

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Albert Linntam

**EUROOPA KOMISJONI KAALUTLUSÕIGUSE PIIRID RASKUSTES
ETTEVÕTJATELE OSUTATAVA RIIGIABI HINDAMISEL**

Magistritöö

Juhendajad:
mag. iur. Kaspar Endrikson
PhD Carri Ginter

Tallinn

2017

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Raskustes ettevõtjatele osutatava riigiabi määratlus	12
1.1. Riigiabi üldtunnused	12
1.2. Suuniste valdkondlik ulatus	16
1.3. Raskustes ettevõtja mõiste	18
1.4. Päästmisabi, ümberkorraldusabi ja ajutise ümberkorraldustoetuse eristamine	25
2. Komisjoni kaalutusõiguse üldised piirangud	29
2.1. ELTL art 107 lg 3 p-st c tulenevad riigiabi eesmärgid	29
2.2. Riigiabi eesmärkide tasakaalustamise kohustus	33
2.3. Komisjoni suuniste õiguslik tähendus	36
3. Komisjoni kaalutusõigus suuniste kriteeriumite kohaldamisel	41
3.1. Kaasaaitamine ühishuvieesmärgile	41
a) Töötuse kõrge määr	44
b) Üldist majandushuvi pakkuva (ÜMP) või muu raskesti asendatava olulise teenuse osutamise järjepidevuse katkemise oht	47
c) Olulise süsteemse rolliga ettevõtja lahkumine turult	48
d) Krediiditurude tõrkest või negatiivsetest stiimulitest põhjustatud muidu elujõulise ettevõtja pankroti oht	49
e) Olulise tehnilise teabe või oskusteabe pöördumatu kadumise oht	49
f) Muud tõsised raskused	50
3.2. Pikaajalise elujõulisuse taastamine	51
3.3. Vajadus riigi sekkumiseks ja abi ergutav mõju	57
3.4. Riigiabi asjakohasus	62
3.5. Ühekordse abi põhimõte	65
3.6. Konkurentsimoonusi piiravad meetmed	72
a) Struktuurimeetmed	74
b) Käitumuslikud meetmed	77

c) Turuavamismeetmed.....	78
3.7. Abi proportsionaalsus	80
a) Omapanuse nõue.....	80
b) Koormuse jagamine	82
c) Proportsionaalsuse hindamine suuniste kõigi kriteeriumite koosmõjus.....	83
Kokkuvõte	86
Abstract	92
Lühendite loetelu	99
Kasutatud allikate loetelu	100
Lisa 1. Ettepanekud suuniste muutmiseks.....	115

Sissejuhatus

Käesolev magistritöö analüüsib reeglistikku, mille alusel on Euroopa Komisjonil (edaspidi „Komisjon“) pädevus otsustada, kas raskustes ettevõtjale liikmesriigi poolt antav riigiabi on kooskõlas Euroopa Liidu (edaspidi „EL“) riigiabiõigusega. EL on maailmas ainus jurisdiktsioon, mis on kehtestanud subsiidiumide ehk riiklike toetuste hindamiseks sedavõrd detailse kontrollimehhanismi.¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“ või „alusleping“) art 107 lg 1 sätestab üldpõhimõtte, mille kohaselt on EL-i liikmesriikidel keelatud osutada ettevõtjatele ükskõik millisel kujul riigi ressurssidest tulenevat abi.² Selle üldkeelu eesmärk on vältida liikmesriikidevahelist nn subsiidiumisõda ning ühisturul konkureerivate äriühingute ebavõrdset kohtlemist. Piirangute puudumisel sõltuks ettevõtja käekäik lobitöö tõhususest, mitte tegelikust konkurentsivõimest.³ Teatud situatsioonides võib ettevõtja abistamine olla siiski vajalik, näiteks kui vabal konkurentsil põhinev turg ei toimi või kui abi osutamata jätmisega kaasneksid rasked tagajärjed piirkonna majandusarengule.⁴

Riigiabi osutamisel oluliste kaalutluste arvestamiseks on sätestatud ELTL artikli 107 lg-s 3 hulk erandeid. Praktikast tuginetakse nendest kõige sagedamini punktile c, mille kohaselt on riigiabi lubatud anda „teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.“⁵ Euroopa Komisjon on riigiabi lubatavuse hindamiseks kehtestanud ELTL art 107 lg 3 p-le c tuginedes mitmetes erivaldkondades suunised, mis sisaldavad detailseid tingimusi riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamiseks. Suunised on kehtestatud ka raskustesse sattunud mittefinantsettevõtjatele antava päästmis- ja ümberkorraldusabi suhtes, mille viimane ehk neljas versioon pärineb 2014. aastast (edaspidi „2014. aasta suunised“ või „suunised“).⁶

¹ A. Heimler, F. Jenny. The limitations of European Union control of state aid. Oxford Review of Economic Policy, 2012/28 No 2 (edaspidi „Heimler“), lk 348, 364.

² Euroopa Liidu Toimimise Leping - OJ C 326, 26/10/2012; endises Euroopa Ühenduse asutamislepingus reguleerisid riigiabi artiklid 87-89.

³ P. Nicolaides, M. Kekelelis. An Assessment of EC State Aid Policy on Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty. European Competition Law Review 2004/9, lk 578.

⁴ *Ibid.*

⁵ M. Schmauch. EU Law on State Aid to Airlines: Law, Economics and Policy. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2012 (edaspidi „M. Schmauch“), lk 170, 277; L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot. EU State Aids. 4. vlj. London: Sweet&Maxwell 2012 jt (edaspidi „Hancher jt“), lk 146

⁶ Komisjoni 31.07.2014 teatis. Suunised raskustes olevate mittefinantsettevõtjate päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta (2014/C 249/01) (edaspidi „2014. aasta suunised“). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN) (02.05.2017).

Abi osutamine raskustes ettevõtjatele on EL-i riigiabiõiguse üks kõige vastuolulisemaid ja aktuaalsemaid küsimusi.⁷ Sellise riigiabiga kaasneb väga suur konkurentsi moonutamise oht, kuna see takistab võrreldes konkurentidega vähem tootlike ettevõtjate turult lahkumist, kes ei tuleks toime vaba turumajanduse tingimustes.⁸ Lisaks võib selline riigiabi tekitada nn moraaliriski ehk julgustada abisaajat võtma konkurentidest suuremaid riske ja rakendama agressiivsemat hinnapoliitikat.⁹ Pikas perspektiivis kahjustab see ka tarbijate huve, kes peavad ebaefektiivsete ettevõtjate turul püsimise tõttu tasuma kõrgemat hinda.¹⁰ Seetõttu on põhjendatud, et vähemalt üldjuhul on raskustes ettevõtjate subsideerimine keelatud. Samas võib liikmesriikidel selline soov tekkida, kui raskustes ettevõtjal on oluline sotsiaalpoliitiline või makromajanduslik roll. Küsimuse mastaapi illustreerib näide 2004. aastal pankrotiohus olnud energiaettevõtjale Alstomile antud riigiabist summas üle 1,8 miljardit eurot, millega Prantsusmaa soovis vältida ca 216 000 töökoha kadumist.¹¹ Ajavahemikus 2004-2012 anti EL-is riigiabi raskustes ettevõtjatele kogusummas 22 miljardit eurot ehk ligikaudu kolmekordse Eesti eelarve ulatuses.¹² Aluslepingute sätted ning Komisjoni suunised on loodud tagamaks, et seda raha jagataks vaid põhjendatud vajadusel.

2013. aastal avaldatud majandusanalüüsist nähtub, et perioodil 2000-2013 raskustes ettevõtjatele antud abist üle 50% võis suure tõenäosusega olla ebaproportsionaalne, kuna riigiabi summa – millest omakorda oleneb turumoonutuse ulatus – ületab mitmekordselt sellega taotletavat kasu ühiskonnale ja makromajandusele.¹³ Näiteks on esinenud juhtumeid, kus töökohtade päästmise nimel on raskustes ettevõtjale antud summa, mille tagasi

⁷ Komisjoni 01.10.2004 teatis (edaspidi „2004. aasta suunised“). Ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta (2004/C 244/02), p 4. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/est/ALL/?uri=CELEX%3A52004XC1001\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/est/ALL/?uri=CELEX%3A52004XC1001(01)) (02.05.2017); J. Faull. A. Nikpay. The EC Law of Competition. 2. vlj. Oxford: Oxford University Press 2007, lk 1738, p 16.149; C. Herwig, H. Hofmann, C. Micheau. State Aid Law of the European Union. Oxford: Oxford University Press 2016, lk 297.

⁸ Hancher jt, lk 914.

⁹ M.S. Rydelski, M. Lineemeyer jt. The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade. London: Cambridge University Press 2006 (edaspidi „M. Lineemeyer jt“).

¹⁰ J. Faull. A. Nikpay. The EC Law of Competition. 2. vlj. Oxford: Oxford University Press 2007, lk 1738, p 16.148; Komisjoni avalik töödokument. Euroopa Komisjoni majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel (edaspidi „Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted“), lk 14, p 46. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_et.pdf (02.05.2017).

¹¹ EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532, p 85.

¹² Euroopa Komisjon. New rules on rescue and restructuring aid for industry: the right incentives for innovation and growth. Competition policy brief, June 2014/9. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/009_en.pdf (02.05.2017).

¹³ M. A. B. Ferruz, P. Nicolaidis. The Economics of State Aid for the Rescue and Restructuring of Firms in Difficulty: Theoretical Considerations, Empirical Analysis and Proposals for Reform. Bruges European Economic Research Papers 27/2013. Bruges: College of Europe 2013 (edaspidi „Ferruz ja Nicolaidis“), lk 38. Arvutivõrgus: https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/beer27.pdf?download=1 (02.05.2017).

teenimiseks kuluks riigiabiga päästetud töökohtadel töötavatel inimestel 7,5 aastat.¹⁴ Kuna abiga kaasneb paratamatult negatiivne mõju konkurentidele, ei ole raskustes ettevõtja päästmiseks põhjendatud kulutada suuremat summat, kui on väärt sellega taotletav ühiskondlik hüve. Igal juhul peaks Komisjonil olema võimalus kõrvutada otsuse langetamisel sellise abiga kaasnevat turumoonutust abi positiivsete tagajärgedega ja viia selle pinnalt läbi iga üksikjuhtumi raames majandusliku sisuga analüüs.

Ebaproportsionaalse abi vältimiseks on kehtestatud ETL art 107 lg 3 p c, mis annab Komisjonile pädevuse ning paneb samal ajal kohustuse hinnata riigiabi positiivsete ja negatiivsete mõjude tasakaalu.¹⁵ Samas on Komisjon kehtestanud suunised ning on võimalik, et kaalutusõigust tohib üksikjuhtumi hindamisel rakendada ainult suunistes toodud tingimustel.¹⁶ Teisisõnu on võimalik, et Komisjon on õiguskindluse tagamiseks oma diskretsiooniõigust etteulatavalt (abstraktselt) piiranud ning täiendavaid piiranguid üksikjuhtumi hindamisel enam seada ei saa. Erialakirjanduses on kritiseeritud suuniste varasemaid redaktsioone, kuna need ei võimalda Komisjonil igas olukorras keelduda heaks kiitmast potentsiaalselt ebaproportsionaalset abi, mille kasulik mõju võib olla väiksem kui abi summa ning seega ka negatiivne mõju konkurentidele.¹⁷

2012. aastal avalikustatud riigiabi ajakohastamise initsiatiivis (ingl k *State Aid Modernisation*) seadis Komisjon ülesandeks tagada rangem ja paremini suunatud riigiabi kontroll, aitamaks kaasa jätkusuutliku majanduskasvu arengukava „Euroopa 2020” rakendamisele.¹⁸ Nende eesmärkide saavutamiseks kehtestati ka 2014. aasta suunised. Komisjon on rõhutanud varemgi nn abi majandusliku hindamise vajadust.¹⁹ Riigiabi paremini suunatud kontroll eeldab, et suunised ei kahanda Komisjoni kaalutusõigust üksikjuhtumi

¹⁴ *Ibid*, lk 32.

¹⁵ EKo 14.02.1990, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-301/87, p 15.

¹⁶ EKo 11.12.2012, *Corsica Ferries France SAS*, T-565/08, p 139.

¹⁷ P. Nicolaidis, M. Kekelekis. An Economic Analysis of EC Guidelines on State Aid for the Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty. *Intereconomics*, July/August 2004 (edaspidi „P. Nicolaidis, M. Kekelekis“), lk 212; R. Meiklejohn jt. State aid and the single market. *European Economy*, 1999/3, lk 118. Arvutivõrgus: <https://core.ac.uk/download/pdf/6290031.pdf> (02.05.2017); E. Głowicka. State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin 2008, lk 102. Arvutivõrgus: <http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/glowicka-elzbieta-2008-05-08/PDF/glowicka.pdf> (02.05.2017).

¹⁸ Komisjoni 08.05.2012 aasta teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele EL-i riigiabi ajakohastamise kohta, p 5; Komisjoni 03.03.2010 teatis. Euroopa 2020. aastal: aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_ET_ACT_part1_v1.pdf (02.05.2017).

¹⁹ Komisjoni 07.06.2005 konsultatiivdokument „Riigiabi tegevuskava - Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabi reformi kava 2005–2009“, Brüssel; Raskustes ettevõtjatele antava abi majanduslikku hindamist (võrdlusstenaariumide baasil) on soovitatud ka 2009. aastal valminud majandusanalüüsis, vt: Oxera. Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid. December 2009. Arvutivõrgus: <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/Restructuring-state-aid.pdf?ext=.pdf> (02.05.2017).

hindamisel niivõrd, et Komisjon ei saaks keelduda ebaseproportsionaalse – ning järelikult halvasti suunatud – abi heakskiitmisest. Tulemus ei tohi olla ka vastupidine, s.o suunised ei peaks *a priori* välistama üksikjuhtumi raames sellise abi kõikide asjaolude hindamist, mis tegelikult võib osutuda aluslepingutega kooskõlas olevaks. Samuti eeldab abi parem suunamine suuniste järjepidevat rakendamist. Komisjoni andmebaasi kohaselt on ajavahemikus 2007-2017 langetatud 220 otsusest jäetud raskustes ettevõtjate abistamiseks luba andmata vähem kui 20% juhtudest, samas kui majandusanalüüsi järgi oli potentsiaalse ebaseproportsionaalse abi osakaal oluliselt suurem.²⁰ Ei ole välistatud, et Komisjon on jätnud suunistes toodud kriteeriume praktikas ilma mõjuvate põhjendusteta kohaldamata. Kokkuvõttes võib esineda reaalne oht, et Komisjon hindab paljusid abijuhtumeid rikkudes ELTL art 107 lg 3 p-st c tulenevat nõuet, mille kohaselt peavad heakskiidetava riigiabi kasulikud tagajärjed ületama kahjulikke mõjusid.

Eeltoodust nähtub käesoleva magistritöö üldine eesmärk – selgitada välja, kas 2014. aasta suuniste tingimuste ja/või nende praktikas rakendamata jätmise tõttu esineb sisuline oht, et Komisjon hindab raskustes ettevõtjatele osutatava abi lubatavust vastuolus ELTL art 107 lg 3 p c nõuetega. Juhul kui vastus sellele küsimusele peaks olema eitav, on Komisjoni varasema praktika jätkumine ebaseproportsionaalse riigiabi heaks kiitmisel vähetõenäoline, kuna see oleks võimalik ainult Komisjoni üksikute majandusliku sisuga kaalutusvigade tõttu ning tegemist ei oleks süsteemse juriidilise probleemiga. Teisisõnu puuduksid sellisel juhul nn halva ja hea abi adekvaatseks eristamiseks õiguslikud takistused ning ebaseproportsionaalse abi osutamine oleks võimalik vaid Komisjoni ebaadekvaatsete majandushinnangute tõttu, mida antakse suuniste tingimuste raame järgides igal üksikjuhtumil eraldi. Kui vastus eeltoodud küsimusele on jaatav, on märkimisväärne oht, et Komisjoni praktika on ka tulevikus aluslepinguga vastuolus ning peaks selle parandamiseks kaaluma suuniste täiendamist. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitab autor neli uurimisküsimust:

- 1) Kas ja millises ulatuses piiravad 2014. aasta suunised Komisjoni kaalutusõigust raskustes ettevõtjatele osutatava riigiabi proportsionaalsuse hindamisel üksikjuhtumite raames?
- 2) Kas suuniste tingimustega piiratud Komisjoni kaalutusruum raskustes ettevõtjatele osutatud abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel on piisavalt lai, et võimaldada Komisjonil tuvastada ELTL art 107 lg 3 p-ga c vastuolus olev ebaseproportsionaalne riigiabi igal üksikjuhtumil ning jätta see heaks kiitmata?

²⁰ Euroopa Komisjoni konkurentsijuhtumite andmebaas. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/> (02.05.2017).

- 3) Kas suuniste tingimused võtavad Komisjonilt teatud olukordades võimaluse kiita üksikjuhtumi raames heaks sellist riigiabi, mida ilma suunistest tulenevate piiranguteta võiks potentsiaalselt lugeda ELTL art 107 lg 3 p-ga c kooskõlas olevaks?
- 4) Kas Komisjon on rakendanud suuniseid järjepidevalt ehk pole jätnud märkimisväärsel hulgal otsustes ilma põhjendusteta mõne kriteeriumi kohaldamata?

Autori hüpotees on, et ühisturuga kokkusobimatu abi heakskiitmine – mida on tuginedes 2013. aasta majandusanalüüsile suure tõenäosusega esinenud vähemalt aastatel 2000-2013 – ei ole 2014. aasta suuniste tõttu välistatud ka edaspidi. Autori püstitatud alahüpoteesid uurimisküsimuste osas on järgnevad: 1) 2014. aasta suunised võivad piirata Komisjoni kaalutusõigust üksikjuhtumi hindamisel, kuna on Komisjonile siduvad ning Komisjon on nendega seotud ka eaproportsionaalse abi hindamisel. Piirang hõlmab mh seda, et Komisjon ei tohi abi üksikjuhtumi raames hindamisel lisaks suuniste tingimustele nõuda liikmesriigilt täiendavate kriteeriumite täitmist; 2) Suunised piiravad Komisjoni otsustuspädevust abi heaks kiitmisel teatud olukordades ülemääraselt ja vastuolus ELTL art 107 lg 3 p-ga c, kuna ei võimalda võrrelda abiga saavutatavat hüve (positiivset mõju) toetuse summaga, millest omakorda sõltub mh turumoonutuse ulatus (negatiivne mõju). Seega ei jäta suunised Komisjonile muud valikut, kui kiita heaks ka eaproportsionaalset abi; 3) Teatud olukordades on suunised jällegi liiga piiravad, kuna välistavad sellise abi sisulise hindamise, mis võib vastata ELTL art 107 lg 3 p c tingimustele ehk mille kasulikud mõjud võivad üles kaaluda negatiivsed tegurid; ning 4) Komisjon on aastatel 2012-2017 tehtud otsustes jätnud üksikutele juhtudel arvestamata ühekordse abi ja ühishuvieesmärgile kaasaaitamise põhimõtetega, esitamata põhjendusi. Selliste otsuste hulk ei ole siiski märkimisväärne ning ei kujuta endast seega süsteemset probleemi.

Magistritöö teema on aktuaalne, kuna arvestades raskustes ettevõtjatele antava abi märkimisväärset rahalist suurust ja suurt moonutavat mõju konkurentsile võib eaproportsionaalse abi heakskiitmine ohustada terve Euroopa majanduse konkurentsivõimet. Raskustes ettevõtjatele antud nn halvasti suunatud abi on peetud üheks põhjuseks, miks ettevõtjate tootlikkus EL-is jääb oluliselt alla nende USA konkurentidele.²¹ Riigiabi proportsionaalsuse tagamine on võtmetähtsusega ka 2012. aasta riigiabi ajakohastamise initsiatiivi seisukohalt, kuna süsteemsed vead abi hindamise kriteeriumites seavad selle programmi eesmärkide saavutamise kahtluse alla. Raskustes ettevõtjate toetamise reeglid ei

²¹ B. Lyons jt. Komisjoni konkurentsialase eksperdirühma aruanne päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste kohta. 06.02.2008 (edaspidi „B. Lyons jt“), lk 3.
Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/restructuring_guidelines.pdf (02.05.2017).

puuduta ainult suur-, vaid ka väikeriike. Eesti näitel kinnitab seda Komisjoni negatiivne otsus asjas *Estonian Air*, mis käivitas avaliku debati kahjumliku, kuid makromajandusliku tähtsusega lennufirma päästmise poolt- ja vastuargumentide üle.²² Senises õiguskirjanduses ei ole 2014. aasta suuniste õiguslikku tähendust ja selles sätestatud kriteeriumite seost ELTL art 107 lg 3 p-ga c – sh riigiabi mõjude tasakaalu hindamise kontekstis – veel uuritud. Eestikeelne õiguskirjandus raskustes ettevõtjate päästmise reeglite kohta piirdub 2005. aastal avaldatud bakalaureusetöoga.²³ Euroopa tasandil on autorile teadaolevalt sarnast teemat käsitletud – kuigi teistsuguse probleemipüstitusega – ühes õigusteaduslikus doktoritöös²⁴ ning ühes Itaalias 2006. aastal kaitstud magistritöös²⁵. Kui peaks kinnitust leidma töö hüpotees, et 2014. aasta suuniste tingimused piiravad Komisjoni kaalutusruumi ulatuses, mis võib viia ELTL nõudeid rikkuva tulemuseni, võib see anda lisaargumente abisaaja konkurentidele vaidlustes abimeetme siseturuga kokkusobivuse üle. Kokkuvõttes on töö eesmärgipüstitusel 2014. aasta suuniste aluslepingutele vastavuse kohta oluline uurimiseväärtus.

Töö eesmärgile ja uurimisküsimustele vastuste leidmisel lähtub autor magistritöö ülesehituse osas süstemaatilise põhimõttest ning jaotab magistritöö kolmeks peatükiks. Küsimus 2014. aasta suuniste mõjust Komisjoni kaalutuspiiridele tõusetub alles pärast seda, kui on kindlaks määratud suuniste kohaldamisala. Seepärast on magistritöö esimeses peatükis analüüsitud 2014. aasta suuniste kohaldamise eelduseid, sh defineeritud elementide kaupa riigiabi ja raskustes ettevõtja mõisted ning selgitatud suuniste valdkondlikku kohaldamisala ja suuniste alusel antava abi liike. Teises peatükis on analüüsitud suuniste õiguslikku siduvust Komisjoni jaoks konkreetse üksikjuhtumi hindamisel, mis on vajalik esimesele uurimisküsimusele vastamiseks. Samas peatükis on autor ka välja selgitanud aluslepingust tulenevad eesmärgid ja piirangud, mida Komisjoni suunised peavad järgima – see on eelduseks hiljem uurimisküsimustele 2-3 vastuse leidmiseks. Viimases peatükis antakse vastused uurimisküsimustele 2-4 eraldi iga suunistes toodud kriteeriumi lõikes. Kokku on

²² Nt: J. Parts: Ka kahjumis *Estonian Air* võib majandusele kasulik olla. ERR 08.02.2013. Arvutivõrgus: <http://www.err.ee/341705/juhan-parts-ka-kahjumis-estonian-air-voib-majandusele-kasulik-olla> (02.05.2017); A. Karnau: kinnisidee nimega *Estonian Air*. Postimees 13.11.2015. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/3397111/andrus-karnau-kinnisidee-nimega-estonian-air> (02.05.2017).

²³ T. Saul. Euroopa Komisjoni uued reeglid raskustesse sattunud ettevõtete abistamiseks. Bakalaureusetöö, juh C. Ginter. 2005 Tartu Ülikool, õigusinstituut.

²⁴ P. Nicolaidis. Essays on Law and Economics of State Aid. Dissertation. Maastricht University 2008. Arvutivõrgus: <http://digitalarchive.maastrichtuniversity.nl/fedora/get/guid:b9e17270-939d-4c37-93b2-8894af78d1b4/ASSET1> (02.05.2017); Doktoritööde raames on päästmis- ja ümberkorraldusabi suunistest kirjutatud ka majandus- ja politoloogialaseid käsitlusi, nt vt E. Głowicka. State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin 2008.

²⁵ Viidatud magistritöö käsitleb eeskätt Komisjoni otsust asjas *Alitalia*, vt: P. Abruzzo. Gli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà: il caso Alitalia. Firenze: Università degli studi di Firenze, 2006. Inglisekeelne kokkuvõte arvutivõrgus: <https://www.tesionline.com/intl/thesis.jsp?id=23265> (02.05.2017)

suunistes toodud põhimõtteid autori käsitluses kaheksa, millele on pühendatud eraldi alapeatükid. Ainsa erandina on koos käsitletud abi ergutava mõju ja riigi sekkumise vajaduse kriteeriume, arvestades nende sisulist sarnasust. Kolmanda alapeatüki viimases p-s on analüüsitud abi proportsionaalsuse hindamise võimalikkust tervikuna ehk kõikide suuniste tingimuste koosmõjus, andes lõppvastuse uurimisküsimustele 2-4. Lisas 1 on autor välja toonud muudatusettepanekud suuniste täiendamiseks.

Käesoleva töö koostamisel on peamisteks allikateks raskustes ettevõtjatele antava riigiabi kohta tehtud Komisjoni ja Euroopa Kohtu otsused. Komisjoni järjepidevuse hindamiseks suunistes toodud kriteeriumite kohaldamisel on autor võtnud aluseks kõik ajavahemikus 19.09.2012-01.04.2017 tehtud raskustes ettevõtjate abistamist puudutavad Komisjoni otsused, mida on kokku 76. Täiendavalt on arvesse võetud varasemaid Komisjoni otsuseid ning kohtulahendeid, millel on laiem tähendus suuniste kriteeriumite sisustamisel ning samuti suuniste mõjuanalüüsi. Autor tugineb ka riigiabi teemalistele teadusartiklitele ning ligi kahekümnele monograafiale, millest eraldi võib välja tuua näiteks L. Hancheri, T. Ottervangeri ja P. Jan Sloti teose „EU State Aids,“ K. Baconi jt „European Union Law of State Aid“ ning M. Lineemeyeri jt „The EC State Aid Regime“. Kuivõrd riigiabi proportsionaalsuse ja otstarbekuse küsimus on lahutamatult seotud majandusteadusega, on magistritöö allikatena kasutatud ka majandusliku sisuga empiirilisi uuringuid. Sealhulgas on autor võtnud töö eesmärgi püstitamisel eelduseks 2013. aastal valminud majandusanalüüsi, millest võib järeldada, et *ca* 50% Komisjoni poolt perioodil 2000-2013 heakskiidetud riigiabist võis olla suure tõenäosusega ebaproportsionaalne, kuna abile kulutatud summa (ning seeläbi ilmselt ka turumoonutuse ulatus) ületas abiga taotletavat kasu piirkonna makromajandusele või sotsiaalpoliitilisele olukorrale.²⁶

Magistritöö eesmärkide saavutamiseks on kasutatud kombineeritud uurimismeetodit, millest valdav osa seisneb analüütilis-deduktiivses ja süsteemses meetodis: esmalt analüüsitakse 2014. aasta suuniste kohaldamisala, õiguslikku siduvust ja üksikute kriteeriumite sisu, arvestades õiguskirjanduses ning -praktikas väljendatud seisukohti. Varasemate suuniste alusel langetatud otsustest on tehtud 2014. aasta suuniste kohta järeldusi üksnes küsimustes, mille osas langeb varasemate suuniste regulatsioon kokku praegustega. Seejärel hinnatakse suuniste õiguslikku mõju Komisjoni kaalutusõigusele tervikuna, võttes arvesse kõigi kriteeriumite koosmõju. Vähesel määral on autor kasutanud ka kvantitatiiv-empiriilist

²⁶ Ferruz ja Nicolaides, lk 38.

meetodit, analüüsid valitud ajavahemikus (19.09.2012-01.04.2017) Komisjoni järjepidevust suunistes toodud põhimõtete rakendamisel.

Magistritöö eesmärki ja mahtu arvestades ei hõlma see riigiabi hindamise menetluslike probleeme. Kõik käsitletavad kriteeriumid puudutavad abi hindamise materiaalõiguslikku poolt, mistõttu on uurimisalast välja jäetud näiteks 2014. aasta suuniste p-s 96 sätestatud abi läbipaistvuse kriteerium ja p-des 121-140 viidatud menetluslikud küsimused, samuti abi tagasinõudmisega seonduv. Samuti ei hõlma uurimisobjekt raskustes finantsasutustele osutatavat riigiabi. Töös ei analüüsita abisaaja, liikmesriikide ja konkurentide kaebeõiguse problemaatikat seonduvalt suunistes ja Komisjoni üksikotsustes esineda võivate hindamisvigadega. Uurimistöö ei analüüsi olukordi, kus riigiabi mõjude tasakaalu hindamiseks pole objektiivsetel põhjustel võimalik teisendada abi positiivseid ja negatiivseid mõjusid rahalistesse või muudesse kvantitatiivsetesse näitajatesse, et neid seejärel võrrelda.

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

Töö autor avaldab tänu juhendajatele Kaspar Endriksonile ja Carri Ginterile nende panuse eest magistritöö valmimisse.

1. Raskustes ettevõtjatele osutatava riigiabi määratlus

1.1. Riigiabi üldtunnused

Raskustes ettevõtjate abistamiseks on liikmesriigid kasutanud praktikas erinevaid meetmeid nagu kapitali sissemaksed, raha ülekanded, turuhinnast madalama intressiga laenu, võlanõuetest või muudest kohustustest loobumine, riiklikud garantiid laenu tagamiseks ning varade võõrandamine või ostmise abisaajale soodsalt vastavalt kas alla või üle turuhinna.²⁷ Tulenevalt riigiabi kontrollimehhanismi loogikast on Komisjonil õigus aga hinnata majandusraskustes ettevõtjatele osutatud abimeetme kokkusobivust EL-i siseturuga üksnes juhul, kui osutatud abi vastab ELTL art 107 lg-s 1 nimetatud riigiabi objektiivsele ja õiguslikule kontseptsioonile.²⁸ Kuna selle sätte eeldustest sõltub mh 2014. aasta suuniste kohaldamisala, on oluline enne majandusraskustes ettevõtjale osutatud riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamist eelnevalt mõista, milline panus riigi ressurssidest raskustes ettevõtja abistamiseks üldse kujutab endast riigiabi ELTL art 107 lg 1 mõttes. Arvestades magistritöö eesmärki ja mahtu on riigiabi mõistest ja selle seostest raskustes ettevõtjatega toodud vaid lühiülevaade.

ELTL artikli 107 lõikes 1 nimetatud riigiabi üldkeeld kohaldub igasugusele liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antavale abile, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, niivõrd kui võrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Sealjuures on viidatud sättes toodud kriteeriumid kumulatiivsed ehk meede kujutab endast riigiabi üksnes siis, kui korraga on täidetud kõik eelnevalt kirjeldatud tingimused. Seega peab abimeedet hindama viie üldtunnuse alusel:

1. Abimeetme adressaat on ettevõtja;
2. Abi pärineb riigi vahenditest ning on riigile omistatav;
3. Abiga antakse majanduslik eelis;
4. Abimeetmel on valikuline iseloom;

²⁷ 2013. aasta seisuga olid kolm kõige rohkem kasutatud instrumenti raha ülekanne, madala intressimääraga laenu ning laenugarantiid andmine. Vt Ferruz ja Nicolaidese, lk 17; K. Bacon jt. *European Union Law of State Aid*. 3. vlj. Oxford: Oxford University Press 2017 (edaspidi „K. Bacon jt 2017“), lk 360, p 15.04; EuKOMo nr 2006/621/EC, 02.08.2004, *France Télécom*, C(2004), p 2.61 jj.

²⁸ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), p 3. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN); Komisjoni 08.05.2012 aasta teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele EL-i riigiabi ajakohastamise kohta, p 23 (d).

5. Abiga kaasneb kahjuliku mõju oht EL-i sisesele konkurentsile ja kaubandusele.²⁹

Ettevõtjana tuleb ELTL art 107 lg 1 mõttes käsitleda kõiki järjekindlalt majandustegevusega tegelevaid üksusi sõltumata nende õiguslikust seisundist ja rahastamise viisist.³⁰ Majandustegevuse all tuleb mõista igasugust tegevust, mis seisneb kaupade või teenuste pakkumises teataval turul.³¹ Konkreetse üksuse liigitamine ettevõtjaks täielikult tema sisulisest tegevusest, mitte näiteks siseriikliku õiguse alusel määratud juriidilise isiku liigist või kasumi saamise eesmärgi puudumisest.³² Kokkuvõttes on riigiabi võimalike saajate hulk määratletud äärmiselt laialt ning see tunnus 2014. aasta suuniste kohaldamisala ei kitsenda, v.a abisaajate osas, kes ei tegele majandustegevusega.

Abi omistatavus riigile eeldab, et riigiabi antakse kasvõi varjatult riigi ressurssidest, näiteks nõudeõigusest loobumisenä. Meede on riigile omistatav isegi siis, kui toetust jagav avaliku sektori asutus on muudest riigiasutustest õiguslikult sõltumatu.³³ Euroopa Kohus põhjendab sellist tõlgendust asjaoluga, et riigiabi eeskirjadest kõrvalehiilimine ei peaks olema võimalik pelgalt läbi sõltumatute asutuste loomise, kelle ülesandeks on abi jaotada.³⁴ Raskustes ettevõtjate kontekstis on see kriteerium väheaktuaalne, kuna päästmis- ja ümberkorraldusabi antakse üldjuhul vahetult riigiasutuste poolt, ilma abi ja riigi vahelist seost varjamata.

Riigiabi kolmanda üldtunnuse ehk majandusliku eelise all tuleb mõista igasugust majanduslikku kasu, mida ettevõtja ei oleks saanud ilma riigi sekkumiseta ehk tavalistes turutingimustes.³⁵ Erinevalt näiteks riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisest ELTL art 107 lg 3 alusel – mis on järgmine etapp pärast riigiabi tuvastamist – ei võeta majandusliku eelise olemasolu hindamisel arvesse riigi sekkumisega taotletavat nt sotsiaalset, fiskaalpoliitilist või muud analoogset eesmärki. Lähtutakse vaid abimeetme reaalsest mõjust

²⁹ Nimetatud loetelu on tinglik ning elementide järjekord pole määrav. Siiski käsitlevad kõik analoogsed riigiabi üldtunnuste loetelud olemuslikult samu küsimusi. Vrd nt: Rahandusministeerium. Riigiabi käsiraamat 2016, lk 5. Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/doc.php?114660> (02.05.2017).

³⁰ EKo 12.09.2000, *Pavlov jt*, liidetud kohtuasjad C-180/98 kuni C-184/98, p 74; EKo 10.01.2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA jt*, C-222/04, p 107; EKo 01.07.2009, *Maas jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-81/07 kuni T-83/07, p 178; EKo 23.04.1999, *Höfner ja Elser*, C-41/90, p 21; EKo 19.02.2002, *Wouters jt*, C-309/99, p 46; EKo 16.11.1995, *Fédération française des sociétés d'assurance jt*, C-244/94, p 14; EKo 11.12.1997, *Job Centre*, C-55/96, p 21.

³¹ EKo 01.07.2009, *Maas jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-81/07 kuni T-83/07, p 178; EKo 19.02.2002, *Wouters jt*, C-309/99, p 47; EKo 16.06.1987, *Komisjon v Itaalia*, C-118/85, p 7; EKo 18.06.1998, *Komisjon v Itaalia*, C-35/96, p 36.

³² EKo 29.10.1980, *Van Landewyck*, liidetud kohtuasjad C-209/78 kuni C-215/78 ja C-218/78, p 88; EKo 16.11.1985, *FFSA jt*; C-244/94, p 21; EKo 01.07.2008, *MOTOE*, C-49/07, p 27 ja 28;

³³ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), p 39.

³⁴ EKo 12.12.1996, *Air France v Komisjon*, T-358/94, p 62;

³⁵ EKo 11.07.1996, *SFEI jt*, C-39/94, p 60; EKo 29.04.1999, *Hispaania v Komisjon*, C-342/96, p 41.

ettevõtja majanduslikule olukorrale.³⁶ Eelis ei pea tingimata olema positiivse majandusliku eelise vormis, vaid võib seisneda ka ettevõtja majanduslikest koormistest või majandustegevusega kaasnevatest kulutustest vabastamises, näiteks maksusoodustuse puhul.³⁷ Kapitalisüsti või rahaülekande korral ei ole majandusliku eelise olemasolu ega suuruse tuvastamine keerukas, kuid näiteks laenutagatisega kaasneva eelise arvestamiseks on Komisjon kehtestanud eraldi teatise.³⁸

Eelise olemasolu hindamisel on tehtud erand nn üldist majandushuvi pakkuva (edaspidi „ÜMP“) teenuse osutajatele antud abi puhul, mis on aktuaalne ka raskustesse sattunud ettevõtjatele antava riigiabi kontekstis. ELTL art 106 lg 2 kohaselt alluvad ettevõtjad, kellele on antud üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamine, aluslepingute eeskirjadele ning eriti konkurentsieeskirjadele niivõrd, kuivõrd nende kohaldamine juriidiliselt ega faktiliselt ei takista ettevõtjatele määratud eriülesannete täitmist. ÜMP teenuste osutajatele antud toetus ei kujuta endast eelist ELTL art 107 lg 1 tähenduses, kui ettevõtja on vastutav äriliselt kahjumliku avaliku kohustuse täitmise eest ning selle eest makstav hüvitis ei ole ülemäära suur.³⁹ Sellega tuleb arvestada ka 2014. aasta suuniste kontekstis, kuna suuniseid ei saa kohaldada raskustesse sattunud ÜMP teenuste osutajatele antud toetustele niivõrd, kuivõrd need ei kujuta endast riigiabi.⁴⁰

Majandusliku eelise tuvastamisel on oluline silmas pidada ka nn erainvestori põhimõtet, mis on tuletatud ELTL artiklist 345. Selle põhimõtte järgi kujutab riigi panus endast riigiabi vaid juhul, kui tavalistes turumajanduslikes tingimustes tegutsev sarnase suurusega erainvestor ei oleks nõus sarnastel tingimustel investeringut tegema.⁴¹ Raskustesse sattunud ettevõtjate päästmise kontekstis hindab Komisjon selle raames, kas päästetava ettevõtja abistamine

³⁶ EKo 02.07.1994, *Itaalia v Komisjon*, C-173/73, p 13;

³⁷ EKo 15.03.1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, p 13; EKo 19.09.2000, *Saksamaa v Komisjon*, C-156/98, p 25; EKo 19.05.1999, *Itaalia v Komisjon*, C-6/97, p 15; EKo 03.03.2005, *Heiser*, C-172/03, p 36; EKo 20.11.2003, *GEMO SA*, C-126/01, p 28–31;

³⁸ Komisjoni 20.06.2008 teatis EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta garantiidena antava riigiabi suhtes (2008/C 155/02). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC0620\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC0620(02)&from=EN) (02.05.2017).

³⁹ Vt lähemalt nn *Altmarki* kriteeriume: EKo 24.07.2003, *Altmark Trans*, C-280/00, p 87–95; Komisjoni 11.01.2012 teatis. Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena (2012/C 8/03). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111(03)&from=EN) (02.05.2017)

⁴⁰ 2014. aasta suunised, p 99–103.

⁴¹ Vt nt EKo 21.03.1990, *Belgia v Komisjon* („*Tubemeuse*“), C-142/87, p 29; EKo 21.03.1991, *Itaalia v Komisjon* („*ALFA Romeo*“), C-305/89, p 18–19; EKo 30.04.1998, *Cityflyer Express v Komisjon*, T-16/96, p 51; EKo 21.01.1999, *Neue Maxhütte Stahlwerke jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-129/95, T-2/96 ja T-97/96, p 104; EKo 06.03.2003, *Westdeutsche Landesbank jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-228/99 ja T-233/99.

näiteks kapitalisüstiga võiks olla mõistlik ka hüpoteetilise erainvestori jaoks.⁴² Kui paralleelselt riigi panusega annab samal hetkel ning samadel tingimustel panuse ka erainvestor, eeldatakse riigiabi puudumist (nn samaväärsuse põhimõte).⁴³

Neljandana käsitletavaks riigiabi üldtunnuseks on abimeetme valikuline iseloom. See välistab ELTL art 107 lg 1 kohaldamisalast üldiselt kohaldatavad meetmed, millega ei toetata üksikuid ettevõtjaid.⁴⁴ Raskustes ettevõtjatele antava abi tuvastamisel see tunnus olulist rolli ei mängi, kuna abi andmine otsustatakse alati üksikute ettevõtjate lõikes ning seda ei anta korraga näiteks kõikidele samas sektoris tegutsevatele ettevõtjatele. Tulenevalt kohtupraktikast kehtib see seisukoht ka üldiste abiskeemide kohta, mille alusel jagavad liikmesriigid abi raskustesse sattunud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (edaspidi „VKE“).⁴⁵

Viimane riigiabi üldtunnus on abimeetme kahjuliku mõju oht konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Euroopa Kohtu pikaajalise praktika järgi abimeede moonutab või ähvardab moonutada konkurentsi juhul, kui see võib parandada abisaaja konkurentsiseisundit võrreldes teiste samal turul konkureerivate ettevõtjatega.⁴⁶ Juhul kui abi on antud piiriülesele konkurentsile avatud majandusvaldkonnas, loetakse abimeede liikmesriikidevahelist kaubandust kahjustavaks.⁴⁷ Kaubanduse mõjutamist ei välista isegi see, kui abisaaja ekspordib enamiku või kogu toodangu väljapoole EL-i või kui abisumma ja ettevõtja on suhteliselt väiksed.⁴⁸ Selle kriteeriumi alusel on riigiabi võimalik välistada vaid väga üksikutel juhtudel ning seega ei piira see märkimisväärselt 2014. aasta suuniste kohaldamisala. Arvestades, et see kriteerium kohaldub harva⁴⁹ ning Komisjon ei pea selle

⁴² Praktikas on seda printsiipi raskustes ettevõtjate puhul riigiabi tuvastamisel ka kasutatud, Vt nt: EKo 21.03.1990, *Belgia v Komisjon („Tubemeuse“)*, C-142/87, p 29; EKo 21.03.1991, *Itaalia v Komisjon („ALFA Romeo“)*, C-303/88.

⁴³ EKo 12.12.2000, *Alitalia v Komisjon*, T-296/97, p 81.

⁴⁴ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), p 118.

⁴⁵ EKo 29.09.2000, *Confederación Espanola de Transporte de Mercancías v Komisjon*, T-55/99, p 40; EKo 13.09.2012, *Itaalia v Komisjon*, T-379/09, p 47; Vt ka 2014. aasta suunised, 6. ptk.

⁴⁶ EKo 17.09.1980, *Philip Morris Holland BV v Komisjon*, C-730/79, p 11; EKo 15.06.2000, *Alzetta*, liidetud kohtuasjad T-298/97, T-312/97 jt, p 80.

⁴⁷ EKo 14.01.2015, *Eventech v The Parking Adjudicator*, C-518/13, p 66; EKo 08.05.2013, *Libert jt*, liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, p 77; EKo 04.04.2001, *Friulia Venezia Giulia*, T-288/97, p 41; EKo 22.11.2001, *Ferring SA*, C-53/00, p 21; EKo 29.04.2004, *Itaalia v Komisjon*, C-372/97, p 44.

⁴⁸ EKo 21.03.1990, *Belgia v Komisjon („Tubemeuse“)*, C-142/87, p 35; EKo 30.04.2009, *Itaalia ja Wam*, C-494/06, p 62; EKo 14.01.2015, *Eventech v The Parking Adjudicator*, C-518/13, p 68.

⁴⁹ Näiteks peab Euroopa Kohus liikmesriikidevahelist kaubandust mitteohustavaks seaduslikele monopolidele antud abi, eeldusel et nende osutatav teenus ei konkureeri teiste teenustega ning ei toimu ristsubsideerimist. Vt: Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), p 188; Vt ka näitlikku loetelu juhtumitest, kus Komisjoni hinnangul puudus oht liikmesriikidevahelisele kaubandusele: *Ibid*, p 198.

rakendamisel koguma tõendeid⁵⁰ ega isegi määratlema asjaomast turgu⁵¹, ei kitsenda see märkimisväärselt 2014. aasta suuniste kohaldamisala.

Eelpool loetletud riigiabi üldtunnustest on 2014. aasta suuniste kohaldamisala määratlemisel kokkuvõttes kõige olulisem majandusliku eelise kriteerium, ülejäänud tunnused on raskustes ettevõtjate seisukohast vähem aktuaalsed. Järgnevalt analüüsitakse 2014. aasta suuniste kohaldatavust erinevate majandussektorite lõikes.

1.2. Suuniste valdkondlik ulatus

2014. aasta suunised kuuluvad nn horisontaalsete riigiabi reeglite hulka, mida kohaldatakse üksikute eranditega kõikidele sektoritele. Ajalooliselt on päästmis- ja ümberkorraldusabi suunistest välja jäetud söe- ja terasesektoris tegutsevatele raskustes ettevõtjatele antav abi.⁵² Terasetööstuse puhul on selle peamiseks põhjuseks langustrendis nõudlus ja struktuurne ületootmine.⁵³ Seetõttu jättis Komisjon rahuldamata 2014. aasta suuniste väljatöötamisel huvigruppide ettepaneku kohaldada suuniseid edaspidi ka terasetööstusele.⁵⁴ Söesektori suhtes kehtivat erandit on Komisjon põhjendanud EL-i üldise poliitikaga taastuvate energiaallikate edendamisel, mida ei soodusta „konkurentsivõimetute söekaevanduste lõputu toetamine“.⁵⁵ Juhul kui raskustes ettevõtja tegevus seondub söe- või terasetööstusega ainult osaliselt, on 2014. aasta suuniste kohaldamine ettevõtja muule äritegevusele siiski lubatud, kui söe- või terasetootmisega seonduv tegevus on ettevõtja muudest valdkondadest nii juriidiliselt kui ka raamatupidamislikult lahutatud. Eraldatus abisaaja majandustegevuste vahel peab olema piisav tagamaks, et päästmis- või ümberkorraldusabist ei finantseeritaks *de facto* söe- või terasetootmist ning et sealhulgas oleks välistatud ristsubsideerimine.⁵⁶

⁵⁰ EKo 14.01.2015, *Eventech v The Parking Adjudicator*, C-518/13, p 65; EKo 08.05.2013, *Libert jt*, liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, p 76.

⁵¹ EKo 17.09.1980, *Philip Morris Holland BV v Komisjon*, C-730/79; EKo 04.09.2009, *Itaalia v Komisjon*, T-211/05, p 157-160; EKo 15.06.2000, *Alzetta*, liidetud kohtuasjad T-298/97, T-312/97 jne, p 95.

⁵² Komisjoni mõjuanalüüs 2014. aasta päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste juurde. Brüssel: 2014 (edaspidi „2014. aasta suuniste mõjuanalüüs“), lk 20, p 3.2.3.

Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0228_en.pdf (02.05.2017); Terasesektorile kohalduvate riigiabi reeglite kohta ajavahemikus 1996-2006 vt lähemalt: I. Kokkoris, I. Lianos. *The Reform of EC Competition Law: New Challenges*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2010 (edaspidi „I. Kokkoris, I. Lianos“), lk 228-230.

⁵³ 2014. aasta suunised, p 15; Komisjoni 03.04.2008 suunised riigiabi kontrollimiseks kalandus- ja vesiviljelussektoris (2008/C 84/06). Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.084.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2008:084:TOC (02.05.2017).

⁵⁴ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 21, p 3.2.3.

⁵⁵ Euroopa Nõukogu 21.12.2010 otsus konkurentsivõimetute söekaevanduste sulgemise soodustamiseks antava riigiabi kohta (2010/787/EL). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0787&from=ES> (02.05.2017).

⁵⁶ Nt pidas Komisjon siseturuga kokkusobivaks Rumeenia poolt elektri- ja soojatootjale Complexul Energetic

Ülemaailmse majanduskriisi puhkemisega 2008. aastal muutus liikmesriikide ja Komisjoni jaoks esmatähtsaks päästmis- ja ümberkorraldusabi osutamine finantsettevõtjatele.⁵⁷ Seetõttu töötas Komisjon välja pangandussektori spetsiifikat arvestavad finantssektori erieeskirjad ning erinevalt varasemast jäid finantsettevõtjad 2014. aasta suuniste kohaldamisalast välja.⁵⁸ Lisaks eelpool nimetatud eranditele tuleb arvestada, et paralleelselt 2014. aasta suunistega kohalduvad kalandus-, vesiviljelus- ning põllumajandussektori valdkonnaspetsiifilised eeskirjad.⁵⁹ Kuigi sektorispetsiifilisi riigiabi suuniseid on kehtestatud ka mitmetes muudes valdkondades⁶⁰, siis reeglina need ei kohaldu raskustes olevatele ettevõtjatele ning ei konkureeri seega 2014. aasta suunistega.⁶¹

Raskustes ettevõtjale antav abi on üks väheseid riigiabi nn horisontaalseid ehk sektoriüleseid abi liike, mida liikmesriigid ei tohi osutada grupierandi määruse alusel ja seega Komisjoni eelnevalt teavitamata. Sellest põhimõttest on ainult üks erand, mis puudutab raskustes ettevõtjale loodusõnnetuse tõttu tekkinud kahju hüvitamist.⁶² Seega peab liikmesriik kõikidel muudel juhtudel enne päästmis- ja ümberkorraldusabi osutamist Komisjoni alati teavitama ning viimane saab selle heaks kiita üksnes 2014. aasta suuniste alusel. Komisjon on raskustes ettevõtjate välistamist grupierandi määrusest põhjendanud asjaoluga, et päästmis- ja ümberkorraldusabi siseturuga kokkusobivuse hindamine eeldab ettevõtja tegevuse igakülgset hindamist ning erinevalt näiteks konkreetsete projektide doteerimisest ei ole selle üle võimalik otsustada lähtudes lihtsatest ja selgepiirilistest kriteeriumitest.⁶³

Lisaks eeltoodud riigiabi tuvastamise kriteeriumitele on 2014. aasta suunistes kehtestatud raskustes ettevõtjale antud abi osas täiendav erand. Nimelt ei loeta suuniste p 31 kohaselt

Hunedoara C.E antud päästmis- ja ümberkorraldusabi, kuna sellele kuulunud elektrijaamad olid piisavalt eraldatud: EuKOMo, 21.04.2015, *Complexul Energetic Hunedoara*, SA.41318 (2015/N), p 54, 67.

⁵⁷ K. Bacon jt. *European Union Law of State Aid*. 2. vlj. Oxford: Oxford University Press 2013, lk 263 (edaspidi „K. Bacon jt 2013“), p 12.01.

⁵⁸ 2014. aasta suunised, p 17; Komisjoni 30.07.2013 teatis riigiabieeskirjade kohaldamise kohta alates 01.08.2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis“). Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.216.01.0001.01.EST&toc=OJ:C:2013:216:TOC (02.05.2017).

⁵⁹ 2014. aasta suunised, p 18.

⁶⁰ Nt Komisjoni 03.03.2014 suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta (2014/C 99/03). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404(01)&from=EN) (02.05.2017).

⁶¹ Vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.12.2013 määrus (EL) nr 1301/2013 Euroopa Regionaalarengu Fondi kohta, art 3 lg 3 p d. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301> (02.05.2017).

⁶² K. Bacon jt 2017, lk 350, p 15.03;

Komisjoni 17.06.2014 määrus (EL) nr 651/2014 EL-i aluslepingu art 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks („grupierandi määrus“), art 1 lg 4 p (c). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN> (02.05.2017).

⁶³ Komisjoni pressiteade. State aid: Commission adopts revised guidelines for supporting firms in difficulty – frequently asked questions. Brüssel 09.07.2014. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-473_en.htm (02.05.2017).

riigiabiks töötajatele makstud hüvitist seoses nende koondamisega ettevõtja ümberkorraldamise käigus, kui selle tasumine oli ette nähtud liikmesriigi tööõigusaktidega. Juhul kui riik tasub sotsiaaltoetuskavade alusel töötajatele lisaks seadus- ja lepingujärgsetele kohustustele täiendavat toetust, ei peeta neid makseid ELTL art 107 lg 1 kohaldamisalasse kuuluvaks, kui selliseid kavasid rakendatakse üldiselt ilma valdkondlike piiranguteta ning eelnevalt määratletud tingimuste alusel.⁶⁴ Küll aga loetakse riigiabiks sellised hüvitised, mida riik ei tee eelnevalt kehtestatud sotsiaaltoetuskavade alusel, vaid mida makstakse töötajatele *ad hoc* korras abisaajapoolsete lepingu- ja seadusjärgsete kohustuste täitmiseks.⁶⁵

Kokkuvõtvalt on 2014. aasta kohaldamise eeltingimusteks, et raskustes ettevõtjale osutatav abi vastaks kõigile eespool nimetatud riigiabi üldtunnustele, tegemist poleks ettevõtja töötajate koondamishüvitistega ning abisaav ettevõtja ei tegutseks finants-, söe- ega terasesektoris.

1.3. Raskustes ettevõtja mõiste

Lisaks riigiabi üldtunnustele ja abisaaja tegutsemisvaldkonnale tuleb 2014. aasta suuniste kohaldamise üle otsustamisel hinnata, kas abisaaja vastab raskustes ettevõtja definitsioonile. Ainus erand, mille korral suuniste kohaldamine ei sõltu abisaaja vastavusest sellele mõistele, on toodud 2014. aasta suuniste p-s 29. Selle kohaselt võib päästmisabi ja ajutist ümberkorraldustoetust anda VKE-dele ning väiksematele riigi osalusega ettevõtjatele, kes ei ole küll suuniste tähenduses raskustes ettevõtjad, kuid kellel on terav sularahavajadus erandlike ja ettenägematute asjaolude tõttu. Järgnevalt analüüsitakse raskustes ettevõtja mõiste elemente ning Komisjoni ja Euroopa Kohtu praktikat nende sisustamisel.

EL-i õiguses puudub ühtne definitsioon raskustes ettevõtja määratlemiseks.⁶⁶ Eeskätt on selle põhjuseks maksejõuetusmenetluste olulised erinevused liikmesriikide õiguskordade vahel.⁶⁷ 2014. aasta suuniste p 19 järgi on liikmesriigil, kes teeb kooskõlas nende suunistega ettepaneku ettevõtjale abi andmiseks, kohustus objektiivselt tõendada, et tegemist on raskustes ettevõtjaga. Seejuures peab liikmesriik suutma näidata, et riigi mittesekkumine viiks

⁶⁴ 2014. aasta suunistes, p 32; Sarnane regulatsioon oli ette nähtud ka 2004. aasta suunistes, et vähendada raskustes ettevõtjate ümberkorraldamisega kaasnevat sotsiaalset negatiivset mõju, vt: H.A. Petzold. Rescue and Restructuring (R&R) Guidelines - Thoughts and Comments on the Commission's Draft. European State Aid Law Quarterly, 2014/2, lk 292.

⁶⁵ Sellisele riigiabile 2014. aasta suuniste kohaldamine ei sõltu sellest, kas riik tasus töötajatele mõeldud hüvitise ettevõtjale või otse töötajatele, vt: 2014. aasta suunistes, p 33.

⁶⁶ A. Grigorian, D. Hainová, B. Barbova. The Past, Present and Future of the Rescue and Restructuring Guidelines for Undertakings in Difficulty. Maastricht: Maastricht University 2013 (edaspidi „A. Grigorian jt“), lk 6. Raskustes ettevõtja mõistet pole mh ka piiriülest maksejõuetusmenetlust puudutavas EL-i Nõukogu määruses nr (EÜ) 1346/2000.

⁶⁷ P. Nicolaidis, M. Kekelekis, lk 204.

lühema või keskmise ajavahemiku jooksul peaaegu kindlasti ettevõtja tegevuse lõpetamiseni. Kuna aga ettevõtja tulevikuperspektiivi hindamise puhul on tegemist keerulise prognoosotsusega, on Komisjon 2014. aasta suunistes kehtestanud selle üle otsustamiseks kriteeriumid, millest lähtudes analüüsitakse ettevõtja majanduslikku olukorda igal üksikjuhtumil eraldi.

Suunistes kehtestatud näitajaid võib tinglikult liigitada nn paindlikeks (hinnangulisteks) ning jäikadeks (objektiivseteks) kriteeriumiteks.⁶⁸ 2004. aasta suunistes oli oluline roll paindlikel kriteeriumitel nagu suurenev kahjum, suurenevad intressinõuded, tootmise ülevõimsus jms, mis võimaldasid võrreldes 2014. aasta suunistega Komisjonile otsuse tegemisel suuremat otsustusvabadust.⁶⁹ Samas ei taganud hinnangulised kriteeriumid piiripealsete juhtumite korral õiguskindlust, kuna liikmesriigid ja abisaajad ei osanud ette arvestada, kas konkreetsel juhul suunised kohalduvad või mitte.⁷⁰ Arvestades lisaks eeltoodule ka hinnanguliste kriteeriumite rakendamisega kaasnevat suuremat halduskoormust, otsustas Komisjon anda 2014. aasta suunistes raskustes ettevõtja defineerimisel varasemast olulisema kaalu numbrilistele näitajatele.⁷¹ 2014. aasta suuniste p 20 sätestab mitteamendava loetelu objektiivsetest näitajatest, mille korral tuleb ettevõtjat lugeda raskustes olevaks.

2014. aasta suuniste p 20 (a) kohaselt loetakse raskustes olevaks piiratud vastutusega ettevõtjaid, mis on akumulieritud kahjumi tõttu kaotanud üle poole oma märgitud osa- või aktsiakapitalist. Ammendav loetelu piiratud vastutusega äriühingutest on leitav direktiivi 2013/34/EL I lisas.⁷² Selle p kohaldamiseks peab akumulieritud kahjumi mahaarvamine reservidest või muudest äriühingu omakapitali elementidest (näiteks ülekursist) andma negatiivse tulemuse, mis ületab vähemalt 50% ettevõtja osa- või aktsiakapitalist.⁷³ Äriühingute puhul, mille vähemalt üks liige vastutab piiramatult (isikliku varaga) ettevõtja võlgade eest, on 2014. aasta suunistes ette nähtud võrreldes 2004. aasta suunistega analoogne tingimus. Suuniste p 20 (b) kohaselt loetakse selline ettevõtja raskustes olevaks, kui see on

⁶⁸ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 12.

⁶⁹ 2004. aasta suunised, p 11; Ajavahemikus 2004-2013 tehtud otsustes on Komisjon tuginenud üksnes pehmetele näitajatele 39%-l juhtudest, vt 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 30.

⁷⁰ Suuniste kohaldamisel on suur praktiline tähendus, kuna teatud juhtudel välistab abisaaja vastavus raskustes ettevõtja kriteeriumitele talle riigiabi osutamise muudel alustel kui on ette nähtud suunistes. 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 15-16.

⁷¹ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 32, p 6.1.4.

⁷² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2013 direktiiv 2013/34/EL teatavat liiki ettevõtjate aruandeaasta finantsaruannete, konsolideeritud finantsaruannete ja nendega seotud aruannete kohta ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/43/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiivid 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.182.01.0019.01.EST&toc=OJ:L:2013:182:TOC (02.05.2017).

⁷³ 2014. aasta suunised, p 20 (a).

akumuleeritud kahjumi tõttu kaotanud vähemalt üle poole oma raamatupidamises näidatud kapitalist.

Samasisulised kriteeriumid on nii piiramata kui ka piiratud vastutusega äriühingute puhul ette nähtud ka grupierandi määruses, mis kohaldub raskustes ettevõtjatele loodusõnnetusega tekitatud kahju hüvitamise korral.⁷⁴ Analoogsed sätted kehtisid ka 2004. aasta suunistes, kuid võrreldes praeguse regulatsiooniga oli seatud lisatingimus, mille kohaselt pidi ettevõtja olema kaotanud üle veerandi oma osa- või aktsiakapitalist viimase 12 kuu jooksul.⁷⁵ Samasugune lisatingimus oleks olnud mõistlik sätestada ka 2014. aasta suunistes, kuna see võimaldab ettevõtja majandusliku seisundi hindamisel võtta arvesse ka ajafaktorit ning samas ei vähenda see õiguskindlust. On ilmne, et äriühingu maksejõuetuks muutumise tõenäosus on seda suurem, mida kiiremini halvenevad selle majanduslikud näitajad. Komisjon ei ole aga mõjuanalüüsis põhjendanud, miks kaotati kohustus võrrelda äriühingu omakapitali suurust näiteks 12 kuu taguse seisuga. Kehtivate suuniste järgi tuleb omakapitali suurust võrrelda ettevõtja loomise hetkega, kuna muud võrdluspunkti ei ole sätestatud.

Suuniste p 20 (c) kohaselt loetakse äriühing raskustes olevaks juhul, kui tema suhtes on võlausaldajate soovil algatatud kõiki võlakohustusi hõlmav maksejõuetusmenetlus või kui ettevõtja vastab siseriikliku õiguse kohaselt sellise maksejõuetusmenetluse kohaldamise kriteeriumitele, mis hõlmab kõiki võlakohustusi. Analoogne säte oli kehtestatud ka 2004. aasta suuniste p-s 10 (c). Kuna EL-i tasandil ei ole maksejõuetusmenetluse alustamise tingimusi kehtestatud, tuleb iga juhtumi raames hinnata seda tingimust abisaaja asukohamaa siseriikliku õiguse valguses. Ainus sisuline erinevus 2004. ja 2014. aasta suunistes puudutab uutesse suunistesse sisse viidud nõuet, et abisaaja maksejõuetusmenetlus peab olema algatatud „võlausaldajate soovil.“ Samas ei ole selle muudatuse põhjust suuniste mõjuanalüüsis selgitatud. Ilmselt on selle tingimusega soovitud välistada suuniste kohaldamist abisaajatele, kelle majanduslikust olukorrast tulenevalt on siseriikliku õiguse järgi lubatud alustada maksejõuetusmenetlust võlgniku ehk abisaaja enda soovil, kuid kelle seisund pole siiski niivõrd halb, et seda oleks võimalik taotleda ka võlausaldajatel.⁷⁶

⁷⁴ Komisjoni 17.06.2014 määrus (EL) nr 651/2014, EL-i aluslepingu art 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks („grupierandi määrus“), art 2 p 18.

⁷⁵ 2004. aasta suunistes, p 10.

⁷⁶ Näiteks Eestis on lubatud alustada saneerimismenetlust vaid võlgniku enda avalduse alusel, kuid pankrotti saab taotleda ka võlausaldaja.

Näiteks Eesti õiguskorras võib suuniste tähenduses pidada „kõiki võlakohustusi hõlmavaks maksejõuetusmenetlusteks“ pankroti- ja saneerimismenetlust.⁷⁷ Kuigi pankrotiseaduse § 1 näeb maksejõuetuse tuvastamiseks ette kaks objektiivset alust ehk n-ö rahavooline ja bilansiline maksejõuetus, on maksejõuetuse püsivuse hindamiseks siiski tarvis arvestada kõiki asjaolusid kogumis.⁷⁸ Veelgi keerulisem on praktikas kindlaks määrata saneerimismenetluse eeltingimust, mille kohaselt peab olema ettevõtja maksejõuetuse tulevikus tekkimine tõenäoline.⁷⁹ Eelnevast nähtub, et vähemalt Eesti õiguse näitel võib maksejõuetusmenetluse aluste tuvastamine olla küllaltki hinnanguline ning võrreldes suuniste p-des 20 (a) ja (b) toodud tingimustega on tegemist vähem objektiivse kriteeriumiga.

Praktikas on Komisjon suuniste p-le 20 (c) tuginenud enamasti olukorras, kus liikmesriigi kohus on abisaaja suhtes juba maksejõuetusmenetluse alustanud.⁸⁰ Esinenud on ka juhtumeid, kus Komisjon lähtub maksejõuetusmenetluse eelduste tuvastamisel liikmesriigi enda või sõltumatu õigusnõuniku arvamusest.⁸¹ Kaasuses *Adria Airways* pidas aga Komisjon sätte kohaldamiseks piisavaks seda, et abisaaja suhtes pankrotivara haldamise menetluse või pankrotiavalduse esitamise võimalust oli arutatud ajakirjanduses.⁸²

Suuniste p 20 (d) kohaselt loetakse raskustes olevaks ettevõtja, kes: a) ei vasta VKE tunnustele⁸³, b) kelle arvestuslik finantsvõimendus (ingl k „*debt to equity ratio*“) on suurem kui 7,5 ning c) kelle intresside, maksude ja kulumi eelse kasumi (EBITDA) suhe intressimaksete kattevarasse olnud alla 1,0. Tegemist on varasemate suunistega võrreldes uute objektiivsete kriteeriumitega, mis võimaldavad majandusekspertide hinnangul koosmõjus tuvastada adekvaatselt ja ilma lähema analüüsita vajaduseta enamik raskustes ettevõtjaid.⁸⁴

⁷⁷ Autor ei käsitle võlgade ümberkujundamise menetlust, kuna see kohaldub üksnes füüsilisele isikule. Vt võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus. – RT I, 06.12.2010, 1 ... RT I, 31.01.2014, 8, § 1 lg 1.

⁷⁸ Pankrotiseadus – RT I 2003, 17, 95 ... RT I, 22.06.2016, 25; T. Toom. Äriühingu püsiv maksejõuetus ja edasiste maksete tegemine. *Juridica* VI/2014, lk 485; Komisjon on praktikas leidnud, et nii bilansiline kui ka rahavooline maksejõuetus on adekvaatsed indikaatorid ettevõtja raskuste hindamisel, vt EuKOMo, 06.03.2013, *HTT (Manufacturing)*, SA.35403 (2012/NN), p 34; EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C), p 30.

⁷⁹ Saneerimiseadus – RT I 2008, 53, 296 ... RT I, 09.05.2014, 18, § 7 lg 2 p 1; Seadusandja on loobunud saneerimismenetluse kohaldamise tingimuste detailsemast sisustamisest teadlikult, et tagada paindlikkus. Vt: I. Niklus. Saneerimiseaduse eelnõust. *Juridica* VI/2008, lk 373.

⁸⁰ Vt nt EuKOMo, 17.12.2015, *Italian Machine Tools S.p.A*, SA.42864 (2015/N), p 29.

⁸¹ Vt nt EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 35-36;

⁸² EuKOMo, 09.07.2014, *Adria Airways*, SA.32715 (2012/C), p 65.

⁸³ VKE-de tunnused on toodud Komisjoni 06.05.2003 soovitusel nr 2003/361/EÜ mikroettevõtjate, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate määratluse kohta. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2003.124.01.0036.01.ENG&toc=OJ:L:2003:124:TOC (02.05.2017).

⁸⁴ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 24 (vt ka edasiviited Standard & Poor's uuringutele); J.Y. Cambell jt. In Search of Distress Risk. *The Journal of Finance*, December 2008/6, vol LXIII. Arvutivõrgus: https://scholar.harvard.edu/files/campbell/files/campbellhilscherszilagyi_jf2008.pdf; Oxera. Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid. December 2009.

2004. aasta suunistes oli sätestatud mitmeid paindlikke kriteeriume nagu suurenev kahjum, vähenev käive, kasvav laoseis, ülevõimsus, kahanev rahakäive, kasvav võlg, suurenevad intressinõuded ning vähenev või puuduv varade puhasväärtus.⁸⁵ Nende alusel võis Komisjon lugeda abisaaja raskustes olevaks ettevõtjaks ning neil oli oluline roll ka Komisjoni praktikas.⁸⁶ 2014. aastal langetatud otsustes ei ole Komisjon 2004. aasta suunistes nimetatud hinnanguliste kriteeriumitele veel kordagi viidanud⁸⁷ ning selle valguses jääb selgusetuks, kas ja millisel määral võiks Komisjon neile edaspidi tugineda. Arvestades 2014. aasta suuniste p 20 sõnastust, mille kohaselt tuleb „eelkõige“ lähtuda selles p-s toodud loetelust, jätavad suunised lahtiseks võimaluse tugineda raskustes ettevõtja defineerimisel ka muudele kaalutlustele. Samas on põhjendatud – erinevalt varasemast regulatsioonist – edaspidi tugineda raskustes oleva äriühingu hinnanguliste tunnustele üksnes erandjuhul, näiteks kui ettevõtja raske majandusolukord on mõne 2004. aasta suunistes toodud paindliku näitaja pinnalt ilmselge. Lisaks saab Komisjon tugineda ka sellistele kaalutlustele, mida polnud loetletud ka varasemates suunistes, kuid millele Komisjon on sellest hoolimata viidanud. Näiteks luges Komisjon otsuses *Jakob & Weigel KG* abisaaja raskustes olevaks ettevõtjaks, kuna abisaajale varem laenu andnud pank keeldus uut laenu väljastamast.⁸⁸

2014. aasta suuniste p 21 piirab raskustes ettevõtja mõiste kohaldamist nn vastasutatud äriühingutele, sealhulgas kui uus ettevõtja tekib näiteks ettevõtja likvideerimisel või kui ta võtab üle eelmise ettevõtja varad. Raskustes ettevõtja on abikõlbulik, kui see on tegutsenud abiga seotud majandusvaldkonnas vähemalt kolm aastat. Olukorras kus abisaaja on loodud vähem kui 3 aastat enne antavast abist Komisjoni teavitamist, kuid selle lubatavuse hindamise käigus 3-aastane tähtaeg möödub, ei ole Komisjon pidanud suuniste p-s 21 toodud piirangu rakendamist vajalikuks.⁸⁹

Juhul kui ettevõtja on tekkinud ühinemise, jagunemise või muu õigusjärgluse korras, on Komisjon pidanud praktikas määravaks, kas abisaaja õiguseellane on tegelenud sama majandustegevusega. Näiteks lähtus Komisjon otsustes *CE Hunedoara* ja *G.D.M.* ühinemisest tekkinud abisaaja eksisteerimisaja arvutamisel mitte ühinemise toimumise hetkest, vaid

⁸⁵ 2004. aasta suunised, p 10.

⁸⁶ Näiteks on Komisjon pidanud võimalikuks kohaldada 2004. aasta suuniseid ka ettevõtjatele, kes ei täitnud mitte ühtegi eelpool nimetatud kriteeriumitest, vaid kes olid Komisjoni arvates lihtsalt kannatanud märkimisväärset kahjumit. Vt nt EuKOMo, 14.12.2010, *Varvareessos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010), p 88.

⁸⁷ 2014. aasta suuniste alusel on Komisjon ajavahemikus 25.02.2015-15.12.2016 teinud kokku 12 otsust, mis kõik puudutavad päästmisabi või ajutist ümberkorraldustoetust.

⁸⁸ EuKOMo, 26.05.2014, *Jakob & Weigel KG*, SA.37188 (2013/NN), p 26.

⁸⁹ EuKOMo nr 2006/747/EÜ, 26.04.2006, *Euromoteurs*, (C 1/2005), p 44.

abisaaja õiguseellaste tegutsema asumisest samas valdkonnas.⁹⁰ Ka Komisjoni otsusest *RDB* võib järeldada, et abisaaja ühinguõiguslikud ümberkorraldused nagu kontserni moodustamine teiste ettevõtjatega ei mõjuta suuniste kohaldamist, kui abisaaja tegutses samas valdkonnas juba enne ümberkorraldamist.⁹¹ Seda kinnitab Euroopa Kohtu praktika, mille kohaselt tuleb ühtse ettevõtjana käsitleda näiteks äriühingut, kes algselt opereeris enda põhilist käitist (tehast) üksi, kuid hiljem tegi seda koostöös samale omanikule kuuluvate teiste ettevõtjatega.⁹² Seega kohaldub suuniste p-s 21 sätestatud piirang praktikas üksnes sellistele ettevõtjatele, mis on kas asutatud ilma õigusjärgluseta vähem kui kolm aastat enne abikõlblikkuse hindamist või mis on alles pärast seda asunud tegutsema oma põhilises majandusvaldkonnas.⁹³

2014. aasta suunised näevad p-s 22 ette veel täiendava piirangu, mille kohaselt ei loeta suuremasse kontserni kuuluvat või selle poolt ülevõetavat ettevõtjat üldjuhul raskustes olevaks, välja arvatud kui suudetakse näidata, et raskused on ettevõtjasisesed. Samuti ei tohi raskused olla põhjustatud kontserni omavolilisest kulude paigutusest ning peavad olema piisavalt tõsised, et kontsern ei saa neist ise üle. Erand nimetatud piirangust tehakse raskustes ettevõtja loodud tütarettvõtjale, kes loetakse abikõlblikuks koos teda kontrolliva raskustes ettevõtjaga. Kontserniettevõtja mõiste sisustamisel saab lähtuda komisjoni soovitus nr 2003/361/EÜ I lisa art 3 lg-st 3.⁹⁴

Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et kontsernide abikõlblikkuse piirang on kohati ebaselge, tekitades küsimusi näiteks tütarettvõtjate abikõlblikkuse kohta, kelle päästmisel ega ümberkorraldamisel emaettvõtja ei soovi osaleda.⁹⁵ Enamasti on Komisjon aga erinevatel põhjustel leidnud, et emaettvõtja mitteosalemine kulude kandmises ei tähenda tütarettvõtjale riigiabi andmise keeldu. Näiteks põhjendas Komisjon otsuses *Editorial Everest* piirangu kohaldamata jätmist asjaoluga, et kuigi abisaaja oli kontserni kõige olulisem ettevõtja, kelle saatusest sõltus terve kontsern, ei olnud emaettvõtja võimeline kandma päästmisabi kulusid.⁹⁶ Tihti võrreldakse ka kontserni kuuluvate ettevõtjate suurust abisaajaga ning kui emaettvõtja moodustab tütarettvõtjast tühise osa, siis emaettvõtja panust

⁹⁰ EuKOMo, 21.04.2015, *Complexul Energetic Hunedoara*, SA.41318 (2015/N), p 42-43; EuKOMo, 20.12.2012, *G.D.M.*, SA.35033 (2012/N), p 5 ja 38.

⁹¹ EuKOMo, 15.03.2013, *RDB group*, SA.36092 (2013/N), p 35.

⁹² EKo 14.11.1984, *Intermills v Komisjon*, C-323/82, p 11.

⁹³ EuKOMo nr 2011/97/EÜ, 14.09.2005, *Olympic Airways*, (C 11/04). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011D0097&from=EN> (02.05.2017);

⁹⁴ Komisjoni 06.05.2003 soovitus nr 2003/361/EÜ mikroettvõtjate, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate määratluse kohta.

⁹⁵ P. Nicolaidis, M. Kekelekis, lk 204.

⁹⁶ EuKOMo, 15.04.2015, *Editorial Everest*, SA.41085 (2015/N), p 25.

tütarettevõtja ümberkorraldamiseks ei eeldata.⁹⁷ Samuti ei välista kontserni kuulumine tütarettevõtja abikõlblikkust näiteks juhul, kui tema emaettevõtja on likvideerimisel.⁹⁸ Lisaks on Komisjon lubanud raskustes olevale ja kontserni kuuluvale ettevõtjale riigiabi osutamist ka juhul, kui kontserni omav füüsiline isik on tütarettevõtjasse oma kapitali paigutanud juba varem (kuid siiski pärast raskuste tekkimist).⁹⁹ Sama on Komisjon leidnud näiteks ka juhul, kui teised grupiosalised peavad pangaga sõlmitud siduva lepingu alusel enda likviidsuse säilitamiseks loovutama kõik oma tulud pangale.¹⁰⁰ Otsuses *G.D.M.* võttis Komisjon arvesse isegi asjaolu, et abisaajaga samas kontsernis olnud ettevõtjate põhikiri lubas investeerida vaid teatud sektoritesse, kus abisaaja ei tegutsenud.¹⁰¹

Lisaks sellele, kas abisaaja sõsar- või emaettevõtjad on võimelised abisaajat aitama, peab Komisjon suuniste p-st 21 tulenevalt hindama, kas abisaaja „raskused on ettevõtjasisesed ega tulene kontserni omavolilisest kulude paigutusest.“ Üldjuhul on Komisjon kõiki abisaaja välistest teguritest tingitud raskusi pidanud ettevõtja-, mitte kontsernisiseseks. Näiteks asjas *Classen-Pol* loetles Komisjon ettevõtjasiseste teguritena abisaaja kõrge võlakoormuse, nõudluse languse, kulude kasvu ning ebaefektiivse tootmise.¹⁰² Otsuses *MESKO* nimetati abisaaja ettevõtjasiseseks raskusteks ka suurt tööjõukulu ja piiratud võimalusi välisinvesteeringute meelitamiseks.¹⁰³ Lisaks on Komisjon asunud seisukohale, et „ettevõtjasiseseks“ tuleb igal juhul lugeda raskusi, mis olid abisaajal tekkinud juba enne tema omandamist uue emaettevõtja poolt.¹⁰⁴

Komisjoni viimati nimetatud lähtepunkt ei pruugi olla igas olukorras adekvaatne, kuna ei ole põhjendatud *a priori* kohelda erinevalt tütarettevõtjat, kelle omand on pärast raskuste tekkimist üle antud, võrreldes abisaajaga, kelle omandistruktuuris ei ole vahepeal muutusi toimunud. Ei ole välistatud, et eelmine omanik on jätnud kontserniga seotud kulud omavoliliselt tütarettevõtja kanda ning seejärel võõrandanud abisaaja edasi näiteks endaga seotud isikule. Komisjoni praktika aga lubab sellised võlad lugeda „ettevõtjasiseseks“. Seega tuleks 2014. aasta suuniste p 21 kohaldamisel lähtuda kulutuste sisust ning hinnata, kas mõistlik ja heauskne kontserniettevõtja oleks kulusid paigutanud samal viisil. Kulude

⁹⁷ EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 211; EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 44; EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 100.

⁹⁸ EuKOMo, 13.02.2015, *Mabo Prefabbricati S.p.A.*, SA.39870, punktid 35-36; EuKOMo, 11.06.2014, *Blue Panorama Airlines*, SA.38634 (2014/N), p 20; EuKOMo, 11.06.2014, *Impresa*, SA.38579 (2014/N), p 25.

⁹⁹ EuKOMo, 07.05.2014, *Takt*, SA.37234 (2013/N), p 44.

¹⁰⁰ EuKOMo, 09.04.2014, *Classen-Pol*, SA.36806 (2013/N), p 39.

¹⁰¹ EuKOMo, 05.12.2012, *Makedoniki ja Ekdotiki*, SA.33741 (2011/N), p 34-36.

¹⁰² EuKOMo, 09.04.2014, *Classen-Pol*, SA.36806 (2013/N), p 38.

¹⁰³ EuKOMo, 20.02.2013, *MESKO AGD*, SA.35477 (2012/N), p 40.

¹⁰⁴ EuKOMo, 11.03.2014, *Franco Tosi Meccanica*, SA.38129 (2014/N), p 7, 8, 26.

omavolilist paigutust ei ole põhjust kontrollida üksnes olukorras, kus abi osutatakse korraga kõigile sama kontserni ettevõtjatele, kuna sellisel juhul kohalduvad neile kõigile 2014. aasta suuniste nõuded.¹⁰⁵

1.4. Päästmisabi, ümberkorraldusabi ja ajutise ümberkorraldustoetuse eristamine

Lisaks riigi abimeetmete liigitamisele nende vormi kaudu¹⁰⁶ on raskustes ettevõtjale antavat riigiabi võimalik kategoriseerida ka lähtuvalt nende funktsioonist. 2014. aasta suuniste järgi liigitatakse raskustes ettevõtjatele osutatud abimeetmeid kas päästmisabiks, ümberkorraldusabiks või ajutiseks ümberkorraldustoetuseks, millest viimane kategooria on täiendus võrreldes varasemate suunistega.¹⁰⁷ Nimetatud kategooriatele kohalduvad abi lubatavuse hindamisel mõnevõrra erinevad tingimused ning kuna kõik kriteeriumid kohalduvad tervikuna ainult ümberkorraldusabile, siis keskendub ka magistr töö teise ja kolmanda peatüki analüüsi raskuspunkt just sellele abi liigile. Seepärast on 2014. aasta suuniste kriteeriumite analüüsi paremaks mõistmiseks eelnevalt tarvis välja selgitada eelnimetatud kategooriate sisu ning nende üksteisest eristamise alused.

Päästmisabi on oma olemuselt kiire ja ajutine abi, mitte põhieesmärk on hoida raskustes olevat ettevõtjat pinnal lühikest aega seni, kuni liikmesriik ja abisaaja on jõudnud välja töötada kas ettevõtja ümberkorraldus- või likvideerimiskava.¹⁰⁸ Kuna selle eesmärk on pakkuda üksnes likviidsusabi, tohib seda anda ainult laenu või garantii vormis.¹⁰⁹ Tegemist on ajutise toetusega, mille andmisest kuue kuu möödumisel tuleb toetus tagasi maksta või vastasel korral peab liikmesriik esitama Komisjonile abisaaja ümberkorralduskava.¹¹⁰ Üldjuhul saab sellest likviidsustoetusest katta üksnes abisaaja püsivaid ja vältimatuid väljaminekuid, näiteks tööjookulusid.¹¹¹ Samas viitab 2014. aasta suuniste p 55 alapunkt e ka võimalusele kasutada päästmisabi selliste struktuurimeetmete rahastamiseks, mida abisaaja vajab ellujäämiseks juba päästmisperiodil ehk enne ümberkorralduskava rakendamist.¹¹²

¹⁰⁵ Nt EuKOMo, 15.03.2013, *RDB group*, SA.36092 (2013/N), p 37.

¹⁰⁶ Abi vormi küsimust analüüsitakse abi asjakohasuse kriteeriumi all, vt: *infra*, ptk 3.4.

¹⁰⁷ 2014. aasta suunistes, p 25.

¹⁰⁸ *Ibid*, p 26.

¹⁰⁹ *Ibid*, p 55 (a).

¹¹⁰ *Ibid*, p 55 (d) alapunktid (i) ja (iii); Päästmisabile kohalduvat kuue kuu reeglit on õiguskirjanduses korduvalt kritiseeritud, kuna see ei pruugi alati olla piisav ettevõtja pinnal hoidmiseks. Arvestades, et tegemist on menetlusliku küsimusega, mis ei mõjuta otseselt Komisjoni sisulist kaalutusõigust riigiabi siseturuga kokkusobivaks tunnistamisel, ei ole seda probleemi käesolevas magistr töö lähemalt käsitletud. Vt nt: P. Anestis, S. Mavroghenis, S. Drakakakis. *Rescue and Restructuring Aid - A Brief Assessment of the Principal Provisions of the Guidelines*. *European State Aid Law Quarterly*, 2004/1, lk 30; M. Schütte. *Revising the Rescue and Restructuring Aid Guidelines for the Real Economy - A Practitioner's Wishlist*. *European State Aid Law Quarterly*, 2012/4 (edaspidi „M. Schütte“), lk 815; A. Grigorian jt, lk 25.

¹¹¹ K. Bacon jt 2013, lk 267, p 12.10.

¹¹² 2014. aasta suunistes, p 55 (e).

Siiski ei ole ka sellisel juhul lubatud päästmisabi osutada muul kujul kui laenu või garantiina. Näiteks on Komisjon välistanud praktikas päästmisabi reeglite kohaldamise liikmesriigi tehtud kapitali sissemaksetele.¹¹³

Erinevalt päästmisabist hõlmab ümberkorraldusabi meetmeid, mille eesmärk on tagada abisaaja pikaajaline, mitte üksnes ajutine elujõulisus.¹¹⁴ Samuti on ümberkorraldusabi eripära see, et seda võib anda ükskõik millises vormis¹¹⁵, sealhulgas likviidsuslaenuna¹¹⁶ või näiteks liikmesriigi poolt võlanõuetest loobumisena¹¹⁷. Arvestades, et raskustes ettevõtjale antavatest riigiabi liikidest on tegemist konkurentsi potentsiaalselt kõige rohkem moonutava abiga, eeldab selle heakskiitmine kõige arvukamate piirangute järgimist, et konkurentsi kahjustamise riski võimalikult palju maandada.¹¹⁸

Kuigi päästmisabi on sisuliselt seotud abisaaja ümberkorraldusprotsessi kui tervikuga, peab Komisjon hindama mõlemat liiki abi (s.o päästmis- ja ümberkorraldusabi) lubatavust eraldi ning päästmisabi lubatavus ei pruugi tähendada ümberkorraldusabi heakskiitmist.¹¹⁹ Nagu eelnevalt mainitud, kohaldatakse riigiabi siseturuga kokkusobivuse kriteeriume erinevate abi liikide puhul erineva rangusastmega. Lisaks sisulistele tingimustele kohalduvad päästmisabile leebemad nõuded mh ka põhjendamiskohustuse osas.¹²⁰ Seega on päästmis- ja ümberkorraldusabi range eristamine vajalik selleks, et välistada päästmisabi varjus kõrvalehiilimist ümberkorraldusabi rangematest tingimustest ning seeläbi takistada konkurentsivõimete ettevõtjate põhjendamatu pinnal hoidmist.¹²¹

Komisjoni praktika kohaselt sõltub abi liigitamine kas päästmis- või ümberkorraldusabiks peamiselt sellest, kas abimeede on võetud kasutusele enne või pärast restruktureerimiskava rakendamist. Näiteks kohaldas Komisjon otsuses *Alstom* ümberkorraldusabi reegleid abimeetmele, mis sisaldas küll ainult likviidsusabi, kuid mille rakendamise hetkel oli esialgne

¹¹³ EuKOMo nr 2002/783/EC, 12.03.2002, *Neue Erba Lautex GmbH* (C 62/2001), p 50; EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532, p 7, 38;

¹¹⁴ 2014. aasta suunised, p 27.

¹¹⁵ K. Bacon jt 2013, lk 271, p 12.22.

¹¹⁶ EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 26-32.

¹¹⁷ Nõudest loobumine on keelatud ainult juhul, kui tegemist on liikmesriigi nõudeõigusega ebaseadusliku riigiabi tagasimaksmiseks, vt: EuKOMo, 20.02.2013, *Unternehmenserhaltende Maßnahmen Carinthia*, SA.35973 (2012/N), p 12.

¹¹⁸ K. Bacon jt 2013, lk 271, p 12.22.

¹¹⁹ *Ibid*, lk 266, 270.

¹²⁰ Liikmesriik peab päästmisabi vajalikkust põhjendama vaid *prima facie*, samas kui ümberkorraldusabi eeldab vastava analüüsi esitamist. Vrd: M. Lineemeyer jt, lk 224; 2014. aasta suunised, p 59.

¹²¹ M. Lineemeyer jt, lk 225; Päästmis- ja ümberkorraldusabi selge eristamise vajadust nenditi ka uute suuniste väljatöötamise käigus 2010. aastal, vt: 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 15; Samas on õiguskirjanduses päästmis- ja ümberkorraldusabi eristamist ka kritiseeritud, vt: I. Kokkoris, I. Lianos, lk 539.

ümberkorraldamiskava juba koostatud.¹²² Komisjon märkis, et olukorras kus abisaaja ümberkorraldamisele ei ole eelnenud nn päästmisperioodi, on abimeetme jagamine päästmis- ja ümberkorraldusabiks kunstlik ning ei oleks kooskõlas päästmisabi eesmärgiga säilitada abisaaja *status quo* enne pikema mõjuga ümberkorraldusabi lubatavuse üle otsustamist.¹²³ Komisjon on ka hilisemas praktikas käsitlenud ümberkorraldusperioodi algusena esialgseid kavasid, isegi kui täieliku restruktureerimisplaani väljatöötamine võtab kauem aega.¹²⁴

Komisjoni selline lähenemine on mõistlik, arvestades et juhul kui likviidsusabi oleks lubatud osutada päästmisabina isegi pärast ümberkorralduskava rakendamist, muutuksid ümberkorraldusabile kehtestatud nõuded harvem rakendatavateks ning kaotaksid praktilise mõju. See aga tooks kaasa Komisjoni pädevuse olulise vähenemise raskustes ettevõtjatele osutatava abi hindamisel ning ebaproportsionaalsete konkurentsimoonutuste vältimisel.

Innustamaks liikmesriike kasutama raskustes ettevõtjate aitamiseks vähemmoonutavaid abivorme, võttis Komisjon 2014. aasta suunistes kasutusele uue mõiste „ajutine ümberkorraldustoetus.”¹²⁵ Sarnaselt päästmisabile kujutab seegi endast likviidsusabi, mis on ette nähtud abisaaja toetamiseks kuni pikaajalise elujõulisuse taastamise meetmete väljatöötamiseni ja rakendamiseni.¹²⁶

Ajutine ümberkorraldustoetus erineb päästmisabist selle poolest, et seda võib anda üksnes VKE-dele ning väiksematele riigi osalusega ettevõtjatele.¹²⁷ Nii VKE-de kui ka väiksemate riigi osalusega ettevõtjate määramisel saab lähtuda Komisjoni soovituselt nr 2003/361/EÜ, millest tulenevalt on võimalik anda ajutist ümberkorraldustoetust vaid kuni 250 töötajaga ning mitte üle 50 miljoni suuruse aastakäibega ettevõtjatele.¹²⁸ Väiksemad riigi osalusega ettevõtjad 2014. aasta suuniste tähenduses on VKE-d, kelle kapitalist või hääleõigusest on enam kui 25% avaliku sektori asutuse kontrolli all.¹²⁹

Tulenevalt 2014. aasta suuniste p-st 104 võib liikmesriik anda VKE-dele abi üldjuhul vastava kava alusel, mis on eelnevalt Komisjoni poolt heaks kiidetud. Nimetatud kavale tuginemise fakt ja selles kavas toodud tingimused ongi peamised lähtepunktid, mille alusel saab ajutist

¹²² EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532, p 32, 150-154.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 173; EuKOMo, 14.12.2010, *Varvaressos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010), p 98-100.

¹²⁵ 2014. aasta suunistes, p 13; 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 27.

¹²⁶ 2014. aasta suunistes, p 28.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Komisjoni 06.05.2003 soovitus nr 2003/361/EÜ mikroettevõtjate, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate määramise kohta.

¹²⁹ 2014. aasta suunistes, joonealune märkus nr 11.

ümberkorraldustoetust eristada päästmis- ja ümberkorraldusabist. Selline eristamine on ka praktiliselt vajalik, kuna võrreldes ümberkorraldusabiga on ajutise ümberkorraldustoetuse kriteeriumid leebemad ning ajutise ümberkorraldustoetuse osutamise korral tuleb selle maksimaalsest kestusest (18 kuud) lahutada toetusele vahetult eelnenud päästmisabi periood.¹³⁰

Eeltoodut kokkuvõttes tuleb suuniste kohaldamisala kindlaksmääramisel hinnata kolme tegurit: 1) riigiabi üldtunnuseid, millest raskustes ettevõtjate kontekstis on aktuaalne eelkõige majandusliku eelise olemasolu ja sh erainvestori põhimõte; 2) abisaaja tegevusvaldkonda, mis omab tähtsust pangandus-, söe- ja terasesektori puhul; ning 3) raskustes ettevõtja mõistet, mis hõlmab nii jäike kui ka paindlikke näitajaid ja mille puhul tuleb arvestada ettevõtja tegutsemisperioodi pikkust ning kontsernisuhteid. Raskustes ettevõtjatele osutatav abi liigitub ümberkorraldusabiks, päästmisabiks ning ajutiseks ümberkorraldustoetuseks, millest esimene allub kõige rangematele piirangutele ning viimast kahte tohib jagada likviidsusabi vormis üksnes ümberkorralduskava ettevalmistamiseks. Juhul kui abimeede vastab nii riigiabi tunnustele kui ka kuulub suuniste kohaldamisalasse, hindab Komisjon suuniste alusel abi kokkusobivust siseturuga. Järgnevalt käsitletakse aluslepingust tulenevaid üldiseid piiranguid, mille raames tohib Komisjon abi lubatavuse üle otsustada. Viimases peatükis käsitletakse suuniste konkreetsetest kriteeriumidest tulenevaid piiranguid.

¹³⁰ 2014. aasta suunised, p 114-117.

2. Komisjoni kaalutusõiguse üldised piirangud

2.1. ELTL art 107 lg 3 p-st c tulenevad riigiabi eesmärgid

Komisjon on kehtestanud raskustes ettevõtjatele osutatud riigiabi hindamise suunised tuginedes aluslepingule, viidates täpsemalt ELTL art 107 lg 3 p-le c.¹³¹ Järgnevalt on välja selgitatud selle aluslepingu sätte alusel osutatava riigiabi eesmärgid, et neid hiljem võrrelda suunistele tuginedes antava abi eesmärkidega. Seejärel on analüüsitud aluslepingust tulenevat mõjude tasakaalu hindamise kohustust, mis piirab Komisjoni pädevust riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel. Käesoleva peatüki viimane osa uurib 2014. aasta suuniste õiguslikku siduvust, et teha kindlaks, kas suunised võivad piirata Komisjonile aluslepingutega antud kaalutusõigust ning millised õigusjärelmid tekivad nende vastuolu korral aluslepingu sätetega.

ELTL art 107 lg 3 p c on riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel kõige olulisem ja praktikas enim kasutatav erand.¹³² See sätte hõlmab nii sektoripõhiseid¹³³ kui ka nn horisontaalseid ehk üldiselt kohaldatavaid riigiabi hindamise suuniseid, näiteks regionaalabi¹³⁴, riskikapitali¹³⁵, teaduse arendustoetuseid¹³⁶ jms puudutavaid reegleid. Nagu teisigi ELTL art 107 lg-s 3 nimetatud erandeid peab ka p c tõlgendama kitsendavalt, et kõrvalekalded ELTL art 107 lg-s 1 sätestatud riigiabi osutamise üldkeelust oleksid võimalikud ainult põhjendatud vajadusel.¹³⁷ Kitsendava tõlgenduse reegel kehtib ka aluslepingus nimetatud erandite alusel kehtestatud suuniste rakendamisel.¹³⁸ ELTL art 107 lg 3 alusel riigiabi lubamise üle otsustamisel lasub peamine roll Komisjonil, kellel on riigiabi

¹³¹ 2014. aasta suunised, p 1.

¹³² Hancher jt lk 158, p 4-030; P. Craig, G. de Búrca. EU law: text, cases, and materials. 6. vlj. Oxford: Oxford University Press 2015, lk 1141;

H. von der Groeben, J. Schwarze. Kommentar zum EG-Vertrag. 6. vlj. Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2006, p 193.

¹³³ Nt Komisjoni 30.07.2013 teatis riigiabieeskirjade kohaldamise kohta alates 01.08.2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis”, 2013/C 216/01);

Komisjoni 03.03.2014 suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta (2014/C 99/03), p 11.

¹³⁴ Komisjoni 23.07.2013 regionaalabi suunised aastateks 2014–2020 (2013/C 209/01). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC0723\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC0723(03)&from=EN) (02.05.2017).

¹³⁵ Komisjoni 22.01.2014 suunised riskifinantseerimisinvesteeringute edendamiseks antava riigiabi kohta (2014/C 19/04). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0122\(04\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0122(04)&from=EN) (02.05.2017).

¹³⁶ Komisjoni 27.06.2014 teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik (2014/C 198/01). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN) (02.05.2017).

¹³⁷ Bellamy & Child. European Community Law of Competition. 5. vlj. London: Sweet&Maxwell 2001, lk 1238, p 19-030; EKo 13.03.1985, *Madalmaad ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v Komisjon*, C-296/82, p 9; Vt sama seisukoht kohtujuristi Caportorti ettepanek kohtuasjas EKo 17.09.1980, *Philip Morris Holland BV v Komisjon*, C-730/79, p 6; Vt raskustes ettevõtjate abistamise kontekstis: 2004. aasta suunised, p 4.

¹³⁸ A. Bouchagiar. The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard is the Commission's Soft Law? *Journal of European Competition Law & Practice* 2017, Vol 8/3 (edaspidi „A. Bouchagiar“), lk 157-166.

üldkeelust erandite kohaldamisel Euroopa Kohtu praktika järgi ulatuslik kaalutlusruum. Näiteks on kohtupraktikas korduvalt rõhutatud Komisjoni pädevust analüüsida riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamise raames kompleksseid ning ajas dünaamiliselt muutuvaid majandustegureid.¹³⁹ Komisjoni riigiabi otsus allub kohtulikule kontrollile piiratult ehk kohus võib Komisjoni kaalutlusotsuse tühistada vaid juhul, kui rikutud on kas menetlusreegleid, otsuse põhjendamiskohustust, on ilmselgelt valesti hinnatud fakte või kuritarvitatud volitusi.¹⁴⁰ Eelnevast nähtub, et Komisjon ei tohi riigiabi üldkeelu erandite rakendamisel minna vastuollu EL-i õiguse üldpõhimõtetega ning ei tohi ELTL art 107 lg-st 3 tulenevaid erandeid kohaldada meelevaldselt.

ELTL art 107 lg 3 p c näeb ette kaks peamist kaalutlust, millest Komisjon peab riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel lähtuma: esiteks peab abi „soodustama teatud majandustegevust või teatud majanduspiirkondade arengut“ ehk aitama saavutada nn ühishuvieesmärki (ingl k *objective of common interest*) ning teiseks ei tohi see „mõjutada ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.“¹⁴¹ Kohtuasjas *Prantsusmaa v Komisjon* on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et nende kaalutluste hindamisel peab Komisjon arvesse võtma kõiki abiga seotud õiguslikke ja majanduslikke asjaolusid, sealhulgas hindama, kas on saavutatud tasakaal ühelt poolt ettevõtjatele pandud kohustuste ja piirangute ning teiselt poolt abiga kaasneva ühiskondliku kasu vahel.¹⁴² Seejuures tuleb arvestada riigiabi kahjulikke ja kasulikke reaalseid mõjusid tervikuna ning Komisjon ei tohi otsuse langetamisel lähtuda näiteks ainult sellest, millisel kujul või meetodil abi osutatakse.¹⁴³ Järgnevalt analüüsitakse seda, millised on nn ühishuvieesmärgid ning kahjulikud mõjud ning kuidas peab Komisjon neid viidatud sätte rakendamisel omavahel tasakaalustama.

ELTL art 107 lg-s 3 nimetatud eranditega taotletavad eesmärgid võib liigitada kaheks: liikmesriikide majanduslikule ja sotsiaalsele arengule kaasa aitamine ning turu efektiivsuse tagamine.¹⁴⁴ Õiguskirjanduses on EL-i aluslepingute riigiabi puudutavate sätete üheks peamiseks eesmärgiks nimetatud ühisturu toimimist ning kaasa aitamist EL-i liikmesriikide

¹³⁹ Vt nt EKo 14.02.1990, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-301/87, p 15; EKo 11.07.1996, *SFEI jt*, C-39/94, p 36; EKo 24.08.2008, *Kahla/Thüringen Porzellan GmbH v Komisjon*, T-20/03, p 268; EKo 27.01.1998, *Ladbroke Racing*, T-67/94, p 147; ning sama kohtuasja apellatsioonimenetluses EKo 16.05.2000, *Ladbroke Racing II*, C-83/98; EKo 21.03.1991, *Itaalia v Komisjon*, C-303/88, p 34; EKo 14.01.2009, *Kronoply v Komisjon*, T-162/06, p 97.

¹⁴⁰ EKo 24.08.2008, *Kahla/Thüringen Porzellan GmbH v Komisjon*, T-20/03, p 268.

¹⁴¹ Hancher jt, lk 159, p 4-031.

¹⁴² EKo 25.06.1970, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-47/69, p 7.

¹⁴³ *Ibid*, p 8.

¹⁴⁴ Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, lk 6, p 18.

majanduste vahelisele nn struktuursele ühtlustumisele.¹⁴⁵ ELTL art 107 lg 3 p c kontekstis tähendab see eelkõige sellise riigiabi lubatavust, mis aitab soodustada mõne tööstusharu või piirkonna arengut, kusjuures konkreetse ettevõtja, sektori või piirkonna abikõlbulikkust saab õigustada mahajäämusega nii EL-i kui ka liikmesriigi keskmistest näitajatest.¹⁴⁶ Seejuures ei ole majandusarengu soodustamine samastatav kitsalt tootmisvõimsuse kasvuga, uute investeeringutega või rajatavate tootmishoonetega.¹⁴⁷ Näiteks lubab ELTL art 107 lg 3 p c hinnata siseturuga kokkusobivaks riigiabi näiteks abisaaja tootmise ümberkorraldamiseks ja kõrgema lisandväärtusega tooteturule fokuseerimiseks, isegi kui sellega kaasneb abisaaja üldise tootmisvõimsuse ja turuosa vähendamine.¹⁴⁸ Majandusarengu soodustamine nii õigluse kui ka turu toimimisega seotud eesmärkide saavutamiseks hõlmab olemuslikult kõikvõimalikke majandusvaldkondi ja ärilisi tegutsemisvorme¹⁴⁹, ulatudes näiteks keskkonnasõbralike biokütuste tootmisest¹⁵⁰ ja investeeringutest põllumajandussektoris¹⁵¹ bussitransporditeenuse osutamiseni¹⁵².

Heaolu ümberjaotamisega seotud ühishuvieesmärkideks saab lugeda töötuse vähendamise¹⁵³, keskkonna säästmise¹⁵⁴, kultuuri mitmekesisuse arendamise ning mahajäänud piirkondade sotsiaalse ja regionaalse arengutaseme ühtlustamise.¹⁵⁵ Seejuures seisneb õiglusega ja heaolu jaotamisega seotud eesmärkide osas peamine erinevus ELTL art 107 lg 3 p c ja teiste samas lõikes nimetatud erandite vahel selles, et kui punktide a, b ja d alusel osutatavad riigiabimeetmed alluvad tavaliselt väiksematele piirangutele, on üldisemat laadi¹⁵⁶ ning soodustavad konkreetseid ettevõtjaid pigem kaudselt, siis p c alusel osutatud riigiabi mõjutab

¹⁴⁵ I. Kokkoris, I. Lianos, lk 537 (ingl k.: „*The aim of Articles 107 and 108] is twofold. [---] to ensure [---] unimpeded function of the internal market and [---] to facilitate the structural adaptation of the economy of Member States*“).

¹⁴⁶ P. Craig, G. de Búrca. EU law: text, cases, and materials. 6. vlj. Oxford: Oxford University Press 2015, lk 1141; Nimetatud väide tugineb Euroopa Kohtu seisukohal, mis on antud regionaali lubatavuse hindamisel, vt: EKo 14.10.1987, *Saksamaa v Komisjon*, C-248/84, p 19.

¹⁴⁷ H. von der Groeben, J. Schwarze. Kommentar zum EG-Vertrag. 6. vlj. Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2006, p 913.

¹⁴⁸ EKo 13.03.1985, *Madalmaad ja Leeuwarder Papierwarenfabrik v Komisjon*, C-296/82, p 26.

¹⁴⁹ M. Schmauch, lk 172.

¹⁵⁰ EuKOMo nr 2008/208/EÜ, 23.10.2007, *Itaalia biokütuste aktsiisimäära vähendamise abikava*, (C 30/2006).

¹⁵¹ EuKOMo nr 2007/655/EÜ, 05.07.2005, *Itaalia riigiabi loomakasvatuse- ja oliivikasvatusektorile*, C(2004) 4769.

¹⁵² EuKOMo nr 2015/635, 15.10.2014, *Córas Iompair Éireann SA.20580* (C 31/07), p 92.

¹⁵³ T. Kleiner. Reforming state aid policy to best contribute to the Lisbon Strategy for growth and jobs. Competition Policy Newsletter 2005/2, lk 29. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2005_2_29.pdf (02.05.2017); Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, lk 10, p 28.

¹⁵⁴ J. Nowak. Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws. Oxford University Press 2016, ptk C 11 (c) (3).

¹⁵⁵ M. Schmauch, lk 169; Komisjoni 07.06.2005 konsultatiivdokument „Riigiabi tegevuskava - Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009“, Brüssel, lk 4, p 10.

¹⁵⁶ Loomulikult peavad ka nende sätete alusel heakskiidetud abimeetmed olema valikulise iseloomuga, et kvalifitseeruda riigiabiks (vt *infra* ...).

konkreetsid isikuid reeglina vahetumalt.¹⁵⁷ Seetõttu on selle p alusel abi osutamine rohkem piiratud. Juhul kui p-ga c taotletav eesmärk on hõlmatud ka mõne muu ELTL art 107 lg-s 3 nimetatud erandiga, siis erinevalt teistest eranditest saab punktile c tuginedes anda abi ka lokaalse ulatusega probleemi lahendamiseks. Näiteks saab EL-i keskmisest kõrgema tööpuudusega liikmesriigis tööhõive säilitamiseks antavat riigiabi heaks kiita nii p c kui ka a alusel. Seevastu võimaldab ainult p c lubada abi tööpuudusega võitlemiseks piirkondades, mille tööhõive on madalam liikmesriigi (aga mitte tingimata EL-i) keskmisest tasemest.¹⁵⁸

ELTL art 107 lg 3 p c alusel on võimalik lubada riigiabi ka siseturu efektiivsema toimimise soodustamiseks, s.o turutõrgete kõrvaldamiseks.¹⁵⁹ Turutõrkeid ehk vaba turu suutmatust saavutada ilma välise sekkumiseta vahendite optimaalset jaotust põhjustavad peamiselt viis tegurit: välismõju, puudulik või ebaühtlane teave, kooskõlastusprobleemid, avalike hüvede puudumine ning mõnel turuosalisel liigse turujõu (monopoli) olemasolu.¹⁶⁰ Nii heaolutaseme ühtlustamist kui ka positiivset mõju makromajandusele on eeldatavasti võimalik teisendada kvantitatiivsetesse näitajatesse, sealhulgas rahalistesse näitajatesse, näiteks säilitatavate töökohtade töötasude või keskmiste hindade languse näol.¹⁶¹

Lisaks positiivsetele tagajärgedele nagu heaolu jaotamine või turutõrgete eemaldamine tuleb riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamisel arvestada ka sellega kaasnevat kahjulikku mõju konkurentsile. Negatiivse mõju hindamiseks tarbijatele ja konkurentidele on võimalik kirjeldada selle kaudu, kuidas mõjutab abimeede abisaaja käitumist, kui suures ulatuses katab riigiabi abisaaja kulutusi, milline on abi iseloom ning milline osakaal kulutustest on ühekordsetel investeringutel ja püsikuludel. Näiteks abisaajale toetuse andmine turuletulekuks võib kaasa tuua lühiajalise kasu tarbijatele, kuid samas ka vähendada erasektori investeerimishuvi selles sektoris. Äärmuslikel juhtumitel võib selline toetus sundida abisaajast tõhusamalt tegutsevad konkurendid turult lahkuma või teise piirkonda ümber paiknema. Tootmismahude suurendamiseks ja hindade alandamiseks suunatud abist

¹⁵⁷ J. Nowak. *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*. Oxford University Press 2016, ptk C 11 (c) (3).

¹⁵⁸ *Ibid*; M. Schmauch, lk 170; EKO 14.10.1987, *Saksamaa v Komisjon*, C-248/84, p 19.

¹⁵⁹ Teatud erandjuhtumitel võib õiglusega seotud ühishuvieesmärk aidata kaasa ka siseturu efektiivsele toimisele. Näiteks võib kultuuri edendamiseks antav riigiabi taotleda nii õigluse eesmärki (tagada selliste inimeste juurdepääs kultuurikaupadele ja -teenustele, kes seda vastasel juhul ei saaks), kui ka turu tõhustamise eesmärki (kõrvaldades turutõrke, mis on seotud kultuuri positiivse välismõjuga). Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, lk 4, p 12 ning lk 6, joonealune märkus nr 15;

¹⁶⁰ *Ibid*, lk 7.

¹⁶¹ Selline eeldus on võetud ka majandusanalüüsis, mis on käesoleva magistritöö aluseks, vt: Ferruz ja Nicolaides. Positiivse ja negatiivse mõju kvantitatiivsetesse näitajatesse teisendamise võimalikkusele viitab ka Komisjoni töödokument, mille kohaselt hinnatakse ELTL art 107 lg 3 p c vahetul kohaldamisel (kui abimeede ei ole hõlmatud ühegi suunisega) mh ka riigiabi kogumõju, vt: Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted.

võivad lühiajaliselt võita tarbijad, kuid abisaaja kasu tuleb konkurentide arvelt ning pikas perspektiivis toob see turule tervikuna kaasa negatiivsed tagajärjed – sealhulgas ka tarbijatele.

2.2. Riigiabi eesmärkide tasakaalustamise kohustus

ELTL art 107 lg 3 p-st c tuleneb, et selle sätte alusel võib riigiabi tunnistada siseturuga kokkusobivaks üksnes juhul, kui toetuse positiivsed mõjud (heaolu õiglane jaotamine ja turutõrgete kõrvaldamine) on kaalukamad kui negatiivne mõju (konkurentsi moonutamine).¹⁶² Täpsemalt peab selle sätte alusel seega võrdlema, kas abi andmise korral oleks selle mõju kokkuvõttes parem võrreldes olukorraga, kus abi jääks andmata. Näiteks ei võimalda ELTL art 107 lg 3 p c lugeda siseturuga kokkusobivaks konkreetse piirkonna arengu soodustamiseks antud riigiabi, olukorras kus vaba turumajandus looks selle arenguks paremad tingimused¹⁶³ või kui abi teeniks eeskätt eraettevõtjate huve¹⁶⁴.

Niivõrd, kuivõrd Komisjon ei kaldu kõrvale aluslepingute nõuetest – sealhulgas ELTL art 107 lg 3 p-s c sätestatud positiivsete ja negatiivsete mõjude kaalumise kohustusest – on Komisjonil pädevus töötada riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamiseks välja enda meetodika.¹⁶⁵ Kuigi Komisjon oli juba alates 1990ndatest aastatest kehtestanud suuniseid ELTL art 107 lg 3 p c rakendamiseks erinevates valdkondades, võeti alles 2005. aasta riigiabi tegevuskavas suund mõjude tasakaalustamiseks senisest objektiivsemate (majanduslike) kriteeriumite alusel.¹⁶⁶ 2009. aastal avalikustati nn tasakaalutesti üldine meetodika, mille raames hinnatakse riigiabi siseturuga kokkusobivust järgmiste küsimuste lõikes:

1. Kas abimeetme eesmärk on täpselt kindlaks määratud ühist huvi pakkuv eesmärk?
2. Kas abi on kavandatud nii, et oleks võimalik saavutada ühist huvi pakkuvat eesmärki ehk kas kavandatud abiga kõrvaldatakse turutõrked või saavutatakse muud eesmärgid?
 - i) Kas abi on asjakohane poliitikavahend asjaomase poliitikaeesmärgi saavutamiseks?
 - ii) Kas abil on ergutav mõju, st kas abi muudab abisaaja käitumist?

¹⁶² M. Schmauch, lk 172; EKo 25.06.1970, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-47-69, p 7.

¹⁶³ Hancher jt, lk 159, p 4-032.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ EKo 19.12.2012, *Mitteldeutsche Flughafen v Komisjon*, C-288/11, p 104; EKo 11.09.2008, *Saksamaa jt v Kronofrance*, liidetud kohtuasjad C-75/05 ja C-80/05, p 65; EKo 24.02.1987, *Deufil GmbH jt v Komisjon*, C-310/85, p 22; EKo 26.09.2002, *Hispaania v Komisjon*, C-351/98, p 53;

¹⁶⁶ E. Szyszczak. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011, lk 65; Majanduslike hindamiskriteeriumite puudumist kritiseeriti varasemalt ka õiguskirjanduses, vt: P. Nicolaidis, M. Kekelekis. When Do Firms in Trouble Escape from State Aid Rules? *European State Aid Law Quarterly*, 2005/I, lk 17 jj.

iii) Kas abimeede on lahendatava probleemiga proportsionaalne, st kas sama muutus käitumises ei oleks saavutatav ka väiksema abi korral?

3. Kas konkurentsimoonutused ja mõju kaubandusele on piiratud, nii et kogumõju on positiivne?¹⁶⁷

Kuigi riigiabi hindamise üldine metoodika on eeskujuks mõjude arvestamisel ka erivaldkondades, siis konkreetsete suuniste kohaldamisalasse langevate abimeetmete puhul hinnatakse mõjude tasakaalu üksnes asjaomastes suunistes toodud tingimustel.¹⁶⁸ Teisisõnu saab seda metoodikat kohaldada üksnes juhtudel, kus ELTL art 107 lg 3 p c kohaldatakse vahetult, ilma suunistest lähtumata. Raskustes olevatele ettevõtjatele osutatava abi kontrollimisel on Komisjon lähtunud spetsiaalsetest suunistest juba alates 1994. aastast.¹⁶⁹ Etteruttavalt tuleb märkida, et kõnealuse üldmetoodikaga saab suuniseid küll võrrelda, aga mitte sellega asendada või täiendada suuniste tingimusi. 2014. aasta suunised sisaldavad kokku vastavalt kaheksa mõjude tasakaalu hindamise kriteeriumit, millest mitmed olid kehtestatud juba varasemates suunistes ning mis täpsustavad eeltoodud üldmetoodika elemente: 1) kaasaaitamine ühist huvi pakkuva eesmärgi saavutamisele; 2) abisaaja pikaajalise elujõulisuse taastamine; 3) vajadus riigi sekkumise järele; 4) abimeetme asjakohasus; 5) ergutav mõju; 6) ühekordse abi põhimõte; 7) konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele avalduva põhjendamatu negatiivse mõju vähendamine; 8) abi proportsionaalsus.

Komisjon peab suuniste kehtestamisel ja rakendamisel arvestama mh ka proportsionaalsuse põhimõttega ehk teisisõnu peab siseturuga kokkusobivaks tunnistatud riigiabi olema vastav abiga saavutada soovitud ühishuvieesmärgiga.¹⁷⁰ Esmapilgul võib tunduda vaieldav küsimus, kas ELTL art 107 lg 3 p-st c tulenev riigiabi proportsionaalsuse nõue sätestab piirangud ka lubatava abi suurusele. Euroopa Kohus on märkinud asjas *Vlaamse Gewest*, et kui suunistes pole sätestatud teisiti, siis abi suurus ei kujuta endast eraldi kriteeriumi meetme lubatavuse hindamisel ning Komisjon ei pea otsuse tegemisel spetsiifiliselt abi summast lähtuma.¹⁷¹ Sellest ei saa aga järeldada, et väikse kaaluga ühishuvieesmärgi saavutamiseks äärmiselt suures summas antud abi siseturuga kokkusobivaks tunnistamine oleks tingimata kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p-s c sätestatud tasakaalu hindamise nõuetega. Seda põhjusel, et mida

¹⁶⁷ Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, lk 3; Hancher jt, lk 47-48.

¹⁶⁸ Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, lk 2, p 6.

¹⁶⁹ Enne 1994. aastat hinnati raskustes ettevõtjatele antud riigiabi negatiivseid ja positiivseid mõjusid ainult juhtumipõhiselt, vt: 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 12.

¹⁷⁰ Hancher jt, lk 927, p 24-019.

¹⁷¹ EKO 30.04.1998, *Vlaamse Gewest v Komisjon*, T-214/95, p 88.

suurem on ettevõtjale ostutatav abi, seda märkimisväärssem on ka sellega kaasnev turumoonutus. Eelviidatud kohtuasjas (*Vlaamse Gewest*) tugines hageja Komisjoni keelduvat otsust vaidlustades argumendile, et niivõrd väikses summas antud abi ei oleks saanud konkurentsi moonutada. Kohus lükkas selle väite ümber, märkides et „ka vähese suurusega abi puhul ei saa konkurentsimoонutus välistada.“¹⁷² Sellest tuleneb, et riigiabiga kaasneb alati vähemalt teatav konkurentsimoонutus, mille intensiivsus (aga mitte olemasolu) sõltub mh abi summast. Kuigi Komisjonil ei ole kohustust kehtestada reeglid, mis teeksid abi heakskiitmise otseselt sõltuvaks abi summast, siis juhul kui abi rahaliselt mõõdetav positiivne mõju oleks ilmselgelt väiksem kui abi summa – ning seeläbi ka väiksem kui konkurentsimoонutusest tulenev kahjulik mõju – peab Komisjonile olema tagatud reaalne võimalus abi siseturuga kokkusobivaks mitte tunnistada. Magistritöö järgmistes peatükkides toodud analüüsi eesmärk ongi välja selgitada, kas Komisjonil selline võimalus on.

Hoolimata asjaolust, et raskustes ettevõtjatele osutatava abi hindamiseks on juba alates 1994. aastast kehtestatud konkreetsed kriteeriumid, näitavad uuringud, et Komisjon ei ole suutnud abi negatiivseid ja positiivseid mõjusid paljudel juhtudel adekvaatselt tasakaalustada. Käesoleva magistritöö aluseks võetud 2013. aasta majandusanalüüsis on empiirilistele andmetele tuginedes leitud, et riigiabiga saavutatud objektiivselt mõõdetavad hüved (näiteks töötajate sissetuleku säilimine) ei ole paljudel juhtudel korrelatsioonis abi suurusega ning seeläbi ka konkurentstile tekitatud kahjuliku mõjuga.¹⁷³ Juhul kui abi kasulik mõju jääb alla riigi kulutatavale summale, kuid on sellega samas suurusjärgus, võib olla vaieldav, kas tegemist on tingimata ebaproportsionaalse abiga. Eelviidatud majandusanalüüsist aga selgub, et kohati on ületanud abile kulutatavad summad sellega taotletavat sotsiaal- ja makromajanduslikku mõju isegi kuni 7,5 korda. Sellise erinevuse korral esineb suur oht, et turumoonutus on võrreldes positiivse mõjuga ebaproportsionaalne ning mõjude tasakaalu tuleks selliste juhtumite puhul kahtlemata analüüsida.

Lisaks ELTL art 107 lg-s 3 sätestatud tasakaalu leidmise kohustusele tuleb arvestada, et Komisjon on 2012. aasta riigiabi kaasajastamise programmis võtnud eesmärgiks riigiabile kuluva maksumaksja (liikmesriigi) raha efektiivse kasutamise¹⁷⁴ ning on sellest lähtunud ka 2014. aasta suunistes¹⁷⁵. Tegemist on võrreldes aluslepingust tulenevate eesmärkidega Komisjoni enda poolt seatud ja seega sekundaarse eesmärgipüstitusega, kuid annab täiendava

¹⁷² *Ibid*, p 48; Vt sama seisukoht ka varem: EKo 21.03.1990, *Belgia v Komisjon*, C-142/87, p 43; ning EKo 14.09.1994, *Hispaania v Komisjon*, liidetud kohtuasjad C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, p 40-42.

¹⁷³ Ferruz ja Nicolaides, lk 35;

¹⁷⁴ Komisjoni 08.05.2012 aasta teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele EL-i riigiabi ajakohastamise kohta.

¹⁷⁵ 2014. aasta suunist, p 2-3.

põhjuse analüüsida, kas 2014. aasta suunised võimaldavad Komisjonil takistada võrreldes ühishuvieesmärkidega ebaproportsionaalselt suures summas riigiabi jagamist. Arvestada tuleb ka seda, et empiiriliste uuringute kohaselt on päästmis- ja ümberkorraldusabi andmine liikmesriigi jaoks riskantne, kuna vähemalt üks kolmandik abisaajatest lähevad lühikese aja möödudes pärast abimeetme rakendamist pankrotti.¹⁷⁶ Seega on ka liikmesriikide ressursside säästmise seisukohalt oluline, et raskustes ettevõtjatele ei antaks riigiabi ilma piisavalt kaaluka ühishuvieesmärgita.

Eeltoodut kokkuvõttes tähendab ELTL art 107 lg 3 p-st c tulenev üldine piirang Komisjoni kaalutusõigusele seda, et heaks tohib kiita ainult sellist raskustes ettevõtjale osutatavat riigiabi, mis on vajalik majandusarengu soodustamiseks (heaolutaseme ühtlustamiseks või turutõrgete eemaldamiseks) ning mille positiivsed mõjud kaaluvad üles abiga kaasneva turumoonutuse. Kuna turumoonutuse ulatus sõltub mh riigiabi suuruselt, peab tasakaalu hindamisel arvesse võtma ka mh abi summat. Järgnevalt uuritakse, kas Komisjoni võimalikud eksimused abi positiivsete ja negatiivsete mõjude tasakaalustamisel (potentsiaalselt ebaproportsionaalselt suurte abisummade heakskiitmine) võivad olla põhjustatud liiga jäikadest suunistest. Selleks analüüsitakse järgmises alapeatükis suuniste õiguslikku tähendust, et selgitada välja, millises ulatuses suunised üldse võivad Komisjoni kaalutusõigust piirata. Magistritöö viimases peatükis hinnatakse suunistest tulenevaid piiranguid Komisjoni kaalutusõigusele eraldi iga kriteeriumi lõikes.

2.3. Komisjoni suuniste õiguslik tähendus

Käesolev alapeatükk vastab autori püstitatud uurimisküsimusele, millises ulatuses võivad suunistes toodud tingimused Komisjoni kaalutusõigust siduvalt piirata ehk teisisõnu, kas ja millisel juhul võib Komisjon riigiabi hindamisel suunistest kõrvale kalduda. Selleks analüüsitakse esmalt suuniste õiguslikku olemust ja eesmärgi ning seejärel nende siduvust Komisjonile. Peatüki lõpus antakse vastus küsimusele, kas ja millisel juhul võib suunistest kõrvale kalduda, sh kas ELTL art 107 lg 3 p c mõistes ebaproportsionaalse abi kahtlus oleks piisav õigustus, et Komisjon saaks jätta 2014. aasta suunised kohaldamata. Lisaks analüüsitakse suunistest kõrvalekaldumise keelu täpset ulatust ehk milliseid suuniste sätteid Komisjon ei tohi kohaldamata jätta ning kas üksikjuhtumi hindamisel on lubatud rakendada suunistes nimetamata lisakriteeriume.

¹⁷⁶ A Report by London Economics: Ex-Post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) affected by Such Aid. Brussels: European Communities 2005, lk 119; Ferruz ja Nicolaidis, lk 9; R. Chindooroy, P. Muller, G. Notaro. Company survival following rescue and restructuring State aid. European Journal of Law and Economics 2007, lk 20.

Euroopa Kohtu järjepidevast praktikast tulenevalt on Komisjonil ELTL art 107 lg 3 p c sisustamisel ulatuslik pädevus hinnata kõiki asjassepuutuvaid majanduslikke ja sotsiaalseid tegureid ning kaaluda abi positiivseid ja negatiivseid mõjusid.¹⁷⁷ Seejuures alluvad Komisjoni otsused kohtulikule kontrollile ulatuses, mis puudutab menetlusreeglite järgimist, põhjendamiskohustust, otsuse aluseks olevate faktide tõelevastavust, Komisjoni volituste kuritarvitamist ning ilmselgeid hindamisvigu.¹⁷⁸ Üks Komisjoni viise teostada kaalutusõigust seisneb sisemiste reeglite ehk suuniste, teatiste, raamdokumentide jms avalikustamises, millest Komisjon eelduslikult lähtub konkreetsete otsuste langetamisel.¹⁷⁹

Suuniste näol ei ole tegemist ühegi ELTL artiklis 288 nimetatud õigusakti liigiga, vaid aluslepingust tuleneva Komisjoni kaalutusõiguse alusel välja antud nn *soft-law* reeglitega.¹⁸⁰ Sellist laadi nn mitteformaalsed õigusallikad ei ole tundmatud ka siseriiklikele õiguskordadele. Näiteks võib suuniseid võrrelda Eestis haldusorganite poolt kasutatavate siseeeskirjadega ehk halduseeskirjadega (halduse siseaktidega), mille eesmärk on abistada haldusorganit edaspidise kaalutusõiguse teostamisel, kuid mis ei tohiks üksikjuhtumi raames kaalumist takistada ega välistada.¹⁸¹ Komisjoni suuniste eesmärk on tagada võimalikult ühtne praktika Komisjoni enda seatud poliitikate ja eesmärkide saavutamiseks ning samuti menetluse läbipaistvus ja õiguskindlus.¹⁸²

Asjaolu, et Komisjoni suunised ei kuulu otseselt siduvate õigusaktide hulka, ei välista siiski nende kaudset õiguslikku mõju Komisjoni otsustuspädevusele.¹⁸³ Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale on Komisjoni kaalutusõigus riigiabi valdkonnas piiratud tema enda väljastatud juhiste ja teatistega, kuna nendest kõrvale kaldumine võib kaasa tuua võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõtete rikkumise.¹⁸⁴ Eelöeldu kehtib vaid sellistes valdkondades

¹⁷⁷ EKo 17.09.1980, *Philip Morris Holland BV v Komisjon*, C-730/79, p 17; EKo 29.05.2004, *Itaalia v Komisjon*, C-372/97, p 83; EKo 24.02.1987, *Deufil GmbH jt v Komisjon*, C-310/85, p 18; EKo 21.11.2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, p 28; EKo 11.09.2008, *Saksamaa jt v Kronofrance*, C-75/05 ja C-80/05, p 59; EKo 08.03.2016, *Kreeka v Komisjon („ELGA“)*, C-431/14, p 68; EKo 16.12.1992, *Lornoy jt*, C-17/91, p 30; EKo 23.03.2006, *Enirisorse*, C 237/04, p 23.

¹⁷⁸ EKo 26.09.2002, *Hispaania v Komisjon*, C-351/98, p 74; EKo 19.09.2012, *Hispaania v Komisjon*, C-114/00, p 93.

¹⁷⁹ M. Lineemeyer jt, lk 185; EKo 30.04.1998, *Vlaamse Gewest v Komisjon*, T-214/95, p 89; EKo 17.09.1980, *Philip Morris Holland BV v Komisjon*, C-730/79, p 139; EKo 19.07.2016, *Kotnik jt*, C-526/14, p 39.

¹⁸⁰ H.C.H. Hoffmann, G.C. Rowe, A.H. Türk. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2011, lk 567.

¹⁸¹ Nt RKHKo nr 3-3-1-81-07, p 14.

¹⁸² M. Lineemeyer jt, lk 185.

¹⁸³ K. Wellens, G. Borchardt. *Soft Law in European Community Law*. *European Law Review* 1989/14, lk 267; J. Klabbers. *Informal Instruments before the European Court of Justice*. *Common Market Law Review* 1994/31, lk 997; L. Senden. *Soft Law in European Community Law*. Oxford: Hart 2004, lk 240.

¹⁸⁴ EKo 11.12.2012, *Corsica Ferries France SAS*, T-565/08, p 139; EKo 13.02.2003, *Hispaania v Komisjon*, C-409/00, p 95; EKo 30.04.1998, *Vlaamse Gewest v Komisjon*, T-214/95, p 78; EKo 08.07.2004, *Technische Glaswerke Ilmenau v Komisjon*, T-198/01, p 149; EKo 18.11.2004, *Ferriere Nord v Komisjon*, T-176/01, p 134;

kehtestatud suuniste kohta, milles Komisjonil on lai otsustuspädevus, sh ELTL art 107 lg 3 rakendamise seotud küsimustes. Neid tuleb eristada ilma regulatiivse mõjuta informatiivse tähendusega teatistest, milles on kokku võetud Euroopa Kohtu praktika mingis küsimuses, kus Komisjoni kaalutusõigus on väike või olematu. Viimase näiteks võib tuua Komisjoni teatise riigiabi objektiivse mõiste sisustamise kohta.¹⁸⁵

Lisaks võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõtte järgimisele peavad Komisjoni üksikotsused olema kooskõlas ELTL riigiabi sätetega. Raskustes ettevõtjatele antava abi kontekstis tähendab see seda, et Komisjon peab abi hindamisel lähtuma suunistest ning samal ajal järgima mh ELTL art 107 lg 3 p-s c sätestatud abi mõjude tasakaalu hindamise nõuet. Teisisõnu ei tohiks suunised piirata Komisjoni kaalutusõigust määral, mis ei võimalda Komisjonil igas olukorras mõjusid adekvaatselt hinnata ja tagada ainult proportsionaalse abi heakskiitmist. Seda seisukohta on vähemalt kaudselt kinnitanud ka Komisjon ja Euroopa Kohus, seades näiteks kahtluse alla, kas mõne suunistes toodud kriteeriumi (nt ühekordse abi põhimõtte) ilma eranditeta kohaldamine oleks kooskõlas aluslepinguga, mis nõuab iga üksikjuhtumi eraldi hindamist.¹⁸⁶ Lisaks on Euroopa Kohus regionaalabi andmist puudutavas *Smurfit Kappa* otsuses leidnud, et ELTL art 107 lg 3 p c alusel kehtestatud suunised peavad võimaldama hinnata abiga kaasnevate positiivsete ja negatiivsete tegurite kogumõju, isegi kui kahjulik mõju on minimaalne.¹⁸⁷ Arvestades, et 2014. aasta suunised on kehtestatud sama aluslepingu sätte alusel, võib järeldada, et samasugustele nõuetele peavad vastama ka raskustes ettevõtjatele antava abi hindamise suunised. Eelnevast tõusetub aga küsimus, mida peab Komisjon tegema siis, kui suuniste kriteeriumid ei vasta aluslepingute nõuetele - näiteks kui need ei anna igas vajalikus olukorras alust ebaproportsionaalse abi heakskiitmisest keeldumiseks või vastupidi, kui suunised ei ole piisavalt paindlikud, et alati lubada aluslepingu mõistes proportsionaalset abi. Ehk teisisõnu – millistel juhtudel on Komisjonil lubatud suunistest kõrvale kalduda?

EKo 19.07.2016, *Kotnik jt*, C-526/14, p 40; EKo 08.03.2016, *Kreeka v Komisjon („ELGA“)*, C-431/14, p 69-70; EKo 02.12.2010, *Holland Malt v Komisjon*, C-464/09, p 46; EKo 05.03.2015, *Banco Privado Português*, C-667/13, p 69; Sama seisukohta on väljendatud ka õiguskirjanduses, vt: R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur. European Union Treaties. A Commentary. Oxford: Beck/Hart 2015, lk 553.

¹⁸⁵ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50); A. Bouchagiar, lk 157-166.

¹⁸⁶ P. Frühling. The Dissuasive ‘One Time, Last Time’ Principle Applied to European Airlines State Aid Control. Air and Space Law, 2002/2 (edaspidi „Frühling“), lk 140; EuKOMo, 15.11.2010, *Air Malta I*, C(2010)8171, p 70; EKo 30.04.1998, *Vlaamse Gewest v Komisjon*, T-214/95, p 79; EuKOMo nr 2005/941/EÜ, 01.12.2004, *Bull*, C(2004) 4514, p 70-71.

¹⁸⁷ EKo 10.07.2012, *Smurfit Kappa Group v Komisjon*, T-304/08, p 91, 94: „[Komisjon peab tegema] kindlaks, kas regionaalarengu seisukohast saadud kasu kaalub üles konkurentsimoonutused ning toetuse saanud projekti mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.“; A. Bouchagiar, lk 157-166.

Suuniste õiguslikku siduvust puudutavas ja eelpool viidatud kohtupraktikas on leitud, et Komisjon tohib jätta suunised kohaldamata erandlikes olukordades, kus see tooks kaasa õiguse üldpõhimõtete nagu võrdse kohtlemise printsiibi rikkumise.¹⁸⁸ Samuti ei ole siduvad suunised, mille tingimused on ühemõtteliselt vastuolus aluslepingu sätete sõnastusega¹⁸⁹, kuid see ei tähenda, et suunised tohiks jätta kohaldamata nendes mõne tingimuse (nt abi proportsionaalsuse hindamise nõude) puudumise tõttu. Samal ajal on kohus ELTL art 107 lg 3 p b ehk kriisimeetmete kontekstis leidnud, et suunised ei vabasta Komisjoni talle aluslepinguga antud kaalutusõiguse rakendamisest, sealhulgas kohustusest võtta arvesse liikmesriigi poolt väljatoodud konkreetseid erandlikke asjaolusid ning viimase taotlusel kohaldada aluslepingust tulenevat erandit vahetult, s.o ilma suunistest lähtumata.¹⁹⁰ Sama põhimõte peaks kehtima ka ELTL art 107 lg 3 p c kohaldamisel. Eelnevast tulenevalt taandub küsimus kõrvalekalde lubatavusest kokkuvõttes sellele, millised „erandlikud asjaolud“ saavad õigustada suuniste kohaldamata jätmist. Võimalik on ka vastupidine seisukoht, st et suuniste kohaldamata jätmine oleks lubatud ka põhjusel, et need ei sisalda kõiki vajalikke sätteid abi proportsionaalsuse hindamiseks (sõltumata erakorraliste asjaolude esinemisest). See tõlgendus tooks kaasa õiguskindluse põhimõtte väga intensiivse riive ning see oleks Euroopa Kohtu praktikast põhjendamatult kaugete järelduste tegemine. Seega ei tohi Komisjon erandlike asjaolude puudumisel suuniseid kohaldamata jätta, välja arvatud kui mõni suuniste konkreetne tingimus on aluslepinguga sõnaselgelt vastuolus. Järgnevalt analüüsitakse, kas „erandlikele asjaoludele“ saab tugineda ka viidates üldiselt sellele, et suunised ei pruugi olla alati piisavad abi proportsionaalsuse hindamiseks.

Kuigi esmapilgul võib kohtupraktikast jääda mulje, nagu oleks Komisjonil raskustes ettevõtjatele antava riigiabi heakskiitmiseks vaba voli ja ta võib viidata mistahes „erakorralistele asjaoludele,“ muudaks selline tõlgendus ELTL art 107 lg-s 1 sätestatud riigiabi üldkeelu põhimõtte sisutühjaks. Euroopa Kohtu otsustest asjas *ELGA* saab järeldada, et erakorralisteks tohib lugeda ainult olukordi, kus konkreetse üksikjuhtumi asjaolud ei ole võrreldavad situatsioonidega, mille reguleerimiseks on suunised kehtestatud – näiteks tulenevalt mõne liikmesriigi kindla majandusharu eripärast.¹⁹¹ Eelnevast tuleneb eitav vastus peatüki alguses püstitatud küsimusele, kas Komisjon võib jätta 2014. aasta suunised kohaldamata viidates riigiabi ebaseproportsionaalsusele ELTL art 107 lg 3 p c tähenduses, isegi

¹⁸⁸ EKO 08.03.2016, *Kreeka v Komisjon („ELGA“)*, C-431/14, p 71.

¹⁸⁹ EKO 09.11.2009, *Holland Malt v Komisjon*, T-369/06, p 47.

¹⁹⁰ EKO 08.03.2016, *Kreeka v Komisjon („ELGA“)*, C-431/14, p 71; vt ka EKO 19.07.2016, *Kotnik jt*, C-526/14, p 41.

¹⁹¹ EKO 08.03.2016, *Kreeka v Komisjon („ELGA“)*, C-431/14, p 70; Vt sama seisukoht: A. Bouchagiar, lk 157-166.

kui abi vastab kõigile suuniste kriteeriumitele. Seda põhjusel, et 2014. aasta suunised on mõeldud hõlmama ka olukordi, kus raskustes abisaajale osutatava riigiabiga kaasnev turumoonutus on suurem kui abi positiivne mõju, kuna just sellise abi takistamiseks peaksidki suunised olema loodud. Liikmesriigid ja potentsiaalsed abisaajad peavad saama tulenevalt õiguskindluse põhimõttest arvestada, et suunistes toodud nõuded on abi andmiseks ammendavad, välja arvatud kui tegemist on võrreldes suuniste tavapärase kohaldamisalaga olemuslikult teistsuguse situatsiooniga. Arvestades aastatel 2000-2013 heakskiidetud tõenäoliselt eaproportsionaalse abi suurt hulka ning 2004. ja 2014. aasta suuniste sarnast ülesehitust ja eesmärke, ei saa iseenesest pidada tavatuks olukorraks sellise abi hindamist, mille rahaline suurus ja seeläbi konkurentsimoonus võivad põhjustada rohkem kahju kui on väärt ühiskondlik kasu. Seega ei ole ainuüksi eaproportsionaalse abi kahtlus piisavaks „erakorraliseks asjaoluks,“ mis õigustaks suunistest kõrvale kaldumist.

Eeltoodud seisukohti kinnitab ka Komisjoni praktika. Autorile teadaolevalt ei ole Komisjon raskustes ettevõtjatele antud abi hindamisel jätnud suuniseid tervikuna kohaldamata üheski otsuses, kuigi potentsiaalselt eaproportsionaalset abi on heaks kiidetud ulatuslikult. Samuti ei ole erakorralistele asjaoludele tuginedes jäetud rakendamata suuniste üksikuid tingimusi, välja arvatud kui erandi tegemise võimalus tuleneb suunistest endist nagu see on etteruttavalt märkides näiteks ühekordse abi põhimõtte puhul. Komisjonil on õigus suunistest kõrvale kalduda kahel alusel: 1) suuniste konkreetsed tingimused on otseselt vastuolus aluslepingu sätetega; ning 2) erandlikel asjaoludel, s.o kui kaasuse kontekst erineb märkimisväärselt olukordadest, mida suunistega sooviti reguleerida. Kumbki alus ei anna Komisjonile õigust jätta suunised kohaldamata viidates üldiselt nende ebapiisavusele abi proportsionaalsuse hindamisel, juhul kui need peaksid ebapiisavateks osutama. Järgnevalt analüüsitakse suunistest kõrvalekaldumise keelu praktilist ulatust.

Olukordades kus Komisjonil on õigus suunistest kõrvale kalduda, on kohtupraktikas viidatud võimalusele kohaldada asjakohast aluslepingu sätet vahetult.¹⁹² ELTL art 107 lg 3 p c vahetuks kohaldamiseks on Komisjon välja töötanud isegi eraldi meetodika, mis mh hõlmab ka abi kogumõju ehk proportsionaalsuse hindamist.¹⁹³ Kui aga raskustes ettevõtjale antav abi võib olla eaproportsionaalne ning eelnimetatud alused suunistest kõrvale kaldumiseks puuduvad, siis ei ole Komisjonil õigust jätta suuniseid tervikuna arvestamata ega kohaldada vahetult ELTL art 107 lg 3 p c. Samuti puudub õigus jätta suunistest kohaldamata mõnda üksikut sätet. Arvestades töö hüpoteesi, et 2014. aasta suunised ei sisalda abi

¹⁹² Nt EKo 08.03.2016, *Kreeka v Komisjon („ELGA“)*, C-431/14, p 74.

¹⁹³ Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, p 18.

proportsionaalsuse hindamiseks kõiki vajalikke kriteeriume, tekib küsimus kas keelatud on lisaks suunistes nimetatud nõuete kohaldamisele rakendada üksikjuhtumi hindamisel ka mingeid täiendavaid kriteeriume. *Ad hoc* lisakriteeriumite kohaldamisel tekiks probleem, et abisaajatel ega liikmesriikidel ei ole enne abi taotlemist võimalik nendega arvestada. Seega tekiks vastuolu õiguskindluse põhimõttega ning võetaks võimalus usaldada Komisjoni kommuniqueeritud tingimusi, millele peab abi Komisjonilt heakskiidu saamiseks vastama. Seepärast hõlmab suunistest kõrvalekaldumise keeld ka täiendavate lisakriteeriumite kohaldamist. Seega peab Komisjon juhul, kui suunised osutuvad ebapiisavaks, oma praktika ELTL riigiabi sätetega kooskõlla viimiseks suuniseid täiendama või need mittekehtivaks kuulutama. Ilma erakorraliste asjaoludeta on keelatud nii aluslepingu sätte vahetu kohaldamine, suuniste üksikute tingimuste kohaldamata jätmine kui ka abimeetmete üksikjuhtumi raames hindamisel täiendavate nõuete rakendamine.

Eelnevat kokkuvõttes on 2014. aasta suunised võimalised piirama Komisjoni kaalutusõigust riigiabi proportsionaalsuse hindamisel ning on õiguslikult siduvad, kuigi selline mõju on kaudne ehk tuleneb õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest. Alljärgnevalt analüüsitakse, millises ulatuses 2014. aasta suuniste kriteeriumid Komisjoni kaalutusõigust täpsemalt piiravad ning kas need kõik vastavad nii eraldi kui ka koosmõjus ELTL art 107 lg 3 p c nõuetele. Teisisõnu selgitatakse välja, kas suuniste tingimused on adekvaatsed, et takistada ebaproportsionaalse abi heakskiitmist ja samal ajal võimaldada iga potentsiaalselt proportsionaalse abimeetme lubamist.

3. Komisjoni kaalutusõigus suuniste kriteeriumite kohaldamisel

3.1. Kaasaaitamine ühishuvieesmärgile

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse suunistes sätestatud tingimuse – mille kohaselt on abi andmiseks nõutav ühishuvieesmärgi olemasolu – sisu ja vastavust aluslepingule. Tegemist on järjekorras esimese kriteeriumiga, millele abimeede peab Komisjonilt heakskiidu saamiseks vastama. 2014. aasta suunistes p-s 43 on Komisjon märkinud, et arvestades ettevõtjate turult väljumise tähtsust tootlikkuse kasvutamise seisukohast, ei ole pelgalt ettevõtja turult väljumise takistamine abi osutamiseks piisav põhjendus. Nagu eelpool käsitletud, hõlmavad ELTL art 107 lg 3 p-s c silmas peetud ühishuvieesmärgid nii heaolu ühtlustamisega seotud argumente kui ka turutõrgete kõrvaldamist.¹⁹⁴ Komisjoni lähtekoht, et näiteks üksnes ettevõtja elujõulisuse taastamise perspektiivist (käsitletakse allpool) ei piisa potentsiaalselt konkurentsi

¹⁹⁴ Vt *supra*, lk 28-29.

tugevalt moonutava abimeetme õigustamiseks, on kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p-s c sätestatud erandi mõttega. Seda põhjusel, et tingimata ei pruugi isegi pikaajalise elujõulisuse väljavaatega ettevõtja abistamine kaasa aidata heaolu õiglasemale jaotusele või turutõrgete kõrvaldamisele, mis on aluslepingus kehtestatud erandi eesmärk. Ümberkorraldusabi osutamine üksnes abisaaja ärilise jätkusuutlikkuse tagamiseks, kui see pole vajalik makromajanduslikel või sotsiaalsetel kaalutlusel, teeniks kitsalt ettevõtja ärihuve. See ei saa aga õigustada abiga kaasnevat konkurentsimoontust ega ka maksumaksja raha kaotsimineku riski, mis realiseeruks abisaaja pankroti korral. Lisaks on põhjendamatu jagada ettevõtjatele avalikku ressursi ilma, et ühiskond saaks selle eest vastu mingit hüve, mille ulatust on eelduslikult võimalik objektiivselt mõõta.¹⁹⁵

Kui varasemates suunistes oli ühishuvieesmärkide kategooriaid kolm (sotsiaal- või regionaalpoliitilised kaalutlused, VKE-de soodustamine ning turul konkurentsi säilitamine¹⁹⁶), siis 2014. aasta suuniste p-s 44 on loetletud järgnevad suurte ettevõtjate päästmist õigustavad eesmärgid: a) töötuse kõrge määr; b) üldist majandushuvi pakkuva või muu raskesti asendatava olulise teenuse osutamise järjepidevuse katkemise oht; c) olulise süsteemse rolliga ettevõtja lahkumine turult; d) krediiturgude tõrkest või negatiivsetest stiimulitest põhjustatud elujõulise ettevõtja pankroti oht; e) olulise tehnilise teabe või oskusteabe pöördumatu kadumise oht; ning f) muud tõsised raskused. VKE-dele antava abi eesmärgid kattuvad suuresti eeltoodud tingimustega ning on sätestatud 2014. aasta suuniste p-s 107.

2014. aasta suunised on eesmärkide konkreetsema sõnastuse osas oluliselt õnnestunud kui varasemad suunised, milles ühishuvieesmärgid olid sõnastatud palju abstraktsemalt. Esiteks on see iseenesest paremini kooskõlas riigiabi kaasajastamise programmi eesmärgiga täpsustada riigiabi reegleid ning aidata kaasa abi täpsemale suunamisele.¹⁹⁷ Teiseks aitab uutes suunistes toodud detailsem loetelu kõrvaldada varasema vastuolu riigiabi eesmärkide vahel. Nimelt lubasid 2004. aasta suunised päästmis- ja ümberkorraldusabi anda VKE-de toetamiseks, kes moodustavad üle 99% EL-i ettevõtjatest, ning samal ajal ka suurte ettevõtjate

¹⁹⁵ Vastava eelduse kohta vt *supra*: joonealune märkus nr 161.

¹⁹⁶ 2004. aasta suunised, p 8; Komisjoni 09.10.1999 teatis. Information from the Commission - Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty (1999/C 288/02) (edaspidi „1999. aasta suunised“), p 3. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1999.288.01.0002.01.ENG&toc=OJ:C:1999:288:TOC (02.05.2017); Komisjoni 23.12.1994 teatis. Information from the Commission - Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty (94/C 368/05) (edaspidi „1994. aasta suunised“), p 1.2. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1994.368.01.0012.01.ENG&toc=OJ:C:1994:368:TOC.

¹⁹⁷ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 6.

kadumisega seonduvate probleemide vältimiseks. Seega oli võimalik leida abile igas olukorras õigustus pelgalt viidates abisaaja suurusele.¹⁹⁸ Kolmandaks on muutunud selgemaks, millised on erinevat liiki abimeetmete kohalduvad nõuded. Kui varasemalt olid päästmis- ja ümberkorraldusabi õigustatavad erinevate eesmärkidega¹⁹⁹, siis nüüd kehtivad ühishuvieesmärgi tõestamise osas samasugused nõuded kõikidele abi liikidele, sealhulgas ajutisele ümberkorraldustoetusele.²⁰⁰ Neljandaks tõi eesmärkide abstraktsem sõnastus 2004. aasta suunistes kaasa eksliku rakenduspraktika, milles Komisjon keskendus eeskätt ettevõtja jätkusuutlikkuse hindamisele ning kehtis *prima facie* eeldus, et potentsiaalselt elujõulisele ettevõtjale antavast toetusest saadav kasu kaalub üles kahjuliku mõju.²⁰¹

Kuigi juba varem kehtis nõue, et riigiabi tohib tunnistada siseturuga kokkusobivaks vaid ühishuvieesmärgi olemasolul, esineb autori uuritud riigiabi otsustes mitu näidet, kus Komisjon ei ole ühishuvieesmärgi olemasolu kontrollinud. Nõnda on Komisjon otsustes *airBaltic* ja *Air Malta* kiitnud heaks lennufirmadele antud päästmis- ja ümberkorraldusabi ilma analüüsimate või isegi mainimata, milles seisneb abiga taotletav kasu ühiskonnale või turu toimimisele.²⁰² Autori järel dust Komisjoni poolt 2004. aasta suuniste rikkumise kohta on sõltumatult kinnitanud ka teine sama küsimust käsitlev uuring.²⁰³

Järgnevalt analüüsitakse 2014. aasta suunistes p-des 44 ja 107 loetletud ühishuvieesmärkide sisu ja asjakohasust raskustes ettevõtjatele antava abi kontekstis. Abisaaja pikaajalise elujõulisuse taastamise eesmärki käsitletakse eraldi peatükis, kuna erinevalt muudest ühishuvieesmärkidest ei taotle see sotsiaalprobleemide lahendamist või turutõrgete kõrvaldamist.

¹⁹⁸ P. Nicolaidis, M. Kekeleki, lk 206; Varasemate suuniste eesmärkide vastuolulisust ja ebamäärasust on kritiseeritud ka õiguskirjanduses, vt: Ferruz ja Nicolaidis, lk 36.

¹⁹⁹ Vrd 2004. aasta suunised, p 8, 25(b), 31.

²⁰⁰ Varasemates suunistes kehtisid päästmisabi eesmärkidele erireeglid, vt: 2004. aasta suunised, p 25 (a), 31.

²⁰¹ M. Lineemeyer jt, lk 230; vt 2004. aasta suunised, p 8.

²⁰² EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C); EuKOMo nr 2012/661/EL, 27.06.2012, *Air Malta II*, SA.33015 (2012/C).

²⁰³ Ferruz ja Nicolaidis, lk 11.

a) Töötuse kõrge määr

Töötuse määra vähendamine on raskustes ettevõtjatele abi osutamiseks legitiimne eesmärk, kuna suurte ettevõtjate sulgemisega võib kaasneda märkimisväärne langus piirkonna tööhõives.²⁰⁴ Päästmis- või ümberkorraldusabi võib sellises olukorras osutada vajalikuks näiteks üleminekuperioodil, et raskustes ettevõtja koondatud töötajad saaksid leida selle jooksul uue töökoha.²⁰⁵ Samas on selline abi õigustatud üksnes piirkondades, kus raskustes ettevõtja likvideerimine toob reaalselt kaasa probleeme tööhõivega, näiteks kui antud regioon ei tegutse aktiivselt teisi tööandjaid või kui nende vajadused ei vasta töötajate oskustele.²⁰⁶

2004. aasta suuniste alusel tehtud otsustes on Komisjon arvestanud mitte üksnes raskustes abisaaja kadumisega tekkivat vahetat ohtu töökohtade säilimisele, vaid ka võimalikku kaudset mõju abisaajaga samas valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele ning nende töötajatele. Näiteks leidis Komisjon otsuses *Blue Panorama Airlines*, et lennuettevõtja pankrot ei puudutaks mitte üksnes abisaaja 450 töötajat, vaid tooks kaasa märkimisväärseid majanduslikke probleeme ka abisaaja koostööpartneritele.²⁰⁷ Samuti on Komisjon võtnud arvesse abisaaja likvideerimisega kaudselt ohustatud töökohti, mille arv on mõningatel juhtudel ulatunud kümnete tuhandeteni.²⁰⁸

Lisaks on Komisjon riigiabi siseturuga kokkusobivaks tunnistamisel hinnanud abisaaja ja tema tarnijate juures töötanud inimeste võimalusi leida uus töökoht. Näiteks arvestas *Polzela* otsuses Komisjon mh asjaolu, et kuna ligi 75% kõigist töötajatest olid madala haridustasemega ning üle 85% vanemad kui 40 aastat, siis oleks töötajate ümberkoolitamine keeruline ja ajamahukas.²⁰⁹ Täiendava argumendina on Komisjon viidanud ka abisaaja mõjule terve riigi majandusele, näiteks asjas *Cimos* oleks abisaaja pankrot vähendanud

²⁰⁴ B. Lyons jt. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/restructuring_guidelines.pdf (02.05.2017), lk 5-6; 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 11.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ EuKOMo, 11.06.2014, *Blue Panorama Airlines*, SA.38634 (2014/N), p 24; Komisjon asus analoogsele seisukohale ka ehitusettevõtjat Impresa puudutavas kaasuses: EuKOMo, 11.06.2014, *Impresa*, SA.38579 (2014/N), p 29.

²⁰⁸ Näiteks põhjendas Poola päästmisabi andmist lennufirmale LOT sellega, et lisaks 196 lennufirma töötajale oleks vähemalt jäänud ajutiselt sissetulekuta veel ca 10 000 inimest: EuKOMo, 15.05.2013, *LOT Polish Airlines*, SA.35900 (2013/NN), p 31. Sama põhjendust on kasutatud ka teistes otsustes, vt: EuKOMo, 11.08.2014, *Bernardi Group SpA*, SA.38879 (2014/N), p 36; EuKOMo, 11.03.2014, *Franco Tosi Meccanica*, SA.38129 (2014/N), p 30; EuKOMo, 18.02.2013, *FORM*, SA.35655 (2012/N), p 29; EuKOMo, 20.12.2012, *G.D.M.*, SA.35033 (2012/N), p 45.

²⁰⁹ EuKOMo, 23.06.2014, *Polzela*, SA.38631 (2014/N), p 23, 24; Sarnast kaalutlust on kasutatud ka teistes otsustes, vt: EuKOMo, 02.07.2013, *Cimos*, SA.36548 (2013/N), p 35; EuKOMo, 15.04.2015, *Editorial Everest*, SA.41085 (2015/N), p 30.

liikmesriigi sisemajanduse kogutoodangut 1,2% võrra.²¹⁰ Komisjonil on võimalik neid täiendavaid asjaolusid arvesse võtta ka uute suuniste rakendamisel, kuna 2014. aasta suuniste p-s 44 sätestatud loetelu on näitlik, mitte ammendav.²¹¹

Võrreldes varasemate redaktsioonidega näevad 2014. aasta suunised aga ette olulise piirangu riigiabi andmisel tööhõive säilitamise eesmärgil. Nimelt peab töötuse määr olema püsiv, kõrgem EL-i või riigi keskmisest ning töökohtade loomisega seotud probleemid peavad esinema piirkonnas, mis on Eurostati kehtestatud territoriaalüksuste statistiliste territoriaalüksuste nomenklatuuri (edaspidi „NUTS“) alusel liigitatud II tasandi regiooniks.²¹² Seega on näiteks Eestis tegutsevale raskustes ettevõtjale lubatud anda päästmis- või ümberkorraldusabi tööhõive säilitamise eesmärgil üksnes juhul, kui Eesti töötuse määr tervikuna ületab EL-i keskmisi näitajaid, kuivõrd Eesti moodustab NUTS II tasandi kriteeriumite alusel ühe tervikliku piirkonna.²¹³

NUTS kriteeriumile otsustava tähenduse andmist ei ole Komisjon põhjendanud mh 2014. aasta suuniste mõjuanalüüsis.²¹⁴ Tegemist võib olla katsega muuta varasemate suuniste alusel tekkinud praktikad, mille tulemusena osutati üksnes ca 50% päästmis- või ümberkorraldusabist EL-i abivajavatesse piirkondadesse.²¹⁵ Kuigi see säte aitab vältida abi osutamist heal järjel olevatesse piirkondadesse, kus abisaaja töötajatel on võimalik leida hõlpsasti uus töökoht, piirab see tingimus teatud juhtudel abi osutamist mh ka EL-i abistatavatesse piirkondadesse. Nimelt kohaldatakse suuniste p 98 järgi üldiseid abikõlbulikkuse kriteeriume ka abistatavates piirkondades. NUTS II tasandi piirkonna tööhõive näitajatega arvestamata jätmist ja abi andmist lokaalsete tööhõiveprobleemidega võitlemiseks ei luba vähemalt üldjuhul ka tuginemine punktile 44 (g) („muud tõsised olukorrad“), kuigi teoreetiliselt ei saa seda välistada näiteks erakorraliste asjaolude esinemise korral. Suuniste p-st 44 (a) tulenevat ranget piirangut tasakaalustab üksnes asjaolu, et p 107 (b) kohaselt on lubatud VKE-de päästmine ja ümberkorraldamine tingimusel, et tegemist on teiste piirkondlike ettevõtjatega tihedaid sidemeid omava ettevõtjaga.

²¹⁰ EuKOMo, 02.07.2013, *Cimos*, SA.36548 (2013/N), p 35.

²¹¹ Autori positsioon tugineb sätte sõnastusele, mille kohaselt peab liikmesriik tõendama suurte sotsiaalprobleeme või turutõrkeid tuginedes „eelkõige“ selles normis loetletud asjaoludele. Sama seisukohta on väljendatud ka õiguskirjanduses, vt: K. Bacon jt 2017, lk 355, p 15.17.

²¹² 2014. aasta suunised, p 44 (a).

²¹³ Euroopa parlamendi ja nõukogu 26.05.2013 määrus (EÜ) nr 1059/2003, millega kehtestatakse ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS), art 3 lg 2. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R1059&from=EN> (02.05.2017); EuKOMo, 21.05.2014, *Regional aid map 2014-2020 Estonia*, SA38621 (2014/N), p 5; Teised liikmesriigid, mis ei jagune mitmeks NUTS 2. tasandi piirkonnaks, on Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta ning kandidaatriikidest Montenegro ja Makedoonia.

²¹⁴ Vt: 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs.

²¹⁵ B. Lyons jt, lk 5-6; Ferruz ja Nicolaides, lk 12.

Suuniste p 44 (a) näol on tegemist piiranguga, mille eranditeta kohaldamine kitsendaks üleliigselt Komisjoni kaalutusõigust ning millele tuginemine võib teatud olukordades kaasa tuua Komisjoni ilmselge hindamisvea ELTL art 107 lg 3 p-s c sätestatud mõjude tasakaalu hindamisel. Kuigi Komisjonil on lai diskretsioon, peavad abijuhtumitele *a priori* kehtivad piirangud olema õigustatud ning võimaldama piisavat paindlikkust mõjude tasakaalustatuse hindamisel. Ühtlase piirkondliku statistika kogumiseks mõeldud NUTS näitaja ei ole adekvaatne alus riigiabi siseturuga kokkusobivuse hindamiseks, kuna see lähtub piirkondade eristamisel eeskätt selle rahvaarvust – arvestamata näiteks territoriaalset suurust – ning jaotus ei kajasta vähemalt üldjuhul viimase kolme aasta majandusarenguid.²¹⁶ Puudub igasugune alus eeldada, et tööhõive vähenemine suurettevõtja pankroti tõttu näiteks NUTS III tasandi piirkonnas (rahvaarvuga vahemikus 150 000 – 800 000) ei saaks mingil juhul kaasa tuua ulatuslikke tagajärgi, mille ärahoidmisest tulenev kasu kaaluks üles potentsiaalse konkurentsimoonutuse. Sotsiaalsed raskused võivad kaasneda tööandja kadumisega isegi EL-i või liikmesriigi keskmistest näitajatest kõrgemate näitajatega piirkondades, kuna töötajad ei pruugi leida nende kvalifikatsioonile vastavat töökohta.²¹⁷ Punktis 44 (a) sätestatud piirangu kohaselt ei ole aga lubatud abi anda näiteks Võrus tegutseva ja raskustesse sattunud olulise tööandja päästmiseks, kui töötuks jäävatel inimestel säiliks võimalus leida ametikoht mõnes muus Eesti linnas, sõltumata ametikoha vastavusest inimeste kvalifikatsioonile. Selline piirang on liiga paindumatu.

Seega tuleks õigusselguse ning tulevikus aluslepingu tingimustele vastava praktika tagamiseks seda tingimust muuta. See aitaks kaasa ka Komisjoni seatud eesmärgile saavutada abi adekvaatsem hindamine. Piirkonna formaalsetele näitajatele keskendumise asemel aitaks abi paremale suunamisele paremini kaasa reaalse turuolukorra analüüsimine, arvestades et uuringute kohaselt ei pruugi abisaaja pankrot paljudel juhtudel tegelikku tööpuudust kaasa tuua.²¹⁸ Suuniste praegusest versioonist tulenevad piirangud riigiabi osutamiseks töötuse vähendamise eesmärgil ei ole kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p c mõjude tasakaalu hindamise kohustusega ega ei võimalda saavutada ka 2012. aasta riigiabi kaasajastamise programmis seatud abi parema suunamise eesmärki. Seega piirab see Komisjoni kaalutusõigust ülemäära.

²¹⁶ Euroopa parlamendi ja nõukogu 26.05.2013 määrus (EÜ) nr 1059/2003, millega kehtestatakse ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS), põhjendused nr 8 ja 9, art 5 lg 4.

²¹⁷ H.A. Petzold. Rescue and Restructuring (R&R) Guidelines - Thoughts and Comments on the Commission's Draft. European State Aid Law Quarterly, 2014/2, lk 6.

²¹⁸ Ferruz ja Nicolaidis, lk 9; E. Głowicka. State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin 2008; Oxera. Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid. December 2009.

b) Üldist majandushuvi pakkuva (ÜMP) või muu raskesti asendatava olulise teenuse osutamise järjepidevuse katkemise oht

ELTL art 106 lg 2 kohaselt alluvad ettevõtjad, kellele on antud ÜMP teenuste osutamine, aluslepingute eeskirjadele ning eriti konkurentsieeskirjadele niivõrd, kuivõrd nimetatud eeskirjade kohaldamine juriidiliselt ega faktiliselt ei takista neile määratud eriülesannete täitmist. Sellisteks ettevõtjateks on näiteks arstiabi ja hädaabiteenuste pakkujad, vähemkõlastatavad lennujaamad ning ettevõtjad, kes vastutavad sotsiaaltöö või saartega peetava õhu- või meretranspordiühenduse eest.²¹⁹

ÜMP teenuste pakkujatele antud riigi vahendeid loetakse riigiabiks üksnes ulatuses, milles need ei täida nn *Altmarki* kriteeriume, näiteks kui hüvitis ületab teenuse osutamiseks otseselt vajalikku kulu.²²⁰ Sellises olukorras võimaldavad 2014. aasta suunised anda ettevõtjale päästmis- või ümberkorraldusabi kahel eesmärgil. Esiteks selleks, et viia ÜMP teenuse osutamise tingimused kooskõlla vajadusega saavutada ettevõtja pikaajaline elujõulisus, kui hüvitisest selleks ei piisa. Teiseks, kui ettevõtja pikaajalise elujõulisuse taastamine pole võimalik, võib liikmesriik anda hädavajalikku abi uue teenusepakkuja leidmiseks.²²¹

Erinevalt varasematest versioonidest pidas Komisjon 2014. aasta suunistes vajalikuks raskustesse sattunud ÜMP teenuste osutajad eraldi välja tuua, kuna praktikas oli tekitanud segadust neile teenusepakkujatele kohalduvas riigiabi raamistikus juba alates 2011. aastast olnud viide päästmis- ja ümberkorraldusabi puudutavatele suunistele.²²² Kuna 2004. aasta ja varasemad suunised ei nimetanud ÜMP teenuse tagamist raskustes ettevõtjate abistamist õigustava ühishuvieesmärgina, on Komisjon hinnanud sellise abi lubatavust üldisemal alusel, analüüsides tõsiste sotsiaalsete raskuste olemasolu.²²³ *Altmarki* kriteeriumitele mittevastava riigi panuse puhul on praktikas olnud peamine vaidlusküsimus selles, kas investeering vastab erainvestori põhimõttele.²²⁴ Komisjoni senises otsustuspraktikas on juhtumeid ÜMP teenuse osutajale antud riigiabi heaks kiitmise kohta, näiteks Itaalia poolt päästetud regionaalse

²¹⁹ Komisjoni 20.12.2011 otsus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes, art 2 lg 1. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2012.007.01.0003.01.EST&toc=OJ:L:2012:007:TOC (02.05.2017)

²²⁰ Vt *supra*: joonealune märkus nr 39; Komisjoni 11.01.2012 teatis. Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111(03)&from=EN) (02.05.2017).

²²¹ 2014. aasta suunised, p 100, 103.

²²² Komisjoni 11.01.2012 teatis. Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena, p 9; 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 17.

²²³ Vt 2004. aasta suunised, p 25 (b), 31.

²²⁴ Vt nt EKo 11.12.2012, *Corsica Ferries France SAS*, T-565/08.

tähtsusega haigla puhul.²²⁵ Kõnealuse ühishuvieesmärgi eraldi sõnastamine on pigem ELTL art 107 lg 3 p c nõuetele igati vastav formaalne muudatus, mis sisuliselt ei vähenda Komisjoni kaalutusõigust konkreetse juhtumi hindamisel.

Suuniste p 44 (b) kohaselt on viidatud sätte alusel lubatud riigiabi osutada ka selliste teenuste tagamiseks (vähemalt ajutiselt), mis ei ole ÜMP teenused ELTL art 106 lg 2 mõttes, kuid on raskesti asendatavad ning ühiskonnale piisavalt olulised. Komisjoni varasemast praktikast on sellisele ühishuvieesmärgile sisuliselt tuginetud näiteks otsuses *British Energy*, milles Komisjon tunnistas päästmisabi siseturuga kokkusobivaks põhjusel, et tuumaenergiajaama operaatorist abisaaja tegevuse katkemisega oleks kaasnenud otsene energia- ja julgeolekualane oht.²²⁶ Lisaks on sarnasele argumendile tuginedes saanud heakskiidu Rumeenia poolt antud riigiabi kaugkütteteenuse osutajale Hunedoara, kelle kadumine oleks lisaks tööhõiveprobleemidele ähvardanud jätta piirkonna elanikud ilma kaugkütte võimalusest.²²⁷ Arvestades, et olulise teenuse puhul on tegemist senises praktikas veel sisustamata mõistega, on Komisjonil viidatud eesmärgi rakendamisel lai otsustuspädevus. ÜMP teenuste ja muude raskesti asendatavate oluliste teenuste vahel ei ole olemuslikku erinevust.

c) Olulise süsteemse rolliga ettevõtja lahkumine turult

Enne 2014. aasta suuniste väljatöötamist peeti süsteemse rolliga raskustes ettevõtja all eelkõige silmas finantsasutusi. Näiteks märkis Komisjoni konkurentsipoliitika ekspertgrupp 2008. aastal päästmis- ja ümberkorraldusabi kohta koostatud raportis, et nende hinnangul on ainus märkimisväärne praktiline näide majandusraskustega kaasneda võivast süsteemsest ohust turule pankade majanduslikud raskused.²²⁸

2014. aasta suuniste p 44 (c) kohaselt saab õigustada riigiabi olulise süsteemse rolliga ettevõtja lahkumise vältimiseks juhul, kui vastasel korral võiksid tekkida konkreetsetes piirkonnas või sektoris negatiivsed tagajärjed, näiteks olulise sisendi tarnija kadumine. Selline ühishuvieesmärk võib tulla kõne alla näiteks raskustes energiaettevõtjate päästmisel, kellest sõltuvad mh energiamahukad tööstussektorid. Samas erinevad sellised ettevõtjad pankadest (kellele kohalduvad erisuunised), kuna nende raskused ei mõjuta üldjuhul konkurentidest jaeettevõtjate laiema klientuuri usaldust konkreetset liiki kaupade või teenuste vastu. Peale energiaettevõtjate on raske kujutada süsteemset ohtu, mis võiks halvata terve sektori. Samas

²²⁵ EuKOMo, 10.12.2014, *PICFIC*, SA.39426 (2014/N), p 41.

²²⁶ EuKOMo, 27.11.2002, *British Energy*, C(2002)4480.

²²⁷ EuKOMo, 21.04.2015, *Complexul Energetic Hunedoara*, SA.41318 (2015/N), p 47-51.

²²⁸ B. Lyons jt, lk 7.

ei kitsenda p 44 (c) Komisjoni kaalutusõigust, vaid pakub täiendava alternatiivi. See on kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p-ga c.

d) Krediiditurgude tõrkest või negatiivsetest stiimulitest põhjustatud muidu elujõulise ettevõtja pankroti oht

Nimetatud eesmärk võimaldab abi osutada ettevõtjatele, kelle turult kadumine ei pruugi kaasa tuua töötust või olulise teenuse katkemist, kuid kelle pankrotiohu ainus põhjus on halb ligipääs kapitaliturule. Lisaks suurtele ettevõtjatele on abi osutamine likviidsusohu kõrvaldamiseks 2014. aasta suuniste p 107 (c) kohaselt lubatud ka VKE-de puhul.

Kuigi selliste ettevõtjate abistamine, kelle kadumisega ei kaasne ilmselt olulist turutõrget ega sotsiaalset ohtu, ei võimalda üldjuhul saavutada 2012. aasta riigiabi ajakohastamise programmi eesmärki tagada abi parem suunamine, on üksnes likviidsusprobleemide tõttu ohustatud ettevõtjate abistamine õigustatud. Ühest küljest on sellisel juhul tavapärasest väiksem oht, et abisaaja läheb hoolimata abimeetmest pankrotti. Teisalt ei kaasne abiga märkimisväärset konkurentsimoonutuse ohtu, kuna kõnealusele ühishuvieesmärgile tuginedes ei ole lubatud päästa mittejätkusuutlikke ning seega võrreldes konkurentidega vähem tootlikke ettevõtjaid. Kokkuvõttes on tegemist ühe turutõrke kõrvaldamise alusega, mis ei piira ülemäära Komisjoni kaalutusruumi abimeetme mõjude tasakaalustatuse hindamisel.

e) Olulise tehnilise teabe või oskusteabe pöördumatu kadumise oht

Olulise oskusteabe turul säilitamine on üks ühishuvieesmärkidest, millele tuginedes võib Komisjon tunnistada siseturuga kokkusobivaks innovatiivsetele ettevõtjatele osutatava abi ning seda sõltumata äriühingu suuruselt.²²⁹ Abi võib osutada üksnes ettevõtjale, kellel on vastav oskusteave juba abimeetme hindamise hetkel realselt olemas, ei piisa üksnes eeldusest lähitulevikus sellise teabe tekkimise kohta.²³⁰ Kuivõrd 2014. aasta suunised on kohaldatavad igas majandusharus välja arvatud pangandus-, söe- ja terasesektor, võib päästmis- ja ümberkorraldusabi õigustada olulise teabega seonduvalt ükskõik millise majandusvaldkonnaga. Teabe kadumise oht peab olema pöördumatu ehk lubatud ei ole näiteks sellise raskustes ettevõtja päästmine, kelle kasutuses oleva teabe eest on nõus tasu maksuma mõni konkurent, et seda teavet efektiivselt oma äritegevuses kasutada. Komisjoni

²²⁹ 2014. aasta suunised, p 44 (f), 107 (a).

²³⁰ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 43.

senises praktikas on näiteks heaks kiidetud riigiabi Itaalia metallitöösturile, võttes mh arvesse tema spetsiifilist oskusteavet alumiiniumist komponentide tootmisel ja disainimisel.²³¹

Suurte ettevõtjate oskusteabe väärtuse hindamise ainupädevus on Komisjonil, kes langetab vastava otsuse tuginedes liikmesriigi esitatud tõenditele. Kuivõrd raskustes VKE-dele osutab abi liikmesriik Komisjoni kinnitatud skeemi alusel, on oskusteabega seotud avaliku huvi hindamine liikmesriigi ülesanne, eeldusel et see alus on võimaliku ühishuvieesmärgina välja toodud ka heakskiidetud abikavas.

Oskusteabe kaitsmise ühishuvieesmärgi näol on tegemist Komisjoni senise kaalutlusõiguse laiendamisega, kuna see ei olnud hõlmatud 2004. aasta ja varasemates suunistes nimetatud eesmärkidega nagu sotsiaalpoliitilised kaalutlused või turu ülesehituse vastavus konkurentsipõhimõtetele. Seda kinnitab ka asjaolu, et varasemate suuniste alusel tehtud otsustes ei ole põhjendatud päästmis- ega ümberkorraldusabi tuginedes üksnes oskusteabe kadumise ohule. Seega on see alakriteerium ELTL art 107 lg 3 p-ga c kooskõlas.

f) Muud tõsised raskused

2014. aasta suuniste p-s 44 toodud eesmärkide loetelu on jäetud lahtiseks, lubades arvesse võtta muid tõsiseid raskusi, mis on olemuslikult võrreldavad samas loetelus toodud teiste alustega, kusjuures analoogne säte kehtib ka VKE-de kohta.²³² Riigiabi võib õigustada turule muu pöördumatu kahju tekkimise ohuga, näiteks toimivate kliendisuhete kadumisega ettevõtja likvideerimise korral või potentsiaalselt kasumlike investeeringute kaotsimineku.²³³ Teoreetiliselt on võimalik õigustada päästmis- ja ümberkorraldusabi ka muude ELTL art 107 lg 3 p-ga c hõlmatud ühishuvieesmärkidega nagu keskkonnakaitse, kuigi 2014. aasta suuniste väljatöötamisel sellist võimalust märkimisväärseks ei peetud.²³⁴ Lisaks võib arvesse võtta üldisemaid mõjusid nagu abisaaja pankrotiga kaasnev sotsiaalse mobiilsuse vähenemine või turistide ja välisinvestorite silmis atraktiivsuse kaotamine.²³⁵

Väljastatud on siiski abi osutamisel suuniste p 44 (g) alusel sellistele eesmärkidele tuginemine, mis olemuslikult kuuluvad mõne eelpool loetletud elemendi juurde, kuid ei vasta selles toodud nõuetele. Näiteks ei ole lubatud abi anda oskusteabe kadumise vältimiseks, kui ei esine teabe pöördumatu kadumise ohtu. Samuti ei saa Komisjon tugineda abi heakskiitmisel selliste piirkondade madalale tööhõivele, mis ei ole määratletud NUTS II tasandi

²³¹ EuKOMo, 18.02.2013, *FORM*, SA.35655 (2012/N), p 30.

²³² 2014. aasta suunistes, p 44 (g) ja 107 (d).

²³³ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 12.

²³⁴ *Ibid*, lk 7.

²³⁵ EuKOMo, 15.05.2013, *LOT Polish Airlines*, SA.35900 (2013/NN), p 31

territooriumitena. Päästmis- ja ümberkorraldusabi õigustamisel ei saa vähemalt üldjuhul tugineda ka vajadusele kaitsta konkreetse erainvestori ärihuve, kuna see ei aita kaasa ei heaolu õiglasele jaotusele ega turutõrgete eemaldamisele.²³⁶

Kokkuvõttes langevad 2014. aasta suuniste p-des 44 ning 107 nimetatud eesmärgid sisuliselt kokku ELTL art 107 lg 3 p c eesmärkidega, neid vaid täpsustades raskustes ettevõtjate abistamise kontekstis. Suunistes loetletud eesmärgid ei piira ülemäära Komisjoni kaalutusõigust abi lubatavuse hindamisel, välja arvatud p-s 44 (a) sätestatud tingimus, mille kohaselt on raskustes ettevõtja abistamine tööhõive säilitamiseks lubatud vaid juhul, kui töötuse määr on EL-i või siseriiklikest näitajatest suurem NUTS II tasandi kriteeriumitele vastavas ettevõtja tegevuspiirkonnas. Kuna see punkt on ELTL-ga art 107 lg 3 p-ga c otseses vastuolus, võib Komisjon sellest kõrvale kalduda ning see ei piira Komisjoni otsustusvabadust. Kuivõrd see riivab aga õiguskindluse printsiipi, teeb autor ettepaneku seda tingimust muuta (lisa 1). 2014. aasta suuniste p-d 44 ja 107 sätestavad Komisjonile üksnes kohustuse tuvastada eesmärgi olemasolu, kuid ei võimalda hinnata, kas saadav hüve on väärt selle saavutamiseks makstavat abi. Kohustus kontrollida eesmärgi olemasolu kehtis ka varem, kuid õiguskirjandusest nähtub, et 2004. aasta suuniste rakendamisel ei ole Komisjon seda kohustust alati täitnud. Autori uuritud otsustes selliseid näiteid siiski ei esinenud. Isegi kui Komisjon on jätnud minevikus ühishuvieesmärgi tuvastamata, ei anna Komisjoni praktika analüüs – arvestades mh 2004. ja 2014. aasta suuniste erinevat sõnastust – alust väita, et selline tendents jätkuvalt tõenäoliselt ka tulevikus. Järgnevalt analüüsitakse suunistest tulenevat abisaaja pikaajalise elujõulisuse taastamise nõuet.

3.2. Pikaajalise elujõulisuse taastamine

Lisaks sotsiaalprobleemide või turutõrgete lahendamisele peab abi võimaldama saavutada ettevõtja pikaajalise elujõulisuse ehk võime turul omal jõul konkureerida ning tagada pärast kõigi kulude katmist omakapitali piisav tasuvus.²³⁷ See nõue kehtib kõigi ettevõtjate suhtes, kes taotleavad 2014. aasta suuniste alusel riigiabi, välja arvatud p-s 29 nimetatud likviidsusprobleemidega abisaajaid, kuna juba enne abi saamist pikaajaliselt elujõuliseid ettevõtjaid ei saa lugeda raskustes äriühinguteks.²³⁸ Järgnevalt hinnatakse, kas pikaajalise elujõulisuse taastamise nõue vastab aluslepingu tingimustele. Selleks analüüsitakse abisaaja jätkusuutlikkusega seonduvaid ümberkorralduskava elemente (sealhulgas kulude

²³⁶ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 18.

²³⁷ 2014. aasta suuniste, p 45, 52; Omakapitali tasuvuse hindamisel on Komisjon lähtunud kasutatud kapitalilt saadud kasumi indeksist ehk nn ROCE näitajast (ingl k. *return on capital employed*), vt nt: EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 218.

²³⁸ EuKOMo nr 2009/174/EÜ, 21.10.2008, *Postabank*, C(2008) 6023, p 91.

abikõlblikkust), elujõulisuse saavutamise ajalisi piiranguid, kava muutmise võimalusi ning elujõulisuse hindamise meetodikat. Alapeatüki lõpus vastatakse küsimusele, kas Komisjoni kaalutlusruum ettevõtja elujõulisuse üle otsustamisel vastab ELTL art 107 lg 3 p c nõuetele.

2014. aasta suuniste p 45 välistab raskustes ettevõtjale ümberkorraldusabi andmise, kui abimeede korvab üksnes varasemat kahjumit ning jäetakse puutumata kahjumi põhjused. Selline lähenemine vastab ELTL art 107 lg 3 p c eesmärgile, kuna abi andmine ilma elujõulisuse väljavaateta ettevõtjale ei saaks vähemalt pikemas perspektiivis aidata kaasa piirkonna arengule ega turutõrke kõrvaldamisele. Mitteelujõulisele abisaajale toetuse andmine tooks kaasa ühe järgmistest tagajärgedest: a) teenuse osutamise ülevõtmise sisuliselt riigi kui avaliku võimu kandja²³⁹ poolt ning seeläbi konkurentsi pikaajalise kahjustamise (abisaaja kahjumi pideva hüvitamise korral) või b) lühiajalise konkurentsimoontuse, avaliku raha kaotamineku pankrotipessa ning ühishuvieesmärgi saavutamata jätmise (ühikordse toetuse korral). Kumbki alternatiiv ei vastaks aluslepingus toodud siseturuga kokkusobiva riigiabi erandi eesmärkidele. Samas ei oleks aluslepinguga kooskõlas ka sellise ettevõtja elujõulisuse taastamine, kelle likvideerimine ei tooks kaasa ühtegi sotsiaalselt kahjulikku ega turu toimimist ohustavat tagajärge. Seetõttu ei ole ettevõtja elujõulisuse taastamine – erinevalt 2014. aasta suuniste p-s 44 loetletud eesmärkidest – käsitletav ELTL art 107 lg 3 p-ga c taotletava majanduse arendamise ühishuvieesmärgina *per se*, vaid on selle saavutamise eeltingimus.

Ettevõtja pikaajalist elujõulisust on võimalik saavutada läbi tegevuse ümberkorraldamise ehk ärilise tõhustamise, mis tavaliselt hõlmab kahjumlikust tegevusest loobumist või selle kasumlikuks muutmist, võlgade vähendamist ning tegevuse mitmekesistamist täiendavate elujõuliste valdkondadega. Pikaajalise elujõulisuse hindamiseks nõuab Komisjon – ja VKE-de puhul teeb seda liikmesriik – ümberkorraldusabi heakskiitmiseks realistlikku, ühtset ja laiaulatuslikku ümberkorralduskava.²⁴⁰ Arvestades, et päästmisabi ning ajutise ümberkorraldustoetuse puhul on tegemist ajutise likviidsusabiga, mis peab andma aega analüüsida abisaaja raskuste põhjuseid ning võimaldama välja töötada plaani raskuste leevendamiseks, ei ole nende abi liikide puhul enne meetme rakendamist ümberkorralduskava esitamist nõutud. Siiski puudutavad nimetatud nõuded ka päästmisabi ja ajutise ümberkorraldustoetuse saajaid, kuna nende abi liikide puhul tuleb ümberkorralduskava

²³⁹ Tuleb eristada riigi osalemist turumajanduses eraettevõtjana ning avaliku võimu kandjana. Vt: EKo 14.09.1994, *Hispaania v Komisjon*, liidetud kohtuasjad C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, p 22; EKo 05.06.2012, *Iberdrola*, C-124/10, p 80, 81; EKo 11.12.2012, *Corsica Ferries France SAS*, T-565/08, p 31.

²⁴⁰ Nõue sellise kava järgi tuleneb ka kohtupraktikast, vt: EKo 15.09.1998, *Breda Fucine Meridionali jt*, liidetud kohtuasjad T-126/96 ja T-127/96, p 98; EKo 22.03.2001, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-17/99, p 45; EKo 08.07.2004, *Technische Glaswerke Ilmenau v Komisjon*, T-198/01, p 151.

esitada juhul, kui abi ei ole tagastatud vastavalt kas 6 või 18 kuu jooksul või kui selle aja jooksul pole esitatud ettevõtja likvideerimiskava.²⁴¹

Ümberkorralduskava esmane nõue on, et selles peavad olema esitatud abisaaja raskuste põhjused. Tüüpiliste põhjuste hulka kuuluvad näiteks liiga kõrged tööjõukulud²⁴², likviidsusprobleemid²⁴³, käibe oluline vähenemine ülemaailmse majanduskriisi tõttu²⁴⁴, liiga kõrged opereerimiskulud²⁴⁵ ja toote või teenuse vilets kvaliteet²⁴⁶. Juhul kui abisaaja raskusi oleks olnud võimalik asjakohaste ja õigeaegsete juhtimismeetmetega vältida, tuleb näidata juhtimises tehtud muudatusi.²⁴⁷ Lisaks majandusraskuste põhjustele peab kavas näitama, milliste ümberkorraldusmeetmetega kavatses abisaaja varasemaid probleeme ületada. Tavaliselt peavad need hõlmama mh ettevõtja finantsilist ümberkorraldamist, millega vähendatakse abisaaja võlakoormat ning vajadusel suurendatakse omakapitali.²⁴⁸ Praktikas on Komisjon võtnud arvesse ka ümberkorraldusmeetmeid, mida ei ole kavas märgitud, kuid mis on Komisjonile teatavaks saanud muul viisil.²⁴⁹

Ümberkorralduskavas toodud abisaaja raskuste põhjused ning tuleviku väljavaated peavad vastama järgmistele nõuetele. Esiteks peavad tegevusplaani aluseks olevad eeldused olema realistlikud ning ümberkorralduskava ei tohi lähtuda optimistlikest eeldustest välisfaktorite muutumise suhtes.²⁵⁰ Samuti ei tohi abisaaja üldjuhul rajada edulootusi laienemisele uutesse valdkondadesse, kus abisaajal puudub eelnev kogemus ja tulemused ning välistatud peab olema igasugune ümberkorraldamiskavaga hõlmamata riigiabi.²⁵¹ Juhul kui abisaajal on õnnestunud kaasata ka erakapitali (näiteks laenu või liisingu näol), võetakse ka seda ettevõtja elujõulisuse hindamisel arvesse, isegi kui riigi panus ei vasta erainvestori põhimõtte

²⁴¹ 2014. aasta suunised, p 26, 28, 45, 46, 55 (d), 115 (d); 106; I. Kokkoris, I. Lianos, lk 543; EKo 14.09.1994, *Hispaania v Komisjon*, liidetud kohtuasjad C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, p 67; EKo 22.03.2001, C-17/99, *Prantsusmaa v Komisjon*, p 45.

²⁴² EuKOMo nr 2017/97, 04.07.2016, *Willem II in Tilburg*, SA.40168 (2015/C), p 49; EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 7; EuKOMo nr 2016/644, 16.01.2015, *Kofinose kesktapamaja*, SA.31855 (11/C), p 124.

²⁴³ EuKOMo, 16.07.2015, *Mariborska Livarna Maribor*, SA.38528 (2014/N), p 10, 100.

²⁴⁴ EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 12; EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN), p 29; EuKOMo, 07.05.2014, *Takt*, SA.37234 (2013/N), p 10.

²⁴⁵ EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 7; EuKOMo nr 2016/289, 08.06.2015, *Cimos*, SA.37792 (2014/C), p 32.

²⁴⁶ *Ibid*, p 34.

²⁴⁷ 2014. aasta suunised, p 49, 51.

²⁴⁸ *Ibid*, p 45; M. Lineemeyer jt, lk 203; Näiteks nõudis Komisjon otsuses *Alstom* liikmesriigi poolset kapitalisüsti, et vähendada abisaaja võlakoormat, vt: EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532.

²⁴⁹ EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 238.

²⁵⁰ 2014. aasta suunised, p 47.

²⁵¹ *Ibid*, p 47, 51.

kriteeriumitele.²⁵² Ümberkorralduskava koostamisel on liikmesriigil kohustus võtta arvesse asjakohase majandussektori üleseid näitajaid, koostada oodatavate tulemuste kohta nii pessimistlik kui ka baasstsenaarium ning esitada Komisjonile turu-uuring koos tundlikkusanalüüsiga eduväljavaateid enimõjutavate parameetrite ja riskifaktorite kohta.²⁵³ Lisaks tohib kava sisaldada üksnes ümberkorraldamiskulusid ning mitte ettevõtja igapäevase juhtimisega seotud opereerimiskulusid.²⁵⁴ Kui abisaaja ja liikmesriik on kõik eelpool toodud nõuded vähemalt formaalselt täitnud, on Komisjon jätnud abi heakskiitmata viidates ebapiisavale ümberkorralduskavale ainult erandlikel juhtudel, näiteks kui see põhineb peaaegu täielikult ainult hüpoteetilistel eeldustel²⁵⁵ või kui selles on eiratud olulist langustrendi abisaaja majandussektoris²⁵⁶.

Kuna ümberkorraldamine koosneb üldjuhul mitmest erineval ajal võetavast meetmest, peab plaanis olema näidatud ka periood, mille jooksul abisaaja elujõulisus plaanitakse taastada.²⁵⁷ Suuniste p 47 kohaselt peab ettevõtja pikaajalise elujõulisuse taastamine toimuma mõistliku aja jooksul ning ümberkorraldusperiood peaks olema võimalikult lühike. Kuigi mõistliku aja määratlus võib konkreetsete abisaajate lõikes oluliselt erineda, on selline nõue õigustatud, arvestades et kui ettevõtja ei suuda taastada elujõulisust prognoositavas lähitulevikus, ei ole vähemalt üldjuhul alust eeldada, et ta suudaks seda veelgi pikemas perspektiivis.²⁵⁸ Praktikas on Komisjon pidanud mõistlikuks ajaks tihti viis aastat.²⁵⁹ Erandlikel juhtudel, eelkõige kui periood on pikenenud abisaajast mitteolenevatel põhjustel, on praktikas lubatud ka pikemat

²⁵² EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 119.

²⁵³ VKE-d on turuülevaate esitamise nõudest vabastatud; 2014. aasta suunised, p 108.

²⁵⁴ EKo 08.06.1995, *Siemens v Komisjon*, T-459/93, p 48, 77; EKo 30.04.1998, *Vlaamse Gewest v Komisjon*, T-214/95, p 43; EKo 23.11.2006, *Ter Lembeek v Komisjon*, T-217/02, p 177; EKo 09.11.2009, *Holland Malt v Komisjon*, T-369/06, p 54; EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C), p 225, 228; Õiguskirjanduses on välja toodud, et praktikas Komisjon siiski alati ei erista opereerimiskulusid, vt: M. Schmauch, lk 170-172.

²⁵⁵ EuKOMo nr 2014/882/EL, 20.11.2013, *SNCM*, SA.16237 (C58/02), p 354; Otsuses *Estonian Air* kritiseeris Komisjon ümberkorralduskava üldisemalt, väites et seda „ei saa pidada piisavalt tugevaks ja usaldusväärseks, et tagada äriühingu elujõulisus pikemaks perioodiks.“ Vt: EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN), p 178.

²⁵⁶ EuKOMo nr 2016/644, 16.01.2015, *Kofinose kesktapamaja*, SA.31855 (11/C), p 122-132.

²⁵⁷ M. Lineemeyer jt, lk 201.

²⁵⁸ Vt sama seisukoht: P. Nicolaidis, M. Kekelekis. An Assessment of EC State Aid Policy on Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty. *European Competition Law Review* 2004/9, lk 580-582.

²⁵⁹ Vt nt EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C), p 217; EKo 29.04.1999, *Hispaania v Komisjon*, C-342/96, p 31-34; EKo 29.06.1999, *Déménagements-Manutention Transport*, C-256/97, p 24; EKo 11.07.2002, *HAMSA v Komisjon*, T-152/99, p 166; Nt kuueaastane ümberkorraldusperiood: EuKOMo nr 2010/137/EÜ, 28.08.2009, *Austrian Airlines* (C 6/09), p 296; Viieaastane periood: EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C), p 217; EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 107; EuKOMo, 22.02.2013, *Krakowskie Zakłady Garbarskie*, SA.27427 (N 24/2009), p 60.

restruktureerimisperioodi.²⁶⁰ Esinenud on ka juhtumeid, kus meetmed abisaaja ümberkorraldamiseks hõlmavad nelja aastat²⁶¹ või ka väiksemat ajavahemikku²⁶². Sellist ajaraami (3-5 aastat) on peetud põhjendatuks ka õiguskirjanduses.²⁶³

Lisaks ümberkorralduskava elementidele ja mõistlikule ajalisele kestusele on suunistes nõutud, et kava moodustaks ühtse terviku. Praktikast on loetud seda tingimust rikkuvaks ümberkorralduskava, milles on tuginetud mitmele üksteist välistavale äristrateegiale, nagu seda tehti näiteks *Estonian Air*'i asjas.²⁶⁴ Kuigi kohustust lähtuda tegevusplaanis terviklikust strateegiast saab ilmselt pidada mõistlikuks, võib tekitada probleeme kava liigne jäikus, kuna üldjuhul pole varem koostatud tegevusplaani võimalik pidevalt muutuvast majanduskeskkonnas täpselt samasugusel kujul ellu viia.²⁶⁵ Seetõttu on kohtupraktikas leitud, et ümberkorralduskava muudatuse esitamine Komisjonile heakskiitmiseks ei ole nõutav juhul, kui muudatus pole oluline ehk plaani esialgsetest tingimustest kaldutakse kõrvale ainult vähesel määral ning ei muudeta tingimuste olemust.²⁶⁶ Samas ei ole igal üksikjuhtumil ümberkorralduskava n-ö olulised ja vähemtähtsad osad selgelt eristatavad. Näiteks luges Komisjon *Estonian Air*'i otsuses ümberkorralduskava oluliseks edasiarenduseks – mis vajab eraldi heakskiitu – ümberkorraldusperioodi pikendamist viielt aastalt kuue aasta ja ühe kuuni, olgugi et tegemist pole olemusliku muudatusega.²⁶⁷ Praktikast on lubatud teha muudatusi seonduvalt tegevusvaldkondadega, millest abisaaja loobub, eeldusel et ümberkorralduskava peamine ärimudel jääb muutumatuks.²⁶⁸ Ümberkorralduskava oluliste elementidena, mille muutmine eeldab eraldi nõusolekut, on Komisjon välja toonud ümberkorralduseesmärgid ehk pikaajalise elujõulisuse tagamise põhimeetmed, välja arvatud kui nende tingimusi on muudetud üksnes vähesel määral.²⁶⁹ Õiguskirjanduse kohaselt võib lugeda olulisteks selliseid muudatusi, mis on seotud ettevõtja toote või teenuse sisuga, abisaaja tehtavate investeeringutega või personali vähendamisega, üksnes juhul kui need avaldavad

²⁶⁰ Näiteks on Komisjon aktsepteerinud 5 aasta ja 11 kuu pikkust ümberkorraldusperioodi, kuna meetmete rakendamine oli edasi lükkunud pangaga peetud läbirääkimiste tõttu, vt: EuKOMo, 16.07.2015, *Mariborska Livarna Maribor*, SA.38528 (2014/N), p 105-106.

²⁶¹ EKO 06.10.1999, *Salomon SA v Komisjon*, T-123/97, p 94;

²⁶² EuKOMo nr 2016/449, 26.07.2015, *Kem One*, SA.38544 2014/C (ex 2014/N), p 251; EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 241.

²⁶³ P. Nicolaidis. *Essays on Law and Economics of State Aid*. Dissertation. Maastricht University 2008, lk 489; M. Lineemeyer jt, lk 201.

²⁶⁴ EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN), p 150; EuKOMo, 09.01.2012, *Malév Hungarian Airlines*, SA.30584 (C 38/2010), p 104.

²⁶⁵ M. Schütte, lk 817; A. Grigorian jt, lk 17; I. Kokkoris, I. Lianos, lk 540.

²⁶⁶ EKO 15.09.1998, *Ryanair v Komisjon*, T-140/95, p 88; EKO 12.09.2007, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies v Komisjon*, T-68/03, p 91; Ümberkorralduskava muutmise tingimused on sätestatud ka suunistes, vt: 2014. aasta suunistes, p 124.

²⁶⁷ EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN), p 149.

²⁶⁸ EuKOMo, 16.07.2015, *Mariborska Livarna Maribor*, SA.38528 (2014/N), p 98-100.

²⁶⁹ EuKOMo nr 2016/289, 08.06.2015, *Cimos*, SA.37792 (2014/C), p 159.

märkimisväärsed mõju abisaaja finantsnäitajatele.²⁷⁰ Eelnevast tulenevalt tagavad suunised Komisjonile muudatuste lubamiseks küll piisava paindlikkuse, kuid abisaajal võib olla keeruline eristada lubatud ja lubamatuid muudatusi.

Kuna pikaajalise elujõulisuse taastamise plaani heakskiitmine on olemuselt prognoosotsus, saab Komisjon selle hindamisel üldjuhul arvestada üksnes plaani koostamisel teadaolevaid asjaolusid (nn *ex ante* hindamine). Samas on Komisjon praktikas võimaluse korral võtnud arvesse ka arenguid, mis on toimunud pärast ümberkorralduskava esitamist ning enne riigiabi kohta otsuse langetamist.²⁷¹ Kuigi selline lähenemine võib muude asjaolude samaks jäämisel seada võrreldes teiste taotlejatega ebasoodsamasse olukorda abisaajad, kellele osutatava abi menetlemine võtab teistest kauem aega, on Komisjoni poolt viimastele arengutele tähelepanu pööramine siiski õigustatud. Nimelt vähendab see Komisjoni otsuste ebatäpsust, mis on prognoosotsuste puhul niigi paratamatu, ning võimaldab seeläbi hinnata objektiivsemalt ja kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p-ga c abimeetmega kaasnevate mõjude tasakaalu. Seda kinnitab asjaolu, et reeglina kulub Komisjonil kauem aega just keerukamate (ning seega raskemini prognoositavate) abitaotluste menetlemisele, mille puhul jooksvate arengute ignoreerimine tooks võrreldes teiste (kergemini prognoositavate) otsustega kaasa veelgi ebatäpsema hinnangu ettevõtja elujõulisusele. Seega kasutab Komisjon ümberkorralduskava hindamisel põhjendatult nii *ex ante* kui ka *ex post* hindamismeetodeid.

Kokkuvõttes tagavad ümberkorralduskavale esitatud nõuded nii tegevusplaani elementide, ajalise raamistiku, kava muutmise võimaluste kui ka elujõulisuse hindamise meetodika osas Komisjonile kindla raamistiku ettevõtja eduväljavaadete hindamiseks, kuid samas ei näe ette liiga rangeid piiranguid, mis võiksid teatud olukordades välistada *a priori* mõjude tasakaalustatud hindamise. Majandusanalüüsides on leitud, et ettevõtja elujõulisuse taastamine on kõige tõenäolisem juhul, kui raskused olid põhjustatud kas turu langustrendist või juhtimisvigadest. Seega ei pruugi ülejäänud ümberkorralduskavas nõutud näitajatel nagu ümberstruktureerimise perioodil, koondatavate töötajate arvul ja varade võõrandamisest saadaval tulul tingimata olla märkimisväärsed seost ettevõtja pikaajalise elujõulisuse taastamisega.²⁷² Samas ei ole need näitajad ka ilmselgelt asjakohatud ning suunised võimaldavad võtta Komisjonil arvesse kõiki vajalikke asjaolusid, sealhulgas ka elujõulisuse

²⁷⁰ M. Schütte, lk 817.

²⁷¹ Nt EuKOMo, 09.07.2014, *Alestis*, SA.38324, p 138; EuKOMo, 22.02.2013, *Krakowskie Zakłady Garbarskie*, SA.27427 (N 24/2009), p 59; EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), punktid 121-122; EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 190; EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 222.

²⁷² R. Chindooroy, P. Muller, G. Notaro. Company survival following rescue and restructuring State aid. *European Journal of Law and Economics* 2007, lk 20.

taastamist suurema tõenäosusega mõjutavaid näitajaid. Seetõttu ei piira 2014. aasta suuniste punktid 45-52 Komisjoni kaalutusõigust päästmis- ja ümberkorraldusabi heakskiitmisel määral, mis oleks vastuolus ELTL art 107 lg 3 p-ga c. Komisjon ei ole jätnud ettevõtja pikaajalist elujõulisust otsustes käsitlemata. Järgnevalt analüüsitakse suuniste kriteeriume, mis välistavad abi osutamise juhul, kui sellega taotletavat kasu oleks võimalik saavutada ka ilma abi andmata.

3.3. Vajadus riigi sekkumiseks ja abi ergutav mõju

Võrreldes varasema regulatsiooniga sätestavad 2014. aasta suunised päästmis- ja ümberkorraldusabi siseturuga kokkusobivaks tunnistamisel kaks täiendavat ning olemuselt sarnase sisuga tingimust. Nimelt peavad liikmesriigid põhjendama suuniste p 53 kohaselt vajadust riigi sekkumiseks ehk näitama riigiabi mittehõlmaval usaldusväärsel stsenaariumil põhinevas võrdluses, kuidas suuniste p-s 44 nimetatud abiga taotletavaid ühishuvieesmärke ei oleks võimalik saavutada mõne alternatiivse stsenaariumi puhul või et need saavutataks piiratumas ulatuses. Punkti 38 (b) kohaselt eeldab abi heakskiitmine, et see on suunatud olukorrale, mida abiga saab oluliselt parandada määral, mida turg ise ei suuda. Suuniste p-de 59 ja 38 (d) järgi peavad ümberkorraldusabi anda soovivad liikmesriigid tõendama ka ergutava mõju olemasolu ehk näitama, et abi puudumisel oleks abisaaja ümber korraldatud, müüdnud või tema tegevus lõpetatud viisil, mis ei oleks kaasa aidanud p-s 44 kirjeldatud ühishuvieesmärgi saavutamisele. Tulenevalt suuniste p-st 106 kohalduvad nimetatud põhimõtted ka VKE-de abiskeemide puhul.

Eeltoodud kriteeriume käsitletakse koosmõjus, arvestades et liikmesriikidel on lubatud tõendada nende tingimuse täitmist samas võrdlusanalüüsis ning mõlemad eeldavad vastust samale põhiküsimusele: kas ja mil määral oleks tänu riigiabile võimalik ühishuvieesmärke saavutada võrreldes abi andmata jätmisega? Järgnevalt selgitatakse välja mõlema kriteeriumi täpsem sisu ning analüüsitakse, kas ja millisel määral need piiravad Komisjoni kaalutusõigust ELTL art 107 lg 3 p c alusel kasulike ja kahjulike mõjude vahelise tasakaalu hindamisel.

Mõlemad kriteeriumid kuuluvad 2012. aasta riigiabi kaasajastamise teatises nimetatud ühiste põhimõtete hulka, mida Komisjon kohaldab abimeetmete siseturuga kokkusobivuse hindamisel kõikides sektorites.²⁷³ Tegemist on oluliste lisatingimustega, mille eesmärk on

²⁷³ Komisjoni 08.05.2012 aasta teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele EL-i riigiabi ajakohastamise kohta, p 18; B. Lyons jt, lk 8-9; 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 27, p 5.2.2; Abisaaja likvideerimisega seonduvate kahjulike mõjude

võimaldada Komisjonil hinnata riigiabi mõjude tasakaalustatust varasemast objektiivsemal alusel ning tagada parem kooskõla riigiabi majandusliku hindamise põhimõttega.²⁷⁴ Samuti peaksid need kriteeriumid aitama tagada, et riigiabi kasutatakse ettevõtja päästmiseks vaid äärmisel vajadusel n-ö viimase abinõuna, kui ühishuvieesmärke ei ole võimalik saavutada mõnel muul viisil.²⁷⁵

Riigi sekkumise vajadust tõendavates analüüsides toob liikmesriik välja alternatiivsed stsenaariumid võrreldes abi osutamisega, mis võivad hõlmata näiteks abisaaja võlgade ümberkorraldamist, erakapitali kaasamist, ettevõtja konkurendile müümist või jagunemist. Kõiki viidatud alternatiive tuleb näidata kas maksejõuetus-, ümberkorraldamis- või muu asjakohase menetluse raames.²⁷⁶ Üldjuhul tuleb seega näidata, mis juhtuks siis, kui võlausaldajad jääksid pankrotimenetluses oma nõuetest ilma, vara võõrandataks kolmandatele isikutele ning töötajad koondataks. Seevastu erakapitali kaasamise stsenaariumi ei ole mitmetes päästmis- ja ümberkorraldusabi puudutavates analüüsides võimalik kirjeldada ning seda järgmistel põhjustel. Esiteks oleks erakapitali reaalse huvi olemasolu eelduslikult piisav erainvestori põhimõtte täitmiseks ja seeläbi riigiabi olemasolu välistamiseks.²⁷⁷ Teiseks puudub paljudel juhtudel ilmselt erainvestor, kes oleks valmis ostma raskustes oleva ettevõtte, välja arvatud kui investering oleks majanduslikult tasuv. Kui alternatiivne stsenaarium puudub, tuleb liikmesriigil tõendada või vähemalt põhjendada võrdlusstsenaariumi võimatust, esitades näiteks pangalt saadud negatiivse vastuse abisaaja laenutaotlusele. Kuigi eespool nimetatud loetelu ei ole kinnine ega hõlma kõikvõimalikke võrdlusaluseid, on liikmesriikidel õigus analüüsis piirduda suuniste p-des 53 ja 59 loetletud stsenaariumidega või nende võimatuse nentimisega. Kohustus võtta arvesse täiendavaid alternatiivseid olukordi võib lasuda liikmesriigil üksnes tagajärgede puhul, võiksid abi andmata jätmise korral ilmselgelt suure tõenäosusega saabuda.

Suuniste p-s 53 nimetatud võrdlev analüüs on vajalik selleks, et oleks võimalik p 38 (b) alusel hinnata, kas täidetud on selle kriteeriumi tingimused ehk „kas riigiabimeede on suunatud

võrdlusanalüüsi puudumist on õiguskirjanduses Komisjonile enne 2014. aasta suuniste jõustumist ette heidetud, vt: P. Nicolaides, M. Kekelekis, lk 206.

²⁷⁴ Kuigi majanduslikum lähenemisviis riigiabi hindamisel oli märgitud Komisjoni eesmärgiks riigiabireformikavas aastateks 2005-2009, ei ole see põhimõte kaotanud aktuaalsust ka praegu. Eelkõige haakub see 2012. aasta riigiabi kaasajastamise kavas välja toodud eesmärgiga tagada varasemast rangem ja paremini suunatud riigiabi kontroll. Vt: Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, p 18; Komisjoni 08.05.2012 aasta teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele EL-i riigiabi ajakohastamise kohta, p 5; B. Lyons jt. Komisjoni konkurentsialase eksperdirühma aruanne päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste kohta, lk 8-9.

²⁷⁵ K. Bacon jt 2017, lk 359, p 15.19.

²⁷⁶ 2014. aasta suunised, p 53.

²⁷⁷ Vt *supra*, lk 13-14.

olukorrale, mida abiga saab oluliselt parandada määral, mida turg ise ei suuda“. Lisaks aitab võrdlusanalüüsi koostamine kaasa eesmärgile hinnata riigiabi siseturuga kokkusobivust senisest objektiivsematel alustel ning võimaldab abi täpsemalt suunata. See on selge erinevus võrreldes varasemate suunistega, milles Komisjon ei tuginenud niivõrd objektiivsetele näitajatele, mis tõi majandusanalüüside andmetel ilmselt kaasa riigiabi raiskamise.²⁷⁸ Kuigi Komisjon peab riigi sekkumise vajaduse tuvastamisel lähtuma liikmesriigi koostatud võrdlusanalüüsist, on tal lai kaalutlusruum hinnangu andmisel, kas abimeetmega kaasnevad positiivsed mõjud on p 38 (b) mõistes „olulised.“

Ergutava mõju näitamiseks peab liikmesriik suuniste p 38 (d) ning p 59 kohaselt tõendama, et abi andmata jätmisega kaasneks kas abisaaja ümberkorraldamine, võõrandamine või muul viisil tegevuse lõpetamine nõnda, et see ei aitaks kaasa p-s 44 toodud ühishuvieesmärkide saavutamisele. Riigi sekkumise vajaduse ja ergutava mõju kriteeriume eristab see, et kui neist esimene lähtub riigiabi hindamisel sellest, millised oleksid mõjud abi andmisel, siis ergutava mõju puhul sõltub abi heakskiitmine sellest, millised oleksid olnud mõjud abi andmata jätmise korral. Suuniste p 38 (d) sõnastusest tulenevalt saab ergutav mõju esineda ainult siis, kui abi andmata jätmise korral oleksid positiivsed mõjud välistatud – isegi kui positiivne mõju poleks võrreldes abi andmisega märkimisväärne. Kuigi teoreetiliselt võiks suuniste p-des 38 (d) ja 59 lauseosale „mis ei oleks kaasa aidanud ühishuvieesmärgi saavutamisele“ viidata ka olukorras, kus abi andmata jätmise korral oleks ühishuvieesmärki saavutatud vaid tühisel määral, siis see lahkneks lubamatult sätte sõnastusest. Samuti ei anna suuniste p 38 (d) sõnastus alust lähtuda ergutava mõju tuvastamisel näiteks sellest, kas abi andmata jätmise korral oleks positiivne mõju väiksem kui abi andmise korral, kuigi see oleks mõistlik ja paremini kooskõlas aluslepinguga.

Punktide 38 (d) ja 59 tingimused raskustes ettevõtjatele antavale abile erinevad oluliselt ergutava mõju kontseptsioonist selle tavapärasest tähenduses, nagu see on formuleeritud teiste valdkondade suunistes. Üldjuhul peab ergutava mõju kriteerium muutma abisaaja käitumist nii, et ta seob end tegevusega, mis aitab kaasa avalikku huvi pakkuva eesmärgi saavutamisele ning millega ta end ilma abita kas üldse ei seoks või seoks üksnes piiratud ulatuses.²⁷⁹ Liikmesriik peab näitama, et abi ei kasutata selliste kulude (näiteks jooksvate tegevuskulude)

²⁷⁸ Ferruz ja Nicolaides, lk 9; Oxera. Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid. December 2009; E. Głowicka. State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin 2008.

²⁷⁹ Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, lk 11-12.

katmiseks, mis tekiks id ettevõtjale igal juhul.²⁸⁰ Raskustes ettevõtja abistamise „kuluks“ on päästmis- ja ümberkorraldusabi tervikuna ning ergutavat mõju ei saa enamasti hinnata üksikute kululiikide lõikes, kuigi teatud kulud on võimalik ümberkorralduskavast välistada. Ettevõtja päästmise korral peab Komisjon hindama, kas abi tervikuna aitab saavutada ühishuvieesmärki, millele abisaaja pankrot või saneerimine ei oleks kaasa aidanud. Seetõttu on ergutava mõju tavapärasest teistsugune käsitus raskustes ettevõtjate puhul õigustatud, kuna erinevalt maksejõulisest äriühingust ei suudaks abisaaja tasuda ilma abita ka neid kulud, mis talle tekiks id igal juhul. Näiteks tuleks töötajaid koondada ka saneerimismenetluse korral – olgugi et töötajatel ei pruugiks siis õnnestuda oma nõudeõigust realiseerida – kuid see ei tohiks välistada töötajatele koondamishüvitise maksmist ettevõtja päästmise ja ümberkorraldamise puhul.

Kuigi suuniste punktides 38 (b) ja (d) tulenevad piirangud hõlmavad grammatiliselt igasugust abi, sealhulgas ka päästmisabi ja ajutist ümberkorraldustoetust, nõutakse p-s 53 ja 59 vastavaid võrdlusanalüüse ainult ümberkorraldusabi puhul. Arvestades mh seda, et tulenevalt punktides 26 ja 27 on nii päästmisabi kui ka ajutise ümberkorraldustoetuse eesmärk anda kiireloomulist likviidsusabi kuni ettevõtja ümberkorraldamiskava väljatöötamiseni, ei oleks ergutava mõju ja riigi sekkumise vajaduse tõendamiskohustus sellise abi puhul mõistlik. Seega võib järeldada, et nimetatud kriteeriumid piiravad Komisjoni kaalutusõigust üksnes ümberkorraldusabi, aga mitte päästmisabi või ajutise ümberkorraldustoetuse siseturuga kokkusobivuse hindamisel. Autori järeldust kinnitab ka senine Komisjoni praktika 2014. aasta suuniste rakendamisel.²⁸¹

Järgnevalt analüüsitakse ergutava mõju ja riigi sekkumise vajaduse kriteeriumite kooskõla ELTL art 107 lg 3 p-ga c. Juhul kui vähemalt üks eelpool nimetatud kriteeriumitest on täitmata, ei saa Komisjon vastavalt suuniste p-dele 38 (b) ja (d) riigiabi siseturuga kokkusobivaks tunnistada. Nagu eespool mainitud, saab ergutava mõju olemasolu tuvastada üksnes juhul, kui abi andmata jätmise korral ei saaks abisaaja ümberkorraldamine ega võõrandamine ühishuvieesmärkidele kaasa aidata isegi vähesel määral. See kriteerium välistab ELTL art 107 lg 3 p c alusel mõjude tasakaalu hindamisel *a priori* mitmed abimeetmed, mis võiksid iseenesest vastata riigi sekkumise vajaduse kriteeriumile. Seda näiteks olukorras, kus abi osutamine aitaks ühishuvieesmärkidele kaasa piisavalt olulisel

²⁸⁰ *Ibid*; EuKOMo, 17.12.2015, *Italian Machine Tools S.p.A*, SA.42864 (2015/N), p 105-110; EKo 14.01.2009, *Kronoply GmbH & Co. KG v Komisjon*, T-162/06, p 58-74; EKo 15.04.2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, p 69.

²⁸¹ Vt EuKOMo, 17.12.2015, *Italian Machine Tools S.p.A*, SA.42864 (2015/N); EuKOMo, 21.04.2015, *Complexul Energetic Hunedoara*, SA.41318 (2015/N); EuKOMo, 15.04.2015, *Editorial Everest*, SA.41085 (2015/N).

määral, kuid puudub ergutav mõju ehk abi andmata jätmise korral saavutatakse ühishuvieesmärke vähemalt minimaalsel määral. Samas on ka vastupidiseid olukordi, kus riigi sekkumise vajaduse põhimõtte alusel tuleb välistada abimeetmed, mis võivad vastata ergutava mõju kriteeriumile. Näiteks võib tuua sellised juhtumid, kus abi andmata jätmise korral oleks ühishuvieesmärgi saavutamine välistatud (s.o esineks ergutav mõju) ning abi andmine iseenesest aitaks kaasa ühishuvieesmärgi saavutamisele, kuid ei teeks seda „olulisel määral“.²⁸²

Seega välistavad mõlemad kriteeriumid koosmõjus abi siseturuga kokkusobivuse järgmistel juhtudel: 1) meetmete puhul, mis ei aita ühishuvieesmärkidele kaasa piisavalt olulisel määral, isegi kui abi andmata jätmise korral oleks ühishuvieesmärgile kaasa aitamine täiesti välistatud; või 2) riigiabi puhul, mille andmata jätmise korral oleks abisaaja ümberkorraldamine või võõrandamine vähemalt minimaalsel määral ühishuvieesmärkidele kaasa aidanud, isegi kui abi osutamise korral oleks ühishuvieesmärki võimalik saavutada oluliselt suuremal määral. Mõlemale kriteeriumile korraga vastab päästmis- ja ümberkorraldusabi järelikult üksnes juhul, kui üheaegselt: a) abi andmata jätmise korral oleks ühishuvieesmärgi soodustamine välistatud; ning b) abi andmine võimaldaks aidata ühishuvieesmärgi saavutamisele kaasa olulisel määral. Eeltoodud tõlgendus tugineb suuniste p-st 38 toodud kõikide kriteeriumite loetelu sõnastusele ning selliseid piiranguid ei tulene sõnaselgelt punktidest 53 ja 59. Seetõttu pole praktikas välistatud, et Komisjon jätab p-st 38 tulenevad nõuded tegelikkuses tähelepanuta ja piirduakse p-des 53 ja 59 nimetatud analüüside koostamisega. Käesoleval hetkel vastav praktika puudub, kuna 2014. aasta suuniste alusel ei ole tehtud ümberkorraldusabi puudutavaid otsuseid.

ELTL art 107 lg 3 p-ga c on kooskõlas mitte lubada abimeetmeid, millel on ergutav mõju, kuid mis ei aitaks oluliselt kaasa ühishuvieesmärgi saavutamisele (eeltoodud alternatiiv nr 1). Seevastu ei võimalda nimetatud kriteeriumid koosmõjus läbi viia aluslepingust tulenevat tasakaalutesti nõuetekohaselt olukorras, kus esineks vajadus riigi sekkumiseks, kuid puuduks ergutav mõju. Teisisõnu, sellisel juhul saavutatakse abi andmata jätmise korral samu ühishuvieesmärke kasvõi väga vähesel määral, kuid abimeede võimaldaks neid saavutada oluliselt suuremal määral (alternatiiv nr 2). Seega peaks praeguste suuniste järgi Komisjon

²⁸² Autori seisukoht, et ühishuvieesmärgile kaasa aitamine üksnes vähesel määral ei vasta riigi sekkumise vajaduse kriteeriumile, tugineb 2014. aasta suuniste p 38 (b) sõnastusel: „Selle hindamisel, kas teatud abi saab ühisturuga kokkusobivaks pidada, kaalub komisjon, kas see vastab kõigile järgmistele tingimustele: [---] vajadus riigi sekkumise järele: riigiabimeede peab olema suunatud olukorrale, mida abiga saab oluliselt parandada määral, mida turg ise ei suuda: näiteks kui abi võimaldab kõrvaldada turutõrget või lahendada võrdsete võimaluste või ühtekuuluvuse puudumisega seotud probleemi (jagu 3.2);[---].“ Ingliskeelses versioonis on „olulist parandamist“ nimetatud terminiga „*material improvement*.“

jõudma alternatiividena 1 ja 2 kirjeldatud olukordades erinevatele otsustele. Samas on nende stsenaariumide ainus erinevus see, et mõlemad panustaksid ühishuvieesmärkide saavutamisse oluliselt ning samas ulatuses, kuid ühe puhul oleksid abi andmata jätmise tagajärjed nagu tööpuuduse kasv jms vaid pisut leebemad (positiivne mõju oleks minimaalne, kuid see eksisteeriks), võrreldes teise alternatiiviga, kus positiivne mõju absoluutselt puuduks. Selline eristamise alus ei pruugi olla alati asjakohane. Need tingimused võivad tekitada olukorra, kus potentsiaalselt väga suure positiivse mõjuga päästmis- ja ümberkorraldusabi tunnistataks siseturuga kokkusobimatuks üksnes formaalsel kaalutlusel, et abi andmata jätmise korral poleks välistatud ühishuvieesmärkidele kaasa aitamine, olgugi et kasvõi tühisel määral. Seetõttu teeb autor ettepaneku sõnastada ümber ergutava mõju kriteerium viisil, et see lubaks anda abi juhul, kui selle andmata jätmise korral ühishuvieesmärke kas ei saavutataks või neid saavutataks oluliselt väiksemas ulatuses kui abi andmise puhul. Kokkuvõttes piiravad suuniste punktid 38 (b) ja (d) Komisjoni kaalutlusruumi seega vastuolus ELTL art 107 lg 3 p-ga c.

Kuna tegemist on uute kriteeriumitega, mis kohalduvad vaid ümberkorraldusabile, ei ole võimalik Komisjoni järjepidevust nende rakendamisel magistritöö kirjutamise hetkel hinnata, kuna kõik olemasolevad otsused ümberkorraldusabi kohta tuginevad suuniste varasematele redaktsioonidele. Eelnevalt käsitletud kriteeriumid puudutasid abiga seonduva positiivse mõju kindlaksmääramist. Järgnevalt analüüsitakse suuniste tingimusi, mille eesmärk on välistada või minimeerida abi kahjulikku mõju.

3.4. Riigiabi asjakohasus

Lisaks ergutava mõju ning riigi sekkumise vajaduse kriteeriumitele sätestavad 2014. aasta suunised veel ühe tingimuse, mis on 2012. aasta riigiabi kaasajastamise programmi raames lisatud mitmetesse teistesse riigiabi suunistesse. Suuniste p 54 kohaselt peab liikmesriik tagama, et abi on asjakohane ehk seda antakse kujul, mis võimaldab eesmärki saavutada kõige vähem moonutaval viisil. Raskustes olevate ettevõtjate abistamise kontekstis tuleb selle saavutamiseks tagada, et abi antakse asjakohasel kujul ning see on vääriliselt tasustatud. Nimetatud kriteeriumi eesmärk on parandada 2004. aasta suuniste regulatsiooni, mille alusel antud abi puhul ei pööranud liikmesriigid tähelepanu küsimusele, kas abi antakse turgu võimalikult vähem moonutaval kujul.²⁸³

²⁸³ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 19.

Erinevad meetmed, mille vahel peab liikmesriik tegema põhjendatud valiku, hõlmavad kapitali sissemakseid, raha ülekandeid, turuhinnast madalama intressiga laene, võlanõuetest või muudest kohustustest loobumist, riiklikke garantiisid laenude tagamiseks ning varade võõrandamist või ostu abisaajale soodsalt vastavalt kas alla või üle turuhinna.²⁸⁴ Järgnevalt käsitletakse tingimusi, millest liikmesriik peab riigiabi vormi valimisel lähtuma. Seejärel analüüsitakse, kas tingimustest tulenevad piirangud võimaldavad Komisjonil hinnata otsuse langetamisel adekvaatselt nii negatiivseid kui ka positiivseid mõjusid vastavalt ETL art 107 lg 3 p c nõuetele.

Asjakohasuse nõue kohaldub nii päästmis- ja ümberkorraldusabile kui ka ajutisele ümberkorraldustoetusele ning reguleerib lisaks abi vormile ka abimeetme tingimusi. Päästmisabi ja ajutise ümberkorraldustoetuse asjakohasus sõltub sellest, kas täidetud on vastavalt suuniste p-des 55-56 ja 115-116 sätestatud tingimused. Päästmisabi ja ajutine ümberkorraldustoetus tohib olla üksnes likviidsustoetus laenugarantiide või laenude vormis.²⁸⁵ Laenu või garantii marginaal peab vastama määrale, mis on diskontomäärade kindlaksmääramise teatises kehtestatud hästi tagatud ja nõrgale ettevõtjale antud laenudele.²⁸⁶ Suuniste p 57 lubab teha viimati nimetatud tingimusest päästmisabi osutamisel ka erandi, kui on tõendatud, et diskontomäärade teatises toodud marginaal ei ole konkreetse abisaaja puhul adekvaatne. Seejuures tuleb garantiina antud päästmisabi puhul arvestada, et asjakohasuse kriteeriumi hindamisel pole vaja lähtuda garantiiteatise²⁸⁷ tingimustest, kuna need kohalduvad üksnes riigiabi olemasolu ja suuruse kindlaksmääramisel, kuid mitte otsustamisel abi siseturuga kokkusobivuse üle. Praktikas on Komisjon andnud tingimusliku nõusoleku päästmisabi osutamiseks ka juhul, kui abimeetme täpsed tingimused ei ole veel selgunud, kuid liikmesriik on lubanud kehtestada tasumäära vastavalt suunistele.²⁸⁸

Võrreldes päästmisabiga ja ajutise ümberkorraldustoetusega on ümberkorraldusabile sätestatud tingimused märkimisväärselt paindlikumad. Suuniste kohaselt peab valitud vahend „olema kooskõlas probleemiga, mida sellega kavatsetakse lahendada.“ See eeldab

²⁸⁴ Vt *supra*, lk 11; Ferruz ja Nicolaides, lk 17; K. Bacon jt 2017, lk 360, p 15.04; EuKOMo nr 2006/621/EC, 02.08.2004, *France Télécom*, C(2004), p 2.61 jj.

²⁸⁵ Komisjon on märkinud, et muus vormis kui laenu või garantiikirjad antud abi (nt kapitali sissemaksed) ei ole käsitletav likviidsusabina. Vt: EuKOMo nr 2002/783/EC, 12.03.2002, *Neue Erba Lautex GmbH* (C 62/2001); Hancher jt, lk 928, p 24-020.

²⁸⁶ Komisjoni 19.01.2008 teatis viite- ja diskontomäärade kindlaksmääramise meetodi läbivaatamise kohta. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.014.01.0006.01.EST&toc=OJ:C:2008:014:TOC (02.05.2017); Komisjon on liiga väikeste või puuduvate tasumäärade puhul leidnud, et raskustes ettevõtjale antav abi on ebaseaduslik, nt: EuKOMo, 31.07.2014, *VAL SAINT LAMBERT*, SA.34791 (2013/C), p 140, 141.

²⁸⁷ Komisjoni 20.06.2008 teatis EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta garantiidena antava riigiabi suhtes (2008/C 155/02).

²⁸⁸ EuKOMo, 11.08.2014, *Bernardi Group SpA*, SA.38879 (2014/N), p 12-13.

liikmesriikide poolt hindamist, kas abisaajate probleemid seonduvad likviidsuse või maksevõime puudumisega. Näiteks kui esimese alternatiivi puhul piisaks ilmselt laenust või laenugarantiist, siis maksevõimega seotud probleemide lahendamiseks võib olla asjakohane suurendada varasid rekapitaliseerimise (omakapitali suurendamise) teel.²⁸⁹ Sisuliselt hõlmab asjakohasuse kriteerium ümberkorraldusabi puhul kahte nõuet: abi peab olema antud „kõige vähem moonutaval viisil“ – see puudutab nii abimeetme vormi kui ka tingimusi – ning olema „vääriliselt tasustatud.“ Kuigi erinevalt näiteks ergutava mõju kriteeriumist ei ole abi asjakohasuse kohta võrdlusanalüüsi nõutud, oleks üks võimalus tõendada abi võimalikult väikest moonutatavat toimet just erinevate abimeetmete tagajärgede võrdlusega. Abimeetme vääriliselt tasustamise tõendamisel saab analoogia korras lähtuda samast põhimõttest, mis kehtib päästmisabi puhul, s.o abi peaks olema kooskõlas abisaaja krediitvõimelisusega.²⁹⁰ See tähendab, et abimeetme tingimused peaksid olema abisaaja suhtes nii vähesoodsad kui võimalik, arvestades tema maksevõimet.

Kokkuvõttes ei kaasne abimeetme asjakohasuse kriteeriumiga Komisjoni kaalutusruumile ülemäära kitsendavaid piiranguid. Kuigi päästmisabi ja ajutise ümberkorraldustoetuse jaoks on ette nähtud detailsed tingimused mh nii abimeetme vormile kui ka tasumäärale, võimaldavad suunised teha tasumäära osas piisavalt erandeid. Ümberkorraldusabi asjakohasuse tõendamisel võimaldavad suunised samuti paindlikkust ning ühtegi abimeedet või selle tingimust *a priori* ei välistata. Seega on see kriteerium kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p-ga c, kuna ei piira ülemäära Komisjoni õigust ja kohustust anda igal üksikjuhtumil adekvaatne hinnang mõjude tasakaalustatuse kohta. Kuna tegemist on 2014. aasta suunistes esmakordselt sätestatud põhimõttega, ei ole olemasolev praktika piisav andmaks põhjanevaid hinnanguid Komisjoni järjepidevuse kohta selle rakendamisel.

²⁸⁹ 2014. aasta suunised, p 58.

²⁹⁰ Vrd *ibid*, p 56.

3.5. Ühekordse abi põhimõte

Kui peatükkides 3.1-3.3 käsitletud kriteeriumite eesmärk on hinnata riigiabi kasulikku mõju, siis negatiivsete tagajärgede vähendamiseks on lisaks eelmises peatükis toodud abi asjakohasuse kriteeriumile suunistes ette nähtud veel kaks tingimust: ühekordse abi põhimõte ning konkurentsimoonusi piiravad meetmed. Järgnevalt analüüsitakse ühekordse abi põhimõtte (ingl k. *one time, last time condition*) eesmärgi, sisu, võimalikke erandeid ning kooskõla ELTL art 107 lg 3 p-ga c.

Ühekordse abi põhimõtte järgi võib liikmesriik anda raskustes ettevõtjale abi ainult üks kord kümne aasta jooksul.²⁹¹ Päästmis- ja ümberkorraldusabi puudutavates suunistes sõnastati see kriteerium 1994. aastal, samas kui näiteks lennuettevõtjate puhul kohaldas Komisjon seda juba 1991. aastal otsuses *Sabena*.²⁹² Ühekordse abi põhimõtte kohaldub nii päästmis- ja ümberkorraldusabile kui ka ajutisele ümberkorraldustoetusele²⁹³ ning alates 2004. aastast ka VKE-dele²⁹⁴. Ümberkorraldusabi puhul hõlmab ühekordse abi keeld kümneaastast ajavahemikku alates ümberkorraldusperioodi lõppemisest või ümberkorralduskava peatamisest, olenevalt sellest, kumb on hilisem.

Ühekordse abi tingimuse peamine eesmärk on mõjutada turul tegutsevad ettevõtjad otsima maksejõuetuse vältimiseks riigiabi asemel alternatiivseid lahendusi, näiteks erainvestorite kaasamise näol.²⁹⁵ Teine idee on vältida nn moraaliriski ehk olukorda, kus ettevõtjad – eelkõige puudutab see riigi osalusega äriühinguid – julgevad võtta ebamõistlikke ärisriske, lootuses et raskustesse sattumise korral neid päästetakse.²⁹⁶ Moraaliriskiga võitlemine on oluline, kuna sellest tulenev konkurentsi moonutamise oht ulatub kaugemale konkreetse abisaajaga konkureerivatest ettevõtjatest, mõjutades siseturu ettevõtluskeskkonda tervikuna ning seda juba enne reaalse abi andmist.²⁹⁷ Lisaks moraaliriski vähendamisele aitab see põhimõtte vältida sellist abi, mis üksnes säilitaks *status quo*'d, lükates edasi ettevõtja vältimatut hääbumist ning suunates sotsiaalsed ja majanduslikud raskused abisaajast

²⁹¹ 2014. aasta suunised, p 8, 70-75; analoogsed sätted on kehtinud ka varasemates suunistes, vt nt: 2004. aasta suunised, p 72-77.

²⁹² 1994. aasta suunised, p 3.2.2. (i); Frühling, lk 137-138; EuKOMo nr 91/555/EC, 24.07.1991, *Sabena*.

²⁹³ I. Kokkoris, I. Lianos, lk 554; EKo 05.11.1997, *Ducros v Komisjon*, T-149/95, p 66; EKo 24.10.1997, *Wirtschaftsvereinigung Stahl v Komisjon*, T-244/94, p 115; Küsimus, kas 2004. aasta suuniste järgi tuli ühekordse abi põhimõtet kohaldada ka päästmisabile, oli siiski vaieldav, vt: P. Anestis, S. Mavroghenis, S. Drakakakis. *Rescue and Restructuring Aid - A Brief Assessment of the Principal Provisions of the Guidelines*. European State Aid Law Quarterly, 2004/1, lk 30.

²⁹⁴ P. Nicolaidis, M. Kekelekis. *An Assessment of EC State Aid Policy on Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty*. European Competition Law Review 2004/9, lk 581; 2004. aasta suunised, p 58.

²⁹⁵ Frühling, lk 150.

²⁹⁶ Heimler, lk 360.

²⁹⁷ F. Maier-Rigaud, C. Milde. *Rescue and Restructuring Aid Guidelines of the European Commission: An Economic Point of View*. World Competition, 2015/2, lk 2.

tootlikumate konkurentide kanda.²⁹⁸ Ühekordse abi põhimõtte eesmärgid langevad kokku ELTL art 107 lg 3 p-ga c, kuna kõnealune printsip on kehtestatud konkurentsi moonutava kahjuliku mõju vähendamiseks.²⁹⁹

Ühekordse abi põhimõtte rakendamisel on oluline kindlaks määrata, kas ja alates millisest ajast kohaldub see piirang konkreetsele abimeetmele. Suuniste punktide 70 ja 71 sõnastusest tulenevalt kehtib see keeld vaid ümberkorraldustegevuseks antud abile ning seega ei peaks muude suuniste alusel antud riigiabi (näiteks regionaalabi) järgmise kümne aasta jooksul päästmis- ja ümberkorraldusabi saamist välistama. Seda kinnitab näiteks Komisjoni otsus asjas *České aerolinie*, milles jäeti ühekordse abi põhimõtte kohaldamata, kuna viimati saadud abi tugines ELTL art 107 lg 3 p-le b ehk tegemist oli kriisimeetmega.³⁰⁰ Ilmselt jäävad ühekordse abi põhimõtte kohaldamisalast välja ka kõik muud ELTL art 107 lg 3 p c alusel osutatud meetmed peale päästmis- ja ümberkorraldusabi. Sealhulgas ei saa selle kriteeriumi rakendamisel arvestada näiteks raskustes ettevõtjatele grupierandi määruse alusel antud abi loodusõnnetusega tekitatud kahju hüvitamiseks.³⁰¹

Olemasolevaid abimeetmeid, mis võivad välistada enne kümne aasta möödumist uue päästmis- või ümberkorraldusabi osutamise, saab liigitada järgnevalt: a) enne EL-iga liitumist antud abi; b) VKE-de abiskeemide alusel osutatud abi; c) ebaseaduslik ehk Komisjoni teavitamata antud abi³⁰²; d) meetmed, mis ei kujutanud riigiabi nende andmise hetkel, kuid mis vastavad abi tunnustele vahepeal toimunud muudatuste, näiteks turu liberaliseerimise tõttu; ning e) päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste alusel Komisjoni poolt heaks kiidetud abi.³⁰³ Praktikaks on kõige aktuaalsemad p-des b), c) ja e) nimetatud abimeetmed. Komisjon on korduvalt võtnud arvesse ka enne EL-iga liitumist antud abi.³⁰⁴ Kuna sellist abi pole

²⁹⁸ M. Lineemeyer jt, lk 224.

²⁹⁹ Konkreetsemalt aitab ühekordse abi põhimõtte ELTL art 107 lg 3 p c mõistes tagada, et „[riigi]abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.“

³⁰⁰ EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 168 ja joonealune märkus nr 38; M. Lineemeyer jt, lk 217; vt analoogne seisukoht VKE abiskeemi alusel osutatud riigiabi kontekstis: EuKOMo, 20.12.2011, *Solon*, SA.33662, C (2011) 9408, p 45; EuKOMo, 07.02.2012, *Odersun*, SA.34143, C (2012) 692, p 36.

³⁰¹ Komisjoni 17.06.2014 määrus (EL) nr 651/2014 EL-i aluslepingu art 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnustatakse siseturuga kokkusobivaks („grupierandi määrus“), art 1 lg 4 p (c); Komisjoni 03.03.2014 suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta (2014/C 99/03).

³⁰² Abi tagasinõudmise aegumistähtaeg on kümme aastat, vt: Euroopa Nõukogu 13.07.2015 määrus (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks, art 17 lg 1. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R1589&from=EN> (02.05.2017).

³⁰³ J. T. Lang. EU State Aid Rules - the Need for Substantive Reform. *European State Aid Law Quarterly*, 2014/3, lk 445.

³⁰⁴ K. Bacon jt 2013, lk 268, p 12.13; EuKOMo nr 2012/661/EL, 27.06.2012, *Air Malta II*, SA.33015 (2012/C), p 163; EuKOMo nr 2007/509/EÜ, 20.12.2006, *Fabryka Samochodow Osobowych*, C 3/2005; EuKOMo nr 2010/174/EÜ, 10.03.2009, *Huta Stalowa Wola*, C 43/07.

formaalselt registreeritud ega suuniste alusel hinnatud, saab Komisjon ühekordse abi põhimõtte rakendamiseks võtta tagantjärei arvesse üksnes seda, kas ettevõtja oli riigiabi saamise hetkel raskustes.³⁰⁵ Ühekordse abi põhimõtte kohaldamine on ilmselt piiratud sellise abi korral, mis on aidanud ettevõtjal juba ennetada raskustesse sattumist, kuna sellise toimega abi on keeruline tuvastada ja piiritleda 2014. aasta suuniste kohaldamisalasse kuuluvast abist.³⁰⁶

Ebaseadusliku abi alla kuuluvad ELTL art 108 lg 3 teavitamiskohustust rikkudes osutatud abimeetmed. Kui raskustes ettevõtja on varem saanud ebaseaduslikku abi, mille suhtes on Komisjon teinud negatiivse otsuse koos tagastamisotsusega ning abi ei ole tagastatud, võetakse seda ühekordse põhimõtte rakendamisel arvesse.³⁰⁷ Siiski arvestab Komisjon võimalust, et ebaseaduslik abi võidakse lugeda hiljem siseturuga kokkusobivaks muu kui päästmis- või ümberkorraldusabina.³⁰⁸ Kui päästmisabi või ajutise ümberkorraldustoetuse andmisel ei ole liikmesriik järginud suuniste tingimusi, näiteks pole abi nõutava aja jooksul tagastatud, peab Komisjon hindama abimeetme vastavust ümberkorraldusabi kriteeriumitele.³⁰⁹ Abi tagastamise korral koos intressidega on varasemast abist tulenev negatiivne mõju konkurentsile kõrvaldatud ning sellisel juhul ei pea Komisjon abimeetmete kumulatiivset mõju arvestama ega ühekordse abi põhimõtet rakendama.³¹⁰ Eeltoodud regulatsioon ebaseadusliku abi arvestamisel on õigustatud, kuna sellise abi nõuetekohase tagastamise korral puudub mõistlik põhjendus uue abi andmise piiramiseks.³¹¹ Kuigi üldjuhul ei piira raskustes ettevõtja abistamist varasem muud liiki abi peale päästmis- või ümberkorraldusabi, siis tagastamata ebaseadusliku abi korral on uue riigiabi andmise keelamine õigustatud sõltumata abi liigist – teavitamata abi korral ei ole Komisjon pruukinud selle liiki kindlaks määrata ning tegemist võib olla päästmis- või ümberkorraldusabiga. Samuti vähendab tagastamata ebaseaduslik abi ettevõtja võimalusi taastada pikaajaline elujõulisus. Sellise abi tagasimaksmise kohustusel on koosmõjus ühekordse abi põhimõttega ka distsiplineeriv mõju.

³⁰⁵ M. Lineemeyer jt, lk 220.

³⁰⁶ *Ibid*, lk 219.

³⁰⁷ 2014. aasta suunised, p 94; Euroopa Kohus on otsuses *Deggendorf* tunnustanud Komisjoni õigust teha ümberkorraldusabile antav heakskiit sõltuvaks sellest, kas varasem ebaseaduslik abi tagastatakse. Seejuures ei pea Komisjon arvesse võtma tagastamata ebaseadusliku abi suurust vt: EKo 13.09.1995, *Textilwerke Deggendorf v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-244/93 ja T-486/93, p 53-60; vt sama seisukoht: EKo 14.02.2012, *Electrolux ja Whirlpool v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-115/09 ja T-116/09, p 63-77.

³⁰⁸ 2014. aasta suunised, joonealune märkus nr 38.

³⁰⁹ EuKOMo, 14.12.2010, *Varvaressos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010), p 92-93; EuKOMo nr 2009/730/EÜ, 02.07.2008, *Ottana Energia*, C 11/2007, p 38, 47, 58.

³¹⁰ EKo 14.02.2012, *Electrolux ja Whirlpool v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-115/09 ja T-116/09, p 67.

³¹¹ Sarnast seisukohta on esitatud ka õiguskirjanduses, vt: M. Lineemeyer jt, lk 218.

Ühekordse abi põhimõttega kooskõlas olevaks võib lugeda ka mitut kapitalisüsti, laenumakset, garantiikirja või muud abimeedet, kui need moodustavad osa sisuliselt samast ümberkorraldusabist. Komisjoni praktika kohaselt on ühe ja sama riigiabiga tegemist juhul, kui meetmetel on ühine eesmärk, mida need eraldiseisvalt ei võimaldaks saavutada, samuti kui neid antakse sama ümberkorralduskava alusel ning neil on ajaline või muu märkimisväärne seos.³¹² Piisavalt lühikeseks ajaliseks vaheks meetmete rakendamise vahel on peetud näiteks kolme kuud.³¹³ Mitmest osast koosnevad ümberkorralduskavad loetakse üheks tervikuks vaid eeldusel, et nendes toodud äristrateegiad ei ole üksteisele vastukäivad.³¹⁴ Meetmed võivad moodustada ka ühe tehingu, näiteks kui sama laenulepingu alusel tehakse mitu makset. Sellisel juhul peab kõikide maksete (või muude meetmete) võtmise kohustus ja ulatus nähtuma samast lepingust ning täpne summa peab olema kindlaksmääratav.³¹⁵ Ühekordse abi põhimõtte paindlik rakendamine eelkirjeldatud viisil on õigustatud. Nõue, et sama eesmärki taotlemaid abimeetmeid tohiks kasutusele võtta vaid korraga, oleks ebamõistlik ning takistaks kiireloomuliste meetmete õigeaegset rakendamist, mis omakorda süvendaks äriühingu majanduslikke raskusi ja muudaks ümberkorraldusabi vähem efektiivsemaks.³¹⁶

Eelpool olid välja toodud olukorrad, millal ühekordse abi põhimõtte ei kohaldu. Juhul kui seda printsiipi tuleb siiski kohaldada, võimaldab 2014. aasta suuniste p 72 teha sellest erandeid kolmel alusel. Esiteks siis, kui ümberkorraldusabi järgneb päästmisabile ning need moodustavad osa ühest ümberkorraldusoperatsioonist. See on kooskõlas p-s 26 väljendatud päästmisabi eesmärgiga võimaldada välja töötada ümberkorralduskava, kuna vastasel korral välistaks päästmisabi andmine ümberkorraldusabi osutamise. Suunistes pole seda küll täpsustatud, kuid ilmselt võib lugeda sama ümberkorraldusoperatsiooni osaks ka VKE-de abistamise skeemi alusel antud päästmisabi.³¹⁷ Teise erandina võib mitmekordse abi osutamise keelust kõrvale kalduda siis, kui abisaajale on varasemalt antud päästmisabi või ajutist ümberkorraldustoetust kooskõlas suuniste nõuetega (sealhulgas on abi õigeaegselt tagastatud) ning sellele ei järgnenud ümberkorraldusabi. Sellisel juhul pidi eelnev abi lähtuma mõistlikust arusaamast, et see aitab muuta abisaaja pikaajaliselt elujõuliseks. Sellele alusele

³¹² EuKOMo, 14.12.2010, *Varvaressos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010), p 93-101; EKo 12.12.1996, *Air France*, T-358/94; EuKOMo, 09.07.2014, *Alestis*, SA.38324, p 41.

³¹³ EuKOMo, 20.12.2011, *Solon*, SA.33662, C (2011) 9408, p 45.

³¹⁴ Näiteks leidis Komisjon sel põhjusel otsuses *Estonian Air*, et laienemiseks antud abimeetmeid ei saa lugeda sama riigiabi alla kuuluvaks, mis on antud vastupidise strateegia elluviimiseks, vt: EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN), p 151; EuKOMo, 09.01.2012, *Malév Hungarian Airlines*, SA.30584 (C 38/2010), p 104.

³¹⁵ EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 91-92.

³¹⁶ Sarnaste argumentidega on ühekordse abi põhimõtte paindlikku rakendamist põhjendanud ka Komisjon, vt: EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 242.

³¹⁷ M. Schütte, lk 816.

tuginedes peab päästmisabi või ajutise ümberkorraldustoetuse taotlemisel viitama ettenägematutele asjaoludele ning seda erandit ei ole lubatud rakendada enne viie aasta möödumist alates eelmise abi saamisest või ümberkorraldusperioodi lõppemisest.³¹⁸

Kolmanda erandina võib rakendada abimeetmeid sõltumata ühekordse abi põhimõttest erandlike ja ettenägematute asjaolude puhul, mille eest abisaaja ei vastuta. Sellisteks asjaoludeks loetakse tegureid, mida abisaaja juhtkonnal ei olnud eelmise ümberkorralduskava koostamisel võimalik ette näha. Ettenähtamatud ja erandlikud asjaolud ei tohi tuleneda juhtkonna hooletusest ega eksimustest või ettevõtja kontserni otsustest.³¹⁹ Teisisõnu, selliste asjaoludega ei oleks saanud mõistlik ettevõtja tavapärase äriplaneerimise raames arvestada, kusjuures need peavad olema tingitud välistest teguritest, mitte abisaaja enda tegevusest.³²⁰ Näiteks on Komisjon lugenud väliseks teguriks abisaaja ematettevõtja pankrotti, mille tagajärjel ei suutnud ematettevõtja täita enda tütarettvõtja ees võetud kohustusi ning ei võimaldanud suure edulootusega ümberkorralduskava ellu viia.³²¹ Välisteks teguriteks ei saa lugeda abisaajale seoses tema vigase toodanguga esitatud võlanõudeid ega probleeme toodangu turustamisel.³²² Samas ei ole Komisjon selle erandi kohaldamisel alati olnud nii range, lubades näiteks abi osutamist ettevõtjale, kelle raskused olid põhjustatud kahjumlikest investeeringutest – see võib küll olla ettenägematu, kuid seda ei saa lugeda ettevõtja väliseks teguriks.³²³

Komisjon on õigustanud ühekordse abi põhimõttest kõrvale kaldumist ka turu eripäraga ja ettevõtja olulise rolliga. Esmakordselt viitas Komisjon sellistele asjaoludele otsuses *Bull*, lubades uue abi andmist, kuna see oli suunatud olemuslikult uute raskuste kõrvaldamiseks, kümneaastane tähtaeg oli peaaegu möödunud ning majanduskriisi abisaaja tegevusalal ei olnud talle ettenähtav ega süüks pandav.³²⁴ Kaasuses *Air Malta* võttis Komisjon arvesse lennuühenduste olulisust nii Malta majandusele kui ka transpordivõimaluste kadumise ohule, mis abisaaja pankrotiga vähemalt ajutiselt kaasneks. Seejuures võrdles Komisjon abisaajat temaga konkureerivate odavlennufirmadega, mis ei osuta kõiki abisaaja poolt pakutavaid teenuseid. Ümberkorraldusabi andmist õigustati sarnaste põhjendustega, nimelt et võrreldes varasema abi saamise hetkega oli konkurentsiolukord majanduskriisi tõttu oluliselt muutunud

³¹⁸ 2014. aasta suunised, p 72 (b) ja selle alapunkti (i) eestikeelne tõlge on ebakorrekne. Saksa-, prantsus- ja ingliskeelsetes versioonides käsitletakse selles sättes minevikus antud abi, mitte tulevikus osutatavaid meetmeid.

³¹⁹ 2014. aasta suunised, joonealune märkus nr 40.

³²⁰ M. Lineemeyer jt, lk 219.

³²¹ EuKOMo nr 1999/787/EC, 28.07.1999, *Everts Erfurt*, C(1999) 3024, p 38.

³²² EuKOMo nr 2000/732/EC, 23.02.2000, *Korn Fahrzeuge*, C(2000) 520, p 57.

³²³ Vt sama seisukoht: Frühling, lk 144; E. Szyszczak. *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011, lk 111; EuKOMo nr 96/278/EC, 31.01.1996, *Iberia*.

³²⁴ EuKOMo nr 2005/941/EÜ, 01.12.2004, *Bull*, C(2004) 4514, p 70-75.

ning ettevõtja vajas abi teistsugust tüüpi raskuste ületamiseks.³²⁵ Mõnevõrra analoogne olukord, kus soov lennuettevõtjat aidata oli seotud lennuühenduste kadumise ohuga ja makromajandusliku kahjuga, mis esines ka *Estonian Air*'i kaasuses. Selles asjas ei asunud aga Komisjon erandlikke asjaolusid ühekordse abi põhimõtte raames lähemalt analüüsima, kuna liikmesriik ei esitanud väidetavalt sellekohaseid põhjendusi.³²⁶

Ühekordse abi põhimõttest suuniste p 72 (c) alusel erandi lubamine konkurentsiolekordmuutumis tõttu on küll adekvaatne, kuid majanduskriisi kontekstis on kohasem alus abi osutamiseks ELTL art 107 lg 3 p b, mitte p c. Viidatud sättele tuginedes ei oleks ilmselt tegemist ümberkorraldusabiga 2014. aasta suuniste tähenduses ning ühekordse abi põhimõttest kõrvale kaldumist poleks vaja põhjendada. Päästmis- ja ümberkorraldusabi korduvat osutamist ei saa õigustada väitega, et teenus on vajalik, kuid püsivate välistegurite tõttu polegi seda võimalik kasumlikult osutada – selline käsitlus on vastuolus abisaaja pikaajalise elujõulisuse taastamise nõudega.³²⁷ Olukorras, kus korduva abi osutamise vajaduse on tekitanud ajutised ja mitte pikaajalise mõjuga kahjulikud tegurid, on erandite kohaldamise võimalus kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p-ga c. Ühekordse abi printsiibi jäik (ilma eranditeta) rakendamine võtaks Komisjonilt võimaluse vaadelda igal juhul eraldi, kas mingi konkreetne ümberstruktureerimise abiprojekt on vajalik asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks ning oleks seega aluslepingu sättega vastuolus.³²⁸ Hoolimata erandite tegemise võimalusest ei ole ühekordse abi põhimõttest kõrvale kaldumisel neist alati lähtunud – Komisjon on jätnud selle põhimõtte tingimused ilma igasuguste põhjendusteta kontrollimata vähemalt neljas otsuses.³²⁹ Arvestades Komisjoni otsuste koguarvu ei saa seda siiski pidada niivõrd märkimisväärseks tendentsiks, mis tõstaks oluliselt riski, et Komisjon kiidab ebaoproportsionaalset abi heaks ka tulevikus.

³²⁵ EuKOMo, 15.11.2010, *Air Malta I*, C(2010)8171, p 71-73; P. Anestis, S. Mavroghenis, S. Drakakakis. Rescue and Restructuring Aid - A Brief Assessment of the Principal Provisions of the Guidelines. European State Aid Law Quarterly, 2004/1, lk 29-30; EuKOMo nr 2005/941/EÜ, 01.12.2004, *Bull*, C(2004) 4514, p 73.

³²⁶ EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN), p 184, 187. Samas otsuse p-s 159 pidas Komisjon võimalikuks hinnata osade abimeetmete siseturuga kokkusobivust, kuigi Eesti polnud ka nende kohta esitanud ühtegi väidet. Miks jättis Komisjon just ühekordse abi põhimõtte järgimist lähemalt analüüsima, otsuses ei põhjendatud.

³²⁷ Pikaajalise elujõulisuse taastamist ei nõuta ainult selliselt ümberkorraldusabilt, mida antakse ÜMP teenuse osutamise järjepidevuse tagamiseks, kusjuures abi suurus ja kestus on rangelt piiratud hädavajalikkuga uue teenuste pakkuja leidmiseks, vt: 2014. aasta suunised, p 103.

³²⁸ Sellist seisukohta on väljendanud ka Komisjon ise, vt: EuKOMo nr 2005/941/EÜ, 01.12.2004, *Bull*, C(2004) 4514, p 70.

³²⁹ EuKOMo, 26.05.2014, *Jakob & Weigel KG*, SA.37188 (2013/NN); EuKOMo, 07.05.2014, *Takt*, SA.37234 (2013/N); EuKOMo, 31.07.2013, *Abbanoa*, SA.35205 (2013/N); EuKOMo, 06.03.2013, *HTT (Manufacturing)*, SA.35403 (2012/NN); Põhjendamiskohustuse eiramist ühekordse abi põhimõtte rakendamisel on Komisjonile ette heidetud ka õiguskirjandusest: P. Nicolaidis, M. Kekelekis, lk 205.

Raskustes ettevõtjate mitmekordse abistamise keeld kehtib vastavalt 2014. aasta suuniste punktile 74 ka juhul, kui enne kümne aasta möödumist on päästmis- või ümberkorraldusabi antud abisaaja kontsernile. Kontserni kuuluvale ettevõtjale individuaalselt antud abi ei välista siiski kontserni kui terviku või ka teiste samasse kontserni kuuluvate ettevõtjate võimalust päästmis- ja ümberkorraldusabi saamiseks.³³⁰ Sellisel juhul peavad liikmesriigid tõendama, et kontsern või selle alla kuuluvad teised üksused ei anna abi edasi varasemale abisaajale. Seega kontrollitakse varem päästetud kontserniettevõtjatele antavat abi kahes etapis ehk paralleelselt 2014. aasta suuniste p 22 nõuetega kontserniühingu kui raskustes ettevõtja abikõlblikuks lugemise kohta.³³¹

Ühekordse abi põhimõtte rakendamist ei mõjuta pärast abi saamist toimuvad muutused abisaaja omandisuhetes või osalemine ettevõtja bilansi mõjutavas kohtu- või haldusmenetluses, kui ettevõtja jätkab sama tegevust.³³² 2014. aasta suuniste p 75 kohaselt ei laiene abi korduva andmise piirang abi saanud ettevõtjate – sealhulgas nende, kes on läbinud maksejõuetus- või muu menetluse – omandajatele, kui ettevõtja ja selle ostja vahel ei esine majanduslikku järjepidevust. Viimati nimetatud tingimus tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, mille kohaselt võib Komisjon hinnata, kas abisaaja on varasid võõrandanud varasema riigiabiga seotud (tagasimakse-)kohustustest või piirangutest kõrvalehoidmise eesmärgil.³³³ Majandusliku järjepidevuse hindamisel võetakse arvesse mh võõrandamise eesmärki, üleantava vara koosseisu, hinda, ostjast ettevõtja osanikke, varade ülemineku hetke (kas see toimus enne tagastamiskohustusest teada saamist) ja majanduslikku põhjendatust.³³⁴ Samuti on arvestatud turu eripära, näiteks kas see on avatud konkurentsile.³³⁵ Eeltoodud tingimused on vajalikud abi saanud ettevõtja omandamisega seotud kuritarvituste vältimiseks.³³⁶

Kokkuvõttes on ühekordse abi põhimõtte tingimused piisavalt paindlikud, et võimaldada Komisjonil hinnata selle printsiibi rakendamist igal üksikjuhtumil eraldi ilma liiga jäikade piiranguteta. Suunised võimaldavad teha hulgaliselt erandeid, sealhulgas nii ettenägematute ja abisaajast sõltumatute tegurite kui ka kontserniettevõtjate ja abi saanud ettevõtjate omandajate

³³⁰ K. Bacon jt 2013, lk 268, p 12.13; Komisjon ja Euroopa Kohus on pidanud võimalikuks eristada abisaajatena sama kontserni kuuluvaid ettevõtjaid juba enne esimeste päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste vastu võtmist: EKo 25.06.1998, *British Airways jt*, liidetud kohtuasjad T-371/94 ja T-394/94, p 313-315; Frühling, lk 146.

³³¹ Vt *infra* ...

³³² 2014. aasta suunised, p 73.

³³³ 2014. aasta suunised, joonealune märkus nr 41; EKo 13.09.2010, *Olympiaki jt v Komisjon II*, liidetud kohtuasjad T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, p 101 jj.

³³⁴ EKo 08.05.2003, *SIM 2 Multimedia jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad C-328/99 ja C-399/00, p 78; EKo 13.09.2010, *Olympiaki jt v Komisjon II*, liidetud kohtuasjad T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, p 135, 146, 148; EKo 29.04.2004, *Saksamaa v Komisjon*, C-277/00, p 80, 86, 87, 90; EuKOMo nr 2000/796/EC, 21.06.2000, *CDA Compact Disc Albrechts*, C(2000) 1728, p 118; M. Lineemeyer jt, lk 220.

³³⁵ I. Kokkoris, I. Lianos, lk 555.

³³⁶ K. Bacon jt 2013, lk 268, p 12.13.

suhtes. Muutunud konkurentsiolekorra arvestamine võiks olla lubatud ainult juhul, kui abi osutamine ei ole tingitud majanduskriisist. Suuniste tingimused on ELTL art 107 lg 3 p-ga c kooskõlas, kuid Komisjon ei ole abi vastavust ühekordse abi põhimõttele praktikas alati kontrollinud. Alljärgnevalt käsitletakse viimast riigiabi negatiivse mõju vähendamise kriteeriumit ehk konkurentsimooneutusi piiravatest meetmetest. Viimases alapeatükis analüüsitakse abi proportsionaalsuse kriteeriumi ning sealhulgas uuritakse, kas suunised tervikuna sisaldavad adekvaatset mehhanismi abi positiivsete ja negatiivsete mõjude tasakaalu hindamise.

3.6. Konkurentsimooneutusi piiravad meetmed

2014. aasta suuniste punktide 76-93 järgi lasub liikmesriigil kohustus võtta ümberkorraldusabi andmisel kasutusele konkurentsimooneutuste piiramiseks kompensatsioonimeetmeid³³⁷. Selle kriteeriumi idee on minimeerida abi negatiivset mõju kaubandustingimustele ehk vältida olukorda, kus ettevõtjale avanevad tänu riigiabile konkurentidest soodsamad võimalused oma turuosa kasvatamiseks.³³⁸ Lisaks peaksid need aitama vähendada moraalariski, muutes riigiabi saamise võrreldes konkurentsitingimustes tegutsemisega investorite jaoks vähem atraktiivseks.³³⁹ Mõnevõrra kaheldav on, kas nende meetmete eesmärgiks saab pidada ka abisaaja juhtkonna ja liikmesriigi karistamist äriühingu halva olukorra eest.³⁴⁰

Kompensatsioonimeetmeid ei nõuta päästmisabi ega ajutise ümberkorraldustoetuse puhul.³⁴¹ Võimalikud abinõud jagunevad kolme kategooriasse: a) struktuurimeetmed ehk äritegevuse piiramine ja üksuste võõrandamine; b) käitumuslikud meetmed; ning c) turuavamismetmed. Järgnevalt analüüsitakse kompensatsioonimeetmete rakendamise üldpõhimõtteid ja Komisjoni kaalutusruumi ning seejärel meetmetele erinevate kategooriate lõikes seatud tingimusi, arvestades ELTL art 107 lg 3 p-st c tulenevat mõjude tasakaalu hindamise kohustust.

Kompensatsioonimeetmeid reguleerivatest sätetest ei tulene Komisjonile õigust jätta abi siseturuga kokkusobivaks tunnistamata, isegi kui abi negatiivne mõju on nii suur, et seda pole

³³⁷ Termin „kompensatsioonimeetmed“ pärineb küll 2004. aasta suuniste eestikeelsest tõlkest, kuid on autori arvates asjakohane ka uute suuniste kontekstis, kuna meetmete peamine sisu on jäänud samaks.

³³⁸ EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532, p 195; M. Schütte, lk 818.

³³⁹ 2014. aasta suunised, p 87, 90. Õiguskirjanduses on kompensatsioonimeetmetega moraalariski vähendamise võimalust kahtluse alla seatud, vt: Heimler, lk 365.

³⁴⁰ Sellist eesmärki ei tulene suuniste sõnastusest, kuid nii on arvanud näiteks Komisjoni kokku kutsutud ekspertkomisjon: B. Lyons jt, lk 10.

³⁴¹ See tuleneb 2014. aasta suuniste p 76 sõnastusest ja seda kinnitab Komisjoni praktika, vt nt: EuKOMo, 15.04.2015, *Editorial Everest*, SA.41085 (2015/N).

võimalik kõrvaldada ka kõige rangemate kompensatsioonimeetmetega – meetmete rakendamise korral tuleb abi igal juhul heaks kiita. Samal aja on Komisjonil kohustus abimeetme heakskiitmisel alati nõuda kompensatsioonimeetmeid, välja arvatud väikestele ettevõtjatele osutatava abi puhul.³⁴² Seega on Komisjoni kaalutusruum abi positiivsete ja negatiivsete mõjude tasakaalu hindamisel suunistega piiratud juba enne üksikjuhtumi lahendamist kahte tüüpi olukorras: 1) kui positiivsed mõjud ületaksid negatiivseid ka ilma kompensatsioonimeetmeid rakendamata – Komisjon peab meetmeid alati nõudma; ning 2) kui kahjulik mõju ületaks kasulikku mõju sõltumata sellest, kui rangeid meetmeid rakendatakse – Komisjon ei saa abi heakskiitmisest keelduda, vähemalt mitte tuginedes kompensatsioonimeetmeid reguleerivatele sätetele. See ei too siiski paratamatult kaasa vastuolu ELTL art 107 lg 3 p-ga c. Keskmistele ja suurtele ettevõtjatele antav abi (mille puhul nõutakse alati kompensatsioonimeetmeid) toob paratamatult kaasa konkurentsimoontuse³⁴³, mistõttu on meetmete tarvitamine konkurentidele avalduva kahjuliku mõju vähendamiseks alati vajalikud. Juhul kui abiga kaasnev negatiivne mõju on niivõrd suur, et seda pole võimalik tasakaalustada ka kõige rangemate abinõudega, oleks asjakohane hinnata sellise abi vastavust aluslepingule abi proportsionaalsuse kriteeriumi all tervikuna (mida käsitletakse lähemalt allpool), mitte jätta abi heaks kiitmata tuginedes kompensatsioonimeetmeid reguleerivatele sätetele.³⁴⁴ Eeltoodust tulenevalt on Komisjon pädev hindama üksnes kompensatsioonimeetmete liiki ja ulatust, mitte nende vajalikkust või ebapiisavust.

Kui abisaaja ümberkorralduskavas väljapakutud meetmed on Komisjoni arvates liiga leebed, saab Komisjon kiita riigiabi heaks tingimuslikult, kohustades liikmesriiki ja abisaajat rakendama ulatuslikumaid abinõusid.³⁴⁵ Olukorras kus liikmesriik ise meetmeid välja ei paku, kaotab ta hiljem võimaluse vaidlustada tingimuslikku otsust, viidates liialt koormavatele abinõudele.³⁴⁶ Samuti ei teki liikmesriikidel õiguspärasest ootust konkreetset tüüpi kompensatsioonimeetme piisavuse kohta pelgalt asjaolust, et teiste samas sektoris tegutsevate ettevõtjate puhul on selliseid abinõusid aktsepteeritud, kuivõrd Komisjon peab arvestama iga juhtumi eripära.³⁴⁷ Kuna kompensatsioonimeetmed on lahutamatu osa ümberkorraldusabist, ei

³⁴² 2014. aasta suunised, p 113.

³⁴³ EKo 30.04.1998, *Vlaamse Gewest v Komisjon*, T-214/95, p 46; EKo 17.04.1986, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-59/85, p 24; EKo 21.03.1991, *Itaalia v Komisjon*, C-303/88, p 27.

³⁴⁴ Õiguskirjanduses on asutud ka seisukohale, et negatiivse mõju vältimatuse korral tuleks abimeede alati lubamatuks tunnistada, vt: Heimler, lk 362.

³⁴⁵ Nt EuKOMo nr 2016/449, 26.07.2015, *Kem One*, SA.38544 2014/C (ex 2014/N).

³⁴⁶ P. Nicolaidis. *State Aid Uncovered: Critical Analysis of Developments in State Aid 2014*. Berlin/Brussels: Lexxion 2014, lk 214; EKo 08.04.2014, *ABN Amro Group v Komisjon*, T-319/11.

³⁴⁷ P. Nicolaidis. *State Aid Uncovered: Critical Analysis of Developments in State Aid 2014*. Berlin/Brussels: Lexxion 2014, lk 214; EKo 08.04.2014, *ABN Amro Group v Komisjon*, T-319/11, p 110-117.

kuulu nende hulka näiteks abinõud, mida on rakendatud enne ümberkorralduskava koostamist.³⁴⁸

2014. aasta suuniste kohaselt saab kompensatsioonimeetmete ulatuse määramisel lähtuda mitmest tegurist: abi suurusest, laadist, selle tingimustest, abi andmise aluseks olevatest asjaoludest, samuti abisaaja tegevuskohast³⁴⁹, funktsioonist³⁵⁰ ja turuosa suurusest. Lisaks võetakse arvesse ettevõtja osalemist kulude jaotamisel ja omapanuse suurust, mida käsitletakse lähemalt käesoleva magistritöö järgmises alapeatükis. Arvestada võidakse ka kõnealuse turu eripärasid nagu koondumiste ja kasumlikkuse taset, suutlikkuspiiranguid ning turuletuleku ja turuosa laiendamise tõkkeid. Komisjon ei tohi jätta tähelepanuta seda, kas konkreetne meede võimaldab abisaajal taastada pikaajalist elujõulisust.³⁵¹ Kompensatsioonimeetmete ulatuse kindlaksmääramisel peab arvestama ka töötajate heaks võetavaid sotsiaalmeetmeid, kuna nendega seonduva ümberkorraldusabi mõju tasakaalustamiseks kompensatsioonimeetmeid ei nõuta. Kokkuvõttes on kompensatsioonimeetmete hindamise aluseks olevate asjaolude amplituud äärmiselt lai ning suunised ei võimalda vähemalt *a priori* jätta arvestamata mõne potentsiaalselt olulise mõjuteguriga. 2014. aasta suunised ei loetle ammendavalt kõiki võimalikke kompensatsioonimeetmeid³⁵², kuid nimetab kolm kategooriat, mille tingimusi analüüsitakse alljärgnevalt.

a) Struktuurimeetmed

Abisaaja üksuste võõrandamine, turuosa vähendamine ja tootmisvõimsuse piiramine on praktikas kõige sagedamini kasutatavad abinõud ümberkorraldusabi negatiivse mõju vähendamiseks.³⁵³ Vastavaid meetmeid saab rakendada turul, kus abisaajal on pärast ümberkorraldamist oluline turuosa, eelkõige märkimisväärse ülevõimsuse korral. Enamasti rakendatakse üksnes struktuurimeetmeid ning teist liiki meetmetega võib piirduda ainult põhjendatud erandjuhuks.

Struktuurimeetmed hõlmavad kõikvõimalikke abinõusid, mille eesmärk on vähendada abisaaja turuosa või tootmisvõimsust tema põhiturul. Näiteks on praktikas piiratud toodete

³⁴⁸ Euroopa Kohtu on lugenud liiga pikaks ajavahemikuks meetme rakendamise ja ümberkorralduskava koostamise vahel näiteks 3,5 aastat, vt: EKo 14.02.2012, *Electrolux ja Whirlpool v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-115/09 ja T-116/09, p 52.

³⁴⁹ Abistatavates piirkondades tegutsevatelt ettevõtjatelt võib nõuda leebemaid kompensatsioonimeetmeid, vt: 2014. aasta suunised, p 98; EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 57, 58.

³⁵⁰ EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C), p 244.

³⁵¹ Vt nt: EuKOMo nr 2005/407/EÜ, 22.09.2004, *British Energy*, C (2004) 3474, p 435.

³⁵² EuKOMo nr 2016/449, 26.07.2015, *Kem One*, SA.38544 2014/C (ex 2014/N), p 285.

³⁵³ Ferruz ja Nicolaides, lk 27.

müümist internetikaupluse vahendusel³⁵⁴ ja keelatud keemiatööstusel toota tema jaoks strateegiliselt vajalikku algainet³⁵⁵. Samuti on kohustatud ajalehetoimetust võõrandama talle kuuluv raadiojaam, et välistada abisaaja jaoks soodne reklaamivõimalus ja ristsubsideerimine³⁵⁶. Professionaalsete jalgpalliklubide kontekstis on Komisjon kehtestanud ka piirmäärasid mängijate palkadele, keelanud uutele mängijatele üleminekutasu maksmise ning kohustanud suurendama avalikes huvides tehtud kulutusi amatööridele suunatud lisatreeningute näol.³⁵⁷ Küllaltki tavapärane on kohustada abisaajat võõrandama tema elujõulisuse taastamise seisukohast mittehädavajalikud tütarettevõtjad³⁵⁸, vähendada tootevalikut³⁵⁹ või järgima maksimaalse turuosa piirmäära³⁶⁰. Komisjon võib nõuda liikmesriigilt ka loobumist abisaaja osalusest, kusjuures see ei riku ELTL art-st 345 tulenevat omandi õigusliku režiimi neutraalsuse põhimõtet.³⁶¹ Kokkuvõttes võib struktuurimeetmete alla liigitada väga erineva sisuga abinõusid, mis alluvad samadele tingimustele nende ulatuse kindlaksmääramisel.

Suuniste p 78 kohaselt sõltub kompensatsioonimeetme intensiivsus sellest, kas abisaajal on eeldatavasti pärast ümberkorraldusprotsessi „märkimisväärne turuosa“. Kuivõrd suunistes pole seda mõistet lähemalt sisustatud, tekib küsimus, kas turu määratlemisel peab lähtuma samadest EL-i konkurentsioiguse põhimõtetest, mis kehtivad näiteks koondumise kontrollimisel või turgu valitseva seisundi kuritarvituste defineerimisel. Õiguskirjanduses on eelistatud viimati nimetatud alternatiivi, kuna asjaomase konkurentsituru määratlemise teatises on viidatud võimalusele kasutada seda ka riigiabi juhtumite menetlemisel.³⁶² Asjaomase toote- ja geograafilise turu määratlemise vajadust riigiabi hindamisel on tunnistanud ka Komisjon, jättes endale siiski võimaluse iga juhtumi menetlemisel turgu ametlikult mitte kindlaks määrata.³⁶³ Komisjon on teatud riigiabi suuniste alusel tehtud

³⁵⁴ EuKOMo nr 2005/346/EÜ, 14.07.2004, *MobilCom*, C(2004) 2641, p 194-199, 208.

³⁵⁵ EuKOMo nr 2016/449, 26.07.2015, *Kem One*, SA.38544 2014/C (ex 2014/N), p 286.

³⁵⁶ EuKOMo, 05.12.2012, *Makedoniki ja Ekdotiki*, SA.33741 (2011/N), p 46.

³⁵⁷ EuKOMo nr 2017/97, 04.07.2016, *Willem II in Tilburg*, SA.40168 (2015/C), p 51.

³⁵⁸ EuKOMo nr 2004/166, 09.07.2004, *SNCM*, C(2003) 2153, p 340-358; EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C), p 252.

³⁵⁹ EuKOMo, 20.02.2013, *MESKO AGD*, SA.35477 (2012/N), p 57.

³⁶⁰ EuKOMo nr 2016/449, 26.07.2015, *Kem One*, SA.38544 2014/C (ex 2014/N), p 286.

³⁶¹ P. Nicolaidis. *State Aid Uncovered: Critical Analysis of Developments in State Aid 2014*. Berlin/Brussels: Lexxion 2014, lk 215-218; EKo 08.04.2014, *ABN Amro Group v Komisjon*, T-319/11, p 148-154; EKo 06.03.2003, *Westdeutsche Landesbank jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-228/99 ja T-233/99, p 192.

³⁶² Komisjoni 09.12.1997 teatis asjaomase turu mõiste kohta ühenduse konkurentsioiguses (97/C 372/03), joonealune märkus nr 1. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=EN) (02.05.2017); P. Nicolaidis. *Essays on Law and Economics of State Aid*. Dissertation. Maastricht University 2008, lk 486; M. Lineemeyer jt, lk 212-213.

³⁶³ Komisjoni riigiabi hindamise põhimõtted, lk 15-17.

otsustes küll turgu määratlenud³⁶⁴, kuid mitte kordagi ümberkorraldusabi hindamisel. Näiteks tähistas Komisjon otsuses *Cimos* abisaaja põhiturгу üldsõnalise terminiga „autotööstus“, jättes määratlemata nii turu geograafilised piirid kui ka abisaaja toodetava sõiduki alatüübi, mis näiteks koondumise kontrolli puhul ei oleks mõeldav.³⁶⁵ Selline lähenemine on õigustatud, arvestades raskustes ettevõtjatele antava riigiabi eripära. Erinevalt näiteks koondumise kontrollist ei sõltu Komisjoni otsus ümberkorraldusabi heakskiitmisel niivõrd tooteturu määratlusest, kuivõrd abisaaja pankrotiga kaasnevatest mõjudest piirkonna sotsiaalsele olukorrale ja turu toimimisele.

Abisaaja märkimisväärse turuosa – mida tuleb eristada turgu valitsevast seisundist³⁶⁶ – puudumine võimaldab rakendada kas leebemaid struktuurimeetmeid või valida teistesse kategooriatesse kuuluvaid kompensatsioonimeetmeid, kuid ei võimalda jätta abinõusid üldse kohaldamata. Sellist lähenemist on õiguskirjanduses nii õigustatud³⁶⁷ kui ka kritiseeritud³⁶⁸. See nõue on põhjendatud, kuna vähemalt keskmise suurusega ettevõtjate abistamisel on möödapääsmatult negatiivne mõju, isegi kui nende turupositsioon ei ole märkimisväärne. Samuti aitab see vähendada ka nende ettevõtjate moraaliriski, kes ei ole enne abi taotlemist märkimisväärset turuosa omandanud.

Kui ettevõtjal on märkimisväärne turuosa, võib Komisjon nõuda selle vähendamiseks varade võõrandamist või tootmisvõimsuse alandamist. Viimane puudutab reeglina tööstusettevõtjaid, kelle tehnilist tootmisvõimet on võimalik objektiivselt hinnata.³⁶⁹ Tööjõumahukates harudes nagu ehitussektor võib selle kindlaksmääramisel lähtuda ka töötajate arvust.³⁷⁰ Ülejäänud juhtudel on kohane struktuurimeede varade võõrandamine, mis peab aitama kaasa abisaaja osatähtsuse vähendamisele tema põhiturul ja mitte mõnes muus sektoris.³⁷¹ Turuosa suuruse võrdlemisel (selle vähenemise kindlaks tegemiseks) võib sõltuvalt asjaoludest võtta lähtepunktiks kas ümberkorraldusperioodi alguse, selle perioodi jooksul kõige kõrgemale küündinud näitajad³⁷² või teatud ajavahemiku keskmine³⁷³. Lisaks abisaaja sissetulekuvahenditest ilmajäämisele on varade võõrandamine konkurentidele kasulik ka

³⁶⁴ Nt EuKOMo, 11.05.2006, *AMD Dresden*, N 810/2006, p 56-81; EuKOMo, 21.02.2007, *NeoVal*, N 674/2006, C(2007) 466, lk 28-31.

³⁶⁵ EuKOMo nr 2016/289, 08.06.2015, *Cimos*, SA.37792 (2014/C), p 164-168.

³⁶⁶ EuKOMo, 29.09.2010, *Sparkasse Köln/Bonn*, C 32/2009 (ex NN 50/2009), p 98.

³⁶⁷ M. Lineemeyer jt, lk 209.

³⁶⁸ P. Nicolaidis. *Essays on Law and Economics of State Aid*. Dissertation. Maastricht University 2008, lk 488.

³⁶⁹ M. Lineemeyer jt, lk 209.

³⁷⁰ EuKOMo nr 2001/695/EC, 08.05.2001, *Philipp Holzmann*, C(2001) 1419, p 109.

³⁷¹ EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 135; EuKOMo nr 2016/289, 08.06.2015, *Cimos*, SA.37792 (2014/C), p 166.

³⁷² EuKOMo, 14.12.2010, *Varvaressos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010), p 111, 112.

³⁷³ EuKOMo, 09.04.2014, *Classen-Pol*, SA.36806 (2013/N), p 59.

põhjused, et kiirmüügi tingimustes on võimalik vara omandada alla tavapärase turuhinna.³⁷⁴ Kompensatsioonimeetmena läheb arvesse vaid kasumliku vara võõrandamine (näiteks tütarettevõtja või lennuliini teenindamise õiguse näol), kuna ülejäänud vara üleandmine teenib elujõulisuse taastamise, mitte negatiivse mõju kompenseerimise eesmärki.³⁷⁵ Pikaajalise elujõulisuse väljavaadet siiski kompensatsioonimeetme nimel ohverdada ei tohi, mistõttu sätestavad suunised veel kaks abinõude kategooriat.

b) Käitumuslikud meetmed

Struktuurimeetmete asemel või nendele täiendavalt võib Komisjon nõuda käitumuslike kompensatsioonimeetmete rakendamist. Kõikidel juhtudel, kus on kohaldatud struktuurimeetmeid, tuleb nende mõju säilitamiseks rakendada suuniste p-s 84 nimetatud käitumuslike meetmeid: a) abisaaja peab vältima äriühingute osade või aktsiate omandamist ning b) keelatud on reklaamida riigi toetust konkurentsieelisena. Kuigi struktuurimeetmete olemasolu korral puudub Komisjonil käitumuslike meetmete osas kaalutusõigus – välja arvatud kui abisaaja vajab äriühingu omandamist elujõulisuse taastamiseks – on selline piirang põhjendatud. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei pea omandamiskeeld piirduma abisaaja konkurentidega ning võib ulatuda ajaliselt kaugemale ümberkorraldusperioodist.³⁷⁶ Seega on Komisjonil käitumusliku meetme ulatuse määramisel siiski teatav kaalutusruum.

Lisaks eeltoodud meetmetele võib Komisjon aktsepteerida ka muid käitumuslike abinõusid. Näiteks on praktikas keelatud abisaajal pakkuda turul kõige madalamat hinda ning kasutada ümberkorraldusabi enda tegevuse turustamiseks.³⁷⁷ Otsuses *Royal Mail Group* kehtestati abisaajale kui postivõrgu monopolile seitsmeks aastaks kohustus tagada teistele postiettevõtjatele juurdepääs võrgustikule õiglastel tingimustel, kehtestada madala marginaaliga juurdepääsuhinnad ning hoiduda põhjendamatust diskrimineerimisest ja ebaausa ärieeselise ärakasutamisest näiteks konkurentide kohta saadud teabe kaudu.³⁷⁸ Praktikas on Komisjon 2004. aasta suuniste punktile 46 (c) tuginedes nõudnud liikmesriigilt

³⁷⁴ Kiirmüügist (ingl k *fire sale*) tulenevat efekti on õiguskirjanduses kritiseeritud: J. Kociubinski. Fleet Reduction in Rescue and Restructuring Aid to Airlines: A Critical View. *European State Aid Law Quarterly*, 2014/3, lk 459; Uemas praktikas on Komisjon sellele ka ise tähelepanu osutanud: EuKOMo nr 2016/289, 08.06.2015, *Cimos*, SA.37792 (2014/C), p 166.

³⁷⁵ Erialakirjanduses on sellist lähenemist peetud mh põhjendamatuks, vt: M. Schütte, lk 813, 818.

³⁷⁶ P. Nicolaidis. *State Aid Uncovered: Critical Analysis of Developments in State Aid 2014*. Berlin/Brussels: Lexxion 2014, lk 213; EKo 08.04.2014, *ABN Amro Group v Komisjon*, T-319/11.

³⁷⁷ EuKOMo, 29.09.2010, *Sparkasse Köln/Bonn*, C 32/2009 (ex NN 50/2009), p 99; EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532, p 209.

³⁷⁸ EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C), p 245.

ümberkorraldusperioodi jooksul hoidumist abisaajale muud tüüpi abi andmisest.³⁷⁹ Arvestades 2014. aasta suuniste p 77 sõnastust on selline meede endiselt lubatud. Käitumuslikud meetmed võivad olla asjakohased ka ÜMP teenuste osutajatele antava abi puhul, kuna selliste teenuste osutamiseks vajalike varade loovutamine ei pruugi olla otstarbekas.³⁸⁰

Suuniste p 85 võimaldab erandjuhul nõuda abisaajatelt sellise äritegevuse vältimist, mille eesmärk on kasvatada kiiresti oma turuosa teatud turul ja pakkuda hinda või muid tingimusi, mida ei saa lubada riigiabist ilma jäänud konkurendid. Selle erandliku meetme kohaldamiseks võrdleb Komisjon abisaaja pakutavaid tingimusi samal turul tegutsevate olulisemate konkurentide tingimustega. Sellist meetet on rakendatud näiteks otsuses *Alstom*, kus abisaajal keelati langetada 6 aasta jooksul hindu alla hulgimüügihinna.³⁸¹

c) Turuavamismeedmed

Kuigi ka struktuurimeetmete ülesanne on mh soodustada uute konkurentide turule sisenemist, ei pruugi abisaaja vara võõrandamine või turuosa vähendamine alati selle eesmärgi saavutamist tagada. Teatud juhtudel võivad struktuurimeetmed muuta ebasoovitavalt konkurentsiturgu, andes näiteks mõnele konkurendi monopoolse seisundi.³⁸² Seetõttu võimaldavad suunised kasutusele võtta ka meetmeid, millega liikmesriik avab abisaaja tegevusega seotud turud EL-i sisesele konkurentsile. Sellised abinõud võivad täiendada või asendada muid konkurentsimoonutuste piiramise meetmeid.

Suunised ei täpsusta, kas turuavamismeedmed hõlmavad turu liberaliseerimist kitsalt õiguslikus tähenduses või kuuluvad selle alla ka tegevused, mis aitavad faktiliselt kaasa turubarjääride alandamisele. Need hõlmavad mõlemaid juhtumeid, kuna see on paremini kooskõlas suuniste ja aluslepingute eesmärgiga tagada faktiliselt paremini toimiv ühisturg. Selle kasuks räägib fakt, et suunised võimaldavad turuavamismeedmeid rakendada ka abisaajatel, kes erinevalt liikmesriikidest ei saa turu õiguslikke barjääre kaotada.³⁸³ Sellise tõlgenduse korral võib teatud abinõusid üheaegselt käsitleda nii turuavamis- kui ka struktuurimeetmena – näiteks kui lisaks ettevõtja turuosa vähendamisele soodustaks see uute konkurentide turule tulekut.

³⁷⁹ EuKOMo, 14.12.2010, *Varvaressos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010), p 113; EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532, p 209.

³⁸⁰ 2014. aasta suunised, p 102.

³⁸¹ EuKOMo, 27.11.2002, *British Energy*, C(2002)4480, p 465-474.

³⁸² M. Lineemeyer jt, lk 210.

³⁸³ Liikmesriikidele pandud kohustus võtta vastu seadusandlikke akte on *ultima ratio* meede: M. Lineemeyer jt, lk 211.

Üks näide turubarjääri faktilisest alandamisest on otsuses *Alstom*, kus abisaajat kohustati energia- ja transpordisektoris tegema konkurentidega koostööd ja jagama oskusteavet, luues nendega tööstuspartnerlused.³⁸⁴ Raskustes lennuetevõtjate puhul on Komisjon piiranud lennuliinilubade väljastamist ja nõudnud järelevalve tagamiseks erapooletu isiku määramist.³⁸⁵ ÜMP teenuste osutajatele (näiteks vee-ettevõtjatele) antud abi on heaks kiidetud tingimusel, et liikmesriik lõpetab abisaaja kontsessiooniloa ennetähtaegselt ja korraldab uue teenusepakkuja leidmiseks hankemenetluse.³⁸⁶ Üheaegselt struktuuri- ja turuavamismeetmeks võib pidada Komisjoni nõuet jaotada abisaajast energiaettevõtja tegevus tütarühingute vahel.³⁸⁷ Samasse kategooriasse kuulub meede, millega kohustatakse monopoliseisundis raudteetööstust alandama infrastruktuuri kasutustasusid ja eraldatakse varem vertikaalselt integreeritud olnud tegevusvaldkonnad.³⁸⁸ Suuniste sõnastusest ega kohtupraktikast ei tulene, et Komisjon peaks mõne turuavamismeetme tagasi lükkama ilma sellega kaasnevaid mõjusid hindamata.

Kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et suunistes toodud tingimused kompensatsioonimeetmete osas on piisavalt paindlikud ning on ELTL art 107 lg 3 p-ga c kooskõlas. Kuigi keskmise ja suurte ettevõtjate puhul ei ole lubatud jätta kompensatsioonimeetmeid nõudmata – ilma et rikutaks suuniste tingimusi – ei piira see Komisjoni kaalutlusruumi ebamõistlikult, kuna ümberkorraldusabiga kaasneb paratamatult negatiivne mõju konkurentidele, mis vajab tasakaalustamist. Aluslepinguga ei ole vastuolus ka tingimus, et kompensatsioonimeede ei tohi ohustada abisaaja pikaajalise elujõulisuse taastamist, kuivõrd vastasel juhul seataks ohtu ümberkorraldusabi tervikuna ning abina antav riigi ressurss võib minna suurema tõenäosusega kaotsi ilma ühishuvieesmärki saavutamata. Abinõudele seatud kategooriad on üksnes selgitava tähendusega. Juhul kui konkreetse juhtumi eripärast tingituna ei ole teatud liiki meetmete rakendamine võimalik – näiteks puudub kasumlik äritegevus, millest loobuda – on võimalik kasutusele võtta muid negatiivset mõju leevendavaid abinõusid. Suunised ei välista *a priori* mitte ühtegi meedet, mis võib kaasa aidata turul abisaaja osatähtsuse vähendamisele, abiga seotud pikaajaliste moonutuste ja kuritarvituste vältimisele või uute konkurentide turule tuleku soodustamisele. Komisjoni otsuste analüüsi käigus ei ilmnenu, et abi oleks heaks kiidetud ilma kompensatsioonimeetmeid rakendamata.

³⁸⁴ EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532, p 96, 191, 192.

³⁸⁵ Heimler, lk 360-361.

³⁸⁶ EuKOMo, 31.07.2013, *Abbanoa*, SA.35205 (2013/N), p 54, 55.

³⁸⁷ EuKOMo, 27.11.2002, *British Energy*, C(2002)4480, art 5.

³⁸⁸ EuKOMo, 13.05.2009, *London & Continental Railways*, N 420/2008, C (2009)3571, p 198-208.

3.7. Abi proportsionaalsus

Eelpool toodud kriteeriumite eesmärk on kindlaks määrata abi positiivsed ja negatiivsed mõjud ning maandada riigiabiga kaasnevaid riske. Järgnevalt käsitletakse suuniste viimast sisulist kriteeriumi, mille alusel hindab Komisjon abi kahjulike ja kasulike tegurite proportsionaalsust. Käesolevas peatükis käsitletakse abi proportsionaalsuse printsiibi kahe alakriteeriumi – omapanuse ning koormuse jagamise – vastavust aluslepingule. Seejärel uuritakse, kas kõik eelpool käsitletud suuniste kriteeriumid koosmõjus jätavad Komisjonile piisava kaalutlusruumi abi proportsionaalsuse ammendavaks hindamiseks ning vajadusel selle heaks kiitmisest keeldumiseks, kui abi kasulikud mõjud ei kaalu lõppkokkuvõttes üles selle negatiivseid tegureid.

a) Omapanuse nõue

Suuniste p 62 kohaselt nõutakse ümberkorraldusabi korral märkimisväärset panust, mis ei tohi olla seotud riigiabiga ning võib pärineda näiteks abisaajalt, tema osanikelt või võlausaldajatelt, kontserni omavahenditest või uutelt investoritelt. Omapanuse tingimuse eesmärk on vähendada abi negatiivset mõju ning lubada abi ainult juhul, kui turg usub ettevõtja elujõulisuse taastamise.³⁸⁹ Nagu magistritöö esimeses peatükis märgitud, omab välisfinantseering tähtsust juba riigiabi olemasolu tuvastamisel, kuid erinevalt erainvestori põhimõttest ei pea omapanus vastama riigiabiga samaväärsetele tingimustele.³⁹⁰ Omapanuse suurus sõltub abisaaja suuruselt – see peab moodustama vastavalt 25% väikeettevõtja, 40% keskmise ettevõtja või 50% suurettevõtja ümberkorralduskuludest.³⁹¹ Erinev proportsioon on põhjendatav suuremate abisaajate parema ligipääsuga kapitaliturgudele.³⁹² Erandlikel asjaoludel on Komisjon nõustunud väiksemate panustega.³⁹³

³⁸⁹ Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty. European State Aid Law Quarterly, 2004/3, lk 534.

³⁹⁰ Vrd: Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), p 86-88.

³⁹¹ 2014. aasta suunised, p 64, 111; Keskmise omapanus aastatel 2000-2013 oli 53%: Ferruz ja Nicolaides, lk 27, 28.

³⁹² M. Lineemeyer jt, lk 205.

³⁹³ Näiteks abistatavas piirkondades osutatava abi puhul on Komisjon aktsepteerinud omapanust suuruselt 40%-50% ümberkorralduskuludest: EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 200; EuKOMo, 09.07.2014, *Adria Airways*, SA.32715 (2012/C), p 159; EuKOMo nr 2012/661/EL, 27.06.2012, *Air Malta II*, SA.33015 (2012/C), p 158; EuKOMo, 14.12.2010, *Varvaressos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010), p 121, 122; EuKOMo, 20.02.2013, *MESKO AGD*, SA.35477 (2012/N), p 69; Üksikutel juhtudel on loetud piisavaks ka alla 30% ning ühel korral koguni 11,5%: EuKOMo, 31.07.2013, *Abbanoa*, SA.35205 (2013/N), p 63-69; EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 7, 70; EuKOMo nr 2002/71/EC, 03.07.2001, *KHK Verbindetechnik*, C(2001) 1781, p 61.

Erinevalt varasemast regulatsioonist peab omapanus olema 2014. aasta suuniste p 62 kohaselt abiga võrreldav selle mõju poolest abisaaja maksevõimele või likviidsusseisundile. Näiteks juhul, kui abiga tugevdatakse abisaaja omakapitali, peab ka omapanus hõlmama analoogseid meetmeid, näiteks läbi võlgade omakapitaliks ümberarvestamise, täiendava kapitali sissemakse või muul viisil. See reegel kehtestati põhjusel, et varem panustati abisaajasse enamasti välislaenu või varast saadava müügituluga, samas kui riik võttis välisinvestoritega võrreldes oluliselt suuremaid riske omakapitali sissemaksete näol.³⁹⁴ See nõue on ELTL art 107 lg 3 p-ga c kooskõlas, kuna riigiga võrreldaval alusel tehtav omapanus suurendab tõenäosust, et abisaaja päästmine on võimalik. Raskustes ettevõtja päästmine on paratamatult riskantne prognoosotsus, kuid Komisjonil on aluslepingutest tulenevalt õigus nõuda riskide maandamist.

Omapanus peab olema tegelik ehk ei tohi seisneda oodatavas kasumis või rahavoogudes. Suunised ei täpsusta lähemalt, millisel kujul antud panust Komisjon arvestab. Praktikast on loetud asjakohaseks näiteks võlausaldajate poolt nõuetest loobumist³⁹⁵, kommertspanga poolt turutingimustel antud laenu³⁹⁶, võla ümberarvestamist omakapitaliks³⁹⁷, abisaaja tellimuste eelrahastamist (tagamist)³⁹⁸, ümberkorralduskava elluviimiseks vajaliku vahendi liisimist³⁹⁹ ning täiendavate aktsiate väljastamisest saadud tulu⁴⁰⁰. Samas ei ole omapanuseks loetud abisaaja töötajate poolt nõuetest loobumist, kuna selline panus pole ettevõtjast piisavalt sõltumatu.⁴⁰¹ Omapanusena ei arvestata uue ematettevõtja loobumist abisaaja juhtimiskulude sissenõudmisest, kui pole võimalik kindlaks määrata abisaaja poolt saadud konkreetset hüve.⁴⁰²

Praktikas on aktsepteeritud ka enne ümberkorraldusabist teatamist tehtud investeeringuid⁴⁰³, kuid panus peab olema tehtud siiski restruktureerimisperioodi jooksul⁴⁰⁴. Finantseering

³⁹⁴ 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 18, p 3.2.2.1.

³⁹⁵ EuKOMo nr 2017/97, 04.07.2016, *Willem II in Tilburg*, SA.40168 (2015/C), p 52; Samas on ka vastupidiseid näiteid, kus Komisjon pole nõuetest loobumist omapanusena aktsepteerinud, vt: EuKOMo, 22.02.2013, *Krakowskie Zakłady Garbarskie*, SA.27427 (N 24/2009), p 68.

³⁹⁶ EuKOMo, 16.07.2015, *Mariborska Livarna Maribor*, SA.38528 (2014/N), p 111.

³⁹⁷ EuKOMo, 09.07.2014, *Adria Airways*, SA.32715 (2012/C), p 157.

³⁹⁸ EuKOMo nr 2007/509/EÜ, 20.12.2006, *Fabryka Samochodow Osobowych*, C 3/2005, p 92.

³⁹⁹ EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 206 (iii), p 209-212; EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 261, 264; EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 145.

⁴⁰⁰ EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 67.

⁴⁰¹ EKo 11.07.2002, *HAMSA v Komisjon*, T-152/99, p 106; EuKOMo nr 2002/866/EC, 27.02.2002, *Hoch- und Ingenieurbau*, C(2002) 589, p 43; Seda seisukohta on õiguskirjanduses kritiseeritud, vt: M. Schütte, lk 817-818.

⁴⁰² EuKOMo nr 2003/264/EC, 21.12.2000, *Kranbau Köthen*, C(2000) 4403, p 57, 58; P. Anestis, S. Mavroghenis, S. Drakakakis. *Rescue and Restructuring Aid - A Brief Assessment of the Principal Provisions of the Guidelines*. European State Aid Law Quarterly, 2004/1, lk 32.

⁴⁰³ EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 206 (i), 207.

⁴⁰⁴ EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010), p 150.

loetakse tehtuks hetkel, kui investor võtab lepinguga õiguslikult siduva ja piisavalt konkreetse kohustuse.⁴⁰⁵ Tõendeid tuleb esitada siiski ka kohustuse reaalse täitmise kohta⁴⁰⁶ ning kui tehingust saadav hüve on ebakindel, võib Komisjon seda mitte arvestada⁴⁰⁷. Olukorras kus enne Komisjoni otsust pole vastavat lepingut sõlmitud, on omapanust tõendatud konsultatsioonifirmade eksperthinnangutega.⁴⁰⁸ Omapanuse täpse suuruse hindamisel lähtutakse ümberkorralduskulude summast, mille hulgast on välja arvatud tavapärased halduskulud.⁴⁰⁹ Päästmisabi puhul arvutatakse panuse summa 2014. aasta suuniste I lisas toodud valemi järgi. Valemist on lubatud põhjendatud vajadusel kõrvale kalduda, kuna see määrab ettevõtja likviidsusvajaduse lähtudes tema varasematest näitajatest, võtmata arvesse tulevikuprognose.⁴¹⁰

Komisjoni suunistes kehtestatud omapanuse tingimused kooskõlas on aluslepingutega. Omapanuse nõue välistab abisaajate ringist ettevõtjad, kellel pole piisavalt vahendeid või kelle taastamise turg ei usu, ning vähendab sellega päästmise ebaõnnestumise riski. Samas ei välista omapanuse tingimused *a priori* riigiabi, mille positiivsed mõjud võivad üles kaaluda negatiivsed tegurid. Järgnevalt analüüsitakse abi proportsionaalsuse teist alakriteeriumi ehk koormuse jagamise nõuet.

b) Koormuse jagamine

Koormuse jagamine (ingl k *burden sharing*) on võrreldes varasemate suunistega uus tingimus, mille kehtestamisel on võetud eeskujuks finantssektori ettevõtjatele antava ümberkorraldusabi reeglid.⁴¹¹ Suuniste p-des 65-69 sätestatud kriteeriumi järgi peavad abisaaja osanikud ja võlausaldajad kandma riigiabi osutamise korral samasugust kahju nagu abisaaja pankroti korral. Koormuse nn õige jaotamise põhimõtte on asjakohane vaid sellise riigiabi hindamisel, mis suurendab abisaaja omakapitali.⁴¹²

⁴⁰⁵ EuKOMo, 09.04.2014, *Classen-Pol*, SA.36806 (2013/N), p 71.

⁴⁰⁶ EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C), p 216; Pikaajalise lepingu puhul on Komisjon aktsepteerinud tõendina ka selle varasemat täitmist: EuKOMo, 22.02.2013, *Krakowskie Zakłady Garbarskie*, SA.27427 (N 24/2009), p 65; EuKOMo, 15.12.2009, *Tarchominskie Zakłady Farmaceutyczne*, N 488/2009, p 47.

⁴⁰⁷ EuKOMo, 16.07.2015, *Mariborska Livarna Maribor*, SA.38528 (2014/N), p 113.

⁴⁰⁸ EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN), p 200; EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C), p 269; EuKOMo, 07.05.2014, *Takt*, SA.37234 (2013/N), p 66; EuKOMo, 22.02.2013, *Krakowskie Zakłady Garbarskie*, SA.27427 (N 24/2009), p 67.

⁴⁰⁹ EuKOMo, 16.07.2015, *Mariborska Livarna Maribor*, SA.38528 (2014/N), p 109.

⁴¹⁰ EuKOMo, 15.04.2015, *Editorial Everest*, SA.41085 (2015/N), p 37; EuKOMo, 15.05.2013, *LOT Polish Airlines*, SA.35900 (2013/NN), p 35-43; EuKOMo, 15.03.2013, *RDB group*, SA.36092 (2013/N), p 51.

⁴¹¹ Vrd: Komisjoni 30.07.2013 teatis riigiabiieskirjade kohaldamise kohta alates 01.08.2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis”), p 40-46.

⁴¹² Näiteks ei saa seda kohaldada garantiivormis antud riigiabile: EuKOMo, 07.07.2015, *Kärnten*, SA.41063, p 50.

Abisaaja võlausaldajad peavad panustama kas kahjumi üleviimisega omakapitaliks või muude instrumentide nagu laenude või võlakirjade põhisumma allahindamisega. Ümberkorraldusperioodil tuleb vältida abisaaja sularaha väljavoolu abisaaja osanikele või võlausaldajatele mistahes juriidilisel alusel, välja arvatud kui see mõjutaks ebaproportsionaalselt neid, kes asusid abisaaja osanikeks alles paralleelselt liikmesriigiga või hiljem. Ümberkorraldusprotsessi õnnestumisel peab liikmesriik täiendava tingimusena saama võrdväärset kasu, arvestades riigiabi osakaalu omakapitalis. Kui koormuse jagamine tooks kaasa ebaproportsionaalse tulemuse, on Komisjonil õigus selle kriteeriumi kohaldamisest loobuda.

Koormuse jaotamise kriteerium on ELTL art 107 lg 3 p c mõttega kooskõlas. Abisaaja kahjumi osanike ja võlausaldajate kanda jätmine riivab nende omandipõhiõigust, kuid sel on legitiimne eesmärk moraaliriski vähendamise ja riigi vahendite otstarbeka kasutamise näol. Investorite sissemakse kaotsimine on äririsk, mille eest ei saa vastutada riik.⁴¹³ Samal seisukohal, et osanikud ei pea ümberkorraldusabist saama tingimata isiklikku kasu, on ka Euroopa Kohus.⁴¹⁴ Põhjendatud on ka eeltoodud nn kuritarvituste vältimise klausel, mis välistab osanikel oma varasema investeeringu kättesaamise näiteks varem sõlmitud laenulepinguga. Ainus selle kriteeriumiga seotud oht võib olla ettevõtjate soovimatus ümberkorraldusabi taotleda, kuna lühikeses perspektiivis nende varaline olukord sellest ei sõltu. Samas aitab see paremini suunata abi ettevõtjatele, kelle kadumine võiks tähendada tõepoolest olulist sotsiaalmajanduslikku ohtu või turutõrget, kuna eelduslikult on ka omanikud selliste tagajärgede vältimisest huvitatud. Kokkuvõttes, arvestades kõnealuse kriteeriumi eesmärke ja paindlikke kohaldamistingimusi, ei riku see põhimõte ELTL art 107 lg 3 p-st c tulenevat mõjude tasakaalustatud hindamise kohustust.

c) Proportsionaalsuse hindamine suuniste kõigi kriteeriumite koosmõjus

Käesoleva magistritöö aluseks võetud majandusanalüüs annab alust tõsiselt kahelda, kas kõikide Komisjoni poolt heaks kiidetud abimeetmete kogumõju on ikka positiivne ehk kas on adekvaatselt võrreldud abi positiivset ja negatiivset mõju. Järgnevalt analüüsitakse, kas ja millisel määral võimaldavad 2014. aasta suunised tervikuna Komisjonil hinnata riigiabi negatiivsete ja positiivsete mõjude proportsiooni ja jätta heaks kiitmata lõppkokkuvõttes kahjulikku riigiabi, kui täidetud on kõik suunistes kehtestatud kriteeriumid.

⁴¹³ Sellest kaalutlusest on suuniste koostamisel lähtunud ka Komisjon: 2014. aasta suuniste mõjuanalüüs, lk 27.

⁴¹⁴ Viidatud lahend on tehtud pangandussuuniste kontekstis: EKo 19.07.2016, *Kotnik jt*, C-526/14, p 74, 75.

Päästmis- ja ümberkorraldusabi kasulik mõju seisneb eelkõige ühishuvieesmärgi saavutamises, mille eelduseks on omakorda abisaaja pikaajalise elujõulisuse taastamine. Abi on lubatav vaid samaaegselt nii ühishuvieesmärgi kui ka elujõulisuse väljavaate olemasolul. Lisaks hindab Komisjon kasulikku mõju riigi sekkumise vajaduse ja ergutava mõju kriteeriumite kohaldamisel. Need välistavad abi andmise juhul, kui ühishuvieesmärke saavutatakse ka ilma ettevõtjale abi andmata või kui abi andmine ei võimaldaks saavutada ühishuvieesmärke olulisel määral. Seega võtab riigi sekkumise vajaduse kriteerium – erinevalt varasematest suunistest – arvesse ka ühishuvieesmärkide saavutamise määra.

Abi negatiivsete mõjudena nimetavad suunised konkurentsituru moonutust, sealhulgas moraaliriski. Selle ulatus sõltub omakorda abi vormist, suurusest ja abisaaja turupositsioonist. Probleemi kujutab endast ka avaliku ressursiga riskimine ning selle kulutamine. Abi asjakohasuse kriteeriumi alusel on Komisjonil õigus hinnata, kas riigiabi antakse turgu võimalikult vähe moonutavas vormis (eelistatavalt näiteks garantiina), arvestades abiga taotletavaid positiivseid mõjusid. Kompensatsioonimeetmed võimaldavad abi negatiivseid tagajärgi vähendada ning Komisjonil on nende kehtestamisel õigus arvestada kõiki olulisi asjaolusid, sealhulgas abi suurust, vormi ja ettevõtja turupositsiooni. Kui negatiivne mõju ületab abiga saavutatavat kasu (näiteks liiga suure abisumma tõttu), võib Komisjon küll kehtestada võimalikult ranged kompensatsioonimeetmed, kuid kompensatsioonimeetmeid reguleerivatest sätetest ei tulene õigust jätta abi heaks kiitmata viidates sellele, et isegi kõige rangemad meetmed pole negatiivse mõju minimeerimiseks piisavad. Ükski kompensatsioonimeede ei saa teha abiga kaasnevaid kahjulikke tagajärgi olematuks, vaid võimaldab neid üksnes vähendada. Puudub alus *a priori* eeldada, et minimeeritud (aga mitte olematute) turumoonutuste korral kaalub abi positiivne mõju alati negatiivse üles – see sõltub abi kasuliku mõju ulatusest ning ELTL art 107 lg 3 p c nõuab seega ka kompensatsioonimeetmete rakendamise korral veel täiendavat mõjude võrdlemist. Järjekorras viimane negatiivse mõju vähendamiseks kehtestatud kriteerium ehk ühekordse abi põhimõte võimaldab vältida moraaliriski, kuid mitte konkurentidele avalduvat mõju.

Nagu käesolevas peatükis käsitletud, näeb abi proportsionaalsuse kriteerium ette üksnes omapanuse ja koormuse jaotamise meetmed, mis võimaldavad samuti vähendada moraaliriski, kuid ei garanteeri riigiabi negatiivse mõju kaotamist (mis ilmselt polekski võimalik) ega anna alust võrrelda negatiivseid ja positiivseid mõjusid tervikuna. Ükski suuniste kriteerium ei näe ette võimalust abi heakskiitmisest keelduda, kui abi negatiivne mõju on lõppkokkuvõttes liiga suur – sh näiteks abi liiga suure summa tõttu, mis on üks turumoonutuse ulatust määravaid tegureid. Kõikidele suunistes sätestatud kriteeriumitele

vastavate abimeetmete puhul ei ole seega tagatud, et nende positiivsed mõjud kaaluksid alati üles kahjulikud tagajärjed, näiteks kui abiga kaasnev kasu on suurusjärgu võrra madalam kui sellele kulutatud liikmesriigi ressurss, kuid samal ajal on täidetud kõik formaalsed nõuded. Täpset piiri, mida abi summa ei tohiks ületada, pole küll võimalik *a priori* fikseerida, kuid Komisjonil peab olema otsuste tegemisel õigus abi suurust arvesse võtta. Kuna suunised on Komisjoni jaoks siduvad ning liikmesriikidel ja abisaajatel on õigus eeldada, et suunised sätestavad abi heakskiitmise tingimused ammendavalt, ei saa Komisjon luua abi mõjude võrdlemiseks ilma suuniseid muutamata veel ühte *ad hoc* lisakriteeriumi. Seda väidet kinnitab ka komisjoni praktika analüüs.

Eelpool kirjeldatud suuniste ebaadekvaatsuse illustreerimiseks võib tuua olukorra, kus abiga saavutatav ühishuvieesmärk on väärt 1 ühikut (makromajanduslik ja sotsiaalpoliitiline kasu teisendatuna rahalisse vääringusse) ja abile kulutatakse ilmselt suurusjärgu võrra rohkem, näiteks 7,5 ühikut.⁴¹⁵ Kui see abi vastaks lisaks ühishuvieesmärgi olemasolule ka kõigile teistele suuniste kriteeriumitele ehk a) võimaldaks saavutada ettevõtja pikaajalist elujõulisust, b) selle andmata jätmisel läheks ettevõtja pankrotti ja ühishuvieesmärki ei saavutataks üldse ning abi võimaldab 1 ühiku väärtuses ühishuvieesmärki saavutada (st esineb vajadus riigi sekkumiseks ja ergutav mõju), c) kui abi antakse võimalikult vähem moonutataval kujul (näiteks garantiina) ja d) järgitakse ühekordse abi põhimõtet, e) rakendatakse võimalikult rangeid kompensatsioonimeetmeid ning f) investorid tasuvad omanpanuse, on ikkagi võimalik, et lõppkokkuvõttes on 7,5 ühiku suurusest abist tulenev turumoonutus kaalukam kui ühishuvieesmärgi saavutamine 1 ühiku väärtuses. Selle hindamiseks aga Komisjonil õigus puudub, kuna suunised näevad abimeetmele esitatavad kriteeriumid ette ammendavalt ning turumoonutuse ja abist saadava kasu vahelise tasakaalu hindamist pärast ülejäänud tingimuste täitmist need ette ei näe. Kirjeldatud situatsioonis ei võimalda seega 2014. aasta suunised abi mõjude proportsiooni hinnata ega jätta negatiivse tulemuse korral abi heaks kiitmata. Võrdluseks võib tuua 1999. aasta suunised, mis võimaldasid hinnata ka abi suuruse ja kasuliku mõju proportsiooni.⁴¹⁶ Kehtiv reeglistik seda ei võimalda ning on seega vastuolus ELTL art 107 lg 3 p c nõuetega. Lisaks on suunised vastuolus Komisjoni eesmärgiga tagada liikmesriikide ressursside otstarbekas kasutamine. Ilma suuniseid muutmata ei ole võimalik eeltoodud vastuolusid ületada.

⁴¹⁵ Analoogne näide, kus väidetavalt töökohtade päästmiseks antud abisumma ületas töökohtade aastapalku 750%, on Komisjoni praktikas ka tegelikult esinenud, vt: Ferruz ja Nicolaides, lk 32.

⁴¹⁶ EKO 06.04.2006, *Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke GmbH v Komisjon*, T-17/03, p 44; 1999. aasta suunised, ptk 3.2.2 (c), p 39 (i).

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö keskseks eesmärgiks oli välja selgitada, kas 2014. aasta suuniste tingimuste ja/või nende praktikas rakendamata jätmise tõttu esineb sisuline oht, et Komisjon hindab raskustes ettevõtjatele osutatava abi lubatavust vastuolus ELTL art 107 lg 3 p c nõuetega. Autor püstitas hüpoteesi, et ühisturuga kokkusobimatu abi heakskiitmine – mida on tõenäoliselt esinenud ulatuslikult vähemalt aastatel 2000-2013 – ei ole 2014. aasta suuniste puuduste tõttu välistatud ka edaspidi. Hüpoteesi kontrollimiseks püstitati omakorda neli uurimisküsimust:

- 1) Kas ja millises ulatuses piiravad 2014. aasta suunised Komisjoni kaalutusõigust raskustes ettevõtjatele osutatava riigiabi proportsionaalsuse hindamisel üksikjuhtumite raames?
- 2) Kas suuniste tingimustega piiratud Komisjoni kaalutusruum raskustes ettevõtjatele osutatud abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel on piisavalt lai, et võimaldada Komisjonil tuvastada ELTL art 107 lg 3 p-ga c vastuolus olev ebaproportsionaalne riigiabi igal üksikjuhtumil ning jätta see heaks kiitmata?
- 3) Kas suuniste tingimused võtavad Komisjonilt teatud olukordades võimaluse kiita üksikjuhtumi raames heaks sellist riigiabi, mida ilma suunistest tulenevate piiranguteta võiks lugeda ELTL art 107 lg 3 p-ga c kooskõlas olevaks?
- 4) Kas Komisjon on rakendanud suuniseid järjepidevalt ehk pole jätnud märkimisväärset hulgal otsustes ilma põhjendusteta mõne kriteeriumi kohaldamata?

Autori püstitatud alahüpoteesid uurimisküsimuste osas olid järgnevad: 1) 2014. aasta suunised võivad piirata Komisjoni kaalutusõigust üksikjuhtumi hindamisel, kuna on Komisjonile siduvad ning Komisjon on nendega seotud ka ebaproportsionaalse abi hindamisel. Piirangu ulatus seisneb selles, et Komisjon ei tohi abi üksikjuhtumi raames hindamisel nõuda lisaks suuniste tingimustele täiendavate kriteeriumite täitmist; 2) Suunised piiravad Komisjoni otsustuspädevust abi heaks kiitmisel teatud olukordades ülemääraselt ja vastuolus ELTL art 107 lg 3 p-ga c, kuna ei võimalda võrrelda abiga saavutatavat hüve (positiivset mõju) toetuse summaga, millest omakorda sõltub mh turumoonutuse ulatus (negatiivne mõju). Seega ei jäta suunised Komisjonile muud valikut, kui kiita heaks mh ka ebaproportsionaalset abi; 3) Teatud olukordades on suunised ülemäära piiravad, kuna välistavad sellise abi sisulise hindamise, mis võib vastata ELTL art 107 lg 3 p c tingimustele ehk mille kasulikud mõjud võivad üles

kaaluda negatiivsed tegurid; ning 4) Komisjon on aastatel 2012-2017 tehtud otsustes jätnud üksikutel juhtudel arvestamata ühekordse abi ja ühishuvieesmärgile kaasaaitamise põhimõtetega, esitamata põhjendusi. Selliste otsuste hulk ei pruugi siiski olla märkimisväärne ega kujutada endast süsteemset probleemi.

Alahüpoteeside kontrollimiseks analüüsis autor esmalt seda, milliste abijuhtumite hindamisele suunised kohalduvad. Magistritöö uurimisobjekti ehk 2014. aasta suuniste kohaldamisala sõltub kolmest osast: 1) abimeede peab vastama riigiabi üldistele tunnustele; 2) abi tohib osutada kasutamiseks ainult väljaspool pangandus-, söe- ja terasesektorit; ning 3) abisaaja peab vastama raskustes ettevõtja kriteeriumitele, sealhulgas olema finantsraskustes, peab olema piisavalt kaua tegutsenud ning vastama kontserni kuulumise või omandistruktuuris toimunud muudatuste korral eritingimustele, mis on mõeldud kuritarvituste vältimiseks. Suuniste alusel antav abi jaguneb ümberkorraldusabiks, päästmisabiks ning ajutiseks ümberkorraldustoetuseks, millest esimesele kohalduvad kõige rangemad tingimused ja millest kaks viimast kujutavad endast ajutist likviidsusabi.

Järgnevalt vastati esimese alahüpoteesi kontrollimiseks küsimusele, kas ja millisel määral saavad suunised õiguslikult piirata Komisjoni pädevust konkreetsete juhtumite üle otsustamisel. Suunised ei ole küll otseselt siduvateks õigusaktideks, kuid need võivad Komisjoni kaalutusõigust üksikjuhtumi hindamisel siiski piirata tulenevalt õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest. Samal seisukohal on õiguskirjandus ning Euroopa Kohtu praktika. Suunised piiravad siduvalt Komisjoni kaalutusõigust ka juhul, kui on alust kahtlustada raskustes ettevõtjatele antava abi ebarproportsionaalsust. Tegemist pole erandliku asjaoluga, millega saaks õigustada suuniste kohaldamata jätmist ja ELTL art 107 lg 3 p c vahetut kohaldamist või suuniste üksiku sätte rakendamata jätmist. Kuna Komisjon peab enda avalikustatud suuniseid järgima, hõlmab suunistest kõrvale kaldumise keeld tulenevalt õiguskindluse põhimõttest mh keeldu esitada liikmesriikidele ja abisaajatele abi üksikjuhtumite hindamisel lisaks suunistes toodud tingimustele täiendavaid nõudmisi. Seega leidis uurimise käigus kinnitust töös püstitatud esimene alahüpotees: 2014. aasta suunised piiravad Komisjoni kaalutusõigust üksikjuhtumi raames raskustes ettevõtjatele osutatava ebarproportsionaalse riigiabi hindamisel. Piirangu ulatus väljendub selles, et Komisjon ei tohi abi proportsionaalsuse hindamisel jätta kohaldamata ei 2014. aasta suuniseid tervikuna ega osaliselt (v.a kui selline õigus tuleneb suuniste sättest) ning ei tohi hindamisel lähtuda ka suunistes nimetatud kriteeriumitest.

Järgmisena analüüsis autor küsimust, kas suuniste tingimustega piiratud Komisjoni kaalutusruum raskustes ettevõtjatele osutatud abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel on piisavalt lai, et võimaldada Komisjonil tuvastada ELTL art 107 lg 3 p-ga c vastuolus olev ebaproportsionaalne riigiabi igal asjakohasel üksikjuhtumil ning jätta see abi heaks kiitmata. Sellele küsimusele vastamiseks uuris autor kõigepealt ELTL art 107 lg 3 p-st c tuleneva riigiabi mõjude tasakaalustatuse hindamise kohustust. Selle kohaselt peab Komisjon tagama ainult sellise abi heakskiitmise, millel on olemas positiivne mõju ühishuvieesmärgi näol – näiteks heaolu ümberjaotamine töötuse vähendamiseks või turutõrgete eemaldamine majanduse paremaks toimimiseks – mis on kaalukam kui negatiivne mõju konkurentsimoontuse näol. Seejärel hindas autor kõikide suunistes toodud kriteeriumite puhul eraldi ning lõpuks koosmõjus, kas need võimaldavad üksikjuhtumite menetlemisel alati välja sõeluda aluslepingu nõuetele mittevastavat abi ja annavad Komisjonile õiguse keelduda selle heakskiitmisest.

Suuniste esimeses tingimuses – ühishuvieesmärgile kaasaaitamise kriteeriumis – toodud eesmärgid (heaolutaseme ühtlustamine ja turutõrgete kõrvaldamine), millele raskustes ettevõtjale antav abi peab vastama, on kooskõlas ELTL art 107 lg 3 p c eesmärkidega. Selle kriteeriumi raames ei tuvastata ühishuvieesmärgi saavutamise määra, vaid ainult olemasolu. Abisaaja pikaajalise elujõulisuse taastamise nõue piirab abi osutamist sellistele abisaajatele, kelle puhul on ebamõistlikult suur risk avalike vahendite kaotsiminekuks. See piirang on aga õigustatud, kuna selline risk vähendab märkimisväärselt abiga kasuliku mõju saavutamise tõenäosust. Seega aitab pikaajalise elujõulisuse taastamise nõue välistada ebaproportsionaalse abi heakskiitmist. Järgmine kriteerium ehk riigi sekkumise vajadus välistab sellise abi osutamise, mis ei suudaks ühishuvieesmärki saavutada olulisel määral, ning aitab seega välja selekteerida ebaproportsionaalset abi. Ergutava mõju kriteerium võimaldab ennetada selliseid ebaproportsionaalseid abimeetmeid, mille andmata jätmise korral saavutataks ühishuvieesmärke (ükskõik millisel määral) ehk mille positiivne mõju ei pruugi olla suur. Asjakohasuse põhimõte välistab sellise aluslepingute nõuetele mittevastava abi, mis on antud abi ühishuvieesmärke arvestades turgu ülemäära moonutaval kujul. Ühekordse abi tingimus puudutab ebaproportsionaalseid abimeetmeid, mille andmisega kaasneks oluline moraalarisk. Kompensatsioonimeetmed võimaldavad vähendada ebaproportsionaalse abi negatiivset mõju, kuid mitte sellist abi välistada. Viimane ehk abi proportsionaalsuse kriteerium tagab, et moraalarisk ja abisaaja läbikukkumise oht oleks võimalikult väike, nõudes investoritelt riigiabist tulenevast isiklikust kasust loobumist ja omapanust. Eelkirjeldatud kriteeriumid eraldi ega koosmõjus ei võimalda aga välistada sellist aluslepingutega vastuolus olevat abi,

mis vastab kõigile formaalsetele nõuetele, kuid mille suurus on võrreldes sellest saadava kasuga ühiskonnale ja turu toimimisele ebaproportsionaalselt suur. Ainus sisuline täiendus võrreldes varasemate suunistega seoses aluslepinguga vastuolus oleva abi välistamisega seisneb riigi sekkumise vajaduse kriteeriumis, mis tagab, et ühishuvieesmärkide saavutamine abiga oleks oluline (sõltumata sellest, kas abiga kaasnev turumoonutus on ühishuvieesmärki väärt). Kokkuvõttes leidis kinnitust ka teine alahüpotees, mille kohaselt on suuniste kriteeriumid ebaproportsionaalse abi välistamiseks teatud olukordades ebapiisavad. Sellest saab järeldada, et magistritöö aluseks võetud majandusanalüüsis kirjeldatud senine praktika – mille kohaselt kiitis Komisjon aastatel 2000-2013 heaks suure tõenäosusega ebaproportsionaalset abi – võib jätkuda ka edaspidi ning seda puudulike suuniste tõttu.

Kolmandaks püstitas töö autor küsimuse, kas suuniste tingimused võtavad Komisjonilt teatud olukordades võimaluse kiita üksikjuhtumi raames heaks sellist riigiabi, mida ilma suunistest tulenevate piiranguteta võiks lugeda ELTL art 107 lg 3 p-ga c kooskõlas olevaks. Autori vastav alahüpotees oli, et teatud olukordades on suuniste aluslepingu mõttes proportsionaalse abi heakskiitmiseks liiga piiravad. Sellele vastamiseks analüüsis autor kõikide kriteeriumite piiravat mõju Komisjoni kaalutusõigusele eraldiseisvalt ning jõudis järgmistele tulemustele. Esimene kriteerium ehk ühishuvieesmärgi olemasolu nõue on iseenesest adekvaatne piirang, kuna samasisuline nõue tuleneb ka ELTL art 107 lg 3 p-st c. Erinevalt varasematest suunistest kehtestab see kriteerium aga põhjendamatu piirangu tööhõive säilitamise eesmärgil antavale abile, kuna välistatud on tööpuuduse arvestamine väiksema piirkonna kui NUTS II tasandina määratletud territooriumi lõikes. Praktiliselt tähendab see seda, et Eesti suurused väikeriigid ei tohi anda abi lokaalse ehk mitte-üleriigilise tööpuuduse leevendamiseks, kusjuures arvestada ei saa ka tööhõive näitajaid konkreetsel turul, vaid lähtuma peab tööpuudusest riigis tervikuna. Sätestatud ei ole ka võimalust teha sellest nõudest vajadusel erandeid. Järgmine kriteerium ehk pikaajalise elujõulisuse taastamine Komisjoni kaalutusõigust proportsionaalse abi heakskiitmisel ülemäära ei piira ning sama kehtib riigi sekkumise vajaduse põhimõtte puhul. Ebaõnnestunult on sõnastatud 2014. aasta üks uutest tingimustest ehk ergutava abi kriteerium, mis välistab sellised abimeetmed, mille puudumise korral saavutataks näiteks pankrotimenetluse kaudu samuti ühishuvieesmärke, isegi kui seda õnnestuks teha oluliselt väiksemas ulatuses kui abi osutamise korral. See nõue võib takistada Komisjonil heaks kiita mh ka tegelikult aluslepinguga kooskõlas olevat abi. Riigiabi asjakohasuse, kompensatsioonimeetmete rakendamise, ühekordse abi põhimõtte ja abi proportsionaalsuse ehk omapanuse ja kulude jaotamise tingimused sellist ELTL art 107 lg 3 p-ga vastuolus olevat piirangut Komisjoni kaalutusõigusele kaasa ei too. Need kriteeriumid sisaldavad piisavalt

paindlikke tingimusi ning ei välista *a priori* ELTL art 107 lg 3 p c järgi proportsionaalse abi heakskiitmist. Kokkuvõttes leidis kinnitust ka magistritöö kolmas alahüpotees, mille kohaselt välistavad suunised teatud olukordades põhjendamatult *a priori* sellise abi heakskiitmise, mis tegelikult vastab ELTL art 107 lg 3 p c tingimustele.

Viimase alaküsimuse raames uuriti magistritöös, kas üks põhjus, miks võib esineda ebaproportsionaalse abi massilist heakskiitmist, ei või peituda suunistes nimetatud kriteeriumite ignoreerimises Komisjoni poolt. Autori alahüpotees oli, et Komisjon on aastatel 2012-2017 tehtud otsustes jätnud küll üksikutel juhtudel arvestamata ühekordse abi ja ühishuvieesmärgile kaasaaitamise põhimõtetega ilma seda põhjendamata, kuid selliste otsuste hulk ei ole siiski niivõrd märkimisväärne, et kujutaks endast süsteemset probleemi. Selle küsimuse uurimiseks analüüsis autor kokku 76 Komisjoni otsust ajavahemikust 19.09.2012-01.04.2017 ning lisaks välja valitud ja laiema tähtsusega otsuseid varasemast perioodist. Ühekordse abi põhimõtte järgimist polnud Komisjon kontrollinud autori uuritud valimist kokku neljas otsuses. Ühishuvieesmärgi olemasolu tingimus oli kohaldamata jäetud kahel korral. Samuti nähtus magistritöö aluseks võetud majandusanalüüsist, et mitmetes aastatel 2000-2013 tehtud otsustes ei olnud abi ühishuvieesmärke tuvastatud. Arvestades aga selles osas 2004. ja 2014. aasta suuniste erinevust – viimases on ühishuvieesmärgi olemasolu nõue sõnastatud oluliselt detailsemalt ja konkreetsemalt – ei ole alust arvata, et see tendents jätkuks tõenäoliselt ka uute suuniste kohaldamisel. Muude kriteeriumite ignoreerimist autor Komisjoni otsuseid analüüsides ei täheldanud, kusjuures riigi sekkumise vajaduse, ergutava mõju ning abi asjakohasuse kriteeriumite kohta magistritöö kirjutamise hetkel veel praktika puudub. Arvestades 2014. aasta suunistega kaasnenud uuendusi ning asjaolu, et kõikidest analüüsitud otsustest oli vähemalt ühte kriteeriumi jäetud kohaldamata kokku ainult kuues, ei saa suuniste ignoreerimist pidada süsteemseks ja massiliseks probleemiks. Seega leidis kinnitust ka magistritöö neljas alahüpotees, mille kohaselt esineb Komisjoni praktikas suunistest küll motiveerimata kõrvalekaldeid, kuid see ei kujuta endast olulist probleemi, mis tooks tulevikus tõenäoliselt kaasa massiliseid vigu abijuhtumite hindamisel.

Kokkuvõttes leidis magistritöös kinnitust autori keskne hüpotees, et 2014. aastal kehtestatud suunised raskustes olevate mittefinantsettevõtjatele antava abi siseturuga kokkusobivuse hindamiseks on vastuolus ELTL art 107 lg 3 p-ga c. Suunistes esineb süsteemseid probleeme, mis puudutavad nii aluslepingute nõudeid rikkuva abi heakskiitmist kui ka aluslepingu tingimustega kooskõlas oleva abi välistamist *a priori*, ilma et Komisjonil oleks võimalus aluslepingu rikkumist üksikjuhtumi menetlemisel vältida. Kui Komisjon otsustaks ELTL art 107 lg 3 p c järgmise huvides konkreetset juhul suunistest kõrvale kalduda, ilma et esineksid

erakorralised asjaolud (mida suuniste puudulikkus ei ole), rikuks Komisjon seeläbi õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid. Ilma suuniseid muutmata jääb see vastuolu ELTL art 107 lg 3 p c ja õiguse üldpõhimõtete vahel ületamatuks, mistõttu on autor esitanud ettepanekud 2014. aasta suuniste muutmiseks (lisa 1). Lisaks EL-i õiguse rikkumisele on suunised vastuolus Komisjoni enda eesmärgipüstitusega tagada riigiabi üle range ja hästi suunatud kontroll, mis võimaldaks siseturuga kokkusobivaks lugeda eranditult nn hea abi. Pole välistatud, et Komisjon püüab suuniste vastuolulisi kriteeriume tulevikus tõlgendada praktikas paindlikumalt, kui nende sõnastus lubab eeldada. Sellise valikuga kaasneb aga paratamatu risk kohtuvaidlusteks.

Abstract

The limits to European Commission's discretion in assessing compatibility with common market of state aid granted to undertakings in difficulty

This Master's thesis analyses the legal framework established in European Union (EU) regarding state aid to undertakings in difficulty. Art 107 (1) of the Treaty on the Functioning of European Union (TFEU) prohibits granting of any aid in any form whatsoever by a Member State or through State resources which distorts or threatens to distort competition. TFEU art 107 (3) stipulates exceptions to this rule, granting to European Commission (henceforth 'Commission') a discretion for considering state aid under certain circumstances compatible with the common market. According to TFEU art 107 (3) (c), Commission may permit state aid 'to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest'. Based on the aforementioned provision Commission has established guidelines for assessing compatibility with common market of *inter alia* rescue and restructuring aid granted to non-financial undertakings in difficulties (henceforth '2014 guidelines' or 'guidelines').

Rescue and restructuring (R&R) aid to enterprises in financial trouble can cause significant distortion of competition. It prevents the market from eliminating companies which are more inefficient than their competitors, which is why this type of aid should not be permitted without good reasons. On the other hand, expending public resources to bail out such undertakings can be tempting for the Member States if those companies are important for social development or from macroeconomical point of view. In 2004-2012 Member States have granted R&R in significant amount - 22 billion euros. The fact how much public resources Member States are willing to provide for preventing social problems can be illustrated by an example from 2004, whereby France granted to Alstom 1,8 billion euros to save 216,000 jobs. The purpose of the aforementioned TFEU provisions and the 2014 guidelines is to ensure that such aid is granted only if truly necessary.

According to TFEU art 107 (3) (c) both the development of economy (positive effect) and the distortive (negative) effect of the aid have to be taken into account. In order to permit the aid, the effects have to be balanced, *i.e.* positive effect should prevail. An economic assessment published in 2013 by M. A. B. Ferruz and P. Nicolaidis⁴¹⁷ reveals that in about 50% of the R&R aid cases between 2000 and 2013 the positive effect – jobs which were saved for

⁴¹⁷ See: https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/beer27.pdf?download=1 (2 May 2017).

maintaining employment rate – was lower than the public expenditure, exceeding significantly the annual salaries of the saved jobs combined. As the aid amount is one of the factors determining extent of negative effect (distortion of competition), this raises serious doubts whether a fair balance between negative and positive effects – which is required by TFEU – has been stricken and if this is avoidable in future. Considering that Commission’s decisions are based on 2014 guidelines, this also leads to a question whether the guidelines restrict Commission’s discretion in assessing the balance of effects to amount which is not in conformity with the TFEU art 107 (3) (c) requirements. It is also possible that abovementioned Commission’s practice that fails to take into account the aid amount (which increases negative effect of aid) can be explained by fact that Commission is just inconsistent in implementing the guidelines.

Considering the above, the purpose of this Master’s thesis is to find out whether a significant chance remains in future that Commission will assess compatibility of R&R aid not in compliance with TFEU art 107 (3) (c). This could be due to the requirements stipulated in the 2014 guidelines and/or due to inconsistency in implementing the guidelines. If the answer to this question is affirmative, Commission should consider complementing the guidelines. In case the guidelines or their implementation is not the root reason why Commission has accepted in significant amount possibly unproportionate R&R aid, this practice can only be explained by Commission’s mistakes in making economic assessments within individual cases. In other words, should the guidelines be in accordance with TFEU and it becomes known that Commission has not dismissed the guidelines in practice, there would be no legal obstacles for Commission to accept only proportionate aid and declare all kind of unproportionate aid incompatible with the common market (only calculation mistakes would be possible). Author proposes an hypothesis that the guidelines do not always enable the Commission to assess R&R aid in accordance with the TFEU requirements and they need to be changed.

To answer the main question raised above, the author has posed four sub-questions:

1. Are the 2014 guidelines capable of restricting Commission’s discretion in assessing the balance of positive and negative effects of R&R aid in individual cases and to what extent can they bind Commission?
2. Is the Commission’s discretion, which is limited due to 2014 guidelines’ provisions, sufficient to ensure that Commission has right to detect unproportionality of R&R aid

in the meaning of TFEU art 107 (3) (c) and to refuse from giving permission to unproportionate aid when assessing individual cases?

3. Do the 2014 guidelines refrain Commission to declare compatible with common market *inter alia* such R&R aid, which would be deemed compatible if TFEU art 107 (3) (c) was applied directly without considering the restrictions arising from the guidelines?
4. Has Commission been inconsistent to a significant amount in applying the 2014 guidelines, dismissing the guidelines' requirements in many individual cases?

The structure of this Master's thesis is described below. The first section analyses the scope of 2014 guidelines. For a state subsidy to be assessed according to 2014 guidelines, all the following criteria have to be met: 1) the subsidy must meet general characteristics of state aid, *i.e.* there must be an intervention by the State or through State resources, which gives on a selective basis advantage to any entity providing goods or services and there must be a chance that competition has or will be distorted; 2) the aid shall not be granted to banking, steel or coal sectors; and 3) the beneficiary shall meet the criteria to be considered in financial difficulties. 2014 guidelines differentiate between three types of aid: restructuring aid, rescue aid and temporary restructuring support.

The second section analyses legal consequences arising from the provisions of 2014 guidelines, in more detail the binding effect on Commission's discretion in assessing proportionality of state aid on individual basis. Commission's guidelines are not legal acts which would have direct and formally binding effect, but are still capable of restricting Commission's discretionary power through the principles of legal certainty and equal treatment. According to European Court of Justice (ECJ) decision in *ELGA* case (C-431/14), the Commission may not depart from its guidelines unless under exceptional circumstances. This applies to cases which are not meant to be regulated by the guidelines, *e.g.* due to peculiarities of certain economic sector in a Member State. Author concludes that Commission is therefore not entitled to dismiss the guidelines by merely stating that it is doubtful whether the aid is proportionate due to its high amount (which in turn increases distortive effect of aid). The 2014 guidelines are meant to regulate *inter alia* R&R aid which amount (and possibly distortive effect) exceeds the social and macroeconomical benefits of the aid measure. Other interpretations are possible as this question has not been raised in the ECJ, but dismissing the guidelines relying on the aforementioned argument would contradict principle of legal certainty.

ECJ has also noted that the guidelines are binding to Commission if they do not contradict TFEU requirements. Author concludes that the guidelines are not binding only if its certain provisions lead inevitably to a result which is in contradiction with TFEU. The guidelines are binding if there is no direct contradiction between its provisions and TFEU. For instance, if the guidelines' conditions individually comply with TFEU but in concurrence do not always lead to adequate (proportionate) results in compliance with TFEU art 107 (3) (c) requirements, the Commission has no right to dismiss the guidelines. This would be a violation of Members States' and beneficiaries' rights under principle of legal certainty as they are entitled to rely on guidelines that do not directly contradict TFEU. Binding effect of the guidelines means that they have to be applied as a whole – Commission may not leave aside any specific provision of the guidelines, nor dismiss them altogether and apply TFEU art 107 (3) (c) directly instead. Further, there is no legal basis for the Commission to require from Member States or beneficiaries to adhere with *ad hoc* criteria which are not listed in the guidelines. 2014 guidelines have therefore a restrictive effect on Commission's discretion in assessing proportionality of R&R aid on individual basis, including in cases where it is doubtful whether the overall effect of aid is positive as required by TFEU art 107 (3) (c). Hence it is possible that insufficient or too strict guidelines might result in assessment of R&R aid in violation with TFEU. The answer to sub-question No 1 is affirmative.

The third section of this thesis analyses whether the provisions of 2014 guidelines are in compliance with TFEU art 107 (3) (c) requirements and ensure that overall effect of R&R aid is positive in order to deem it compatible with common market. Guidelines establish eight criteria for R&R aid which legal effects on Commission's discretion were analysed both individually and in concurrence: 1) contribution to a objective of common interest (henceforth 'OCI'); 2) restoring beneficiaries' long-term viability; 3) need for state intervention; 4) incentive effect; 5) appropriateness; 6) 'one time, last time' principle; 7) avoidance of undue negative effects on competition (compensatory measures); and 8) proportionality of aid. One criterion (transparency of aid) was not included as it pertains to only procedural questions and not material prerequisites of approving state aid.

The first criterion restrains Commission from approving R&R aid which has no positive effect, *i.e.* if the aid measure is not intended to achieve a OCI to at least some extent. OCI includes goals preventing social hardship and market failures. Guidelines' provisions in that regard are in conformity with TFEU art 107 (3) (c) with one exception. Point 44 (a) prevents Commission from approving R&R aid to reduce unemployment in smaller regions than those ranked as II level regions in EU common classification of territorial units for statistics

(NUTS). This prevents Commission from considering unemployment rate within smaller areas than the territory of whole countries such as Estonia, Latvia and Lithuania to name a few examples. There is however no reason to presume *a priori* that aid measure must be incompatible with common market if it is granted to an enterprise which is not small or medium-sized (for those this restriction does not apply) and operates in a small region with higher unemployment than rest of the country. Therefore this provision is too strict.

Under the second criterion Commission has a duty to consider whether restructuring plan is based on realistic assumptions and what are the chances for the enterprise to survive in long term. This rule is in conformity with TFEU requirements as granting aid to beneficiary without remarkable survival chances also influences prospective to achieve OCI. Those goals cannot be achieved if beneficiary goes bankrupt. Therefore this criterion is important for considering the overall positive effect in adequate manner.

The third requirement (need for state intervention) prevents Commission from approving R&R aid that does not bring about a 'material improvement' in achieving OCI compared to scenario which does not include any state aid. This interpretation is based on wording of point 38 (b), which has however not yet been implemented in practice. The requirement of need for state intervention is justified and in harmony with TFEU.

The requirement of incentive effect however is not in compliance with TFEU art 107 (3) (c). It rejects *a priori* any R&R aid if under scenario with no state aid OCI could be achieved, even if it would be possible only to insignificant amount compared to scenario involving R&R aid. Commission should change the wording of point 38 (d) and 59. Commission should stipulate that for approving R&R aid, OCI must either not be achieved at all if state aid was prohibited or it would be achieved only to an insignificant amount compared to scenario involving state aid.

The criteria of appropriateness, compensatory measures and 'one time, last time' principle do not violate TFEU art 107 (3) (c). The first ensures the aid is granted in form having minimum distortive effect to achieve its aims. The second and third both aim to minimise moral hazard, whereas the latter also ensures that damage to competitors and consumers is restricted to a minimum. However, the provisions regarding compensatory measures do not give Commission any basis for prohibiting aid which overall effect is negative. For instance, this is the case if negative effects of aid have been minimised (but not eliminated) with the strictest compensatory measures possible, but its positive effects are nevertheless achieved to a lesser extent than justified in comparison with distortion of competition.

Further, it was analysed if the guidelines' criterion 'proportionality of aid' is in conformity with TFEU. This criterion prevents Commission from allowing R&R aid which does not include beneficiaries' own contribution and burden sharing by beneficiaries' owners to eliminate moral hazard. Finally, it was analysed whether 2014 guidelines' all provisions in concurrence give Commission basis to detect and prohibit all aid measures which overall negative effect could be negative. It was found that the guidelines restrict Commission's discretion to extent that Commission cannot take into account all important considerations for assessing the balance between positive and negative effects of aid. It is possible that aid measure which overall effect is negative complies with all aforementioned criteria and has to be therefore approved, namely: 1) if it contributes to achieving OCI; 2) beneficiary has a chance to survive long-term; 3) positive effects of aid are 'significant'; 4) without aid achieving OCI would be impossible; 5) aid is provided in the least distortive form possible, *e.g.* as a guarantee; 6) aid adheres to 'one time, last time' principle; 7) distortive effect of aid has been minimised with compensatory measures, but has not been eliminated; and 8) beneficiaries grant own contribution and their owners do not benefit personally from R&R aid. Such cases, whereby doubt of unproportional aid remains even if it meets all criteria, include for instance aid which is granted to a very excessive amount. Guidelines should be complemented with additional criterion requiring that the overall effect of aid is positive.

To conclude, the answer to sub-question No 2 is negative. Guidelines restrict Commission's discretion to extent that Commission is not always entitled to detect and prohibit unproportional aid. Answer is the same for sub-question No 3, considering that requirement stipulated in point 44 (a) of the guidelines is too strict, preventing granting aid to alleviate unemployment in regions which are not ranked as level 2 region according to NUTS. The answer to fourth sub-question is also negative. Author analysed all Commission's decisions made between 19 September 2012 and 1 April 2017 (in total 76) and found that Commission has ignored certain requirements of guidelines only in 6 cases, which is not a significant amount. Therefore Commission's practice in approving aid which amount could have been possibly too large compared to its positive effects is not explainable by Commission's inconsistency in implementing the guidelines' requirements. There is a considerable risk that Commission will deem R&R aid compatible with common market even in cases where its benefits for society and market are smaller than distortive effect. For preventing serious mistakes in assessing aid measures on individual basis, Commission should complement its 2014 guidelines. Considering the above, author has proposed wording of amendments to the

guidelines (in Estonian). Maintaining *status quo* could cause many disputes regarding conformity of Commission's decisions with TFEU art 107 (3) (c).

Lühendite loetelu

1. 2004. aasta suunised – Komisjoni 01.10.2004 teatis: suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta.
2. 2014. aasta suunised – Komisjoni 31.07.2014 teatis: suunised raskustes olevate mittefinantsettevõtjate päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta.
3. Art – artikkel
4. EL – Euroopa Liit
5. EuKOMo – Euroopa Komisjoni otsus
6. Komisjon – Euroopa Komisjon
7. Lg – lõige
8. Mh – muuhulgas
9. Nt – näiteks
10. P – punkt
11. RKTko – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
12. Sh – sealhulgas
13. V.a – välja arvatud

Kasutatud allikate loetelu

Teaduskirjandus

1. A Report by London Economics: Ex-Post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) affected by Such Aid. Brussels: European Communities 2005.
2. P. Abruzzo. Gli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà: il caso Alitalia. Firenze: Università degli studi di Firenze, 2006. – <https://www.tesionline.com/intl/thesis.jsp?id=23265>.
3. P. Anestis, S. Mavroghenis, S. Drakakakis. Rescue and Restructuring Aid - A Brief Assessment of the Principal Provisions of the Guidelines. European State Aid Law Quarterly, 2004/1.
4. K. Bacon jt. European Union Law of State Aid. 2. vlj. Oxford: Oxford University Press 2013.
5. K. Bacon jt. European Union Law of State Aid. 3. vlj. Oxford: Oxford University Press 2017.
6. Bellamy & Child. European Community Law of Competition. 5. vlj. London: Sweet&Maxwell 2001.
7. A. Bouchagiar. The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard is the Commission's Soft Law? Journal of European Competition Law & Practice 2017, Vol 8/3.
8. J.Y. Cambell jt. In Search of Distress Risk. The Journal of Finance, December 2008/6, vol LXIII. – https://scholar.harvard.edu/files/campbell/files/campbellhilscherszilagyi_jf2008.pdf
9. Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty. European State Aid Law Quarterly, 2004/3.
10. R. Chindooroy, P. Muller, G. Notaro. Company survival following rescue and restructuring State aid. European Journal of Law and Economics 2007.
11. P. Craig, G. de Búrca. EU law: text, cases, and materials. 6. vlj. Oxford: Oxford University Press 2015.
12. J. Faull. A. Nikpay. The EC Law of Competition. 2. vlj. Oxford: Oxford University Press 2007.
13. M. A. B. Ferruz, P. Nicolaidis. The Economics of State Aid for the Rescue and Restructuring of Firms in Difficulty: Theoretical Considerations, Empirical Analysis and Proposals for Reform. Bruges European Economic Research Papers 27/2013. Brugge:

- College of Europe 2013. – https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/beer27.pdf?download=1.
14. P. Frühling. The Dissuasive ‘One Time, Last Time’ Principle Applied to European Airlines State Aid Control. *Air and Space Law*, 2002/2.
 15. R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur. *European Union Treaties. A Commentary*. Oxford: Beck/Hart 2015.
 16. E. Głowicka. *State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union*. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin 2008. – <http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/glowicka-elzbieta-2008-05-08/PDF/glowicka.pdf>.
 17. A. Grigorian, D. Hainová, B. Barbova. *The Past, Present and Future of the Rescue and Restructuring Guidelines for Undertakings in Difficulty*. Maastricht: Maastricht University 2013.
 18. H. von der Groeben, J. Schwarze. *Kommentar zum EG-Vertrag*. 6. vlj. Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2006.
 19. L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot. *EU State Aids*. 4. vlj. London: Sweet&Maxwell 2012.
 20. A. Heimler, F. Jenny. The limitations of European Union control of state aid. *Oxford Review of Economic Policy*, 2012/28 No 2.
 21. C. Herwig, H. Hofmann, C. Micheau. *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2016.
 22. H.C.H. Hoffmann, G.C. Rowe, A.H. Türk. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2011.
 23. J. Klabbers. Informal Instruments before the European Court of Justice. *Common Market Law Review* 1994/31.
 24. T. Kleiner. Reforming state aid policy to best contribute to the Lisbon Strategy for growth and jobs. *Competition Policy Newsletter* 2005/2. – http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2005_2_29.pdf
 25. J. Kociubinski. Fleet Reduction in Rescue and Restructuring Aid to Airlines: A Critical View. *European State Aid Law Quarterly*, 2014/3.
 26. I. Kokkoris, I. Lianos. *The Reform of EC Competition Law: New Challenges*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2010.
 27. J. T. Lang. EU State Aid Rules - the Need for Substantive Reform. *European State Aid Law Quarterly*, 2014/3.

28. B. Lyons jt. Komisjoni konkurentsialase eksperdirühma aruanne päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste kohta. 06.02.2008. – http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/restructuring_guidelines.pdf.
29. F. Maier-Rigaud, C. Milde. Rescue and Restructuring Aid Guidelines of the European Commission: An Economic Point of View. *World Competition*, 2015/2.
30. R. Meiklejohn jt. State aid and the single market. *European Economy*, 1999/3. – <https://core.ac.uk/download/pdf/6290031.pdf>.
31. P. Nicolaides. Essays on Law and Economics of State Aid. Dissertation. Maastricht University 2008. – <http://digitalarchive.maastrichtuniversity.nl/fedora/get/guid:b9e17270-939d-4c37-93b2-8894af78d1b4/ASSET1>.
32. P. Nicolaides. *State Aid Uncovered: Critical Analysis of Developments in State Aid 2014*. Berlin/Brussels: Lexxion 2014.
33. P. Nicolaides, M. Kekelekis. An Assessment of EC State Aid Policy on Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty. *European Competition Law Review* 2004/9.
34. P. Nicolaides, M. Kekelekis. An Economic Analysis of EC Guidelines on State Aid for the Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty. *Intereconomics*, July/August 2004.
35. P. Nicolaides, M. Kekelekis. When Do Firms in Trouble Escape from State Aid Rules? *European State Aid Law Quarterly*, 2005/I.
36. I. Niklus. Saneerimisseaduse eelnõust. *Juridica* VI/2008.
37. J. Nowak. *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*. Oxford University Press 2016.
38. Oxera. Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid. December 2009. – <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/Restructuring-state-aid.pdf?ext=.pdf>.
39. H.A. Petzold. Rescue and Restructuring (R&R) Guidelines - Thoughts and Comments on the Commission's Draft. *European State Aid Law Quarterly*, 2014/2.
40. Rahandusministeerium. Riigiabi käsiraamat 2016 – <http://www.fin.ee/doc.php?114660>
41. M.S. Rydelski, M. Lineemeyer jt. *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*. London: Cambridge University Press 2006.
42. T. Saul. Euroopa Komisjoni uued reeglid raskustesse sattunud ettevõtete abistamiseks. Bakalaureusetöö, juh C. Ginter. 2005 Tartu Ülikool, õigusinstituut.
43. M. Schmauch. *EU Law on State Aid to Airlines: Law, Economics and Policy*. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2012.

44. M. Schütte. Revising the Rescue and Restructuring Aid Guidelines for the Real Economy - A Practitioner's Wishlist. European State Aid Law Quarterly, 2012/4.
45. L. Senden. Soft Law in European Community Law. Oxford: Hart 2004.
46. E. Szyszczak. Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011.
47. T. Toom. Äriühingu püsiv maksejõuetus ja edasiste maksete tegemine. Juridica VI/2014.
48. K. Wellens, G. Borchardt. Soft Law in European Community Law. European Law Review 1989/14.

Kasutatud õigusaktid ja poliitikadokumendid

49. Euroopa Liidu Toimimise Leping - OJ C 326, 26/10/2012.
50. Komisjoni avalik töödokument. Euroopa Komisjoni majandusliku hindamise ühised põhimõtted: riigiabi ühisturuga kokkusobivus EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 3 alusel. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_et.pdf.
51. Komisjoni mõjuanalüüs 2014. aasta päästmis- ja ümberkorraldusabi suuniste juurde. Brüssel: 2014. – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0228_en.pdf
52. Komisjoni 23.12.1994 teatis. Information from the Commission - Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty (94/C 368/05) – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1994.368.01.0012.01.ENG&toc=OJ:C:1994:368:TOC.
53. Komisjoni 09.12.1997 teatis asjaomase turu mõiste kohta ühenduse konkurentsioiguses (97/C 372/03), joonealune märkus nr 1. – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=EN).
54. Komisjoni 09.10.1999 teatis. Information from the Commission - Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty (1999/C 288/02). – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1999.288.01.0002.01.ENG&toc=OJ:C:1999:288:TOC
55. Komisjoni 06.05.2003 soovitus nr 2003/361/EÜ mikroettevõtjate, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate määratluse kohta. – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2003.124.01.0036.01.ENG&toc=OJ:L:2003:124:TOC.

56. Komisjoni 01.10.2004 teatis. Ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta (2004/C 244/02). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/est/ALL/?uri=CELEX%3A52004XC1001\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/est/ALL/?uri=CELEX%3A52004XC1001(01)).
57. Komisjoni 07.06.2005 konsultatiivdokument „Riigiabi tegevuskava - Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009“, Brüssel. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_et.pdf.
58. Komisjoni 19.01.2008 teatis viite- ja diskontomäärade kindlaksmääramise meetodi läbivaatamise kohta. – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.014.01.0006.01.EST&toc=OJ:C:2008:014:TOC.
59. Komisjoni 03.04.2008 suunised riigiabi kontrollimiseks kalandus- ja vesiviljelussektoris (2008/C 84/06). – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.084.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2008:084:TOC.
60. Komisjoni 20.06.2008 teatis EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta garantiidena antava riigiabi suhtes (2008/C 155/02). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC0620\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC0620(02)&from=EN).
61. Komisjoni 03.03.2010 teatis. Euroopa 2020. aastal: aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. – http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_ET_ACT_part1_v1.pdf.
62. Euroopa Nõukogu 21.12.2010 otsus konkurentsivõimete söekaevanduste sulgemise soodustamiseks antava riigiabi kohta (2010/787/EL). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0787&from=ES>
63. Komisjoni 20.12.2011 otsus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes. – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2012.007.01.0003.01.EST&toc=OJ:L:2012:007:TOC.
64. Komisjoni 11.01.2012 teatis. Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena (2012/C 8/03). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111(03)&from=EN).

65. Komisjoni 08.05.2012 aasta teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele EL-i riigiabi ajakohastamise kohta. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0209&from=EN>.
66. Euroopa parlamendi ja nõukogu 26.05.2013 määrus (EÜ) nr 1059/2003, millega kehtestatakse ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R1059&from=EN>.
67. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2013 direktiiv 2013/34/EL teatavat liiki ettevõtjate aruandeaasta finantsaruannete, konsolideeritud finantsaruannete ja nendega seotud aruannete kohta ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/43/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiivid 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ. – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.182.01.0019.01.EST&toc=OJ:L:2013:182:TOC.
68. Komisjoni 23.07.2013 regionaalabi suunised aastateks 2014–2020 (2013/C 209/01). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC0723\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC0723(03)&from=EN).
69. Komisjoni 30.07.2013 teatis riigiabieeskirjade kohaldamise kohta alates 01.08.2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis”). – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.216.01.0001.01.EST&toc=OJ:C:2013:216:TOC
70. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.12.2013 määrus (EL) nr 1301/2013 Euroopa Regionaalarengu Fondi kohta. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>.
71. Komisjoni 22.01.2014 suunised riskifinantseerimisinvesteeringute edendamiseks antava riigiabi kohta (2014/C 19/04). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0122\(04\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0122(04)&from=EN).
72. Komisjoni 03.03.2014 suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta (2014/C 99/03). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404(01)&from=EN).
73. European Commission. New rules on rescue and restructuring aid for industry: the right incentives for innovation and growth. Competition policy brief, June 2014/9. – http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/009_en.pdf.

74. Komisjoni 17.06.2014 määrus (EL) nr 651/2014 EL-i aluslepingu art 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks („grupierandi määrus“). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>.
75. Komisjoni 27.06.2014 teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi raamistik (2014/C 198/01). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN).
76. Komisjoni 09.07.2014 pressiteade. State aid: Commission adopts revised guidelines for supporting firms in difficulty – frequently asked questions. – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-473_en.htm.
77. Komisjoni 31.07.2014 teatis. Suunised raskustes olevate mittefinantsettevõtjate päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta (2014/C 249/01). – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN).
78. Euroopa Nõukogu 13.07.2015 määrus (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R1589&from=EN>.
79. Komisjoni 19.07.2016 teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), – [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN).
80. Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus. – RT I, 06.12.2010, 1 ... RT I, 31.01.2014, 8.
81. Pankrotiseadus – RT I 2003, 17, 95 ... RT I, 22.06.2016.
82. Saneerimisseadus – RT I 2008, 53, 296 ... RT I, 09.05.2014.

Kasutatud kohtupraktika

83. EKo 25.06.1970, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-47/69,
84. EKo 17.09.1980, *Philip Morris Holland BV v Komisjon*, C-730/79.
85. EKo 17.09.1980, *Philip Morris Holland BV v Komisjon*, C-730/79, kohtujurist Caportorti ettepanek.
86. EKo 29.10.1980, *Van Landewyck*, liidetud kohtuasjad C-209/78 kuni C-215/78 ja C-218/78.
87. EKo 14.11.1984, *Intermills v Komisjon*, C-323/82.
88. EKo 13.03.1985, *Madalmaad ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v Komisjon*, C-296/82.
89. EKo 16.11.1985, *FFSA jt*; C-244/94.

90. EKo 17.04.1986, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-59/85.
91. EKo 24.02.1987, *Deufil GmbH jt v Komisjon*, C-310/85.
92. EKo 16.06.1987, *Komisjon v Itaalia*, C-118/85.
93. EKo 14.10.1987, *Saksamaa v Komisjon*, C-248/84.
94. EKo 14.02.1990, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-301/87.
95. EKo 21.03.1990, *Belgia v Komisjon* („*Tubemeuse*“), C-142/87.
96. EKo 21.03.1991, *Itaalia v Komisjon* („*ALFA Romeo*“), C-305/89.
97. EKo 16.12.1992, *Lornoy jt*, C-17/91.
98. EKo 15.03.1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92.
99. EKo 02.07.1994, *Itaalia v Komisjon*, C-173/73.
100. EKo 14.09.1994, *Hispaania v Komisjon*, liidetud kohtuasjad C-278/92, C-279/92 ja C-280/92.
101. EKo 08.06.1995, *Siemens v Komisjon*, T-459/93.
102. EKo 13.09.1995, *Textilwerke Deggendorf v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-244/93 ja T-486/93.
103. EKo 16.11.1995, *Fédération française des sociétés d'assurance jt*, C-244/94.
104. EKo 11.07.1996, *SFEI jt*, C-39/94.
105. EKo 12.12.1996, *Air France v Komisjon*, T-358/94.
106. EKo 24.10.1997, *Wirtschaftsvereinigung Stahl v Komisjon*, T-244/94.
107. EKo 05.11.1997, *Ducros v Komisjon*, T-149/95.
108. EKo 11.12.1997, *Job Centre*, C-55/96.
109. EKo 27.01.1998, *Ladbroke Racing*, T-67/94.
110. EKo 30.04.1998, *Cityflyer Express v Komisjon*, T-16/96.
111. EKo 30.04.1998, *Vlaamse Gewest v Komisjon*, T-214/95.
112. EKo 18.06.1998, *Komisjon v Itaalia*, C-35/96.
113. EKo 25.06.1998, *British Airways jt*, liidetud kohtuasjad T-371/94 ja T-394/94, p 313-315.
114. EKo 15.09.1998, *Breda Fucine Meridionali jt*, liidetud kohtuasjad T-126/96 ja T-127/96.
115. EKo 15.09.1998, *Ryanair v Komisjon*, T-140/95.
116. EKo 21.01.1999, *Neue Maxhütte Stahlwerke jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-129/95, T-2/96 ja T-97/96.
117. EKo 23.04.1999, *Höfner ja Elser*, C-41/90.
118. EKo 29.04.1999, *Hispaania v Komisjon*, C-342/96.

119. EKo 19.05.1999, *Itaalia v Komisjon*, C-6/97.
120. EKo 29.06.1999, *Déménagements-Manutention Transport*, C 256/97.
121. EKo 06.10.1999, *Salomon SA v Komisjon*, T-123/97.
122. EKo 16.05.2000, *Ladbroke Racing II*, C-83/98.
123. EKo 15.06.2000, *Alzetta*, liidetud kohtuasjad T-298/97, T-312/97 jt.
124. EKo 12.09.2000, *Pavlov jt*, liidetud kohtuasjad C-180/98 kuni C-184/98.
125. EKo 19.09.2000, *Saksamaa v Komisjon*, C-156/98.
126. EKo 29.09.2000, *Confederación Espanola de Transporte de Mercancías v Komisjon*, T-55/99.
127. EKo 12.12.2000, *Alitalia v Komisjon*, T-296/97.
128. EKo 22.03.2001, *Prantsusmaa v Komisjon*, C-17/99.
129. EKo 04.04.2001, *Friulia Venezia Giulia*, T-288/97.
130. EKo 22.11.2001, *Ferring SA*, C-53/00.
131. EKo 19.02.2002, *Wouters jt*, C-309/99.
132. EKo 11.07.2002, *HAMSA v Komisjon*, T-152/99.
133. EKo 26.09.2002, *Hispaania v Komisjon*, C-351/98.
134. EKo 13.02.2003, *Hispaania v Komisjon*, C-409/00.
135. EKo 06.03.2003, *Westdeutsche Landesbank jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-228/99 ja T-233/99.
136. EKo 08.05.2003, *SIM 2 Multimedia jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad C-328/99 ja C-399/00.
137. EKo 24.07.2003, *Altmark Trans*, C-280/00.
138. EKo 20.11.2003, *GEMO SA*, C-126/01.
139. EKo 29.04.2004, *Itaalia v Komisjon*, C-372/97.
140. EKo 29.04.2004, *Saksamaa v Komisjon*, C-277/00.
141. EKo 08.07.2004, *Technische Glaswerke Ilmenau v Komisjon*, T-198/01.
142. EKo 18.11.2004, *Ferriere Nord v Komisjon*, T-176/01.
143. EKo 03.03.2005, *Heiser*, C-172/03.
144. EKo 10.01.2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA jt*, C-222/04.
145. EKo 23.03.2006, *Enirisorse*, C 237/04.
146. EKo 06.04.2006, *Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke GmbH v Komisjon*, T-17/03.
147. EKo 23.11.2006, *Ter Lembeek v Komisjon*, T-217/02.
148. EKo 12.09.2007, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies v Komisjon*, T-68/03.
149. EKo 15.04.2008, *Nuova Agricast*, C-390/06.

150. EKo 01.07.2008, *MOTOE*, C-49/07.
151. EKo 24.08.2008, *Kahla/Thüringen Porzellan GmbH v Komisjon*, T-20/03.
152. EKo 11.09.2008, *Saksamaa jt v Kronofrance*, liidetud kohtuasjad C-75/05 ja C-80/05.
153. EKo 14.01.2009, *Kronoply v Komisjon*, T 162/06.
154. EKo 30.04.2009, *Itaalia ja Wam*, C-494/06.
155. EKo 01.07.2009, *Maas jt v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-81/07 kuni T-83/07.
156. EKo 04.09.2009, *Itaalia v Komisjon*, T-211/05.
157. EKo 13.09.2010, *Olympiaki jt v Komisjon II*, liidetud kohtuasjad T-415/05, T-416/05 ja T-423/05.
158. EKo 02.12.2010, *Holland Malt v Komisjon*, C-464/09.
159. EKo 14.02.2012, *Electrolux ja Whirlpool v Komisjon*, liidetud kohtuasjad T-115/09 ja T-116/09.
160. EKo 05.06.2012, *Iberdrola*, C-124/10.
161. EKo 10.07.2012, *Smurfit Kappa Group v Komisjon*, T-304/08.
162. EKo 13.09.2012, *Itaalia v Komisjon*, T-379/09.
163. EKo 19.09.2012, *Hispaania v Komisjon*, C-114/00.
164. EKo 11.12.2012, *Corsica Ferries France SAS*, T-565/08.
165. EKo 19.12.2012, *Mitteldeutsche Flughafen v Komisjon*, C-288/11.
166. EKo 08.05.2013, *Libert jt*, liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11.
167. EKo 21.11.2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12.
168. EKo 08.04.2014, *ABN Amro Group v Komisjon*, T-319/11.
169. EKo 14.01.2015, *Eventech v The Parking Adjudicator*, C-518/13.
170. EKo 05.03.2015, *Banco Privado Português*, C-667/13.
171. EKo 08.03.2016, *Kreeka v Komisjon („ELGA“)*, C-431/14.
172. EKo 19.07.2016, *Kotnik jt*, C-526/14.
173. RKHKo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07.

Kasutatud Euroopa Komisjoni praktika

174. EuKOMo nr 91/555/EC, 24.07.1991, *Sabena*. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991D0555>.
175. EuKOMo nr 96/278/EC, 31.01.1996, *Iberia*. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996D0278>.
176. EuKOMo nr 1999/787/EC, 28.07.1999, *Everts Erfurt*, C(1999) 3024. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999D0787>.

177. EuKOMo nr 2000/732/EC, 23.02.2000, *Korn Fahrzeuge*, C(2000) 520. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000D0732>.
178. EuKOMo nr 2000/796/EC, 21.06.2000, *CDA Compact Disc Albrechts*, C(2000) 1728. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000D0796>.
179. EuKOMo nr 2003/264/EC, 21.12.2000, *Kranbau Köthen*, C(2000) 4403. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L .2003.097.01.0073.01.ENG&toc=OJ:L:2003:097:TOC>.
180. EuKOMo nr 2001/695/EC, 08.05.2001, *Philipp Holzmann*, C(2001) 1419. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0695>.
181. EuKOMo nr 2002/71/EC, 03.07.2001, *KHK Verbindetechnik*, C(2001) 1781. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0071>.
182. EuKOMo nr 2002/866/EC, 27.02.2002, *Hoch- und Ingenieurbau*, C(2002) 589. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0866>.
183. EuKOMo nr 2002/783/EC, 12.03.2002, *Neue Erba Lautex GmbH* (C 62/2001). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0783>.
184. EuKOMo, 27.11.2002, *British Energy*, C(2002)4480. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/138333/138333_461486_101_2.pdf.
185. EuKOMo nr 2005/418/EÜ, 07.07.2004, *Alstom*, C(2004) 2532. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0418>.
186. EuKOMo nr 2005/346/EÜ, 14.07.2004, *MobilCom*, C(2004) 2641. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005D0346&from=EN>.
187. EuKOMo nr 2006/621/EC, 02.08.2004, *France Télécom*, C(2004). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D0621&fro>.
188. EuKOMo nr 2005/941/EÜ, 01.12.2004, *Bull*, C(2004) 4514. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005D0941&from=EN>.
189. EuKOMo nr 2007/655/EÜ, 05.07.2005, *Itaalia riigiabi loomakasvatus- ja oliivikasvatussektorile*, C(2004) 4769. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0655&from=EN>.
190. EuKOMo nr 2011/97/EÜ, 14.09.2005, *Olympic Airways*, (C 11/04). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0097>.
191. EuKOMo nr 2006/747/EÜ, 26.04.2006, *Euromoteurs*, (C 1/2005). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D0747&from=EN>.
192. EuKOMo, 11.05.2006, *AMD Dresden*, N 810/2006. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/217848/217848_969699_57_1.pdf.

193. EuKOMo nr 2007/509/EÜ, 20.12.2006, *Fabryka Samochodow Osobowych*, C 3/2005. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0509&from=EN>.
194. EuKOMo, 21.02.2007, *NeoVal*, N 674/2006, C(2007) 466. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/217084/217084_672334_53_2.pdf.
195. EuKOMo nr 2008/208/EÜ, 23.10.2007, *Italia biokütuste aktsiisimäära vähendamise abikava*, (C 30/2006). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0208&from=EN>.
196. EuKOMo nr 2009/730/EÜ, 02.07.2008, *Ottana Energia*, C 11/2007. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009D0730>.
197. EuKOMo nr 2009/174/EÜ, 21.10.2008, *Postabank*, C(2008) 6023. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009D0174&from=EN>.
198. EuKOMo nr 2010/174/EÜ, 10.03.2009, *Huta Stalowa Wola*, C 43/07. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0174&from=EN>.
199. EuKOMo, 13.05.2009, *London & Continental Railways*, N 420/2008, C (2009)3571. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/227231/227231_979911_56_2.pdf.
200. EuKOMo, 15.12.2009, *Tarchominskie Zakłady Farmaceutyczne*, N 488/2009. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/232675/232675_1032702_37_1.pdf.
201. EuKOMo, 29.09.2010, *Sparkasse Köln/Bonn*, C 32/2009 (ex NN 50/2009). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/233732/233732_1194309_62_2.pdf.
202. EuKOMo, 15.11.2010, *Air Malta I*, C(2010)8171. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/238190/238190_1160161_54_3.pdf
203. EuKOMo, 14.12.2010, *Varvaressos*, C 8/2010 (ex N 21/2009, NN 15/2010). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/235455/235455_1193318_85_2.pdf.
204. EuKOMo, 20.12.2011, *Solon*, SA.33662, C (2011) 9408. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/242735/242735_1305345_51_3.pdf.
205. EuKOMo, 09.01.2012, *Malév Hungarian Airlines*, SA.30584 (C 38/2010). – http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_30584.
206. EuKOMo, 07.02.2012, *Odersun*, SA.34143, C (2012) 692. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/243120/243120_1302869_30_2.pdf.
207. EuKOMo nr 2012/542, 21.03.2012, *Royal Mail Group*, SA.31479 (2011/C). – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2012.279.01.0040.01.EST&toc=OJ:L:2012:279:FULL.

208. EuKOMo nr 2012/661/EL, 27.06.2012, *Air Malta II*, SA.33015 (2012/C). – http://publications.europa.eu/resource/cellar/e8d2f16f-2763-11e2-9209-01aa75ed71a1.0008.04/DOC_1
209. EuKOMo, 19.09.2012, *České aerolinie*, SA.30908 (N176/2010). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/239781/239781_1369871_444_6.pdf.
210. EuKOMo, 05.12.2012, *Makedoniki ja Ekdotiki*, SA.33741 (2011/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/242261/242261_1397130_219_2.pdf.
211. EuKOMo, 20.12.2012, *G.D.M.*, SA.35033 (2012/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245190/245190_1410327_166_2.pdf.
212. EuKOMo, 18.02.2013, *FORM*, SA.35655 (2012/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246494/246494_1413283_117_2.pdf.
213. EuKOMo, 20.02.2013, *MESKO AGD*, SA.35477 (2012/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246091/246091_1422624_128_2.pdf.
214. EuKOMo, 20.02.2013, *Unternehmenserhaltende Maßnahmen Carinthia*, SA.35973 (2012/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247190/247190_1421569_106_2.pdf.
215. EuKOMo, 22.02.2013, *Krakowskie Zakłady Garbarskie*, SA.27427 (N 24/2009). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229227/229227_1416485_170_2.pdf.
216. EuKOMo, 06.03.2013, *HTT (Manufacturing)*, SA.35403 (2012/NN). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246187/246187_1413138_108_2.pdf.
217. EuKOMo, 15.03.2013, *RDB group*, SA.36092 (2013/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247419/247419_1425659_63_2.pdf.
218. EuKOMo, 02.07.2013, *Cimos*, SA.36548 (2013/N). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016D0289&from=EN>.
219. EuKOMo, 31.07.2013, *Abbanoa*, SA.35205 (2013/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247484/247484_1464551_195_2.pdf.
220. EuKOMo nr 2014/882/EL, 20.11.2013, *SNCM*, SA.16237 (C58/02). – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.061.01.0013.01.ENG&toc=OJ:L:2004:061:TOC.
221. EuKOMo, 11.03.2014, *Franco Tosi Meccanica*, SA.38129 (2014/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251395/251395_1531406_115_2.pdf.
222. EuKOMo, 09.04.2014, *Classen-Pol*, SA.36806 (2013/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/248921/248921_1538352_157_2.pdf.

223. EuKOMo, 07.05.2014, *Takt*, SA.37234 (2013/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/249724/249724_1555999_226_2.pdf.
224. EuKOMo, 21.05.2014, *Regional aid map 2014-2020 Estonia*, SA38621 (2014/N) – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252496/252496_1548499_49_2.pdf
225. EuKOMo, 26.05.2014, *Jakob & Weigel KG*, SA.37188 (2013/NN). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/249646/249646_1577752_168_2.pdf.
226. EuKOMo, 11.06.2014, *Blue Panorama Airlines*, SA.38634 (2014/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252525/252525_1559752_110_2.pdf.
227. EuKOMo, 11.06.2014, *Impresa*, SA.38579 (2014/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252413/252413_1559762_112_2.pdf.
228. EuKOMo, 23.06.2014, *Polzela*, SA.38631 (2014/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252519/252519_1565857_53_2.pdf.
229. EuKOMo, 09.07.2014, *Adria Airways*, SA.32715 (2012/C). – http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.078.01.0018.01.EST&toc=OJ:L:2015:078:FULL.
230. EuKOMo nr 2015/1091, 09.07.2014, *airBaltic*, SA.34191 (2012/C). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1091&from=EN>.
231. EuKOMo, 09.07.2014, *Alestis*, SA.38324. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252929/252929_1590232_127_2.pdf.
232. EuKOMo, 29.07.2014, *LOT Polish Airlines*, SA.36874 (2013/C). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:025:FULL&from=EN>.
233. EuKOMo, 31.07.2014, *VAL SAINT LAMBERT*, SA.34791 (2013/C). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247640/247640_1684684_246_2.pdf.
234. EuKOMo, 11.08.2014, *Bernardi Group SpA*, SA.38879 (2014/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253072/253072_1579338_56_2.pdf.
235. EuKOMo nr 2015/635, 15.10.2014, *Córas Iompair Éireann*, SA.20580 (C 31/07). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0635&from=EN>
236. EuKOMo, 10.12.2014, *PICFIC*, SA.39426 (2014/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254227/254227_1618970_93_6.pdf.
237. EuKOMo nr 2016/644, 16.01.2015, *Kofinose kesktapamaja*, SA.31855 (11/C). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016D0644&from=EN>.
238. EuKOMo, 13.02.2015, *Mabo Prefabbricati S.p.A.*, SA.39870. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/255330/255330_1633913_97_2.pdf.

239. EuKOMo, 15.04.2015, *Editorial Everest*, SA.41085 (2015/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257200/257200_1675168_83_2.pdf.
240. EuKOMo, 21.04.2015, *Complexul Energetic Hunedoara*, SA.41318 (2015/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257680/257680_1655398_318_2.pdf.
241. EuKOMo nr 2017/97, 04.07.2016, *Willem II in Tilburg*, SA.40168 (2015/C). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D0097&from=EN>.
242. EuKOMo, 07.07.2015, *Kärnten*, SA.41063. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257169/257169_1680582_93_2.pdf.
243. EuKOMo, 16.07.2015, *Mariborska Livarna Maribor*, SA.38528 (2014/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252234/252234_1680577_200_2.pdf.
244. EuKOMo nr 2016/449, 26.07.2015, *Kem One*, SA.38544 2014/C (ex 2014/N). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0449&from=EN>.
245. EuKOMo nr 2016/1031, 06.11.2015, *AS Estonian Air*, SA.35956 (13/C). – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2016:174:FULL&from=EN>.
246. EuKOMo, 17.12.2015, *Italian Machine Tools S.p.A*, SA.42864 (2015/N). – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/260024/260024_1733291_141_2.pdf.

Muud kasutatud allikad

247. Euroopa Komisjoni konkurentsijuhtumite andmebaas. – <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/>.
248. A. Karnau: kinnisidee nimega Estonian Air. Postimees 13.11.2015. – <http://arvamus.postimees.ee/3397111/andrus-karnau-kinnisidee-nimega-estonian-air>.
249. J. Parts: Ka kahjumis Estonian Air võib majandusele kasulik olla. ERR 08.02.2013. – <http://www.err.ee/341705/juhan-parts-ka-kahjumis-estonian-air-voib-majandusele-kasulik-olla>.

Lisa 1. Ettepanekud suuniste muutmiseks

Alljärgnevalt on toodud autori muudatusettepanekud Euroopa Komisjoni 31.07.2014 teatisesse „Suunised raskustes olevate mittefinantsettevõtjate päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta“ (2014/C 249/01):

- 1) Asendada suuniste punkti 38 alapunkt d järgneva sõnastusega: „Selle hindamisel, kas teatatud abi saab ühisturuga kokkusobivaks pidada, kaalub komisjon, kas see vastab kõigile järgmistele tingimustele: [---] ergutav mõju: tuleb tõendada, et abi puudumisel oleks abisaaja ümber korraldatud, müüdud või tema tegevus lõpetatud viisil, mis ei oleks kaasa aidanud ühishuvieesmärgi saavutamisele või oleks sellisel juhul saavutatud ühishuvieesmärki oluliselt piiratumas ulatuses kui abi andmise korral [---]“;
- 2) Asendada suuniste punkti 44 alapunkt a järgneva sõnastusega: “Liikmesriik peab tõendama, et abisaaja tegevuse lõpetamine tooks tõenäoliselt kaasa suuri sotsiaalprobleeme või tõsiseid turutõrkeid, eelkõige näitama järgmist: a) töötuse määr on piirkonnas või asjaomastes piirkondades (sõltuvalt asjaoludest kas NUTS II või III tasandil või põhjendatud juhtudel ka väiksemates piirkondades) kas:
 - (i) ELi keskmisest kõrgem, püsiv ja sellega kaasnevad probleemid uute töökohtade loomisel asjaomas(t)es piirkonnas/piirkondades, või
 - (ii) riigi keskmisest kõrgem, püsiv ja sellega kaasnevad probleemid uute töökohtade loomisel asjaomas(t)es piirkonnas/piirkondades [---]“;
- 3) Täiendada suuniste punkti 59 järgneva lausega: „Liikmesriik peab tõendama, et abi puudumisel oleks abisaaja ümber korraldatud, müüdud või tema tegevus lõpetatud viisil, mis ei oleks kaasa aidanud ühishuvieesmärgi saavutamisele või oleks sellisel juhul saavutatud ühishuvieesmärki võrreldes abi andmisega oluliselt piiratumas ulatuses“;
- 4) Täiendada peatükki 3.5 alapeatükiga 3.5.2.3 pealkirjaga „Abi kogumõju hindamine“ ning lisada selle alla punkt järgnevas sõnastuses: „Komisjonil on õigus jätta siseturuga kokkusobivaks tunnistamata abi, mille kogumõju on negatiivne ehk millega taotletav ühist huvi pakkuv eesmärk ei õigusta abiga kaasnevat turumoonutust, sõltumata suunistes nimetatud muude tingimuste täitmisest. Kogumõju objektiivse hindamise võimaldamiseks on liikmesriigil kohustus esitada analüüs, milles on toodud abiga taotletav(ad) ühist huvi pakkuv(ad) eesmärk (eesmärgid) ja abiga kaasneva turumoonutuse ulatus teisendatuna rahalisse vääringusse või teistesse objektiivselt võrreldavatesse näitajatesse, välja arvatud kui selline teisendamine pole võimalik tulenevalt abiga seotud erilistest asjaoludest. Komisjonil on õigus võtta turumoonutuse ulatuse kindlaksmääramisel arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, sealhulgas moraaliriski ja abi suurust“;

- 5) Täiendada suuniste II lisa „Ümberkorralduskava näidis“ punktiga 12: „Abimeetme kogumõju hindamiseks vajalik analüüs, milles on toodud abiga taotletav ühist huvi pakkuv eesmärk ja abiga kaasnev turumoonutus, teisendatuna rahalisel vääringusse või muudesse objektiivsetesse näitajatesse“.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Albert Linntam**

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

„Euroopa Komisjoni kaalutusõiguse piirid raskustes ettevõtjatele osutatava riigiabi hindamisel. Magistritöö“,

mille juhendajad on **Carri Ginter** ja **Kaspar Endrikson**.

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas 02.05.2017