osas, jäi BMW hagi rahuldamata.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> J. P. Otter, G. Glavanovits. *Regional Aid Guidelines 2014-2020*. – *European State Aid Law Quarterly*, Issue 3, 2014, lk 405–406.

<sup>248</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 76.

<sup>249</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 81–82, 176, 181–182.

Antud juhul leidis kohus, et abil võis vastavalt dokumentatsioonis tõendatule olla ergutav mõju iseenesest nii 17 miljoni osas kui ka 50 miljoni osas. Seega ergutava mõju üle otsustamisel võeti arvesse, millest potentsiaalne abisaaja oma asukohaotsuse tegemisel tõendatult lähtus. Kuigi otsusest nähtuvalt ei saa selles olukorras kohaldada üldist grupierandi määrust, siis teoreetiliselt, kui abi lubatavust oleks hinnatud üldise grupierandi määruse järgi, oleks riigiabil loetud ergutav mõju olevat juhul, kui selle kohta oli abitaotlus esitatud enne tööde alustamist. Praeguse näite puhul esitati abitaotlus enne tööde alustamist<sup>250</sup>. Eelduslikult oleks niisiis loetud, et abil on ergutav mõju olemas, kuid ei oleks sisuliselt hinnatud, kas ettevõtja tegi asukohaotsuse abi kättesaadavuse järgi. Formaalse hindamise puhul ei ole ergutav mõju samamoodi tihedalt seotud abi proportsionaalsusega, seega ei järgne ka sisulist abi proportsionaalsuse hindamist. Nii on võimalik olukord, kus ettevõtja otsus teatud piirkonda investeerida ei sõltu mitte sellest, et abi korvaks vahe võrreldes mujale investeerimisega, vaid investeering tehtaks niikuinii, kuid selleks, et riigiabi saada, peetakse kinni formaalsest kriteeriumist.

Eeltoodud lahendi osas on BMW esitanud apellatsiooni Euroopa Kohtusse ning menetlus antud asjas on alles pooleli. Kohtujurist Tanchev on ergutava mõju kohta oma arvamuses välja toonud, et riigiabi seda osa, mis ületab proportsionaalset summat, ei saa lugeda ergutavat mõju omavaks.<sup>251</sup> Lähtudes eeldusest, et abimeetme ergutavat mõju ja proportsionaalsust tuleb analüüsida eraldi<sup>252</sup>, ei paista selline järeldus loogiline. Ergutav mõju on abil juhul, kui selle tulemusena teeb ettevõtja mingisugust investeeringut puudutava otsuse, seega sõltub see kriitilisest alampiirist, millest väiksema abi puhul riigiabi saamise väljavaade ettevõtja otsust ei muudaks. Seevastu proportsionaalsusega seondub abi ülempiir.

Porsche taotletud regionaalabi puhul hindas Euroopa Komisjon riigiabi siseturuga sobivust, kuna komisjon pidas vajalikuks kontrollida ulatuslikule investeerimisprojektile antavat abi puudutavate reeglite täitmist. Porsche puhul olid täidetud regionaalabi suunistest<sup>253</sup> tulenevad formaalsed ergutava mõju nõuded, kuna abitaotlus esitati enne projekti tööde alustamist, Saksamaa Liitvabariigi asutus hindas, et abikavas toodud abimeetme lubatavuse tingimused oleks täidetud ning kinnitas seda kirjalikult. Abi ergutavat mõju asukohaotsusele kinnitas asjaolu, et Porsche asukohaotsus tehti alles pärast riigiabi saadavuse kohta kinnituse saamist.

---

<sup>250</sup> EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 2.

<sup>251</sup> EK C-654/17 P, *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, kohtujurist E. Tanchevi ettepanek, p 51.

<sup>252</sup> EÜKo T-162/06 *Kronoply vs komisjon*, p 60–101 ja EÜKo T-671/14 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*, p 84.

<sup>253</sup> Regionaalabi suunistes aastateks 2007–2013 EMPs kohaldatav tekst. – ELT C 54, 04.03.2006, lk 13–44, p 38.

Selle põhjal otsustas ka komisjon kooskõlas süvahindamise teatise kriteeriumitega<sup>254</sup>, et liikmesriigi asutuse esitatud vastupidine stsenaarium on realistlik ning seda toetavad ehtsad ja ajakohased tõendid. Seega on abil tegelik ergutav mõju, kuna see muutis ettevõtja asukohaotsust – ilma abita oleks investering tehtud mujale. Erinevalt BMW kaasusest hindas komisjon Porschele antava abi ka proportsionaalseks ning lõppkokkuvõttes siseturuga sobivaks.<sup>255</sup> Porsche näite puhul on abi ergutav mõju olemas nii formaalse kriteeriumi alusel, kui ka sisulise hindamise tulemusel. Seega on ka olukordi, kus on võimalik jõuda samale tulemusele nii formaalse kui ka sisulise hindamise tulemusel. Niisiis ei saaks väita, et ergutava mõju formaalne hindamine viib igal juhul väärade tulemuseni. Siiski saab eeltoodud näidete pinnalt järeldada, et see risk on olemas.

Võimalus, et ühe ja sama abimeetme hindamisel jõuaksid Euroopa Komisjon ja liikmesriigi asutus vastupidistele seisukohtadele, muudab riigiabi lubatavuse hindamistulemused vähe järjepidevaks.

Igal juhul kaasneb riigiabi sobivuse erinevatel alustel ja seega ka erinevate kriteeriumite põhjal hindamise puhul risk, et abil ei ole tegelikkuses ergutavat mõju. Riskid peituvad nii komisjoni põhjalikumal hindamisel kui ka liikmesriigi asutuste hindamissüsteemides. Siiski saab välja tuua, et vaid formaalsest kriteeriumist lähtumise puhul on valele tulemusele jõudmise riskid suuremad, kui sisulise hindamise puhul. Seda juba seetõttu, et kui tundub, et üks formaalne kriteerium – abitaotluse esitamise ja töödega alustamise aeg – ei pruugi antud juhul õiget tulemust tagada, on võimalik see kõrvale jätta ning teha põhjalikum majanduslik analüüs. Komisjon analüüsib uurimismenetluses abimeetme siseturuga sobivust kogu tasakaalustatuse testi alusel, sealhulgas kontrollib abi ergutavat mõju. Ergutav mõju on omakorda tihedalt seotud abimeetme proportsionaalsusega, mõlemat kriteeriumit on võimalik hinnata samade dokumentide pinnalt ning on oluline, et seda tehtaks investeerimisotsuse tegemise aja seisuga.

Ainult formaalse kriteeriumi järgi abi lubatavust hinnates võib juhtuda, et abist jäävad ilma projektid, mille puhul abi ei ole vaja kohe projekti alustades, vaid abi oleks vaja hoopis projekti lõpuleviimiseks. Samuti võib abitaotluse õigeaegsel esitamisel abikõlblikuks osutada projekt, mis tegelikult oleks ellu viidud ka ilma abita.

---

<sup>254</sup> Komisjoni teatis ulatuslikele investeerimisprojektidele antava regionaalabi süvahindamise kriteeriumide kohta, p 23 ja 25.

<sup>255</sup> EuKOMo, 09.07.2014, Porsche Leipzig GmbH and Dr Ing. H.c.F. Porsche Aktiengesellschaft. SA. 34118 (2012/C ex 2011/N), p 24, 121, 126, 135.

Sisulise hinnangu andmise võimalus on aga vaid Euroopa Komisjonil uurimismenetluses ja liikmesriigi asutusel tuleb abi lubatavuse hindamisel lähtuda üksnes formaalsest ergutava mõju kriteeriumist. Üldise grupierandi määruse alusel hindamise puhul tähendab see, et lähtutakse ainult abitaotluse esitamise ja töödega alustamise ajast (v.a suurettevõtjatele antava sihtotstarbelise abi puhul) ning suunistest lähtuva hindamise puhul lisaks ka vastupidise stsenaariumi analüüsist (suurettevõtjate puhul kontrollitakse seda ka üldise grupierandi määruse alusel). See jätab aga siiski liikmesriigi asutustele oluliselt väiksema hindamisruumi ning suurendab võimalust lugeda ergutava mõjuga abiks selline abi, mis seda tegelikult ei ole.

Ka K. Jakobson-Lott on toonud välja, et võrreldes liikmesriikidega on Euroopa Komisjonil ergutava mõju formaalse kriteeriumi koha pealt oluliselt laiem diskretsiooniõigus ning see suurem paindlikkus võimaldab komisjonil jõuda õiglasele ja tasakaalustatud tulemusele.<sup>256</sup>

### **3.2. Ergutava mõjuta abimeetmed**

*Kronoply* asjas otsustas komisjon abi sobivuse kontrollimise menetluses, et Saksamaa Liitvabariigi antud abil ei ole ergutavat mõju ning tegemist on tegevuskulude katmiseks antud abiga. Hageja heitis komisjonile ette, et komisjon ei kontrollinud ergutavat mõju abitaotluse esitamata jätmise aja järgi, nagu nägid ette regionaalabi suunised<sup>257</sup>. Üldkohus märkis, et abi vajalikkuse hindamiseks tuleks hinnata investimisprojekti elluviimise tegelikke tingimusi, piisav ei ole üksnes ergutava mõju hindamine kronoloogilise kriteeriumi alusel.<sup>258</sup> Euroopa Kohus kinnitas Üldkohtu seisukohta.<sup>259</sup>

Seega ei kiitnud Euroopa Kohus heaks *Kronoply* lähenemist, et abi vajalikkuse hindamisel, mille hulka kuulub ka ergutava mõju hindamine, tuleb lähtuda ainult abitaotluse esitamise ajast ning komisjon ei saa viia läbi sisulist hindamist. Antud kohtuasja kontekstis oleks pelgalt formaalse kronoloogilise kriteeriumi põhjal abi sobivust hinnates tulnud järeldada, et abil on eelduslikult ergutav mõju olemas. See oleks aga tähendanud sisuliselt ergutava mõjuta abi heakskiitmist, kuna formaalsel hindamisel ei ole võimalik kindlaks teha abi tegelikku ergutavat mõju.

---

<sup>256</sup> K. Jakobson-Lott, lk 37–38.

<sup>257</sup> Komisjoni teatis – Piirkondliku riigiabi andmise juhend. – EÜT C 74, 10.03.1998, lk 9–18 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 8, kd 1, lk 226–248), p 38.

<sup>258</sup> EÜKo T-162/06 *Kronoply vs komisjon*, p 20, 27 ja 80–83.

<sup>259</sup> EKo C-117/09 P, *Kronoply vs komisjon*, p 38–39.

Samas on Euroopa Kohus *Nuova Agricast* lahendis välja toonud, et järeldus, et riigiabi ei ole vajalik, võib eelkõige tuleneda sellest, et abil pole ergutavat mõju, kuna abi saada sooviv ettevõtja on projektiga juba alustanud või selle enne abitaotluse esitamist isegi juba teostanud.<sup>260</sup> Seega on kohus kiitnud heaks, et liikmesriigi asutus on abimeetme hindamisel lähtunud suunistest<sup>261</sup> tulenevast tööde alustamise aja kriteeriumist. See kinnitab, et erinevalt komisjonist ei saa liikmesriik ergutavat mõju sisuliselt hinnata. Seetõttu on võimalik, et liikmesriiki eeldab, et abil on ergutav mõju, kuid tegelikult abil seda ei ole.

Eesti Pagari kohtuasjas tehtud eelotsusetaotluses esitas Tallinna Ringkonnakohus Euroopa Kohtule ergutava mõju hindamise kohta järgnevad küsimused: „Kas [määruse nr 800/2008] artikli 8 lõiget 2 tuleks tõlgendada nii, et antud sätte kontekstis on „projekti või tegevuse teostamiseks“ töö alustatud, kui toetatav tegevus on näiteks seadme omandamine ning selle seadme ostuleping on sõlmitud? Kas liikmesriigi asutustel on pädevus hinnata nimetatud sättes sätestatud kriteeriumi rikkumist ergutava mõju nõuet rikkuvast lepingust väljumise kulu kaudu? Juhul, kui liikmesriigi asutustel on selline õigus, siis kui suurt lepingust väljumise kulu (protsentides) saab lugeda piisavalt marginaalseks ergutava mõju nõude täitmise seisukohast?“<sup>262</sup>

Kohtuasi puudutab küll eelmist üldist grupierandi määrust, kuid ergutava mõju hindamise seisukohast on otsus sellest hoolimata asjakohane, kuivõrd praegu kehtiv määrus nr 651/2014 ei erine kõnealustes küsimustes oluliselt varasemast määrusest. Määruse nr 800/2008 artiklile 8 vastab määruse nr 651/2014 artikkel 6.

Eesti valitsus leidis nimetatud kohtuasjas, et liikmesriigi asutusel on võimalik hinnata vaid kronoloogilise tingimuse täitmist ja mitte muid asjaolusid, nagu lepingust väljumise kuld. Ainult nii on võimalik tagada grupierandi tingimuste ühetaoline kohaldamine ja kaitsta komisjoni ainupädevust ergutava mõju sisulisel hindamisel. Samas leidis Eesti Pagar, et ilma taotletud abita ei oleks projekti realiseeritud ja EAS oleks pidanud abi ergutavat mõju sisuliselt hindama. Lisaks tõstatas Eesti Pagar küsimuse, kas üldise grupierandi määruse art 8 lg-ga 2

---

<sup>260</sup> EKo C-390/06 *Nuova Agricast vs Ministero delle Attività Produttive*, p 69.

<sup>261</sup> Komisjoni teatis – Piirkondliku riigiabi andmise juhend, p 38.

<sup>262</sup> EKo C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõttiluse Arendamise Sihtasutus*, p 44.

taotletavat eesmärki on üldse võimalik saavutada, kui liikmesriigi asutuse pädevuses on üksnes tuvastada, kas leping on sõlmitud enne abitaotluse esitamist või mitte.<sup>263</sup>

Kohus tõi eelotsuses välja, et määruse nr 800/2008 kohaselt loetakse VKE-dele antaval abil olevat ergutav mõju, kui abisaaja esitab abitaotluse liikmesriigile enne projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist. Määruse põhjenduse 28 järgi on abitaotluse esitamine enne töö alustamist oluline, sest nii jäetakse määruse kohaldamisalast välja abi, millega abisaaja ka tavapäraustes turutingimustes tegeleks. Kohtu hinnangul kujutab see, et abitaotlus peab rahastuse saamiseks olema tehtud enne töö alustamist, kriteeriumit, mis on lihtne, asjakohane ja sobiv. See omakorda võimaldab komisjonil eeldada, et kavandataval riigiabil on ergutav mõju.<sup>264</sup>

Kohus asus seisukohale, et miski määruses nr 800/2008 ei viita sellele, et komisjon oleks andnud määruse vastuvõtmisega liikmesriigi asutustele üle kohustuse kontrollida, kas abil on tegelikult ergutav mõju või mitte. Liikmesriigi kohustus on vastupidi kontrollida ainult määruse artiklis 8 sätestatud tingimusi. Kui need tingimused ei ole täidetud, st VKE-de puhul abitaotlus ei ole esitatud enne töö alustamist, ei vabastata kogu abimeedet teavitamiskohustusest (art 8 lg 6). Seega peab liikmesriik kontrollima ainult seda, kas abitaotlus on esitatud õigeaegselt ja sellest tuleneb, kas abi tuleb pidada selliseks, millel on ergutav mõju või mitte.<sup>265</sup>

Lisaks rõhutas kohus, et riigiabi eesmärgid – konkurentsireeglite tõhusa järelvalve tagamine, haldamise lihtsustamine, läbipaistvuse ja õiguskindluse suurendamine – ning nõue tagada üldisest riigiabi andmise keelust kõrvalekalduvate erandite ühetaoline kohaldamine kogu EL-is, nõuavad, et erandi kohaldamise kriteeriumid oleksid selged ja liikmesriigi asutustel oleks neid kerge kohaldada. Kohtu hinnangul ei ole ergutava mõju esinemine või puudumine selge kriteerium, mida liikmesriigi asutustel oleks lihtne kohaldada, kuna see eeldab „juhtumipõhiste keeruliste majanduslike hinnangute andmist“.<sup>266</sup>

Seega jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et liikmesriigi asutus on kohustatud kontrollima vaid formaalsete kriteeriumite täidetust, mitte riigiabi ergutavat mõju sisuliselt hindama. Seejuures põhjendati seda riigiabi eesmärkide täitmise, üldise grupierandi määruse ühetaolise kohaldamise, abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel komisjoni ainupädevuse kaitsmise ning

---

<sup>263</sup> EK C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, kohtujurist M. Watheleti ettepanek eelotsusetaotlusele, p 68–69 ja 31.

<sup>264</sup> EKO C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, p 62–64.

<sup>265</sup> EKO C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, p 66–67.

<sup>266</sup> EKO C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, p 61 ja 68.

vajadusega anda abi vaid sellisel juhul, kui abisaaja turutingimustes, st ilma abita, projekti või tegevust ei teeks. Kohus pidas töö alustamise kriteeriumit seega lihtsaks, asjakohaseks ja sobivaks erinevalt ergutava mõju sisulisest hindamisest. Samas on küsitav, kas riigiabiõiguse eesmärkidega on kooskõlas olukord, kus liikmesriigi asutus jõuab abi sobivust hinnates risti vastupidisele tulemusele, kui jõuaks Euroopa Komisjon seda sama abi sisuliselt hinnates.

Üldise grupierandi määruse puhul on liikmesriigi asutused eelkõige kohustatud kontrollima, kas tingimus, et abitaotlus oleks esitatud „enne projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist“, on täidetud. Kui see tingimus täidetud ei ole, ei vabastata kogu abimeedet teavitamiskohustusest. Euroopa Kohus viitas seejuures regionaalabi suunistele, mis täpsustavad töö alustamise tähendust<sup>267</sup> hoolimata sellest, et suunised ei ole siduvad ning järeltas, et üldise grupierandi määruse alusel ergutavat mõju kontrollides piirdub liikmesriigi asutuse roll selle kontrollimisega, kas abisaaja on taotluse esitanud enne õiguslikult siduva kohustuse võtmist. Selleks tuleb igal üksikjuhul kontrollida, milline on enne abitaotluse esitamist võetud kohustuste iseloom.<sup>268</sup> Erinevalt praegu kehtivast üldisest grupierandi määrusest (nr 651/2014) ei olnud eelmises määruses tööde alustamise definitsiooni sätestatud, mistõttu viitas kohus selles osas regionaalabi suunistele.

Euroopa Kohus kinnitas, et seadmete ostmise lepingut, mis on sõlmitud tingimusega, et seadmed ostetakse vaid juhul, kui taotletav abi saadakse, võib pidada õiguslikult mittesiduvaks kohustuseks. Küll aga on kohtu hinnangul üldjuhul õiguslikult siduv tingimusteta kohustus sõltumata sellest, milline on võimalik lepingust väljumise kulu. Tulenevalt art 8 lg 2 ülesehitusest ja eesmärkidest ei või liikmesriigi asutus tingimusteta õiguslikult siduva kohustuse esinemisel arvestada majanduslikke kaalutlusi nagu lepingust väljumise kulu.<sup>269</sup>

Eesti Pagari kaasuses sõlmiti müügileping tootmisliini ostmiseks augustis 2008 ja leping jõustus peale esimese osamakse tegemist. Liisingulepingu sõlmis Eesti Pagar septembris ning 13. oktoobril sõlmiti kolmepoolne müügileping, mis jõustus allkirjastamisel. Abitaotluse esitas Eesti Pagar alles 24. oktoobril 2008. Seega leidis Euroopa Kohus, et Eesti Pagar võttis enne

---

<sup>267</sup> Regionaalabi suunised aastateks 2007–2013 EMPs kohaldatav tekst, p 38.

<sup>268</sup> EKo C 349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus*, p 70–71 ja 74–75.

<sup>269</sup> EKo C 349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus*, p 76–77.



abitaotluse esitamist tingimusteta õiguslikult siduvaid kohustusi ja sellepärast ei olnud Eesti Pagaril õigust riigiabi saamiseks.<sup>270</sup>

Eesti Pagar leidis, et augustis sõlmitud leping oli sisuliselt vaid eelleping, mis pidi jõustuma üksnes siis, kui EAS abitaotluse rahuldab. Tõendatult oleks eellepingust väljumise kulu olnud 5% lepingu kogumaksumusest ehk täpselt see summa, mille Eesti Pagar tasus enne abitaotluse esitamist. Septembris sõlmitud liisinguleping jõustus ettevõtja hinnangul samuti alles teatud tingimustel ja pärast abitaotluse esitamist. Ka oktoobris sõlmitud leping ei tekitanud Eesti Pagari hinnangul talle kohustusi. Komisjoni arvamuse kohaselt oli eelkirjeldatud lepingute sõlmimisega alustatud abisaava projekti elluviimist, st töödega oli üldise grupierandi määruse tähenduses alustatud ja abi ei vastanud seega art 8 lg 2 nõuetele.<sup>271</sup>

Euroopa Kohus nõustus komisjoniga, tuues välja, et *HGA jt vs komisjon* lahendis kohus küll leidis, et ELTL art 107 lg 3 p a kontekstis on regionaalsele investeerimisprojektile antav abi vajalikkus tõendatav ka muul viisil, kui vaid abitaotluse esitamisega enne projekti kallal töödega alustamist<sup>272</sup>, ent seda järeldust ei saa üle kanda üldise grupierandi määruse alusel abi hindamisele. Seda seetõttu, et komisjonil on ELTL art 107 lg 3 kohaldamisel lai kaalutusõigus, liikmesriigil abimeedet üldise grupierandi määruse alusel hinnates seda aga pole.<sup>273</sup>

Kohus otsustas, et määruse nr 800/2008 art 8 lg 2 tõlgendamisel tuleb töö lugeda alustatuks, kui projekti või tegevuse jaoks mõeldud seadmete esimene tellimus on tehtud tingimusteta. Sellega on õiguslikult siduv kohustus võetud sõltumata sellest, kui suur on kohustusest väljumise kulu.<sup>274</sup>

K. Jakobson-Lott jõudis üldise grupierandi määruse regulatsiooni hinnates samuti järeldusele, et lepingust väljumise rahalise kahju analüüsi kasutamine selleks, et hinnata, kas muidu õiguslikult siduv kokkulepe on ikkagi siduv, jääb määruses sätestatud ergutava mõju kriteeriumist väljapoole.<sup>275</sup>

---

<sup>270</sup> EKo C 349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtjate Arendamise Sihtasutus*, p 80–81.

<sup>271</sup> EK C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtjate Arendamise Sihtasutus*, kohtujurist M. Watheleti ettepanek eelotsusetaotlusele, p 48-50 ja 71.

<sup>272</sup> EKo C-630/11 P *HGA jt vs komisjon*, p 109.

<sup>273</sup> EKo C 349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtjate Arendamise Sihtasutus*, p 78–79.

<sup>274</sup> EKo C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtjate Arendamise Sihtasutus*, p 82.

<sup>275</sup> K. Jakobson-Lott, lk 18–19.

Kokkuvõtvalt asus Euroopa Kohus seisukohale, et formaalne tingimus, mida liikmesriigi asutustel abimeetme hindamisel kontrollida tuleb, on, et abitaotlus peab olema esitatud enne töö alustamist. Seda kontrollitakse enne abitaotluse esitamist võetud kohustusi hinnates. Seejuures ei ole kohustus õiguslikult siduv, kui lepingud on sõlmitud tingimuslikult, seades lepingu siduvuse sõltuvusse abitaotluse rahuldamisest. Kui leping ei ole sõlmitud tingimuslikult, on tegemist õiguslikult siduva kohustusega. Majanduslikud kaalutlused, nagu lepingust väljumise kulu, ei puutu kohtu hinnangul asjasse, kui liikmesriigi asutus hindab kohustuse õiguslikku siduvust. Kohtu hinnangul ei ole asjakohane ka see, et kohus on ise tunnistanud komisjoni õigust hinnata regionaalabi vajalikkust ka muude kriteeriumite alusel, kui abitaotluse esitamise aeg. Seega on ainsaks formaalseks abimeetme hindamise kriteeriumiks üldise grupierandi määruse alusel abitaotluse esitamine enne töödega alustamist. Töödega alustamist tõlgendatakse sealjuures kitsalt.

Kohtujurist Watheleti arvamus erineb ergutava mõju sisulise kontrollimise osas Euroopa Kohtu otsuses võetud seisukohast. Wathelet leidis, et liikmesriikide asutuste pädevus hinnata enda antava abi tegelikku ergutavat mõju, ei kahjusta komisjoni ainupädevust abi siseturuga kokkusobivuse hindamiseks ning seda ka juhul, kui liikmesriigi asutus hindab abi vastavust üldise grupierandi määruuses sätestatud tingimustele.<sup>276</sup> Ka kohtujurist Wathelet on oma arvamuses viidanud *HGA jt* lahendile, kus kohus on selgitanud, et abi vajalikkust saab tõendada ka muude kriteeriumite alusel, kui abitaotluse esitamine enne töödega alustamist.<sup>277</sup> Abisaajatel on seega võimalik esitada alternatiivseid tõendeid, mis tõendavad, et abimeetmel on siiski ergutav mõju. Sellele tuginedes leidis kohtujurist, et abi andval asutusel tuleb sisuliselt hinnata, kas töid on alustatud grupierandi määruse tähenduses.<sup>278</sup>

Nagu eelnevalt välja toodud, on kohtujurist Watheleti hinnangul liikmesriigi asutuse pädevuses ergutava mõju sisuline hindamine ning vastupidise seisukoha võtmine õnnestaks üldise grupierandi määruse kohaldamise ja selle alusel abi andmise aluseid, sest liikmesriigil poleks võimalik kontrollida, kas ergutava mõju kriteerium on täidetud. Abi ergutavat mõju tuleb

---

<sup>276</sup> EK C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, kohtujurist M. Watheleti ettepanek eelotsusetaotlusele, p 77 ja 93.

<sup>277</sup> EKo C-630/11 P *HGA jt vs Komisjon*, p 109.

<sup>278</sup> EK C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, kohtujurist M. Watheleti ettepanek eelotsusetaotlusele, p 89 ja 91.

liikmesriigi asutusel kontrollida ka seetõttu, et tal on määruse alusel kohustus otsustada abi andmise või sellest keeldumise üle.<sup>279</sup>

Kohtujuristi arvamuse kohaselt tuleb lepingute siduvuse hindamisel arvestada ka lepingust väljumise kulukust võrreldes projekti kogumaksumusega. Juhul kui lepingust väljumine oleks keeruline, eriti lepingu lõpetamisel nõutava summa tõttu, tuleks asuda seisukohale, et töödega on üldise grupierandi määruse art 8 lg 2 mõttes alustatud. Kui aga lepingus sisaldub kokkulepe, et see on pooltele siduv vaid abitaotluse rahuldamisel või on lepingust vabanemise kulu väike, ei ole projekti või tegevuse teostamiseks tööd alustatud.<sup>280</sup>

Seega kohtujurist Watheleti arvamuse järgi peaks liikmesriigi asutusel samuti olema pädevus hinnata antava abi tegelikku ergutavat mõju ka üldise grupierandi määruse alusel abi hindamisel ning see ei kahjustaks komisjoni ainupädevust abi siseturuga sobivuse hindamisel. Vastupidi leidis kohtujurist, et kui liikmesriigi asutus ei saa abimeedet sisuliselt hinnata, kahjustab see üldise grupierandi määruse alusel abi andmist, kuna tegelik ergutav mõju jääb väljaselgitamata. Abimeetme sisulise hindamise osas viitas kohtujurist samuti *HGA jt* lahendile. Ka lepingu siduvuse osas jäi Wathelet teisele seisukohale kui Euroopa Kohus oma lahendis, leides, et lepingust vabanemise väike kulu võiks tähendada, et projekti teostamiseks pole tööd alustatud.

Sellise lähenemise puhul on väiksem tõenäosus, et Euroopa Komisjon ning liikmesriigi asutus jõuaksid täpselt sama abimeetme hindamisel täiesti erinevale tulemusele. Mõlemal juhul saaks lähtuda senisest komisjoni ning Euroopa Kohtu praktikast, samuti suunistest ja muudest juhenddokumentidest. Samuti ei tähendaks liikmesriigi asutusele natuke suurema kaalutlusruumi andmine (üldise grupierandi määruse natuke laiem tõlgendamine) automaatselt, et komisjon loobub oma ainupädevusest riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel, kuivõrd määrus sätestab igal juhul konkreetsemad tingimused abi lubatavuse hindamisele.

Euroopa Kohus on ise tõdenud, et formaalne ergutava mõju hindamise kriteerium ei ole piisav ja korduvalt seetõttu leidnud, et komisjon pidanuks abi ergutavat mõju sisuliselt hindama. Samas ei ole liikmesriikide asutustel Euroopa Kohtu praktika kohaselt üldse võimalik abi sisuliselt hinnata. Kuna liikmesriigi asutusel tuleb otsustada abi lubatavuse üle, raskendab see õige otsuse tegemist. Seetõttu ei ole mõlema variandi puhul ühtmoodi tagatud abi tegelik

---

<sup>279</sup> EK C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, kohtujurist M. Watheleti ettepanek eelotsusetaotlusele, p 94–95.

<sup>280</sup> EK C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*, kohtujurist M. Watheleti ettepanek eelotsusetaotlusele, p 99–100.

ergutav mõju. Läbivaks probleemiks on seega asjaolu, et kuivõrd liikmesriigi asutus peab üldise grupierandi määruse alusel abi hindamisel lähtuma vaid formaalsest abitaotluse esitamise ja töödega alustamise kriteeriumist, kuid selle põhjal ei ole võimalik välja selgitada abi tegelikku ergutavat mõju. Seega ei ole sel viisil tagatud ka abi andmine projektidele, millele abil tegelikult ergutav mõju oleks. Abita võivad jääda projektid, mis seda tegelikult vajaks ning abi saada projektid, mis abi ei vaja. Komisjoni uurimismenetluses läbiviidavad tegeliku ergutava mõju hindamise juures sellisel kujul riski ei ole.

Märkimisväärne on ka, et viimase riigiabi reformi käigus on komisjoni informatsioonikogumise võimalusi oluliselt laiendatud<sup>281</sup>, võimaldades turuinfot küsida mitte ainult abitaotlejalt, vaid ka teistelt turuosalistelt. Selline võimalus on ette nähtud nimelt selleks, et komisjonil oleks võimalik abimeetme tegelikku siseturuga sobivust paremini hinnata. Seega on komisjoni süvahindamise puhul eesmärgiks tegelikult õige tulemuse tagamine. Samas võib pidada vastuoluliseks, et liikmesriikide läbiviidaval abimeetme lubatavuse hindamisel on kasutusel meetod, mille puhul õige tulemuse saavutamine ei ole sugugi samamoodi tagatud. Mõlemal juhul – nii komisjoni kui liikmesriigi asutuse kontrolli puhul – ühesuguse tulemuse saavutamine muudaks riigiabi kontrolli tulemused järjepidevamaks, suurendaks õigusselgust ja aitaks paremini kaasa riigiabi eesmärkide saavutamisele.

Mõistagi tuleb arvesse võtta, et üldise grupierandi määruse puhul ongi eesmärgiks muuhulgas abiandmise lihtsustamine ning komisjoni sisulist hindamist soovitakse rakendada vaid kõige keerulisematel ja siseturule enim mõju avaldavatel juhtumitel. Üldise grupierandi määruse alusel abi lubatavuse üle otsustamine on vähendanud bürokraatiat. See, et abi taotlemise protsess on kiirem ning lihtsam muudab abi ettevõtjatele ka kättesaadavamaks. Kohustus ulatusliku dokumentatsiooni alusel iga taotletava abimeetme ergutavat mõju tõestada kahtlemata suurendaks halduskoormust. Ühtlasi annaks see suurettevõtjatele abi taotlemisel VKE-de ees eelise, kuna neil on rohkem ressursi, mis muudab keerukates menetlustes osalemise ja ulatusliku dokumentatsiooni esitamise võimalikuks.

Kuigi majandusliku efektiivsuse, väiksema halduskoormuse ja väiksemate kulude nimel tuleb kahtlemata kompromisse teha, ei ole selline hindamismeetod, kus ainsaks kriteeriumiks on, et abitaotlus peab olema tehtud enne töödega alustamist, parim lahendus. Riigiabi andmise eesmärke aitab paremini täita ergutava mõju hindamine vastupidise stsenaariumi alusel. Seda kasutavad liikmesriikide asutused praegu kehtiva üldise grupierandi määruse järgi abimeetmete

---

<sup>281</sup> Vt käesoleva töö alapeatükk 2.1.2., lk 29.

hindamisel ainult juhul, kui tegemist on suurettevõtjatele antava sihtotstarbelise üksikabiga. Ka hindavad liikmesriikide asutused vastupidise stsenaariumi alusel ergutavat mõju eelnevalt heakskiidetud abikavade alusel antava abi puhul. Arvestades, et see on siiski oluliselt vähem mahukas, kui komisjoni läbiviidav sisuline hindamine, ei ole selline hindamismeetod liiga koormav ei abi andvale asutusele ega abitaotlejale. Seega võiks vastupidise stsenaariumi alusel sisulisema hindamise võtta kasutusele kõigi üldise grupierandi määruse alusel rakendatavate abimeetmete hindamiseks. Seejuures tuleks olulisemaks pidada vastupidisel stsenaariumi põhinevat analüüsi, mitte töödega alustamise aega. Sellist lahendust pakkus ka K. Jakobson-Lott<sup>282</sup>.

Kui aga jätkuvalt lähtuda kehtivast formaalsest kriteeriumist, aitaks seejuures, kui praeguse töödega alustamise kitsa tõlgendamise asemel antaks sellele laiem tähendus. Kui töödega alustamise mõiste sisustamisel võetaks kohustuse õigusliku siduvuse ja investeringu pöördumatuse juures arvesse ka lepingust väljumise kulu, oleks tegu juba veidi laiema tõlgendusega. Avaram tööde alustamise mõiste võimaldaks liikmesriigi asutustel teatud määral sisulise järeltöde tegemist, kuid oleks siiski piisavalt konkreetne kriteerium, et mitte piirata komisjoni ainuõigust abi siseturuga kokkusobivuse üle otsustada. Sellise lähenemise korral oleks Eesti Pagari kohtuasja<sup>283</sup> lahendus võinud olla teistsugune. See eeldaks aga muutust Euroopa Kohtu praktikas.

---

<sup>282</sup> K. Jakobson-Lott, lk 45–46.

<sup>283</sup> EKo C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja, kas ergutava mõju hindamise kriteeriumid, eriti just üldises grupierandi määrukses sätestatud kriteeriumid, aitavad saavutada Euroopa Liidu riigiabiõigusele pandud eesmäärke. Töö käigus selgus, et praegune regulatsioon ei täida neid eesmäärke parimal võimalikul viisil.

Magistritöö esimeses peatükis käsitletust nähtub, et riikidel on abi andmisel mitu erinevat eesmärki, samamoodi on mitu eesmärki Euroopa Liidu ühtsel riigiabi regulatsioonil. Riikidel on riigiabi andmiseks nii poliitilised, majanduslikud, sotsiaalsed kui ka strateegilised eesmärgid. Peamiseks majanduslikuks kaalutluseks riigiabi andmisel on turutõrgete kõrvaldamine olukorras, kus turu eneseregulatsioon sellega hakkama ei saaks. Samas on riigiabi andmise ajendiks ka võrdsuse ja õigluse kaalutlused, nt sotsiaalse võrdsuse tagamine ning poliitilised ambitsioonid, nagu soov saada tagasi valitud. Riigiabi andmisega kaasneb aga risk mõjutada teisi Euroopa Liidu liikmesriike ning ettevõtjaid. Sellise negatiivse välismõju ärahoidmiseks ongi riigiabi reeglid loodud. Riigiabi andmise reguleerimise peamiseks ajendiks Euroopa Liidu tasandil oli eesmärk luua ühtne siseturg, mida liikmesriikide vaheline toetuste jagamise võidujooks oleks pärssinud. Negatiivse välismõju piiramisel on oluline osa konkurentsimoonutuste ärahoidmisel ettevõtjate ja liikmesriikide vahel, samuti aitab see siseturul konkureerida Euroopa Liidust väljapoole jäävate turgudega. Kuna riigiabi poliitika on lahutamatu seotud eelarveküsimustega, on riigiabi reeglistiku eesmärgiks ka riiklike kulupoliitikate suunamine. Euroopa Komisjon on riigiabi reformide käigus võtnud sihiks Euroopas jätkusuutliku majanduskasvu arendamise, mille juures on oluline ka riigiabi andmisel suurema majandusliku efektiivsuse saavutamine. Siseturgu peetakse jätkuvalt Euroopa majanduse jätkusuutliku arendamise kõige olulisemaks vahendiks, kuid seda tugevdavad konkurentsinoormid ja liikmesriikide kulupoliitikate suunamine.

Riigiabireformide käigus fookusesse tõusnud majanduslikud kaalutlused ja efektiivsus on olulisele kohale tõstnud ka abimeetme ergutava mõju hindamise. See, kui sisuliselt ergutavat mõju praktikas hinnatakse, sõltub sellest, kas abi lubatavust hindab komisjon või liikmesriigi asutus ning teataval määral ka sellest, millisel alusel hindamine toimub. Komisjoni uurimismenetluse raames abimeetme tegeliku ergutava mõju hindamine erineb oluliselt liikmesriigi asutuste poolt üldisele grupierandi määruksel vastavast formaalsest ergutava mõju kontrollimisest. Kui sisulise hindamise puhul kontrollib komisjon dokumentatsiooni alusel, kas ettevõtja tegevuseks andis initsiatiivi riigiabi saamise võimalus, siis formaalse hindamise puhul

tuleb liikmesriigi asutusel lugeda abimeede ergutavat mõju omavaks, kui abitaotlus on esitatud enne töödega alustamist. Seejuures tähendab töödega alustamine kas reaalselt töö alustamist või esimese õiguslikult siduva kokkuleppe sõlmimist või kohustuse võtmist, mis muudab investeeringu pöördumatuks. Tingimuslikke lepinguid, mille kehtivus sõltub abi saamisest, ei loeta küll õiguslikult siduvateks kohustusteks, kuid lepingust väljumise kulu praeguse Euroopa Kohtu praktika järgi kohustuse siduvuse ega investeeringu pöördumatuse hindamisel arvesse ei võeta.

Siiski kontrollivad liikmesriigi asutused suunistes sätestatu kohaselt ning suurettevõtjatele antava abi puhul ka üldise grupierandi määruse kohaselt abimeetme hindamisel lisaks formaalsele abitaotluse esitamise aja kriteeriumile abi ergutavat mõju ka vastupidise stsenaariumi (teisisõnu selgituse, mida teeks ettevõtja ilma riigiabita) põhjal. Dokumentidega peavad vastupidist stsenaariumit tõendama ainult suurettevõtjad, mitte VKE-d. Kuna esmane kriteerium on siiski abitaotluse esitamise aeg, on tegemist pigem formaalse kui sisulise ergutava mõju hindamisega.

Eelkirjeldatud abi lubatavuse formaalse hindamisega kaasneb risk, et abi antakse projektidele, mis realiseeritaks ka ilma riigiabita, st projektidele, mis abi ei vaja ning abist jäävad ilma sellised projektid, mille puhul abil oleks tegelik ergutav mõju olemas. Seega on küsitav, kas formaalne ergutava mõju hindamise kriteerium aitab saavutada Euroopa Liidu riigiabiõigusele pandud eesmärgi. Kuigi üldise grupierandi määruse eesmärgiks on riigiabi andmise protsessi kiiremaks ja lihtsamaks muutmine, halduskoormuse vähendamine ja majandusliku efektiivsuse tagamine ning vaid kõige keerulisemaid ja siseturgu enim mõjutavaid juhtumeid peaks hindama komisjon, peaks riigiabi vastama ka üldistele eesmärkidele. Komisjonile on seevastu abi põhjalikuks sisuliseks hindamiseks riigiabi reformide käigus vahendeid juurde antud, et oleks võimalik välja selgitada abimeetme tegelik mõju. Selline abi, mis ettevõtjale tegelikult vajalik ei ole, moonutab konkurentsi, kujutab endast piiratud avalike ressursside raiskamist ning ei taga maksimaalset majanduslikku efektiivsust. Samuti ei aita see saavutada võrdsust. Praegu kehtiva regulatsiooni alusel ei ole sellise abi andmine piisava tõenäosusega välistatud, vaid formaalne ergutava mõju hindamise kriteerium võimaldab seesugust abi anda. Lisaks tekitab olukord, kus komisjon võiks abimeetme lubatavuse sisulisel hindamisel jõuda teisele järeldusele, kui liikmesriigi asutus sama abimeetme lubatavuse formaalsel hindamisel, selgusetust ning vastuolusid. Euroopa Kohus on ka ise komisjoni läbiviidava hindamise kontekstis tõdenud, et formaalne ergutava mõju hindamise kriteerium ei aita alati tagada õigele tulemusele jõudmist.

Seega ei aita praegune regulatsioon parimal võimalikul viisil täita eesmärke, mis on Euroopa Liidu riigiabiõigusele seatud.

Ergutava mõju hindamiskriteeriumid aitaksid paremini saavutada riigiabi eesmärke, kui liikmesriigi asutused saaksid vähemalt vastupidise stsenaariumi alusel kontrollida ka selle riigiabi ergutavat mõju, mida antakse üldise grupierandi määruse alusel. Seejuures peaks vastupidise stsenaariumi analüüsil olema suurem tähtsus, kui abitaotluse esitamisel enne töödega alustamist.

Samuti aitaks ergutava mõju formaalset hindamist paremini riigiabi eesmärkidega kooskõlla viia liikmesriikide võimalus töödega alustamise mõistet avaramalt tõlgendada, st hinnata kohustuse õigusliku siduvuse ja investeeringu pöördumatuse raames ka selliseid asjaolusid, nagu lepingust väljumise kulu. Madal lepingust väljumise kulu on selgelt seotud küsimusega investeeringu pöördumatusest, kuna võimaldab tegevuse pooleli jätta ilma seetõttu liigset kulu kandmata. Selline lähenemine eeldaks aga muudatusi praeguses Euroopa Kohtu praktikas, kuna Eesti Pagari kohtuasjas<sup>284</sup> asus kohus vastupidisele seisukohale.

Eelpakutud lahendused ei läheks vastuollu põhimõttega, et liikmesriikide asutused ja kohtud saavad hinnata vaid määruses (või suunistes) toodud kriteeriumite täitmist, mitte abi siseturuga kokkusobivust, mis on Euroopa Komisjoni pädevuses. Tegemist oleks siiski piisavalt konkreetsete kriteeriumitega, mille täitmist kontrollida. Samuti oleks selline hindamismeetod vähem mahukas ja aega- ning ressursinõudev, kui komisjoni põhjalik majanduslik hindamine, mistõttu ei muudaks see abiandmise protsessi ka liiga pikaks ega keeruliseks.

Käesolev töö keskendus probleemipüstitusest ja eesmärgist lähtuvalt peamiselt ergutava mõju formaalsele hindamisele, mistõttu edasi saaks uurida ergutava mõju hindamist, keskendudes komisjoni sisulisele abimeetmete hindamisele. Samuti saaks uurida riigiabi tagasinõudmisega seonduvat menetlust.

---

<sup>284</sup> EKo C-349/17 *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*.



## **THE INCENTIVE EFFECT CRITERION IN THE EUROPEAN UNION STATE AID LAW**

### **Abstract**

Art 107 (1) of the Treaty on the Functioning of European Union (TFEU) sets out that unless otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market. Thus, in general granting of aid is prohibited. However, TFEU art 107 (2) and (3) provide the exceptions from the general rule. According to TFEU art 107 (3), aid granted to certain regions to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment; aid to promote the execution of an important project of common European interest or to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State; aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas and aid to promote culture and heritage conservation may be considered to be compatible with the internal market.

These exceptions to the general prohibition on granting of state aid have been specified in secondary legislation, soft law and case law of the CJEU and Commission. The incentive effect of the aid measure is one of the criteria that has to be taken into account when determining whether state aid is compatible with the internal market. The notion of the incentive effect was first developed in case law but has by now been clarified in various legislative acts and consultation documents. For example the GBER stipulates that an aid measure has an incentive effect when it acts as an incentive to further develop activities or projects (recital 18). Thus an aid measure has an incentive effect if it gives the undertaking an incentive to do something “extra” that it would not have done without the aid.

The main research issue of this master’s thesis was the potential conflict between the objectives of the European Union (EU) state aid law and the methods of assessing the incentive effect, that should guarantee the fulfilment of those objectives, in the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and European Commission (Commission). The aim of this master’s thesis was to determine whether the criteria for assessing the incentive effect of State aid, in particular the criteria set out in the General Block Exemption Regulation (GBER), contributes to achieving the objectives set to the EU state aid law. Thus, the following research questions were raised:

- 1) What are the objectives for granting of state aid within the EU?
- 2) On which legal basis and according to which criteria the incentive effect of an aid measure is assessed?
- 3) Which aid measures have an incentive effect according to the case law of the CJEU and Commission?
- 4) Does the assessment of the incentive effect in practice contribute to achieving the objectives set to the EU state aid law, especially, when assessing the incentive effect of the aid measure according to the GBER?

Considering the above, this master's thesis is structured as follows. The first section of the thesis briefly covers the definition of state aid in EU law and systematically analyses the objectives for granting of state aid in the EU. The second section historically analyses the development of the incentive effect criterion and comparatively analyses the different legal basis and criteria for assessing the incentive effect. The third section analyses the case law regarding the assessment of the incentive effect and achieving the objectives set to the EU state aid law.

The primary sources of the master's thesis were EU legislation, notifications and other consultation documents of the Commission, various academic articles and case law of the CJEU and Commission.

States have diverse objectives to grant state aid, such as political, economic, social and strategic objectives. The main economic consideration for granting state aid is the elimination of market failures in situations where the market could not self-regulate itself. At the same time, equity (e.g. ensuring social cohesion) and the political ambition of being re-elected are important considerations for granting state aid as well. However, a risk of affecting other Member States and undertakings is incidental to granting state aid. The EU state aid regulation has been designed to prevent such negative externalities.

At first, the primary incentive for establishing the uniform EU state aid regulation was the objective of creating the single market. "Subsidy races" between the Member States would have hindered this cause. Yet, the creation of the single market is not the only reason behind the EU state aid regulation. The prevention of distortions of competition between undertakings and Member States is also an important objective for the EU state aid law. That also makes the entire EU internal market competitive with regard to markets outside of the EU. Since state aid policies are integrally linked to budgetary matters, EU state aid regulation aims to influence the

national expenditure policies. The Commission has established an objective of developing sustainable economic growth in Europe and achieving greater economic efficiency in granting of state aid is integral to that. The internal market is to this day regarded as the most important tool for the sustainable development of the European economy and it is strengthened by competition regulation and influencing the Member States' expenditure policies.

Economic considerations and efficiency have become the main focus in the course of the state aid reforms. Compared to the initial situation, there are now more options to assess the incentive effect of the aid measures. Initially only the Commission (or the CJEU) could assess whether the aid measure was permissible or not, nowadays the authorities of the Member States can also assess the effects of the aid to some extent. The answer to the question how substantially the aid measure is assessed depends on whether the assessment is conducted by the Commission or the authority of a Member State and to some extent also on which basis it is conducted.

The substantial assessment of the incentive effect in the formal investigation procedure of the Commission differs notably from the formal assessment of the incentive effect conducted by the authority of a Member State. While in the process of the substantial assessment the Commission verifies based on the documentation whether state aid really acts as the incentive for the undertaking, during the formal assessment it is simply verified whether the undertaking has submitted a written application for the aid to the Member State concerned before the start of works. Start of works means either the start of construction work or the first legally binding commitment or any other commitment that makes the investment irreversible. Conditional contracts are not deemed to be legally binding commitments if the condition is that the contract only becomes binding for the parties in case the aid is granted. However, the cost of withdrawal from the contract is not taken into account when determining whether a commitment is legally binding or an investment irreversible or not.

Nevertheless, according to the guidelines and according to GBER, when assessing aid to large undertakings, the Member States analyse the counterfactual scenario (an explanation what would the undertaking do without the aid) in addition to the formal criterion of start of works. Still, only large undertakings (not small and medium-sized enterprises (SMEs)) have to back the counterfactual scenario with documentation as evidence. Given that the primary criterion still is the time of submitting the application for aid, this remains a rather formal assessment of the incentive effect.

A risk of granting aid to projects that would be realised without the aid and not granting aid to projects that would really need the aid and in which case the aid would really have an incentive effect, lies within the assessment of the incentive effect described above. Thus it is questionable whether the formal criterion for assessing the incentive effect of state aid contributes to achieving the objectives set to EU state aid. While the aim of the GBER is to make the process of granting state aid faster and easier, to reduce the administrative burden and ensure economic efficiency and only leaving the most complex cases to the substantial assessment of the Commission, state aid should also be in line with the overall objectives. On the other hand, the Commission has been provided with instruments for the substantive assessment of the aid in order to be able to ascertain the actual impact of the aid measure. State aid, which in reality is not necessary for the undertaking, distorts competition, constitutes a waste of the limited public resources and does not guarantee maximum economic efficiency. It does not contribute to the equity objective either. Under the regulation currently in force, the granting of such aid is not likely to be prevented sufficiently, instead the formal incentive effect criterion allows for such aid to be granted. Moreover, it creates a situation where when assessing the same aid measure, the Commission could come to one conclusion in the course of the substantial assessment and the Member State could come to the exact opposite conclusion as a result of the formal assessment. This results in uncertainty and contradictions. In the context of the Commission's substantial assessment, the CJEU has held that the formal incentive effect criterion does not contribute to achieving the objectives set for the EU state aid law in the best possible way.

The criteria for assessing the incentive effect of state aid would contribute more to achieving the objectives of EU state aid law if the authorities of the Member States could assess the incentive effect of the state aid granted under the GBER at least based on the counterfactual scenario. At the same time, the counterfactual scenario should be more important than the formal start of works criterion.

What is more, the broader interpretation of the concept of start of works that would take circumstances like the cost of withdrawal from the contract into account, would contribute more to the achievement of the objectives of EU state aid law. The low cost of withdrawal is clearly connected to the irreversibility of the investment as it allows the undertaking to halt the project without bearing excessive costs. However, this approach would require a change in the case law of the CJEU.

The aforementioned conclusions would not be in conflict with the principle that the authorities and courts of the Member States can only assess whether the criteria stipulated in the GBER or guidelines are complied with and not whether the aid measure is compatible with the internal market, which falls under the exclusive competence of the Commission. The criteria would still be fairly specific. In addition to that this method would be less time-consuming and would require less resources than the substantial economic assessment conducted by the Commission and thus it would not make the assessment process overly complicated or lengthy.

## KASUTATUD ALLIKAD

### Õiguskirjandus

1. Bacon, K. (toim). European Union Law of State Aid (second edition). Oxford: Oxford University Press 2013
2. Berghoger, M. The General Block Exemption Regulation: A Giant on Feet of Clay. – European State Aid Law Quarterly, Issue 3, 2009
3. De Cecco, F. The Many Meanings of Competition in EC State Aid Law. – Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 9, 2007
4. Deiberova, K., Nyssens, H. The New General Block Exemption Regulation (GBER): What Changed – European State Aid Law Quarterly, Issue 1, 2009
5. Elias, S. Riigiabi saaja õiguskaitsevahendid ebaseadusliku riigiabi tagastamise kohustuse korral. Magistritöö, juh I. Pilving. 2014 Tartu Ülikool, õigusteaduskond
6. Flynn, L., Pesaresi, N. Main Developments in State Aid Control in 2014: A Focus on the State Aid Modernization Package and the Evolution of the Jurisprudence. – Competition Law & Policy Debate, Vol 1, Issue 2, May 2015
7. Ganoulis, I., Martin, R. State Aid Control in the European Union – Rationale, Stylised Facts and Determining Factors. – Intereconomics, Vol 36, No. 6, 2001
8. Hildebrand, D., Schweinsberg, A.. Refined Economic Approach in European State Aid Control – Will It Gain Momentum. – World Competition, Vol 30, Issue 3, 2007
9. Hofmann, H. C. H., Micheau, C. (toim). State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press 2016
10. Jakobson-Lott, K. Incentive Effect of State Aid. Dissertation submitted for the degree of Master of Arts in European Union Law. King's College London 2017
11. Kents, L. Erainvestori põhimõtte lennundussektoris osutatava riigiabi hindamisel Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu praktikas. Magistritöö, juh M. Matjus, C. Ginter. 2014 Tartu Ülikool, õigusteaduskond
12. Koenig, C. Where Is State Aid Law Heading To. – European State Aid Law Quarterly, Issue 4, 2014
13. Linntam, A. Euroopa Komisjoni kaalutusõiguse piirid raskustes ettevõtjatele osutatava riigiabi hindamisel. Magistritöö, juh K. Endrikson, C. Ginter. 2017 Tartu Ülikool, õigusteaduskond

14. Merola, M. Regional Aid: Recent Trends and Some Historical Background - with special Focus on Large Investment Projects. – European State Aid Law Quarterly, Issue 3, 2010
15. Nicolaidis, P. Incentive Effect: Is State Aid Necessary when Investment Is Unnecessary? - European State Aid Law Quarterly, Issue 2, 2008
16. Nicolaidis, P. State Aid Uncovered. Critical Analysis of Developments in State Aid 2014. Berlin and Brussels: Lexxion 2014
17. Nicolaidis, P. The EU's State Aid Modernisation – taking stock of its initial results. – College of Europe Policy Brief, Edition 12, July 2016
18. Nicolaidis, P. The Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application. – World Competition, Vol 32, Issue 4, 2009
19. Nicolaidis, P., Bilal, S. An Appraisal of the State Aid Rules of the European Community. – Journal of World Trade, Vol. 33, Issue 2, 1999
20. Nicolaidis, P., I. E. Rusu. The Binary Nature of the Economics of State Aid. – Legal Issues of Economic Integration, Issue 1, 2010
21. Otter, J. P., Glavanovits, G. Regional Aid Guidelines 2014-2020. – European State Aid Law Quarterly, Issue 3, 2014
22. Piernas Lopez, J. J. The Concept of State Aid Under EU Law. From internal market to competition and beyond. Oxford: Oxford University Press 2015
23. Quigley, C. The European Commission's Programme for State Aid Modernization – Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol 20, Issue 1, 2013
24. Verouden, V. EU State Aid Control: The Quest for Effectiveness – European State Aid Law Quarterly, Issue 4, 2015
25. Wislade, F. To What Effect? The Overhaul of the Regional Aid Guidelines – The Demise of Competition Effects and Rise of Incentive Effect – European State Aid Law Quarterly, Issue 4, 2013

### **Kohtupraktika**

26. EKo C-730/79, 17.09.1980 *Philip Morris vs komisjon*
27. EKo C-212/80, 12.11.1981 *Meridionale Industria Salumi jt*
28. EKo C-310/85, 24.02.1987 *Deufil vs komisjon*
29. EKo C-301/87, 14.02.1990 *Prantsusmaa vs komisjon*
30. EKo C-41/90, 23.04.1991 *Höfner ja Elser vs Macrotron*
31. EKo C-72/91, 17.03.1993 *Sloman Neptun vs Bodo Ziesemer*

32. EKo C-39/94, 11.07.1996 *SFEI jt vs La Poste jt*
33. EKo C-256/97, 29.06.1999 *DM Transport*
34. EKo C-180/98, 12.09.2000 *Pavlov jt vs Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*
35. EKo C-156/98, 19.09.2000 *Saksamaa vs komisjon*
36. EKo C-482/99, 16.05.2002 *Prantsusmaa vs komisjon*
37. EKo C-113/00, 19.09.2002 *Hispaania vs komisjon*
38. EKo C-278/00, 29.04.2004 *Kreeka vs komisjon*
39. EKo C-88/03, 06.09.2006 *Portugal vs komisjon*
40. EKo C-390/06, 15.04.2008 *Nuova Agricast vs Ministero delle Attività Produttive*
41. EKo C-428/06, 11.09.2008 *UGT-Rioja jt*
42. EKo C-75/05 P, 11.09.2008 *Saksamaa jt vs Kronofrance*
43. EKo C-487/06, 22.12.2008 *British Aggregates Association vs komisjon*
44. EKo C-113/07, 26.03.2009 *Selex Sistemi Integrati vs komisjon*
45. EKo C-117/09 P, 24.06.2010 *Kronoply vs komisjon*
46. EKo C-464/09, 02.12.2010 *Holland Malt vs komisjon*
47. EKo C-352/09 P, 29.03.2011 *ThyssenKrupp Nirosta vs komisjon*
48. EKo C-71/09 P, 09.06.2011 *Comitato 'Venezia vuole vivere' jt vs komisjon jt*
49. EKo C-630/11 P, 13.06.2013 *HGA jt vs komisjon*
50. EKo C-262/12, 19.12.2013 *Association Vent De Colère! Fédération nationale jt vs  
Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*
51. EKo C-493/14, 21.07.2016 *Dilly's Wellnesshotel vs Finanzamt Linz*
52. EKo C-150/16, 18.05.2017 *Fondul Proprietatea vs Complexul Energetic Oltenia*
53. EKo C-349/17, 05.03.2019 *Eesti Pagar vs Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus*
54. EK C-349/17, 25.09.2018 *Eesti Pagar vs Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus,  
kohtujurist M. Watheleti ettepanek eelotsusetaotlusele*
55. EK C-654/17 P, 03.04.2019, *Bayerische Motoren Werke jt vs komisjon*, kohtujurist E.  
Tanchevi ettepanek
56. EÜKo T-459/93, 08.06.1995 *Siemens vs komisjon*
57. EÜKo T-214/95, 30.04.1998 *Vlaamse Gewest vs komisjon*
58. EÜKo T-298/97, 15.06.2000 *Mauro Alzetta jt vs komisjon*
59. EÜKo T-73/98, 15.03.2001 *Société chimique Prayon-Rupel vs komisjon*
60. EÜKo T-187/99, 07.06.2001 *Agrana Zucker vs komisjon*
61. EÜKo T-126/99, 11.05.2002 *Graphischer Maschinenbau vs komisjon*
62. EÜKo T-349/03, 15.06.2005 *Corsica Ferries France vs komisjon*
63. EÜKo T-162/06, 14.01.2009 *Kronoply vs komisjon*



64. EÜKo T-11/07, 07.12.2010 *Frucona Košice vs komisjon*
65. EÜKo T-457/09, 17.07.2014 *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband vs komisjon*
66. EÜKo T-671/14, 12.09.2017 *Bayerische Motoren Werke vs komisjon*
67. EÜKo T-108/16, 15.03.2018 *Naviera Armas vs komisjon*
68. TlnRnKm 20.04.2015 nr 3-12-2652
69. RKHko 09.06.2016 nr 3-3-1-8-16
70. RKHKm 25.09.2018 nr 3-15-241/56

### **Euroopa Komisjoni praktika**

71. EuKOMo, 16.11.2004, *United Kingdom, Broadband in Scotland – remote and rural areas*. N 307/2004 C (2004) 4346
72. EuKOMo, 08.03.2006, *Ireland Regional Broadband Programme*. N 284/2005 C(2006)436
73. EuKOMo, 21.02.2007, *France Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme de R&D NeoVal*. N 674/2006 C(2007) 466
74. EuKOMo, 10.05.2007, *France Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme de R&D TVMSL*. N 854/2006 C(2007)1954
75. EuKOMo, 02.07.2008, *training by DHL at Leipzig-Halle*. C 18/07 (ex N 874/06)
76. EuKOMo, 09.07.2014, *BMW AG*. SA. 32009 (2011/C)
77. EuKOMo, 09.07.2014, *Porsche Leipzig GmbH and Dr Ing. H.c.F. Porsche Aktiengesellschaft*. SA. 34118 (2012/C ex 2011/N)

### **Õigusaktid**

78. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390
79. Nõukogu määrus (EÜ) nr 994/98, 7. mai 1998, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 92 ja 93 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes. – EÜT L 142, 14.05.1998, lk 1–4 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 8, kd 1, k 312–315)
80. Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999, 22. märts 1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks. – EÜT L 83, 27.03.1999, lk 1–9 (eestikeelne eriväljaanne: ptk, 8 kd, 1 lk 339–347)
81. Komisjoni määrus (EL) nr 800/2008, 6. august 2008, EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks

- (üldine grupierandi määrus) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 214, 09.08.2008, lk 3–47
82. Komisjoni määrus (EL) nr 360/2012, 25. aprill 2012, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele antava vähese tähtsusega abi suhtes EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 114, 26.04.2012, lk 8–13
83. Komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, 18. detsember 2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 352, 24.12.2013, lk 1–8
84. Komisjoni määrus (EL) nr 1408/2013, 18. detsember 2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes põllumajandussektoris. – ELT L 352, 24.12.2013, lk 9–17
85. Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 187, 26.06.2014, lk 1–78
86. Komisjoni määrus (EL) nr 702/2014, 25. juuni 2014, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi põllumajandus- ja metsandussektoris ja maapiirkondades tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks. – ELT L 193, 01.07.2014, lk 1–75
87. Komisjoni määrus (EL) nr 717/2014, 27. juuni 2014, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes kalandus- ja vesiviljelussektoris. – ELT L 190, 28.06.2014, lk 45–54
88. Komisjoni määrus (EL) nr 1388/2014, 16. detsember 2014, millega tunnistatakse teatavat liiki abi kalandus- ja vesiviljelustoodete tootmise, töötlemise ja turustamisega tegelevatele ettevõtjatele Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamisel siseturuga kokkusobivaks. – ELT L 369, 24.12.2014, lk 37–63
89. Nõukogu määrus (EL) 2015/1588, 13. juuli 2015, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 248, 24.09.2015, lk 1–8
90. Nõukogu määrus (EL) 2015/1589, 13. juuli 2015, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 248, 24.09.2015, lk 9–29
91. Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord. MKMm 04.06.2008 nr 44. – RTL 2008, 48, 658
92. Konkurentsiseaduse muutmise seadus. – RT I, 27.06.2012, 3

93. Konkurentsiseadus. – RT I, 13.03.2019, 92

### **Euroopa Komisjoni dokumendid**

94. Information from the Commission – Community framework for state aid for research and development. – EÜT C 45, 17.02.1996, lk 5–16
95. Komisjoni teatis – Piirkondliku riigiabi andmise juhend. – EÜT C 74, 10.3.1998, lk 9–18 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 8, kd 1, lk 226–248)
96. Komisjoni esitatud konsultatiivdokument. Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009. – Brüssel 07.06.2005 KOM(2005) 107 lõplik
97. Regionaalabi suunised aastateks 2007–2013 EMPs kohaldatav tekst. – ELT C 54, 04.03.2006, lk 13–44
98. Komisjoni teatis ulatuslikele investeerimisprojektidele antava regionaalabi süvahindamise kriteeriumide kohta. – ELT C 223, 16.09.2009, lk 3–10
99. Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. – Brüssel, 03.03.2010 KOM(2010) 2020 lõplik
100. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi riigiabi ajakohastamine – Brüssel, 08.05.2012 KOM(2012) 209 lõplik
101. Regionaalabi suunised aastateks 2014–2020 EMPs kohaldatav tekst. – ELT C 209, 23.07.2013, lk 1–45
102. Komisjoni teatis – Teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik. – ELT C 198, 27.06.2014, lk 1–29
103. Komisjoni teatis – Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020. – ELT C 200, 28.06.2014, lk 1–55
104. Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. – ELT C 262, 19.07.2016, lk 1–50
105. European Commission. General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently Asked Questions. – March 2016
106. Majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel

## Muud allikad

107. BNS. Eesti Pagar peab pool miljonit eurot EASile tagasi maksma. – Postimees 29.09.2015. Arvutivõrgus: <https://majandus24.postimees.ee/3344651/eesti-pagar-peab-pool-miljonit-eurot-easile-tagasi-maksma> (21.03.2019)
108. Lowe, P. Objectives of State Aid Policy in the European Union and in the International Context. – Speech at European Parliament, Information Seminar for MPs of the Candidate countries on E-C State aid policy, 26.05.2003
109. Nergi, A.-M. EAS jaotas reegleid eirates laiali kuus miljonit eurot, aga vea maksavad kinni ettevõtjad. – Ärileht 05.06.2014. Arvutivõrgus: <https://arileht.delfi.ee/news/uudised/eas-jaotas-reegleid-eirates-laiali-kuus-miljonit-eurot-aga-vea-maksavad-kinni-ettevotjad?id=68818335> (21.03.2019)
110. Nergi, A.-M. EAS võitis halduskohtus Paldiski Tsingipada ja jätkab toetuse tagasinõudmist. – Ärileht 21.07.2014. Arvutivõrgus: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eas-voitis-halduskohtus-paldiski-tsingipada-ja-jatkab-toetuse-tagasinoudmist?id=69396115> (21.03.2019)
111. Rahandusministeerium. Riigiabi käsiraamat 2017. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigiabi> (10.03.2019)
112. Vedler, S. EASi nõukogu eksliige peab eurotoetuse tagasi maksma. – Äripäev 10.01.2013. Arvutivõrgus: <https://ekspress.delfi.ee/kuum/easi-noukogu-eksliige-peab-eurotoetuse-tagasi-maksma?id=65509362&com=1> (21.03.2019)
113. Velsker, L. Eesti Pagar sai riigikohtus EASi üle olulise võidu. – Postimees 09.06.2016. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/3726809/eesti-pagar-sai-riigikohtus-easi-ule-olulise-voidu> (21.03.2019)

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Liisa-Maria Puur,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Ergutava mõju kriteerium Euroopa Liidu riigiabiõiguses“,

mille juhendaja on Carri Ginter,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **30.04.2019**