

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Sandor Elias

**Riigiabi saaja õiguskaitsevahendid ebaseadusliku riigiabi tagastamise  
kohustuse korral**

Magistritöö

Juhendaja: *dots* Ivo Pilving

Tartu

2014

## Sisukord

Sissejuhatus .....	4
1. Riigiabi tagasinõudmise kohustus ja selle täitmine .....	8
1.1. Riigiabi andmise üldreeglid .....	8
1.1.1. Riigiabi olemus .....	8
1.1.2. Riigiabi andmise keeld .....	8
1.1.3. <i>Standstill</i> -klausel .....	9
1.2. Riigiabi tagasinõudmise kohustus .....	10
1.2.1. Riigiabi tagasinõudmise kohustuse tekkimise eeldused .....	10
1.2.2. Riigiabi tagasinõudmise kohustuse olemus .....	11
1.2.3. Riigiabi tagasinõudmise kohustuse erandid .....	14
2. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue .....	20
2.1. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue kui tagasitäitmise vältimise eeldus .....	20
2.2. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti materiaalne õigusvastatus .....	21
2.2.1. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti õiguslik alus .....	21
2.2.2. Õigusaktidele vastavuse küsimus .....	23
2.2.3. Vastavus õiguse üldprintsiipidele .....	42
2.3. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti formaalne õigusvastatus .....	44
2.4. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtivuse kaotamise tagajärjed .....	46
2.5. Tühistamisnõue Euroopa Komisjoni otsuse suhtes .....	47
2.5.1. Euroopa Komisjoni otsuse tühistamise nõude eeldused ja sisu .....	47

2.5.2. Euroopa Komisjoni otsuse tühistamine kui eeldus siseriiklike õiguskaitsevahendite kasutamiseks.....	49
3. Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise kohustuse täitmisega tekitatud kahju hüvitamise nõue .....	53
3.1. Riigiabi saajale tekkinud kahju hüvitamise võimalikkus riigiabiõiguses.....	53
3.2. Ebaseadusliku riigiabi andmise kui õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõue.....	55
3.2.1. Ebaseadusliku riigiabi andmise kui õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused.....	57
3.2.2. Riigiabi saaja kahjuhüvitisnõue standstill-klausli rikkumisest tulenevalt.....	63
3.3. Kahju hüvitamine haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu .....	63
3.3.1. Riigiabi saaja usalduse kaitse tõttu kahju hüvitamise reeglistik.....	63
3.3.2. Kahju hüvitamise eeldused.....	65
3.4. Hüvitamisele kuuluv kahju.....	66
3.4.1. Riigiabi saaja võimalik kahju riigiabi tagasitaitmisel.....	66
3.4.2. Kahjuhüvitis kui uus riigiabi .....	67
3.4.3. Riigiabi saajale hüvitatav kahju.....	68
3.4.4. Vastutuse piiramine ja kannatanu osalus kahju tekkimisel .....	70
Kokkuvõte .....	73
Remedies of the beneficiary of unlawful state aid in case of a duty to return it. Summary.....	79
Kasutatud õigusaktid .....	88
Kasutatud kohtupraktika.....	88
Kasutatud kirjandus .....	93
Kasutatud muud materjalid.....	96

## Sissejuhatus

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL)<sup>1</sup> artikli 107 lg 1 seab keelu riigiabile ehk avalikest ressurssidest ettevõtjatele makstavatele toetustele, millest omakorda sama artikli teine ja kolmas lõige erandeid sätestavad. Üldreeglina tuleb liikmesriigil riigiabi andmisega siiski oodata Euroopa Komisjoni poolt loa andmiseni ehk kehtib nn *standstill*-klausel.<sup>2</sup> *Standstill*-klausli rikkumisega antud toetusi nimetataksegi ebaseaduslikuks riigiabiks.

2012. aasta sügisel leidis rohket meediakajastust Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) tegevus, kui ilmnes, et EAS oli vähemalt 58 ettevõtjale andnud riigiabi 10,5 miljoni euro ulatuses eelnimetet reeglistikku eirates ehk jaganud toetusi ekslikult arvates, et toetatav tegevus vastab nn grupierandile.<sup>3</sup> Grupierandile vastava abi puhul on toetus automaatselt ühisturile sobiv ning Euroopa Komisjoni heakskiitvat hinnangut eelnevalt ootama ei pea. Täpsemalt olid paljud ettevõtjad teadmatuses sõlminud enne riigiabi taotlemist kavandatava projektiga seotud (eel)lepinguid, mis aga tähendas, et abi ei vastanud grupierandi määruse<sup>4</sup> mõistes ergutava mõju kriteeriumile ning oli seega objektiivselt ebaseaduslik. Märkimisväärne on see, et EAS teadis vähemalt osadel juhtudel lepingute sõlmimisest juba taotluse rahuldamise momendil, ent ei osanud sellele tähelepanu juhtida.

Riigiabi ebaseaduslikkuse kindlakstegemine tähendab abi saanud ettevõtjale õigusliku olukorra olulist teisenemist. Juhul, kui Euroopa Komisjon hindab ebaseadusliku riigiabi tagantjärele ühtlasi ka Euroopa Liidus konkurentsimoontonust tekitavaks ehk ühisturile sobimatuks, paneb Komisjon liikmesriigile riigiabi tagasinõudmise kohustuse.<sup>5</sup> Liikmesriikidele adresseeritud tagasinõudmisotsuseid on Euroopa Komisjon ainuüksi viimase

---

<sup>1</sup> Euroopa Liidu Toimimise Leping - OJ C 326, 26/10/2012

<sup>2</sup> Autor märgib, et pole eestikeelses erialakirjanduses kohanud *standstill*-klausli (*standstill-clause*) sisule sobivat eestikeelset mõistet. Tegemist on kompleksterminiga, mis hõlmab nii teavitamiskohustust kui rakendamiskeeldu (vt *infra* 1.1.3). Seetõttu kasutab autor selguse huvides töös läbivalt väljendit „*standstill*-klausel“

<sup>3</sup> Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit. Lõpparuanne. Tallinn: 2012, lk 2. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [file:///C:/Users/Kasutaja/Downloads/I\\_116\\_EAS\\_JK\\_JKS\\_28122012.pdf](file:///C:/Users/Kasutaja/Downloads/I_116_EAS_JK_JKS_28122012.pdf), 07.04.2014.

<sup>4</sup> Euroopa Komisjoni 06.08.2008 määrus 800/2008, EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) – ELT L 214, 09/08/2008

<sup>5</sup> EKo nr C-70/72, komisjon vs Saksamaa, p 13.

kümne aasta jooksul teinud 131 korral.<sup>6</sup> Neile lisandub statistikas kajastamata arv liikmesriikide endi vabatahtlikke riigiabi tagastamisnõudeid. Kui avalikkuse ja Euroopa Liidu huvides on konkurentsimoonusi tekitavate toetuste tagasinõudmine, siis abi saaja eesmärgiks on mõistagi saadu säilitamine. Arvestades Euroopa Kohtu ja Komisjoni ranget praktikat tagasinõudmise erandite osas, on ebaseadusliku ja ühisturule sobimatu riigiabi tagastamise vältimine siiski praktikas pehmelt väljendudes vähetõenäoline. Riigiabi tagasinõudmisest teada saamise eel on aga riigiabi saaja tõenäoliselt teinud kulutusi riigiabi kasutuselevõtuks: sõlminud personali-, krediidi- ja tarnelepinguid kavandatava projektiga seoses jne. Käesolevaks hetkeks on töö autorile teadaolevalt mitmete abi saanute kohtuvaidlused EAS-iga riigiabi tagastamise üle veel pooleli. Nii mainitud skandaalis kui ka teiste riigiabi andmise juhtumite puhul on üha teravamalt üles kerkimas küsimus riigiabi saaja huvide ja usalduse kaitstavusest.

Eeltoodust nähtub ka töö eesmärk – selgitada, millistel tingimustel on riigiabi saajal hoolimata riigiabi tagasinõudmise rangest reeglistikust võimalik riigiabi tagasinõudmist vältida või vältimise võimatuse korral kahju hüvitamist nõuda. Riigiabi ei anta ainult suurtele kodumaistele ettevõtjatele nii-öelda riigi ja ettevõtja kokkumänguna Euroopa Liidu huvide vastu.<sup>7</sup> Seetõttu tuleb üha teravamalt küsida ka heauskse riigiabi saaja kaitse järele avaliku võimu kandja hooletu tegevuse vastu.

Käesolev magistritöö keskendub seejuures olukorrale, kus riigiabi on antud haldusakti alusel haldusmenetluse seaduse<sup>8</sup> (HMS) § 51 lg 1 mõttes (töös läbivalt nimetatud riigiabi andvaks haldusaktiks) ehk eeldatakse, et riigiabi on antud avalik-õigusliku suhte raames riigiabi andja avalikke ülesandeid täites. Järelikult toimub riigiabi tagasinõudmiseks riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamine uue haldusaktiga (töös läbivalt nimetatud riigiabi tagasinõudmise haldusaktiks) ning seejärel tagasitäitmisega HMS § 69 lg 1 korras. Töös keskendutakse kahele riigiabi saaja õiguskaitsevahendile – tagasinõudmise haldusakti

---

<sup>6</sup> European Commission. State Aid Statistics. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/statistics/statistics\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html), 07.04.2014.

<sup>7</sup> EKO nr C-290/07 P, *komisjon vs Scott*, kohtujurist P. Mengozzi ettepanek, p 55; Nordlander, K.; Went, D.

Checks and balances in EU State aid procedures: should more be done to protect the rights of aid recipients and third parties? – ERA Forum 2010., lk 367; O’Higgins, K. Overview of the Jurisprudence in State Aid Cases. – European State Aid Law Quarterly 4/2011, lk 604.

<sup>8</sup> Haldusmenetluse seadus – RT I, 23.02.2011, 8

kehtetuks tunnistamise nõue riigivastutuse seaduse (RVastS)<sup>9</sup> § 3 lg 1 ja kahju hüvitamise nõue RVastS § 7 lg 1 ning HMS § 67 lg 3 mõttes. Töö mahtu arvestades ei ole välja toodud riigiabi andja võimalikke eraldi vastuväiteid tagasitäitmisele HMS § 69 lg 1 kohaldamisel, ent peamise mõeldava – heauskse saaja rikastumise äralangemise vastuväite – on Euroopa Kohus juba eos välistanud.<sup>10</sup> Magistritöös on samuti läbivalt käsitletud riigiabi andjat liikmesriigiga sama isikuna. Riigiabi andja subjektist riigiabi tagasinõudmise kohustus siiski ei sõltu – ainus erinevus seisneb selles, et ebaseadusliku riigiabi andmise eest vastutab Komisjoni ees võimaliku rikkumismenetluse raames liikmesriik. Rikkumismenetlus aga käesoleva töö objekti ei kuulu. Töös käsitletakse situatsiooni, kus Komisjoni ei ole antava riigiabi kohta varasemalt kordagi teavitatud. See tähendab, et välja jääb ebatõenäoliselt pahatahtlik tegevus, kus liikmesriik on riigiabi andnud hoolimata Komisjoni sõnaselgest keelust negatiivses otsuses.

Töö läbivaks küsimuseks on, millises olukorras kaitstakse riigiabi saaja usaldust riigiabi säilimisse ning millal see tingib riigiabi tagasinõudmise haldusakti õigusvastasuse ning tühistamise või vähemalt kahjuhüvitisnõude riigiabi andja vastu. Euroopa Kohus on riigiabi saaja usalduse kaitse üldprintsipiis välistanud, öeldes, et hoolas ettevõtja saab vaid erakorraliste asjaolude esinemisel väita, et ei teadnud talle antud riigiabi ebaseaduslikkusest.<sup>11</sup> Käesoleva magistritöö hüpoteesiks on, et riigiabi saajal on siiski võimalik tugineda usalduse kaitse vastuväitele vähemalt situatsioonis, kus meetme õigusvastasus oleks keskmisele ettevõtjale ebaselge või talle anti riigiabi andja poolt otsest väärinformatsiooni.

Tagasinõudmise protsessi Euroopa Liidu õigus ei reguleeri ning see on jäetud liikmesriigi pädevusse, tingimusel, et riigiabi peab üldreeglina saama tagasi nõutud. Järelikult tuleb paratamatult uurida, mida tähendab eeltoodu HMS haldusakti kehtetuks tunnistamise ja eriti HMS § 67 sätestatud usalduse kaitse regulatsiooni mõttes. Kuivõrd Euroopa Liidu õigus on Eesti õiguskorra lahutamatu osa,<sup>12</sup> tekib küsimus, millises ulatuses HMS-i regulatsioon kohaldamata jätta või Euroopa Liidu riigiabiõigusele kooskõllaliselt tõlgendada. Eesti haldusõiguse, riigivastutusõiguse ja riigiabiõiguse seoste uurimise puudumise tõttu on töö usalduse kaitset sätestavas osas käsitletud mõningase kriitikaga Saksa haldusmenetluse

---

<sup>9</sup> Riigivastutuse seadus – RT I, 13.09.2011, 11

<sup>10</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 54.

<sup>11</sup> EKo nr C-5/89, *komisjon vs. Saksamaa*, p 13-16.

<sup>12</sup> Vt nt RKPJKo nr 3-4-1-3-06, p 16.

seaduse (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG<sup>13</sup>) § 48 ning riigiabi tagasinõudmist ühendavat Saksa haldusõiguskirjandust ja kohtupraktikat. VwVfG § 48 ja HMS § 67 sätestavad nimelt võrreldava kaitse kehtetuks tunnistatava haldusakti adressaadile. Eestis siiani riigiabi saaja õiguskaitsevahendite küsimust uuritud ei ole.

Töö autor kasutab peamiselt analüütilis-deduktiivset uurimismetoodikat: esmalt uuritakse Euroopa Kohtu praktikat ja Euroopa Liidu õigust puudutavat õiguskirjandust tagasinõudmise vältimise (seal hulgas eriti usalduse kaitse) või kahjuhüvitisnõude võimalikkuse kohta ning seejärel analüüsitakse, kuidas vastavad seisukohad paigutuvad Eesti siseriiklikusse õigusesse.

Töö esimeses peatükis käsitletakse riigiabiõigust Euroopa Liidu õiguse kontekstis ja võetakse ka nii-öelda sulgude ette teadmine sellest, millisel määral kuulub riigiabi tagasinõudmisel kohaldamisele Eesti õigus. Töö teises peatükis selgitatakse, millal on riigiabi tagasinõudmise haldusakt Eesti ja Euroopa Liidu õiguse koosmõjul õigusvastane ehk millal kuulub riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue rahuldamisele. Eelkõige on tähelepanu pööratud sellele, millistel juhtudel on riigiabi saaja usalduse kaitse kehtetuks tunnistamist välistav. Eristatakse olukorda Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul ja puudumisel. Samuti on välja toodud, mis ulatuses võib ja tuleb tagasinõudmise vältimiseks Euroopa Komisjoni otsus eraldi vaidlustada. Töö viimases peatükis käsitletakse kahjuhüvitisnõude mõeldavust riigiabi andja vastu ning eraldi nõudealuseid: kahju hüvitamine riigiabi andmise kui õigusvastase haldustegevuse tõttu RVastS § 7 lg 1 mõttes ning riigiabi saaja usalduskahju hüvitamine HMS § 67 lg 3 kontekstis. Neist esimese puhul analüüsitakse lisaks Euroopa Liidu õigusliku riigivastatusnõude kohaldumist kahju hüvitamise eeldustele. Seejärel on lahti kirjutatud, milline kahju riigiabi saajal võis tekkida ning mis ulatuses see hüvitamisele kuulub, muu hulgas võimaliku kaassüü tõttu. Töö mahu piiratuse tõttu ei käsitleta teisi võimalikke kahjuhüvitisnõudeid – näiteks Euroopa Komisjoni vastu.

Riigiabi saaja õiguskaitsevahendite kasutamine tingib tihtipeale riigiabi tegeliku tagasinõudmise venimise, mis muutub Euroopa Komisjoni silmis justkui Godot'ootamiseks.<sup>14</sup> Magistriöö autori hinnangul ei saa siiski riigiabi saaja õigusi alati ja kaalumata Euroopa Liidu huvide altarile ohvriks tuua ning sellest lähtub ka käesoleva töö uurimisväärtus.

---

<sup>13</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz – BGBl. I S. 2749, 2753 f.

<sup>14</sup> Angeli, M. The European Commission's „new policy“ on state aid control: some reflections on public and private enforcement of recovery of illegal aid. – European Competition Law Review 2009/30(11), lk 537.

# 1. Riigiabi tagasinõudmise kohustus ja selle täitmine

## 1.1. Riigiabi andmise üldreeglid

### 1.1.1. Riigiabi olemus

Riigiabi definitsioon on Euroopa Kohtu praktikas sõnastatud järgmiselt: esiteks peab tegemist olema sekkumisega riigi poolt või riigi ressurssidest; teiseks peab sekkumine (potentsiaalselt) kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust; kolmandaks peab see sekkumine andma abisaajale mingi soodustuse/eelise ja olema seejuures valikulise iseloomuga; neljandaks peab sekkumine kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi.<sup>15</sup> Riigiabina võib käsitleda seega nii riigipoolset otsest rahalist toetust ettevõtjale kui ka ka kaudsel kujul antavaid soodustusi, näiteks garantii, maksusoodustus, soodustingimustel antav laen, alla turuhinna müüdnud kinnisvara jne.<sup>16</sup> Riigiabi andjaks võib pidada nii riiki või kohalikku omavalitsust avalik-õiguslike juriidiliste isikutena kui ka teisi avalikest ressurssidest toetusi jagavaid subjekte (erinevad sihtasutused jne). Riigiabiks on turutingimusi eirav subsiidium kodumaistele ettevõtjatele, mis kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust ühisturul.<sup>17</sup> Euroopa Nõukogu määruse 659/1999<sup>18</sup> (edaspidi Menetlusmäärus) artikkel 1 eristab individuaalset abi ja abikava – abikava on õigusakt, mille alusel võidakse ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi tingimusi täitvatele ettevõtjatele. Individuaalne abi on riigiabi, mida ei anta abikava raames, ja abikava raames antav abi, millest tuleb teatada.<sup>19</sup>

### 1.1.2. Riigiabi andmise keeld

ELTL artikli 107 lg 1 sätestab üldise riigiabi andmise keelu. Erandiks on olukorrad, kus Euroopa Liidu aluslepingud lubavad teisiti. Riigiabi on seega põhimõtteliselt Euroopa Liidu ühisturuga (ja Euroopa Liidu õigusega) sobimatu, ent on siiski ka erandeid.<sup>20</sup> Näiteks ELTL

---

<sup>15</sup> EKo nr C-280/00, *Altmark*, p 75; EÜKo nr T-499/10, *MOL vs komisjon*, p 51.

<sup>16</sup> Nordlander, lk 366.

<sup>17</sup> Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura, 2002, lk 367.

<sup>18</sup> Euroopa Nõukogu 22.03.1999 määrus nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks – EÜT L 83, 27/3/1999

<sup>19</sup> Teavitamiskohustusest täpsemalt *infra* 1.1.3.

<sup>20</sup> Oppermann, lk 367.

artikli 107 lg 2 sätestab erandlikud ja praktikas väheolulised juhtumid, mille puhul riigiabi on *per se* (Euroopa Liidu) siseturuga kokkusobiv (nn üldised erandkoosseisud ehk legaalerandid<sup>21</sup>). ELTL artikli 107 lg 3 sätestab aga loetelu juhtumitest, mil riigiabi võib ühisturuga kokkusobivaks ehk lubatuks pidada (erandivõimalused<sup>22</sup>). Konkreetse juhtumi kohta teeb enamasti lubava või keelava otsuse Euroopa Komisjon<sup>23</sup>

### ***1.1.3. Standstill-klausel***

ELTL artikli 108 lg 3 sätestab, et Euroopa Komisjoni informeeritakse kõikidest plaanidest abi määramise või muutmise kohta piisavalt aegsasti, et ta võiks avaldada oma arvamuse. ELTL artikli 108 lg 3 viimane lause sätestab nn *standstill*-klausli: asjassepuutuv liikmesriik ei tohi rakendada kavatsatud meetmeid enne, kui Euroopa Komisjon on teinud lubava otsuse. Sama kehtib loomulikult ka riigiabi andjate kohta, mis pole samastatavad liikmesriigiga<sup>24</sup> (näiteks EAS), ent ka sel juhul toimub võimalik rikkumismenetlus liikmesriigi suhtes.

Menetlusmäärus täpsustab eelnimetet reeglistikku. Menetlusmääruse artikli 2 lg 1 sätestab üldise kohustuse teatada uue abi andmise plaanidest Euroopa Komisjonile. Vastavalt Menetlusmääruse artikli 1 punktile c on uus abi kogu abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused. Menetlusmääruse artikli 1 punkti b kohaselt on olemasolev selline abi, mis oli olemas enne asutamislepingu jõustumist vastavates liikmesriikides või Komisjoni/Nõukogu poolt juba heakskiidetud abi (sh heakskiidetud abikava raames antav abi). Esialgse või ametliku uurimismenetluse lõpuks teeb Euroopa Komisjon otsuse, millega kinnitab, et plaanitav abi ei ole riigiabi; meede sobib ühisturuga (positiivne otsus) või sobib teatud tingimustel (tingimuslik otsus), või otsuse abi andmise keelamise kohta, sest abi ei sobi kokku ühisturuga (negatiivne otsus).<sup>25</sup> *Standstill*-klausli põhimõtte Menetlusmääruse artikli 3 tähenduses seisnebki selles, et liikmesriik ei või

---

<sup>21</sup> Oppermann, lk 377.

<sup>22</sup> Oppermann, lk 380; Pache, E. Rechtsfragen der Aufhebung gemeinschaftswidriger nationaler Beihilfebescheide. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1994/318, lk 320.

<sup>23</sup> Tilmann, W., Schreiber, M. Rechtsfolgen rechtswidriger nationaler Beihilfen. – Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht 2002/212, lk 216.

<sup>24</sup> Tilmann, lk 220.

<sup>25</sup> Soltesz, U., Bielez, H. Judicial review of state aid decisions – recent development. – European Competition Law Review 2004/25(3), lk 137.

kehtestada seda abi, millest tuleb teatada (ehk uus abi) enne Komisjoni lubavat otsust.<sup>26</sup> Teavitamiskohustuse täitmist on täiendavalt käsitletud Komisjoni määruses 794/2004.<sup>27</sup>

Euroopa Komisjoni määrustega 1998/2006<sup>28</sup> ja 1407/2013<sup>29</sup> on teavitamiskohustusest vabastatud vähese tähtsusega riigiabi (nn *de minimis* erand) ja määrusega 800/2008 teatud kategooria riigiabi (üldine grupierand). Juhul, kui antav riigiabi teavitamiskohustuse erandile ei vasta, tuleb igal juhul *standstill*-klauslit järgida.

## 1.2. Riigiabi tagasinõudmise kohustus

### 1.2.1. Riigiabi tagasinõudmise kohustuse tekkimise eeldused

Menetlusmääruse artikli 14 lg 1 esimene lause sätestab, et kui ebaseadusliku abi korral tehakse negatiivne otsus, nõuab Komisjon, et kõnealune liikmesriik peab võtma kõik vajalikud meetmed, et abisaajalt abi tagasi saada (tagastamisotsus/tagasinõudmisotsus). Järelikult on selleks, et riigil tekiks Euroopa Komisjoni poolt dikteeritud kohustus juba antud riigiabi tagastada, vaja kahe kumulatiivse<sup>30</sup> eelduse täitmist: riigiabi peab olema ebaseaduslik (formaalselt õigusvastane) ning Komisjon peab olema teinud abi kohta negatiivse otsuse ehk otsuse, mille kohaselt abi ei sobi ühisturuga kokku (riigiabi materiaalne õigusvastatus). Eeltoodus väljendub *standstill*-klausli eesmärk: ühisturule sobimatut abi ei tohi kohaldada.<sup>31</sup> Märkida tuleb siiski, et Menetlusmääruse artikli 11 lg 2 lubab Euroopa Komisjonil nõuda teatud juhtudel ebaseadusliku riigiabi ajutist tagasinõudmist enne selle materiaalse õiguspärasuse lõplikku hindamist.

---

<sup>26</sup> EKo nr C-81/10 P, *France Télécom vs komisjon*, p 58.

<sup>27</sup> Euroopa Komisjoni 21.04.2004 määrus nr 794/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks – ELT L 140, 30/04/2004

<sup>28</sup> Euroopa Komisjoni 15.12.2006 määrus 1998/2006, milles käsitletakse asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes – ELT L 379, 28/12/2006

<sup>29</sup> Euroopa Komisjoni 18.12.2013 määrus 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes – ELT L 352, 24/12/2013

<sup>30</sup> Ainult riigiabi ebaseaduslikkusest ei piisa, kuna vaid ühisturule sobimatu abi moonutab konkurentsi. Vt: Rose, M. *European Community Law on State Aid*. London: Sweet & Maxwell, 1998, lk 382; Pache, lk 321.

<sup>31</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 47 jj; EKo nr C-305/89, *Italia vs komisjon*, p 41; EKo nr C-142/87, *Belgia vs komisjon*, p 66.

### ***1.2.1.1. Riigiabi ebaseaduslikkus***

Menetlusmääruse artikli 1 punkt f nimetab ebaseadusliku riigiabina uut abi, mis on kehtestatud vastuolus asutamislepingu artikli 93 lõikega 3 (praegune ELTL artikli 108 lg 3). Järelikult on riigiabi ebaseaduslik, kui tegemist on uue abiga, mis on antud *standstill*-klauslit rikkudes. Sellisel juhul on abi Euroopa Liidu õiguse seisukohalt ebaseaduslik alates selle andmise hetkest.<sup>32</sup> Seega olemasolev abi (sh juba heakskiidetud või heakskiidetuks loetav abi) ebaseaduslikuks riigiabiks üldjuhul ei kvalifitseeru, välja arvatud restruktureerimise või turumuudatuste tõttu.<sup>33</sup>

### ***1.2.1.2. Sobimatus ühisturuga***

ELTL artikli 107 lg 3 nimetab riigiabi liigid, mida Euroopa Komisjon võib pidada siseturuga kokkusobivaks, seal hulgas mahajäänud regioonidele antavat abi, üleeuroopalisele projektile antavat abi, liikmesriigi majanduse tõsise häire kõrvaldamise abi, teatud majandustegevusele või –piirkonnale antavat abi (sektoriaalne või regionaalabi), abi kultuuri edendamiseks ning muud liiki abi, mida Euroopa Komisjoni ettepanekul võib kindlaks määrata Euroopa Liidu Nõukogu. Ühisturule sobivus tähendab riigiabi materiaalsel lubatavust. Riigiabi ühisturule sobimatuks tunnistamine eeldab vaid liikmesriikide vahelise kaubanduse mõjutuse ja konkurentsimoonutuse või selle ohu tõendamist.<sup>34</sup> Oluline on tähele panna, et riigiabi ühisturuga kokkusobivuse hindamise pädevus on vaid ja ainult Euroopa Komisjonil.<sup>35</sup> Eelnev tähendab, et riigiabi tagasinõudmise kohustuse tekkimiseks on üldreeglina vaja Euroopa Komisjoni vastavasisulist otsust.

## ***1.2.2. Riigiabi tagasinõudmise kohustuse olemus***

### ***1.2.2.1. Tagasinõudmise kohustuse sisu***

Riigiabi tagasinõudmise kohustus tähendab, et ebaseaduslik ja ühisturuga kokkusobimatu abi tuleb Komisjoni tagastamisotsuses sätestatud ajakava järgides koos Menetlusmääruse artikli 14 lg 2 alusel Komisjoni määratud intressiga tagasi nõuda ettevõtjatelt, kes sellest tegelikku

---

<sup>32</sup> Euroopa Komisjoni teatis 2007/C 272/05, p 8.

<sup>33</sup> Saks, S. Ebaseaduslik riigiabi ja selle tagasinõudemenetlus. – *Juridica* X/2008, lk 695.

<sup>34</sup> Callol, P., Manzarbeitia, J. Judgment of the General Court in the Fagorbrandt Case: Analysis of Compensatory Measures and Repayment of Prior Unlawful Aid. – *European State Aid Law Quarterly* 2/2013, lk 375.

<sup>35</sup> Vajda, C., Stuart, P. Effects of the Standstill Obligation in National Courts – all said after CELF? An English Perspective. – *European State Aid Law Quarterly* 2/2010, lk 629; Angeli, lk 534.

kasu said ehk kellel riigiabi tõttu lubamatu konkurentsieelis tekkis.<sup>36</sup> Teatud juhtudel tuleb abi tagasi nõuda kolmandatelt osapooltelt, kui esialgse abisaaja vara nende bilanssi läinud on, seal kasutamist leiab ning vara üleminek ei toimunud turuväärtusliku tehinguga.<sup>37</sup> Kui abist tulenev eelis on liikunud Komisjoni tagasinõudmisotsuses nimetatata isiku varasse, võib riigiabi andja tagasinõuet laiendada, et hõlmata kõiki abisaajaid. Kui Komisjoni käsutuses on vajalik teave, püüab ta ka kindlaks määrata täpse tagasinõutava abisumma, samas piisab sellest, kui Komisjon määratleb oma tagasinõudmisotsuses kriteeriumid, mis võimaldavad liikmesriigil tagasinõutava summa välja arvutada.<sup>38</sup> Järelikult on abisaaja ja tagasinõutava summa täpne kindlaksmääramine liikmesriigi kohustus, seda eriti lubamatuks tunnistatud abikavade puhul. Samuti on iga liikmesriigi otsustada, milline institutsioon vastutab tagasinõuete täideviimise eest.<sup>39</sup>

### ***1.2.2.2 Riigiabi tagasinõudmise kohustuse täitmine***

Menetlusmääruse artikli 14 lg 3 kohaselt toimub tagastamine viivitamata ja vastavalt kõnealuse liikmesriigi siseriiklikus õiguses kehtivale korrale, tingimusel et see võimaldab komisjoni otsuse kohest ja tõhusat täitmist. Liikmesriik, kes on ebaseadusliku abi tagastamiseks kohustava otsuse adressaat, on kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed, tagamaks nimetatud otsuse täitmist.<sup>40</sup> Üldreeglina toimub Euroopa Komisjoni otsuste täitmine seega vastava riigi menetlusnorme järgides, kuna riigiabi siseriikliku tagasinõudmise menetlusnormid Euroopa Liidu õiguses puuduvad.<sup>41</sup> Järelikult reguleerib riigiabi tagasinõudmist Eestis Eesti siseriiklik õigus niivõrd, kui see tagasinõudmise kohest ja tõhusat täitmist ei takista<sup>42</sup> ega seda praktikas võimatuks või ülemäära raskeks ei muuda

---

<sup>36</sup> EKo nr C-277/00, *Saksamaa vs komisjon*, p 75.

<sup>37</sup> Cremer, W. jt. Das Vefassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. 4. Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2011, AEUV art 108, vnr 33.

<sup>38</sup> EKo nr C-480/98, *Hispaania vs komisjon*, p 25; EKo nr C-102/87, *Prantsusmaa vs komisjon*, p 33.

<sup>39</sup> Euroopa Komisjoni teatis 2007/C 272/05, p 46.

<sup>40</sup> EKo nr C-415/03, *komisjon vs Kreeka*, p 42; EKo nr C-232/05, *komisjon vs Prantsusmaa*, p 42; EKo nr C-507/08, *komisjon vs Slovakkia*, p 51; EKo nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*, p 20-21.

<sup>41</sup> Pache, lk 322; Stelkens, P. jt. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8 Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2014, § 48, vnr 261; Jaros, K., Ritter, N. *Pleading Legitimate Expectations in the Procedure for the Recovery of State Aid*. – *European State Aid Law Quarterly* 4/2004, lk 573.

<sup>42</sup> EKo nr C-415/03, *komisjon vs Kreeka*, p 44; EKo nr C-331/09, *komisjon vs Poola*, p 57; Petzold, H.A. *Immer noch: Vertrauensschutz vs Rechtsdurchsetzung – Anmerkung zur Entscheidung des EuGH der Rechtsache Scott und Kimberley Clark*. – *Europarecht* 2011, lk 441.

(efektiivsuspõhimõte ehk tõhususe põhimõte).<sup>43</sup> Tagasinõudmise meetmed ei tohi olla raskemini kohaldatavad kui samalaadsed kohalikud meetmed (võrdsuspõhimõte).<sup>44</sup> Samuti peab tagasinõudmine vastama ka üldiselt Euroopa Liidu riigiabiõiguse põhimõtetele.<sup>45</sup> Tagasinõudmise meetmed peavad olema konkreetsete tagajärgedega ning tagasinõue tuleb esitada viivitamata.<sup>46</sup> Liikmesriigil on kohustus kohaldada siseriiklikku õigust selliselt, et tagasinõudmise kohustus ja Euroopa Liidu huvid saaksid lõpptulemina järgitud. Liikmesriikide ametiasutustel (sh kohtutel) on kohustus jätta kõrvale need riiklike õigusaktide nõuded, mis võivad Komisjoni otsuse kohest ja tõhusat täitmist takistada.<sup>47</sup> Tagasinõudmiskohustus on tulemuse saavutamisele orienteeritud<sup>48</sup> - see tuleb ellu viia, kui tagasinõudmine ei ole võimatu.<sup>49</sup>

ELTL artikli 288 lg 4 kohaselt on Euroopa Komisjoni otsus riigiabi tagasinõudmise kohta liikmesriigile kui otsuse adressaadile tervikuna siduv.<sup>50</sup> Seega tuleb juba tehtud otsus ellu viia, välja arvatud kui Euroopa Liidu Kohus Euroopa Komisjoni otsuse tühistab või kaebemenetluse ajaks Euroopa Komisjoni otsuse kehtivuse esialgse õiguskaitse korras peatab.<sup>51</sup> Seega on liikmesriigile Euroopa Komisjoni kehtiv otsus siduv ning kaalutusõigus on üldreeglina ainult tagasinõudmise meetme valimise, mitte tagasinõudmise kui sellise osas.<sup>52</sup> Oluline on märkida, et Komisjoni otsus on siduv liikmesriigile tervikuna, sh

---

<sup>43</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 24; Rose, lk 383; Grabitz, E. jt. Das Recht der Europäischen Union. 40. Auflage. München: Verlag C.H.Beck, 2009, EGV Art 88, vnr 93; Mederer, W. Kommentar zum EU-EG Vertrag. 6. Auflage. Baden-Baden: Groeben/Schwarze, 2003. EG Art 88, vnr 67.

<sup>44</sup> Koenig, C., Hellstern, M. Der EU-beihilferechtliche Effektivitätsgrundsatz im nationalen Prozessrecht. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 18/2011, lk 702; Stelkens, vnr 266.

<sup>45</sup> Saks, lk 695; Cremer, vnr 27.

<sup>46</sup> EKo nr C-415/03, *komisjon vs Kreeka*, p 35-36; EKo nr C-209/00, *komisjon vs Saksamaa*, p 32.

<sup>47</sup> EKo nr C-232/05, *komisjon vs Prantsusmaa*, p 49-53.

<sup>48</sup> EKo nr C-304/09, *komisjon vs Itaalia*, p 16; Grabitz, vnr 96; Birnstiel, A. Recovery of Unlawful State Aid: The Role of Member State Courts in State Aid Recovery Scenarios. – European State Aid Law Quarterly 2/2013, lk 648.

<sup>49</sup> EKo nr C-507/08, *komisjon vs Slovakkia*, p 43; tagasinõudmise absoluutsest võimatusest vt *infra* 1.2.3.3

<sup>50</sup> Bach, K.U. A Small Step Towards Stricter Practice in Cases of Breach of the Treaty under Article 108(2) TFEU. – European State Aid Law Quarterly 3/2012, lk 670.

<sup>51</sup> EKo nr C-99/02, *komisjon vs Itaalia*, p 16; Euroopa Komisjoni teatis 2007/C 272/05, p 25; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 5.

<sup>52</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 34; vt tagasinõudmise võimalikust erandist erakorraliste asjaolude esinemisel *infra* 1.2.3.1

riigiasutuste (mh riigiabi saaja) ja kohtute suhtes – see tähendab, et ka kohtud peavad arvestama õiguse kohaldamisel tagasinõudmise kohustuse kohase ja viivitamatu täitmise vajadust.<sup>53</sup>

### **1.2.2.3. Tagasinõudmise eesmärgid**

Tagasinõude eesmärk on taastada enne abi andmist turul valitsenud olukord – et tagada võrdsete tingimuste säilimine siseturul. Sisuliselt on tegemist konkurentsimoonutuse kaotamisega.<sup>54</sup> Ebaseadusliku ja ühisturuga kokkusobimatu abi tagasinõudmine ei ole karistus, vaid loogiline tagajärg.<sup>55</sup> Riigiabi tagasinõudmise eesmärk on täidetud, kui abisaaja on abi andjale tagasi maksnud, kaotades sellega ebaõiglase eelise konkurentide ees ja kui abi andmisele eelnev turuolukord on taastunud.<sup>56</sup> Intresside maksmise kohustuse loogiline eesmärk on kaotada vahepealse „tasuta“ raha kasutamise võimalusega kaasnenud vara suurenemine. Makstava intressi suurus peab saadud eelise tasakaalustama.<sup>57</sup>

### **1.2.3. Riigiabi tagasinõudmise kohustuse erandid**

Menetlusmääruse artikli 14 lg 1 järgi ei nõua Komisjon abi tagastamist ainult siis<sup>58</sup>, kui tagasinõudmine on vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõttega. Euroopa Kohtu praktika ja õiguskirjanduse kohaselt on riigiabi tagasinõudmist võimaldavateks Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõteteks õiguspärane ootus ja õiguskindlus<sup>59</sup>. Samas kasutatakse vastavaid printsiipe väga kitsas kontekstis.<sup>60</sup> Lisaks tuleb tagasinõudmise kohustuse erandina käsitleda olukorda, kus Euroopa Komisjon on küll nõudnud abi tagastamist, ent tagasinõudmine on absoluutselt võimatu.

---

<sup>53</sup> EKo nr C-249/85, *Albako vs. BALM*, p 17.

<sup>54</sup> Rose, lk 382; Frenz, W. Handbuch Europarecht: Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht, Kapitel 7. Wien: Springer Verlag, 2007, vnr 1429.

<sup>55</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 47 jj; EKo nr C-272/92, *Spotti*, p 75; EKo nr C-305/89, *Itaalia vs komisjon*, p 41 ; EKo nr C-142/87, *Belgia vs komisjon*, p 66.

<sup>56</sup> EKo nr C-348/93, *komisjon vs Itaalia*, p 27; Tilmann, lk 214.

<sup>57</sup> EÜKo nr T-459/93, *Siemens vs komisjon*, p 97.

<sup>58</sup> Giraud, A. A Study of the Notion of Legitimate Expectations in State Aid Recovery Proceedings. – Common Market Law Review 45/2008, lk 1401.

<sup>59</sup> EKo liidetud kohtuasjad nr C-74/00 P ja C-75/00 P, *Falck*, p 140; EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 25; EKo nr C-5/89, *komisjon vs Saksamaa*, p 13-14; Jaros, lk 573

<sup>60</sup> Euroopa Komisjoni teatis 2007/C 272/05, p 17.

### 1.2.3.1. Õiguspärane ootus

Õiguspärane ootus on erandlikel juhtudel heauskse abi saaja poolt kasutatav riigiabi tagasimaksmise kohustuse vastuväitena, kui abi saaja pole riigiabi ebaseaduslikkusele „kaasa aidanud“.<sup>61</sup> Üldreeglina ei saa abi saaja siiski tugineda õiguspärasele ootusele abi tagasinõudmata jätmise suhtes, kui abi pole antud seaduslikul teel (s.t *standstill*-klauslit järgides). Kuivõrd aga tagasinõudmise loogiline eeldus on abi ebaseaduslikkus (vastasel juhul poleks abi veel antudki), poleks loogiliselt justkui üldse võimalik õiguspärasele ootusele tugineda. Nii see siiski pole.<sup>62</sup> Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab hoolas ettevõtja olema üldiselt võimeline veenduma, et nõutud menetlust on abi andmise eel järgitud,<sup>63</sup> isegi kui abi andmise otsuse ebaseaduslikkust saab asjassepuutuvale liikmesriigile ette heita niisugusel määral, et otsuse tühistamine oleks vastuolus hea usu põhimõttega.<sup>64</sup> *Standstill*-klauslit rikkuv abi andmine kujutab reeglina endast ettevõtjale ettenähtavat ohtu.<sup>65</sup> Riigiabi andnud riigi käitumine *standstill*-klausli rikkumise puhul samuti tagasinõudmist välistavat õiguspärasest ootust tekitada ei saa – muu hulgas ei saa abi saaja eelnimetatud põhjustel tagasimaksmise kohustuse vältimiseks tugineda sellele, et usaldas riigi tegevuse õiguspärasust või et tähtaeg tagasinõudmiseks siseriikliku õiguse mõttes on möödunud.<sup>66</sup> Seega üldiselt välistab Euroopa Liidu õigus, täpsemalt Menetlusmääruse artikli 14 lg 3 siseriiklikult kaitstava õiguspärase ootuse ja õiguskindluse sel juhul, kui rikutud on nn *standstill*-klauslit.<sup>67</sup>

Euroopa Kohtu lahenditest tuleneb, et erilistele asjaoludele tuginemise võimalikkust on siiski nenditud ka pärast seda, kui on viidatud üldisele põhimõttele, et *standstill*-klausli rikkumise

---

<sup>61</sup> Craig, P. EU Administrative Law. Oxford : Oxford University Press, 2006, lk 625.

<sup>62</sup> Giraud, lk 1426.

<sup>63</sup> EKo nr C-94/87, *komisjon vs Saksamaa*, p 25; EKo nr C-5/89, *komisjon vs Saksamaa*, p 14; EÜKo nr T-55/99, *CETM vs komisjon*, p 121; EKo nr C-183/02, *Demesa*, p 44; EKo liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03, *Atzeni jt*, p 64; EKo nr C-148/04, *Unicredito Italiano*, p 104; EKo nr C-408/04 P, *komisjon vs Salzgitter*, p 104; EÜKo liidetud kohtuasjades nr T-273/06 ja T-297/06, *ISD Polska jt vs komisjon*, p 135; EÜKo nr T-62/08, *ThyssenKrupp*, p 269; EÜKo nr T-177/07, *Mediaset vs komisjon*, p 173; EÜKo nr T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna*, p 274; EKo nr C-403/10 P, *Mediaset vs komisjon*, p 29-30.

<sup>64</sup> EÜKo liidetud kohtuasjades nr T-239/04 ja T-323/04, *Itaalia vs komisjon*, p 154.

<sup>65</sup> EKo nr C-148/04, *Unicredito Italiano*, p 108-110.

<sup>66</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 37, 43.

<sup>67</sup> Cremer, vnr 27.

korral pole õiguspärane ootus üldjuhul põhjendatud.<sup>68</sup> Euroopa Kohus on isegi eraldi väljendanud, et riigiabi lubatavuse osas saab tekkinud õiguspärasele ootusele üldjuhul ja erandlike asjaolude puudumisel tugineda üksnes siis, kui see abi on antud *standstill*-klauslit järgides.<sup>69</sup> Õiguspärase ootuse tekitamise võimalus on peaaesjalikult Euroopa Liidu institutsioonidel. Õiguspärane ootus võib tekkida siis, kui Komisjoni käitumisest nähtub ettevaatlikule ja mõistlikule ettevõtjale kinnitus, et kõnealune meede ei ole riigiabi või et selle suhtes ei kohaldata rakendamiskeeldu.<sup>70</sup> Kui Euroopa Liidu administratsioon on tekitanud isikus põhjendatud lootusi, on õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele. Samas peavad need kinnitused olema ühtlasi kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega<sup>71</sup> ning täpsed, tingimusteta ja vastuoludeta ja pärit volitatud ja usaldusväärsest allikast.<sup>72</sup> Euroopa Kohus on tunnustanud õiguspärase ootuse olemasolu näiteks juhul, kui Euroopa Komisjon on oma ametliku uurimismenetluse tulemusena 26 kuud venitanud.<sup>73</sup> Kohtupraktikas ei ole nähtud aga näiteks teise abikava raames tehtud Komisjoni otsust kui õiguspärase ootuse alust.<sup>74</sup> Rõhutada tuleb, et Komisjoni algne positiivne otsus ei tekita õiguspärasest ootust, kui see on ELTL artiklis 263 ettenähtud menetlust järgides vaidlustatud.<sup>75</sup> Euroopa Komisjon ise on tunnistanud õiguspärase ootuse võimalikkust sarnaste otsuste praktika ebaselguse põhjal.<sup>76</sup>

Hoolimata eeltoodust on Euroopa Kohus jättnud nii-öelda „akna“ ka õiguspärase ootuse laiemaks tõlgenduseks – nimelt on rõhutatud, et võib juhtuda, et siseriiklike kohtute ees saab tugineda erilistele asjaoludele, mis siseriikliku õiguse mõttes õiguspärase ootuse tekitasid.<sup>77</sup>

---

<sup>68</sup> EKo nr C-5/89, *komisjon vs. Saksamaa*, p 14-16; EÜKo nr T-55/99, *CETM vs. komisjon*, p 121-122; ÜKo nr T-394/08, p 274-277;

<sup>69</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 25; EÜKo nr T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna*, p 274.

<sup>70</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-182/03 ja C-217/03, *Belgia vs. komisjon*, p 147; Euroopa Komisjoni teatis 2009/C 85/01, p 33; Fink, E. The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid. – *Juridica International* XX/2013, lk 138.

<sup>71</sup> EKo nr C-369/09 P, *ISD Polska jt vs komisjon*, p 123; EÜKo nr T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna*, p 273.

<sup>72</sup> EÜKo nr T-177/07, *Mediaset vs komisjon*, p 172.

<sup>73</sup> EKo nr C-223/85, *RSV vs komisjon*, p 17.

<sup>74</sup> EÜKo nr T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna*, p 283.

<sup>75</sup> EKo nr C-169/95, *Hispaania vs komisjon*, p 53; Grabitz, vnr 95.

<sup>76</sup> Euroopa Komisjoni otsused nr 2001/168/ECSC; 2003/81/EC; 2002/347/ECSC.

<sup>77</sup> EKo nr C-5/89, *komisjon vs Saksamaa*, p 16; EKo nr C-39/94, *SFEI jt*, p 70; EÜKo nr T-55/99, *CETM vs komisjon*, p 122; EKo nr C-99/02, *komisjon vs Itaalia*, p 20; EKo nr C-199/06, *CELF*, p 43; EÜKo nr T-62/08, *ThyssenKrupp*, p 271; EÜKo nr T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna*, p 277; Rose, lk 394.

Euroopa Kohtu sellist seisukohta võib ühelt poolt tõlgendada kui võimalust tugineda ikkagi ainult Euroopa Komisjoni tekitatud usalduse kaitsele – et see võib olla eriline asjaolu.<sup>78</sup> Sellisel juhul jääks arusaamatuks, kuidas Euroopa Komisjoni vigadele siseriiklikus kohtus viidata ja seda siseriiklikule õigusele tuginedes – liikmesriigi kohus ei saa Euroopa Komisjoni otsuse õiguspärasust hinnata. Järelikult ei saa siseriiklikus kohtumenetluses üldjuhul ka Euroopa Komisjoni poolt Menetlusmääruse artikli 14 lõikes 1 nimetatud üldpõhimõtete (sh õiguspärane ootus) järgimata jätmisele viidata. Tuginemine Euroopa Liidu institutsioonide tegevusele vastuväitena siseriiklikus kohtus on küll põhimõtteliselt võimalik juhul, kui kaebuse riigiabi tagasinõudmiseks esitab näiteks abisaaja konkurent. Euroopa Kohus on aga viidanud, et erilistele asjaoludele saab saaja tugineda ka ise tagasinõudmist vaidlustades.<sup>79</sup>

Saksa kohtupraktikas, õiguskirjanduses ja Euroopa Komisjoni praktikas on leitud, et „eriliste asjaolude“ puhul võib olla tegu ka täiesti eraldiseisva alusega usalduse kaitseks ning tegemist ei pea tingimata olema Euroopa Liidu institutsiooni tegevusest tekkinud ootusega.<sup>80</sup> Järelikult on teoreetiliselt võimalik Euroopa Kohtu praktika tõlgendamine selliselt, et erandlikud asjaolud võimaldavad õiguspärasele ootusele tugineda ka siseriiklikus haldusmenetluses ehk olenemata Euroopa Liidu institutsiooni tegevusest.<sup>81</sup> Tuleb nentida, et kohtupraktikas on teadaolevalt riigiabi tagasinõudmise vältimiseks usalduse kaitset siiani *expressis verbis* aktsepteeritud vaid Euroopa Liidu institutsioonide (eelkõige Euroopa Komisjoni) tegevuse puhul. Õigusteoorias on siiski erakorralisteks asjaoludeks peetud ka eriti kiiret vajadust riigiabi andmiseks ja samuti olukorda, kus meetmete vastavus ELTL artikli 107 lg 1 riigiabi tingimustele on ettenähtamatu.<sup>82</sup> Arvestades samas, et riigiabi tagasinõudmata jätmine on vabandatav vaid absoluutse võimatuse korral,<sup>83</sup> ei välista erakorralised asjaolud ja riigiabi sel

---

<sup>78</sup> Adriaanse, P. Appropriate Measures to Remedy the Consequences of Unlawful State Aid. – Review of European Administrative Law 2009/2, lk 77; Jaros, lk 579; Fink, lk 138.

<sup>79</sup> EÜKo nr T-55/99, *CETM vs komisjon*, p 122.

<sup>80</sup> BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p 3; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 22; Euroopa Komisjoni otsus nr 2003/372/EC, p 229; Mederer, vnr 67; Giraud, lk 1407, 1426; Pache, lk 325; Koenig, lk 704; Rose, lk 395.

<sup>81</sup> Jaros, lk 578; Giraud, lk 1400.

<sup>82</sup> Vajda, lk 634; Struys, M., Abbott, H. The role of national courts in state aid litigation. – European Law Review 2003/28(2), lk 174.

<sup>83</sup> EKo nr C-304/09, *komisjon vs Itaalia*, p 35; Adriaanse, P., Ouden, W. Enforcement of State Aid Law in the Netherlands. – European State Aid Law Quarterly 2009/1, lk 16; tagasinõudmise absoluutse võimatuse kohta vt: *infra* 1.2.3.3.

alusel Komisjoni otsust eirates tagasinõudmata jätmise rikkumismenetlust riigi suhtes ELTL artikli 258 mõttes.<sup>84</sup>

### **1.2.3.2. Õiguskindlus**

Õiguskindluse põhimõtte nõuab, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed ning selle eesmärk on tagada, et huvitatud isikud saaksid liidu õiguskorraga reguleeritavates olukordades arvestada ja õigussuhetes nendest juhinduda.<sup>85</sup> Õiguskindluse põhimõtte rikkumisele võib tugineda vaid Euroopa Liidu institutsioonide käitumise põhjal.<sup>86</sup> Kohtupraktikas on leitud, et vastavat põhimõtet on rikutud näiteks siis, kui on raske või isegi võimatu kindlaks teha Komisjoni otsuses toodud arvutusmeetodi ühe parameetri täpset väärtust.<sup>87</sup>

### **1.2.3.3. Tagasinõudmise absoluutne võimatus**

Euroopa Komisjoni kehtiva otsuse korral tuleb see ette nähtud ajakava järgides ellu viia ning liikmesriik vastutab selle eest. Ainuke erand sellest üldreeglist on tagasinõudmise täielik ja ettenägematu võimatus.<sup>88</sup> Isegi abi tagasinõudmise täieliku võimatuse korral peab liikmesriik suutma tõendada oma püüdu heas usus abi tagasi nõuda ning tegema Euroopa Komisjoniga koostööd eesmärgiga raskused ületada.<sup>89</sup> Täielik võimatus ei saa tähendada tuginemist siseriiklikele (aegumis)tähtaegadele, rikastumise äralangemisele, tagasinõudmise sätete puudumisele või puudulikkusele<sup>90</sup> ega muudele poliitilistele või õiguslikele takistustele.<sup>91</sup> Tagasinõudekohustust ei mõjuta abi saaja keeruline majanduslik olukord, sh pankrotioht või käimasolev pankroti- või likvideerimismenetlus.<sup>92</sup> Abi saaja vara täielik puudumine võib tõendada tagasinõudmise täielikku võimatust<sup>93</sup> - samas sel juhul on tagasinõudmise eesmärki täitev juba see, kui abisaaja pankrotimenetluses on riigiabi andja tagasinõue registreeritud

---

<sup>84</sup> Angeli, lk 539.

<sup>85</sup> EKo nr C-81/10 P, *France Télécom vs komisjon*, p 100; EÜKo nr T-20/03, *Kahla/Thüringen Porzellan vs komisjon*, p 136.

<sup>86</sup> Mederer, vnr 67.

<sup>87</sup> EÜKo nr T-177/07, *Mediaset vs komisjon*, p 180.

<sup>88</sup> EKo nr C-94/87, *komisjon vs Saksamaa*, p 14; EKo nr C-499/99, *komisjon vs Hispaania*, p 24; EKo nr C-415/03, *komisjon vs Kreeka*, p 35; EKo nr C-331/09, *komisjon vs Poola*, p 69.

<sup>89</sup> EKo nr C-280/95, *komisjon vs Itaalia*, p 13 jj.

<sup>90</sup> EKo nr C-303/88, *Itaalia vs komisjon*, p 60; EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 34 jj, 53.

<sup>91</sup> EKo nr C-280/95, *komisjon vs Itaalia*, p 23.

<sup>92</sup> EKo nr C-52/84, *komisjon vs Belgia*, p 14; EKo nr C-42/93, *Hispaania vs komisjon*, p 33.

<sup>93</sup> EKo nr C-499/99, *komisjon vs Hispaania*, p 27.

ning vastava ettevõtte tegevus ühtlasi lõppenud.<sup>94</sup> Samuti on absoluutse võimatuse aluseks peetud asjassepuutuvate dokumentide hävimist.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> EÜKo nr T-318/00, *Freistaat Thüringen*, p 332; EKo nr C-331/09, *komisjon vs Poola*, p 60; EKo nr C-454/09, *komisjon vs Itaalia*, p 36; BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 30; Bach, lk 671.

<sup>95</sup> EKo nr C-214/07, *komisjon vs Prantsusmaa*, p 13.

## 2. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue

### 2.1. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue kui tagasitaitmise vältimise eeldus

Haldusakti õigusvastasust hinnatakse selle andmise ajal kehtinud õiguslikust ja faktilisest olukorrast tulenevalt.<sup>96</sup> Ebaseadusliku riigiabi puhul on ilmne, et see on andmisest saati rikkunud menetlusnormi ehk *standstill*-klauslit ning on seeläbi vähemalt formaalselt õigusvastane. Riigiabi ühisturule sobimatuse korral on haldusakt ka materiaalselt õigusvastane. Õigusvastane haldusakt on HMS § 61 lg 2 tingimuste saabumiseni kehtiv.<sup>97</sup> Haldusakti võimalikku tühisust HMS § 63 lg 3 mõttes käesolevas töös ei käsitleta. Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmiseks tuleb haldusorganil üldreeglina seega uue haldusaktiga riigiabi andev haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada<sup>98</sup> ning esitada ühtlasi tagasinõue (HMS § 69 lg 1). Tagasinõue ise, mida käesolevas töös ei analüüsita, toimub erisätte puudumisel HMS § 69 lg 1 mõttes eraõiguse sätete järgi, ent tagasitaitmise eelduseks olev riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamine toimub omakorda haldusakti vormis.<sup>99</sup> HMS § 70 lg 1 sätestab nimelt nõude, et haldusakt tunnistatakse kehtetuks iseseisva haldusaktiga. Tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine on vajalik seetõttu, et ainult selliselt on võimalik tagasitaitmine.<sup>100</sup> Antud töös käsitleksegi olukorda, kus uus haldusakt (riigiabi tagasinõudmise haldusakt) tunnistab varasema õigusvastase haldusakti riigiabi saaja kahjuks tagasiulatuvalt kehtetuks. Kuigi (vähemalt teoreetiliselt) on riigiabi tagasinõudmise haldusakt erinevalt riigiabi saajast tema konkurendi kasuks, tuleb HMS § 64 lg 4 tulenevalt lähtuda riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamisel isiku kahjuks kehtetuks tunnistamise sätetest.

---

<sup>96</sup> Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 354.

<sup>97</sup> Aedmaa, lk 343; Merusk, K., Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013, lk 50.

<sup>98</sup> Stelkens, vnr 261; Adriaanse Ouden, lk 16; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.3; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 13.

<sup>99</sup> BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 22-23; EKo nr C-507/08, *komisjon vs Slovakkia*, p 52 jj.

<sup>100</sup> Aedmaa, lk 349.

Riigiabi tagasinõudmise haldusaktist vabanemiseks on riigiabi saajal võimalik eelkõige esitada kehtetuks tunnistamise nõue (RVastS § 3 lg 1). Euroopa Kohus ei ole tühistamiskaebust riigiabi tagasinõudmise haldusakti peale välistanud, kuna see on tõhusa kohtuliku kontrolli väljendus.<sup>101</sup> Magistritöö mahu piiratuse tõttu ei leia ka tagasinõudmise haldusakti võimalik tühisus analüüsimist.

Kehtetuks tunnistamise nõude eelduseks on haldusakti õigusvastasus. Lisaeldusteks on isiku subjektiivsete õiguste rikkumine (RVastS § 3 lg 1)<sup>102</sup> ja erandlike piirangute puudumine (RVastS § 3 lg 3).<sup>103</sup> Riigiabi tagasinõudmise haldusakti andmine, mille järelmiks on HMS § 69 lg 1 järgi riigiabi tagastamine, riivab riigiabi saaja subjektiivset õigust, eelkõige omandiõigust, kuna on suunatud riigiabi saaja vara vähendamisele.<sup>104</sup> Mis puudutab spetsiifilisi piiranguid, siis riigiabi tagasinõudmise haldusakti puhul tulevad eelkõige kõne alla menetlus- või vormivigade tõttu tühistamise piirang HMS § 58 mõttes, mida on käsitletud allpool formaalse õigusvastasuse probleematika kontekstis. Kolmandate isikute õiguskindluse kaitse ja kõrvaltingimuste piirangud pole riigiabi tagasinõudmisel praktikas relevantset. Eeltoodust tulenevalt on allpool käsitletud kehtetuks tunnistamise nõude eeldusi materiaalse ja formaalse õigusvastasuse mõttes. Alljärgnevalt on välja toodud riigiabi tagasinõudmise haldusakti materiaalse ja formaalse õigusvastasuse hindamise kriteeriumid HMS § 54 mõttes riigiabiõiguse kontekstis. Haldusakti õigusvastasus on selle õiguspärasuse vastandmõiste,<sup>105</sup> sellest lähtub ka töö käsitusviis.

## **2.2. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti materiaalne õigusvastasus**

### **2.2.1. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti õiguslik alus**

Haldusaktil peab olema õiguslik alus HMS §-st 54 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lg 1 tulenevalt. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti andmisel ja seega ka õigusliku aluse leidmisel tuleb eristada kolme situatsiooni.

---

<sup>101</sup> EKo nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*, p 25; Birnstiel, lk 650; Angeli, lk 637.

<sup>102</sup> RKHKo nr 3-3-1-87-11, p 28.

<sup>103</sup> Merusk, lk 155-156.

<sup>104</sup> Madise, Ü. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 395; Giegrich, T. Europarechtskonträre Staatshaftung? – Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und Pflichtenstellung Privater nach dem Karlsruher Honeywell-Dictum. Europarecht, Heft 4, 2012, lk 384.

<sup>105</sup> Aedmaa, lk 110

Esiteks, kui Euroopa Komisjon on teinud tagasinõudmise otsuse ehk tuvastanud ebaseadusliku abi ühisturule mittesobivuse, tuleneb õiguslik alus riigiabi tagasinõudmiseks konkurentsiseaduse<sup>106</sup> (KonkS) § 42 lõikest 3, mis sätestab, et kui Euroopa Komisjon või Euroopa Kohus on Eesti Vabariigile esitanud otsuse, et ebaseaduslik riigiabi või väärkasutatud riigiabi tuleb riigiabi saajal tagastada, edastatakse nimetatud otsus vastavale ebaseadusliku riigiabi või väärkasutatud riigiabi andjale. Riigiabi andja on kohustatud riigiabi saajalt vastavalt Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu otsusele riigiabi tagasi nõudma koos intressidega. Järelikult on sellisel juhul riigiabi tagasinõudmise haldusakti õiguslikuks aluseks HMS § 66 lg 1, mis sätestab haldusorgani õiguse õigusvastane haldusakt kehtetuks tunnistada, koosmõjus KonkS § 42 lõikega 3 ja Menetlusmääruse artikli 14 lõikega 3.

Teiseks, kui Euroopa Komisjon ei ole tagasinõudmise otsust teinud ehk ebaseadusliku riigiabi mittesobivust tuvastanud, siis otseselt Euroopa Liidu õigusest tagasinõudmise kohustust riigile ei tulene. Olukorda ei reguleeri ka KonkS § 42 lg 3. Küll aga on teatud juhtudel valdkonna eriseadustes olemas kohustav või lubav alus sellise riigiabi tagasinõudmiseks. Näiteks sätestab perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse<sup>107</sup> (STS 2007-2013) § 26 lg 1, et kui ilmneb, et toetust on kasutatud mitteabikõlblike kulude hüvitamiseks, teeb rakendusüksus või Euroopa territoriaalse koostöö puhul makseasutus otsuse nõuda toetuse saajalt toetus osaliselt või täielikult tagasi (edaspidi tagasinõudmise otsus). Sellistel juhtudel on riigiabi tagasinõudmise haldusakti õiguslikeks alusteks HMS § 66 lg 1 koos vastava eriseaduse sättega.

Kolmandaks, juhul kui konkreetne ebaseaduslikuks riigiabiks peetav meede ei ole ühegi eriseaduse rakendamisalal või kui vastav eriseadus ei näe ette riigiabi tagasinõudmise alust, on tagasinõudmise haldusakti õiguslikuks aluseks HMS § 66 lg 1.

Järelikult on riigiabi ebaseaduslikkuse puhul olenemata Euroopa Komisjoni otsusest tagasinõudmise haldusaktil õiguslik alus olemas ning tagasinõudmise haldusakti materiaalne õigusvastatus vastaval põhjusel võimalik ei ole. Oluline on aga märkida ja nii-öelda sulgude ette võtta teadmine, et Euroopa Liidu õigus kohustab otsesõnu ja täielikult tagasi nõudma vaid sellist ebaseaduslikku abi, mille suhtes on olemas Komisjoni otsus ehk mille sobimatus ühisturuga on tuvastatud.

---

<sup>106</sup> Konkurentsiseadus – RT I, 05.07.2013, 9

<sup>107</sup> Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus – RT I, 03.02.2011, 3

### 2.2.2. Õigusaktidele vastavuse küsimus

Riigiabi tagasinõudmisel kuulub rakendamisele siseriiklik õigus, niivõrd, kui see vastab efektiivsus- ja võrdsuspõhimõttele.<sup>108</sup> Siseriikliku õiguse sätted, mis neid rikuvad, tuleb Euroopa Liidu õiguse vastasuse ja liikmesriikide lojaalsuskohustuse tõttu kas rakendamata jätta või neid Euroopa Liidu õigusele vastavalt tõlgendada.<sup>109</sup> Euroopa Liidu õigus „sekkub“ alles ülalnimetet põhimõtete rikkumisel, haldusaktide kehtetuks tunnistamist see ise ei reguleeri.<sup>110</sup> Oluline on tagasinõudmise kui tulemuse saavutamine, siseriiklik õigus peab selle lõpptulemusena tagama.<sup>111</sup>

HMS § 64 lg 2 kohaselt otsustab haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. Antud juhul on tegemist isikut soodustava haldusakti tagantjärele isiku kahjuks kehtetuks tunnistamisega, kusjuures kehtetuks tunnistatav haldusakt rikub nn *standstill*-klauslit ehk on formaalselt õigusvastane. HMS § 66 lg 1 sätestab, et õigusvastase haldusakti võib, arvestades HMS §-s 67 sätestatud, isiku kahjuks kehtetuks tunnistada nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti. Eeltoodust tulenevalt saab nimetatud sätteid rakendada (seal hulgas tagasinõudmise haldusakti õiguspärasuse hindamisel) juhul, kui need ei riku efektiivsus- ja võrdsuspõhimõtet.

---

<sup>108</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 24; EKo nr C-415/03, *komisjon vs Kreeka*, p 44; EKo nr C-232/05, *komisjon vs Prantsusmaa*, p 49; EKo nr C-331/09, *komisjon vs Poola*, p 57-60; Euroopa Komisjoni teatis 2007/C 272/05, p 3; Petzold, lk 441; Rose, lk 383; Grabitz, vnr 93; Mederer, vnr 67; Koenig, lk 702.

<sup>109</sup> Oppermann, lk 203; Köhler, M. Private Enforcement of State Aid Law – Problems of Guaranteeing EU Rights by means of National (Procedural Law). – *European State Aid Law Quarterly* 2/2012, lk 377; Petzold, lk 440.

<sup>110</sup> Nebbia, P. Do the rules on state aids have a life of their own? National procedural autonomy and effectiveness in the Lucchini case. – *European Law Review* 2008/33(3), lk 434; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.2.

<sup>111</sup> Pache, lk 320.

### **2.2.2.1 Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise haldusakti vastavus õigusaktidele Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse korral**

#### **2.2.2.1.1. Kaalutusõiguse olemasolu ja ulatus**

Esiteks tuleb hinnata, kas riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamisel on riigiabi andjal kaalutusruum HMS § 66 ning § 64 lg 2 ja 3 mõttes ehk kas õiguslik alus kehtetuks tunnistamisel on lubav või kohustav.<sup>112</sup> Juhul, kui riigiabi tagasinõudmine põhineb Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsusel, võiks ühest küljest väita, et riigiabi andjal puudub justkui kaalutusruum riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamisel juba Eesti siseriiklikust õigusest tulenevalt. Nimelt sätestab KonkS § 42 lg 3 sellisel juhul üheselt, et riigiabi andja on kohustatud riigiabi tagasi nõudma (koos intressidega). Eeldades, et riigiabi andja ei jäta kehtima kaht vastandliku sisuga haldusakti (riigiabi andev haldusakt ja tagasinõudev haldusakt), on riigiabi tagasinõudmiseks paratamatult vaja ühtlasi seda andev haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada, et saaks toimuda tagasitäitmine HMS § 69 lg 1 mõttes. Vastav tõlgendus muudab Euroopa Komisjoni tagasinõudmise otsuse täitmise kergemaks ehk pole vastuolus efektiivsuspõhimõttega. Kaalutusõiguse nullini redutseerimine on diskretsiooni mõttes maksimaalselt piirav meede ja lihtsamaks tagasinõudmist haldusmenetluslikult teha ei saaks ehk ka võrdsuspõhimõtet ei rikuta.

Siinkohal on tarvilik lisada, et ka õigusvastane Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsus on täitmiseks kohustuslik<sup>113</sup> ning tuleb kehtivuse välistamiseks eraldi vaidlustada.<sup>114</sup> Tagasinõudmise „täielik võimatus“ ei saa samuti tekitada valikut riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamise ja riigiabi tagasinõudva haldusakti andmise osas, kuivõrd täielikule võimatusle tuginemine eeldab riigiabi andjalt siiski riigiabi tagasinõudmiseks meetmete kohaldamist.<sup>115</sup> Järelikult võiks KonkS § 42 lg 3 pidada kohustavaks normiks – kaalutusõigus haldusakti kehtetuks tunnistamisel langeb siis ära, kui tagasinõudmine on kohustuslik.<sup>116</sup> Samas on Riigikohus leidnud, et toetuse tagasinõudmiseks kohustav norm reguleeri *per se*

---

<sup>112</sup> Aedmaa, lk 274, 347.

<sup>113</sup> EKo nr C-99/02, komisjon vs Itaalia, p 16.

<sup>114</sup> Vt Euroopa Komisjoni tagasinõudmiseotsuse vaidlustamise kohta: *infra* 2.5.

<sup>115</sup> EKo nr C-99/02, komisjon vs Itaalia, p 20; Stelkens, vnr 273.

<sup>116</sup> Stelkens, vnr 271; Pache, lk 327; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 23.

haldusakti kehtetuks tunnistamist.<sup>117</sup> Järelikult on loogilisem tõlgendus, mille kohaselt tuleb riigiabi andmise haldusakti kehtetuks tunnistamisel (tagasinõudmise haldusakti andmisel) teostada HMS § 66 lg 1 mõttes kaalutusõigust Euroopa Liidu riigiabiõiguse efektiivsus- ja võrdsuspõhimõtet järgides ning KonkS § 42 lg 3 kuulub rakendamisele alles tagasinõudmise kui sellise protsessi käigus, mida käesolev magistritöö ei käsitle.

Veelgi enam – isegi kui KonkS § 42 lg 3 oleks haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kohustav säte, on Euroopa Kohus oma praktikas jätnud võimaluse „erakorraliste asjaolude“ korral riigiabi saaja usalduse kaitset arvestada ning riigiabi mitte tagasi nõuda.<sup>118</sup> Järelikult on mõeldav, et ka siseriiklikus haldusmenetluses on võimalik erandjuhtudel riigiabi saaja usalduse kaitset arvestada. Teisest küljest võib väita, et kuivõrd Euroopa Liidu õigus ja kohtupraktika lubab siseriikliku õiguse kohaldamist võrdsuspõhimõtte raames, siis iseenesest on riigiabi tagasinõudmisel saajale Euroopa Liidu õigusega võrreldes ebasoodsamate reeglite kohaldamine siseriiklikult võimalik. Järelikult saaks kahelda, kas ka „eriliste asjaolude“ esinemise korral on võimalik KonkS § 42 lg 3 tulenevat eranditeta tagasinõudmise reeglit väärata. Samas tuleb arvestada KonkS § 42 lg 3 seotust Menetlusmääruse artikli 14 lõigetega 1 ja 3 ja seeläbi ka Euroopa Kohtu praktikaga. Seega on ikkagi tõenäoline, et KonkS § 42 lg 3 tuleks tõlgendada nii, et see võimaldab „eriliste asjaolude“ argumenti arvesse võtta.

Juhul, kui lähtuda eeltoodust ja väita, et KonkS § 42 lg 3 koosmõjus Euroopa Kohtu praktika ja Menetlusmääruse artikli 14 lõikega 3 ei redutseeri riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõigust HMS § 66 lg 1 mõttes nullini, tuleb analüüsida haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooni kohaldatavust riigiabiõiguses – sellisel juhul saab riigiabi saaja nõuda, et haldusorgan teostaks oma diskretsiooniõigust haldusakti kehtetuks tunnistamisel õiguspäraselt.<sup>119</sup>

Menetlusmääruse artikli 14 lg 3 ja Euroopa Kohtu eelnimetet praktika on suunatud tagasinõudmise kui tulemuse saavutamisele ning haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumise iseenesest efektiivsus- ega võrdsuspõhimõtet ei riku, kaalumisel tuleb aga Euroopa Liidu huvi arvesse võtta.<sup>120</sup> Tagasinõue on küll Komisjoni otsuse loogiline tagajärg, ent ka Saksa

---

<sup>117</sup> RKHKo nr 3-3-1-74-11, p 13.

<sup>118</sup> Vt erakorraliste asjaolude kohta: *supra* 1.2.3.1.

<sup>119</sup> Aedmaa, lk 347.

<sup>120</sup> Stelkens, vnr 271.

haldusõigusliku kirjanduse kohaselt on kõrvalekalduv otsustuskaalutus üksikjuhtumil siiski teoreetiliselt võimalik ning ka efektiivsus- ja võrdsuspõhimõtte järgi lubatav.<sup>121</sup>

#### **2.2.2.1.2. Riigiabi saaja usalduse kaitse võimalikkus**

HMS § 67 lg 1 sätestab, et isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamist otsustades arvestab haldusorgan peale HMS § 64 lõikes 3 sätestatu ka isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistataks kehtetuks. HMS § 67 lg 4 sätestab asjaolud, mille esinemisel isik usalduse kaitsele tugineda ei saa. Usalduse kaitse üldine eeldus – kehtiva (riigiabi andva) haldusakti olemasolu – on antud juhul täidetud.

HMS loogikast tulenevalt tuleb seega esmalt analüüsida, kas ebaseadusliku riigiabi saaja saab üldse (ka teoreetiliset) riigiabi andva haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise ja seeläbi riigiabi tagasinõudmise vastu HMS § 67 lg 1 mõttes usalduse kaitse põhimõtet rakendada ehk kas riigiabi saaja sai riigiabi andva haldusakti adressaadina usaldada haldusakti kehtima jäämist. Kõik tavalised usalduse kaitse välistamise juhtumid kehtivad riigiabi tagasinõudmisel, kuivõrd need kuuluvad rakendamisele ka samalaadsete siseriiklike meetmete puhul (võrdsuspõhimõtte) ning ei muuda riigiabi tagasinõudmist ebasoodsamaks, vaid vastupidi – lihtsamaks (efektiivsuspõhimõtte). Kui riigiabi andev haldusakt tunnistati kehtetuks või selle peale esitati tühistamiskaebus kaebetähtaja jooksul, ei saanud riigiabi saajal haldusakti püsivuse osas õiguspärast ootust tekkida, välja arvatud, kui kaebetähtaeg hakkas mingil põhjusel haldusakti andmise tähtajast oluliselt hiljem kulgema.<sup>122</sup> Usalduse kaitset ei saa tekkida ka näiteks juhul, kui isik ei ole kasutanud haldusakti alusel üle antud raha eesmärgipäraselt (HMS § 67 lg 4 p 4) või pole täitnud haldusaktiga seotud lisakohustust (HMS § 67 lg 4 p 3) – sellisel juhul on tegu riigiabi väärkasutamise juhtudega, mis küll käesoleva töö uurimisobjektist välistatud on. Riigiabi saajal ei saa usalduse kaitset tekkida ka siis, kui haldusakt on antud isiku esitatud ebaõigete või mittetäielike andmete alusel või pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena (HMS § 67 lg 4 p 6) – näiteks kui isik esitab sõlmitud lepingute kohta teadlikult valeandmeid, et näidata grupierandi määruse kohaldatavust talle makstavale ettevõtlustoetusele ja seeläbi vältida *standstill*-klausli rakendamist riigiabi andja poolt. Samas ei kohaldu usalduse kaitse

---

<sup>121</sup> Stelkens, vnr 272, 274.

<sup>122</sup> RKHKo nr 3-3-1-41-02, p 12-13.

välistus juhul, kui isik esitas vastavaid valeandmeid haldusorgani süül (HMS § 67 lg 5)<sup>123</sup> – näiteks haldusorgan kallutas teda arvama, et nimetatud andmed ei ole asjakohased või haldusorgani poolt ette nähtud blanketid/formularid ei sisaldanud selliste andmete esitamise võimalust ja see poleks olnud keskmisele mõistlikule ettevõtjale objektiivselt arusaadav.

Vaieldav on aga eelkõige HMS § 67 lg 4 p 5 rakendatavus usalduse kaitse välistamise alusena – küsitav on, kas riigiabi saaja oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest oma süü tõttu teadlik. Kui isik on õigusvastasusest mitteteadlik minimaalselt oma hooletuse tõttu, muutub tema usaldus kaitstamatuks. Selleks tuleb kontrollida võlaõigusseaduse (VÕS) § 104 lg 3 mõttes käibes vajaliku hoole järgimist.<sup>124</sup>

Euroopa Kohtu loodud hoolsa ettevõtja ja õiguspärase ootuse doktriinid ja mõisted<sup>125</sup> on autonoomsed ning seetõttu ei saa neid üks-ühele liikmesriikide kontseptsioonidesse üle kanda.<sup>126</sup> Kontrollida tuleb, kas HMS § 67 lg 4 p 5 kohaldamine osutub ühitamatuks abi viivitamatu ja tõhusa tagasinõudmise kohustusega, mille näeb ette Menetlusmääruse artikli 14 lõige 3.<sup>127</sup> Samas on vaja esiteks analüüsida, kas nn hoolsa ettevõtja kriteerium laieneb ka hoolsusele eelnimetet HMS sätte mõttes.

Saksa haldusmenetluse seaduse (Vewaltungsverfahrengesetz – VwVfG) § 48 lg 2 p 3 sätestab sarnase reegli HMS § 67 lg 4 punktile 5, ent seab teadma pidamise kriteeriumiks raske hooletuse. Saksa haldusõigusteoorias on peetud küsitavaks, kas *standstill*-klausli järgimise kontrollimine saab üldse olla ettevõtja kohustus VwVfG (ja seega ka HMS) mõttes.<sup>128</sup> Euroopa Kohus on ka ise leidnud, et teavitamiskohustuse järgimine on liikmesriigi, mitte abi saaja kohustus ehk saaja pole *standstill*-kohustuse adressaat<sup>129</sup> ja leidnud, et abi tagasinõudmine, kuigi kohustuslik, võib olla just seetõttu hea usu põhimõtte vastane.<sup>130</sup> Saksa kohtupraktikas on isegi leitud, et hoopis abi andja kohustus on abi saajat informeerida

---

<sup>123</sup> Aedmaa, lk 367; RKHKo nr 3-3-1-16-13, p 28.

<sup>124</sup> Aedmaa, lk 359, 366.

<sup>125</sup> Vt nn hoolsa ettevõtja kriteeriumi kohta usalduse kaitse kontekstis: *supra* 1.2.3.1.

<sup>126</sup> Giraud, lk 1404; Grabitz, vnr 97; Fink, lk 139.

<sup>127</sup> EKo nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*, p 24.

<sup>128</sup> Pache, lk 324.

<sup>129</sup> EKo nr C-39/94, *SFEI jt*, p 73; EKo nr C-369/09 P, *ISD Polska jt vs komisjon*, p 62; Tilmann, lk 221.

<sup>130</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 41, 43.

*standstill*-klausli järgimata jätmise ning selle tagajärgede kohta.<sup>131</sup> Seega oleks keeruline nn hoolsa ettevõtja kriteeriumi tõlgendada käibes nõutava hoolsusena HMS või VwVfG mõttes. Abi tagasinõudmise võimalikkuse üldtuntusest ega Euroopa Kohtu rangest õiguspärase ootuse piiramisest ei piisa, et riigiabi saajale tekitada siseriikliku haldusorgani kontrollimise kohustust.<sup>132</sup> Euroopa Kohus on siiani tunnustanud ettevõtjate kohustusi haldusorganite tegevuse ülekontrollimisel ainult tolliõiguses ning seda ei peeta teistesse õigusvaldkondadesse ülekantavaks.<sup>133</sup> Riigiabi saajal on õigus heauskselt eeldada, et riigiabi andja on toiminud õiguspäraselt.<sup>134</sup>

Teoreetiliselt on siiski võimalik Euroopa Kohtu hoolsa ettevõtja kriteeriumi siseriiklikusse õigusesse üle kanda ja väita, et riigiabi saajal ongi kontrollikohustus ka VwVfG (ja HMS) mõttes<sup>135</sup> juba seepärast, et enamasti on abi saaja toetuse andmise initsiaatoriks.<sup>136</sup> Kontrollikohustuse rikkumine pole Saksa õiguskirjanduse järgi aga alati tingimata ei hooletus ega ammugi raske hooletus Saksa (ja Eesti) õiguse mõttes, kuna abi saaja usaldus riigiabi andva haldusorgani vastu ei saa alati olla oluline eksimus.<sup>137</sup> HMS-is on süülise mitteteadmise lävend tavaline hooletus. Järelikult tuleb analüüsida, millistel juhtudel võib abi saaja *standstill*-klausli järgimata jätmisest mitte teades käibes nõutavat hoolt järgida.

Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise kohustuse puhul on küsimus selles, kas hoolas riigiabi saaja saab tugineda sellele, et (a) ta ei teadnud, et tegu on riigiabiga; (b) ta ei teadnud, et riigiabi on antud ebaseaduslikult ehk *standstill*-klauslit rikkudes ja/või (c) ta ei teadnud, et riigiabi on ühisturule sobimatu. Euroopa Kohtu hinnangul ei saa eelkõige *standstill*-klausli rikkumisel tugineda õiguspärasele ootusele selles osas, et antav abi on seaduslik<sup>138</sup> - seda mitte ainult nn hoolsa ettevõtja kriteeriumi, vaid just selle tõttu, et abist teavitamise ja positiivse otsuse tegemise fakti kohta on võimalik avalikest allikatest infot saada ning riigiabi

---

<sup>131</sup> BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 16-19.

<sup>132</sup> Pache, lk 324.

<sup>133</sup> Pache, lk 324.

<sup>134</sup> Petzold, lk 443; BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 22-24.

<sup>135</sup> Pache, lk 324; BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 22-24; Tilmann, lk 221.

<sup>136</sup> Tilmann, lk 223.

<sup>137</sup> Pache, lk 324; BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 19, 23, 26.

<sup>138</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03, *Atzeni jt*, p 65.

teavitamiskohustus on majandusringkondades tuntud.<sup>139</sup> Õiguskirjanduses on aga viidatud, et riigiabi saaja ei pruugi olla hooletu näiteks juhtudel, kus ta põhjendatult uskus, et kohaldatav meede ei vasta riigiabi tunnustele ELTL artikli 107 lg 1 mõttes.<sup>140</sup> Riigiabi mõiste sisu kohaldamine nõuab kohati keerulist majanduslikku analüüsi ning selles osas on olulisel määral ebakindlust. Näiteks on Euroopa Kohtu kohtujurist arvanud, et siseriiklikud kohtud võiksid hinnata, kas hoolas ettevõtja oleks konkreetsel juhul mõistnud, et tegemist on riigiabi tunnustele vastava meetmega.<sup>141</sup> Euroopa Kohus ise ei ole kindlat seisukohta võtnud, kas keerulisematel juhtudel võiks riigiabi mitte äratundmine olla „erandlikuks asjaoluks“, mille puhul siseriiklikult õiguspärase ootuse olemasolu jaatada.<sup>142</sup> Küll aga on seda tunnustanud Euroopa Komisjon.<sup>143</sup> Välja on toodud, et tihti arvab ka riigiabi andja heauskselt, et tegu pole riigiabiga, kuna selle mõistet on üha laiendatud ning erandid aina komplekssemaks muutunud.<sup>144</sup> Samuti tuleks eristada valdkondi, milles Komisjon pole välja andnud juhendmaterjali. Juhul, kui tegu on siiski õiguslikult nii-öelda selge situatsiooniga, pole välistatud ka saaja hooletuse tunnustamine.<sup>145</sup> Arvestades, et riigiabi ühisturule sobivuse hindamise pädevus on ainult Euroopa Komisjonil, pole tegu objektiivse faktiküsimusega ning sellele tõenäoliselt usalduse kaitset rajada ei saa.<sup>146</sup>

Euroopa Kohus on oma hoolsa ettevõtja kriteeriumi puhul arvesse võtnud eelkõige professionaalsed suurettevõtjad,<sup>147</sup> jättes arvestamata võimalike väikeste ja keskmise suurusega kogenematute ettevõtjate teadmatuse näiteks riigiabi mõiste sisust. Töö autori hinnangul ei ole võimalik luua ühtset riigiabi saajatelt käibes nõutavat hoolt – isegi objektiviseeritud mõttes sõltub käibes nõutav hool konkreetses kutsealast<sup>148</sup> ning riigiabi

---

<sup>139</sup> Giraud, lk 1408; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.2.

<sup>140</sup> Giraud, lk 1403, 1408.

<sup>141</sup> EKo nr C-39/94, *SFEI jt*, kohtujurist F.G. Jacobsi ettepanek, p 75; Struys, lk 174.

<sup>142</sup> Giraud, lk 1409.

<sup>143</sup> Euroopa Komisjoni otsus 2006/621/EC, p 263-264.

<sup>144</sup> Petzold, lk 443; Giraud, lk 1403.

<sup>145</sup> Sinnaeve, A. Die Rückforderung gemeinschaftswidriger Beihilfen. Berlin: Duncker und Humblot, 1997, lk 163.

<sup>146</sup> Giraud, lk 1411.

<sup>147</sup> EÜKo nr T-298/97, *Alzetta jt vs. komisjon*, p 172; Giraud, lk 1407; Märkusena lisab töö autor, et mitteevõtjale antav rahasumma ei saa tõenäoliselt *per definitio* riigiabi olla.

<sup>148</sup> Kull, I. jt. Võlaõigus I Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 201; Varul, P. jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2006, lk 332.

saajaid ei saa käsitleda ühe tegevusvaldkonnana. Ehkki juriidilisest isikust abi saaja puhul ei saa võtta hooletuse hindamisel arvesse subjektiivse süü kriteeriume, peaks juba ainuüksi ettevõtte suurus viitama erinevale objektiivselt nõutavale hooletule. Eeltoodust tulenevalt on võimalik HMS § 67 lg 4 p 5 kontekstis väita, et vähemalt väikeettevõtjast abi saaja, kellele antava toetuse vastavus riigiabi kriteeriumitele või mittevastavus mõnele näiliselt kohalduvale *standstill*-klausli erandile (näiteks grupierandi määrus) poleks olnud keskmisele juriidilis-majanduslikke eriteadmisi mitteomavale ettevõtjale selge, ei olnud hooletu. Keerukas õiguslikus olukorras ei saa haldusakti adressaadi hooletusest rääkida.<sup>149</sup> Suurte (eriti rahvusvaheliste) ettevõtete puhul on Saksa kohtupraktikas pigem hooletust mõõndud.<sup>150</sup> Samuti polnud hooletu HMS § 67 lg 4 p 5 mõttes ettevõtja, kellele riigiabi andja andis õiguslike kriteeriumite täidetavuse kohta valeinfot.<sup>151</sup> Kui meetme käsitletavus riigabina oli selge (näiteks tegu oli otsese ettevõtlastoetusega, mida ei antud grupierandi raames), tuleb eeldada, et *standstill*-klausli mittejärgimisest pidi igas suuruses ettevõtja teadlik olema. Saksa õiguskirjanduses on leitud, et Euroopa Kohtu praktika pinnal ei saa kujundada ka eraldi usalduse kaitse välistust *standstill*-klausli rikkumise puhul, mis VwVfG § 48 lg 3 loetelu täiendaks.<sup>152</sup> HMS § 67 lg 4 on samuti *numerus clausus* loetelu. Arvestades, et usalduse kaitse iseenesest haldusakti kehtetuks tunnistamist ei välista, ei saa tagasinõudmise efektiivsuspõhimõttest tulenevat eraldiseisevat usalduse kaitse erandit HMS § 67 lg 4 mõttes tekkida.

Järelikult ei saa kindlalt väita, et riigiabi saaja usalduse kaitse Euroopa Kohtu praktika pinnal igal juhul välistatud oleks<sup>153</sup>, ka erandlike asjaolude puudumisel, ehkki on ka vastupidiseid seisukohti.<sup>154</sup> Euroopa Kohtu praktikas ja õiguskirjanduses on märgitud, et Euroopa Liidu õigus iseenesest ei välista seda, et riigiabi saaja usaldus on siseriikliku õiguse mõttes kaitstav, kui ta ei tea ega pole raske hooletuse tõttu mitteteadlik riigiabi ebaseaduslikkusest (*standstill*-klausli rikkumisest).<sup>155</sup> Euroopa Kohtu praktikast tuleneb pigem riigiabi saaja usalduse

---

<sup>149</sup> RKHKo nr 3-3-1-74-11, p 17.

<sup>150</sup> BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p 3b.

<sup>151</sup> Giegrich, lk 378.

<sup>152</sup> Pache, lk 324.

<sup>153</sup> Petzold, lk 443; Giegrich, lk 375.

<sup>154</sup> BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 22.

<sup>155</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 25; Pache, lk 323.

analüüsi vajalikkus üksikjuhtumil ja selle kaalumise avaliku huvi suhtes.<sup>156</sup> Riigiabi tagasinõudmisel võib usalduse kaitse efektiivsus- ja võrdsuspõhimõtte piires haldusakti kehtetuks tunnistamist piirata, sest õiguspärane ootus on ka Euroopa Liidu õiguse alusprintsip.<sup>157</sup> Õiguspärane ootus on välistatud ainult ilmselgete rikkumiste korral.<sup>158</sup> Õiguspärase ootuse tunnistamine kui selline ei tohi lihtsalt riigiabi tagasinõudmist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks teha<sup>159</sup> – küsimus on saaja õiguspärase ootuse kaalumises Euroopa Liidu huvide suhtes<sup>160</sup> ja haldusmenetluse normide Euroopa Liidu õigusele vastavas tõlgendamises. Eesti õiguses ei välista usalduse kaitse *per se* haldusakti kehtetuks tunnistamist – HMS § 67 lg 2 võimaldab huvide kaalumist. Saksa haldusõiguslikus kirjanduses on leitud, et HMS § 67 lg 2 sõnastusele vastav VwVfG § 48 lg 2 on kahtlemata riigiabiõiguses rakendatav.<sup>161</sup> Järelikult usalduse kaitsmine HMS tähenduses ei muuda riigiabi tagasinõudmist võimatuks ega ülemäära raskeks ning seetõttu jääb HMS usalduse kaitse sätete rakendamine efektiivsuspõhimõtte raamesse.<sup>162</sup>

#### **2.2.2.1.3. Riigiabi saaja usalduse kaitse ulatus**

Juhul, kui väita, et riigiabi saajal on põhimõtteliselt võimalus tugineda riigiabi andnud haldusakti kehtetuks tunnistamisel usalduse kaitsele riigiabi säilitamise osas, tuleb edasi analüüsida, kas ja millisel juhul on ka kaitstava usalduse korral riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamine õiguspärane. Usalduse kaitse võimalust eitades tuleb arvestada ainult HMS § 64 lg 3 lahtises loetelus sätestatud aluseid haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumisel.

HMS § 64 lg 3 sätestab alused, millest lähtuda haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumisel. HMS § 67 lg 1 sätestab usalduse kaitse võimaluse jaatamise puhul ka lisakaalutlusi: isiku usaldus, et haldusakt jääb kehtima, avalik huvi kehtetuks tunnistamiseks ja koormatud isiku huvi (antud juhul abisaaja tinglik konkurent) haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Kui haldusakti kehtetuks tunnistamine võib kahjustada kellegi õigusi, asuvad konkureerima

---

<sup>156</sup> Petzold, lk 443.

<sup>157</sup> Petzold, lk 443; Giegrich, lk 378.

<sup>158</sup> Stelkens, vnr 277.

<sup>159</sup> Pache, lk 323; Giegrich, lk 386; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.2.

<sup>160</sup> Stelkens, vnr 279; Pache, lk 323.

<sup>161</sup> Pache, lk 325; Sinnaeve, lk 162; Giegrich, lk 379; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p 3b.

<sup>162</sup> Tilmann, lk 216.

usalduse kaitse ja halduse seaduslikkuse põhimõte.<sup>163</sup> Siiski muutub isiku usaldus kaitstavaks ehk haldusakti kehtetuks tunnistamise vastaseks argumendiks alles siis, kui see on toonud kaasa reaalsed tagajärjed, mis on sätestatud HMS § 67 lõikes 2.<sup>164</sup> HMS § 67 lg 2 sätestab, et haldusakti ei tohi tunnistada kehtetuks isiku kahjuks, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Riigikohus on märkinud, et isik peab olema „/.../ põhjendatud lootuse mõjul käitunud teisiti, kui ta oleks käitunud haldusakti andmiseta. Haldusaktist juhendumine peab olema muutunud isikule kahjulikuks. /.../“<sup>165</sup> Tehtu peab olema otseselt haldusakti usaldamisest tingitud.<sup>166</sup> Riigabi kontekstis saab eelnev tähendada eelkõige kas riigiabi (osalist) ärakulutamist suurema projekti raames või investeeringute tegemist (sh lepingute sõlmimist) eeldusena riigiabi kasutuselevõtuks.

Lisatingimus õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamata jätmiseks on, et isiku usalduse kaitse kaalub üles avaliku huvi<sup>167</sup> ning arvesse tuleb võtta ka kolmanda isiku huvi (antud juhul eelkõige ebaseaduslikku riigiabi saanud ettevõtja konkurendi oma).<sup>168</sup> Avalik huvi ja konkurendi huvi ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmiseks on kattuvad – mõlemad püüdlevad konkurentsimoontuse välistamise poole. Järelikult – kui on tuvastatud, et riigiabi saaja on käitunud HMS § 67 lg 2 nimetatud viisil ja tema usaldus on kaitstav (ei esine HMS § 67 lg 4 asjaolusid), tuleb erinevaid huve kaaluma hakata. Seejuures võib avaliku huvina käsitleda nii kogu Euroopa Liidu avalikkuse huvi (õiguspäraste haldusotsustuste tegemisel) kui ka konkreetsete huvigruppide (ebaseaduslikku riigiabi saanud ettevõtja sektoris) huve.

HMS § 67 lg 2 sõnastus ei välista, et avalik huvi tagasinõudmisel ka heauskse (s.t kaitstava usaldusega) abi saaja huvi üle kaalub ehk ei muuda tagasinõudmist võimatuks. Arvesse tuleb võtta Euroopa Liidu kui terviku huvi konkurentsimoontuse välistamiseks.<sup>169</sup> Siinkohal konkretiseeruvadki efektiivsus- ja võrdsuspõhimõte – HMS § 67 lg 2 kuulub rakendamisele

---

<sup>163</sup> Aedmaa, lk 346.

<sup>164</sup> Aedmaa, lk 361; RKHKo nr 3-3-1-48-06, p 11; Tartu Ringkonnakohtu otsus nr 3-10-3381, p 14.

<sup>165</sup> RKHKo nr 3-3-1-51-01, p 3; Tallinna Ringkonnakohtu otsus nr 3-09-1599, p 39.

<sup>166</sup> Tallinna Ringkonnakohtu otsus nr 3-11-2736, p 10.

<sup>167</sup> Aedmaa, lk 362; Madise, lk 152.

<sup>168</sup> Cremer, vnr 29.

<sup>169</sup> Pache, lk 325; Stelkens, vnr 277; BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 26, 27.

niivõrd, kui see tagasinõudmishuvi igal üksikjuhtumil täies ulatuses arvesse võtab.<sup>170</sup> Saksa õiguskirjanduses on leitud, et õiguspärase ootuse piiramine riigiabiõiguses ei ole Saksa konstitutsioonilisi põhiõigusi rikkuv.<sup>171</sup> Tavajuhul on aktsepteeritav, et HMS § 67 lg 2 järgi toimuva kaalumise tulemusena peetakse eriliste asjaolude puudumisel erahuvi olulisemaks avalikust (fiskaalsest või õiguspärasusele suunatud) huvist, kui soodustatu on oma varalise positsiooni juba realiseerinud.<sup>172</sup> Tagasinõudmiskohustuse puhul on aga efektiivsuspõhimõtte ja Euroopa Kohtu praktika tõttu ja võrdsuspõhimõttele sobivalt vastupidi (ehk abi saajale ebasoodsam) – erahuvi saab vaid erakorralistel asjaoludel olla olulisem tagasinõudmishuvist, arvestades, et avaliku võimu organil pole mitte ainult fiskaalne ja õiguspärase toimimise huvi, vaid ka kohustus riigiabi tagasi nõuda. Euroopa Liidu kui terviku (ning abi saaja konkurentide) huvides on igasuguse konkurentsimoontuse välistamine. Seega pole riigiabi saaja usaldus reeglina piisavalt kaalukas, et haldusakt kehtetuks tunnistamata jätta või kehtetuks tunnistamist õigusvastaseks pidada. Olenemata riigiabi saaja heausksusest näiteks saadud ettevõtlustoetuse investeerimisel, tuleb erakorraliste asjaolude puudumisel pidada tagasinõudmise eesmärki kaalukamaks riigiabi saaja usalduse kaitsest.<sup>173</sup> Vajadust tagada siseturu areng võib kehtetuks tunnistamisel arvestada täiendava argumendina Euroopa Liidu normi vastase haldusotsuse kehtetuks tunnistamise kasuks.<sup>174</sup>

Kaalutusnormiga antud volituste piire riigiabi andja ületada ei tohi.<sup>175</sup> Järelikult saab riigiabi andja Euroopa Komisjoni tagasinõudeotsuse korral riigiabi tagasinõudmisel kaaluda avaliku ja riigiabi saaja huvi vahel vaid selles ulatuses, mis ühtib eriliste asjaolude printsiibiga. Ehk – riigiabi saaja huvid ja usalduse kaitse saavad kaalutusotsustuse tulemusena ületada avalikke huve vaid eriliste asjaolude esinemise korral. Riigiabi andja poolt tuleb hoolimata erakorraliste asjaolude kriteeriumi ebaselgusest siiski tagasinõudmise haldusakti andmisel kaaluda, kas tegemist võib olla erakorralise juhtumiga, kus riigiabi saaja õiguspärane ootus ja huvi on sedavõrd suure kaaluga, et ületab avaliku huvi ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmiseks. Vastava kaalutluse tegemata jätmine oleks kaalutusviga -

---

<sup>170</sup> Pache, lk 323.

<sup>171</sup> Stelkens, vnr 288 – 289.

<sup>172</sup> Pache, lk 325.

<sup>173</sup> Stelkens, vnr 281; Tilmann, lk 214.

<sup>174</sup> Aedmaa, lk 360.

<sup>175</sup> Aedmaa, lk 280.

diskretsiooniõiguse kasutamata jätmine ning võimalike oluliste asjaolude mitteamestamine,<sup>176</sup> mis oleks alus kehtetuks tunnistamise haldusakti tühistamiseks.<sup>177</sup> Samas tuleb kindlasti arvestada kaalutusnormi eesmärki riigiabiõiguse kontekstis – arvestades Euroopa Kohtu seisukohtade vaieldavust eriliste asjaolude osas, ent kindlat veendumust, et ebaseaduslik riigiabi tuleb Komisjoni negatiivse otsuse korral üldreeglina tagasi nõuda, ei saa haldusorgan tüüpjuhtumitel eriliste asjaolude klauslit kaalutusotsuse tegemisel meelevaldselt laiendada. Riigiabi andja ei tohi ainuüksi riigiabi saaja õiguspärasele ootusele tuginedes keelduda riigiabi tagasinõudmise täideviimisest, lisanduma peab erakorraliste asjaolude olemasolu.<sup>178</sup> Erakorraliseks asjaoluks ei saa pidada riigiabi andja poolt valeinfo jagamist või muud andjast sõltuvat,<sup>179</sup> kuigi sellisel juhul on iseenesest abi andja usaldus eeltoodust tulenevalt HMS mõttes tõenäoliselt kaitstav, samuti abi andmise eesmärki (nt töökohtade loomist).<sup>180</sup> Näiteks ei ole mõeldav pidada eriliseks asjaoluks tagasinõudmise kaalumisel ka seda, kui riigiabi saaja ei teadnud, et grupierandi määruse artikli 8 lõikes 2 märgitud töö varasema alustamise keeld hõlmab tööga seotud lepingute sõlmimist – vastav asjaolu hõlmab teadmist õigusnormi sisust ning selle mitteteadmise ei saa olla erakorraline ega kaaluda üles konkurentsimoonutuse kõrvaldamise eesmärgi. Abi saajal tasub eeltoodud põhjustel tugineda erakorraliste asjaolude olemasolule eelkõige siis, kui meetmele riigiabi mõiste kohalduvus või *standstill*-klausli erandi mittesobivus ei oleks keskmisele mõistlikule ettevõtjale objektiivselt ettenähtav.

Järelikult tuleb HMS § 64 lg 3 ja HMS § 67 lg 2 koosmõjus tõlgendada nii, et isegi kui riigiabi andjal on kaalutusõigus riigiabi tagasinõudmisel ja riigiabi saaja usalduse kaitse välistatud pole, saab riigiabi tagasinõudmise haldusakti anda, kuna Euroopa Liidu ühisturu konkurentsimoonutuste vältimise huvi kaalub üles üksikisiku huvi riigiabi säilitamiseks – seda ka juhul, kui riigiabi saaja on saadu ära kulutanud või investeeringuid teinud. Vastupidist tulemust võimaldaks vaid Euroopa Kohtu praktikas viidatud „eriliste asjaolude“ esinemine. Töö autor märgib, et juhul kui riigiabi saaja usalduse kaitset eitada kas HMS § 67 lg 4 p 5 tulenevalt või seetõttu, et ta ei ole HMS § 67 lg 2 kirjeldatud positsioonis, on ainult HMS § 64 lg 3 tuleneva kaalutusotsuse tulemus sama – riigiabi tagasinõudmise huvi ületab Menetlusmääruse artikli 14 lõikest 3 tulenevalt kõik vastandlikud huvid. Seejuures ei saa

---

<sup>176</sup> Aedmaa, lk 281-282.

<sup>177</sup> RKHKo nr 3-3-1-6-07, p 14.

<sup>178</sup> Stelkens, vnr 279.

<sup>179</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 41; BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 23.

<sup>180</sup> BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.3.

usalduse kaitse puudumisel rääkida ka „erakorraliste asjaolude“ esinemisest, mis oma olemuselt seonduvadki õiguspärase ootusega.

#### **2.2.2.1.4. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti materiaalse õigusvastasuse juhtumid**

Eeltoodust tulenevalt saab riigiabi tagasinõudmise haldusakt Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul olla õigusvastane siis, kui see on antud erakorralisi asjaolusid arvestamata olukorras, kus riigiabi saaja usaldus oli kaitstav – muu hulgas ei teadnud abi saaja ülaltoodud eeldustel mittesüüliselt *standstill*-klausli rikkumisest ning oli saanud riigiabi ära kulutanud või teinud investeringuid riigiabi kasutuselevõtuks. Iseenesest on võimalik, et Komisjoni tagasinõudeotsust rakendav riigiabi tagasinõudmise haldusakt on materiaalselt õigusvastane ka muudel alustel kui kehtetuks tunnistamise kaalumise õigusvastasus või õiguse üldprintsipiidele mittevastavus (käsitatud allpool). Eelkõige saab kõne alla tulla, et riigiabi saaja saab vaidlustada riigiabi andja poolt määratletud tagasinõutava abi hulka.<sup>181</sup> Nimelt määrab Komisjoni otsusega määratud piirides tagasinõutava summa riigiabi andja. Kaebuse rahuldamise korral ei rikutaks ka efektiivsuspõhimõtet, sest andja oleks Komisjoni otsust valesti tõlgendanud.<sup>182</sup>

#### **2.2.2.2. Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise haldusakti vastavus õigusaktidele Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse puudumise korral**

##### **2.2.2.2.1. Kaalutusõiguse olemasolu ja ulatus**

Juhul, kui Euroopa Komisjon ei ole teinud otsust ebaseadusliku riigiabi sobimatuse kohta ühisturule, ei ole riigiabi andjal Euroopa Liidu õigusest tulenevat kohustust riigiabi tagasi nõuda. Menetlusmääruse artikli 14 lg 1 nagu ka KonkS § 42 lg 3 seob tagasinõudmiskohustuse Euroopa Komisjoni negatiivse otsusega. Tagasinõudmiskohustus võib aga tuleneda siseriiklikust eriseadusest – nagu näiteks eelviidatud STS 2007-2013 § 26 lg 1 – või selgesõnaline norm ka otseselt puududa.

Eriseadus, mis otsesõnu nõuab ebaseadusliku riigiabi (näiteks grupierandi määrusele mittevastava ja Komisjonile teavitamata jäetud) ettevõtlustoetuse tagastamist ega eelda eelnevalt Komisjoni otsust, ei võimalda haldusorganile kaalutusõigust riigiabi

---

<sup>181</sup> EKo nr C-403/10 P, *Mediaset vs komisjon*, p 128, 141; EÜKo nr T-177/07, *Mediaset vs komisjon*, p 184; O'Higgins, lk 608.

<sup>182</sup> Komisjoni otsuse enda sisu (sh meetme riigiabina määratlemine jne) vaidlustamise kohta vt: *infra* 2.5.

tagasinõudmiseks, kui riigiabi andev haldusakt on juba kehtetuks tunnistatud. Küll aga on võimalik nentida kaalutlusõiguse kui sellise olemasolu kehtetuks tunnistamisel HMS § 66 lg 1 mõttes.<sup>183</sup> Samas on sellisel juhul riigiabi andja kaalutlusruum nullini redutseerunud – Euroopa Komisjoni otsuse puudumisel ei saa rääkida ka „erakorraliste asjaolude“ doktriini kohaldamise võimalikkusest. Järelikult on vastav imperatiivse sõnastusega erisäte tõenäoliselt ühtlasi ka riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kohustav.

Olukorras, kus vastavas eriseaduses on riigiabi andjale sätte sõnastuse või eesmärgi kohaselt jäetud kaalutlusruum riigiabi tagasinõudmiseks, tuleb eriseaduses reguleerimata osas jällegi juhendada HMS sätetest. Õiguslik alus riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamiseks (riigiabi tagasinõudmise haldusakti andmiseks) on ka sel juhul HMS § 66 lg 1, mis pole kehtetuks tunnistamiseks kohustav. HMS sätetest tuleb lähtuda samuti siis, kui eriseadus puudub. Ebaseaduslikku riigiabi andev haldusakt on formaalselt ikkagi õigusvastane (*standstill*-klausli rikkumise tõttu), ent materiaalne õigusvastatus on antud juhul tuvastamata – ühisturule sobivuse väljaselgitamise pädevus on ainult Euroopa Komisjonil. Töö autor kordab sissejuhatuses toodud sedastust, et käesolevalt jääb uurimise objektist välja situatsioon, kus Euroopa Komisjon on antava riigiabi kohta juba negatiivse ehk abi ühisturule sobimatust nentiva otsuse teinud, ent seda ignoreeriti.<sup>184</sup>

Euroopa Kohus on leidnud, et *standstill*-klausli mõte on tagada, et ühisturuga kokkusobimatut abi ei rakendataks.<sup>185</sup> Tagasinõudmine on Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse loogiline tagajärg ja tagasinõudmisotsus seondub ühisturule sobimatu riigiabiga, mille kindlaks tegemine toimub Menetlusmääruses ette nähtud protseduuriga.<sup>186</sup> Tagasinõudmise efektiivsusõhimoote seondub samuti konkurentsimoonutuse kiire kõrvaldamise eesmärgiga.<sup>187</sup> Saksa haldusõiguskirjanduses lähtutakse ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel just Euroopa

---

<sup>183</sup> Vt: *supra* 2.2.2.1.1 ja RKHKo nr 3-3-1-74-11, p 13.

<sup>184</sup> Varasema negatiivse otsuse korral oleks vähemalt individuaalse abi saajal, keda Komisjoni menetlusse informatsiooni saamiseks kaasati, praktikas nangunii võimatu tugineda usalduse kaitsele ehk väita, et ta ei teadnud, et meede on riigiabi või puudub riigiabist teavitamise kohustus – vt: *infra* 2.2.2.2.2 ja *supra* 2.2.2.1.2.

<sup>185</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 47; EKo nr C-1/09, *CELF 2*, p 29; Vajda, lk 631.

<sup>186</sup> EKo nr C-507/08, *komisjon vs Slovakkia*, p 43; Stelkens, vnr 272; Angeli, lk 535; Vajda, lk 633; Koenig, lk 702.

<sup>187</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 22-24; EKo nr C-232/05, *komisjon vs Prantsusmaa*, p 42; EKo nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*, p 21; EKo nr C-331/09, *komisjon vs Poola*, p 54-55; Petzold, lk 441; Mestmäcker, E. J., Schweitzer, H. *Europäisches Wettbewerbsrecht*. 2. Auflage. München: Verlag C.H.Beck, 2004, § 45, vnr 58.

Komisjoni otsusest kui alusest riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamiseks ja riigiabi tagasi nõudmiseks.<sup>188</sup> Varasemalt väideti õigusdogmaatikas ja kohtupraktikas kohati siiski, et liikmesriigil on tagasinõudmiskohustus juba *standstill*-klausli rikkumise rängast iseloomust tulenevalt.<sup>189</sup> Vastavat seisukohta autori arvates siiski tunnustada ei saa – vastasel juhul keelataks automaatselt ka riigiabi, mis võib ühisturule tegelikult sobiv olla.<sup>190</sup> Ja ka vastupidi – Komisjonil on tagasinõudmiskohustuse rakendamise õigus ainult riigiabi materiaalse õigusvastasuse ehk ühisturule sobimatuse kindlakstegemise järel.<sup>191</sup> ETL artikkel 107 keelab ühisturule sobimatu riigiabi andmise.<sup>192</sup> Seega on valitsev arvamus, et liikmesriigil Euroopa Liidu õigusest tulenev tagasinõudmiskohustus vaid Euroopa Komisjoni vastava otsuse järel, kuivõrd abi sobivuse kindlakstegemine on Komisjoni ainupädevuses.<sup>193</sup> Menetlusmääruse artikli 14 lg 1 ja 3 ei tekita tagasinõudmiskohustust Komisjoni otsuseta, kohustus saaks tulla siseriiklikust õigusest.<sup>194</sup> Eelnev ei tähenda loomulikult, et riigi hilisem karistamine ETL artiklis 258 ette nähtud menetluse raames *standstill*-klausli järgimata jätmise eest välistatud oleks. Juhul, kui riigiabi andjaks on mõni keskvoimust otseselt sõltumatu haldusorgan (näiteks kohalik omavalitsus), tuleb riigil seega rikkumiste korral siseriiklikke järelevalvemeetmeid tõhustada. Tagasinõudmist ei saa eelviidatud Euroopa Kohtu praktikat silmas pidades riigi ega abi saaja karistusena (ega selle aseainena) kohaldada, tegemist on konkurentsimooneutuse kõrvaldamise vahendiga.<sup>195</sup>

Töö autori hinnangul saab seega Komisjoni otsuseta tagasinõudmiskohustus riigil siiski tekkida vaid asjaomase erinormi mõjul, mitte riigiabi üldklauslitest lähtuvalt. Haldusmenetluse üldteooria järgi tuleb normi ebaselguse korral mitmest võimalikust tõlgendamisvariandist alati eelistada seda, mis on enam kooskõlas põhiseadusega.<sup>196</sup> Käesoleva töö autori hinnangul tuleb seega lähtuda eeldusest, et Komisjoni negatiivse otsuseta puudub Menetlusmääruse artikli 14 sarnane alus tagasinõudmiseks, järelikult ei ole

---

<sup>188</sup> Stelkens, vnr 262a; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.2.

<sup>189</sup> Stelkens, vnr 264; Pache, lk 327; Nebbia, lk 436; Grabitz, vnr 95.

<sup>190</sup> Pache, lk 321, 326; Frenz, vnr 1428-1429; EKo nr C-5/89, *komisjon vs Saksamaa*, kohtujurist M. Darmoni ettepanek, p 23.

<sup>191</sup> Cremer, vnr 26.

<sup>192</sup> Stelkens, vnr 262 a.

<sup>193</sup> EKo nr C-295/97, *Piaggio*, p 31; Nebbia, lk 433; Struys, lk 189; Pache, lk 321; Rose, lk 393.

<sup>194</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 41.

<sup>195</sup> Tilmann, lk 215.

<sup>196</sup> Aedmaa, lk 279.

riigiabi tagasinõudmine kohustuslik – selline lähenemine riivab abi saajat vähem, võimaldades tema huvide kaalumist ning samas ei pruugi kahjustada ka konkurentsi ega konkurente sellisel määral, mis õigustaks kohest tagasinõudmist. Riigiabi andjal on seega Komisjoni otsuse ja erisätte puudumisel olemas kaalutusõigus riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamiseks ehk tagasinõudmise haldusakti andmiseks.

#### **2.2.2.2.2. Riigiabi saaja usalduse kaitse võimalikkus**

Esiteks tuleb jällegi analüüsida, kas riigiabi saajal on võimalus tugineda usalduse kaitsele riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamise vastu. HMS § 67 lg 4 p 1-4 ja 6 kohaldamisel ei ole loogilist põhjust erisust teha tulenevalt Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolust või puudumisest – haldusakti vaidlustamise tähtaeg, lisakohustuste täitmata jätmine jm kriteeriumid on objektiivsed ega sõltu haldusakti materiaalsest õigusvastasusest. Sama käib aga ka HMS § 67 lg 4 p 5 kohta – Komisjoni hilisem tagasinõudmisotsus ei mõjuta seda, kas abi saaja teadis või pidi teadma *standstill*-klausli rikkumisest ja tema hoolsuskohustust samas kontekstis. Euroopa Kohus on samuti nn hoolsa ettevõtja kriteeriumi sidunud abi ebaseaduslikkuse faktiga – hoolas ettevõtja peab olema üldiselt võimeline veenduma, et nõutud menetlust on abi andmise eel järgitud.<sup>197</sup> Järelikult, kuivõrd abi on objektiivselt ebaseaduslik, ei ole Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsus vastavast seisukohast juhendumisel oluline. Seega kohalduvad kõik alapeatükis 2.2.2.1.2 toodud põhimõtted usalduse kaitse võimalikkuse ja välistuste osas.

#### **2.2.2.2.3. Riigiabi saaja usalduse kaitse ulatus**

Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuseta on riigiabi andjal riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusruum oluliselt suurem – kuivõrd puudub Euroopa Liidu õigusest tulenev tagasinõudmiskohustus, ei pea riigiabi andja tingimata jõudma kaalutusotsuse tulemusena järeldusele, et erilisi asjaolusid välja arvates kaalub konkurentsimoontonutuse kõrvaldamise huvi riigiabi saaja huvi üles. Sellel on ka loogiline põhjendus – nii kaua, kui abi mittevastavus ühisturule pole tuvastatud, ei saa tingimata

---

<sup>197</sup> EKo nr C-94/87, *komisjon vs Saksamaa*, p 25; EKo nr C-5/89, *komisjon vs Saksamaa*, p 14; EÜKo nr T-55/99, *CETM vs komisjon*, p 121; EKo nr C-183/02, *Demesa*, p 44; EKo liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03, *Atzeni jt*, p 64; EKo nr C-148/04, *Unicredito Italiano*, p 104; EKo nr C-408/04 P, *komisjon vs Salzgitter*, p 104; EÜKo liidetud kohtuasjades nr T-273/06 ja T-297/06, *ISD Polska jt vs komisjon*, p 135; EÜKo nr T-177/07, *Mediaset vs komisjon*, p 173; EÜKo nr T-62/08, *ThyssenKrupp*, p 269; EÜKo nr T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna*, p 274; EKo nr C-403/10 P, *Mediaset vs komisjon*, p 29-30.

rääkida ka ebaausast konkurentsieelisest, mille kõrvaldamist efektiivsuspõhimõttega toetada. Euroopa Liidu õigust rikkuvate haldusotsustuste tühistamisel on soodustatud isikute usalduse kaitse põhimõtte iseenesest rakendatav. Juhul, kui riigiabi saaja on näiteks ettevõtlustoetusena saanud riigiabi juba sihtotstarbeliselt kulutanud või teinud eelinvesteeringuid, tehakse HMS § 67 lg 2 kohaselt kaalutlusotsus. Üksikjuhtumil tuleb seega kaaluda soodustatu heauskset usaldust haldusaktiga saadu püsivusse ja Euroopa Liidu huvi Euroopa Liidu õiguse rakendamise ja soovitud tulemuste saavutamise osas.<sup>198</sup> Muu hulgas tuleb arvestada kolmandate isikute (antud juhul eelkõige abi saaja konkurentide) huve.<sup>199</sup> Huvide vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks võib tekkida vajadus arvestada iga üksikjuhtumi eripära ja teha sellest tulenevalt erinevaid otsuseid.<sup>200</sup>

Avaliku huvi kontekstis tuleb märkida, et siseturu arengu tagamine kui tavaline argument Euroopa Liidu õiguse vastase haldusotsuse kehtetuks tunnistamise kasuks pole ilma Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuseta tingimata kohane – konkurentsimoontonutusest ei saa abi ühisturule sobimatuse kindlakstegemiseta rääkida. Mis puudutab abi saaja konkurentide huve, siis Euroopa Komisjonil on Menetlusmääruse artikli 11 lõikest 2 tulenev võimalus kohustada riiki abi ajutiselt enne Komisjoni negatiivset otsust tagasi nõudma, sama nõudmise võimalus peab Euroopa Kohtu praktika kohaselt olema tagatud ka abi saaja konkurentidele liikmesriikide kohtute kaudu.<sup>201</sup> Kusjuures, siseriiklik kohus peab konkurentide kaebuse korral riigiabi andjale uue riigiabi esinemise kahtluse ja erakorraliste asjaolude puudumisel Komisjoni hinnangut ootamata abi ajutise tagasinõudmise kohustuse panema (näiteks soovitatakse riigiabi deponeerimist),<sup>202</sup> vajadusel eelotsust või (mittesiduvat) Komisjoni arvamust küsides.<sup>203</sup> Leitud ongi, et Komisjoni otsuseta on konkurentsimoontonutuse kõrvaldamine võimalik konkurentide õiguskaitsevahendite kaudu.<sup>204</sup> Kaalutlusotsuse

---

<sup>198</sup> Stelkens, vnr 275.

<sup>199</sup> Stelkens, vnr 276.

<sup>200</sup> Aedmaa, lk 279.

<sup>201</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 39; Struys, lk 178; Giannakopoulos, T.K. *Safeguarding Companies' Rights in Competition and Anti-dumping/Anti-subsidies Proceedings*. Second Edition. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2011, lk 507-508; Rose, lk 428; vt ka Tallinna Halduskohtu määrus kohtuasjas nr 3-11-241, p 16.

<sup>202</sup> EKo nr C-1/09, *CELF 2*, p 37; EKo nr C-284/12, *Deutsche Lufthansa*, p 29-31; Hernandez, A.G. The principle of non-contractual state liability for breaches of EC law and its application to state aids. – *European Competition Law Review* 1996/17(6), lk 358; Vajda, lk 632; Struys, lk 179.

<sup>203</sup> EKo nr C-234/89, *Delimitis*, p 53.

<sup>204</sup> Mestmäcker, vnr 63; Euroopa Komisjoni teatis 2009/C 85/01, p 38 jj.

tegemisel mängivad suurt rolli tagajärjed, mida üks või teine lahendus tooks kaasa puudutatud isikute õigustele ja avalikele huvidele. Erinevate huvide vahel tuleb leida mõistlik tasakaal.<sup>205</sup> Arvestades, et konkurentide õiguste kaitse on eelnimetatud põhjustel tagatud, ei pea käesoleva töö autor kohaseks riigiabi andja võimalikku argumenti, justkui riigiabi tuleb ilma Euroopa Komisjoni otsuseta juba potentsiaalse konkurentsimoonutuse tõrjumiseks tingimata ja kaalutlemata kiirelt tagasi nõuda. Vastavad meetmed on Euroopa Liidu õiguses ja konkurentide õiguskaitsevahenditena olemas ning haldusorgani poolt sellel alusel diskretsiooni kasutamata jätmise oleks tõsine kaalutusviga. Riigiabi tagasinõudmise põhieesmärk ongi ju kaitsta puudutatud isikuid, keda ebaseadusliku abi andmisest tulenev konkurentsimoonutus riivab.<sup>206</sup> Meelevaldseks saaks pidada ka riigiabi andja kaalutlust seaduslikkuse printsiibist nähtuvalt – riigiabi tagasinõudmine ei kõrvalda eelnevat *standstill*-klausli rikkumist.

Riigiabi kiire (st Komisjoni otsust ootamata) tagasinõudmine võib siiski vajalikuks osutuda riigiabi saaja ettenähtava maksejõuetuks muutumise korral või varade (fiktiivse) üleandmise korral – samas tuleb ka sel juhul kaaluda võimalust teavitada Komisjoni tekkinud olukorrast ja ohu ilmnemisel võib Komisjon rakendada ajutise tagasinõudmise kohustust. Teisest küljest tuleb arvestada, et Komisjoni esialgne hindamine võtab aega ning seetõttu võib riigiabi andmise aluseks olnud haldusakti tagasiulatuv kehtetus tunnistamine ilma Komisjoni-poolse sammuta osutuda vajalikuks eriti kiireloomulistel juhtumitel. Näiteks võib riigiabi esialgne saaja olla muudetud maksejõuetuks, samas kui abina saadud vara käsutavat ja seega konkurentsieelist omavat isikut on ettevõtte üleandmise järel keeruline kindlaks teha.<sup>207</sup>

Juhul, kui abi andmisel ei arvestatud selle võimalikku vastavust *de minimis* või grupierandi tingimustele, ent need objektiivselt juba antud riigiabile kohaldatavad on, on võimalik erandite tingimusi järgides (näiteks grupierandiga antud riigiabist Euroopa Komisjoni informatiivsel eesmärgil teavitades) riigiabi tagasi nõudmata jätta. Põhjendusi erandite rakendamata jätmiseks on praktikas keeruline ette näha, kuivõrd vastavad meetmed on nii-öelda automaatselt ühisturule sobivad ja nende tagasinõudmiseks puudub abi saaja usalduse kaitset ületav avalik huvi.

---

<sup>205</sup> Aedmaa, lk 282.

<sup>206</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 38.

<sup>207</sup> BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 30; O’Higgins, lk 609.

Juhul, kui riigiabi saaja usalduse kaitse ei ole tunnustatav mõne HMS § 67 lg 4 loetelus sisalduva asjaolu tõttu või abi saaja ei ole HMS § 67 lg 2 kirjeldatud usalduse kaitset võimaldavas situatsioonis, tuleb riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistamist ehk tagasinõudmise haldusakti andmist kaaluda ainult HMS § 64 lg 3 kohaselt.<sup>208</sup> Töö autori hinnangul kaalub potentsiaalse (kuigi kindlakstegemata) konkurentsimoonutuse kõrvaldamise eesmärk üldjuhul üles ebaseadusliku riigiabi säilimise abi saaja varas. Abi saaja suhtes on usalduse kaitse situatsiooni puudumisel praktikas keeruline ühtki teist legitiimset põhjendust ebaseadusliku riigiabi mitte tagasinõudmiseks leida – näiteks riigiabi saamisest möödunud aeg ei põhjenda *per se* vajadust riigiabi säilitada. Arvestada tuleb ka sellega, et riigiabi andmine ja kasutamine seotakse nagunii tavapäraselt range ajakavaga.

#### **2.2.2.2.4. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti materiaalse õigusvastasuse juhtumid**

Eeltoodust tulenevalt on Komisjoni tagasinõudmisotsuse ja siseriikliku erisätte puudumisel riigiabi tagasinõudmise haldusakt õigusvastane eelkõige juhul, kui abi saaja usaldus on kaitstav, ta on riigiabi ära kulutanud või selle kasutamiseks investeeringuid teinud ning kiireloomuline vajadus riigiabi tagasinõudmiseks puudub. Juba riigiabi saaja usalduse kaitse arvestamata jätmine on tagasinõudmise haldusakti tühistamise aluseks.<sup>209</sup> Juhul, kui antava riigiabi suhtes on (tagantjärele) objektiivselt kohaldatavad *standstill*-klausli erandid (näiteks *de minimis* erand), on ka sellisel juhul riigiabi tagasinõudmine õigusvastane.

Tagasinõudmise haldusakt võib Komisjoni otsuse puudumisel olla õigusvastane ka seetõttu, et riik on meetme ekslikult tõlgendanud riigiabina ELTL artikli 107 lg 1 mõttes. Samuti on võimalik valehinnang, et meede on uus abi, millest tuleb teavitada, mitte mõne heakskiidetud abikava raamesse mahtuv. Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul määratleb eelnimetatud asjaolud Komisjon. Lisaks võib riik valesi määrata tagasinõutava summa. Kõik vastavad asjaolud kuuluvad siseriikliku kohtu kontrollimise alla, vajadusel on võimalik küsida Euroopa Kohtu eelotsust.<sup>210</sup>

Euroopa Komisjoni hilisema positiivse otsuse korral tuleks tagasi nõuda siiski vähemalt riigiabi andmise ja Komisjoni positiivse otsuse vahelise perioodi kasu raha kasutamisest ehk

---

<sup>208</sup> Aedmaa, lk 361.

<sup>209</sup> RKHKo nr 3-3-1-6-07, p 14.

<sup>210</sup> EKo nr C-39/94, *SFEI jt*, p 49; EKo nr C-199/06, *CELF*, p 38. Mestmäcker, vnr 57; Angeli, lk 538; Nebbia, lk 430.

intress. Intress vastab määrale, mida riigiabi saaja oleks pidanud maksuma laenuandjale vastava perioodi raha kasutamise eest – oleks ebaõiglane, kui riigiabi saaja saaks konkurentsieelise *standstill*-klausli rikkumisest tuleneva kohese rahavoo tõttu.<sup>211</sup> Järelikult peaks riigiabi andja lähtuma sellest, et hilisema positiivse Euroopa Komisjoni otsuse korral on kohustuslik vaid „tasuta“ raha kasutamisest saadud vara juurdekasvu tagasinõudmine.<sup>212</sup> Vastavas kohustuslikus osas kuuluvad rakendamisele eelnevas alapeatükis toodud kriteeriumid riigiabi tagasinõudmiseks.

### 2.2.3 Vastavus õiguse üldprintsipiidele

Euroopa Kohus on leidnud, et üldprintsipiibina riigiabi tagasinõudmine Komisjoni otsuse järel ebaproportsionaalne ei ole.<sup>213</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisel tuleb seega jällegi eristada kahte olukorda: Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolu ja selle puudumist.

Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul tuleb rakendamisele efektiivsuspõhimõte. Selge on, et tagasinõudmise haldusakti ebaproportsionaalsust nentides muutub tagasinõudmine sisuliselt võimatuks – ebaproportsionaalsusel puudub erinevalt usalduse kaitsest nii-öelda kaalumisklausel. Järelikult tuleb proportsionaalsuse põhimõtte alatingimusi kohaldada eeltoodust nähtuvalt selliselt, et tagasinõudmise haldusakt saaks teoreetiliselt olla ebaproportsionaalne üksnes nn erakorraliste asjaolude esinemisel.<sup>214</sup> Tagasinõudmisotsuse olemasolu korral on tagasinõudmise eesmärgiks Komisjoni poolt fikseeritud konkurentsimoanutuse kõrvaldamine. Eesmärk on seega juba ühisturu toimimise tagamise aspektist legitiimne. Tagasinõudmine aitab sellele eesmärgile ainsana kaasa ning riigiabi koos intressiga tagasinõudmine on Pareto-efektiivsuse printsipi mõttes ainuke vahend, kuidas riigiabi saaja konkurentsieelis kaotada – iga väiksema summa puhul jääks riigiabi saaja vara suuremaks kui objektiivselt konkurentsimoanutuse tekkimiseta võimalik oleks. Eeltoodu on objektiivne ega sõltu loogiliselt riigiabi saaja õiguspärasest ootusest. Mõõdukuse kriteeriumi kohaselt tuleb võrrelda riigiabi saaja ja avalikkuse kahju ja kasu riigiabi tagasinõudmisest ning riigiabi saajale tekkiv kahju ei tohiks seega olla tunduvalt suurem positiivsest tulemist.<sup>215</sup> Riigiabi saajale võib tekkida suurem kahju kui avalikkus konkurentsimoanutuse

---

<sup>211</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 55; EKo nr C-384/07, *Wienstrom*, p 28-29.

<sup>212</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 55.

<sup>213</sup> EKo nr C-142/87, *Belgia vs komisjon*, p 66.

<sup>214</sup> Vt erakorraliste asjaolude kohta: *supra* 1.2.3.1 ja 2.2.2.1.3.

<sup>215</sup> Madise, lk 158-161.

kõrvaldamisest võidab – näiteks kui tegu on väikest turuosa omava ettevõttega, mis abi tagastamise tulemusena maksejõuetuks muutub. Efektiivsuspõhimõte (Menetlusmääruse artikli 14 lg 3) aga nõuab riigiabi tagasinõudmise elluviimist, erandiks on vaid praktikas kohaldamata doktriin erakorralistest asjaoludest. Järelikult tuleb proportsionaalsuse kriteeriumit tagasinõudmise haldusakti suhtes Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul kohaldada järgnevalt: juhul, kui abi saaja kahju ei ületa avalikkuse ja konkurentide saadavat tinglikku kasu, on tagasinõudmine mõõdukas ja ühtlasi ka proportsionaalne meede. Vastupidises olukorras tuleb aga proportsionaalsuse kriteerium efektiivsuspõhimõttele eelist andes rakendamata jätta,<sup>216</sup> välja arvatud, kui esinevad riigiabi andja usalduse kaitsega seotud erakorralised asjaolud.

Komisjoni tagasinõudmisotsuse puudumisel tuleb omakorda märkida, et juhul, kui siseriiklik norm kohustab riigiabi ka Komisjoni otsuseta tagasi nõudma, ei ole proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine haldusakti sisulise õiguspärasuse juures mõeldav. Proportsionaalsus kui selline tuleks kõne alla vastava sätte põhiseaduspärasuse hindamisel, mis väljub aga käesoleva töö raamidest. Kohustava siseriikliku normi puudumisel on proportsionaalsuse printsiibi kohaldamisala aga märksa laiem. Esiteks tekib juba küsimus, millist eesmärki sellisel juhul tagasinõudmine täidaks – kui Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul saab rääkida konkurentsimoонutuse kõrvaldamisest, siis vastava otsuse puudumisel ei saa eelnevates alapeatükkides toodud põhjustel riigiabi andja konkurentsimoонutuse olemasolule tugineda. Eesmärkidena tulevad sellisel juhul kõne alla konkurentide õiguste kaitse ja õiguspärase haldustegevuse tagamine. Mis puudutab konkurentide õiguste kaitset, siis eelneva alapeatüki järeldest tulenevalt poleks kohene tagasinõudmine üldjuhul ei vajalik ega mõõdukas – konkurentide õiguskaitsevahendite ja/või Menetlusmääruse artikli 11 tulemusena oleks võimalik riigiabi ajutine tagasinõudmine Komisjoni lõppotsuseni. Ajutine tagasinõudmine oleks abi saajale vähem koormav meede, mis tagaks ühtlasi konkurentide õiguste kaitse – potentsiaalne konkurentsimoонutus oleks kõrvaldatud, ent riigiabi uuesti tagasisaamine oleks garanteeritud ka riigiabi andja vastu kaebemenetlust alustamata. Ajutise tagasinõudmise korral toimuks nimelt vaid riigiabi deponeerimine, kohese puhul tuleks riigiabi saajal hiljem nõuda tagasinõudmise haldusakti tühistamist ja tagasitaitmist HMS § 69 lg 2 mõttes. Abi kohene tagasinõudmine oleks konkurentide ja avalikkuse huvide tõttu vajalik

---

<sup>216</sup> EKo nr C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato*, p 17; Schütze, R. An introduction to European law. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, lk 141-142.

ja mõõdukas seega vaid kiireloomulise vajaduse korral ning ka siis tuleb kaaluda abi saajale tekitatava kahju mõõdukust.<sup>217</sup> Mis puutub õiguspärase haldustegevuse tagamisse, siis hilisem riigiabi tagasinõudmine ei kõrvalda *standstill*-klausli rikkumist kui sellist ning järelikult pole tegu asjakohase eesmärgiga. Seega on riigiabi kohene tagasinõudmine siseriikliku kohustava sätte puudumisel ja Komisjoni tagasinõudmisotsuseta eelduslikult ebaproportsionaalne meede ning vaid kiireloomuline vajadus õigustab eelnevat Komisjoni menetlust läbimata jätma.

Töö autori hinnangul saaks küsimus võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisest tekkida eelkõige kontekstis, kus ühe abi saaja suhtes antakse tagasinõudmise haldusakt, teise suhtes aga mitte. Isik ei saa aga nõuda õigusvastase halduspraktika enesele laiendamist.<sup>218</sup> Ainult juhul, kui Komisjoni otsuse olemasolul võetakse erakorralisi asjaolusid ühe abi saaja usalduse kaitsemisel (õigustatult) arvesse, teise puhul aga mitte, saab isik nõuda enda sama soodsat kohtlemist. Erakorraliste asjaolude puudumisel oleks aga riigiabi tagasinõudmata jätmise õigusvastane ning teine abi saaja ei saa nõuda enda suhtes samalaadse õigusvastase praktika kohaldamist. Komisjoni tagasinõudmisotsuse puudumisel tuleb võrdse kohtlemise printsiip rakendamisele eeltoodust tulenevalt aga eelkõige kui ühe abisaaja puhul võeti arvesse kohese tagasinõudmise vajaduse puudumist, teise suhtes aga rakendati tagasinõudmist selles hoolimata. Praktikas ei oma võrdse kohtlemise põhimõtte sel juhul siiski kuigi suurt tähtsust, kuivõrd valedest kaalutlustest lähtuv tagasinõudmine on *per se* õigusvastane.

Mis puudutab õiguskindlust kui õigusriigi üht põhimõtet tagasinõudmise haldusakti õiguspärasuse hindamisel, siis halduse tegevus peab kodanikele olema võimalikult ettenähtav ning teisalt ei tohi haldusakti andmine kahjustada isikute õiguspärast ootust.<sup>219</sup> Riigiabi tagasinõudmisel tuleb praktikas arvestada eelkõige õiguspärase ootusega, mida on käesolevas töös juba käsitletud.

### **2.3. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti formaalne õigusvastatus**

Euroopa Kohus on leidnud, et ka riigiabi tagasinõudmise haldusakti formaalse õigusvastasuse korral on selle tühistamine põhimõtteliselt võimalik ega riku *per se* riigiabi tagasinõudmise efektiivsus- ja võrdsuspõhimõtet<sup>220</sup> – riigiabi andja peab sellisel juhul haldusakti

---

<sup>217</sup> Vt riigiabi kiireloomulise tagasinõudmise vajaduse kohta Komisjoni otsuse puudumisel: *supra* 2.2.2.3.

<sup>218</sup> Madise, lk 169; RKHKo nr 3-3-1-59-06, p 12.

<sup>219</sup> Aedmaa, lk 390.

<sup>220</sup> EKo nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*, p 33; Petzold, lk 441.

vormivigadeta uuesti välja andma. Formaalse ja materiaalse õigusvastasuse vaheliseks oluliseks erisuseks on just see, et eelduslikult on menetluslike rikkumuste korral uue samalaadse haldusakti andmine võimalik. Järelikult võimaldaks vead nii menetlus- kui vorminõuete täitmisel tagasinõudmise haldusakti iseenesest formaalse õigusvastasuse tõttu tühistada ning see ei ole efektiivsuspõhimõttega vastuolus. Efektiivsuspõhimõtte ei nõua iseenesest, et riigiabi tagasinõudmise haldusakt tuleks välja anda siseriiklikke haldusmenetlusreegleid rikkudes.<sup>221</sup> Järelikult on võimalik riigiabi tagasinõudmise haldusakt kehtetuks tunnistada näiteks nii ärakuulamis- kui põhjendamisvigade korral. Kehtetuks tunnistamisele peab eelnema samasugune haldusmenetlus kui esialgse haldusakti andmisele, muu hulgas on vaja kehtetuks tunnistamisele eelnevalt isik ära kuulata.<sup>222</sup>

Samas on töö autori hinnangul Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul praktikas keeruline menetlus- või vormivigade tõttu haldusakti tühistada (haldusakti võimalikku tühisust peatüki alguses nimetatud põhjustel käesolevas töös ei käsitleta). Nimelt saab HMS § 58 mõttes menetlus- või vormiviga olla haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude aluseks vaid siis, kui nende järgimise korral oleks haldusakt kas andmata jäänud või antud teistsuguse resolutsiooniga või haldusakti sisu pole kontrollitav.<sup>223</sup> Arvestades, et Komisjoni tagasinõudmisotsuse täitmine on abi saajale kohustuslik, ei saa menetlus- ja vorminõuete rikkumine mõjutada menetluse lõpptulemust ehk tagasinõudmise haldusakti väljastamist. Juhul, kui aga esineksid erakorralised asjaolud, oleks tagasinõudmise haldusakt kui selline juba sisuliselt õigusvastane ja menetlusvigade analüüs ei mängiks tühistamisel enam praktilist rolli. Mis puutub näiteks haldusakti põhjendamisvigade tõttu selle kontrollimatusse, siis teoreetiliselt on riigiabi tagasinõudmise haldusakti tühistamiskaebuse rahuldamine küll võimalik, ent antud juhul on riigiabi saaja kaalutlusruum sedavõrd ahenenud, et ilmselgete erakorraliste asjaolude puudumisel (näiteks kui riigiabi saaja ei ole eelnevas haldusmenetluses ega kaebuses tuginenudki meetme riigiabina käsitletavuse keerukusele) tuleks haldusakt uuesti vastu võtta ning sel alusel kehtetuks tunnistamise nõude rahuldamine ei oleks asjakohane.<sup>224</sup> Töö autor mõönab, et halduskohus ei saa küll haldusorgani eest kaalutlusõigust teostada,<sup>225</sup> ent kohtupraktikas toodud kaalutlusõiguse „ahenemise“ mõiste,

---

<sup>221</sup> EKo nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*, p 25.

<sup>222</sup> RKHKo nr 3-3-1-74-11, p 17.

<sup>223</sup> Merusk, lk 158.

<sup>224</sup> Merusk, lk 159; RKHKo nr 3-3-1-74-11, p 16.

<sup>225</sup> RKÜKo nr 3-3-1-85-10, p 44.

menetlusökoonomia printsiip ning tagasinõudmise efektiivsusnõude ja erakorraliste asjaolude hindamise õiguse laienemine ka siseriiklikele kohtutele võimaldavad eeltoodud tõlgendust.

Komisjoni tagasinõudmisotsuse puudumisel kuulub siseriiklik (haldusmenetlus)õigus täies ulatuses kohaldamisele, kuivõrd menetluse lõpptulemus ei ole Menetlusmääruse artikli 14 lõikega 3 kindlaks määratud. Järelikult on võimalik sellisel juhul ka tagasinõudmise haldusakt tühistada (näiteks kui riigiabi saajat pole ära kuulatud või puuduvad kaalutusotsuse põhjendused). Magistritöö autor märgib, et töö mahtu ja eesmärki arvestades ei pea ta vajalikuks formaalse õigusvastasuse tõttu tühistamise juhtumeid täpsemalt analüüsida, kuivõrd Komisjoni tagasinõudmisotsuse puudumisel ühtivad need tavaliste haldusaktidega.

#### **2.4. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtivuse kaotamise tagajärjed**

Arvestades, et Komisjoni kehtiva otsuse korral on liikmesriigil jõusolev tagasinõudekohustus, tuleb ka tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude rahuldamise järel anda välja uus (ja korrektne) tagasinõudmise haldusakt ning seda nii kiiresti kui võimalik.<sup>226</sup> Riigiabi tagasinõudmata jätmist õigustaks teoreetiliselt vaid erakorralised asjaolud, mis tingivad abi saaja õiguspärase ootuse siseriikliku tunnustamise ja kaitse võrreldes avaliku ja kolmandate isikute huvidega (tagasinõudmise materiaalne õigusvastasus) või tagasinõudmise absoluutne võimatus. Tagasinõudmise haldusakti kõrvaldatava õigusvastasuse korral ei tohi tühistamisele järgneda juba tagastatud abi (ajutine) tagasimaksmine riigiabi saajale, kuivõrd siis taastatakse ühisturule sobimatu abiga tekitatud konkurentsimoonus.<sup>227</sup> Seega HMS § 69 lg 2 mõttes riigiabi saaja poolt juba tagasimakstud riigiabi tagasitäitmise rakendamine kehtetuks tunnistamise nõude rahuldamise järel pole aktsepteeritav vähemalt sel juhul, kui riigiabi andja tagasinõudmiskohustus säilib ja ta uue tagasinõudmise haldusakti andma peab.

Juhul, kui Euroopa Komisjoni kehtiv tagasinõudeotsus puudub, kohaldub eeltoodu vaid tinglikult – kui riigiabi tagasinõudva haldusakti tühistamise põhjus oli näiteks põhjendamiskohustuse rikkumine, tuleb haldusorganil tagasinõudmise haldusakt korrektsena uuesti välja anda. Sisuliste diskretsioonivigade korral peab tagasinõudmise vajalikkust ja proportsionaalsust ning erinevaid huve uuesti kaaluma. Kiireloomulise vajaduse puudumisel oleks riigiabi andja soovitatav teguviis siiski Euroopa Komisjonile ebaseadusliku abi

---

<sup>226</sup> Grabitz, vnr 97.

<sup>227</sup> EKo nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*, p 20, 25, 30, 31; Petzold, lk 442.

andmisest teada anda, et Komisjon saaks abi ühisturule sobivust hinnata ning vajadusel tagasinõudmisotsuse teha või ajutise tagasinõudmise kohustuse panna.

## **2.5. Tühistamisnõue Euroopa Komisjoni otsuse suhtes**

### **2.5.1. Euroopa Komisjoni otsuse tühistamise nõude eeldused ja sisu**

Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolu korral on abi saajat koormavaid akte kaks: Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsus ja liikmesriigi poolt selle rakendamiseks antud haldusakt. Arvestades, et esimese saab tühistada vaid Euroopa Liidu Kohus ja teise siseriiklik kohus, tekib küsimus, kuidas need kaks tühistamisnõuet omavahel seotud on ning kas ja millal nõudeid paralleelselt rakendada saab.

Iga isik võib esitada Euroopa Liidu Kohtusse hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava Komisjoni otsuse vastu vastu (ELTL artikli 263 lg 4) kahe kuu jooksul vastavalt kas meetme avaldamisest või teatavakstegemisest hagejale või nende puudumisel kahe kuu jooksul pärast päeva, mil hageja sellest teada sai. Riigiabi saaja saab Üldkohtus Euroopa Komisjoni vastava tagasinõudmisotsuse vaidlustada, kuigi tagasinõudmisotsuse adressaat on liikmesriik.<sup>228</sup> Riigiabi saaja loetakse tagasinõudmisotsusest puudutatud isikuks ELTL artikli 263 lg 4 mõttes.<sup>229</sup> ELTL artikli 263 lg 4 mõttes saab abi saaja tugineda seejuures nii Komisjoni otsuse formaalsele kui ka materiaalsele õigusvastasusele.

Formaalse õigusvastasuse puhul saavad kõne alla tulla põhjendamis- ja ärakuulamiskohustuse rikkumised. Euroopa Komisjoni otsused on õigusaktid ELTL artikli 288 lg 1 kohaselt ning ELTL artikli 296 lg 2 sätestab, et õigusaktides esitatakse nende vastuvõtmise põhjused. Hilisemas kohtumenetluses põhjenduste esitamist ei loeta Komisjoni põhjendamiskohustuse täitmiseks.<sup>230</sup> Tagasinõudmisotsuses tuleb ära näidata resolutsiooni mõjutavad asjaolud.<sup>231</sup> kõigi riigiabi kriteeriumite täitmise põhjendused (eriti ühisturu mõjutamise aspekt);<sup>232</sup> abi ebaseaduslikkus ja abi ühisturule sobimatus. Kui Komisjoni otsuse põhjendused langevad kokku mõne varasema omadega, võib neile viidata ja esitada tagasinõudmisotsuse

---

<sup>228</sup> EKo nr C-188/92, *TWD*, p 14; EKo nr C-232/05, *komisjon vs Prantsusmaa*, p 58; EKo nr C-5/89, *komisjon vs Saksamaa*, kohtujurist M. Darmoni ettepanek, p 22; Giannakopoulos, lk 523.

<sup>229</sup> Soltesz, lk 135; vt selle kohta täpsemalt *infra* 2.5.2.

<sup>230</sup> EKo nr C-195/80, *Michel*, p 22.

<sup>231</sup> EKo nr C-301/96, *Saksamaa vs komisjon*, p 87.

<sup>232</sup> EKo nr C-409/00, *Hispaania vs komisjon*, p 74.

põhjendused kokkuvõtlikul kujul.<sup>233</sup> Kuivõrd põhjendamiskohustuse rikkumine mõjutab enamasti kogu Komisjoni tagasinõudmisotsust, tühistatakse see tervikuna.<sup>234</sup> Mis puudutab ära kuulamiskohustuse rikkumist, siis ainult liikmesriigil on Komisjoni tagasinõudmisotsuse adressaadina õigus olla ära kuulatud kõigi otsuse aluseks olnud asjaolude suhtes. Abi saajat käsitletakse tagasinõudmisotsuse tegemisel vaid informatsiooni allikana,<sup>235</sup> kuigi Komisjonil on kohustus tema ametlikus uurimismenetluses esitatud informatsioon vähemalt arvesse võtta.<sup>236</sup> Samas on võimalik abi saajal Komisjoni otsuse vastu hagi esitades tugineda sellele, et liikmesriigi ära kuulamiskohustust rikuti,<sup>237</sup> ent tuleb arvestada, et selle õiguse rikkumine viib Komisjoni otsuse tühistamiseni vaid siis, kui see mõjutab lõpptulemust.<sup>238</sup>

Materiaalse õigusvastasuse kontekstis võib Komisjon olla meetme määratlenud valesti (uue) riigiabina; eksinud selle ühisturule sobivuse hindamisel (seal hulgas erandite kohaldamisel) või tagasinõutava summa valesti määratlenud. Abi ühisturule sobimatuse puhul on seejuures tegemist majandusliku kategooriaga, mistõttu Euroopa Kohus hindab vaid, kas hindamise aluseks olnud faktid on täpsed ja ammendavad ning kas hindamisel on toimunud Komisjoni volituste ületamine või muu oluline viga. Euroopa Liidu Kohus ei ole pädev ise abi ühisturule sobivust hindama.<sup>239</sup> Järelikult, kui Komisjon on ametliku uurimismenetluse korrektselt läbi viinud, kogunud kõigilt asjassepuutuvatelt isikutelt (liikmesriigilt, abi saajalt, konkurentidelt) vajaliku informatsiooni, kaasanud sõltumatu eksperdi jne, on eelduslikult Komisjoni otsus sisuliselt õiguspärane.<sup>240</sup> Kaalutusõigus antud juhul kõne alla ei tule, kuivõrd Menetlusmääruse artiklist 14 lg 1 tulenevalt on Komisjon tingimuste täitumisel kohustatud tagasinõudmisotsuse tegema.<sup>241</sup> Abi saajal on lisaks võimalik tugineda sellele, et Komisjon ei ole arvesse võtnud õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtteid Menetlusmääruse artikli

---

<sup>233</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-57/00 P ja C-61/00 P, *Freistaat Sachsen*, p 76-77.

<sup>234</sup> EÜKo liidetud kohtuasjades nr T-231/06 ja T-237/06, *Madalmaad ja NOS vs komisjon*, p 38 jj.

<sup>235</sup> Vt nt EÜKo nr T-158/96, *Acciaierie di Bolzano vs komisjon*, p 42 jj.

<sup>236</sup> EÜKo nr T-34/02, *Le Levant 015 jt vs komisjon*, p 93; Pache, lk 321.

<sup>237</sup> EÜKo liidetud kohtuasjades nr T-228/99 ja T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale*, p 47.

<sup>238</sup> EKo nr C-288/96, *Saksamaa vs komisjon*, p 101.

<sup>239</sup> EKo nr C-288/96, *Saksamaa vs komisjon*, p 73; EKo nr C-409/00, *Hispaania vs komisjon*, p 93; EKo nr C-290/07 P, *komisjon vs Scott*, p 84; EÜKo liidetud kohtuasjades nr T-115/09 ja T-116/09, *Electrolux ja Whirlpool vs komisjon*, p 40; Chalmers, D., Tomkins, A. *European Union public law: text and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, lk 437.

<sup>240</sup> EÜKo nr T-123/97, *Salomon vs komisjon*, p 46.

<sup>241</sup> Giraud, lk 1403.

14 lõiget 1 rikkudes<sup>242</sup>. Sellisel juhul saab Euroopa Liidu Kohus eelkõige hinnata, kas Euroopa Komisjon on oma varasema tegevuse (või tegevusetusega) andnud abi saajale põhjust uskuda abi seaduslikkusesse ja säilimisse.<sup>243</sup>

Kaebust esitades tuleb Komisjoni otsuse kehtivuse peatamiseks esitada taotlus vastava ajutise meetme kohaldamiseks, kuivõrd ELTL artikli 278 järgi puudub vaidlustamisel endal suspensiivefekt. Komisjoni otsuse kehtivuse peatamise eelduseks on vaidlustamise faktiline ja õiguslik perspektiivikus ning pöördumatute tagajärgede vältimise vajadus.<sup>244</sup>

Euroopa Komisjoni otsuse tühistamise tagajärjed on erinevad – kui rikutud oli ainult põhjendamiskohustust, saab Komisjon üsna kiiresti samasisulise otsuse uue hindamiseta välja anda. Teiste vigade puhul tuleb Komisjonil vajadusel uuesti hinnata tagasinõudmisotsuse õigustatust, eelkõige abi kokkusobivust ühisturuga ja abi saaja õiguspärasest ootusest Komisjoni tegevusega seoses. Euroopa Komisjoni otsuse tühistamise järgne õiguslik olukord on analoogne olukorraga, kus tagasinõudmisotsust pole kunagi tehtudki ehk tühistamine toimub tagasiulatuvalt (*ab initio*).<sup>245</sup> Igal juhul peab Komisjon järgima Euroopa Kohtu otsust.<sup>246</sup>

### ***2.5.2. Euroopa Komisjoni otsuse tühistamine kui eeldus siseriiklike õiguskaitsevahendite kasutamiseks***

Kehtiva Euroopa Komisjoni otsuse järelused on siseriiklikule kohtule vääramatult siduvad.<sup>247</sup> Riigiabi saaja, kes oleks Komisjoni tagasinõudmisotsuse võinud vastavalt ELTL artiklile 263 Euroopa Kohtus vaidlustada, ent ei teinud seda vaidlustamistähtaja jooksul, ei saa siseriiklikus kohtus tagasinõudmise haldusakti kohta tühistamiskaebust esitades tugineda Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse õigusvastasusele – Euroopa Komisjoni otsus, mida pole õigeaegselt vaidlustatud, muutub õiguskindluse põhimõtte tõttu vääramatult kehtivaks.<sup>248</sup>

---

<sup>242</sup> EÜKo nr T-62/08, *ThyssenKrupp*, p 274; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p 2c; Chalmers, lk 448; Jaros, lk 575.

<sup>243</sup> Vt Komisjoni tekitatud õiguspärase ootuse osas: *supra* 1.2.3.1.

<sup>244</sup> EKm nr C-363/98 P, *Emesa*, p 49; EÜKm nr T-52/12 R, *Kreeka vs komisjon*, p 15; Birnstiel, lk 650; Bach, lk 674; Craig, lk 750-751.

<sup>245</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 61; Craig, lk 757.

<sup>246</sup> Craig, lk 755.

<sup>247</sup> EKo nr C-188/92, *TWD*, p 26; BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.2; Petzold, lk 441; Angeli, lk 537.

<sup>248</sup> EKo nr C-188/92, *TWD*, p 13, 16-17.

Seega, ei abi saaja ega liikmesriik ei saa Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsust vaidlustamata või selle vaidlustamistähtaja möödudes tugineda siseriiklikus kohtumenetluses Komisjoni otsuse õigusvastasusele, vastasel juhul puuduks ELTL-järgsel vaidlustamistähtajal mõju.<sup>249</sup> Samuti ei ole nimetatud juhtumil võimalik paluda siseriiklikult kohtult tagasinõudmise haldusakti kehtivuse peatamist esialgse õiguskaitse korras. Esialgset õiguskaitset siseriiklikus kohtus siseriikliku tagasinõudmisotsuse suhtes on Komisjoni otsuse olemasolul võimalik nimelt rakendada vaid kõigi nn Atlanta-kriteeriumite täitmisel: (a) kohtul on tõsiseid kahtlusi Komisjoni tagasinõudeotsuse kehtivuse suhtes ja ta annab küsimuse Euroopa Kohtule arutamiseks üle, kui see juba Euroopa Kohtus arutamisel pole; (b) esialgne õiguskaitse on vajalik selleks, et vältida tõsist ja parandamatut kahju riigiabi saaja suhtes; (c) kohus võtab nõuetekohaselt arvesse Euroopa Liidu huve ning (d) kõikide nimetatud tingimuste hindamisel võtab kohus arvesse kõiki Euroopa Kohtu või esimese astme kohtu otsuseid samas küsimuses.<sup>250</sup> Vastavaid eeldusi tuleb seega arvestada halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS)<sup>251</sup> § 249 lg 1 mõttes erisustena esialgse õiguskaitse rakendamisel riigiabiõiguses. Euroopa Kohtusse hagi esitamise tähtaja möödumisel pole Atlanta-kriteeriumite täitmine võimalik – Komisjoni otsus muutub siduvaks ja ei siseriiklikus ega Euroopa Kohtus selle õiguspärasust kahtluse alla seada ei saa.<sup>252</sup>

Kui abi saaja aga esitab Komisjoni otsuse vaidlustamise tähtaja jooksul hoopis kaebuse siseriiklikusse kohtusse tagasinõudmise haldusakti vastu ja tugineb muu hulgas Komisjoni otsuse õigusvastasusele ning siseriikliku kohtu otsus sellest sõltub, tuleb siseriiklikul kohtul menetlus peatada ja küsida Euroopa Kohtult eelotsus Komisjoni otsuse kehtivuse osas (ELTL artikli 267 lg 1 p b).<sup>253</sup> Seejärel on siseriiklikul kohtul võimalik Atlanta-kriteeriumite täitumisel rakendada ka esialgset õiguskaitset. Olukorras, kus abi saaja on ise hagi Euroopa Kohtusse esitanud ning Komisjoni otsuse mõju peatamist taotlenud ning viimane taotlus jäeti

---

<sup>249</sup> EKo nr C-188/92, *TWD*, p 15-18; EKo nr C-239/99, *Nachi Europe*, p 37; EKo liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03, *Atzeni jt*, p 31; EKo nr C-232/05, *komisjon vs Prantsusmaa*, p 59.

<sup>250</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-143/88 ja C-92/89, *Zuckerfabrik*, p 23-33; EKo nr C-465/93, *Atlanta*, p 51; EKo nr C-304/09, *komisjon vs Itaalia*, p 45.

<sup>251</sup> Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 23.12.2013, 38

<sup>252</sup> Euroopa Komisjoni teatis 2007/C 272/05, p 57.

<sup>253</sup> EKo nr C-133-136/85, *Rau vs BALM*, p 11; EKo nr C-188/92, *TWD*, p 20; EKo nr C-239/99, *Nachi Europe*, p 35; EKo nr C-119/05, *Lucchini*, p 53-56; Angeli, lk 540; Chalmers, lk 411.

rahuldamata, ei saa ka siseriiklik kohus esialgse õiguskaitse korras tagasinõudmise haldusakti kehtivust peatada neljanda Atlanta-kriteeriumi tõttu.

Teisalt kehtib printsiip, et juhul kui kaebaja tugineb siseriikliku haldusakti vaidlustamisel muu hulgas Komisjoni otsuse õigusvastasusele ning pole seda vaidlustanud Euroopa Kohtus ega esitanud ka siseriiklikku kaebust ELTL artiklis 263 ette nähtud tähtaja raamides, tuleb siseriiklikul kohtul ikkagi pakkuda asjakohast õiguskaitset juhul, kui ei ole ilmselge, kas isik oleks Euroopa Kohtusse hagi esitada saanud.<sup>254</sup> Vastaval juhul saab siseriiklik kohus asja menetleda, ent peab küsima Euroopa Komisjoni otsuse kehtivuse osas Euroopa Kohtu eelotsust<sup>255</sup> ning võib Atlanta-kriteeriumite raames ka esialgset õiguskaitset rakendada. Järelikult tekib küsimus, kas ja millistel juhtudel riigiabi saaja Komisjoni tagasinõudmisotsust vaidlustada ei saa. ELTL artikli 263 lg 4 seab vaidlustamisõigusele järgmise tingimuse: otsene ja isiklik puutumus. Tagasinõudmisotsustest on abi saajate õiguslik positsioon otseselt mõjutatud, olenemata sellest, kas tegu on individuaalse abi või abikavaga (eeldusel, et nad said abi just selle abikava alusel).<sup>256</sup> Isikliku puutumuse osas tuleb kohaldamisele nn Plaumanni reegel,<sup>257</sup> mille kohaselt isikud, kellele Komisjoni otsus pole adresseeritud, on sellest isiklikult puudutatud, kui mingite eriliste asjaolude tulemusena on nad otsusest mõjutatud nagu selle adressaatki. Abi saajad on vähemalt Komisjoni tagasinõudmisotsusest igal juhul isiklikult puudutatud.<sup>258</sup> Veelgi enam – juhul, kui Komisjoni tagasinõudmisotsus puudutab mitmeid abi saajaid korraga, kes on koondunud mõne katusorganisatsiooni alla, on võimalik ka sel organisatsioonil Komisjoni otsuse peale hagi esitada.<sup>259</sup> Järelikult jääb olukord, kus abi saaja poleks Komisjoni otsust vaidlustada saanud pigem teoreetiliseks – seda näiteks abikavade puhul, kui saajal peaks millegipärast olema raske ära näidata oma seos abikava ja seega ka tagasinõudmisotsusega.

Eeltoodust tulenevalt ei saa abi saaja üldjuhul siseriiklikus kohtus tagasinõudmise haldusakti peale tühistamiskaebust esitades tugineda sellele, et Komisjoni otsus on õigusvastane, kui ta pole Komisjoni otsuse peale Euroopa Kohtusse hagi esitanud ning tema siseriiklik

---

<sup>254</sup> EKo nr C-239/99, *Nachi Europe*, p 36; EKo liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03, *Atzeni jt*, p 34; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 21.

<sup>255</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03, *Atzeni jt*, p 34.

<sup>256</sup> Chalmers, lk 419; Soltesz, lk 139; Giannakopoulos, lk 523.

<sup>257</sup> EKo nr C-25/62, *Plaumann*, p 95.

<sup>258</sup> EÜKo nr T-55/99, *CETM vs komisjon*, p 25; Soltesz, lk 141.

<sup>259</sup> EÜKo nr T-55/99, *CETM vs komisjon*, p 24.

tühistamiskaebus on esitatud Komisjoni otsuse vaidlustamistähtaja möödudes. Seal hulgas ei saa riigiabi saaja tugineda loogiliselt ka sellele, et riigiabi andja on saaja arvates õigusvastase Komisjoni otsuse vaidlustamata jätnud ning tagasinõudmise haldusakt seetõttu kehtetuks tunnistada tuleks. Järelikult on vastavas olukorras siseriiklik kohus seotud Komisjoni hinnangutega meetme käsitletavusest riigiabina, abi ebaseaduslikkusest, riigiabi ühisturule sobimatuses ja sellest, et Komisjoni tagasinõudeotsus ise ei riku abi saaja õiguspärase ootuse või õiguskindluse printsiipe.<sup>260</sup> Küll aga on võimalik siseriiklikus kohtus tugineda õiguspärasele ootusele ulatuses, milles Komisjon seda arvestada ei saanud – ehk erilistele asjaoludele, mis siseriiklikus mõttes õiguspärase ootuse tekitada võivad.<sup>261</sup> Abi saaja isiku ja tagasinõutava abisumma lõplik määratlemine on liikmesriigi pädevuses, seega Komisjoni otsus muutub neis osades siduvaks vaid tagasinõudeotsuses käsitletud ulatuses. Kogu eeltoodu kehtib ka osas, milles Euroopa Kohus on eelotsusega Komisjoni otsuse õiguspäraseks lugenud või kaevatud Komisjoni otsuse tühistamata jätnud – ka sel juhul muutub Komisjoni otsus siseriikliku kohtu jaoks siduvaks. Komisjoni otsuse tühistamise järel on võimalik siseriiklikus kohtus tugineda sellele, et tagasinõudmise haldusakt anti ilma kehtiva Komisjoni otsuseta ning võib seetõttu õigusvastane olla.

---

<sup>260</sup> BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p II.2; Pache, lk 322; Müller, J. Beck'scher VwVfG Online-Kommentar. Bader/Ronellenfitsch, 2014, § 48, vnr 156.

<sup>261</sup> Jaros, lk 575; Mederer, vnr 67; Giraud, lk 1423.

### **3. Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise kohustuse täitmisega tekitatud kahju hüvitamise nõue**

Olukorras, kus riigiabi tagasinõudmise haldusakt on kehtiv (sh kui selle kehtetuks tunnistamise nõue jääb rahuldamata), tuleb riigiabi saajal HMS § 69 lõikest 1 tulenevalt riigiabi tagastada alusetu rikastumise sätete kohaselt. Riigiabi saaja aga võis tagasinõudmise haldusakti andmise ajaks juba näiteks olla alustanud riigiabi kasutuselevõttu või selleks ettevalmistusi – teinud investeeringuid, sõlminud tarnelepingud, palganud töötajaid jne. Riigiabi usaldamise ja tagasimaksmise koosmõjul võib riigiabi saajal seega tekkida kahju. Alljärgnevalt analüüsitakse, kas ja millises ulatuses on riigiabi saajal võimalik esitada riigiabi andja vastu varalise kahju hüvitamise nõue.

#### **3.1. Riigiabi saajale tekkinud kahju hüvitamise võimalikkus riigiabiõiguses**

Euroopa Kohus ei ole riigiabi saaja kahjuhüvitisnõuet töö autorile teadaolevalt käsitlenud. Küll aga on Euroopa Kohus leidnud, et liikmesriik võib ka siseriiklikult *standstill*-kohustuse rikkumise eest vastutada.<sup>262</sup> Euroopa Kohtu kohtujuristid ja õigusteadlased on kahjuhüvitist võimalikuks pidanud, ent eeldusi täpsustamata.<sup>263</sup> Järelikult tuleb kahjuhüvitisnõude võimalikkuse hindamisel lähtuda riigiabi tagasinõudmise üldpõhimõtetest. Euroopa Liidu pädevus riigiabivaldkonnas keskendub konkurentsikaitse aspektile ühisturu piires.<sup>264</sup> Liikmesriigi vastutuse kontseptsiooni on Euroopa Kohus laiendanud, mitte aga piiranud.<sup>265</sup> Riigiabi tagasinõudmisel kohaldub siseriiklik õigus niivõrd, kui see efektiivsus- ja võrdsuspõhimõttele vastab. Töö autori hinnangul tuleb seega esmalt lahendada probleem, kas riigiabi saaja võimalik kahjuhüvitisnõue muudab riigiabi tagasinõudmise eesmärgi täitmise ülemäära raskeks või võimatuks. Riigiabi tagasinõudmise eesmärk on konkurentsimoonutuse kaotamine, kitsamalt aga riigiabist saadud tulu välistamine riigiabi saaja vara koosseisust.

---

<sup>262</sup> EKo nr C-24/95, *Alcan*, p 41,43.

<sup>263</sup> EKo nr C-142/87, *Belgia vs. komisjon*, kohtujurist G. Tesauro ettepanek, p 7; EKo nr C-197/99 P, *Belgia vs. komisjon*, kohtujurist P. Legeri ettepanek, p 74; Adriaanse, lk 83; Giegrich, lk 384.

<sup>264</sup> Oppermann, lk 369.

<sup>265</sup> Vt ka: *infra* 3.3; Taro, A. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. – *Juridica* III/2003, lk 172; Köck, H.F. The Concept of Member State Liability for Violation of Community Law and Its Shortcomings. An Analysis of the Case Law of the European Court of Justice on this Matter. – *Austrian Review of International & European Law* 17/1998, lk 19.

Lihtsustatult väljendades on tagasinõudmise eesmärk riigiabi andmise eelse olukorra taastamine.<sup>266</sup> Saksa ja Prantsuse kohtupraktikas ning õiguskirjanduses on märgitud, et kahjuhüvitisnõue ei tohi olla tagasinõudmisele vastuväiteks.<sup>267</sup> Eelnevast on tuletatav põhimõte, mille kohaselt kahjuhüvitisnõude rahuldamine ei tohi riigiabi saaja ebaseaduslikku konkurentsieelist taastada ehk selle näol ei tohi olla tegu (taas) ebaseadusliku riigiabi andmisega või saajale jätmisega. Eeltoodu aga ei välista kahjuhüvitisnõuet, vaid seab sellele riigiabiõigusega seotud raamid.<sup>268</sup> Kahjuhüvitisnõue, mille mõte on indiviidi vara vähenemise kompenseerimine riigiabi usaldamise tõttu, ei riku tagasinõudmise efektiivsuspõhimõtet ega tagasinõudmise eesmärki.<sup>269</sup> Kahjuhüvitisnõue on suunatud riigiabi andmise eelse varalise olukorra taastamisele (kui abi poleks antudki).

Teisalt on välja toodud, et riigiabi tagasinõudmisel rakendatav siseriiklik õigus peaks motiveerima riigiabi saajaid edaspidi riigiabi seaduslikkust ning riigiabi andja tegevust üle kontrollima.<sup>270</sup> Saksa kohtupraktikas on märgitud, et ühe teooria kohaselt võib kahjuhüvitisnõue olemas olla vaid siis, kui abi andja teadlikult valeinfot andis.<sup>271</sup> Iseenesest on võimalik väita, et riigiabi tagasinõudmise reeglistik peaks seega täitma ka preventiivfunktsiooni. Tõenäoliselt ei saa preventiivne argument olla siiski piisav kahjuhüvitisnõude välistamiseks. Isegi kui preventiivset eesmärki oluliseks pidada, oleks potentsiaalsel kahjuhüvitisnõudel ühtlasi andjat ennast motiveeriv roll. Riigiabi tagasinõudmise eesmärk ei ole riigiabi saaja karistamine, vaid konkurentsimoontonutuse kõrvaldamine.<sup>272</sup> Järelikult ei saa riigiabi saaja varalise kaotuse kompenseerimist tagasinõudmise eesmärgiga vastuolus olevaks pidada. Märkida tuleb, et Euroopa Kohtu lahendeid riigiabi tagasinõudmise kohta on niigi liikmesriikide suveräänsust ja pädevuse jaotust riivavaks peetud. Saksa konstitutsioonikohus leidis näiteks, et nn hoolsa ettevõtja

---

<sup>266</sup> EÜKo nr T-318/00, *Freistaat Thüringen*, p 308; EÜKo nr T-324/00, *CDA Datenträger Albrechts vs komisjon*, p 78.

<sup>267</sup> BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 28; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 25; Cour Administrative d’Appel de Paris (Societe Groupe Salmon Arc en Ciel): Lecture du 23 janvier 2006; Giegrich, lk 386; Koenig, lk 705; Rose, lk 395-396; EKo liidetud kohtuasjades nr 106 kuni 120/87, *Asteris*, kohtujurist G. Slynni ettepanek, lk 5530.

<sup>268</sup> Vt kahjuhüvitisnõude vastavuse kohta riigiabi reeglistikule: *infra* 3.4.2.

<sup>269</sup> EKo nr C-470/03, *AGM-COS.MET*, p 88; Giegrich, lk 387; Rose, lk 396.

<sup>270</sup> BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 29.

<sup>271</sup> BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 26.

<sup>272</sup> EKo nr C-272/92, *Spotti*, p 75.

kriteerium ei välju Euroopa Kohtu pädevuse piiridest seetõttu, et see ainult riigiabi tagasinõudmist kui tulemust puudutab.<sup>273</sup> Järelikult Euroopa Kohtu otsuste lai tõlgendus, justkui need ka riigivastutuslikud kahjuhüvitisnõuded välistaks, oleks meelevaldne.

Töö autor märgib, et Komisjoni otsuse puudumise korral küll efektiivsus- ja võrdsuspõhimõtte kohaldamiseks vajadust ega alust pole, ent eeltoodud printsiip, mille kohaselt riigiabi saajale hüvitatav kahju ei tohi endast kujutada iseenesest (ebaseaduslikku) riigiabi, laieneb ka sellisele olukorrale.

### **3.2. Ebaseadusliku riigiabi andmise kui õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõue**

RVastS § 7 lg 1 sätestab kahjuhüvitisnõude avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse korral. Kahju hüvitamise nõue on Eesti riigivastutusõiguse mõttes sekundaarnõue, mille eesmärgiks on eelkõige isikule hüvitada kahju, mis tal haldusorgani õigusvastase tegevuse või tegevusetuse tõttu tekkis.<sup>274</sup> Kahju hüvitamise nõude eeldusteks on avaliku võimu kandja õigusvastane tegu; isiku subjektiivsete õiguste rikkumine; kahju tekitamine; põhjuslik seos õigusvastase teo ja kahju tekkimise vahel ning esmaste õiguskaitsevahendite ammendumine.<sup>275</sup> Süü on kahjunõude eelduseks vaid mittevarelise kahju puhul, mis jääb käesoleva töö objektist välja.

Euroopa Liidu õiguslik riigivastutus on mittesüüline objektiivne vastutus.<sup>276</sup> Euroopa Liidu õiguslik kahjuhüvitisnõue on tekkinud Euroopa Kohtu praktika pinnal alates nn Francovichikaasusest<sup>277</sup> ning konkretiseerib liikmesriigi lojaalsuskohustust Euroopa Liidu lepingu<sup>278</sup> (ELL) artikli 4 lg 3 mõttes. Isiku nõue on suunatud liikmesriigi avaliku võimu kandja vastu, kes on talle primaarset või sekundaarset Euroopa Liidu õigust rikkuva tegevusega kahju tekitanud.<sup>279</sup> Nimetat vastutus põhimõtte tuleneb Euroopa Liidu organite vastutusest ELTL artikli 340 lg 2 mõttes.<sup>280</sup> Euroopa Kohtu praktika kohaselt on üldiselt liiduõigusliku

---

<sup>273</sup> Nebbia, lk 432; Bundesverfassungsgericht, 17.02.2000, 1 BvR 1210/98, EuZW.

<sup>274</sup> Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus, 2009, lk 15.

<sup>275</sup> RKHKo nr 3-3-1-93-04, p 11; RKHKo nr 3-3-1-17-12, p 7.

<sup>276</sup> Ossenbühl, F. Staatshaftungsrecht. 6. Auflage. München: Beck, 2013, lk 610.

<sup>277</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*.

<sup>278</sup> Euroopa Liidu Leping – ELT C 83, 30/03/2010

<sup>279</sup> Ossenbühl, lk 596.

<sup>280</sup> Ossenbühl, lk 600.

kahjuhüvitisnõude eeldused järgmised: a) rikutud Euroopa Liidu õiguse norm peab tekitama kannatanule subjektiivse õiguse; b) rikkumine peab olema piisavalt raske ja c) riigi poolt rikutud normi ja kannatanu kahju vahel peab olema põhjuslik seos.<sup>281</sup> Need tingimused peaks täitma nii Euroopa Liidu õiguse efektiivse toimimise (nn *effet utile*) koos isikute õiguse kaitsega ja teisalt riikide lojaalsuskohustuse täitmise.<sup>282</sup> Tegemist on liiduõiguslikult garanteeritud miinimumkriteeriumitega, millest siseriiklik õigus võib kahju kannatanule soodsam olla.<sup>283</sup>

Osas, milles Euroopa Liidu riigivastutusõiguse kolm tingimust siseriikliku õiguse raamidest väljuvad, on kahjuhüvitisnõude aluseks otseselt Euroopa Liidu õigus.<sup>284</sup> Seega Euroopa Liidu õigus annab kannatanule vaid minimaalse kaitse ega sekku üldiselt kahjulike tagajärgede kõrvaldamisse.<sup>285</sup> Sama kehtib kahju suuruse määratlemisel.<sup>286</sup> Eeltoodust tulenevalt kujundavad sarnaselt tagasinõudmiskohustuse täitmisele ka riigivastutusõiguse kollisiooninormistiku efektiivsus- ja võrdsuspriinip. Eelkõige tagavad mõlemad, et Euroopa Liidu riigivastutuse kolm eeldust oleksid kahjuhüvitisnõude esitamiseks piisavad – siseriiklik õigus ei tohi ühelt poolt kahju hüvitamist nende klauslite järgi võimatuks või ülemäära raskeks teha (efektiivsuspõhimõte) ning teisest küljest ei tohi Euroopa Liidu õiguse rikkumise korral kahjuhüvitisnõude esitamine kannatanule ebasoodsam olla kui liikmesriigi õiguse rikkumise puhul (võrdsuspõhimõte).<sup>287</sup> Näiteks ei tohi siseriiklik õigus kahjuhüvitisnõuet otseselt süüst sõltuma panna.<sup>288</sup> Seejuures on ka kahjuhüvitisnõude aegumise ja

---

<sup>281</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*, p 51; RKHko nr 3-3-1-84-12, p 42; Schütze, lk 174-176; Popescu, R.M. Case-law Aspects Concerning the Regulation of States Obligation to Make Good the Damage Caused to Individuals, by Infringements of European Union Law. – Lex et Scientia. Juridical Series XIX 1/2012, lk 46.

<sup>282</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*, p 39; Jones, A., Surfin, B. EU Competition Law. Fourth edition. New York: Oxford University Press Inc, 2011, lk 571.

<sup>283</sup> Ossenbühl, lk 606; Craig, lk 828; Steiner, J. The Limits of State Liability for Breach of European Community Law. – European Public Law 69/1998, lk 92.

<sup>284</sup> Ossenbühl, lk 619.

<sup>285</sup> Ossenbühl, lk 619.

<sup>286</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*, p 83.

<sup>287</sup> RKHko nr 3-3-1-84-12, p 20; EKo liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*, p 67; EKo nr C-118/08, *Transportes Urbanos*, p 31; Ossenbühl, lk 620; Honore, M., Jensen, N.E. Damages in State Aid Cases. – European State Aid Law Quarterly 2/2011, lk 283.

<sup>288</sup> Rose, lk 435.

kaebetähtaegade reeglistik liikmesriikide reguleerimispädevuses.<sup>289</sup> Samuti on liikmesriigi otsustada, milline siseriiklik organ täpsemalt kahju hüvitamiseks kohustatud on.<sup>290</sup> Järelikult kuulub Euroopa Liidu õiguse rikkumisel avaliku võimu kandja poolt kohaldamisele RVastS 3. peatüki esimene jagu ulatuses, milles see Euroopa Liidu riigivastutusõiguse efektiivsus- ja võrdsuspõhimõtet ei riku.

Mis puudutab rikkumise „piisava tõsiduse“ nõuet, siis Eesti riigivastutusõigus seda kriteeriumiks ei sea. Märkida tuleb siiski, et vähest otsustusvabadust võimaldava normi rikkumise korral puudub kahtlus rikkumise piisavas tõsiduses.<sup>291</sup> *Standstill*-klausli puhul puudub riigiabi andjal diskretsioonivõimalus, seega selle kriteeriumi rikkumist loetakse õiguskirjanduses üksmeelselt piisavalt tõsiseks rikkumiseks.<sup>292</sup> Teisalt on siiski välja toodud, et *standstill*-klausel on ühemõtteline ja selge vaid siis, kui on teada, et meetme näol on tegu riigiabiga. Juhul, kui vastav asjaolu selge ei ole, on seega vaieldav ka *standstill*-klausli rikkumise piisav tõsidus.<sup>293</sup> Kuivõrd käesolev töö keskendub riigiabi saaja kahjuhüvitisnõudele Eesti õiguskorras, pole vastava kriteeriumi täitmine võrdsuspõhimõttest tulenevalt siiski kohustuslik ning töö autor seda alljärgnevalt ei käsitle.

### **3.2.1. Ebaseadusliku riigiabi andmise kui õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused**

#### **3.2.1.1. Avaliku võimu kandja õigusvastane tegu**

Iga kahjunõude puhul tuleb esmalt määratleda kahju põhjustanud õigusvastane tegu. Sõltuvalt haldustegevuse liigist on õiguspärasuse nõuded erinevad. Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54.<sup>294</sup> Ebaseadusliku abi andmisel on riigiabi andmise aluseks olev haldusakt *standstill*-klausli rikkumise tõttu miinimumina formaalselt õigusvastane. Euroopa Liidu õigusest tuleneva riigivastutuse puhul ei ole määrav, milline siseriiklik organ rikkumise toime pani.<sup>295</sup> Muu hulgas võib rikkumise toime panna haldusorgan.<sup>296</sup> Ebaseaduslikku

---

<sup>289</sup> EKo nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 46, 56; Ossenbühl, lk 623.

<sup>290</sup> Ossenbühl, lk 624.

<sup>291</sup> EKo nr C-278/05, *Robins jt*, p 71; Ossenbühl, lk 618; Rose, lk 432.

<sup>292</sup> Honore, lk 271; Hernandez, lk 357.

<sup>293</sup> EKo nr C-392/93, *British Telecommunications*, p 42-45; Vajda, lk 631; Struys, lk 183.

<sup>294</sup> Andresen, lk 32.

<sup>295</sup> Ossenbühl, lk 601.

<sup>296</sup> EKo nr C-5/94, *Hedley Lomas*, p 32; Riigivastutuse seaduse eelnõu 480 SE I seletuskiri, p 3; Taro, lk 174.

riigiabi andes rikub riigiabi andja ELTL artikli 108 lõikest 3 ja Menetlusmääruse artikli 2 lg 1 ja artiklist 3 tulenevat *standstill*-kohustust. Tegemist on Euroopa Liidu õiguse vastase tegevusega.<sup>297</sup> *Standstill*-klausli mittejärgimise korral algatab Komisjon rikkumismenetluse küll riigi suhtes, ent *standstill*-klausel kohustab iga riigiabi andjat, sõltumata selle juriidilisest vormist riigiastutuse või näiteks riigi asutatud sihtasutusena.<sup>298</sup> Järelikult on igasugune riigiabi andja kohustatud *standstill*-klauslit järgima ning on võimaliku kahjuhüvitisnõude adressaat.

Eeltoodust tulenevalt on Eesti siseriiklik riigivastutusõigus Euroopa Liidu riigivastutusnõude efektiivsusprintsipi ei riku, kui nõuab avaliku võimu kandja õigusvastast tegu. Ebaseadusliku riigiabi andmisel on vastav nõue kahtlemata ka täidetud, kuivõrd käesolevas töös on vaatluse all riigiabi andmine haldusaktiga, mis *per definitio* eeldab avalik-õiguslikku suhet ja avaliku võimu teostamist. RVastS § 12 lg 3 omakorda võimaldaks ka eraõiguslikust isikust riigiabi andja tekitatud kahju eest temale volituse andnud avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult hüvitist nõuda.

### **3.2.1.2. Isiku subjektiivsete õiguste rikkumine**

Üksnes avaliku võimu õigusvastane tegu ei loo isikule kahju hüvitamise nõudeõigust, vaid rikutud peab olema isiku subjektiivset õigust ning vastavas ulatuses saab kahjuhüvitist nõuda.<sup>299</sup> Euroopa Liidu õiguse norm ei pea *expressis verbis* subjektiivset nõudeõigust andma, piisab, et normi eesmärgiks oleks kannatanu kaitsmine ja kannatanule õiguste omistamine ning et normi ja isiku huvi vahel oleks piisav seos.<sup>300</sup> Eesti riigivastutusõigus ei nõua samuti, et subjektiivne õigus peab rikutud sättest otsesõnu tulema, oluline on, et teoga rikutaks isiku õigusi<sup>301</sup> ehk et isiku õiguste riive oleks vähemalt rikutud kohustuse kaitsealas. Järelikult on RVastS § 7 lg 1 nõue subjektiivse õiguse rikkumiseks samaväärne Euroopa Liidu õigusliku kahjunõude vastava eeldusega ning kooskõlas efektiivsuspõhimõttega.

Ebaseadusliku riigiabi andmisega on rikutud *standstill*-klauslit. *Standstill*-klausel (ELTL artikli 108 lg 3 viimane lause ja Menetlusmääruse artikkel 3) on otsekohalduv ja tekitab Euroopa Kohtu seisukoha järgi subjektiivseid õigusi, ent seda on märgitud vaid abi saaja

<sup>297</sup> BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 16.

<sup>298</sup> Tilmann, lk 220.

<sup>299</sup> Andresen, lk 32; vt ka nt RKHKo nr 3-3-1-13-06, p 16.

<sup>300</sup> Ossenbühl, lk 607; Popescu, lk 46; Taro, lk 175.

<sup>301</sup> RKHKo nr 3-3-1-13-06, p 16; RKHKo nr 3-3-1-66-09, p 11; RKHKo nr 3-3-1-17-12, p 8.

konkurentide kohta.<sup>302</sup> Vaieldav on, kas *standstill*-kohustus peaks ka riigiabi saaja huve teenima. Ühest küljest tuleks mõõnda, et pidades silmas Euroopa Kohtu ranget praktikat tagasinõudmiskohustuse määratlemisel, tuleks ka abi saajat kaitsta ebaseadusliku riigiabi omamise usaldamise eest.<sup>303</sup> Järelikult – kuigi *standstill*-kohustuse rikkumisel puudub saaja õiguste otsene riive, on kaudne riive täiesti eksisteeriv. Euroopa Kohus on siiski märkinud, et *standstill*-klausli otsekohalduvuse mõte on kaitsta isikuid, keda ebaseadusliku abi andmisest tulenev konkurentsimoontonut riivab.<sup>304</sup> Õiguskirjanduses on leitud, et *standstill*-klauslist kaitstud isikute ring hõlmab kitsamalt neid, kes saaksid positiivse (riigiabi lubava) Komisjoni otsuse peale kaevata ehk kellel on isiklik ja otsene puutumus ning laiemalt neid, kelle huve selline otsus ka teoreetiliselt rikub.<sup>305</sup> Positiivne Komisjoni otsus rikub abi saaja konkurentide, mitte abi saaja enda huve. Kaheldav on seega, kas riigiabi saaja huvi riigiabi mitte tagasi maksta on *standstill*-klausli kaitsealas. Eeltoodust tulenevalt on *standstill*-klausel küll otsekohalduv ning subjektiivseid õigusi tekitav, ent tõenäoliselt mitte riigiabi saajale. Kuivõrd aga nii Saksa kui Prantsuse kohtupraktikas ja õiguskirjanduses on riigiabi saaja kahjuhüvitisnõuet võimalikuks peetud,<sup>306</sup> ei tohiks riigiabi saaja subjektiivsete õiguste rikkumist välistada.<sup>307</sup> Samuti ei ole Euroopa Kohus *standstill*-klauslist tulenevat õigust *expressis verbis* riigiabi saaja konkurentidega piiranud. Töö autor on pigem seisukohal, et *standstill*-klausel riigiabi saajale subjektiivseid õigusi ei tekita, ent jätab kohtupraktikas kindla seisukoha puudumise tõttu lõpliku lahenduse siiski lahtiseks.

### **3.2.1.3. Kahju tekitamine**

Eesti riigivastutusõiguses väljendab kahju tekkimise nõue õigushüve kaotust, selle kasutamise piiramist või vähenemist. Euroopa Liidu õiguse põhine riigivastutuslik kahjuhüvitisnõue nõuab selgelt vaid tegelikku ja kindlat rahalist kahju.<sup>308</sup> Riigiabi saajale võimaliku hüvitatava kahju sisu ja ulatust on käsitletud alapeatükis 3.4.

---

<sup>302</sup> EKo nr C-6/64, *Costa vs E.N.E.L.*; EKo liidetud kohtuasjades nr C-261/01 ja C-262/01, *van Calster*, p 53; EKo nr C-199/06, *CELF*, p 38; *Vajda*, lk 631; *Honore*, lk 270.

<sup>303</sup> BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 17.

<sup>304</sup> EKo nr C-199/06, *CELF*, p 38.

<sup>305</sup> *Tilmann*, lk 217; *Cremer*, vnr 29.

<sup>306</sup> Vt nt Cour Administrative d'Appel de Paris (*Societe Groupe Salmon Arc en Ciel*): Lecture du 23 janvier 2006; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 26; *Giegrich*, lk 387.

<sup>307</sup> *Adriaanse*, lk 83.

<sup>308</sup> Euroopa Komisjoni teatis 2009/C 85/01, p 48.

#### 3.2.1.4. Põhjuslik seos

Põhjusliku seose puhul kehtib samuti efektiivsuspõhimõte ehk liikmesriik võib kohaldada oma reeglistikku, kuni see kahju hüvitamist võimatuks või ülemäära raskeks ei tee.<sup>309</sup> Euroopa Kohus nõuab vähemalt otsese põhjusliku seose korral kahju hüvitamist.<sup>310</sup> Põhjusliku seose tuvastamisel on teoorias välja töötatud kaks tasandit: vastutust loov kausaalsus (kahjunõude esitanud isiku puutumus õigusvastase teoga) ning vastutust täitev kausaalsus (seos õigusvastase teo ja kahju vahel). Neist esimene on lahendatud juba subjektiivse õiguse rikkumise küsimusega.<sup>311</sup>

Põhjuslik seos tuvastatakse *conditio sine qua non* reegli abil ehk analüüsitakse, kas kahju oleks tekkinud ka ilma õigusvastase teota (vältimatu põhjuse teooria).<sup>312</sup> Õiguskirjanduses on siiski märgitud, et kahju ei pea olema õigusvastase teo vahetuks tagajärjeks, vaid õigusvastane tegu peab olema kahju tekkimise vältimatuks põhjuseks ehk põhjustama kahju vahenditult.<sup>313</sup> Kahju võib tekkida ka pärast mitmeid vahepealseid sündmusi, mis on omavahelises põhjuslikus seoses, järelikult ei pea õigusvastasel teol olema kahju tekkimisega otsene põhjuslik seos.<sup>314</sup> Samas ei piisa ka vältimatust põhjuslikust seosest, et tuua kaasa avaliku võimu kandja vastutust. Seda piiravad normi eesmärgi teooria<sup>315</sup> ning kahju ettenähtavuse põhimõte (RVastS § 13 lg 3).<sup>316</sup>

Kahju ettenähtavuse printsiibi kohaselt peab võlgnik ette nägema kahju liiki ning põhimõttelist ulatust, kuid mitte kahju konkreetset rahalist suurust.<sup>317</sup> Kahju ettenähtavuse printsiipi toetab ka Euroopa Liidu riigivastutusõiguse otsese põhjusliku seose nõue. Euroopa Liidu organite vastuse kui Euroopa Liidu riigivastutuse eeskuju puhul mõistab Euroopa Kohus põhjuslikku seost kahju tekkimise objektiivse ettenähtavusena.

---

<sup>309</sup> Honore, lk 281.

<sup>310</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*, p 65; Gerven, W. Non-contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View a Common Law for Europe. – Maastricht Journal of European and Competition Law 1994/6, lk 31.

<sup>311</sup> Andresen, lk 45.

<sup>312</sup> Andresen, lk 45; RKHKo nr 3-3-1-66-09, p 12.

<sup>313</sup> Varul, lk 445; RKHKo nr 3-3-1-93-04, p 12.

<sup>314</sup> Andresen, lk 46.

<sup>315</sup> Andresen, lk 47.

<sup>316</sup> Andresen, lk 48.

<sup>317</sup> Varul, lk 442.

Kahju hüvitamise kohustus eksisteerib normi eesmärgi teooria kohaselt üksnes siis, kui kahju tekkis sellise riski realiseerumise tulemusena, mille vältimiseks vastav lepinguline kohustus oli võetud või norm kehtestatud.<sup>318</sup> VÕS § 127 lg 2 kohaselt kuulub hüvitamisele kahju, mille ärahoidmine oli rikutud normi või kohustuse eesmärgiks. Samas tuleb normi eesmärgi teooria rakendamisel arvestada haldusõiguse eripäradega tsiviilõigusega võrreldes, muu hulgas seda, et subjektiivse avaliku õiguse rikkumise nõue piirab juba iseenesest kahju hüvitamist.<sup>319</sup> Töö autori hinnangul ei tohiks järelikult Eesti riigivastutusõiguslikku normi eesmärgi teooriat seada efektiivsuspõhimõtte tõttu takistuseks kahju hüvitamise nõudele suuremas ulatuses, kui subjektiivse õiguse rikkumise nõue seda niigi teeb. Järelikult ei oleks asjakohane uut eriliiki piirangut abi saaja kahjunõudele antud juhul seada.

Eeltoodust tulenevalt kohaldub põhjusliku seose tuvastamisele Eesti siseriiklik õigus, ulatuses, milles see sätestab vältimatu põhjuslikkuse ja kahju ettenähtavuse reegli ning hüvitamata jääb objektiivselt ettenähtamatu kahju.

Riigiabi saajale tekkiv kahju pole küll vahetult tingitud *standstill*-klausli rikkumisest, küll aga tuleneb vastavast rikkumisest tagasinõudmise kui sellise vältimatu eeldus. Juhul, kui riigiabi andja oleks Komisjoni positiivse otsuse ära oodanud enne riigiabi andmist, poleks riigiabi saajale usalduskahju tekkinud – puuduks kas vajadus õiguspäraselt antud riigiabi tagasi nõuda või riigiabi andmata jätmisel poleks saaja riigiabi säilimist usaldades kulutusi teinudki. Riigiabi saaja võimaliku kontrollkohustuse rikkumist või temapoolset äririski võtmist kulutuste tegemisel ei saa pidada tahtlikuks enesekahjustamiseks ning see põhjusliku seose ahelat ei katkesta. Kohtupraktikas on samuti leitud, et kannatanu enda tegevus ei välista kahju vältimatust.<sup>320</sup> Märkida tuleb siiski, et hüvitamisele kuulub selline kahju, mis on tingitud riigiabi andmisest ja säilimise usaldamisest. Järelikult näiteks kulud, mida abi saaja oleks igal juhul ka riigiabi saamiseta kandma pidanud, ei ole eelduslikult põhjuslikus seoses *standstill*-klausli rikkumisega. Põhjuslik seos puudub ka juhul, kui kulutused tehti pärast riigiabi saaja tagasinõudmisest teavitamist. Samuti ei kuulu hüvitamisele kahju, mis on riigiabi tagasinõudmise olukorraks ettenägematu. Eeltoodust tulenevalt kuulub *standstill*-klausli rikkumisest tulenevalt hüvitamisele negatiivne ehk usalduskahju.

---

<sup>318</sup> Varul, lk 440; RKHKo nr 3-3-1-66-09, p 19; RKHKo nr 3-3-1-13-06, p 16

<sup>319</sup> Andresen, lk 34.

<sup>320</sup> RKHKo nr 3-3-1-21-08, p 12.

### 3.2.1.5. Esmaste õiguskaitsevahendite ammendatus

Üldjuhul ei saa kannatanu nõuda avaliku võimu kandja poolt talle tekitatud kahju hüvitamist, kui ta ei püüdnud kahju seda põhjustava avaliku võimu kandja tegevuse õigeaegse vaidlustamisega kõrvaldada.<sup>321</sup> Seejuures ei ole esmaste õiguskaitsevahendite ring piiratud RVastS §§ 3,4 ja 6 nimetatud õiguskaitsevahenditega – kannatanu võib vastavaid nõudeid esitada vaide- või kohtumenetluses või ka muude kohaste õiguskaitsevahendite kasutamise teel. Esmased õiguskaitsevahendid peavad olema suunatud konkreetse avaliku võimu õigusvastase käitumise tõrjumisele. Seejuures ei ole kannatanu kohustatud esialgset õiguskaitset taotlema, küll aga võib see kannatanu kaassüü juures arvesse tulla.<sup>322</sup> Esmaste õiguskaitsevahendite nõue ei ole Euroopa Liidu riigivastatusõiguses välistatud ning on seega Euroopa Liidu õiguse normi rikkumisel rakendatav – muu hulgas võib põhjusliku seose hindamisel uurida, kas isik tegi kõik mõistlikult võimaliku, et kahju tekkimist vältida või piirata, seal hulgas õiguskaitsevahendite kasutamise teel.<sup>323</sup> Euroopa Liidu õiguse järgimise tagamist kahjustaks riigi privilegerimine esmaste õiguskaitsevahendite nõude kaudu,<sup>324</sup> ent antud juhul selline oht puudub.

*Standstill*-kohustuse rikkumine seisneb käesoleva töö mõttes riigiabi andva haldusakti andmises. Töö autor eeldab, et riigiabi tagasinõudmise hetkeks pole võimalik riigiabi andvat haldusakti tagantjärele vaidlustada nii kaebetähtaja ületamise tõttu kui ka seepärast, et riigiabi andev haldusakt on haldusorgani enda poolt juba kehtetuks tunnistatud. Riigiabi tagasinõudmise haldusakti vaidlustamise situatsioon seondub aga hoopis usalduse kaitsega ja on käsitletud järgmises alapeatükis. Järelikult tekib küsimus, kas riigiabi saaja kahjuhüvitisnõue RVastS § 7 lg 1 alusel on võimalik ka siis, kui riigiabi andvat haldusakti pole enam võimalik tagantjärele vaidlustada. Esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise nõudest on erandid juhtudel, kui nende kasutamine poleks kahju vältinud; kasutamise vajalikkus ei olnud kannatanu jaoks realselt võimalik või arusaadav või oli kasutamata jätmiseks muu mõjuv põhjus.<sup>325</sup> Vaidlust ei saa olla selles, et ebaseaduslikku riigiabi andnud haldusakti edukal vaidlustamisel poleks riigiabi saaja riigiabi usaldamisega põhjuslikus seoses olevaid kulutusi teinud. Seega õigeaegne kaebuse esitamine oleks kahju vältinud. Küll aga on

<sup>321</sup> Andresen, lk 50-51.

<sup>322</sup> Andresen, lk 52.

<sup>323</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*, p 84.

<sup>324</sup> Ossenbühl, lk 622.

<sup>325</sup> Andresen, lk 53; RKHKo nr 3-3-1-90-11, p 19.

võimalik väita, et riigiabi andva haldusakti vaidlustamine (haldusakti andmise järel seega kehtetuks tunnistamise nõude esitamine) polnud abi saaja jaoks reaalselt võimalik ega arusaadav.<sup>326</sup> Olukorras, kus riigiabi saaja polnud ka tema kontrollikohustust mööndes *standstill*-klausli rikkumisest mitteteadmisel hooletu,<sup>327</sup> ei olnud selle vaidlustamise vajadus talle õigeaegselt arusaadav. Kuivõrd riigiabi tagasinõudmise haldusakt ei ole aga riigiabi saaja hoolsuskohustuse täitmisest ehk usalduse kaitsesest hoolimata alati õigusvastane ega tühistatav, on võimalik riigiabi tagasinõudmise haldusakti tühistamata jätmise korral esitada kahjuhüvitisnõue *standstill*-klausli rikkumisest tulenevalt. Kontrollikohustust eitades poleks riigiabi andva haldusakti peale kehtetuks tunnistamise nõude esitamata jätmise etteheide üldse mõeldav. Töö autor märgib lisaks, et riigiabi tagasinõudmise haldusakti vaidlustamine pole antud juhul RVastS § 7 lg 1 eelduste täitmiseks vajalik, kuivõrd esmased õiguskaitsevahendid peavad olema suunatud *standstill*-klausli rikkumise kui õigusvastase tegevuse vastu. Tagasinõudmise haldusakti vaidlustamata jätmise tuleks aga arvesse riigiabi saaja kaassüü hindamisel.<sup>328</sup>

### **3.2.2. Riigiabi saaja kahjuhüvitisnõue *standstill*-klausli rikkumisest tulenevalt**

Eeltoodust tulenevalt on riigiabi saaja kahjuhüvitisnõue riigiabi andja vastu teoreetiliselt võimalik, kui jaatada, et *standstill*-klausel tekitab subjektiivseid õigusi lisaks riigiabi saaja konkurentidele ka riigiabi saajale. Kahjuhüvitisnõue antud alusel on mõeldav vaid juhul, kui riigiabi saaja ei olnud hooletu *standstill*-kohustuse täitmise kontrollimisel, vastasel juhul oleks riigiabi andva haldusakti vaidlustamata jätmise etteheidetav. Hüvitatav on siiski ainult kahju, mis oli vältimatus seoses riigiabi säilimise usaldamisega ehk nn usalduskahju.

## **3.3. Kahju hüvitamine haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu**

### **3.3.1. Riigiabi saaja usalduse kaitse tõttu kahju hüvitamise reeglistik**

HMS § 67 lg 3 sätestab, et kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib. Sätte täpne seos riigivastutuse seadusega õiguskirjandusest ega kohtupraktikast ei selgu. Nende kohaselt puuduvad HMS § 67 lõikes 3 kahju hüvitamise materiaalõiguslikud alused ning

---

<sup>326</sup> RKHKo nr 3-3-1-11-02, p 16.

<sup>327</sup> Vt riigiabi saaja kontrollikohustuse ja hoolsuse kohta: *supra* 2.2.2.1.2 ja 2.2.2.2.2.

<sup>328</sup> Andresen, lk 52.

kohaldamisele kuulub RVastS ja VÕS.<sup>329</sup> Käesolevas töös lähtutakse siiski eeldusest, et HMS § 67 lg 3 on erinormiks RVastS §-dele 7 ja 16. Nimelt ei ole haldusakti kehtetuks tunnistamine HMS § 67 lg 3 juhtumil õigusvastane, vaid õiguspärane haldustegevus – HMS § 67 lg 2 lubab kaalumise järgselt haldusakti kehtetuks tunnistada. Seega saaks riigivastutuslikud lisaeldused tuleneda RVastS §-st 16. Samas ei oleks õigustatud õiguspärase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise eelduste kohaldamine antud olukorras. RVastS § 16 lg 1 nõuab isiku põhiõiguste või -vabaduste erakordset piiramist. Tegemist on eelkõige nn ohverdusnõuetega sundvõõrandamise või muude avalik-õiguslike kitsenduste tõttu.<sup>330</sup> Haldusakti adressaadi usaldust haldusakti püsimise vastu tõenäoliselt põhiõiguste ja –vabaduste erakordseks piiramiseks nimetada ei saa, ent HMS § 67 lg 3 lubab sellisel juhul siiski kindlas kõneviisis usalduskahju ehk usalduse reaalse tagajärgede hüvitamist.<sup>331</sup> Arvestades ka HMS § 67 lg 3 juhtumi mõnetist erakordsust (puuduvad HMS § 67 lg 4 nimetatud asjaolud; isiku usaldus on HMS § 67 lg 2 mõttes kaitstav ja avalik huvi kaalub isiku usalduse üles) ei oleks põhjendanud kahjuhüvitisnõude edasine piiramine. Kuivõrd isik peab haldusakti alusel saadu HMS § 69 lõikest 1 tingitult tagastama, on õigustatud ja vajalik omakorda tema usalduskahju hüvitamine.

Saksa VwVfG § 48 lg 3 sätestab usalduskahju hüvitamise haldusaktide kehtetuks tunnistamisel. Tõsi küll, selliste, mille alusel ei toimunud raha ülekandmist. Saksa kohtupraktikas ja õiguskirjanduses on leitud, et sealse VwVfG § 48 lg 3 järgne kahjuhüvitisnõue sõltub usalduse kaitse tunnistamisest VwVfG § 48 lg 2 (meil HMS § 67 lg 2) mõttes.<sup>332</sup> Samas on ka Saksa õiguse kohaselt tegemist täiesti iseseisva *sui generis* kahjuhüvitisnõudega.<sup>333</sup> Eelnev annab HMS § 67 ja VwVfG § 48 sarnase reeglistiku põhjal aluse eeldada, et ka Eesti õiguses on tegemist kahju hüvitamise erikoosseisuga.

Eeltoodust tulenevalt lähtutakse käesolevas töös eeldusest, et HMS § 67 lg 3 on erinorm RVastS suhtes – ehk antud juhul kuulub õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju

---

<sup>329</sup> Tartu Ringkonnakohtu otsus nr 3-09-1597, p 23; Aedmaa, lk 364.

<sup>330</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu 480 SE I seletuskiri.

<sup>331</sup> Vt nt Tallinna Ringkonnakohtu otsus nr 3-08-2504, lk 6; Tallinna Ringkonnakohtu otsus nr 3-06-83, p 9; Tartu Ringkonnakohtu otsus nr 3-10-3381, p 15; Aedmaa, lk 363.

<sup>332</sup> BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728, p 3e; BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 25; Giegrich, lk 389; Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 201.

<sup>333</sup> Müller, vnr 90-91.

hüvitamisele ilma RVastS § 7 jj või RVastS § 16 nimetatud tingimusteta. Riigikohus on küll leidnud, et RVastS üldregulatsioon (RVastS § 7 jj) on kohaldatav avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise juhtudele, ent seda siis, kui puudub täpsem eriregulatsioon.<sup>334</sup> Eelnimetatud põhjustel on HMS § 67 lg 3 juba iseenesest käsitletav iseseisva kahjuhüvitisnõude alusena. Töö autor möönab, et selline HMS § 67 lg 3 käsitus on vaieldav. RVastS § 7 eelduste kohaldamine oleks aga HMS § 67 lg 3 situatsioonis ka praktikas raske – haldusakti kehtetuks tunnistamine pole HMS § 67 lg 3 nimetatud juhul avaliku võimu kandja õigusvastane haldustegevus ning esmaste õiguskaitsevahendite kasutamist oleks samuti üleliigne nõuda, kui haldusakti kehtetuks tunnistamine on õiguspärane.

Juhul, kui kohaldada HMS § 67 lg 3 koosmõjus RVastS §-ga 16, ei saa kahjuhüvitisnõuet põhiõiguste või –vabaduste erakordse piiramise klausli tõttu perspektiivikaks pidada. Autor märgib, et võimalik on ka väita, et haldusakti adressaadi usalduse kaitse riive on igal juhul põhiõiguste erakorraline riive RVastS § 16 lg 1 mõttes. Sellisel juhul tekiks aga takistus RVastS § 16 lg 3 tuleneva kahju õiglase hüvitamise põhimõttega seoses, kuivõrd HMS § 67 lg 3 sõnastus näeb ette pigem usalduskahju täieliku hüvitamise. Töö mahu piiratuse ja eesmärgi tõttu jääb autor oma eeltoodud seisukoha juurde HMS § 67 lg 3 iseseisvusest ega käsitle võimalikke alternatiive koosmõjus RVastS §-ga 7 ega §-ga 16. Samas peaks HMS § 67 lg 3 järgse kahjuhüvitisnõude suuruse määramisel tulema kohaldamisele analoogselt riigivastutusõiguslike kahjuhüvitisnõuetega VÕS-i sätteid, kuivõrd HMS kahju liike, suurust ja kannatanu enda osalust kahju tekkimisel ei reguleeri. Eelkõige saab see tähendada siiski kahju ettenähtavuse põhimõtte rakendamist – HMS § 67 lg 3 usalduskahju hüvitav eesmärk on selge.<sup>335</sup> HMS § 67 lg 3 järgi hüvitatav kahju saab olla üksnes selline kahju, mida isik ei oleks saanud mingil juhul siis, kui kehtetuks tunnistatud haldusakti ei oleks olnud.<sup>336</sup> Järelikult tuleb jällegi *per definitio* hüvitamisele riigiabi saaja negatiivne ehk nn usalduskahju.

### **3.3.2. Kahju hüvitamise eeldused**

HMS § 67 lg 3 mõttest tulenevalt peab riigiabi saaja kahjuhüvitisnõude rahuldamiseks olema tuvastatud riigiabi saaja usalduse kaitse võimalikkus HMS § 67 lg 4 mõttes ning HMS § 67 lg 2 situatsioon (riigiabi kasutusele võtmine või selleks investeringute tegemine). Juhul, kui

<sup>334</sup> RKHKo nr 3-3-1-47-08, p 11; RKÜKo nr 3-3-1-85-09, p 114.

<sup>335</sup> Vt kannatanu kaassüü käsitlemise ebavajalikkuse kohta ka: *infra* 3.4.4

<sup>336</sup> Aedmaa, lk 364; Müller, vnr 96.

sellises olukorras kaalub avalik huvi üles riigiabi saaja usalduse kaitse, kuulub viimase usalduskahju hüvitamisele. HMS § 67 lg 4 (sealhulgas punkti 5) kohaldatavus ning avalikkuse ja riigiabi saaja võimaliku usalduse kaitse kaalumine on ammendavalt kirjeldatud *supra* peatükis 2.2.2. Töö autor ei pea vajalikuks neid seisukohti põhjalikumalt korrata, ent nendib, et üleüldiselt tuleb usalduskahju hüvitamine HMS § 67 lg 3 situatsioonis kõne alla juhul, kui riigiabi saaja on väike- või keskmise suurusega ettevõtja, meetme käsitletavus riigiabina või *standstill*-erandite kohaldumine ei oleks olnud juriidilis-majanduslikke eriteadmisi mitteomavale isikule arusaadav või riigiabi andja esitas sellekohast valeinfot ning tagasinõudmise huvi (Komisjoni otsuse puudumisel kiireloomuline tagasinõudmise huvi) ületab riigiabi saaja usalduse kaitset.

### **3.4. Hüvitamisele kuuluv kahju**

#### ***3.4.1. Riigiabi saaja võimalik kahju riigiabi tagasitüitmisel***

Euroopa Kohus on märkinud, et abi saav ettevõtte arvestab oma majanduslikes valikutes abi summaga ning et tegelikkuses abi toetusel tehtud valikud võivad osutuda pöördumatuteks.<sup>337</sup> Riigiabi saaja kahju seoses riigiabi tagasinõudmisega on seega tema vara vähenemine seetõttu, et on teinud riigiabi säilimisse uskudes kulutusi selle kasutuselevõtuga seoses ehk tema äriplaan oli koostatud toetust arvestades ning uues situatsioonis tuleb näiteks tootmine ümber kujundada, katkestada või lõpetada. Riigiabi saaja kahju võib seisneda riigiabi usaldamise tõttu palgatud personaliga seotud kuludes<sup>338</sup> või selles, et abi saaja peab majandustegevuseks soetatud seadmed või tooted kahjumiga edasi müüma.<sup>339</sup> Riigiabi saaja kahjuks võib olla ka tehtud reklaamikulutused.<sup>340</sup> Samuti võib kahjuks pidada kolmandate isikute kahjunõudeid ja leppetrahve seoses tootmise või teenuse pakkumise katkestamisega. Muu hulgas võib laenuna või muud liiki krediteerimisega saadud riigiabi saaja kahju seisneda selles, et riigiabist loobudes oleks ta tol hetkel erasektorist soodsamalt raha saanud kui tagasinõudmise järel.<sup>341</sup> Loomulikult seisneb riigiabi saaja võimalik kahju ka vara suurenemise ärajäämises ehk tulevases saamata jäänud tulus.

---

<sup>337</sup> EKo nr C-148/04, *Unicredito Italiano*, p 110, 118.

<sup>338</sup> Cour Administrative d'Appel de Paris (Societe Groupe Salmon Arc en Ciel): Lecture du 23 janvier 2006.

<sup>339</sup> Giegrich, lk 387.

<sup>340</sup> Giraud, lk 1404.

<sup>341</sup> BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08, p 26.

Teoreetiliselt on võimalik ka konkurendi kahjuhüvitisnõue riigiabi andja kõrval riigiabi saaja vastu *standstill*-klausli rikkumisest tulenevalt ning riigiabi saaja võiks enda vastu suunatud nõuet kannatatud kahjuna defineerida. Euroopa Kohus on jätnud võimaluse siseriikliku õiguse pinnal vastavate nõuete esitamiseks.<sup>342</sup> Isegi kui aga Eesti õiguse pinnal konkurendi kahjuhüvitisnõue riigiabi andja kõrval ka saaja vastu võimalik on, tuleks nentida, et vastavas osas on andja ja saaja solidaarvõlgnikud konkurendi ees VÕS § 137 lg 1 mõttes ning hüvitise jaotamine sisesuhtes peaks toimuma regressinõude kaudu.<sup>343</sup>

### 3.4.2. Kahjuhüvitis kui uus riigiabi

Riigiabi andjale makstav kahjuhüvitis ei tohi olla uus ebaseaduslik riigiabi ning seeläbi tagasinõudmise efektiivsust nullini redutseerida. Ebaseaduslik abi tuleks riigiabi andjal ilmselt uuesti tagasi nõuda.<sup>344</sup> Järelikult tuleb hinnata, kas makstav kahjuhüvitis on riigiabi ELTL artikli 107 lg 1 mõttes. Rõhutada tuleb, et kahjuhüvitise eesmärk on kõrvaldada avaliku võimu kandja tegevusest kannatanule tulenev ebasoodne tagajärg. Sellisena pole tegu riigiabiga, kuivõrd see ei soodusta kedagi, vaid hüvitab ebaõiglust.<sup>345</sup> Kahjuhüvitis pole riigiabi, kui avalik võim on üldise reegli järgi kohustatud vastava vara vähenemise hüvitama. Tegemist ei tohi olla (majandus)poliitilise selektiivse üksikmeetmega.<sup>346</sup> Järelikult peab riigiabi saajale tasutav kahjuhüvitis vastama *restitutio in integrum* reeglile ehk diferentsihüpooteesile ning tooma kahjustud isiku varaliselt samasse seisukorda, milles ta oleks olnud ilma ebaseadusliku riigiabi saamiseta.<sup>347</sup> Ülekompenseerimine kujutaks endast riigiabi. Kahjuhüvitise vastavus riigiabiõigusele ei eelda iseenesest siseriikliku kohtu otsust hüvitise suuruse kohta, küll aga peab ka avaliku võimu kandja vabatahtlikult makstav hüvitis olema üldise regulatsiooniga õigustatud.<sup>348</sup>

Õiguskirjanduses on märgitud, et ettevõtjale (antud juhul riigiabi saajale) makstava kahjuhüvitise näol oleks tegu ebaseadusliku riigiabiga juhul, kui see kompenseeriks tema

<sup>342</sup> EKo nr C-39/94, *SFEI jt*, p 73-76; Cremer, vnr 31; Köhler, lk 375.

<sup>343</sup> Varul, lk 482; Kohustuse suhteline jagunemine poolte vahel toimuks ilmselt siiski *infra* p 3.4.4. nimetatud põhimõtete alusel.

<sup>344</sup> Tjepkema, M. Damages Granted by the State and Their Relation to State Aid Law. – European State Aid Law Quarterly 3/2013, lk 492.

<sup>345</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr 106-120/87, *Asteris*, p 23; vt ka: RKHKo nr 3-3-1-81-13, p 18.

<sup>346</sup> Tjepkema, lk 485.

<sup>347</sup> Giegrich, lk 377; Varul, lk 437.

<sup>348</sup> Tjepkema, lk 486.

igapäevase tegevusega seotud ettenähtavaid ärisiske<sup>349</sup> – vastasel juhul toimuks ettevõtja ärisiskide maandamine avalike ressursside arvel ja tekitataks konkurentsieelis. Töö autori hinnangul tuleb vastavat küsimust analüüsida kannatanu kaassüü küsimuse raames – ettenähtav ärisk saaks antud juhul tähendada riigiabi saaja enda hoolsuskohustuse rikkumist *standstill*-klausli järgimise kontrolliga seoses. Õiguskirjanduses on samuti ärisiske seostatud ettevõtja hoolsusega ebasoodsate muutustega kohanemisel.<sup>350</sup>

Kahjuhüvitis, mis vastab *de minimis* erandi piiridele, ei ole iseenesest ebaseaduslik riigiabi.<sup>351</sup> Samas tuleb rõhutada, et riigiabi saaja kahjuhüvitisnõue ei tohi Komisjoni otsuse olemasolul tagasinõudmist ja konkurentsimoontuse kaotamist siiski ebaefektiivseks muuta. Järelikult tuleb sel juhul ka väikeste kahjuhüvitiste puhul rakendada diferentsihüpoteesi.

Riigivastutusõiguslik kahjuhüvitisnõue põhinebki diferentsihüpoteesil RVastS § 8 lg 1 teise lause kohaselt ehk hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Sama nõuab ka Euroopa Liidu riigivastutusõigus.<sup>352</sup> Täieliku hüvitamise põhimõtte kehtib ka HMS § 67 lg 3 sõnastusest tulenevalt, kui seda mitte pidada RVastS § 16 lg 1 kahjunõudega (mis tugineb õiglase hüvitise põhimõttele) seotuks.

Õiguskirjanduses on jäetud lahtiseks, kas diferentsihüpoteesil põhinev kahjuhüvitis võib olla ka suurem tagasinõutavast riigiabist – iseenesest on täiesti reaalne, et abi saajale tekib suurem kahju näiteks sõlmitud kõrgete leppetrahvidega tarnelepingute tõttu või tagasinõudmisest tingitud püsiva maksejõuetuse situatsiooniga seoses.<sup>353</sup> Tegemist on justkui „vangi dilemmaga“ diferentsihüpoteesi ja riigiabireeglistiku järgimise vahel.<sup>354</sup>

### **3.4.3. Riigiabi saajale hüvitatav kahju**

Juhul, kui jaatada riigiabi saaja kahjuhüvitisnõude võimalikkust RVastS § 7 lg 1 või HMS § 67 lg 3 alusel,<sup>355</sup> tuleb määratleda ka nõude ulatus. Eeltoodu pinnal kuulub riigiabi saajale hüvitamisele nii RVastS § 7 lg 1 kui ka HMS § 67 lg 3 põhiselt usalduskahju ehk negatiivne

---

<sup>349</sup> Tjepkema, lk 488.

<sup>350</sup> Tjepkema, lk 491.

<sup>351</sup> Tjepkema, lk 480; vt ka RKÜKo nr 3-4-1-2-13, p 159.

<sup>352</sup> Ossenbühl, lk 624-625; Hernandez, lk 361.

<sup>353</sup> Rose, lk 397.

<sup>354</sup> Tjepkema, lk 488.

<sup>355</sup> Vt eeldusi: *supra* 3.1-3.3.

kahju ning mõlema puhul rakendatakse kahju täieliku hüvitamise põhimõtet, ehkki vastutuse alused on erinevad. Euroopa Liidu riigivastutusnõue tugineb samale printsiibile.<sup>356</sup> Ehkki riigiabi saaja võimaliku kahju hulka kuulub ka saamata jäänud tulu ning RVastS § 7 lg 3 sellise kahju hüvitamist ka võimaldab, ei kuulu saamata jäänud tulu tõenäoliselt riigiabi saajale kompenseerimisele, kuivõrd põhjusliku seose nõue ei oleks väljaspool usalduskahju piire täidetud<sup>357</sup> – ebaseadusliku riigiabi andmiseta ei oleks muude tingimuste muutmata jätmisel saaja hüpoteetiline tulu mõeldav. Alljärgnevalt käsitletakse seega mõlema kahjuhüvitisnõude puhul hüvitise ulatust samaväärsena ning ilma saamata jäänud tuluta. See on ka loogiline, sest mõlemad põhinevad riigiabi andmise eelse olukorra (kui *standstill*-klauslit rikkuvad haldusakti poleks antudki) taastamisel.

Järelikult kuulub riigiabi saajale hüvitamisele otsene varaline usalduskahju, mis peab ühtlasi olema ettenähtav. Töö autori hinnangul on peatükis 3.4.1. nimetatud kulutused, kolmandate isikute nõuded, kahju vara võõrandamisest, krediidikahju jms riigiabi andjale üldreeglina ettenähtavad. Nimelt antakse riigiabi enamjaolt projektipõhiselt ning abi saaja kulutused ning võimalikud sõlmitavad lepingud on riigiabi andjale riigiabi andmise hetkeks teada või vähemalt arusaadavad. Samuti on tegemist usalduskahjuga ehk ebaseadusliku riigiabi andmiseta ei oleks riigiabi saaja sellises mahus kulutusi teinud ning kahju saanud. Samas näiteks ebamõistlikult või -tavaliselt kõrge leppetrahv oleks saaja enda äririsk ning poleks ka riigiabi andjale ettenähtav.

VÕS § 127 lg 5 kohaselt tuleb diferentsihüpoteesi täitmiseks kahjuhüvitisest maha arvata igasugune kasu, mis on õigusvastase teoga põhjuslikus seoses. Kasu mahaarvamine ei tohi olla vastuolus kahju hüvitamise eesmärgiga. Näiteks tuleb maha arvata kahjustatud isiku poolt säästetud kulutused. Maha ei arvata kahjustatud isiku enda poolt kahju hüvitamise vähendamisel otstarbel tehtust tulenevat kasu.<sup>358</sup> Kuivõrd eeltoodust tulenevalt riigiabi saaja saamata jäänud tulu hüvitamisele ei kuulu, on siiski praktikas keeruline leida ka usalduskahjule korrespondeeruvat kasu, mida riigiabi saaja kahju tekkimisega paralleelselt saaks.

---

<sup>356</sup> Gerven, lk 31.

<sup>357</sup> Müller, vnr 96.

<sup>358</sup> Varul, lk 447-448.

HMS § 67 lg 3 põhiselt kuulub hüvitamisele nii tekkinud kui ka tulevikus kindlasti tekkiv usalduskahju. Säte võimaldab seega ka sellise kahju hüvitamist, mis alles tekib (näiteks tulevased leppetrahvid).<sup>359</sup> Vastav asjaolu HMS § 67 lg 3 järgset kahjuhüvitisnõuet eelnevaga võrreldes ei laienda, kuivõrd otsene varaline kahju (sh usalduskahju antud kontekstis) võib VÕS § 128 lg 3 sõnastuse järgi ollagi ka tulevikus tekkiv.

Iseenesest võiks VÕS § 128 lg 3 kohaselt kuuluda hüvitamisele ka riigiabi saaja kohtueelsed õigusabikulud ning kahju kindlakstegemiseks mõeldud ekspertiisikulu. Samas ei saa selliseid kulutusi usalduskahjuks pidada.

Mis puudutab eelnimetatud kahtlust, kas riigiabist suurem (ent diferentsihüpoteesile vastav) usalduskahju on mõeldav, siis Saksa haldusõiguslikus kirjanduses leitakse, et usalduskahju ei saa ületada varalist positsiooni olukorras, kus esialgset haldusakti poleks kehtetuks tunnistatudki (ehk antud olukorras riigiabi tagasi nõutudki).<sup>360</sup> Järelikult saab kahjuhüvitis olla maksimaalselt riigiabi suurune ning peab ka sel juhul diferentsihüpoteesile vastama.

#### ***3.4.4. Vastutuse piiramine ja kannatanu osalus kahju tekkimisel***

Riigiabi andja vastutust on RVastS § 7 lg 1 põhise kahjuhüvitisnõude puhul võimalik piirata kõigil RVastS § 13 lg 1 toodud alustel, ent riigiabi saaja võimaliku kontrollkohustuse jaatamisel tuleb peatuda RVastS § 13 lg 1 p 4 kriteeriumil ehk riigiabi saaja võimalikul kaassüül VÕS § 139 lg 1 ja 2 mõttes. Kahju täieliku hüvitamise põhimõttele vastab kannatanupoolne kahju vältimise ja vähendamise kohustus, mis seisneb nii esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise nõudes kui ka kahjuhüvitise välistatuses osas, milles on nähtav kannatanu kaassüü.<sup>361</sup> Kannatanu kaassüü tähendab, et ta rikkus käibes nõutavat hoolt ning sellest tulenevalt kahju või selle tekkimise risk suurenes.<sup>362</sup> Kannatanu kaassüü arvestamine on ka Euroopa Liidu riigivastutusnõude puhul lubatud, kuivõrd kannatanu kohustus mõistlikus ulatuses kahju suurust või tekkimise riski vähendada on üleüldine põhimõte Euroopa Liidu riikide õiguses.<sup>363</sup>

---

<sup>359</sup> Aedmaa, lk 364.

<sup>360</sup> Müller, vnr 97.

<sup>361</sup> Andresen, lk 18.

<sup>362</sup> Varul, lk 486.

<sup>363</sup> EKo liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*, p 84; Köck, lk 31.

Iseenesest on võimalik, et riigiabi saajal on kaassüü, kuna ta ei täitnud oma *standstill*-klausli kontrollkohustust vähemalt hoolsalt – RVastS § 7 lg 1 kahjuhüvitisnõue ei eelda erinevalt HMS § 67 lg 3 sätestatust riigiabi saaja usalduse kaitstavust. Samas on RVastS § 7 lg 1 põhise kahjuhüvitisnõude eelduseks esmaste õiguskaitsevahendite ammendatus. Kuivõrd riigiabi saajal ei ole võimalik tagantjärele riigiabi andvat haldusakti vaidlustada, leidis töö autor eespool, et esmaste õiguskaitsevahendite vaidlustamata jätmise vabandatavuse alus on see, et riigiabi saaja polnud hooletu *standstill*-klausli rikkumisest mitte teades.<sup>364</sup> Sellisel juhul pole enam võimalik kaassüü kontekstis riigiabi saajale kontrollkohustuse rikkumist ette heita – rikkumise korral puuduks nõude esitamise võimalus nagunii. Siiski on Riigikohus leidnud, et esmaste õiguskaitsevahendite mittekasutamine võib lõpuks viia ka hoopis hüvitise vähendamisele.<sup>365</sup> Järelikult on võimalik hüvitise vähendamine hoolimata riigiabi saaja kontrollkohustuse hoolsast täitmisest. Lisaks on eeltoodust tulenevalt võimalik riigiabi andja kahju hüvitamise kohustust piirata seetõttu, et riigiabi saaja ei ole riigiabi tagasinõudmise haldusakti vaidlustanud või taotlenud esialgset õiguskaitset.

Saksa kohtupraktikas on leitud, et olenemata Euroopa Kohtu nn hoolsa ettevõtja kriteeriumi siseriiklikust rakendatavusest on abi andja süü otsustavama kaaluga – tegemist on ametikohustuse raskelt hooletu rikkumisega.<sup>366</sup> Riigikohus on samuti leidnud, et haldusakti õiguspärasuse eest vastutab printsipiina selle andja,<sup>367</sup> sama peaks töö autori hinnangul laienema ka riigiabi andmisele. Riigiabi saaja ei vastuta kindlasti rohkem kui riigiabi andja, kes on otsene *standstill*-kohustuse kandja ja rikkuja.<sup>368</sup> Prantsuse kohtupraktikas on viidatud, et riigiabi andja kanda võiks jääda üldprintsipi ja eeldusena 75 % kahjudest.<sup>369</sup> Järelikult peaks ka kahjuhüvitise vähendamise võimalikkuse korral seda tegema piiratud mahu.

HMS § 67 lg 3 kahjuhüvitisnõudeni jõudmiseks tuleb nagunii esiteks tuvastada, et riigiabi saajal ei olnud kontrollkohustust *standstill*-klausli järgimise osas või ta ei olnud vähemalt seda täites hooletu. Järelikult pole võimalik, et riigiabi saaja *standstill*-klausli rikkumisest tuleneva kahju eest vastutaks VÕS § 139 lg 1 mõttes ning temalt ei oleks vastavale

---

<sup>364</sup> Vt. *supra* 3.2.1.5

<sup>365</sup> RKTko nr 3-2-1-123-09, p 12; RKHko nr 3-3-1-47-08, p 24.

<sup>366</sup> BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603, p 19,24.

<sup>367</sup> RKHko nr 3-3-1-56-12, p 18.

<sup>368</sup> Giegrich, lk 387.

<sup>369</sup> Cour Administrative d'Appel de Paris (Societe Groupe Salmon Arc en Ciel): Lecture du 23 janvier 2006.

rikkumisele tähelepanu osutamine ka mõistlikult oodatav VÕS § 139 lg 2 tähenduses – antud olukorras ei teadnud riigiabi saaja ega pidanudki teadma abi andmise õigusvastasusest. Järelikult HMS § 67 lg 3 tulenevat kahjuhüvitisnõuet *standstill*-klausli rikkumisele tähelepanuta juhtimise eest loogiliselt piirata ei saagi.

## Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli uurida riigiabi saaja poolt riigiabi tagasinõudmise haldusakti vastu esitatud kehtetuks tunnistamise nõude ning selle rahuldamata jätmisel võimaliku kahju hüvitamise eeldusi. Riigiabi tagasinõudmist reguleerib Eesti siseriiklik õigus niivõrd, kui see tagasinõudmise kohest ja tõhusat täitmist ei takista ega seda praktikas võimatuks või ülemäära raskeks ei muuda (efektiivsuspõhimõte). Ebaseadusliku riigiabi andmise aluseks olnud haldusakt on vähemalt formaalselt, riigiabi ühisturule sobimatuse korral ka materiaalselt õigusvastane. Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmiseks tuleb haldusorganil üldreeglina seega esmalt uue haldusaktiga riigiabi andev haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada (riigiabi tagasinõudmise haldusakt) HMS § 66 lg 1 alusel.

Riigiabi tagasinõudmise haldusakti õiguspärasuse hindamisel tekib eelkõige küsimus, kas tagasinõudmise haldusakt on antud õigusaktide sätteid järgides. Riigiabi saaja usaldus on kaitstav juhul, kui riigiabiga on asutud toetatud projekti ellu viima või riigiabi kasutuselevõtuks on tehtud kulutusi. Usalduse kaitstus iseenesest ei välista tingimata haldusakti kehtetuks tunnistamist ehk ei riku ka riigiabi tagasinõudmise efektiivsuspõhimõtet.

HMS § 67 lg 4 sätestab asjaolud, mille esinemisel isik usalduse kaitsele tugineda ei saa. Vaieldav on eelkõige, kas ebaseadusliku riigiabi saaja oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest oma süü (hooletuse) tõttu teadlik. Järelikult on vajalik hinnata, kas riigiabi saaja on *standstill*-klausli rikkumisest mitte teades jätnud käibes vajaliku hoole järgimata. Teoreetiliselt on võimalik Euroopa Kohtu nn hoolsa ettevõtja kriteeriumi siseriiklikusse õigusesse ka otse üle kanda ja väita, et riigiabi saajal ongi kontrollkohustus. Ebaseadusliku riigiabi saaja on *standstill*-klausli rikkumisest mitte teades tavajuhul tõepoolest hooletu, sest abist teavitamise ja positiivse otsuse tegemise fakti kohta on võimalik avalikest allikatest infot saada ning riigiabi teavitamiskohustus on majandusringkondades tuntud. Samas, vähemalt väikeettevõtjast abi saaja, kellele antava toetuse vastavus riigiabi kriteeriumitele või mittevastavus mõnele näiliselt kohalduvale *standstill*-klausli erandile (näiteks grupierandi määrusele) poleks keskmisele juriidilis-majanduslikke eriteadmisi mitteomavale ettevõtjale selge, ei olnud hooletu. Samuti ei oleks hooletu ettevõtja, kellele riigiabi andja esitas nende asjaolude kohta valeinformatsiooni. Tuvastades, et riigiabi saaja usaldus on kaitstav, tuleb

HMS § 67 lg 1 mõttes asuda kaaluma avalikkuse ja konkurentide huve tagasinõudmiseks ning riigiabi saaja huvi riigiabi säilimiseks.

Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul on haldusorgani kaalutusõigus riigiabi tagasinõudmise haldusakti andmisel rangelt piiratud. Riigiabi saaja huvi saab vaid erakorralistel asjaoludel olla olulisem tagasinõudmishuvist, arvestades, et riigiabi andjal on kohustus riigiabi tagasi nõuda. Abi saajal tasub erakorraliste asjaolude olemasolule tugineda eelkõige siis, kui meetmele riigiabi mõiste kohalduvus ei oleks keskmisele mõistlikule ettevõtjale objektiivselt ettenähtav. Järelikult saab riigiabi tagasinõudmise haldusakt Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul olla õigusvastane siis, kui see on antud erakorralisi asjaolusid arvestamata olukorras, kus riigiabi saaja usaldus oli kaitstav. Samas on sisuline õigusvastasus võimalik ka muudel põhjustel – eelkõige kui riigiabi andja on Komisjoni otsuses antud juhiste pinnal valesti arvutanud tagasinõutava abi suuruse.

Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse puudumisel ei ole riigiabi andjal riigiabi tagasinõudmiseks otsest kohustust – vaid Euroopa Komisjon saab tuvastada riigiabi sobimatuse ühisturule. Riigiabi tagasinõudmine ei saa olla kohaldatav karistusena, vaid ühisturule sobimatust riigiabist tingitud konkurentsimoontonutuse kõrvaldamise vahendina. Järelikult ei pea riigiabi andja Komisjoni otsuse puudumisel tingimata jõudma kaalutusotsuse tulemusena järeldusele, et eriliste asjaoludeta on tagasinõudmishuvi olulisem. Nii kaua, kui abi mittevastavus ühisturule pole tuvastatud, ei saa kindlalt rääkida ka ebaseaduslikust konkurentsieelisest. Abi saaja konkurentide huve tagab võimalus teavitada ebaseaduslikust abist Euroopa Komisjoni, mis enne lõplikku otsust võib liikmesriigile panna ka abi ajutise tagasinõudmise kohustuse. Riigiabi tagasinõudmine enne Komisjoni teavitamist võib siiski vajalikuks osutada riigiabi saaja ettenähtava maksejõuetuks muutumise või varade (fiktiivse) üleandmise korral. Järelikult on Komisjoni tagasinõudmisotsuse ja siseriikliku erisätte puudumisel riigiabi tagasinõudmise haldusakt õigusvastane eelkõige juhul, kui riigiabi saaja usaldus on kaitstav ning puudub kiireloomuline vajadus riigiabi koheseks tagasinõudmiseks. Õigusvastasus on mõeldav ka siis, kui riik on meetme valesti määratlenud riigiabina või uue abina, millest teatada tuli – näiteks kui abi vastab mõnele heakskiidetud abikavale või *standstill*-klausli erandile.

Riigiabi tagasinõudmise haldusakt on võimalik teoreetiliselt kehtetuks tunnistada ka formaalse õigusvastasuse korral – näiteks nii ärakuulamis- kui põhjendamisvigade tõttu. Samas ei saa Komisjoni otsuse olemasolul menetlus- ja vorminõuete rikkumine mõjutada

HMS § 58 mõttes menetluse lõpptulemust ehk tagasinõudmise haldusakti väljastamist. Mis puudutab tagasinõudmise haldusakti kontrollimatust põhjendamisvigade tõttu, siis riigiabi saaja kaalutlusruum on sedavõrd ahenenud, et ilmselgete erakorraliste asjaolude puudumisel (näiteks kui riigiabi saaja ei ole eelnevas haldusmenetluses ega kaebuses tuginenudki meetme riigiabina käsitletavuse keerukusele) tuleks haldusakt uuesti vastu võtta ning sel alusel tühistamiskaebuse rahuldamine ei oleks asjakohane.

Arvestades, et Komisjoni kehtiva otsuse korral on liikmesriigil jõusolev tagasinõudekohustus, tuleb sel juhul ka tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude rahuldamise järel anda välja uus (ja korrektne) tagasinõudmise haldusakt. Riigiabi tagasi nõudmata jätmist õigustaks teoreetiliselt vaid erakorralised asjaolud. Tagasinõudmise haldusakti kõrvaldatava õigusvastasuse korral ei tohi Euroopa Kohtu praktika kohaselt seejuures tühistamisele järgneda juba tagastatud abi (ajutine) tagasimaksmine riigiabi saajale.

Juhul, kui riigiabi saaja soovib riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude esitamisel tugineda muu hulgas Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse õigusvastasusele, tuleb saavutada Euroopa Komisjoni otsuse siduvuse välistamiseks selle tühistamine Euroopa Kohtus. Riigiabi saajal tuleb esitada kas tühistamishagi Euroopa Liidu Kohtusse (Üldkohtusse) või tühistamishagile ELTL-i artiklis 263 antud tähtaja jooksul vaidlustada siseriiklikus kohtus tagasinõudmise haldusakt, tuginedes muu hulgas Euroopa Komisjoni otsuse õigusvastasusele. Sellisel juhul tuleb siseriiklikul kohtul menetlus peatada ja küsida Euroopa Kohtult eelotsus Komisjoni otsuse kehtivuse osas.

Riigiabi saaja võis tagasinõudmise haldusakti andmise ajaks olla juba näiteks alustanud riigiabi kasutuselevõttu või selleks ettevalmistusi – teinud investeringuid, sõlminud tarnelepingud, palganud töötajaid jne. Riigiabi tagasimaksmise tagajärjel võib riigiabi saajal seega tekkida kahju. Olukorras, kus tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue jääb rahuldamata, tuleb riigiabi saajal esitada kahjuhüvitisnõue riigiabi andja vastu. Euroopa Kohus on viidanud, et riigiabi andja võib ebaseadusliku riigiabi andmise eest ka siseriiklikult vastutada. Riigiabi andja vastu esitatud kahjuhüvitisnõue ei rikuks iseenesest tagasinõudmise efektiivsuspõhimõtet – tagasinõudmise eesmärk on riigiabi andmise eelse olukorra taastamine. Kahjuhüvitisnõue, mis ebaseaduslikku riigiabi ei taasta, on seega iseenesest lubatud.

Riigiabi saajal on võimalik esiteks esitada nõue RVastS § 7 lg 1 alusel, mis sätestab kahjuhüvitisnõude avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse korral. Avaliku võimu kandja õigusvastaseks tegevuseks on antud kontekstis ebaseadusliku riigiabi andmine. Kuivõrd tegemist on ühtlasi Euroopa Liidu õiguse rikkumisega, tuleb kahjuhüvitisnõude võimalikkuse hindamisel lähtuda ka miinimumkaitsest, mida annab liiduõiguslik riigivastutuse kontseptsioon. Juhul, kui riigiabi saaja esitab tagasinõudmisotsuse saamisel tagantjärele kahjuhüvitisnõude riigiabi andja vastu põhjendusel, et antud riigiabi oli õigusvastane, tekib põhiliselt kaks takistust. Riigiabi saajal pole esiteks riigiabi tagasinõudmise hetkeks tõenäoliselt võimalik esmase õiguskaitsevahendina enam riigiabi andva haldusakti vastu kehtetuks tunnistamise nõuet esitada – esiteks on kaebetähtaeg ilmselt möödunud ja teiseks on riigiabi andja juba ise riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistanud. Küll aga on võimalik väita, et riigiabi andva haldusakti vaidlustamine (haldusakti andmise järel seega kehtetuks tunnistamise nõude esitamine) polnud abi saaja jaoks reaalselt võimalik ega arusaadav juhul, kui ta polnud *standstill*-klausli rikkumisest mitte teades hooletu ehk kui meetme vastavus riigiabi kriteeriumitele või mittevastavus *standstill*-klausli erandile ei pidanud olema riigiabi saajale mõistetav või talle anti valeinformatsiooni. Teiseks pole selge, kas *standstill*-klausli rikkumine rikub riigiabi saaja subjektiivset õigust. Euroopa Kohus on *expressis verbis* kinnitanud vaid, et *standstill*-klausel kaitseb riigiabi saaja konkurentide huve. Riigiabi andmine kui selline vähemalt otseselt abi saaja õigusi ei riiva. Järelikult on subjektiivse õiguse rikkumise nõude täitumine kohtupraktika täiustumiseni ebatõenäoline, ent mitte välistatud. Riigiabi saaja kahjuhüvitisnõuet RVastS § 7 lg 1 alusel jaatades kuulub hüvitamisele kahju, mis on tingitud ebaseadusliku riigiabi andmisest ehk usalduskahju.

HMS § 67 lg 3 alusel võib riigiabi saaja kahju hüvitamist nõuda juhul, kui tema usaldus on kaitstav – ta on riigiabi investeerinud või teinud selle kasutuselevõtuks kulutusi ning ei olnud *standstill*-klausli rikkumisest mitte teades hooletu. Juhul, kui usalduse kaitsmisest ei piisa tagasinõudmise haldusakti sisuliseks õigusvastasuseks ehk tagasinõudmishuvi ületab õiguspärase ootuse, tuleb riigiabi saajale hüvitada tekkiv usalduskahju.

Riigiabi saaja kahju nagu personalikulud, leppetrahvid, soetatud põhivara edasimüügi kahjum jne on üldreeglina riigiabi andjale ka objektiivselt ettenähtav, kuivõrd riigiabi antakse enamjaolt projektipõhiselt ning abi saaja kulutused ning võimalikud sõlmitavad lepingud on riigiabi andjale riigiabi andmise hetkeks teada või vähemalt arusaadavad. Samas ei kuulu hüvitamisele riigiabi saaja saamata jäänud tulu. Põhjusliku seose nõue ei oleks väljaspool

usalduskahju piire täidetud – ebaseadusliku riigiabi andmiseta ei oleks muude tingimuste muutmata jätmisel saaja hüpoteetiline tulu mõeldav. Kahjuhüvitis peab vastama diferentsihüpoteesile ehk tooma kahjustud isiku varaliselt samasse seisukorda, milles ta oleks olnud ilma ebaseadusliku riigiabi saamiseta. Vastasel juhul võib kahjuhüvitisnõue ise olla ebaseaduslik riigiabi.

Riigiabi andja vastutust on võimalik piirata eelkõige siis, kui riigiabi saaja kannab *standstill*-klausli rikkumise osas kaassüüd. Samas välistaks HMS § 67 lg 3 järgse kahjuhüvitisnõude riigiabi saaja kaassüü ehk *standstill*-klausli rikkumisest teadma pidamise jaatamine nagunii. RVastS § 7 lg 1 alusel kahjuhüvitisnõude esitamisel võib kaassüü jaatamine viia kahjuhüvitise vähendamisele seetõttu, et riigiabi saaja ei kasutanud esmaseid õiguskaitsevahendeid ebaseadusliku riigiabi andmise takistamiseks. Saksa kohtupraktikas on leitud, et olenemata Euroopa Kohtu nn hoolsa ettevõtja kriteeriumi siseriiklikust rakendatavusest on abi andja süü otsustavama kaaluga. Järelikult tuleb kannatanu kaassüüd jaatades asuda seisukohale, et riigiabi ebaseaduslikkuse eest vastutab summaarselt eelkõige riigiabi andja.

Käesoleva magistritöö hüpoteesiks oli, et riigiabi saajal on võimalik tugineda riigiabi tagasinõudmisel usalduse kaitsele vähemalt situatsioonis, kus meetme õigusvastasus oleks keskmisele ettevõtjale ebaselge või talle anti riigiabi andja poolt väärinformatsiooni. See sai töös ka kinnitust. Samas ei tingi usalduse kaitse alati riigiabi tagasinõudmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude rahuldamist – Euroopa Komisjoni tagasinõudmisotsuse olemasolul võib vaid erakorraliste asjaolude esinemisel pidada riigiabi saaja usalduse kaitset tagasinõudmishuvist tähtsamaks. Samas on kehtetuks tunnistamise nõude rahuldamata jätmisel võimalik riigiabi saaja kahjuhüvitisnõue tekkinud usalduskahju hüvitamiseks ning seda eelkõige HMS § 67 lg 3 põhjal. Käsitletud probleemistikus tasuks erakorraliste asjaolude doktriini suhtuda ettevaatlikkusega, kuni Euroopa Kohus on oma seisukohti täpsustanud. Kohtupraktikas vajaks ka selgitamist, kas *standstill*-klausel tekitab riigiabi saajale subjektiivseid õigusi.

Ehkki esmapilgul tundub ebaseadusliku riigiabi saaja olukord tagasinõudmisotsusega silmitsi seistes üsnagi lootusetu, ei ole riigiabi saaja huvid täiesti kaitseta. Kui riigiabi saaja suudab tõendada, et polnud hooletu, on tal võimalik riigiabi andjalt vähemalt tekkinud usalduskahju hüvitamist nõuda. Nii saab tagada Euroopa Liidu ühisturu toimimise kui ka liikmesriike riigiabi andmisel distsiplineerida. Ühtlasi ei jääks tihti väikeettevõtjast toetuse saaja Euroopa Liidu „masinavärgi“ hammasrataste vahele. Töö autor leiab siiski, et aeganõudvate

(kohtu)vaidluste pidamise asemel tasub keskenduda sellele, et nii liikmesriigid kui ettevõtjad Euroopa Liidu riigiabireeglistikust üha enam teadlikud oleks – selliselt on kõigi osapoolte huvid parimal võimalikul moel kaitstud.

## **Remedies of the beneficiary of unlawful state aid in case of a duty to return it**

### **Summary**

State aid as a subsidy for an entrepreneur from public resources is generally forbidden according to article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). There are some exceptions to that rule – some types of aid are compatible with the internal market. But generally the Member State concerned shall not put its proposed measures into effect until the Commission has taken a decision authorising such aid (standstill-clause). There are some exceptions to the standstill-clause also – for example the aid which corresponds to the *de minimis* regulation or the General Block Exemption Regulation (GBER). The aid granted while violating the standstill-clause is called unlawful state aid. If the Commission finds out about the unlawful state aid and considers it to be incompatible with the internal market also, it decides that the Member State concerned shall take all necessary measures to recover the aid from the beneficiary (referred to as a recovery decision) according to article 14 of the Council Regulation No 659/1999. So, if the aid is unlawful and the Commission considers it to be incompatible also, the state has to claim the aid back. Only the Commission has the competence to assess through economic means whether the unlawful aid is incompatible.

The recovery of aid is regulated by the internal law of the state as much as it doesn't counteract to the immediate and effective recovery nor doesn't make it practically impossible (the principle of effectiveness). The measures for recovery may not be more difficult to implement than the corresponding measures for recovery based on internal law (principle of equality). The aim of the recovery of aid is to restore the situation before granting unlawful aid and eliminate the distortion of competition. As a rule, a beneficiary of unlawful state aid cannot rely on legitimate expectation on keeping the aid. According to the European Court of Justice, a diligent businessman should normally be able to determine, whether that procedure has been followed. There are some exceptions to that rule. Firstly, the beneficiary can rely on legitimate expectation when the source of the expectation is the behaviour of the Commission, e.g there was an undue delay to determine the admissibility of the aid in the proceedings before the Commission. In that case, the Commission has to take the legitimate expectation into account and the recovery decision would be unlawful. The European Court of Justice has

although left a „open window“ for accepting the notion of legitimate expectation in case of exceptional circumstances in national courts on the national concept of legitimate expectations. Still, there is no key in the court practice, which those national exceptional circumstances might be. In theory it means that the Member State may in exceptional circumstances ignore the recovery decision and protect the beneficiary's trust in keeping the aid. As the recovery would not be absolutely impossible in that occasion, the Member State would still be penalised – it is only the beneficiary, who may be protected. Not complying with the Commission's recovery decision is excusable only when the recovery is objectively impossible – not due to Member State's legal system but for example the absolute insolvency and lack of assets of the beneficiary.

The aim of this Thesis was to clarify, whether and in which cases the beneficiary has an opportunity to claim for repeal of the domestic administrative act of the recovery (hereinafter the recovery act) or, in case repealing is impossible, to claim compensation for damage which is caused due to the person's certainty in keeping the state aid. The administrative act, which was the basis for granting the unlawful aid (hereinafter aid act), is at least formally unlawful. If the aid is also incompatible with the internal market, the aid act is also materially unlawful. For the recovery of unlawful aid, the administrative authority has to repeal the aid act retroactively to detriment of the beneficiary (to issue the recovery act) and after that it can claim for return of the aid.

When claiming for repeal of the recovery act, the main premise is the unlawfulness of the act. The basis for the recovery act is subsection 1 of section 66 of Administrative Procedure Act (HMS). Still, it is doubtful, whether recovery act is always issued according to law. The beneficiary's certainty is considerable according to subsection 2 of section 67 of HMS, when it has started to realize the state aid or has made expenditures to use the state aid. Consideration of certainty does not exclude repealing the aid act and hence does not ruin the principle of effectiveness also. Subsection 4 of section 67 of HMS enacts the circumstances in which cases a addressee cannot rely on legitimate expectation. Surely are all the grounds from this provision also applicable while repealing the aid act (issuing the recovery act). It is disputable, although, whether the beneficiary is aware of the unlawfulness of the state aid or is unaware thereof due to his or her own fault according to the principle of diligent businessman by the European Court of Justice. If the beneficiary is unaware due to its negligence (carelessness), the certainty cannot be relied on.

At first sight the diligent businessman criteria may eliminate the legitimate expectation automatically. This cursory treatment is excluded by the doctrine of exceptional circumstances. Secondly, the domestic law is applicable until it suits with the principle of effectivity and as was aforementioned, the legitimate expectation does not exclude the recovery of the state aid. Hence – to apply clause 5 of subsection 4 of section 67 of HMS, it is necessary to evaluate, whether the beneficiary has failed to exercise necessary care while being unaware of the infringement of standstill-clause. In German administrative law literature it has been deemed doubtful whether the beneficiary even has the duty to control whether the necessary procedure is followed. The European Court of Justice has itself found that following the standstill-clause is only the duty of the Member State not the beneficiary. In theory it is possible to carry the diligent businessman criteria directly to the domestic law and argue that the beneficiary has the duty to control. In that case the beneficiary of unlawful state aid is usually negligent, because the information of notifying the state aid and of the positive decision by the Commission is available through public sources and the standstill-clause is well-known rule in circle of entrepreneurs. Still, the beneficiary may not be negligent in cases where it well-foundedly believed that the measure is not state aid in the sense of TFEU. Analysing, whether the measure is considered as state aid demands frequently for complex economic assessment. Additionally the diligent business criteria does not take into consideration the differences of capabilities to conduct this assessment between great, medium and small enterprises. Deriving from that it may be said that a beneficiary which is a small enterprise is not negligent when a average entrepreneur without special knowledge would not have realised that the measure is state aid or does not fit to some deceptively applicable exception from standstill-clause (like the GBER). When the Member State gave false information about those circumstances, the beneficiary would also not be negligent.

Subsection 1 of section 67 of HMS enacts, in case of protection of legitimate expectation, the possibility to weigh the beneficiary's certainty that the aid act remains in force and the public interest and the interest of the competitor that the unlawful state aid should be returned. Ergo – when it is established that the beneficiary's certainty should be protected due to aforementioned circumstances, different interest should be taken into account. While doing that, it has to be distinguished, whether the Commission has issued a recovery decision or not.

If the Commission has issued one, the administrative authority has a discretion for recovery maximally as much as it fits to the principle of effectivity – thus it has a right not to issue the

recovery act only when it has to do with the exceptional circumstances. Hence, only in exceptional circumstances the legitimate expectation of the beneficiary may be more important than the interest for recovery, taking into account the fact that the Member State has not only a fiscal interest and desire to act lawfully, but also an obligation to claim the state aid back due to the recovery decision. The same conclusion was reached in German administrative law literature, describing the connection between section 48 of the German Administrative Procedure Act (VwVfG ) – which enacts the protection of legitimate expectations very similarly to the HMS – and the law of state aid. The protection of legitimate expectation does not immute that, but the beneficiary may rely on exceptional circumstances when it was not clear that the measure is considered as state aid or that the exception from standstill-clause does not qualify. If the Commission has issued a recovery decision the recovery act may be disproportionate also only in exceptional circumstances in cases where also the damage suffered by the beneficiary exceeds the public benefit from recovery. In conclusion, if the Commission has issued a recovery decision, the recovery act may be materially unlawful in case it has been issued ignoring the exceptional circumstances, in case where the beneficiary's certainty is protected. At the same time could the recovery act be unlawful also on other grounds – foremost when the Member State has wrongly calculated the sum of recovery according to the guidelines given by the Commission.

If the Commission has not issued the recovery decision, the Member State is obliged to issue a recovery act only by an imperative special clause. In other cases the Member State does not have a direct duty to recover the aid – only the European Commission can decide, that the aid is incompatible with the internal market. The recovery of aid is not applicable as a punishment, it is a measure to eliminate a distortion of competition. So, if there is no recovery decision nor a special clause, the Member State has a wider discretion to issue a recovery act (to repeal the aid act). Whereas there is no obligation from the Union law to claim back the aid, the Member State does not have to come to a conclusion that it has to recover the aid except for in exceptional circumstances. There is also a logical explanation to that conclusion – without establishing the incompatibility with the internal market, there is no definite unfair competitive advantage. The interests of the competitors are also protected – according to article 11 of the Council Regulation No 659/1999, the European Commission has a right, after it has been notified of the unlawful aid, to put a Member State under obligation to provisionally recover the aid until the Commission has reached a final decision of its compatibility. According to the case-law of the European Court of Justice, a competitor of the

beneficiary may claim a provisional recovery also through a domestic court. An immediate recovery of the aid (without notifying the Commission) is still necessary when the beneficiary may become insolvent in the nearest future or its assets may be carried over fictively to some other person. Therefore – without the Commission’s recovery decision the recovery act would be proportional only if the potential distortion of competition needs to be eliminated quickly. In all other cases the immediate recovery is not necessary. To sum it up, if there is no Commission’s recovery decision nor a domestic special clause, the recovery act is unlawful foremost in cases where the beneficiary’s certainty is protected and there is no urgent need to recover the aid. The recovery act may also be unlawful because the Member State has defined the measure falsely as a state aid or as a new aid that had to be notified – for example when the aid complies with the criteria of some authorised aid scheme or with an exception from standstill-clause. The Member State could have also wrongly calculated the recovery sum.

The recovery act may be repealed also due to formal unlawfulness due to violation of procedural requirements. Still, in practice it would be difficult to repeal the recovery act only due to procedural infringements when there exists a Commission’s recovery decision. In that case the procedural infringements can only in „exceptional circumstances“ affect issuing and the resolution of the recovery decision. Taking into consideration the occasion where the recovery act is beyond control due to infringements in reasoning, it has to be said that the Member State’s space for discretion is so narrow that when there are no evidential exceptional circumstances (e.g when the beneficiary has not relied on some of those in the preceding administrative procedure) the recovery act should be issued again after repealing and therefore the repealing would not be appropriate.

Taking into account that while there is a valid Commission’s recovery decision the Member State has a obligation for recovery in force, then after repealing a recovery act, the Member State has to issue a new and lawful recovery act and as quickly as possible. Not claiming back the state aid would be justified in theory only in exceptional circumstances. If the unlawfulness of the recovery act is removable, the aid cannot according to the case-law of the European Court of Justice be even provisionally returned to the beneficiary, if it has already paid it back. If there is no Commission’s recovery decision, the Member State has to consider the immediate need for recovery again after repealing a recovery act.

If the beneficiary, while challenging the recovery act, relies *inter alia* on the unlawfulness of the Commission's recovery decision – for example if its reasoning is inadequate or it has material defects – repealing the Commission's decision has to be reached in the European Court of Justice. A valid Commission's decision is wholly binding both for the administrative authority that granted the aid and also for the domestic court. To eliminate such effect of the recovery decision the beneficiary has to institute proceedings against the decision according to paragraphs 1,2 and 4 of article 263 of the TFEU or in the period for such action bring an action against the recovery act in an domestic court, relying (*inter alia*) on the unlawfulness of the Commission's decision. In the last-mentioned case, the domestic court has to stay the proceeding and request a preliminary ruling from the European Court of Justice concerning the validity of the decision. If the so-called Atlanta-criterias are fulfilled, the domestic court may also suspend the validity or enforcement of the recovery act.

In case where a claim for repeal of the recovery act is dismissed, the beneficiary has to return the aid, but it could have started using the state aid or have made preparations for that – e.g. made investments, concluded contracts, hired employees etc. It means that returning the aid may cause damage to the beneficiary. The European Court of Justice has not discussed a claim for damages by the beneficiary to the best of author's knowledge. Still, it has referred to a possibility that a administrative authority that granted the aid may be domestically liable for the consequences. A claim for damage would *per se* not infringe the principle of effectiveness – the purpose of the recovery is to restore the situation before granting the aid. If the compensation is not itself unlawful state aid and compensates only the loss of assets due to trusting the aid, it is allowed.

Firstly, the beneficiary may claim for damages on the basis of subsection 1 of section 7 of State Liability Act (RVastS), which enacts the claim for damages caused by an unlawful act of a public authority. The unlawful act in this case was granting unlawful state aid. Whereas it is also an infringement of the Union law, the assessment of the possibility to claim damages should take into account the minimum protection that the concept of state liability by the European Court of Justice provides. If the rule infringed confers rights on the damaged person, the infringement is sufficiently serious and there is a direct causal link between the breach and the damage, the claim for damages may not be dismissed. At the same time the domestic law may be more advantageous to the person – for example the claim on the basis of the RVastS does not presume that the breach should be sufficiently serious. Still, if the

beneficiary claims for damages *post factum* on the basis that the aid was unlawful, there are two main obstacles. Firstly, the RVastS provides and the concept of state liability in the European Union supports that the claimer should use the primary remedies (e.g. claiming for repeal) before claiming damage. The beneficiary cannot at that point anymore claim for repeal of the aid act, because the administrative authority has already repealed it and the time-limit for bringing an action is probably also passed. Still it is possible to argue that the beneficiary which was in aforementioned circumstances not negligent while being unaware of the infringement of the standstill-clause could not understand the need to claim for repeal of the aid act. The second and maybe insuperable problem is that it is not clear if the standstill-clause (which was infringed) is intended to confer rights on the beneficiary. On the one hand, the unlawfulness of the state aid brings also severe consequences to the beneficiary while it has to return the aid and suffer damages. On the other hand, the European Court of Justice has *expressis verbis* affirmed only that the standstill-clause confers rights on the competitors. Still, until an elaboration of the case-law it is unlikely but not impossible that the standstill-clause confers also rights on beneficiaries. So, if the beneficiary may claim damages on the basis of the RVastS, the administrative authority has to compensate for the damage caused by the granting of unlawful aid and the beneficiary's expectation of keeping it.

Subsection 3 of section 67 of the HMS enacts that if an administrative act is repealed to the detriment of a person due to predominant public interest, proprietary damage which is caused or will certainly be caused to the person due to the person's certainty in the administrative act shall be compensated for to the person. Therefore the beneficiary may claim damages on the basis of HMS when its certainty is protected due to aforementioned circumstances and it was not negligent while being unaware of the infringement of the standstill-clause. If due to Commission's recovery decision and lack of exceptional circumstances or due to immediate need for recovery the aid act was repealed (the recovery act was issued) the damage caused by expectation of keeping the aid should be compensated.

The damage suffered by the beneficiary is hence the decrease in its assets due to the expenditures and steps it has taken due to expectation of keeping the aid – in a new situation it has to reshape or finish its manufacturing or other activities. The damage may be caused by the costs on personell, contractual penalties, the damage from resale etc. The aforementioned damage was also likely foreseeable to the administrative authority, while the state aid is as a rule given on the basis of a scheme and the beneficiary's expenditures and contracts are

known or at least comprehensible at the time when the (unlawful) aid was granted. Still, if for example the contractual penalty is grossly unfair it is the beneficiary's business risk and should not be compensated. In addition also loss of profit is not compensated to the beneficiary, whereas the compensation for damage should place the aggrieved person in a situation as near as possible to that in which the person would have been if the infringement had never happened. So, while there would have not been any aid, we can also not count on hypothetical profit.

Both aforementioned basis for claims for damages offer full compensation. That means that the loss of assets of the beneficiary is compensated. If that rule is followed, the compensation could not be considered as unlawful state aid.

The liability of the authority may be limited, if the beneficiary is (partly) liable for the infringement of the standstill-clause. Still, the beneficiary could not even reach the claim for damages on the basis of section 67 of the HMS if it was negligent while being unaware of the infringement of the standstill-clause. While claiming damages on the basis of RVastS, not using primary remedies is only excusable if the beneficiary is not negligent. Still, the Supreme Court of Estonia has found in its case-law that not using the primary remedies may also be a basis for limiting the compensation. Still, according to the case-law of German courts, the criteria of diligent businessman by the European Court of Justice does not eliminate the fact that principally it is the Member State's fault that the standstill-clause was breached. So, even if the compensation is limited, it cannot be reduced more than 50 %. In one case a French administrative court even found that assumably the authority should bear about 75 % of the damages.

In conclusion the author underscores that the doctrine of exceptional circumstances should be interpreted with caution until the European Court of Justice has elaborated its position. Also, the problem whether the standstill-clause confers rights on beneficiaries need some additional research in the future. All in all, whereas the position of the beneficiary facing the recovery act seems to be hopeless at the beginning, its interests are not completely unprotected. If it could show that the measure was not clearly state aid or that some exception from the standstill-clause seemed objectively suitable, it can at least claim for damages caused by the trust it had in keeping the aid. This solution takes into account the interests of the European Union, competitors and to some extent of the beneficiaries but at the same time helps to restraint the actions of the Member States. The author still believes that the best settlement

would be that the Member States and the entrepreneurs should be more aware of the rules of state aid. In that case all the interests are protected in the best conceivable way.

## **Kasutatud õigusaktid**

1. Eesti Vabariigi põhiseadus
2. Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 23.12.2013, 38
3. Haldusmenetluse seadus – RT I, 23.02.2011, 8
4. Konkurentsiseadus – RT I, 05.07.2013, 9
5. Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus – RT I, 03.02.2011, 3
6. Riigivastutuse seadus – RT I, 13.09.2011, 11
7. Euroopa Liidu Toimimise Leping – ELT C 326, 26/10/2012
8. Euroopa Liidu Leping – ELT C 83, 30/03/2010
9. Euroopa Nõukogu 22.03.1999 määrus nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks – EÜT L 83, 27/3/1999
10. Euroopa Komisjoni 21.04.2004 määrus nr 794/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks – ELT L 140, 30/04/2004
11. Euroopa Komisjoni 15.12.2006 määrus 1998/2006, milles käsitletakse asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes – ELT L 379, 28/12/2006
12. Euroopa Komisjoni 06.08.2008 määrus 800/2008, EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) – ELT L 214, 09/08/2008
13. Euroopa Komisjoni 18.12.2013 määrus 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes – ELT L 352, 24/12/2013
14. Verwaltungsverfahrensgesetz – BGBl. I S. 2749, 2753 f.

## **Kasutatud kohtupraktika**

### **Eesti kohtupraktika**

15. RKHKo nr 3-3-1-51-01.
16. RKHKo nr 3-3-1-11-02.
17. RKHKo nr 3-3-1-41-02.

18. RKHKO nr 3-3-1-93-04.
19. RKPJKo nr 3-4-1-3-06.
20. RKHKO nr 3-3-1-13-06.
21. RKHKO nr 3-3-1-48-06.
22. RKHKO nr 3-3-1-59-06.
23. RKHKO nr 3-3-1-6-07.
24. RKHKO nr 3-3-1-21-08.
25. RKHKO nr 3-3-1-47-08.
26. RKHKO nr 3-3-1-66-09.
27. RKÜKo nr 3-3-1-85-09.
28. RKTko nr 3-3-1-123-09.
29. RKÜKo nr 3-3-1-85-10.
30. RKHKO nr 3-3-1-74-11.
31. RKHKO nr 3-3-1-87-11.
32. RKHKO nr 3-3-1-90-11.
33. RKHKO nr 3-3-1-17-12.
34. RKHKO nr 3-3-1-56-12.
35. RKHKO nr 3-3-1-84-12.
36. RKÜKo nr 3-4-1-2-13.
37. RKHKO nr 3-3-1-16-13.
38. RKHKO nr 3-3-1-81-13.
39. TlnRnKo nr 3-06-83.
40. TlnRnKo nr 3-08-2504.
41. TrtRnKo nr 3-09-1597.
42. TlnRnKo nr 3-09-1599.
43. TrtRnKo nr 3-10-3381.
44. TlnHKm nr 3-11-241.
45. TlnRnKo nr 3-11-2736.

### **Saksa kohtupraktika**

46. BVerwG: Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 15/97. NJW, 1998, 3728.
47. Bundesverfassungsgericht, 17.02.2000, 1 BvR 1210/98, EuZW.
48. BGH: Urteil vom 06.11.2008 – III ZR 279/07. BeckRS, 2008, 24603.

49. BVerwG: Urteil vom 31.05.2012 – 3 C 12/11. OVG, 3, KO 524/08.

### **Prantsuse kohtupraktika**

50. Cour Administrative d'Appel de Paris (Societe Groupe Salmon Arc en Ciel): Lecture du 23 janvier 2006.

### **Euroopa Kohtu praktika**

51. EKo 15.07.1963 nr C-25/62, *Plaumann*.
52. EKo 15.07.1964 nr C-6/64, *Costa vs E.N.E.L.*
53. EKo 12.07.1973 nr C-70/72, *komisjon vs Saksamaa*.
54. EKo 09.03.1978 nr C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato*.
55. EKo 26.11.1981 nr C-195/80, *Michel*.
56. EKo 15.01.1986 nr C-52/84, *komisjon vs Belgia*.
57. EKo 21.05.1987 nr C-133-136/85, *Rau vs BALM*.
58. EKo 21.05.1987 nr C-249/85, *Albako vs BALM*.
59. EKo 24.11.1987 nr C-223/85, *RSV vs komisjon*.
60. EKo 13.07.1988 nr C-102/87, *Prantsusmaa vs komisjon*.
61. EKo 27.09.1988 liidetud kohtuasjades nr 106-120/87, *Asteris*.
62. EKo 02.02.1989 nr C-94/87, *komisjon vs Saksamaa*.
63. EKo 21.03.1990 nr C-142/87, *Belgia vs komisjon*.
64. EKo 20.09.1990 nr C-5/89, *komisjon vs Saksamaa*.
65. EKo 21.02.1991 liidetud kohtuasjades nr C-143/88 ja C-92/89, *Zuckerfabrik*.
66. EKo 28.02.1991 nr C-234/89, *Delimitis*.
67. EKo 21.03.1991 nr C-303/88, *Itaalia vs komisjon*.
68. EKo 21.03.1991 nr C-305/89, *Itaalia vs komisjon*.
69. EKo 19.11.1991 liidetud kohtuasjades nr C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*.
70. EKo 20.10.1993 nr C-272/92, *Spotti*.
71. EKo 09.03.1994 nr C-188/92, *TWD*.
72. EKo 14.09.1994 nr C-42/93, *Hispaania vs komisjon*.
73. EKo 04.04.1995 nr C-348/93, *komisjon vs Itaalia*.
74. EKo 09.11.1995 nr C-465/93, *Atlanta*.
75. EKo 05.03.1996 liidetud kohtuasjades nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie*.
76. EKo 26.03.1996 nr C-392/93, *British Telecommunications*.
77. EKo 23.05.1996 nr C-5/94, *Hedley Lomas*.

78. EKo 11.07.1996 nr C-39/94, *SFEI jt.*
79. EKo 14.01.1997 nr C-169/95, *Hispaania vs komisjon.*
80. EKo 20.03.1997 nr C-24/95, *Alcan.*
81. EKo 29.01.1998 nr C-280/95, *komisjon vs Itaalia.*
82. EKm 17.12.1998 nr C-363/98 P, *Emesa.*
83. EKo 17.06.1999 nr C-295/97, *Piaggio.*
84. EKo 05.10.2000 nr C-288/96, *Saksamaa vs komisjon.*
85. EKo 12.10.2000 nr C-480/98, *Hispaania vs komisjon.*
86. EKo 15.02.2001 nr C-239/99, *Nachi Europe.*
87. EKo 02.07.2002 nr C-499/99, *komisjon vs Hispaania.*
88. EKo 24.09.2002 liidetud kohtuasjad nr C-74/00 P ja C-75/00 P, *Falck.*
89. EKo 12.12.2002 nr C-209/00, *komisjon vs Saksamaa.*
90. EKo 13.02.2003 nr C-409/00, *Hispaania vs komisjon.*
91. EKo 24.07.2003 nr C-280/00, *Altmark.*
92. EKo 30.09.2003 nr C-301/96, *Saksamaa vs komisjon.*
93. EKo 21.10.2003 liidetud kohtuasjades nr C-261/01 ja C-262/01, *van Calster.*
94. EKo 30.10.2003 liidetud kohtuasjades nr C-57/00 P ja C-61/00 P, *Freistaat Sachsen.*
95. EKo 01.04.2004 nr C-99/02, *komisjon vs Itaalia.*
96. EKo 29.04.2004 nr C-277/00, *Saksamaa vs komisjon.*
97. EKo 11.11.2004 nr C-183/02, *Demesa.*
98. EKo 12.05.2005 nr C-415/03, *komisjon vs Kreeka.*
99. EKo 15.12.2005 nr C-148/04, *Unicredito Italiano.*
100. EKo 23.02.2006 liidetud kohtuasjades nr C-346/03 ja C-529/03, *Atzeni jt.*
101. EKo 22.06.2006 liidetud kohtuasjades nr C-182/03 ja C-217/03, *Belgia vs komisjon.*
102. EKo 05.10.2006 nr C-232/05, *komisjon vs Prantsusmaa.*
103. EKo 25.01.2007 nr C-278/05, *Robins jt.*
104. EKo 17.04.2007 nr C-470/03, *AGM-COS.MET.*
105. EKo 18.07.2007 nr C-119/05, *Lucchini.*
106. EKo 12.02.2008 nr C-199/06, *CELF.*
107. EKo 22.04.2008 nr C-408/04 P, *komisjon vs Salzgitter.*
108. EKo 13.11.2008 nr C-214/07, *komisjon vs Prantsusmaa.*
109. EKo 18.12.2008 nr C-384/07, *Wienstrom.*
110. EKo 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier.*

111. EKo 26.01.2010 nr C-118/08, *Transportes Urbanos*.
112. EKo 11.03.2010 nr C-1/09, *CELF 2*.
113. EKo 20.05.2010 nr C-210/09, *Scott ja Kimberly Clark*.
114. EKo 02.09.2010 nr C-290/07 P, *komisjon vs Scott*.
115. EKo 22.12.2010 nr C-507/08, *komisjon vs Slovakkia*.
116. EKo 22.12.2010 nr C-304/09, *komisjon vs Itaalia*.
117. EKo 24.03.2011 nr C-369/09 P, *ISD Polska jt vs komisjon*.
118. EKo 14.04.2011 nr C-331/09, *komisjon vs Poola*.
119. EKo 28.07.2011 nr C-403/10 P, *Mediaset vs komisjon*.
120. EKo 13.10.2011 nr C-454/09, *komisjon vs Itaalia*.
121. EKo 08.12.2011 nr C-81/10 P, *France Télécom vs komisjon*.
122. EKo 21.11.2013 nr C-284/12, *Deutsche Lufthansa*.
123. EÜKo 08.06.1995 nr T-459/93, *Siemens vs komisjon*.
124. EÜKo 06.10.1999 nr T-123/97, *Salomon vs komisjon*.
125. EÜKo 16.12.1999 nr T-158/96, *Acciaierie di Bolzano vs komisjon*.
126. EÜKo 15.06.2000 nr T-298/97, *Alzetta jt vs komisjon*.
127. EÜKo 29.09.2000 nr T-55/99, *CETM vs komisjon*.
128. EÜKo 06.03.2003 liidetud kohtuasjades nr T-228/99 ja T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale*.
129. EÜKo 19.10.2005 nr T-318/00, *Freistaat Thüringen*.
130. EÜKo 19.10.2005 nr T-324/00, *CDA Datenträger Albrechts vs komisjon*.
131. EÜKo 22.02.2006 nr T-34/02, *Le Levant 015 jt vs komisjon*.
132. EÜKo 12.09.2007 liidetud kohtuasjades nr T-239/04 ja T-323/04, *Itaalia vs komisjon*.
133. EÜKo 24.09.2008 nr T-20/03, *Kahla/Thüringen Porzellan vs komisjon*.
134. EÜKo 01.07.2009 liidetud kohtuasjades nr T-273/06 ja T-297/06, *ISD Polska jt vs komisjon*.
135. EÜKo 15.06.2010 nr T-177/07, *Mediaset vs komisjon*.
136. EÜKo 01.07.2010 nr T-62/08, *ThyssenKrupp*.
137. EÜKo 16.12.2010 liidetud kohtuasjades nr T-231/06 ja T-237/06, *Madalmaad ja NOS vs komisjon*.
138. EÜKo 20.09.2011 nr T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna*.
139. EÜKo 09.11.2011 nr T-499/10, *MOL vs komisjon*.

140. EÜKo 14.02.2012 liidetud kohtuasjades nr T-115/09 ja T-116/09, *Electrolux ja Whirlpool vs komisjon*.
141. EÜKm 19.09.2012 nr T-52/12 R, *Kreeka vs komisjon*.

### **Kasutatud kirjandus**

142. Adriaanse, P. Appropriate Measures to Remedy the Consequences of Unlawful State Aid. – Review of European Administrative Law 2009/2.
143. Adriaanse, P., Ouden, W. Enforcement of State Aid Law in the Neatherlands. – European State Aid Law Quarterly 2009/1.
144. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
145. Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus, 2009.
146. Angeli, M. The European Commission's „new policy“ on state aid control: some reflections on public and private enforcement of recovery of illegal aid. – European Competition Law Review 2009/30(11).
147. Bach, K.U. A Small Step Towards Stricter Practice in Cases of Breach of the Treaty under Article 108(2) TFEU. – European State Aid Law Quarterly 3/2012.
148. Birnstiel, A. Recovery of Unlawful State Aid: The Role of Member State Courts in State Aid Recovery Scenarios. – European State Aid Law Quarterly 2/2013.
149. Callol, P., Manzarbeitia, J. Judgment of the General Court in the Fagorbrandt Case: Analysis of Compensatory Measures and Repayment of Prior Unlawful Aid. – European State Aid Law Quarterly 2/2013.
150. Chalmers, D., Tomkins, A. European Union public law: text and materials. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
151. Craig, P. EU Administrative Law. Oxford : Oxford University Press, 2006.
152. Cremer, W. jt. Das Vefassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. 4. Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2011, AEUV art 108.
153. Fink, E. The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid. – Juridica International XX/2013.
154. Frenz, W. Handbuch Europarecht: Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht, Kapitel 7. Wien: Springer Verlag, 2007.
155. Gerven, W. Non-contractual Liability of Member States, Community Instutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View a Common Law for Europe. – Maastricht Journal of European and Competition Law 1994/6.

156. Giannakopoulos, T.K. Safeguarding Companies' Rights in Competition and Anti-dumping/Anti-subsidies Proceedings. Second Edition. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2011.
157. Giegrich, T. Europarechtskonträre Staatshaftung? – Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und Pflichtenstellung Privater nach dem Karlsruher Honeywell-Dictum. – Europarecht. Heft 4/2012.
158. Giraud, A. A Study of the Notion of Legitimate Expectations in State Aid Recovery Proceedings. – Common Market Law Review 45/2008.
159. Grabitz, E. jt. Das Recht der Europäischen Union. 40. Auflage. München: Verlag C.H.Beck, 2009, EGV Art 88.
160. Hernandez, A.G. The principle of non-contractual state liability for breaches of EC law and its application to state aids. – European Competition Law Review 1996/17(6).
161. Honore, M., Jensen, N.E. Damages in State Aid Cases. – European State Aid Law Quarterly 2/2011.
162. Jaros, K., Ritter, N. Pleading Legitimate Expectations in the Procedure for the Recovery of State Aid. – European State Aid Law Quarterly 4/2004.
163. Jones, A., Surfin, B. EU Competition Law. Fourth edition. New York: Oxford University Press Inc, 2011.
164. Koenig, C., Hellstern, M. Der EU-beihilferechtliche Effektivitätsgrundsatz im nationalen Prozessrecht. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. Heft 18/2011.
165. Kull, I. jt. Võlaõigus I Üldosa. Tallinn: Juura, 2004.
166. Köck, H.F. The Concept of Member State Liability for Violation of Community Law and Its Shortcomings. An Analysis of the Case Law of the European Court of Justice on this Matter. – Austrian Review of International & European Law 17/1998.
167. Köhler, M. Private Enforcement of State Aid Law – Problems of Guaranterring EU Rights by means of National (Procedural Law). – European State Aid Law Quarterly 2/2012.
168. Madise, Ü. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
169. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn : Juura, 2004.
170. Mederer, W. Kommentar zum EU-EG Vertrag. 6. Auflage. Baden-Baden: Groeben/Schwarze, 2003. EG Art 88.

171. Merusk, K., Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
172. Mestmäcker, E. J., Schweitzer, H. Europäisches Wettbewerbsrecht. 2. Auflage. München: Verlag C.H.Beck, 2004, § 45.
173. Müller, J. Beck'scher VwVfG Online-Kommentar. Bader/Ronellenfitsch, 2014, § 48.
174. Nebbia, P. Do the rules on state aids have a life of their own? National procedural autonomy and effectiveness in the Lucchini case. – European Law Review 2008/33(3).
175. Nordlander, K.; Went, D. Checks and balances in EU State aid procedures: should more be done to protect the rights of aid recipients and third parties? – ERA Forum 2010.
176. O'Higgins, K. Overview of the Jurisprudence in State Aid Cases. – European State Aid Law Quarterly 4/2011.
177. Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura, 2002.
178. Ossenbühl, F. Staatshaftungsrecht. 6. Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2013.
179. Pache, E. Rechtsfragen der Aufhebung gemeinschaftswidriger nationaler Beihilfebescheide. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1994/318.
180. Petzold, H.A. Immer noch: Vertrauensschutz vs Rechtsdurchsetzung – Anmerkung zur Entscheidung des EuGH der Rechtsache Scott und Kimberley Clark. – Europarecht 2011.
181. Popescu, R.M. Case-law Aspects Concerning the Regulation of States Obligation to Make Good the Damage Caused to Individuals, by Infringements of European Union Law. – Lex et Scientia. Juridical Series XIX 1/2012.
182. Riigivastutuse seaduse eelnõu 480 SE I seletuskiri
183. Rose, M. European Community Law on State Aid. London: Sweet & Maxwell, 1998.
184. Saks, S. Ebaseaduslik riigiabi ja selle tagasinõudemenetlus. – Juridica X/2008.
185. Schütze, R. An introduction to European law. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
186. Sinnaeve, A. Die Rückforderung gemeinschaftswidriger Beihilfen. Berlin: Duncker und Humblot, 1997.
187. Soltesz, U., Bielez, H. Judicial review of state aid decisions – recent development. – European Competition Law Review 2004/25(3).
188. Steiner, J. The Limits of State Liability for Breach of European Community Law. – European Public Law 69/1998.

189. Stelkens, P. jt. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8 Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2014, § 48.
190. Struys, M., Abbott, H. The role of national courts in state aid litigation. – *European Law Review* 2003/28(2).
191. Taro, A. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. – *Juridica III/2003*.
192. Tilmann, W., Schreiber, M. Rechtsfolgen rechtswidriger nationaler Beihilfen. – *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht* 2002/212.
193. Tjepkema, M. Damages Granted by the State and Their Relation to State Aid Law. – *European State Aid Law Quarterly* 3/2013.
194. Vajda, C., Stuart, P. Effects of the Standstill Obligation in National Courts – all said after CELF? An English Perspective. – *European State Aid Law Quarterly* 2/2010.
195. Varul, P. jt. *Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura, 2006.

## **Kasutatud muud materjalid**

### **Euroopa Kohtu kohtujuristide ettepanekud**

196. EKo 27.09.1988 liidetud kohtuasjades nr 106 kuni 120/87, Asteris, kohtujurist G. Slynny ettepanek.
197. EKo 21.03.1990 nr C-142/87, Belgia vs komisjon, kohtujurist G. Tesauro ettepanek.
198. EKo 20.09.1990 nr C-5/89, komisjon vs Saksamaa, kohtujurist M. Darmoni ettepanek.
199. EKo 11.07.1996 nr C-39/94, SFEI jt, kohtujurist F.G. Jacobsi ettepanek.
200. EKo 11.09.2003 nr C-197/99 P, Belgia vs komisjon, kohtujurist P. Legeri ettepanek.
201. EKo 02.09.2010 nr C-290/07 P, komisjon vs Scott, kohtujurist P. Mengozzi ettepanek.

### **Euroopa Komisjoni otsused**

202. Euroopa Komisjoni otsus nr 2001/168/ECSC.
203. Euroopa Komisjoni otsus nr 2002/347/ECSC.
204. Euroopa Komisjoni otsus nr 2003/81/EC.
205. Euroopa Komisjoni otsus nr 2003/372/EC.
206. Euroopa Komisjoni otsus nr 2006/621/EC.

### **Euroopa Komisjoni juhendmaterjalid**

207. Euroopa Komisjoni teatis 2007/C 272/05
208. Euroopa Komisjoni teatis 2009/C 85/01

## **Elektroonilised materjalid**

209. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit. Lõpparuanne. Tallinn: 2012, lk 2. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[file:///C:/Users/Kasutaja/Downloads/I\\_116\\_EAS\\_JK\\_JKS\\_28122012.pdf](file:///C:/Users/Kasutaja/Downloads/I_116_EAS_JK_JKS_28122012.pdf) ,  
07.04.2014.
210. European Commission. State Aid Statistics. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/statistics/statistics\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html) , 07.04.2014.

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

Mina, Sandor Elias,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Riigiabi saaja õiguskaitsevahendid ebaseadusliku riigiabi tagastamise kohustuse korral ,

mille juhendaja on Ivo Pilving,

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.

Tartus, **05.05.2014**