

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse Õppetool

Maria Beljajeva

**TAASTUVA ENERGIA EDENDAMISEKS ANTAVATE RIIKLIKE TOETUSTE JA  
KONKURENTSIÕIGUSE KOKKUPUUTEPUNKTID EUROOPA LIIDUS**

Magistritöö

Juhendaja  
Professor Julia Laffranque

Tartu  
2012

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Lühülevaade analüüsitavatest valdkondadest .....	6
1.1. Konkurentsiõiguse üldpõhimõtted .....	7
1.1.1. Konkurentsi piiravad kokkulepped .....	7
1.1.2. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld .....	8
1.1.3. Riigiabi andmise piirangud .....	8
1.2. Energeetika ja konkurentsi kooseksisteerimine Euroopa Liidus ajaloolises kontekstis .....	9
1.2.1. Loomulik monopol .....	10
1.2.2. 1970-ndate energiakriis .....	11
1.2.3. Energiaturgude liberaliseerimine .....	12
1.3. Energeetika ja keskkonnakaitse .....	14
1.4. Taastuv energia ja riiklik toetus .....	15
1.4.1. Taastuva energia valdkonna teke ja areng .....	15
1.4.2. Riigiabi taastuva energia valdkonnas .....	17
1.4.2.1. Riigiabi keskkonnakaitseks .....	18
1.4.3. Riiklike toetuste liigid .....	19
2. Riiklikud toetusmehhanismid ja konkurents: kas kooskõla või sobimatus? .....	22
2.1. Soodustariifid kui levinum riigiabi liik .....	22
2.1.1. Euroopa Kohtu praktika analüüs riigiabi valdkonnas .....	22
2.1.1.1. Sloman Neptuni asi PreussenElektra vundamendina .....	23
2.1.1.2. PreussenElektra .....	24
2.1.2. PreussenElektra asjas kehtestatud lähenemise kehtivus tänapäeval .....	30
2.1.3. Soodustariifide riiklikkus .....	36
2.2. Kvoodikohustuste süsteem ja päritolutagatised .....	38
2.2.1. Kvoodikohustuste ja roheliste sertifikaatide süsteemid riigiti .....	38
2.2.1.1. Suurbritannia ja Renewables Obligation süsteem .....	40
2.2.1.2. Rootsi ja elektrisertifikaatide skeem .....	41
2.2.1.3. Itaalia ja roheliste sertifikaatide süsteem .....	41
2.2.1.4. Rumeenia ja roheliste sertifikaatide skeem .....	43
2.2.1.5. Poola ja päritolusertifikaatide skeem .....	43
2.2.1.6. Belgia ja kaubeldavad sertifikaadid .....	44
2.2.2. Kvoodikohustuste süsteemi eelised ja kitsaskohad .....	45
2.3. Pakkumismenetlus ehk <i>tendering</i> .....	48
2.4. Otsesed rahalised toetused .....	50
2.4.1. Investeermistoetused .....	50
2.4.2. Maksuvabastused .....	53
3. Rakendatavate toetuskeemide riiklikkus ning neid puudutava regulatsiooni efektiivsuse küsimus 2020. aasta eesmärgi valguses .....	55
3.1. Toetuskeemide riiklikkuse küsimus .....	55
3.2. Riiklike toetuskeeme puudutava regulatsiooni efektiivsus .....	60
Kokkuvõte .....	62
Summary .....	65
Kasutatud allikad .....	70

## Sissejuhatus

Tänapäeva inimene ei suudaks oma elu ette kujutada ilma elektrita, auto ja arvuti kasutamise võimaluseta. Keegi ei kahtle enam selles, et ilma energiata meie elu seiskuks. Läbiviidud uuringute kohaselt suureneb energianõudlus iga aastaga. Traditsioonilised energiaallikad, milleks on eelkõige nafta ja gaas, on teatavasti taastumatud ressursid. Seega pidevalt kasvava energianõudluse rahuldamiseks on ilmselgelt vajalik alternatiivse meetodi kasutamine energia tootmiseks. Selleks meetodiks on energia tootmine taastuvatest energiaallikatest. Tänapäeval ei ole taastuvate energiaallikate sektor veel traditsioonilise energeetikaga samal arengutasemel ega ole seega piisavalt konkurentsivõimeline. Taastuva energia sektori pidev areng nõuab suuri investeeringuid, mida energiatootjad ei ole ise valmis tegema. Seega selle sektori arengu edendamiseks olid välja töötatud riiklikud toetusmehhanismid, mis peaksid meelitama ettevõtjaid taastuva energia arendamisse investerima. Euroopa Liit (EL) on seadnud endale eesmärgiks saavutada aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia vähemalt 20% osakaal ühenduse summaarsest energia lõpptarbimisest.<sup>1</sup> Selle eesmärgi saavutamiseks on liikmesriigid kohustatud võtma vastu riiklikke tegevuskavasid, milles on muu hulgas kajastatud ka riiklikud taastuva energia sektori toetuskeemid.

Käesoleva magistr töö eesmärgiks on välja selgitada, kas riigipoolsete toetuskeemide rakendamine, mida saab vaadelda riigi sekkumisena turumajandusse, on kooskõlas konkurentsioiguse üldpõhimõtetega, kuidas nimetatud skeemide riiklik iseloom mõjutab energiaturu toimimist ning kas ja kuidas on tagatud Euroopa Liidu üldise eesmärgi – taastuva energia osakaalu suurendamise täidetavus.

Käesoleva töö kirjutamise alguses oli püstitatud kolm hüpoteesi:

- 1) EL-i liikmesriikide poolt rakendatavad toetuskeemid vastavad enamikul juhtudel konkurentsioiguse põhimõtetele, kuid eksisteerib ka teatud olulisi konkurentsieeskirjade moonutusi, mida tuleks püüda kõrvaldada;
- 2) Toetuskeemide riiklik iseloom on vastuolus ühise turu toimimise põhimõtetega ning võib avaldada negatiivset mõju energiaturu liberaliseerimise protsessidele;
- 3) EL-i 2020. aasta eesmärgi täidetavus ei ole piisavalt tagatud.

Käesolevas töös analüüsitavad küsimused muutuvad eriti aktuaalseteks energiaturu liberaliseerimise protsesside valguses. Teatavasti tähendab energiaturu liberaliseerimine (nimetatakse ka turu avanemiseks) ühise konkurentsivõimelise energiaturu loomist EL-i

---

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, 23. aprill 2009, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 140, 5.6.2009, lk 16–62, artikkel 3 lg 1.

piirides, kus energia hinda ei määra teatud energiatootja ega riik, vaid see kujuneb energiabörsil ning tarbijad saavad ise endale valida energiatarnijat. Taastuva energia sektor kujutab endast energiaturu üht osa, mis peaks samuti osalema liberaliseerimisprotsessis ning olema kooskõlas konkurentsi ja vaba turu üldpõhimõtetega, selleks et tagada energiaturu liberaliseerimise protsesside edukat lõpuleviimist ning avatud turu edaspidist toimimist. Nagu eespool öeldud, on taastuva energia sektori areng tihedalt seotud riigipoolse toetusega. Seega tekib igati põhjendatud kahtlus, et kõik riiklikud toetuskeemid ei pruugi vastata konkurentsi eeskirjadele, mis võib kaasa tuua raskusi energiaturu liberaliseerimisel. Selle teema aktuaalsuse kinnituseks võib siinkohal näitena tuua ka viimasel ajal Eesti meedias kajastust leidnud diskussioon taastuva energia sektorile antavate toetuste seaduslikkuse kohta. Nimelt juba teatud aja jooksul on Eesti Vabariigi Valitsus teinud katseid taastuvenergia toetuste kärpimiseks. Käesoleva aasta märtsis on küsimus Eesti liiga suurtest toetustest, mis võivad moonutada konkurentsi, jõudnud Euroopa Komisjoni.<sup>2</sup> Öeldust nähtub, et käesolevas töös käsitletav teema on ilmselgelt aktuaalne ning lõpuni uurimata, mis tähendab, et selles valdkonnas jääb piisavalt lahtisi küsimusi, millele tuleks leida optimaalne lahendus.

Magistritöös püstitatud hüpoteeside kontrollimise meetodina kasutatakse kvalitatiivset analüüsi, mis seisneb võimalike taastuva energia sektori edendamiseks rakendatavate riiklike toetuskeemide eraldi teoreetilises uurimises.

Käesoleva uurimuse läbiviimisel kasutatakse nii eesti- kui ka võõrkeelset õiguskirjandust, samuti analüüsitakse erialaartiklites esitatud valdkonna spetsialistide seisukohti ning eriarvamusi. Hoolikalt tuleks uurida EL-i õigusakte, eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingut (ELTL)<sup>3</sup> ja direktiivi 2009/28/EÜ. Põhjalikuma analüüsi tagamiseks tuleks tutvuda ka taastuva energia valdkonnas vastu võetud kirjeldavat ning täpsustavat iseloomu omavate õigusallikatega. Nendeks on näiteks keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitletavad suunised, riigiabireformi kava 2005–2009, roheline raamat Euroopa strateegia säästva, konkurentsivõimelise ja turvalise energia tagamiseks, samuti mitmed Euroopa komisjoni teatised. Riiklike toetuskeemide üksikasjalikuks uurimiseks tuleb kindlasti tutvuda ka liikmesriikide poolt Euroopa Komisjonile esitatud tegevuskavade ja aruannetega, kus selgitatakse ja põhjendatakse toetuskeemide rakendusmehhanisme. Nende allikate alusel saab võrrelda liikmesriikides kasutusel olevaid toetusmehhanisme ning teha kindlaks ühised jooned ja erinevused. Eriti oluliseks allikaks on FIDE kongressi jaoks koostatud

---

<sup>2</sup> Ajakirjanduslikud artiklid:

1) A. Karnau, Pentus palkas Jõksi Partsiiga vaidlust pidama. – Postimees, 27.04.2012.

2) A. Karnau, Rohelise elektri toetus osutus keelatud riigiabiks, majandusuudiste portaal: [www.e24.ee](http://www.e24.ee), 14.04.2012, kättesaadav: <http://www.e24.ee/807260/rohelise-elektri-toetus-osutus-keelatud-riigiabiks/>

<sup>3</sup> Euroopa Liidu toimimise leping. - ELT C 83, 30.3.2010, lk 47-403

liikmesriikide valdkonna spetsialistide raportite kogumik. Kõnealuse allika kasutamine on eriti tähtis, kuna nimetatud raportites sisaldub muu hulgas ka viimane informatsioon liikmesriikide arengusuunast ning probleemidest taastuva energia subsideerimise sektoris.

Enne töö ülesehitusest lühiülevaate andmist tuleks täpsustada, et käesolevas töös keskendutakse riiklike toetuskeemide analüüsimisel elektri tootmise sektoris. Kütte- ja transpordisektorile antud analüüs ei laiene. Selle piirangu põhjuseks oli nimetatud valdkondade erisused, neid reguleerivate õigusaktide paljusus ning erinevused toetuskeemide rakendamises. Nii näiteks on soodustariifid kõige levinumaks toetusmehhanismiks elektritootmise valdkonnas. Küttesektoris ja transpordisektoris ei kasutata seda toetust aga üldse. Seevastu küttesektori peamiseks toetusliigiks on investeerimistoetus, transpordisektoris kasutatakse aga kvoodikohustuste süsteemi ja maksusoodustusi. Kõigi sektorite üksikasjalik analüüs ei ole ühe magistritöö raames võimalik. Seega selleks, et antud töö ei muutuks liiga ülevaatlikuks, oli otsustatud piirduda üksnes elektritootmise valdkonnaga, kuna selle edendamiseks kasutatakse kogu toetuskeemide spektrit.

Järgnevalt tuleks anda lühiülevaate töö ülesehitusest. Käesolev töö on jagatud kolmeks peatükiks.

Esimene peatükk on tutvustava iseloomuga. Nimelt antakse siin eelkõige ülevaade EL-i konkurentsioiguse üldpõhimõtetest, tutvustatakse energeetika ja konkurentsioiguse kooseksisteerimise ajaloolist konteksti (alates loomulike monopolide tekkest kuni energiaturu liberaliseerimiseni). Samuti antakse ülevaade energeetika ja keskkonnakaitse vahekorradest ning taastuva energia valdkonnast ja selle arendamiseks antavast riigipoolsest toetusest.

Teine peatükk on jaotatud neljaks alapeatükiks, millest igaüks käsitleb teatud toetuskeemi. Nii vaadeldakse alapeatükis 2.1. soodustariifide skeemi vastavust konkurentsireeglitele, samuti selle skeemi riigiabiiks mittelugemise problemaatikat ning soodustariifide riiklikkuse küsimust. Järgmises alapeatükis analüüsitakse kvoodikohustuste süsteemi, uurides põhjalikumalt seda süsteemi rakendatavate liikmesriikide toetusmehhanisme. Alapeatükk 2.3. puudutab pakkumismenetlust. Teise peatüki viimases alapeatükis uuritakse otseseid rahalisi toetusi, milleks on investeerimistoetus ja maksusoodustused.

Kolmandas peatükis püütakse tõestada kahte viimast hüpoteesi. Nimelt eelkõige analüüsitakse, kas toetuskeemide riiklik iseloom on vastuolus ühise turu toimimise põhimõtetega ning kas see võib avaldada negatiivset mõju energiaturu liberaliseerimise protsessidele. Seejärel uuritakse, kas ja kuidas on tagatud EL-i 2020. aasta eesmärgi täidetavus.

Eespool nimetatud allikate analüüsi käigus, kontrollides püstitatud hüpoteese, püüan saavutada käesoleva magistr töö eesmärgi ja vastata küsimustele, kas riigipoolsete toetuskeemide rakendamine on kooskõlas konkurentsioiguse üldpõhimõtetega, kuidas nimetatud skeemide riiklik iseloom mõjutab energiaturu toimimist ning kas ja kuidas on tagatud EL-i üldise eesmärgi, nimelt taastuva energia osakaalu suurendamise täidetavus.

## **1. Lühiülevaade analüüsitavatest valdkondadest**

### **1.1. Konkurentsioiguse üldpõhimõtted**

Euroopa Ühenduse loomisel oli üheks peamiseks eesmärgiks luua niisugune majandusliit, mis seoks II maailmasõja ajal omavahel sõdinud riike selliselt, et neil ei oleks enam võimalik üksteisest eralduda ega põhjustada uusi riikidevahelisi konflikte.<sup>4</sup>

Võrreldes sõjajärgsel perioodil kehtestatud eesmärkidega on tänapäeval Euroopa Liidu (EL) pädevused oluliselt laiemad ning hõlmavad enam-vähem kõiki eluvaldkondi. Kuid ühine majanduspoliitika jääb ka tänapäeval üheks EL-i põhjanevatest koostööaladest. Nii rajab Euroopa Liidu lepingu artikkel 3 lg 3 EL siseturu. Sama sätte teine lause ütleb, et üheks EL-i säästva arengu poliitika alustest on kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus. See tähendab, et konkurents on EL-i turumajanduse ja siseturu efektiivse toimimise üheks komponendiks. Konkurentsi olulisuse näitajaks on minu arvates ka see, et konkurentsieeskirjade kehtestamise on liikmesriigid delegeerinud Euroopa Liidule, nimelt on konkurentsireeglite loomine EL-i ainupädevuses (Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL) artikkel 3 lg 1 punkt a). Konkurentsieeskirjad on sätestatud ELTL-i VII jaotise esimeses peatükis.

Käesolevas peatükis annan lühiülevaate tähtsamatest konkurentsioiguse põhimõtetest, mis on olulised selles magistritöös püstitatud küsimuse analüüsimiseks.

#### **1.1.1. Konkurentsi piiravad kokkulepped**

ELTL-i artikkel 101 lg 1 sätestab, et siseturuga on kokkusobimatud ja keelatud kõik sellised ettevõtjatevahelised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja kooskõlastatud tegevus, mis võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ning mille eesmärgiks või tagajärjeks on takistada, piirata või kahjustada konkurentsi siseturu piires. Kõnealune säte sisaldab ka loetelu kokkulepetest, mida loetakse alati keelatuks.

Artikkel 101 lg 1 tekstist nähtub, et keelatud ei ole üksnes klassikalised kokkulepped ettevõtjate vahel. Siseturuga kokkusobimatu on ka ettevõtjate selline tegevus, milles on jälgitavad kooskõlastatud töö tulemused. Keelatud ettevõtjate organisatsioonide otsused võivad sisalduda näiteks katusorganisatsioonide otsustes, ühenduste põhikirjades ning kujutada endast soovitusi, tüüptingimusi vms.<sup>5</sup>

Samas ei ole ettevõtjatevaheliste kokkulepete keeld absoluutne. Teatud juhtudel on kokkuleppe mõju konkurentsile niivõrd minimaalne, et sellist kokkulepet peetakse lubatavaks.

---

<sup>4</sup> J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006, lk 31.

<sup>5</sup> K. H. Eichhorn, C. Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn: Juura 2007, lk 51.

Euroopa Komisjon on 2001 a. välja andnud teatise vähetähtsate kokkulepete kohta, milles komisjon määratleb turuosaliste vahel olukordi, millal kokkulepete sõlmimisega konkurentsi piiramine on vähetähtis ning seega lubatud.<sup>6</sup> Sellist lähenemist nimetatakse *de minimis*-doktriiniks.

### 1.1.2. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld

Euroopa Kohus<sup>7</sup> on määratlenud turgu valitseva seisundi järgmiselt:

„Ettevõtja naudib majanduslikult tugevat seisundit, mis võimaldab tal takistada tõhusat konkurentsi kaubaturul ja mis annab talle võimu konkurentidest, klientidest ning lõpuks ka tarbijatest sõltumatuks käitumiseks.“<sup>8</sup>

Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist käsitleb ELTL-i artikkel 102, mille kohaselt siseturus või selle olulises osas turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt on keelatud kui siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Kuritarvitamise juhtudeks on vastavalt nimetatud sättele eelkõige ebaõiglaste ostu- ja müügihindade kehtestamine, toodangu, turgude või tehnilise arengu piiramine tarbijate kahjuks, erinevate tingimuste rakendamine võrdväärsete tehingute puhul ning lepingu sõlmimise eeltingimuse seadmine, mille kohaselt lepingupartner võtab endale lisakohustusi, mis ei ole seotud lepingu objektiga.

### 1.1.3. Riigiabi andmise piirangud

ELTL-i artikkel 107 lg 1 sätestab, et reeglina on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

Eelkõige tuleneb antud sätte sõnastusest, et riigiabiks ei loeta mitte ainult finantsvahendite riigi ressurssidest eraldamist teatud ettevõtja kasuks (nt. riiklik investeerimine), vaid ka

---

<sup>6</sup> Komisjoni teatis vähetähtsate kokkulepete kohta, mis ei piira märgatavalt konkurentsi Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 81 lõike 1 kohaselt (*de minimis*, ELT C 368, 22.12.2001 lk 13–15).

Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:08:02:52001XC1222%2803%29:ET:PDF>

<sup>7</sup> Euroopa Kohus on Euroopa Liidu Kohtu üheks kohtuinstantsiks. Euroopa Liidu Kohtu instantsideks on veel Üldkohus ja Avaliku Teenistuse Kohus. Euroopa Kohtu pädevusse kuuluvad menetlusliigid on: eelotsusetaotlused, liikmesriigi kohustuste rikkumise hagd, tühistamishagd, tegevusetushagd, apellatsioonikaebused ja teistmismenetlused. Rääkides käesolevas töös Euroopa Kohtust, pean silmas Euroopa Liidu Kohtu ühte instantsi, mitte Euroopa Liidu Kohut tervikuna kui Euroopa Liidu instantsi.

<sup>8</sup> EK 14.02.1978, C-27/76 United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities, punkt 65.



muude toetusmehhanismide kehtestamist. Nii on võimalikud soodustariifide süsteemid (ingl. *feed-in tariffs*), „rohelistest sertifikaatidega“ kauplemise süsteemid, maksusoodustused jne.

Teiseks oluliseks momendiks on see, et analüüsitava sätte kohaselt ei ole riigiabi keeld absoluutne. Riiklik toetus on keelatud üksnes siis, kui see kahjustab või ähvardab kahjustada liikmesriikidevahelist konkurentsi.

Järelevalveorganiks, kelle ülesanne on kontrollida riigiabi andmise lubatavust, on Euroopa Komisjon (ELTL art. 108 lg 1). Niisuguse kontrolli eesmärgiks on kindlustada, et kõikidele siseturu osalistele oleksid tagatud võrdsed tingimused.

Juunis 2005 võttis Euroopa Komisjon vastu riigiabi tegevuskava, mis oli aastatel 2005–2009 riigiabireformi läbiviimise aluseks. Alates 2005. a. on liikmesriikides võetud suund riigiabi üldise taseme järkjärguliseks vähendamiseks ning vahendite eraldamiseks turutõrgete kõrvaldamiseks. Riigiabile jääb siiski oluline roll valdkondades, mis teenivad ühishuvi eesmärke. Üheks nendest valdkondadest on keskkonnakaitse.<sup>9</sup> Euroopa Komisjoni endine konkurentsivolinik Neelie Kroes sõnastas riigiabireformi eesmärgi järgmiselt: „Tegevuskavas esitatud riigiabireformide eesmärgiks on kindlustada, et liikmesriikidel oleks selge, terviklik ja usaldatav raamistik sellise riigiabi andmiseks, mis aitaks kaasa konkurentsivõime tõstmisele ja kõrgetasemeliste avalike teenuste pakkumisele.“<sup>10</sup>

## **1.2. Energeetika ja konkurentsi koosseksisteerimine Euroopa Liidus ajaloolises kontekstis**

Energeetika sektori<sup>11</sup> ja konkurentsiõiguse vahekorda uurima hakates on oluline meeles pidada, et energeetika valdkond hõlmab erinevaid komponente. Nimelt kujutavad elektritööstused endast ette n-ö väärtusahelaid. Elekter toodetakse, transportitakse, jaotatakse, mõnikord seda müüakse ka teistesse riikidesse. Elektritööstuse viimaseks punktiks on lõpptarbija.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005–2009. Euroopa Komisjon, 7.06.2005, KOM(2005) 107 lõplik, lk 4–5.

<sup>10</sup> Riigiabi: Komisjon kavandab riigiabipoliitika põhjalikku viieaastast reformi, majanduskasvu, tööhõive ja ühtekuuluvuse edendamiseks. Portaalis [www.europa.eu](http://www.europa.eu) avaldatud pressiteade.

Kättesaadav:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/680&format=HTML&aged=1&language=ET&guiLanguage=en>

<sup>11</sup> Nagu sissejuhatavas osas mainitud, käsitletakse käesolevas töös üksnes elektritööstust. Seega rääkides energeetikast ja energiaärist, pean silmas elektritööstust.

<sup>12</sup> The Oxford Encyclopedia of European Community law. Volume III, Oxford University Press 2005, lk 211.

### 1.2.1. Loomulik monopol

Energeetika valdkonna analüüsimist oleks mõistlik alustada sõjajärgsest perioodist. Pärast II maailmasõjaga tekitatud kaost tuli riikidel taastada kogu majandus ja infrastruktuur. Tekkis vajadus ratsionaalsete, tõhusate ja kiirete reformide järele. Energeetika oli nii nagu tänapäevalgi kogu majanduse strateegiliselt oluliseks komponendiks, mis aitas kaasa majandusliku kasvule ja seega ka ühiskonna stabiilsuse taastamisele. Selle aja energiaäri oli iseloomulik riigipoolne sekkumine. Peter D. Cameron toob välja viis energiaturu omadust, mis soodustasid riigipoolset sekkumist. Nendeks omadusteks on:

- Loomuliku monopoli elemendid energia transportimise ja jaotamise sektorites, mis tähendab, et nimetatud tegevusega tegelevad ettevõtted on omavahel vertikaalselt integreeritud. Riik tavaliselt kohustas neid integreeritud ettevõtteid tootma ja tarnima elektrit vajalikes kogustes. Vastutasuks valitsused tagasid kõnealustele ettevõtetele ainuõiguse tegeleda energia tarnimisega määratletud territooriumil.
- Eelmises punktis nimetatud teenuseid loeti ühiskonna jaoks oluliseks, sest, nagu eelnevalt mainitud, oli tarnimiskohustus riigi poolt kehtestatud. Seega olid ka elektrienergia hinnad riikliku kontrolli all.
- Elektritööstus oli riikide majanduste jaoks strateegiliselt oluline.
- Selle sektori kapitalimahukus ja tehniline keerukus põhjustas uute ettevõtjate jaoks turuletulekul takistusi.
- Energeetika sektorid (elektri ja gaasi sektor) on teatud mõttes omavahel integreeritud (elekter ja gaas võivad olla teineteisega asendatavad ning konkureerida tarbijaturgude kasutamise pärast), seega ühe sektori õiguslik staatus võib mõjutada teist.<sup>13</sup>

Õiguskirjanduses leidub ka seisukohti, mis sisustavad loomuliku monopoli mõistet laiemalt, leides, et energiaettevõtetele ei kuulunud mitte ainult energia transportimise ja jaotussektorid, vaid ka energia tootmisüksused ning toodetav, transporditav ja jaotatav energia ise.<sup>14</sup>

Ei tohiks aga mõelda, et monopolide teke oli üksnes võimueliidi suva, mis oli tingitud soovist hoida enda kontrolli all riikliku majanduse jaoks strateegiliselt olulist sektorit. Energia tootmisprotsessi loomine ning jaotusvõrkude ehitamine oli mahukas ettevõtmine, mis nõudis suuri investeeringuid. Seega loeti ilmselgelt ebaotstarbekaks näiteks jaotusvõrkude

---

<sup>13</sup> P. D. Cameron. Competition in energy markets. Law and regulation in the European Union. Second edition. Oxford University Press 2007, lk 7.

<sup>14</sup> S. Hariharan, K. Ghaya. Competition law Sector: The European Experience. European Energy and Environmental Law Review, October 2011, lk 197.

dubleerimist. Arvan samuti, et olulist rolli monopolide tekkes mängis sõjajärgses Euroopas valitsev poliitiline ja majanduslik olukord. Valitsused pidasid energeetika sektorit üheks olulisimatest vahenditest stabiilsuse ja turvalisuse taastamisel ning majanduskasvu tagamisel. Seega on mõistetav, miks analüüsitava sektori taastamise algusetapis ei pidanud riigid võimalikuks lubada valdkonnal areneda üksnes turumajanduslikest põhimõtetest lähtuvalt, ilma riikliku kontrollita.

Seega on võimalik järeldada, et pärast II maailmasõda oli monopolide teke energiaturul loomulik ning vältimatu nähtus, mis aga ei olnud vaba puudustest. Eespool analüüsitud asjaolude tõttu oli uute ettevõtete turuletulek raskendatud, mis tähendas vaba konkurentsi eksisteerimise võimatust. Koosmõjus tugeva tsentraliseeritud kontrolliga kogu sektori ning energia hinnapoliitika kujundamise üle andis monopoolne seisund ettevõtetele võimaluse jätta energia lõpptarbijaid ilma igasuguse sõnaõigusega, jättes samal ajal kõik riskid lõpptarbijate kanda.<sup>15</sup>

### **1.2.2. 1970-ndate energiakriis**

Majanduspoliitilised protsessid, mis toimusid rahvusvahelisel energiaturul enne 1970-ndate algust, olid rahvusvahelise naftakartelli kontrolli all. Kõnealusesse kartelli kuulus seitse suurt naftaettevõtet, peamiselt USA-st, Inglismaalt ja Hollandist, kes omasid kontrolli umbes 85% toodetava nafta üle kogu maailmas. On ilmne, et see kartell sai dikteerida kõikidele turuosalistele temale soodsat hinnapoliitikat. Kartelli survele vastukaaluks oli 1960. aastal loodud Nafta Eksportivate Riikide Organisatsioon (OPEC), kuhu algselt kuulusid Iraan, Iraak, Kuveit, Saudi Araabia ja Venezuela. Hiljem liitusid ka Katari, Indoneesia, Liibüa, Ühinenud Araabia Emiraadid, Alžeeria, Nigeeria, Ecuador, Angola ja Gabon.

Energiakriis (nimetatakse ka naftakriisiks) algas 1973. aastal, kui puhkes Araabia-Iisraeli konflikt, mida nimetatakse ka Yom Kippuri sõjaks. OPEC-isse kuuluvad Araabia riigid deklareerisid, et nemad katkestavad naftatarned riikidesse, kes toetavad Iisraeli positsiooni. See puudutas eelkõige Ameerika Ühendriike ning nende liitlasi Lääne Euroopas. Kehtestatud embargo tulemuseks oli naftahindade järsk tõus. USA ja Lääne-Euroopa riigid olid sunnitud välja kuulutama range kokkuhoiupoliitika: küttesüsteemid elumajades, koolihoonetes, kontorites olid reguleeritud miinimumtemperatuuridele, rahvast kutsuti keelduma autosõitudest, mõnedes riikides oli kehtestatud keeld liigelda mootorsõidukitega teatud nädalapäevadel jne. Embargo kestis kuni 1974. a. märtsini.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> P. D. Cameron, Viidatud töö, lk 8–9.

<sup>16</sup> Info 1973. aasta kriisi ajalooliste faktide kohta on võetud järgmistest elektroonilistest allikatest:

Eespool kirjeldatud sündmustest nähtub, et kuigi Euroopas aastaks 1972 juba eksisteeris teatud legislatiivbaas energeetika sektoris, nimelt olid sõlmitud Euroopa Sõe- ja Terasühenduse asutamisleping ja Euroopa Aatomenergiaühenduse asutamisleping (EURATOM leping), pole suudetud välja töötada efektiivset energiapoliitikat. Naftakriisi tulemuseks oli see, et Euroopa Majandusühendus mõistis vajadust ühtse energiapoliitika järele ning võttis vastu rea direktiive ja otsuseid, mis puudutasid meetmeid naftatoodete tarneraskuste mõju leevendamiseks (direktiiv 73/238/EEC), kohustusliku fossiilikoguse tagamist liikmesriikide elektrijaamades (direktiiv 75/339/EEC), primaarsete energiaallikate tarbimise vähendamist toornafta ja naftatoodete tarneraskuste korral (Nõukogu otsus 77/706/EEC).<sup>17</sup>

Euroopas oli võetud suund aatomienergeetika ning muude energia tootmise alternatiivsete viiside arendamisele, kuid pärast 1970-ndate alguses toimunud sündmusi hakkas üldsus kahtlema valitsuste tõhusa kontrolli vajalikkuse üle energiapoliitikas. Nimetatud kahtluste tekkimisele aitas kaasa tehnoloogia areng. Nimelt sai energia tootmine võimalikuks tingimustes, mis ei nõudnud enam nii palju fossiilkütuse tarbimist. See aga meelitas uusi tulijaid energiaturgudele.<sup>18</sup>

### 1.2.3. Energiaturgude liberaliseerimine

Alates 1980-ndate keskpaigast oli traditsiooniline arusaam riigi ja energeetika sektorite omavahelistest suhetest taas kord seatud kahtluse alla. Sel perioodil hakati erinevates eluvaldkondades rääkima globaliseerumise protsesside olulisusest. Nii näiteks oli majanduses valitsevaks arusaamaks see, et riigid peaksid delegeerima osa oma võimust teatud depolitiseeritud sektoritele. Need protsessid panid aluse riikide liikumisele majandusliku liberaliseerimise poole.<sup>19</sup>

- 
- 1) [http://en.wikipedia.org/wiki/1973\\_oil\\_crisis](http://en.wikipedia.org/wiki/1973_oil_crisis)
  - 2) [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D1%84%D1%82%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B9\\_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81\\_1973\\_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D1%84%D1%82%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81_1973_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0)
  - 3) [http://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm)
  - 4) <http://www.forexman.info/articles/703/>

<sup>17</sup> B. Delvaux jt. EU energy law and policy issues. Euroconfidentiel, 2008, lk 18.

<sup>18</sup> P. D. Cameron. Viidatud töö, lk 14.

<sup>19</sup> P. D. Cameron. Viidatud töö, lk 15.

Juba 1980-ndate lõpus oli Euroopa Komisjon seisukohal, et integreeritum Euroopa energiaturg aitab kaasa energiahindade vähendamisele, mis on otseselt kasulik nii era- kui ka tööstustarbijatele.<sup>20</sup>

Energiaturu liberaliseerimise protsess algas 1990. aastatel. Eesmärgiks oli luua ühine energiaturg Euroopas. Liberaliseerimisprojekt nägi ette kolm etappi (paketti)<sup>21</sup>:

- Esimese paketi (1996–2003. a.) eesmärgiks oli luua võimalus distantseerumiseks vertikaalselt integreeritud ettevõtete süsteemist. Koos meetmete vastuvõtmisega konkurentsi edendamiseks energiaturul pöörati olulist tähelepanu ka alternatiivsetele energiaallikatele.<sup>22</sup> Nimelt oli juba esimese paketi raames vastu võetud direktiiv taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul.<sup>23</sup>
- Teine pakett (2003–2006) nägi ette selliste meetmete vastuvõtmist, mis võimaldaksid tugevdada uute turuletulijate juurdepääsuõigust jaotusvõrkudele ning kõrvaldada eksklusiivseid tarneõigusi. Ka teise paketi elluviimise ajal jätkus töö taastuva energia alal ning 2003. aastal oli vastu võetud direktiiv biokütuse ning teiste taastuva kütuse liikide edendamisest transpordi sektoris.<sup>24</sup>
- Kolmanda etapi raames oli 2007. aastal Euroopa Komisjoni poolt välja antud dokument „Euroopa energiapoliitika“, kus tuuakse välja probleeme, mis on seotud energia pideva kallinemisega, Euroopa kasvava sõltuvusega imporditavast süsivesinikust ning sellega, et olemasolev energiapoliitika ei ole kooskõlas säästva arengu põhimõttega, mistõttu 80% kogu Euroopa Liidu kasvuhoonegaasidest produtseeritakse energeetika valdkonnas.<sup>25</sup> Kirjeldatud probleemide lahendamiseks, seab Euroopa Komisjon eesmärgi vähendada heitkoguseid, kasutades puhtamat, kohalikest energiaallikatest toodetavat energiat, piirata EL-i sõltuvust nafta ja gaasi kiiresti muutuvatest hindadest, ning soodustada konkurentsi EL-i energiaturul.<sup>26</sup> Püstitatud eesmärkide saavutamise ühe viisina nimetab Euroopa Komisjon taastuva

---

<sup>20</sup> Commission of the European Community. The Internal Energy Market. Commission Working Document, 2.05.1988, COM (88) 238 final, lk 5.

<sup>21</sup> The Oxford Encyclopedia of European Community law. Volume III, Oxford University Press, 2005, lk 213–219.

<sup>22</sup> Täpsemalt räägitakse alternatiivsete energia allikate olulisusest ning vajalikkusest antud töö peatükis 1.4.1.

<sup>23</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/77/EÜ, 27. september 2001, taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul. – EÜT L 283, 27.10.2001, lk 33–40 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 02, lk 121–128).

<sup>24</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/30/EÜ, 8. mai 2003, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris. – ELT L 123, 17.5.2003, lk 42–46 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13, kd 31, lk 188–192).

<sup>25</sup> Komisjoni teatis Euroopa Ülemkogule ja Euroopa Parlamendile – Euroopa energiapoliitika, KOM (2007) 1 lõplik, 10.01.2007, lk 3.

<sup>26</sup> KOM (2007) 1 lõplik, 10.01.2007 (viide 24), lk 5.

energia sektori arendamist.<sup>27</sup> Aastaks 2009 oli vastu võetud viis legislatiivakti, mida nimetatakse kolmandaks energiapaketiks.<sup>28</sup> Nendeks aktideks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 713/2009, 13. juuli 2009, millega luuakse Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet, määrus (EÜ) nr 714/2009 13. juuli 2009, võrkudele juurdepääsu tingimuste kohta piiriüleses elektrikaubanduses, 13. juuli 2009 aasta määrus (EÜ) nr 715/2009 maagaasi ülekandevõrkudele juurdepääsu tingimuste kohta, direktiiv 2009/72/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju, ning direktiiv 2009/73/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju.

### 1.3. Energeetika ja keskkonnakaitse

Kliimamuutuste ja keskkonnakaitse probleemide tõsidusest hakati esmakordselt rääkima 1970-ndate lõpus. Nimelt toimus 1979. aastal Genfis esimene ülemaailmne kliimakonverents, kus peamiseks küsimuseks oli kliimamuutuste mõju inimtegevusele. Konverentsil jõuti järeldusele, et globaalse soojenemise peamiseks põhjuseks on süsihappegaasi suurenenud kontsentratsioon atmosfääris, mis tekib fossiilkütuse põletamise, metsaraie ning maakasutuse muutmise tagajärjel.<sup>29</sup> Konverentsil võetud seisukohtadest nähtub, et energiatööstus on üks peamistest faktoritest, mis põhjustab kliimamuutusi.

Vaatamata konverentsil tehtud avaldustele edenes riikidevaheline koostöö keskkonnakaitse alal aeglaselt. Alles üheksa aastat hiljem loodi valitsustevaheline ekspertide kogu kliimamuutuste küsimustes (IPCC), kelle ülesandeks oli ette valmistada ülevaade ja soovitude pakett, mis puudutas majanduslikke ja sotsiaalseid mõjusid kliimamuutustele ning strateegiate väljatöötamist olukorra päästmiseks. Esimene IPCC raport oli valmis juba 1990. aastal. Teine raport (valminud 1995. a.) mängis võtmerolli Kyoto protokolliga vastuvõtmisel 1997. aastal.<sup>30</sup>

Kyoto protokoll on rahvusvaheline kokkuleppe, mis oli vastu võetud ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni protokollina. Vastavalt protokolliga artiklile 2 on selle peamiseks eesmärgiks kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine. Selle eesmärgi

<sup>27</sup> Nimetatud meetmete kokkusobivust konkurentsipoliitikaga analüüsitakse järgnevates peatükides.

<sup>28</sup> M. Simm, EU Institutional report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus 2012, lk 35.

<sup>29</sup> Informatsioon on võetud UNFCCC ametlikult koduleheküljelt.

Kättesaadav:

[http://unfccc.int/essential\\_background/library/items/3599.php?such=j&meeting=%22The+First+World+Climate+Conference%2C+12-23+February+1979%2C+Geneva%2C+Switzerland%22#beg](http://unfccc.int/essential_background/library/items/3599.php?such=j&meeting=%22The+First+World+Climate+Conference%2C+12-23+February+1979%2C+Geneva%2C+Switzerland%22#beg)

<sup>30</sup> Informatsioon on võetud IPCC ametlikult koduleheküljelt.

Kättesaadav: [http://www.ipcc.ch/organization/organization\\_history.shtml](http://www.ipcc.ch/organization/organization_history.shtml)

saavutamiseks on protokollis ratifitseerinud pooled muu hulgas kohustatud tõhustama energiakasutust riigi vastavates majandusharudes, uurima ja arendama uut liiki taastuvaid energiaallikaid ning soodustama süsinikdioksiidi sidumise tehnoloogia ja muude nüüdisaegsete keskkonnasäästlike tehnoloogiate rakendamist ning nende kasutuse laiendamist.<sup>31</sup>

Kyoto protokoll pakub selle ratifitseerinud pooltele kolm skeemi või mehhanismi, mis aitaksid kaasa protokolliga püstitatud eesmärgi saavutada. Nendeks mehhanismideks on artiklis 6 kirjeldatud skeem, mis lubab ühel protokollis osalisel kanda teisele sellisele osalisele üle ja neilt omandada heitkoguste vähendamise ühikuid; artiklis 12 sätestatud puhta arengu mehhanism, mis lubab protokollis ratifitseerinud pooltel arendada heitkoguste vähendamise projekte arenguriikides; ning artiklis 17 nimetatud heitkogustega kauplemise skeemid.

## **1.4. Taastuv energia ja riiklik toetus**

### **1.4.1. Taastuva energia valdkonna teke ja areng**

Taastuva energia sektori olulisust on võimalik iseloomustada kahe mõistega: keskkonnasõbralikkus ja energia turvalisus. Taastuva energia sektori arendamise vajadus tekkis kahel põhjusel. Nendeks on keskkonnakaitse eesmärkide täitmine ning energiajulgeoleku tagamine Euroopas.

Nagu eelnevalt öeldud, puutus maailm XX sajandi teisel poolel esimest korda kokku globaalse soojenemise nähtusega, mille üheks põhjuseks oli fossiilkütuse põletamine. Prognooside kohaselt võivad maailma süsihappegaasi heitkogused 2030. aastaks suureneeda 60% võrra.<sup>32</sup> Taastuvenergia on optimaalseks lahenduseks kõnealusele probleemile. Taastuva energia allikate kasutamine lubab minimeerida süsinikdioksiidi heitkoguseid energia tootmises.

Teiseks taastuva energia sektori tekke ja kiire arengu põhjuseks on kasvav energianõudlus. Suureneva energianõudlusega tõusevad ka nafta- ja gaasihinnad. Nii näiteks 2007. aasta prognooside kohaselt pidi naftahind tõusma 2030. aastaks 100 \$ barreli eest.<sup>33</sup> Sellel aastal ületas nafta hind Londonis 125 \$ piiri. Teatavasti imporditakse suurem osa Euroopas tarbitavast naftast ja gaasist Venemaalt ja Lähis-Ida riikidest. Energianõudluse kasvuga suureneb ka Euroopa sõltuvus energia impordist. Nagu näitab ajalugu (nt. 1973. aasta

---

<sup>31</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. – RT II 2002, 26, 111.

<sup>32</sup> Euroopa Komisjoni roheline raamat. Euroopa strateegia säästva, konkurentsivõimelise ja turvalise energia tagamiseks. KOM (2006) 105 lõplik, 8.03.2006, lk 3.

<sup>33</sup> Viide 24, lk 4.

OPEC-i naftaembargo), tähendab sõltuvuspositsioon alati ebastabiilsust ning võimetust võtta vastu iseseisvaid otsuseid. Taastuvenergia on aga kättesaadav kohalikest allikatest. Selle energia tootmise võimalused on olemas igas Euroopa riigis: nii näiteks Lõuna-Euroopa riikides toodetakse elektrit peamiselt päikeseenergiast, Põhjamaades on rohkem levinud tuule- ja hüdroenergeetika. Taastuva energia allikate mõistlik kasutamine ja eesmärgipärane arendamine võimaldavad katta suure osa Euroopa energianõudlusest ning sellega minimeerida sõltuvuse taset imporditavast energiast ja tagada Euroopa energiaturu julgeolekut.

Eelkirjeldatud põhjustel ongi Euroopas võetud suund taastuva energeetika arendamisele. 2007. aasta märtsis kokku tulnud Euroopa Ülemkogu kinnitas püstitatud eesmärgid: tugevdada energia varustuskindlust, suurendada Euroopa majanduse konkurentsivõimet ja võimaldada taskukohast energiat, edendada keskkonناسäästlikkust ning võidelda kliimamuutustega.<sup>34</sup> Samal kohtumisel võttis Euroopa Ülemkogu vastu ka energia tegevuskava aastateks 2007–2009, millega kehtestati eesmärk suurendada taastuvatest energiaallikatest toodetava energia osakaalu ühendusesiseses energia kogutarbimises 2020. aastaks 20%ni.<sup>35</sup>

23. aprillil 2009 a. võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta, mis asendas direktiive 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ. Antud direktiiviga kehtestati üldine raamistik taastuvatest energiaallikatest toodetava energia kasutamise edendamiseks ning seati kohustuslikud riiklikud eesmärgid seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga summaarses energia lõpptarbimises ja transpordisektoris. Tulenevalt direktiivi artiklist 3 peavad nimetatud kohustuslikud eesmärgid vastama ühenduse üldisele eesmärgile saavutada aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia vähemalt 20% osakaal ühenduse summaarsest energia lõpptarbimisest. Ühenduse üldise eesmärgi saavutamise nimel võtab iga liikmesriik endale kohustuse tagada selline olukord, et aastaks 2020 oleks taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises vähemalt sama suur kui tema riiklik üldeesmärk seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluga nimetatud aastal. Kohustuslikud riiklikud eesmärgid on kajastatud direktiivi esimeses lisas taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaaluna energia lõpptarbimisest aastal 2020 ning on riigiti erinevad, varieerudes alates 10%-st (Malta eesmärk) kuni 49%-ni (Rootsi eesmärk). Niivõrd suur vahe riiklikes kohustustes, võib esmapilgul tunduda ebavõrdsena, kuid nimetatud eesmärkide püstitamisel lähtuti

---

<sup>34</sup> Council of the European Union. Presidency conclusions, 7224/1/7 REV 1, Brussels, 2.05.2007, p 28.

Kättesaadav: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>

<sup>35</sup> Viide 33, lk 21 p 7.



liikmesriikide erinevatest võimalustest ja lähtekohtadest taastuva energia valdkonnas.<sup>36</sup> Kui taastuva energia osakaalu protsent oleks kõikide riikide jaoks võrdne ning vastaks ühenduse üldisele eesmärgile, oleks tekkinud olukord, kus osa riike, nagu näiteks Soome ja Rootsi, kelle taastuva energia osakaal energia lõpptarbimises oli 2005 a. vastavalt 28,5% ja 39,8%, oleksid püstitatud eesmärgi täitnud juba direktiivi vastuvõtmise hetkeks, samal ajal kui teiste liikmesriikide jaoks, nagu näiteks Malta, kes ainukesena EL-i liikmesriikidest aastal 2005 ei ole tootnud energiat taastuvatest energiaallikatest, oleks aga 20% eesmärgi saavutamine ebaproportsionaalselt raske, kui mitte võimatu.

#### 1.4.2. Riigiabi taastuva energia valdkonnas

Teatavasti on energia tootmine taastuvatest energiaallikatest kallim kui energia tootmine traditsioonilisel viisil fossiilkütuse põletamise kaudu. Kallima tootmise põhjuseks on selle majandusharu uudsus: taastuva energia tootmise protsessid nõuavad uut teaduslikku lähenemist, tehnoloogiate arendamist, mille elluviimiseks on vaja suuri investeeringuid. Taastuva energia tootmiskulude ja energia turuhinna vahet nimetatakse ingliskeelse sõnaühendiga „green spread“. See näitaja on taastuvenergia arengutaseme indikaatoriks. Taastuvenergia sektori arendamise algusetapis on see näitaja suur. See tähendab, et taastuvenergia hind lõpptarbijate jaoks on väga kõrge.<sup>37</sup> See on põhjuseks, miks taastuv energia ei ole täna konkurentsivõimeline energiaturul, ning ettevõtjatele on kasulikum toota energiat traditsiooniliselt.

Eelnevalt nimetatud põhjustel ei saa aga tänane Euroopa (ja ka kogu maailm) jätkata energia tootmist üksnes fossiilkütuste põletamise meetodi abil. Taastuva energeetika areng on ilmselgelt hädavajalik. Selleks et teatud aja möödudes taastuva energia tootmiskulu ja energia turuhinna vahe ei oleks nii drastiline või kaoks üldse ära, on selle valdkonna arengu algusetapis vaja riigipoolset toetust, kas otseste investeeringute või ettevõtjate stimuleerimise näol. Riigiabi meetmete rakendamine antud sektoris tekitab palju küsimusi nimetatud meetmete kokkusobivuse kohta konkurentsioiguse ja ühise turu reeglitega.<sup>38</sup>

Nagu on töö punktis 1.1.3. analüüsitud, ELTL ei sea riigiabi meetmete rakendamisele täielikku keeldu, vaid sätestab, millistel juhtudel on riigiabi andmine lubatud. Eespool öeldule tuginedes on võimalik järeldada, et riigiabi rakendamine ei ole mitte lubatud, vaid vältimatult

<sup>36</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/28/EÜ (viide 1), preambuli punkt 15.

<sup>37</sup> Quarterly report on European electricity markets, European Commission, Directorate-General for Energy, Volume 4, Issue 2: April 2011 – June 2011, p 34.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/qreem\\_2011\\_quarter2.pdf](http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/qreem_2011_quarter2.pdf)

<sup>38</sup> P. D. Cameron. Viidatud töö, lk 262.

vajalik meede taastuva energia sektori eksisteerimiseks selle arengu algusetapis. Küsitavaks jääb aga see, kas kõik tänapäeval kohaldatavatest ja plaanitavatest riiklikest toetusmeetmetest on kooskõlas EL-i konkurentsioigusega või eksisteerivad teatud kokkusobimatused. Sellele küsimusele püüan ma vastuse leida järgnevatel peatükkides.

#### **1.4.2.1. Riigiabi keskkonnakaitseks**

Nagu juba mainitud, riigiabil on oluline roll keskkonnakaitse valdkonnas. Vastavalt Euroopa Komisjoni suunistele, mis käsitlevad keskkonnakaitseks antavat riigiabi, Euroopa ühenduse üheks keskkonnavalastest prioriteetidest on suurem taastuvate energiaallikate kasutamine.<sup>39</sup> Seega käsitlevad nimetatud suunised ka riigiabi meetmete rakendamise võimalusi taastuva energeetika valdkonnas.

Keskkonna kaitseks mõeldud riigiabi andmist põhjendatakse eelkõige ELTL-i artikli 107 lõike 3 punkti c alusel<sup>40</sup> (endine EÜ asutamisleping artikkel 87 lõige 3 punkt c), mille kohaselt siseturuga kokkusobivaks võib pidada abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamisel, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega. Kuna taastuva energia tootmise kallidus takistab temal turule pääsemist, on lubatud rakendada riigiabi meetmeid selleks et tõsta selle sektori konkurentsivõimelisust energiaturul. Selleks, et tagada ELTL-i artiklis 107 lg 3 punktis c sätestatud nõudeid ning vältida abi ebasoovitava mõju avaldamist kaubandustingimustele, riigiabi loetakse õigustatuks üksnes juhul, kui taastuvenergia tootmise kulud on suuremad kui vähem keskkonnasäästlikel energiaallikatel põhineva tootmise kulud ja kui puudub ühenduse kohustuslik standard, millega oleks ettevõtjatele kehtestatud taastuvatest allikatest toodetud energia kohustuslik osakaal.<sup>41</sup> Teiseks oluliseks riigiabi andmise tingimuseks on taastuvate energiaallikate kasutamisega kaasneva keskkonnakasu ja jätkusuutlikkuse ilmselge esinemine.<sup>42</sup>

Nagu juba mainitud, taastuva energia kasutamise edendamist reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, millega seatakse EL-i liikmesriikidele kohustuslikud eesmärgid taastuva energia osakaalu kohta energia lõpptarbimisest. Kuna tegemist on liikmesriikidele ja mitte eraldiseisvatele ettevõtetele suunatud kohustustega, on võimalik järeldada, et nimetatud direktiivi ja suuniste vahel selles küsimuses vastuolusid ei esine ning suunised laienevad ka direktiivi kohaldamisele. Riigiabi meetmete rakendamise

---

<sup>39</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunised. – ELT C 82, 1.04.2008, lk 1–33, punkt 48.

<sup>40</sup> Viide 38, punkt 12.

<sup>41</sup> Viide 38, punkt 48.

<sup>42</sup> Viide 38, punkt 49.

alus on sätestatud taastuva energia direktiivi artiklis 3, mis lubab liikmesriikidel eelnevalt nimetatud kohustuslike eesmärkide saavutamiseks võtta vastu toetuskavad, märkides, et toetamisotsused peavad olema kooskõlas asutamislepingus sätestatud riigiabi regulatsiooniga, mis sisaldub artiklites 87 ja 88 (praegu ELTL-i artiklid 107 ja 108).

### 1.4.3. Riiklike toetuste liigid

Enne riiklike toetusmeetmete ja konkurentsioiguse vahekorda analüüsima hakkamist tuleks eelkõige välja selgitada, millised on olemas taastuva energia sektori toetusmehhanismid ning kuidas neid rakendatakse.

Toetuskeemide paljususe ning riikide lähenemiste erinevuste tõttu puudub toetusmeetmete ühetaoline liigendamine. Nii näiteks Peter D. Cameron jagab toetuskeeme neljaks peamiseks grupiks. Nendeks on soodustariifid (ingl. *feed-in tariffs*), rohelised sertifikaadid, pakkumismenetlus ja maksusoodustused.<sup>43</sup> Euroopa Komisjoni poolt 2011. aastal tellitud uuringu<sup>44</sup> autorid liigitasid aga riiklike toetusmehhanisme järgmiselt:<sup>45</sup>

- Soodustariifid (*feed-in tariffs*) ja lisatasutariifid (*premium tariffs*). Soodustariifide skeem näeb ette, et riik kehtestab toodetavale taastuvenergiele fikseeritud kõrgendatud tariife. Kohalikud jaotusvõrgud on kohustatud ostma energiat fikseeritud kallima hinna eest. Seega tagab nimetatud skeem kindla tasu maksmist energiaühiku eest, mis on toodetud taastuvast energiaallikatest. Tavaliselt kehtestatakse soodustariife pikemaks perioodiks (vähemalt 10 aastat). Niisugused pikaajalised toetuskeemid tagavad finantsabi saamist, mis aitab vähendada taastuva energia tootjate investeerimisriske. Lisatasutariifid on fikseeritud tariifide liik. Lisatasutariifide skeemi kohaselt antakse riigiabi fikseeritud tasuna, mis lisatakse energia turuhinnale. Enamik EL-i liikmesriike rakendab soodustariife elektri tootmise sektoris. Kütte ja transpordi sektoris soodustariife EL-i liikmesriikides ei rakendata. Nii ei kasutanud 2011. aastal soodustariifide skeeme üksnes Taani, Soome, Poola, Holland, Rootsi ja Rumeenia.<sup>46</sup>
- Kvoodikohustused. Kvoodikohustuste mehhanismiga kehtestatakse taastuva energia minimaalne osa kogu toodetavast energiast. Nimetatud skeemi kohaselt taastuv

<sup>43</sup> P. D. Cameron. Viidatud töö, lk 266.

<sup>44</sup> Euroopa Komisjoni tellimisel viisid Viini Tehnikaülikool, teadusasutus Fraunhofer, nõustamisagentuurid Ecofys ja Ernst & Young läbi uuringu teemal „Taastuva energia finantseerimine Euroopa energia turgudel“.

<sup>45</sup> Financing Renewable energy in the European energy market. Ordered by European Commission, DG Energy, 2011, p 224.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011\\_financing\\_renewable.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011_financing_renewable.pdf)

<sup>46</sup> Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Taastuvenergia: edusammud 2020. Aasta eesmärgi täitmisel, KOM (2011) 31 lõplik, 31.01.2011, lk 10.

energia müüakse turuhinnaga, sellele ei kehtestata kõrgendatud hinda nagu soodustariifide skeemi puhul. Taastuva energia suurte tootmiskulude kompenseerimine ning taastuvenergia tootmise stimuleerimine toimub järgmiselt: riik kehtestab taastuva energia tootmise või tarbimise teatud kvoodid ja ka trahvid nimetatud kvootide täitmata jätmise eest. Kvoodikohustust on võimalik täita kahel viisil: kas toota taastuvat energiat või osta sertifikaate (rohelist sertifikaadid), mis tõendavad, et energia on toodetud taastuvast energiaallikast. Sertifikaatidega kauplemise käigus tekib roheliste sertifikaatide turg, mille kaudu roheliste sertifikaatide ostjad toetavadki taastuva energia tootjaid. Seega roheliste sertifikaatide hind ja ka taastuva energia väärtus ei ole konstantsed, vaid sõltuvad kvootide ja trahvide suurusest. Teatud juhtudel kvoodikohustuste mehhanismi rakendamisel ei kasutata roheliste sertifikaatide skeemi. Sellisel juhul toimub taastuva energia tootjate rahaline toetamine trahvisüsteemide kaudu. Nimelt juhul, kui kohustatud isik jätab kvoodikohustuse täitmata, määratakse temale selle eest trahv.<sup>47</sup> Kvoodikohustuste süsteem ei ole kaugeltki nii populaarne nagu soodustariifide skeem, elektri tootmisel kasutatakse seda ainult üksikutes EL-i liikmesriikides: Belgias, Itaalias, Poolas, Rumeenias, Rootsis ja Inglismaal. Vahemärkusena mainiksin, et kvoodikohustuste süsteem on kõige levinum toetusmehhanism transpordisektoris.<sup>48</sup>

- Pakkumismenetluse skeemid. Niisuguse skeemi rakendudes kuulutavad riiklikud valitsused või teised asutused välja pakkumismenetluse ning ootavad taastuva energia arendajatelt projektipakkumisi. Pakkumismenetluse võitnud poole huvid on tavaliselt tagatud pikaajaliste lepingutega, lepinguhinda määratakse aga turureglite kohaselt pakkumismenetluse jooksul.<sup>49</sup>
- Rahalised ja muud stiimulid, nagu otsene tootmistoetus, investeerimistoetused, madala intressimääraga laenud ja erinevad maksusoodustused. Rahalised toetused on tavaliselt otseselt sõltuvad riigieelarvest. Neid ei kasutata esmaste toetusinstrumentidena, vaid pigem abimeetmetena teiste toetuskeemide kõrval. Ainsaks erandiks võib siinkohal pidada Soomet, kes kõikidest olemasolevatest toetusmehhanismidest kasutab taastuvenergia tootmise edendamiseks ainult investeerimistoetuste ja maksusoodustuste skeeme.<sup>50</sup> Investeerimistoetuste skeeme elektri tootmise sektoris kasutatakse kümnes EL-i liikmesriigis. Maksusoodustused

---

<sup>47</sup> Financing Renewable energy in the European energy market (viide 45), lk 225.

<sup>48</sup> KOM (2011) 31 lõplik, 31.01.2011 (viide 46), lk 10.

<sup>49</sup> Financing Renewable energy in the European energy market (viide 45), lk 226.

<sup>50</sup> KOM (2011) 31 lõplik, 31.01.2011 (viide 46), lk 10.

maksuvabastuste näol aitavad vähendada taastuva energia arendusprojekti maksukoormust.<sup>51</sup> Maksuvabastuste skeemid elektri tootmises on rakendatavad samuti kümnes EL-i liikmesriigis. Nii investeerimistoetused kui ka maksusoodustused on rohkem levinud transpordi sektoris.

Tehtud ülevaate põhjal on võimalik järeldada, et enim kasutatavaks riigiabi liigiks elektri tootmisel taastuvatest energiaallikatest on soodustariifid.

---

<sup>51</sup> Financing Renewable energy in the European energy market (viide45), lk 227–229.

## **2. Riiklikud toetusmehhanismid ja konkurents: kas kooskõla või sobimatus?**

### **2.1. Soodustariifid kui levinum riigiabi liik**

Nagu eelnevalt öeldud, peamiseks riigiabi liigiks elektri tootmise sektoris Euroopa Liidus on soodustariifid. Praktika on näidanud, et soodustariifid on kõige efektiivsemad toetusmeetmed.<sup>52</sup> Neid rakendatakse kahekümne kahes EL-i liikmesriigis. Niisiis on võimalik eeldada, et soodustariifide skeemide rakendamine omab olulist mõju pooltevahelistele suhetele energiaturul ja seega võib mõjutada ka konkurentsi. Seetõttu olen seisukohal, et riigiabi skeemide ja konkurentsioiguse vahekorra uurimisel tuleks eelkõige keskenduda ja erilist tähelepanu pöörata just soodustariifide mehhanismide rakendamise reeglitele ja praktikale.

Soodustariifide mehhanism oli esmakordselt rakendatud Saksamaal 1990. aastal. Nimetatud skeemi kohaselt kohustas riik elektrimüügiettevõtjaid ostma taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiat ning tasuma selle eest seadusega fikseeritud hinda.<sup>53</sup> Niisuguste skeemide kasvav rakendamine tekitas palju küsimusi, mis puudutasid nimetatud mehhanismide kokkusobivust konkurentsioiguse ja ühise turu reeglitega. Tekkinud küsimused olid niivõrd teravad, et Euroopa Kohtu sekkumine probleemi lahendamisse oli vältimatu.

#### **2.1.1. Euroopa Kohtu praktika analüüs riigiabi valdkonnas**

Euroopa Kohtu põhjanevaks lahendiks soodustariifide valdkonnas on PreussenElektra asi<sup>54</sup>, milles kohus analüüsib, kas soodustariifid kujutavad endast riigiabi EÜ asutamislepingu artikli 92 lg 1 (nüüd ELTL-i artikkel 107 lg 1) tähenduses. Sellisele lahendile järgnes üsna palju kriitikat. Nii näiteks ei nõustunud Euroopa Komisjon Euroopa Kohtu positsiooniga ning vaatamata tehtud otsusele jätkab soodustariifide skeemide kontrollimist osas, mis puudutab nende vastavust konkurentsireeglitele. Lisaks sellele on tänapäeval teadusringkondades oluliseks muutunud küsimus, kas PreussenElektra asjas kohtu poolt võetud seisukohad on kehtivad ka 2012. aastal, arvestades asjaoluga, et tuule- ja päikeseenergeetikas on toimunud oluline areng ning EL-i energiaturu liberaliseerimise protsessides võib täheldada

---

<sup>52</sup> Staff Working Paper: The support of electricity from renewable energy sources, SEC (2008) 57, 23.01.2008, punkt 2.3.

Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC0057:EN:HTML>

<sup>53</sup> D. Wilsher, Reducing Carbon Emissions in the Electricity Sector: a Challenge for Competition Policy too? An Analysis of Experience to Date and Some Suggestions for Future. The Competition Law Review: Volume 6, Issue 1, December 2009, lk 39.

<sup>54</sup> EK 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG v Schlesweg AG .

märkimisväärset progressi.<sup>55</sup> Kõike seda silmas pidades pean oluliseks ka siinses töös analüüsida Euroopa Kohtu lahendit PreussenElektra asjas ning esitada omapoolseid seisukohti nimetatud kohtulahendi kehtivuse kohta tänapäeval.

### **2.1.1.1. Sloman Neptuni asi PreussenElektra vundamendina**

PreussenElektra asjas tugines kohus Sloman Neptuni asjas<sup>56</sup> tehtud järeldustele, mis puudutavad riigiabi mõiste defineerimist ning EÜ asutamislepingu artikli 92 lg 1 (nüüd ELTL-i artikkel 107 lg 1) sisu avaldamist. Seega pean oluliseks alustada kohtupraktika analüüsimist Sloman Neptuni asjas tehtud järeldustega tutvumisest.

Sloman Neptuni asjas tekkis vaidlus Saksa laevakompanii Sloman Neptun Schiffahrts AG ja selle meremeeste komitee vahel. Sloman Neptun taotles meremeeste komitee nõusolekut selleks, et võtta oma laevameeskonda tööle Filipiinidelt pärit raadioohvitser ja viis meremeest. Laevakompaniile kuuluv laev oli kantud rahvusvahelisse laevaregistrisse. Vastavalt Saksa seadusandlusele, juhul kui kaubalaeva meeskonda, mis on kantud rahvusvahelisse laevaregistrisse, kuuluvad inimesed, kes ei oma alalist elamisluba Saksamaal, töölepingute suhtes, mis tööandja nendega sõlmib, ei kohaldu Saksa õigus üksnes alusel, et laev sõidab Saksa lipu all. Euroopa Kohtule oli esitatud küsimus, kas see fakt, et välismaalastest meremehed, kes ei oma alalist elamisluba Saksamaal ning seega saa olla Saksa kollektiivlepingute poolteks, ja seetõttu nendega on võimalik sõlmida töölepinguid vähem soodsamatel tingimustel, pakkudes väiksema töötasu võrreldes Saksa meremeestega, on kooskõlas EÜ asutamislepingu artiklitega 92 lg 1 ja 117. Siinkohal tuleks vaadata kohtu seisukohta üksnes artikli 92 esimese lõike interpreteerimise osas, kuna artikkel 117 ei oma käesoleva töö puhul tähtsust.

EÜ asutamislepingu art 92 lg 1, mis on identne ELTL-i art 107 lõikega 1, sätestab, et igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, on siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

Kohus selgitas, et riigiabiks saab lugeda üksnes neid eeliseid, mis on antud, kas otseselt või kaudselt, riigi ressurssidest. Sõnaühendite „liikmesriigi poolt“ ja „riigi ressurssidest“ eristamine on vajalik täpsustamiseks, et sõna „abi“ ei tähenda mitte üksnes otsest riigipoolset

---

<sup>55</sup> Antud küsimus arutatakse Rahvusvahelise Euroopa õiguse ühenduse (FIDE) XXV kongressil, mis toimub 2012. aasta maikuu Tallinnas.

<sup>56</sup> EK 17.03.1993, C-72/91 Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer.

abi, vaid ka abi, mis on riigi poolt määratud, kuid antud avalik-õiguslike või eraõiguslike isikute poolt.

Tuginedes võetud seisukohale riigiabi definitsiooni osas, jõudis kohus järeldusele, et antud asjas vaidlustatud mehhanism ei kehtesta mingeid eeliseid, mis oleks endaga toonud lisakoormust riigile või eespool nimetatud isikutele. Nimetatud mehhanismiga üksnes muudetakse õigusliku raamistiku, mis kehtib laevakompaniide ja nende töötajate vahel, ning seatakse ettevõtjaid soodsamasse olukorda. Seega antud tegevus ei kujuta endast riigiabi.<sup>57</sup>

### **2.1.1.2. PreussenElektra**

Kõnealuses kohtuasjas tekkis vaidlus energiatootja PreussenElektra AG ja piirkondliku elektrimüügiettevõtja Schleswag AG vahel. PreussenElektrale kuulus 65,3% Schleswagi aktsiatest, ning Schleswag ostis elektrit peaaegu ainult PreussenElektralt.

Enne kohtulahendist püstitatud probleemi analüüsima hakkamist pean oluliseks anda kiire ülevaate sündmustest, mis põhjustasid antud vaidluse.

1990. aastal teatas Saksamaa Euroopa Komisjonile, et plaanib võtta vastu seaduse taastuvatest energiaallikatest saadud elektrienergia üldkasutatavasse võrku edastamise kohta. Nimetatud seaduseelnõust teatas Saksamaa kui riigiabist. Komisjon andis esitatud eelnõule loa, kuid ütles, et seadus tuleb kahe aasta pärast esitada läbivaatamiseks uuesti, ning kohustas Saksamaad teavitada Komisjoni seaduse kõikidest muudatustest või kehtivusaja pikendamisest. 1998. aastal ilmus nimetatud seaduse uus redaktsioon. Kõnealune seadus nägi muu hulgas ette elektriettevõtjate kohustuse osta elektritootjatele taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia ja tasuma selle eest kindlaksmääratud hinda. Tasud, mida pidid elektrimüüjad maksma elektritootjatele, olid kõrged ning (75%–90% kilovatt-tunnilt elektrimüüja saadavast keskmisest tulust). Seadus sätestas ka seda, et juhul, kui taastuva energia kilovatt-tunnid ületavad 5% kõikidest kilovatt-tundidest kalendriaasta jooksul, on elektritootja kohustatud elektrimüüjale hüvitama lisakulutused, mis tulenevad 5% ületatavatest kilovatt-tundidest.

Pooltevaheline vaidlus tekkiski hüvitatud lisakulutuste pärast. PreussenElektra hüvitas Schleswagile lisakulutusi summas 500 000 Saksa marka, kuid hiljem nõudis neid tagasi, väites, et summa maksti õigusliku aluseta, kuna Saksamaa ei ole teavitanud Euroopa Komisjoni lisakulutuste hüvitamise reegli kehtestamisest ja on seega rikkunud EÜ asutamislepinguga ette nähtud menetluskorda. Siseriiklik kohus pöördus Euroopa Kohtu

---

<sup>57</sup> EK 17.03.1993, C-72/91 (viide 57), punkt 18–21.



poole kolme küsimusega<sup>58</sup>, millest esimene seisnes järgmises: kas eelkirjeldatud mehhanism kujutab endast riigiabi EÜ asutamislepingu art 92 tähenduses (ELTL art 107).<sup>59</sup>

Sarnaselt Sloman Neptuni asjaga tekkis ka antud juhul küsimus artikli 92 lg 1 sõnastuse tähenduse kohta. Pikemalt on sõnaühenditel „liikmesriigi poolt“ ja „riigi ressurssidest“ peatunud kohtujuristi arvamuses. Kohtujurist Jacobs möönab, et fraasi „liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest antav abi“ on võimalik lugeda kahel erineval viisil. Esimese tõlgendamisvõimaluse kohaselt loetakse riigiabiks ükskõik missugust riigi poolt kohaldatud meetet, mis annab majanduslike eeliseid teatud ettevõtjatele, vaatamata sellele, kas antud meetmega kaasnes riigile mingisugune rahaline koormus või mitte. Teisest küljest artiklit 92 on võimalik tõlgendada nii, nagu kohus seda tegi Sloman Neptuni asjas, öeldes, et abi peab olema alati finantseeritud riiklikest ressurssidest. Kohtujuristi sõnul alates Sloman Neptuni asjast tugineb kohus oma lahendites sellisele tõlgendamisele.<sup>60</sup>

Eelotsusetaotluse esitanud kohus, PreussenElektra, Schleswag, kohtuasjasse kaasatud Soome Valitsus ja Euroopa Komisjon olid seisukohal, et skeem, mis oli kehtestatud vaidluse all oleva seadusega, kujutas endast riigiabi. Samuti juhtisid nemad Euroopa Kohtu tähelepanu sellele, et vaidluse all oleva seaduse vastuvõtmisel käsitasid nii Saksa Valitsus kui ka Euroopa Komisjon seaduses sätestatud mehhanismi riigiabina.<sup>61</sup> Selle positsiooni toetuseks esitatud olulisemad argumendid olid järgmised:

- 1) EÜ asutamislepingu artikli 92 eesmärk on säilitada võrdseid konkurentsitingimusi kauplejate vahel. Riigiabi mõiste laiem tõlgendamine on selle eesmärgi saavutamiseks kindlasti vajalik.<sup>62</sup>
- 2) Vaidlustatud seadus garanteerib taastuva energia tootjatele märkimisväärset tegevusabi. Vahemärkusena tuleks siinkohal öelda, et antud argumentide esitajad nimetavad tegevusabi kõige kahjulikumaks abi liigiks. Pealegi abisumma määratakse kindlaks mitte tootmiskulude alusel, vaid toodetud elektri koguse ja eelmise aasta keskmiste müügihindade alusel. Niisugune skeem annab elektritootjatele võimaluse ise reguleerida abi suurust, suurendades tootmist ning alandades tootmiskulusid.<sup>63</sup>
- 3) Teist tõlgendamisvariandi eelistades, suureneb riigiabi reeglitest kõrvalekaldumise oht. Kui finantseerimine riigi ressurssidest oleks olnud vajalikuks elemendiks, et lugeda riigipoolset käitumist riigiabiks, oleks liikmesriikidel tekkinud võimalus välja

---

<sup>58</sup> Kohus on oma lahendis vastanud ainult kahele küsimusele kolmest. Seega ka mina analüüsin kahte küsimust, millele kohus andis oma hinnangu.

<sup>59</sup> EK 13.03.2001, C-379/98 (viide 55).

<sup>60</sup> EK 13.03.2001, C-379/98 (viide 55), kohtujurist Jacobi aramus, punktid 117 ja 127.

<sup>61</sup> Viide 61, punkt 134, 135.

<sup>62</sup> Viide 61, punkt 138.

<sup>63</sup> Viide 61, punkt 141.

töötada skeeme, mis annaksid olulise majandusliku eelise teatud kodumaistele ettevõtetele. Nimetatud majanduslike eeliste andmine ei oleks riikidele midagi maksuma läinud, kuid selliseid skeeme rakendades vabaneksid nemad Euroopa Komisjoni kontrollist, kuna EÜ asutamislepingu artikkel 93 (ELTL artikkel 108) näeb ette kontrolli üksnes riigiabi skeemide üle. Selline olukord võiks kaasa tuua üsna raskeid tagajärgi konkurentsi ning piiriülese kaubanduse jaoks Euroopas.<sup>64</sup>

Tuginedes nimetatud argumentidele kutsus Euroopa Komisjon kohut vaatama kehtivat kohtupraktikat uuesti läbi, ning riigiabi mõiste defineerimisel pöörata rohkem tähelepanu riigiabi regulatsiooni eesmärgile ning üldisele efektiivsusele.<sup>65</sup>

Vaatamata esitatud argumentidele leidis kohus, et kõnealuses vaidluses puudus alus kohtupraktika muutmiseks, ning vastas Sloman Neptuni asja loogikat järgides eelotsuse küsimusele järgmiselt:

„...liikmesriigi õigusakt, mis esiteks kohustab erakapitalil põhinevaid elektrimüügiettevõtjaid ostma oma tarnealal taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit miinimumhindadega, mis on kõrgemad kui sellist liiki elektri tegelik majanduslik väärtus, ning teiseks jaotab sellest kohustusest tuleneva rahalise koormuse kõnealuste elektrimüügiettevõtjate ja turustusahelas eelnevate erakapitalil põhinevate elektrivõrguettevõtjate vahel, ei kujuta endast riigiabi asutamislepingu artikli 92 lõike 1 tähenduses.“<sup>66</sup>

Vahemärkusena pean siinkohal oluliseks mainida, et enne Sloman Neptuni asjas otsuse tegemist leidis kohus varasemas kohtupraktikas, et riigiabi ei pruugi alati ette näha finantseerimist riigiressursside kaudu.<sup>67</sup>

Kohtu seisukohta jagas ka kohtujurist Jacobs, kes oma arvamuses ütles, et kohtu poolt Sloman Neptuni asjas pakutud artikli 92 lg 1 tõlgendamine on loomulikum ning tekitab vähem kaudseid probleeme.<sup>68</sup>

Järgnevalt pean vajalikuks välja tuua kohtujuristi argumendid oma positsiooni toetuseks ning minupoolse seisukoha selles küsimuses.

Kohtujuristi arvamuse punktis 153 ütleb Jacobs, et tema ei ole nõus nendega, kes pooldavad artikli 92 ulatuslikumat tõlgendust ning väidavad, et väljend „riigiressurssidest antav abi“ tähendab meetmeid, mis on saanud finantseeringu riigi rahast, sel ajal kui väljend „riigi poolt antav abi“ puudutab kõiki ülejäänud riigiabi meetmeid, mis ei kujuta endast

---

<sup>64</sup> Viide 61, punkt 145.

<sup>65</sup> Viide 61, punkt 146.

<sup>66</sup> EK 13.03.2001, C-379/98 (viide 55), punkt 66.

<sup>67</sup> EK 2.02.1988, C-67/85 Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV ja teised versus Euroopa Ühenduste Komisjon.

<sup>68</sup> Kohtujurist Jacobi arvamus (viide 61), punkt 151.

riigiressursside eraldamist. Kohtujuristi arvates on ebaloomulik ja ebatavaline selline lauseehitus, milles üldreegel (riigiressurssidest antav abi) seisab ülejäänud juhtumite taga (riigi poolt antav abi). Sellise lähenemisega ei saa mina nõustuda. Kitsama tõlgendusvariandi toetajad lähtuvad Sloman Neptuni asjas pakutud tõlgendusest ning ütlevad, et väljend „riigi poolt antav abi“ tähendab mitte üksnes otsest riigipoolset rahalist abi, vaid ka finantsilist abi, mis on riigi poolt määratud, kuid antud avalik-õiguslike või eraõiguslike isikute poolt. Olen seisukohal, et juhul kui seadusandja oleks soovinud rääkida üksnes otsesest või kaudsest riigiressursside üleandmisest ettevõtjatele, ei oleks temal tekkinud vajadust riigiressurssidest antavat abi eraldi välja tuua. Arvan, et sõnastus „riigi ressurssidest antav abi“ hõlmabki endas nii otsest kui kaudset ressursside eraldamist. Analüüsitava lõike esimene pool aga sätestab täiesti teise abi liigi, mis kujutab endast riigi poolt muude meetmete rakendamist, kui ressursside üleandmist. Olen seisukohal, et artikli 92 esimese lõike (ELTL 107 lg 1) eesmärk on reguleerida kahte riigiabi liiki: tegevusabi ja investeerimisabi. Teatavasti tähendab investeerimisabi teatud finantsvahendite suunamist sektorisse. Tegevusabi aga võivad liikmesriigid anda kahel erineval viisil. Üks võimalus on hüvitada vahe taastuvenergia tootmiskulude ja kõnealuse energia turuhinna vahel.<sup>69</sup> Ka see meetod kujutab endast ressursside üleandmist. Tegevusabi on aga võimalik anda ka turumehhanisme kasutades.<sup>70</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad suunised toovad siinkohal näiteks roheliste sertifikaatide süsteemi ja pakkumismenetlust. Kuigi suunised otseselt ei nimeta soodustariife tegevusabiks, ei saa seda ka absoluutselt välistada, kuna suunistes toodud näidisloetelu ei ole ammendav. Suunistes nimetatud turumehhanismide rakendamist riigiabi andmiseks ei saa lugeda ressursside eraldamiseks. Nii näiteks seisneb riigi roll roheliste sertifikaatide süsteemi rakendamisel legislatiivbaasi loomises, sertifikaatidega kauplemine toimub aga turureeglite järgi, isegi sertifikaatide hind ei ole riigi poolt kindlaks määratud, see kujuneb sõltuvalt pakkumisest ja nõudlusest. Taastuva energia tootjate toetamine erasektori finantseeringul. Soodustariifide skeemi puhul on finantseerijaks samuti erasektor, kuid riigipoolne sekkumine on minu meelest suurem, kuna abisumma kujunemismehhanismi ning selle osakaalu kogutulust sätestab seadusandja. Öeldust tulenevalt olen seisukohal, et abil, mis ei kujuta endast riigiressursside liikumist erasektorisse, on suur osakaal riigiabi valdkonnas, ning selle reguleerimata jätmine oleks võinud endaga kaasa tuua tagajärgi, mida mainisid artikli 92 laiema tõlgenduse toetajad oma argumentides.<sup>71</sup> Seega kui EÜ asutamislepingu artikli 92 lg 1 (ELTL artikkel 107 lg 1) eesmärgiks oleks olnud reguleerida üksnes sellist liiki abi, mis näeb

---

<sup>69</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunised (viide 38), punkt 109 a.

<sup>70</sup> Viide 70, punkt 110 a.

<sup>71</sup> Siinkohal pean silmas artikli 92 laiema tõlgenduse toetajate eespool nimetatud argumenti number 3.

ette ressursside eraldamist, oleks tegevusabi jäänud täiesti reguleerimata. Mis puudutab väljendite „riigi poolt“ ja „riigiressurssidest antav abi“ järjekorda lauses, arvan, et kuna tegemist on omavahel võrdsete riigiabi liikidega (pealegi loetakse tegevusabi ohtlikumaks kui investeerimisabi), ei ole põhimõttelist vahet, kumb nendest esineb sättes esimesena.

Teine kohtujuristi argument, millele pean oluliseks vastu vaielda, on järgmine. Oma arvamuse punktis 157 viitab ta Saksa valitsuse positsioonile, kes ütleb, et EÜ asutamislepingu artikli 92 laiem tõlgendamine tekitab olukorra, kus kogu riiklikku seadusandlust, mis reguleerib ettevõtetevahelisi suhteid, saab käsitleda riigiabi reeglite võtmes. Kohtujurist ei nõustu sellise positsiooniga, väites, et suurem osa riiklikust seadusandlusest ei saa moodustada riigiabi, kuna ei vasta EÜ asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 sätestatud nõuetele: keelatud on üksnes see, millega soodustatakse teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, kahjustatakse liikmesriikidevahelist kaubandust. Kohtujurist on aga seisukohal, et „laiem tõlgendus kohustab liikmesriike, asjassepuutuvaid ettevõtjaid, Euroopa Komisjoni, rahvuslikke kohtuid ning lõpuks ka ühenduse kohtuid otsustama kogu seadusandluse osas, mis määrab ettevõtetevahelisi suhteid, kas see annab teatud ettevõtetele valikulisi eeliseid EÜ asutamislepingu artikli 92 lg 1 mõttes. Kuna niisugune hindamine on raske ülesanne, mille tulemus ei ole samuti kindel, tundub, et eelistatum oleks, kui erasektori vahelisi suhteid reguleeriv seadusandlus oleks põhimõtteliselt välja jäetud riigiabi eeskirjade reguleerimisalast.“<sup>72</sup>

Selle argumendiga ei saa ma nõus olla. Euroopa energiapoliitika üks peamistest eesmärkidest on energiaturu liberaliseerimine ja ühise turu loomine, kus kõikidele turuosalistele oleksid tagatud võrdsed võimalused. Euroopa Komisjon on õigesti märkinud, et peale siseturu väljakujunemist ning rahaliidu teket on valikuliselt kohaldatavad abimeetmed liikmesriikide viimane võimalus kodumaistele ettevõtetele konkurentsivõimeliste eeliste andmiseks.<sup>73</sup> Selleks et liikmesriigid ei saaks nimetatud võimalust kuritarvitada, on kõik abimeetmed allutatud kontrollile, ning ELTL-i artikkel 107 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 92) näeb ette kolm tingimust, millal riigiabi meedet ei saa lugeda lubatavaks (olukorrad, millega soodustatakse teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist või kahjustatakse liikmesriikidevahelist kaubandust). Kui nimetatud kontrollile oleksid allutatud üksnes need meetmed, mis eeldavad rahaliste ressursside liikumist riigilt ettevõtetele, jääks liikmesriikidel üsna palju mänguruumi selliste skeemide väljatöötamiseks, mis looksid soodsaid tingimusi konkreetsete ettevõtete jaoks isegi ilma rahaliste vahendite erasektoris suunamiseta. Ei tohiks unustada ka seda, et loomulike monopolide ajastu ei ole möödas ning

---

<sup>72</sup> Kohtujurist Jacobi arvamus (viide 61), punkt 157.

<sup>73</sup> Kohtujurist Jacobi arvamus (viide 61), punkt 146.

suur osa energia tootmisega tegelevatest ettevõtetest ning jaotusvõrkudest on tänini riigi osalusega ettevõtted. Juhul kui nõustuda kohtujuristi positsiooniga ning jätta ettevõtetevahelisi suhteid reguleerivad õigusaktid kontrolli alt välja, võib liikmesriikidel tekkida kiusatus ning ka hea võimalus luua endale soodsaid tingimusi. Juhul kui eeldada, et riigiabiga on tegemist ainult siis, kui toimub rahaliste vahendite liikumine riigilt erasektorisse, jäävad teised toetusmehhanismid reguleerimata ja seega vabanevad ka järelevalve alt. See võib aga tekitada olukorra, kus liikmesriigid hakkavad ülemäära toetama kodumaiseid ettevõtteid, mis pidurdab liberaliseerimise ja energiaturu ühendamise protsesse ning teeb kogu selles suunas tehtud suure töö mõttetuks ja püstitatud eesmärgi saavutamatuks.

Selle küsimuse analüüsi lõpus pean oluliseks mainida, et vaatamata Euroopa Kohtu otsusele PreussenElektra asjas jätkab Euroopa Komisjon kontrolli iga väljapakutud soodustariifide skeemi üle ning uurides igat mehhanismi eraldi, teeb otsuse, kas antud skeem on kooskõlas konkurentsieeskirjadega.<sup>74</sup>

Mainimist väärrib ka see asjaolu, et vaatamata sellele, et Euroopa Kohus andis soodustariifide skeemidele n-õ rohelise tule, öeldes, et need ei kujuta endast riigiabi liiki, nimetavad liikmesriigid oma taastuva energia tegevuskavades soodustariifide skeeme toetusmeetmeteks.<sup>75</sup> Nii näiteks asuvad soodustariifid Austria toetuskavas rahaliste toetusmehhanismide hulgas.<sup>76</sup> Samuti Euroopa Komisjoni teatises taastuva energia edusammudest 2020. aasta eesmärgi täitmisel<sup>77</sup> ning komisjoni otsuses, millega kehtestatakse taastuvenergia riikliku tegevuskava näidisvorm,<sup>78</sup> nimetatakse soodustariife liikmesriikide üheks vahendiks rahaliste toetuste andmiseks taastuva energia sektoris.

Olles analüüsinud soodustariifide problemaatikat, julgen väita, et soodustariifide skeeme tuleks lugeda riigiabiks vaatamata PreussenElektra asjas tehtud otsusele ning sellele, et ei taastuvate energiaallikate direktiiv ega suunised neid otseselt ei reguleeri. Ainult siis säilib Euroopa Komisjonil võimalus teostada nimetatud skeemide üle järelevalvet ning hoida neid kontrolli all.

---

<sup>74</sup> D. Wilsher, Viidatud töö, lk 40.

<sup>75</sup> Vaata näiteks: National Renewable Energy Action Plan 2010 for Austria, lk 59 ja Eesti taastuva energia tegevuskava, lk 33.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

<sup>76</sup> National Renewable Energy Action Plan 2010 for Austria, (viide 76), lk 57.

<sup>77</sup> KOM (2011) 31 lõplik, 31.01.2011(viide 46), lk 9.

<sup>78</sup> Euroopa Komisjoni otsus 30. juuni 2009, millega kehtestatakse taastuvenergia riikliku tegevuskava näidisvorm vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2009/28/EÜ. – ELT L 182, 15.7.2009, lk 33–62, lk 17.

## 2.1.2. PreussenElektra asjas kehtestatud lähenemise kehtivus tänapäeval

Nagu juba öeldud, on üheks oluliseks küsimuseks, mida arutatakse praegu teadusringkondades, see, kas PreussenElektra asjas kohtu poolt vastuvõetud seisukohad on kehtivad ka 2012. aastal, arvestades asjaoluga, et tuule- ja päikeseenergeetikas on toimunud oluline areng ning EL-i energiaturu liberaliseerimise protsessides on märgatav märkimisväärne progress. Kohtuotsust analüüsid spetsialistid rohkem tähelepanu teisele kohtu poolt käsitletud küsimusele. Nimelt, kas PreussenElektra asjas vaidluse all olev õigusakt on vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 30 (ELTL artikkel 34) või mitte.<sup>79</sup> ELTL-i artikli 34 kohaselt on keelatud liikmesriikidevahelised koguselised impordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed.

Kohus tuvastas, et Saksamaa poolt vastu võetud toetuskeem, mis kohustab ettevõtjaid ostma oma tarnealal toodetud taastuvat energiat, võib „vähemalt potentsiaalselt ühendusesisest kaubandust takistada“.<sup>80</sup> Kuid selleks et püstitatud probleemi lahendada, pidas kohus oluliseks võtta arvesse „esiteks asjaomase õigusakti eesmärki ja teiseks elektrituru iseärasusi.“<sup>81</sup> Asja lahendades tuvastas kohus, et vaidlustatud seaduse eesmärgiks on elektri tootmiseks taastuvate energiaallikate kasutamise edendamine. Antud eesmärk on ühtlasi ka üheks EL-i prioriteetsetest eesmärkidest, mis on püstitatud selleks, et täita Kyoto protokolliga võetud kohustusi. Kohus on samuti märkinud, et kirjeldatud poliitika eesmärk on ka inimeste ning loomade tervise ja elu kaitse ning taimede säilitamine.<sup>82</sup> Kohus pidas samuti oluliseks juhtida tähelepanu elektri olemusele, nimelt selle päritolu ja energiaallika määratlemise keerukusele.<sup>83</sup> Olles olukorda hinnanud, leidis kohus, et vaidluse all olnud seadus ei ole vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 30 (ELTL artikkel 34).

Sisuliselt analüüsis kohus keskkonnakaitse eesmärkide ja kaupade vaba liikumise põhimõtete vahet. Nimelt tuli kohtul otsustada, kas tegutsemine keskkonnakaitse eesmärkide nimel õigustab ühenduse kaubandust takistavate meetmete rakendamist.

Paljud asjatundjad on asunud seisukohale, et kohtu poolt tehtud otsus on vaieldav.

Teatud autorid viitavad asjaolule, et kohus asus analüüsima nimetatud meetmete õigustamise võimalusi, jättes tähelepanuta nende meetmete diskrimineeriva iseloomu.<sup>84</sup> Kohus ei hakanud analüüsima, kuidas võib selliste toetuskeemide rakendamine mõjutada ühendusesisest kaubandust ning mis on selle mõjutamise võimalikud tagajärjed. Kohus

<sup>79</sup> EK 13.03.2001, C-379/98 (viide 55), punkt 68.

<sup>80</sup> Viide 80, punkt 71.

<sup>81</sup> Viide 80, punkt 72.

<sup>82</sup> Viide 80, punktid 73–75.

<sup>83</sup> Viide 80, punkt 79.

<sup>84</sup> M. Simm, Viidatud töö, lk 43.

piirdus üksnes märkusega, et Saksamaa poolt pakutud toetuskeem võib vähemalt potentsiaalselt ühendusesisest kaubandust takistada.<sup>85</sup> Artikliga 34 keelatud ehk ühendusesisest kaubandust takistavad ja teisi turuosalisi diskrimineerivad meetmed võivad olla erandina õigustatud üksnes ELTL-i artiklis 36 sätestatud põhjustel. ELTL-i artiklis 36 toodud põhjuste nimekirjas keskkonnakaitset sätestatud ei ole. Seega tuli kohtul otsustada, kas tunnistada meede, mis teenib kogu ühenduse jaoks olulist eesmärki, õigusvastaseks, või vaatamata üldreeglile lugeda keskkonnakaitset põhjuseks, mis õigustab kaupade vaba liikumise mehhanismi riivamist.

Nagu eespool öeldust nähtub, järeldas kohus, et meetme keskkonnakaitse eesmärk õigustab selle diskrimineerivat iseloomu. Kuid kohus ei ole analüüsinud, kuivõrd kaugemale võib nimetatud õigustamine ulatuda.<sup>86</sup> Kohus ei ole öelnud, kas selleks, et lugeda meedet lubatavaks, piisab üksnes keskkonnakaitse eesmärgile viitamisest, või peab nimetatud meede lisaks keskkonnakaitse eesmärgi teenimisele vastama ka muudele kriteeriumitele (näiteks läbima proportsionaalsuse testi). Julgen arvata, et niisugune kohtupoolne lubav lähenemine, milles kohus ei selgitanud toetusmeetmete diskrimineeriva iseloomu tähelepanuta jätmist ning ei põhjendanud antud meetmete õigustamise ulatust, oligi üheks põhjustest, miks Euroopa Komisjon, vaatamata tehtud kohtuotsusele, jätkas ning jätkab ka tänapäeval soodustariifide skeemide kontrollimist juhtumispõhisel meetodil (*case by case* meetodil).

Samas ei tohiks unustada, et kohus leidis, et otsuse tegemise ajal kehtinud ühenduse õiguse kohaselt<sup>87</sup> Saksamaa poolt vastu võetud toetusmeetmed ei ole EÜ asutamislepingu artikliga 30 (ELTL artikkel 34) vastuolus. Antud otsuse sõnastusest on võimalik välja lugeda kohtu mõõnmist, et ühenduse õiguse areng võib tingida sarnaste toetuskeemide õigustamise ümberhindamist.<sup>88</sup> Siinkohal pean oluliseks märkida, et analüüsitud kohtuotsus oli tehtud 13. märtsil 2001. Alates sellest ajast on energiaõiguses toimunud suured muudatused. Eelkõige oli vastu võetud esimene taastuvate energiaallikate direktiiv 2001/77/EÜ, seejärel 2009. aastal juba teine taastuvate energiaallikate direktiiv 2003/30/EÜ, mis pakkus liikmesriikidele riiklike eesmärkide saavutamiseks võimalust võtta vastu toetuskavasid, mille abil edendatakse taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamist, vähendades nimetatud energiaga seotud kulusid, tõstes selle võimalikku müügihinda või suurendades taastuvenergiaalase kohustuse abil või muul viisil sellise energia ostumahtu.<sup>89</sup> Samuti olid 2008. aastal vastu

---

<sup>85</sup> *Infra*, lk 27

<sup>86</sup> A. Johnston, United Kingdom report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus: 2012, lk 429.

<sup>87</sup> EK 13.03.2001, C-379/98 (viide 55), punkt 81.

<sup>88</sup> M. Simm, Viidatud töö, lk 44.

<sup>89</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/30/EÜ (viide 23), artiklid 2 (k) ja 3 lg 3 (a).

võetud keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunised,<sup>90</sup> milles rõhutatakse vajadust viia läbi keskkonnakaitseks antava abi suhtes kolmejärgulist kaalumismenetlust, mille eesmärk on välja selgitada, kas abimeede on kooskõlas ühisturu põhimõtete ja konkurentsinouetega.<sup>91</sup> Oluliseks energiaturu liberaliseerimise poliitika edusammuks oli ka kolmanda energiapaketi vastuvõtmine 2009. aastal. Öeldust nähtub, et alates 2001. aastast olid energiasektori regulatsioonid oluliselt muudetud ja täiendatud, seega ei saa välistada, et PreussenElektra asjale sarnase olukorra oleks kohus tänapäeval lahendanud teisiti.

Minu arvates üheks oluliseks asjaoluks, mille kohus on jätnud 2001. aastal käsitlemata ning mis on tänaseks tänu taastuvate energiaallikate direktiivile ning suunistele muutunud möödapääsmatuks toetuskeemide ühisturule vastavuse kontrollimisel, on abimeetmete proportsionaalsuse kriteerium. Paljud õigusteadlased rõhutavad proportsionaalsuse testi läbimise olulisust abimeetme ja kaupade vaba liikumise kooskõla üle otsustamisel, märkides, et „proportsionaalsuse küsimus on muutunud peamiseks hindamiskriteeriumiks sellistes keskkonnavalastes asjades“.<sup>92</sup>

Kohus ise on hilisemates lahendites rõhutanud keskkonnakaitse meetmete proportsionaalsuse olulisust. Üheks näiteks on vaidlus Euroopa Komisjoni ja Austria Vabariigi vahel,<sup>93</sup> milles kohus on märkinud, et ühendusesisest kaubandust takistada võivaid siseriiklikke meetmeid saab põhjendada ülekaalukate keskkonnakaitse nõuetega tingimusel, et kõnealused meetmed on proportsionaalsed taotletava eesmärgiga<sup>94</sup> ning on objektiivselt põhjendatud.<sup>95</sup> Kohus rõhutab samuti seda, et kaupade vaba liikumist piiravat meetet on võimalik lugeda põhjendatuks üksnes siis, kui esinevad ülekaalukad keskkonnakaitse nõuded ning on tõendatud, et püstitatud eesmärki ei oleks võinud saavutada muude vahenditega, mis oleksid konkurentsinoudeid vähem piiravad.<sup>96</sup>

PreussenElektra asjas aga ei asunud kohus kontrollima Saksamaa poolt vastu võetud toetuskeemi proportsionaalsust püstitatud eesmärgiga ning seda, kas sama olukorda oleks võimalik saavutada teiste, soodsamate meetmetega. Võimalik, et kohus rõhutas üksnes keskkonnakaitse eesmärgi olulisust, kuid ei peatunud põhjalikumalt proportsionaalsuse kriteeriumil põhjusel, et vaidluse all oleva skeemi alusel toodetud elektri osakaal (taastuvatest energiaallikatest toodetud elekter) elektri lõpptarbimises oli 2001. aastal väga väike, nimelt

<sup>90</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunised (viide 38).

<sup>91</sup> Viide 91, punkt 16.

<sup>92</sup> K. Talus, Finland report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus: 2012, lk 146.

<sup>93</sup> EK 15.11.2005, C-320/03, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik.

<sup>94</sup> Viide 94, punkt 70.

<sup>95</sup> Viide 94, punkt 69.

<sup>96</sup> Viide 94, punkt 87.



1% Saksamaa elektri kogutarbimisest.<sup>97</sup> Kuigi keegi ei ole seda analüüsinud, julgen pakkuda, et niivõrd väike taastuvast energiast toodetud elektri osakaal ei saanud oluliselt mõjutada ühist turgu, seetõttu tegi ka kohus otsuse proportsionaalsuse testi läbi viimata. Tänapäeval on asjatundjad seisukohal, et kuigi taastuva energia konkurentsivõimelisuse tase ei ole veel traditsiooniliselt toodetud energia konkurentsivõimelisuse tasemega võrdne ning selle edendamiseks on riigiabi meetmed vajalikud, tõusis tuule- ja päikeseenergia sektori märkimisväärse arengu tõttu tänapäeva taastuva energia sektori konkurentsivõimelisus oluliselt ning prognooside kohaselt see protsess jätkub. Teatavasti väheneb sektori konkurentsivõimelisuse tõusuga vajadus seda väljastpoolt toetada, vastasel juhul tekib oht üleliigselt sekkuda turumehhanismidesse ning piirata konkurentsi. Seetõttu tuleb taastuva energia konkurentsivõimelisuse tõusuga hoolikalt kontrollida kõikide riiklike toetusmeetmete proportsionaalsust püstitatud eesmärgiga.<sup>98</sup> Taastuva energia sektori pidev areng, seega ka osakaalu suurenemine energia kogutoodangus on samuti oluliseks põhjuseks, miks teatud autorid eriti rõhutavad juhtumipõhise lähenemise (*case by case* lähenemise) kasutamist toetuskeemide kontrolli puhul.<sup>99</sup> Kõigest sellest on võimalik järeldada, et kui PreussenElektra asi oleks jõudnud Euroopa Kohtusse aastal 2012, oleks kohus ilmingimata pidanud analüüsima mitte üksnes püstitatud eesmärgi olulisust, vaid ka seda eesmärki teenivate meetmete proportsionaalsust.

Soodustariifide proportsionaalsuse küsimust analüüsides pean oluliseks käsitleda ka Eestis rakendatavate toetusmeetmete problemaatikat. Vastavalt Euroopa Komisjonile esitatud Eesti tegevuskavale taastuva energiaallikate kasutamise edendamiseks on Eesti peamiseks toetuskeemideks soodustariifid (täpsemalt soodustariifide eriliik ehk lisatasud, ingl. *feed-in premiums*) ja investeerimistoetus. Sarnaselt teistes liikmesriikides kehiva korraga on ka Eestis soodustariifide rahastajateks elektri lõpptarbijad, investeerimistoetuste finantsallikaks on aga peamiselt riigieelarve.<sup>100</sup> Toetuste maksmise kord ja määrad on sätestatud elektrituru seaduses (ETS). Vastavalt ETL-i §-le 59 makstakse toetusi elektrienergia eest, mis on toodetud taastuvatest energiaallikatest, koostootmise režiimil biomassist või tõhusa koostootmise

---

<sup>97</sup> P. de Gouveia e Melo, Portugal report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus: 2012., lk 326, milles on viidatud PreussenElektra asjas tehtud kohtujuristi arvamuse punktile 204.

<sup>98</sup> P. Zákoucký, J. Dobry, Czech Republic report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus: 2012, lk 99.

<sup>99</sup> C. Plaza Martín, Spain report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus: 2012, lk 368.

<sup>100</sup> Eesti taastuva energia tegevuskava aastani 2020, lk 32–35.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

režiimil. 2010. aastal viis Konkurentsiamet läbi analüüsi taastuva energia toetuste kohta, milles uuris taastuva energia toetuste maksmise mõju konkurentsiolekorradele, toetuste maksmisest tulenevat majanduslikku koormust elektritarbijale ning toetuste määra põhjendatust. Sisuliselt tekkis küsimus Eesti toetusmehhanismi proportsionaalsusest. Vastavalt nimetatud analüüsile ei ole toetuste määrad proportsionaalsed, mistõttu elektritootjatel tekib võimalus teenida liiga suurt kasumit. Ebaoproportsionaalsete toetuste maksmisega luuakse toetusi saavate tootjate jaoks „määrgatav riigi poolt tagatav konkurentsieelis“<sup>101</sup> ning seega vähendatakse majanduslike riske. Konkurentsiamet avaldas seisukoha, et püstitatud eesmärkide täitmine peab olema kooskõlas tarbijate õiguspärase ootusega, et neid eesmärke täidetakse põhjendatud kuludega. Eestis rakendatav skeem ei taga tarbijate õiguspärase ootuse täitumist. Toetuskeemi veel üheks puuduseks pidas Konkurentsiamet toetuste määrade sõltumatust elektri turuhinnast. Kokkuvõttes tegi Konkurentsiamet majandus- ja kommunikatsiooniministrile ettepaneku üle vaadata olemasolevate toetuste määrad ning korrigeerida neid selliselt, et nad vastaksid reaalsele olukorrale.<sup>102</sup> Detsembris 2011 oli Riigikogule esitatud elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu. Riigikogu majanduskomisjoni esimehe Arto Aasa sõnul ei puuduta käesolev eelnõu taastuvale energiale antavaid toetusi, muudatusi tehakse seoses turu avanemisega.<sup>103</sup> Tänapäevani ei ole ETS §-s 59 sätestatud toetuste määrad vähendatud. Hiljuti tekkis järjekordne diskussioon taastuva energia tootjatele makstavate toetuste ebaoproportsionaalsuse kohta. Nagu käesoleva töö sissejuhatavas osas märgitud, jõudis kõnealune küsimus ka Euroopa Komisjoni. Komisjoni arvamust ei ole veel hetkel teada. Kahjuks ei ole siinkohal võimalik teha täpsemaid prognoose, kuna probleemi käsitletavat analüüsi ei ole avalikkusele teatavaks tehtud. Advokaat Allar Jõks, kes esindab Keskkonnaministeeriumi ja taastuva energia tootjate huve, lisas, et seni kuni tuleb Euroopa Komisjoni nõuetele vastav avalik analüüs, ei ole võimalik väita, et toetuskeemid on ebaoproportsionaalsed.<sup>104</sup> Olen seisukohal, et avalike analüüside ehk n-ö. toetuskeemide ebaoproportsionaalsuse tõendite puududes on vara teha järeldusi ning võtta vastu otsuseid. Samas julgen siinkohal vastu väielda Konkurentsiameti ühele argumentidest. Nagu eespool öeldud, peab Konkurentsiamet toetuskeemide sõltumatust elektri turuhinnast skeemi puuduseks, ning leiab, et toetuse määr peaks sõltuma elektri turuhinnast. Turuhind aga ei kajasta investorite tehtud kulusid taastuva energia tootmisele. Kui see oleks nii olnud,

---

<sup>101</sup> Konkurentsiameti aastaraamat 2010, lk 27.

Kättesaadav: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=19295>

<sup>102</sup> Viide 102, lk 28.

<sup>103</sup> XII Riigikogu stenogramm, III istungijärk, 22.02.2012, kell 13.00, 7. päevakorrapunkt: Elektrituruseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (139 SE) esimene lugemine.

Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1329912000>

<sup>104</sup> A. Karnau, Pentus palkas Jõksi Partsiiga vaidlust pidama, – Postimees, 27.04.2012.

oleksid elektri hinnad tunduvalt kõrgemad, ning alus toetuste maksmiseks üldsegi oleks ära langenud. Leian, et toetuse määr peaks sõltuma taastava elektri tootmisele tehtud kuludest, mitte elektri turuhinnast. Seega leian, et toetus peaks vähenema tootmiskulude vähenemisega, mitte vaid elektri turuhinna odavnemisega. Juhul kui selgub, et Eestis rakendatavad soodustariifid on põhjendamatult kõrged, tuleks tariifimäärasid, vastavalt Konkurentsiameti ettepanekule, alandada.

Käesoleva alapeatüki lõpetuseks tahaksin analüüsida ühte seisukohta, mis ei ole otseselt seotud PreussenElektra küsimusega, kuid mis kajastab teatud teadlaste positsiooni riigiabi meetmete ja vaba turu toimimise vahekorra kohta. Sellise positsiooniga ei saa mina nõus olla. Nimetatud seisukoha võtsid Malta esindajad, kes väitsid, et „niikaua kui riiklikud subsiidiumid jäävad kehtima kõikides taastava energia sektorites, tundub Maltale, et (riiklike toetuskeemide) konflikt vaba turu reeglitega puudub.“<sup>105</sup> Esitatud seisukohast nähtub, et selleks, et riigiabi skeemid vastaksid konkurentsinoüetele ning ühtse turu põhimõtetele, piisab ainult ühe tingimuse täitmisest. Nimelt peaks kirjeldatud skeemide rakendamine olema tagatud kõikides taastava energia sektorites.

Arvan, et riigi valik, millist taastava energia sektoritest subsideerida, on rohkem poliitiline kui õiguslik otsus, mis võetakse vastu, arvestades majandusliku olukorraga energiasektoris ning laiemalt ka riigis, samuti võttes arvesse valitud energiapoliitika suunda. Sõltuvalt riigist on võimalik olukord, kus üks taastava energia sektor on arenenud rohkem kui teine ning ei vaja enam subsideerimist. Pealegi selle sektori subsideerimise jätkamine koos teiste, vähem arenenud sektoritega tekitab olukorra, kus esimene sektor saab põhjendamatult konkurentsieelise, ning sellega rikutakse konkurentsieeskirju.

Sellise seisukoha analüüsimisel tuleks kindlasti arvestada sellega, et Malta taastava energia sektori arengutase on madalam kui teistel liikmesriikidel. Nii näiteks 2005. aastal, kui kõikides teistes liikmesriikides juba tegeldi energia tootmisega taastuvatest energiaallikatest, oli Malta ainuke EL-i liikmesriik, kelle taastava energia osakaal toodetud energia lõpptarbimises oli 0%. Seega on võimalik eeldada, et antud hetkel on Malta jaoks kõige olulisem võimalikult suur ja võrdne riiklik panus kõikidesse taastava energia projektidesse. Kuid siiski olen seisukohal, et isegi taastava energia arendamise algusfaasis tuleb arvestada kõikide konkurentsinoüetega ning lubada üksnes neid meetmeid, mis on püstitatud eesmärgiga proportsionaalsed. Vastasel juhul tekib oht, et teatud aja pärast hakatakse taastava

---

<sup>105</sup> E. Buttigieg, S.Borg, L. Spiteri, Malta report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012. The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus 2012, lk 268.

energia sektori toimimist reguleerima mitte turureeglitest lähtuvalt, vaid üksnes poliitilistele otsustele tuginedes.

Käesoleva peatüki kokkuvõtteks on võimalik öelda järgmist. 1990-ndatel, kui Saksamaa võttis vastu PreussenElektra asjas vaidlustatud taastuva energia tootmise toetuskeemi, oli taastuva energia sektori areng selle algusfaasis ning energia tootjaid tuli laiaulatuslikult toetada. Seega on võimalik mõnda, et diskrimineerivate toetusmeetmete õigustamiseks piisas tõendamisest, et nimetatud meetmed teenivad keskkonnakaitse eesmärki. Tänapäeval aga on taastuva energia sektor paljudes liikmesriikides jõudnud sellisse arengustaadiumisse, kus niivõrd tõhusad toetusmehhanismid ei ole enam vajalikud. (Siinkohal tuleks aga meeles pidada, et mõnedes EL-i liikmesriikides, nagu näiteks Maltal, taastuva energia sektori areng alles algab, seega on nendes riikides alust rääkida tõhusate abimeetmete vajalikkusest.) Seega lisaks keskkonnakaitse eesmärgi teenimise tõendamisele tuleb tänapäevase lähenemise kohaselt tõendada ka toetuskeemi proportsionaalsust. Järelikult on toetuskeemide ja ühtse turu vahekorra peamiseks regulaatoriks tänapäeval toetusmeetmete proportsionaalsuse test.

### **2.1.3. Soodustariifide riiklikkus**

Nagu eelnevalt öeldud, on soodustariifid kõige levinum riiklik toetusmehhanism, mida kasutatakse taastuva energia sektori edendamiseks. Soodustariifide skeeme kasutavad praktiliselt kõik EL-i liikmesriigid.

Selleks et väide soodustariifide riiklikust ja seega ka diskrimineerivast iseloomust ei jääks paljasõnaliseks, pean siinkohal oluliseks näitena tuua Eesti ja Saksamaa seadusandlust. Nimelt rõhutab Saksa taastuvatele energiaallikatele prioriteedi andmise seaduse (Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien – EEG) artikkel 1 lg 1, et seaduse eesmärk on soodustada säästvat arengut energiavarustuse valdkonnas mitte ainult keskkonnakaitse nimel, vaid ka selleks, et vähendada kulusid energiavarustusele siseriiklikus majanduses.<sup>106</sup> Seega on võimalik järeldada, et antud seadus näeb ette üksnes kodumaiste ettevõtete energiavarustusega seotud kulude vähendamise soodustamist.

Kuigi Eesti seadusandlus ei sisalda sätteid, mis otseselt viitaksid soodustariifide skeemi riiklikkusele, on seda võimalik kindlaks teha järgmiselt. Nimelt elektrituruseaduse (ETS)<sup>107</sup> § 59 lg 1 kohaselt tootjal on õigus saada toetust põhivõrguettevõtjalt. Tootjaks on vastavalt ETS § 7 lõikele 1 elektriettevõtja, kes toodab elektrienergiat ühe või mitme tootmiseadme

---

<sup>106</sup> Act on granting priority to renewable energy sources – EEG (Germany).

Kättesaadav: [http://www.erneuerbare-energien.de/files/english/pdf/application/pdf/eeg\\_2012\\_en\\_bf.pdf](http://www.erneuerbare-energien.de/files/english/pdf/application/pdf/eeg_2012_en_bf.pdf)

<sup>107</sup> Elektrituruseadus. - RT I 2003, 25, 153 ... RT I, 12.12.2011, 9

abil. Elektriettevõtjaks on aga äriregistrisse kantud või asutamisel olev aktsiaselts või osühing (ETS § 15 lg 1). Välismaine ettevõtte (sh. taastuva energia tootja) saab Eestis tegutseda üksnes siis, kui avab Eestis filiaali. Filiaal aga vastavalt äriseadustiku (ÄS)<sup>108</sup> § 384 lõikele 2 ei kujuta endast ette juriidilist isikut. Niisiis ei saa filiaal olla ei aktsiaseltsiks ega osühinguks ja seega mitte ka energiatootjaks ETS-i mõttes. Järelikult ei laiene välismaisele filiaalile ETS-iga ettenähtud soodustariifid, mida on õigustatud saada üksnes tootjad.

Paradoksaalsena tundub aga see, et vaatamata soodustariifide olulisusele ja populaarsusele EL-i õigusaktid neid ei reguleeri. Kuigi taastuvate energiaallikate direktiiv 2009/28/EÜ nimetab soodustariife üheks taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise vahendiks, mis kujutab endast sisuliselt otsest hinnatoetuskava, täpsem soodustariifide regulatsioon puudub. Keskkonnakaitseks antavat riigiabi reguleerivad suunised aga ei maini üldse soodustariife, kuigi, nagu sai juba eelnevalt kindlaks tehtud (käesoleva töö punktid 2.1.1.2), see toetuskeemide liik on oma olemuselt väga sarnane tegevusabile, millest räägivad suunised.

Kui vaadata 2009/28/EÜ direktiivis sätestatud taastuva energia regulatsiooni laiemalt, selgub, et püstitatud ühise eesmärgi saavutamiseks (suurendada taastuvatest energiaallikatest toodetava energia osakaalu ühendusesiseses energia kogutarbimises 2020. aastaks 20%ni) ei näe eelmainitud õigusakt ette ühist raamistikku taastuva energia edendamiseks<sup>109</sup>, vaid annab liikmesriikidele võimaluse valida nende sobivaid lahendusi olemasolevast toetusmeetmete nimekirjast.<sup>110</sup> Niisugust lähenemist põhjendatakse sellega, et kuna liikmesriikidel on erinevad taastuvenergia võimalused, siis rakendavad nad „selliseid toetusmehhanisme, mis soodustavad taastuvatest energiaallikatest vaid nende territooriumil toodetud energiat.“<sup>111</sup>

Kirjeldatud lähenemine, mis on üles ehitatud iseseisvatele riiklikele toetuskavadele, ja soodustariifide üldise reguleerimismehhanismi puudumine EL-i tasandil annab minu arvates liikmesriikidele võimaluse kehtestada selliseid soodustariifide skeeme, mis on kasulikud üksnes neid kehtestanud liikmesriigile, nagu juhtus PreussenElektra asjas. Selline olukord on kriitikute arvates üsna ohtlik, kuna täielikult riiklikud skeemid ei võta üldse arvesse välismaist taastuvat energiat ning seetõttu muutuvad välismaiste taastuva energia tootjate suhtes otseselt diskrimineerivateks, takistades neil tulla oma toodanguga antud liikmesriigi turule ja seega rikkudes ühise turu fundamentaalseid põhimõtteid.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355 ... RT I, 28.12.2011, 50

<sup>109</sup> Toetuskeemide riiklikkuse problemaatika põhjalikuma analüüsiga tegelen järgnevatel peatükkides.

<sup>110</sup> M. Simm, Viidatud töö, lk 45–46.

<sup>111</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ (viide1), preambuli punkt 25.

<sup>112</sup> D. Wilsher, Viidatud töö, lk 40.

Soodustariifide skeeme analüüsiva peatüki kokkuvõtteks pean oluliseks esitada järgmised järeldused. Eelkõige leian, et Euroopa Kohus oleks pidanud jääma kohtupraktika juurde, mis kehtis enne Sloman Neptuni ja PreussenElektra asjades tehtud otsuseid. Nimelt olen seisukohal, et selleks, et lugeda riigi poolt kohaldatavat meedet riigiabiks, ei ole otsene riigi ressursside liikumine eelarvest ettevõtjale ilmtingimata vajalik. Piisab sellest, kui riikliku seadusandlusega luuakse olulisi majanduslikke eeliseid teatud kodumaiste ettevõtjate jaoks.

Teiseks oluliseks järelduseks on minu arvates see, et taastuva energia sektori edendamise protsesside pideva arenguga on saanud põhjanevaks kriteeriumiks toetusmeetmete lubatavuse kontrollimisel nimetatud meetmete proportsionaalsus püstitatud keskkonnakaitse-eesmärgiga. Proportsionaalsuse testi rakendamine on muutunud eriti oluliseks sellepärast, et paljudes riikides on taastuva energia sektor jõudnud sellisesse arengustaadiumisse, mis ei vaja enam tõhusat riiklikku toetust. Kui aga jätkata selle laiaulatuslikku toetamist ilma meetmete vajalikkust ja proportsionaalsust hindamata, on võimalik olukord, kus abimehhanismidest saavad ühist turgu ja liidusisest konkurentsi kahjustavad mehhanismid.

Tuleks rõhutada seda, et juhul kui jätta soodustariifide mehhanismid EL-i tasandil täiesti reguleerimata, s.t. jätta olukord niisuguseks, nagu ta praegu on, säilib oht, et täielikult riiklikud skeemid muutuvad liiga diskrimineerivateks välismaiste taastuva energia tootjate suhtes, mis toob kaasa negatiivse mõju ühise turu toimimisele ning pikemas perspektiivis võib seada ohtu ka kogu energiaturu liberaliseerimise poliitika.

Analüüsitud probleemide lahenduseks lisaks proportsionaalsuse testi rakendamisele ning EL-i regulatsioonide täiendamisele soodustariifide mehhanismidega oleks minu arvates vajalik püüda muuta soodustariifide laiaulatusliku rakendamise tendentsi, mis on selgesti jälgitav. Leian, et eriti nendes riikides, kus taastuva energia sektor on piisavalt konkurentsivõimeline, et toimida ilma tõhusa riigipoolse abita, tuleks soodustariifide skeemide rakendamist minimeerida ning eelistada nende asemel vähem konkurentsi piiravaid meetmeid.

## **2.2. Kvoodikohustuste süsteem ja rohelised sertifikaadid**

### **2.2.1. Kvoodikohustuste ja roheliste sertifikaatide süsteemid riigiti**

Teiseks riiklikuks toetusmehhanismiks on kvoodikohustuste süsteem. Nagu eelnevalt öeldud (käesoleva töö punkt 1.4.3.), kehtestab riik antud toetuskeemi kohaselt taastuva energia tootmise või tarbimise teatud kvoodid ja ka trahvid nimetatud kvootide täitmata jätmise eest. Kvoodikohustuste süsteemi rakendatakse lisaks EL-i liikmesriikidele ka

Austraalias, Jaapanis, USAs<sup>113</sup> ja ka Venemaal.<sup>114</sup> Kvoodikohustust täidetakse kas tootes taastuvat energiat või ostes sertifikaate (roheline sertifikaadid), mis tõendavad, et energia oli toodetud taastuvast energiaallikast. Roheliste sertifikaatide (neid nimetatakse ka kaubeldavateks sertifikaatideks või päritolusertifikaatideks) mehhanism on loodud selleks, et tagada kvoodikohustuste süsteemi paindlikkust. Ilmselt kõikidel turuosalistel, kellele on määratud kvoodikohustus, ei ole võimalik iseseisvalt seda kohustust täita. Roheliste sertifikaatide ostmise teel saavad täita oma kohustusi need turuosalistes, kes ei tooda taastuvat energiat üldse (näiteks elektritarnijad või tarbijad) või toodavad seda ebapiisavates kogustes. Roheliste sertifikaatidega kauplemine toimub energiaga kauplemisega paralleelselt, s.t. sertifikaate on võimalik soetada taastuvast energiast eraldi.<sup>115</sup>

Nii taastuva energia direktiiv 2009/28/EÜ kui ka keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad suunised 2008/C 82/01 näevad ette roheline sertifikaatide süsteemi rakendamist. Riigiabi käsitlevad suunised nimetavad roheline sertifikaatide süsteemi turumehhanismiks, mida liikmesriigid saavad rakendada tegevusabina.<sup>116</sup>

Rohelisi sertifikaate nimetatakse riigist sõltuvalt erinevalt. Nii näiteks nimetatakse Poolas neid sertifikaate päritolusertifikaatideks. Eriti oluline on siinkohal nimetatud päritolusertifikaate mitte segamini ajada taastuva energia direktiivis sätestatud päritolutagatistega. Päritolutagatiste regulatsioon võeti esmakordselt vastu 2001. aastal esimese taastuva energia direktiivi 2001/77/EÜ raames. Päritolutagatiste ülesandeks on üksnes „tõendada lõpptarbijale, et asjaomane energia osakaal või energiakogus on toodetud taastuvatest energiaallikatest.“<sup>117</sup> Direktiivi artikli 15 lõige 9 sätestab liikmesriikide kohustuse tunnistada teiste liikmesriikide poolt välja antud päritolutagatise tõendina, et energia oli toodetud taastuvast energiaallikast. Samas märgib direktiiv, et „päritolutagatiseid ei anna iseenesest õigust saada kasu riiklikest toetuskavadest“<sup>118</sup>. Seega ei tohiks päritolutagatise samastada päritolusertifikaatidega (roheline sertifikaatidega), mis kujutavad endast taastuva energia edendamise riikliku toetusmehhanismi.

Nagu eelnevalt mainitud, ei ole kvoodikohustuste süsteemid elektri tootmise valdkonnas niivõrd levinud nagu soodustariifide skeemid. Kvoodikohustuste süsteeme elektri tootmises kasutavad EL-i liikmesriikidest üksnes Suurbritannia, Rootsi, Rumeenia, Belgia, Poola ja

<sup>113</sup> C. Egenhofer, J. C. Jansen, A timetable for harmonisation of support schemes for renewable electricity in EU, European Review of Energy Markets: Volume 1, issue 2, April 2006, lk 9.

Kättesaadav: <http://www.eeoinstitute.org/european-review-of-energy-market/issue-2-article-egenhofer>

<sup>114</sup> Н. Васен, В.И.Виссарионов и др., Зеленые сертификаты как инструмент для мониторинга возобновляемой энергии и стимулирования развития возобновляемой энергетики в России.

Kättesaadav: [http://www.intersolar.ru/moscow/publications/russia/green\\_certification.html](http://www.intersolar.ru/moscow/publications/russia/green_certification.html)

<sup>115</sup> C. Egenhofer, J. C. Jansen, Viidatud töö, lk 10.

<sup>116</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunised, (viide 38), punkt 110.

<sup>117</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ (viide1), preambuli punkt 52.

<sup>118</sup> Viide 116, punkt 56.

Itaalia. Käesoleva töö punktist 1.4.3. nähtuvalt võib rakendatavates kvoodikohustuste süsteemides esineda erinevusi. Nii näiteks võib süsteem toimida roheliste sertifikaatidega kauplemise kaudu (siis tekib paralleelselt elektrituruga kaubeldavate sertifikaatide turg), aga ka trahvimismenetluste kaudu (sellisel juhul eraldi turgu ei teki). Võimalikud on ka muud erinevused. Seega vaatamata sellele, et kõikides eespool nimetatud riikides on kehtestatud süsteemide põhimõtte sama, leian, et parema ülevaate tagamiseks ning võimalike eripärade väljatoomiseks tuleks anda ülevaade igas liikmesriigis kehtiva skeemi kohta eraldi.

### **2.2.1.1. Suurbritannia ja Renewables Obligation süsteem**

Suurbritannias rakendatavat kvoodikohustuste süsteemi nimetatakse Renewables Obligation'iks (RO) ehk taastuvenergia kohustuseks. Antud toetusmehhanism võeti esmakordselt kasutusele 1. aprillil 2002. Skeem on tähtajaline. Elektritootjate jaoks, kes olid akrediteeritud enne 26. juunit 2008, lõpeb skeemis osalemise võimalus 2027. aastal. Need tootmisettevõtted, kes olid akrediteeritud pärast seda kuupäeva, võivad nautida toetuse eeliseid kuni 2037. aastani. Kuna RO on pikaajaline toetuskeem (selle kehtivus on 20 aastat), on võimalik eeldada, et see kaitseb piisavalt investorite huve.

RO skeemi kohaselt peavad elektritarnijad tagama, et teatud osa nende poolt aastas müüdavast elektrist on toodetud taastuvast energiaallikast. Nimetatud elektri müükide osa on riigi poolt kindlaks määratud ning suureneb iga aastaga. RO skeem on kohustuslik kõikidele ettevõtetele, kes tegelevad elektri tarnimisega Ühendkuningriigi territooriumil. RO täitmist saavad tarnijad tõestada, esitades n-ö taastuvenergia kohustuse sertifikaate ehk Renewables Obligation Certificates (ROC). Sõltuvalt elektri tootmisel kasutatud tehnoloogiast saavad elektritootjad teatud arvu ROC'e iga toodetud taastuva elektri megavatt-tunni eest. Seega saavad elektritootjad rahalist toetust taastuva energia tootmise eest, müües ROC'e kas otseselt tarnijatele või sertifikaatidega kauplejatele, kes omakorda müüvad neid tarnijatele. Sertifikaatide müügist saadud tasu, mis lisandub turuhinnaga müüdud elektri tasule, kujutabki endast rahalist toetust taastuva energia arendamiseks. Võimalus müüa sertifikaate elektrist eraldi lisab antud süsteemile paindlikkust.

Juhul kui tarnija oma kohustust ei täida, on ta kohustatud maksma trahvi, mida nimetatakse väljaostuhinnaks (ingl. *buy-out price*). Trahvimäära kehtestatakse ja korrigeeritakse iga-aastaselt vastavalt tarbijahinnaindeksile.

Käesoleva toetuskeemi puhul on olulised veel kaks asjaolu. Esiteks see, et kauplemine RO sertifikaatidega rahvusvahelisel tasemel on keelatud. Kuid teiste riikide esindajatel on võimalik sertifikaate juurdemaksuga välja vahetada ainult nendel tarnijatel, kes on võtnud



endale kohustuseks tarnida elektrit Ühendkuningriigis. Teiseks oluliseks asjaoluks on see, et RO süsteem lubab paralleelselt selle rakendamisega kasutada ka teisi toetusmeetmeid, kuid toetusi andev asutus peab vastutama selle eest, et toetussumma jääb vajaliku riigiabi künnise piiridesse.<sup>119</sup>

### **2.2.1.2. Rootsi ja elektrisertifikaatide skeem**

Rootsis rakendatavat toetusmehhanismi nimetatakse elektrisertifikaatide skeemiks, mis kujutab endast turupõhist taastuva energia edendamiseks kasutatavat abiskeemi. Skeem on kehtestatud 1. mail 2003 ja selle kehtivus on 15 aastat. Seega tagab ka Rootsi skeemi pikaajalisus investorite huve. Antud toetusmehhanism on Suurbritannia mehhanismiga väga sarnane. Rootsi skeemi kohaselt on kõik elektritarnijad ja teatud (seadusega kohustatud) elektritarbijad kohustatud ostma elektrisertifikaate teatud koguses, mis on proportsionaalne nende elektrimüügile või -tarbimisele. Erinevalt Suurbritannias kehtivast süsteemist ei määra Rootsis riik kindlaks mitte taastuvast energiaallikast toodetud elektri koguse osakaalu elektri aastasest müügikogusest, vaid elektrisertifikaatide hulga, mida tarnijad ja teatud tarbijad on kohustatud ostma. Elektrisertifikaatide hulk, mis on väljaostmiseks kohustuslik, suureneb iga-aastaselt. Toetusskeem laieneb kõikidele taastuva energia tootmise tehnoloogiatele ning toetus on kõikide tehnoloogiate puhul võrdne.

Sertifikaatidega kauplemine toimub samade reeglite järgi nagu Suurbritannias ning sarnaselt Suurbritanniaga saab kaubelda ainult riigisisiselt.<sup>120</sup>

### **2.2.1.3. Itaalia ja roheliste sertifikaatide süsteem**

Itaalias kasutatav roheliste sertifikaatidega kauplemise skeem on üsna sarnane eespool kirjeldatud skeemidega. Sarnaselt Rootsiga väljastatakse sertifikaate viieteistkümneks aastaks. Oluliseks erinevuseks on aga see, et näiteks käesoleval aastal ostetud sertifikaati saab kasutada kuni 2014. aastani kaasa arvatud, selleks et täita oma kvoodikohustusi. Leian, et kuigi niisuguse skeemi eesmärk on toetada elektritootjaid, luuakse sellega neile pigem ebastabiilne olukord. Nimelt annab kolmeaastane sertifikaatide kasutamise õigus kohustatud isikutele võimaluse reguleerida sertifikaatide ostmist lähtuvalt nende majanduslikust seisust,

---

<sup>119</sup> National Renewable Energy Action Plan of the United Kingdom, lk 108–115.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

<sup>120</sup> The Swedish National Action Plan for the promotion of the use of renewable energy in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30.06.2009, lk 80–82.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

seega n-õ heal ajal saavad nemad osta rohkem sertifikaate ning kasutada neid järgnevatel vähem kasumlikel aastatel. See aga teeb toetuste saamise elektritootjate jaoks ebastabiilseks. Kui eelnevalt kirjeldatud süsteemide puhul tootjad saavad arvestada iga-aastase kindla toetusega, mille suurus sõltus üksnes sertifikaatide hinnast, siis Itaalia elektritootjate roheliste sertifikaatide müügist saadud sissetulek varieerub mitte üksnes sertifikaatide hinna tõttu, vaid ka sertifikaatide ostumahtude tõttu.

Nii nagu Suurbritanniaski varieerub Itaalias väljastatavate roheliste sertifikaatide kogus sõltuvalt taastuva energia tootmise tehnoloogiast. Erandiks on üksnes päikeseenergia sektor, mille toetamiseks kasutatakse soodustariifide skeeme. Ühe sektori toetamine erinevate toetuskeemide kaudu ei ole aga lubatud.

Taastuva energia direktiivi 2009/28/EÜ artikli 4 alusel koostatud Itaalia tegevuskavas, mis oli esitatud Euroopa Komisjonile, märgitakse, et roheliste sertifikaatide skeem on vabatahtlik toetusmehhanism.<sup>121</sup> Dokumendis ei ole selgitatud, keda täpsemalt skeemi vabatahtlikkus puudutab, kuid siiski eeldan, et vabatahtlikult saavad skeemis osaleda üksnes elektritootjad, mitte aga need turuosalised, kellele on määratud kvoodikohustus. Vastasel juhul kaotaks kirjeldatud toetuskeem oma mõtte.

Itaalias kehtiv kvoodikohustuste süsteem ei näe hetkel võimalust riikidevaheliseks kauplemiseks roheliste sertifikaatidega. Kavas on aga lubada rahvusvaheliste lepingute sõlmimist, millega hakatakse vastastikuselt tunnustama rohelisi sertifikaate, mis olid väljastatud lepingu sõlminud riikide poolt. Üldiselt on aga Itaalia seisukohal, et toetusraha, mida Itaalia on potentsiaalselt valmis maksuma imporditud taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri eest, peab olema väiksem kui abisummad, mida makstakse Itaalias toodetud energia eest. Antud positsiooni põhjendatakse sellega, et teatud riikides on taastuva energia tootmiskulud madalamad kui Itaalias.<sup>122</sup>

Viimasena tuleks märkida aga seda, et 2011. aastal on vastu võetud uus regulatsioon, mis näeb ette, et nendele elektrijaamadele (v.a. päikeseenergia baasil töötavad jaamad), mis alustavad tegevust alates 2013. aastast, kohalduvad uued toetusmehhanismid. Nimelt hakkavad nende suhtes kehtima teatud tariifide skeemid. Kehtivate projektide osas hakatakse kvoodikohustust samuti vähendama, selleks et tagada järkjärguline üleminek uuele toetusmehhanismile.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Italian National Renewable Energy Action Plan (in line with the provisions of Directive 2009/28/EC and Commission Decision of 30 June 2009), lk 119.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

<sup>122</sup> Alapeatükis 2.2.1.3. sisalduva informatsiooni allikaks on Italian National Renewable Energy Action Plan (in line with the provisions of Directive 2009/28/EC and Commission Decision of 30 June 2009), lk 118–122.

<sup>123</sup> First Italian progress report on Directive 2009/28/EC, December 2011, lk 9, 32.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/2011_en.htm)

#### **2.2.1.4. Rumeenia ja roheliste sertifikaatide skeem**

Rumeenia kvoodikohustuste süsteemi toetavad roheliste sertifikaatide skeemid, mis on kõikidele turuosalistele kohustuslikud. Nii väljastatavate roheliste sertifikaatide arv kui ka toetuskeemide kehtivus erinevad sõltuvalt kasutatava taastuva energia tootmise tehnoloogia liigist. Kvoodikohustuste süsteem on ainuke toetuskeem Rumeenias, mis on mõeldud juba tegutsevatele elektritootjatele. Plaanitavate projektide suhtes saab kohaldada nii antud skeemi kui ka investeerimisabi kombineeritud kujul. Sarnaselt eespool kirjeldatud skeemidega ei luba Rumeenia seadusandlus hetkel riikidevahelist kauplemist roheliste sertifikaatidega, kuid peab seda võimalikuks tulevikus. Samas märgitakse Rumeenia tegevuskavas, et isegi siis, kui Rumeenias lubatakse riikidevahelist kauplemist roheliste sertifikaatidega, saab teiste riikidega kaubelda alles siis, kui sertifikaatidega kauplemine on siseriiklikul turul olnud edukas ning selle kaudu sai täidetud ka riiklik eesmärk.

Rumeenias kehtiva süsteemi oluliseks eripäraks on see, et roheliste sertifikaatide miinimum- ja maksimumhinnad on seadusega kindlaks määratud. Nimelt ei tohi rohelse sertifikaadi hind olla madalam kui 27 eurot/MWh ja kõrgem kui 55 eurot/MWh. Kuna nõudlus sertifikaatide turul ületab tänapäeval oluliselt pakkumist, on sertifikaadi keskmine hind maksimumhinnale väga lähedane. Miinimum- ja maksimumhindu korrigeeritakse iga-aastaselt vastavalt keskmisele inflatsiooniindeksile, mida arvutab ja edastab Euroopa Komisjoni statistikaamet. Ainult aastaks 2025 saab sertifikaatide hinnakujundajaks roheliste sertifikaatide turg. Seega on võimalik öelda, et erinevalt teistes riikides kehtivatest süsteemidest ei kujuta Rumeenia roheliste sertifikaatide toetuskeem endast turumehhanismi puhtal kujul. Kuigi riik otseselt ei kehtesta sertifikaatide hindu, määrab ta kindlaks kohustuslikud hinnavahe piirid, millega piirab turumehhanismide mõju hinnakujundamisprotsessile. Rumeenia põhjendab riigi sekkumist hinnakujundamisprotsessi vajadusega arvestada roheliste sertifikaatide hinna mõjuga elektri hinnale tervikuna ning tarbijate maksevõimele.<sup>124</sup>

#### **2.2.1.5. Poola ja päritolusertifikaatide skeem**

Poolas kehtiv toetuskeem on samuti sarnane juba analüüsitud süsteemidega ning on üles ehitatud päritolusertifikaatide (roheliste sertifikaatide) süsteemile ning kohustusele osta taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit. Nimelt on elektri tootja või tarnija kohustatud

---

<sup>124</sup> National Renewable Energy Action Plan of Romania, Bucharest 2010, lk 83–97.  
Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

soetama päritolusertifikaate ning esitama need Poola Energiat Reguleerivale Ametile (Energy Regulatory Office of Poland, ERO) tühistamiseks või maksuma asendustasu. Antud toetuskeem on kohustuslik ning laieneb kõikidele taastuva energia tootmise tehnoloogiatele ilma erinevusteta.

Poola päritolusertifikaatide süsteem on kombineeritud maksusoodustuse süsteemiga. Nimelt need kvoodikohustuslased, kes on soetanud sertifikaate ning esitanud neid tühistamiseks, saavad sertifikaatide tühistamist tõendava dokumendi, mille alusel on neid võimalik vabastada aktsiisimaksust. Maksuvabastus kehtib elektrikogusele, mis on toodetud taastuvatest energiaallikatest ja müüdüd lõpptarbijatele. Päritolusertifikaatide süsteem võib olla samuti kombineeritud otseste toetusmeetmetega, milleks võivad olla fonditoetused, soodsatel tingimustel antavad laenud jt.

Ka Poola seadusandlus ei reguleeri riikidevahelist kauplemist päritolusertifikaatidega. Poola taastuvate energiaallikate edendamise tegevuskavas aga on märgitud, et töötatakse direktiivis 2009/28/EÜ sätestatud mehhanismide rakendamise võimalustega. Ilmselt siin peetakse silmas liikmesriikidevahelisi statistilisi ülekandeid ja ühisprojekte.<sup>125</sup> Kahjuks ei ole võimalik välja selgitada, kas töö selles suunas oli edukas, kuna Poola on Euroopa Komisjonile esitanud direktiivi 2009/28/EÜ artikliga 22 ettenähtud esimest aruannet taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise ja edendamise edusammude kohta üksnes poola keeles.

#### **2.2.1.6. Belgia ja kaubeldavad sertifikaadid**

Belgia eri piirkondades kehtivad ka erinevad taastuva energia tootmise edendamiseks kehtestatud toetuskeemid. Kaubeldavate sertifikaatide skeemid, mis on kehtestatud nii piirkondlikul kui ka föderaalasel tasandil, erinevad samuti omavahel. Avamere tuuleenergia sektoris näiteks on põhivõrguettevõtja kohustatud ostma sertifikaate miinimumhinna eest, mis on seadusega kehtestatud, ning seejärel müüma neid sertifikaate piirkondlikel turgudel. Seega võib öelda, et antud skeemile on omased soodustariifide skeemile iseloomulikud jooned. Flandria ja Valloonia piirkonnas rakendatakse sertifikaatide ja soodustariifide kombinatsiooni. Brüsseli piirkonnas on elektritarnijad kohustatud täitma teatud sertifikaatide kvooti.

Sõltuvalt piirkonnast kehtivad kaubeldavate sertifikaatide skeemid 10–20 aastat. Seega tagavad ka Belgia skeemid investorite huve.

---

<sup>125</sup> National Renewable Energy Action Plan for Poland, Warsaw 2010, lk 85–93.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

Nagu ka kõikides eespool nimetatud riikides ei ole roheliste sertifikaatidega kauplemine rahvusvahelisel tasemel lubatud.<sup>126</sup>

Olles analüüsinud kõikides riikides rakendatavaid skeeme eraldi, on võimalik järeldada, et need skeemid on rakendatavad koos roheliste sertifikaatide kauplemise mehhanismiga (sõltuvalt riigist võidakse rohelisi sertifikaate nimetada ka päritolu- või kaubeldavateks sertifikaatideks). Nimetatud süsteemide veel üheks ühiseks jooneks on keeld kaubelda roheliste sertifikaatidega riikide vahel. Vaatamata aga sellele, et printsiibis on kõik kirjeldatud süsteemid samad, ei ole võimalik neid ka identseteks nimetada. Järgnevalt püüan välja selgitada, kas kvoodikohustuste süsteemi rakendamine praktikas on alati kooskõlas konkurentsieeskirjade ja ühise turu põhimõtetega.

### **2.2.2. Kvoodikohustuste süsteemi eelised ja kitsaskohad**

Nagu eelnevalt öeldud, toimib kvoodikohustuste skeem turumehhanismide abil ning seega peaks kõige vähem konkurentsi kahjustama. Järgnevalt aga tuleks vaadata, kas niisugune eeldus on alati kehtiv ning kas selline turumehhanism alati tagab püstitatud keskkonnakaitse eesmärgi saavutamise.

Eelkõige tahaksin siinkohal tulla tagasi riigiabi mõiste juurde ning juhtida tähelepanu sellele, et kaubeldavate sertifikaatide süsteemi loetakse riigiabiks.<sup>127</sup> Samas enamikul juhtudel (v.a Belgias kehtestatud sertifikaatide miinimumhinnad ning Rumeenias kehtestatud kohustuslikud miinimum- ja maksimumhinnad) riik roheliste sertifikaatide hinnakujundamist kuidagi ei reguleeri. Ainukesena hoiab riik oma kontrolli all nõudlust sertifikaatide järele. Nõudluse reguleerimine toimub kvootide kehtestamisega taastuva energia tarbimisele. Riigiressursside liikumist erasektorisse ei toimu. Vaatamata sellele ei teki vaidlust, et roheliste sertifikaatide süsteem on riiklik tegevusabi.

Ilmselt viib skeemi turureegleid järgiv ülesehitus selle kooskõlla konkurentsieeskirjadega. Kuid sellisel juhul peab tähelepanelikult jälgima, et üksnes turureeglitele alluvad majandusprotsessid ei tõrjuks välja püüdlusi saavutada keskkonnakaitse eesmärki. Nii viitavad Ungari õigusteadlased riikliku kontrolli ja mõjutamise võimaluste vähesusele kui skeemi puudusele. Nimelt väidavad nad, et seadusandja saab mõjutada üksnes roheliste sertifikaatide hinda, elektri müügihinda aga ta kuidagi mõjutada ei saa, kuna

---

<sup>126</sup> National Renewable Energy Action Plan for Belgium, November 2010, lk 59–72.

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

<sup>127</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunised (viide 38), punkt 110a.

käsitletava skeemi kohaselt müüakse elekter turuhindadega. Teatavasti koosneb taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri hind elektri turuhinnast ja roheliste sertifikaatide hinnast. See asjaolu, et ühe komponendi areng sõltub täielikult turul toimuvatest protsessidest ja seega ei ole stabiilne, võib tekitada teatud ebakindlust roheliste sertifikaatide skeemi tulemuslikkuse ning püstitatud eesmärgi saavutamise osas.<sup>128</sup> Siinkohal tuleks aga märkida, et juhul kui riikidel tekiks võimalus mõjutada ka taastuva elektri hinna teist komponenti, annaks see neile võimaluse hoida oma kontrolli all nii roheliste sertifikaatide nõudlust (taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri tarbimise kvootide kehtestamisega), nende hinda, kui ka müüdava elektri hinda. Sellisel juhul tekkiks minu arvates olukord, kus kogu hinnakujundamisprotsess elektriturul on riigi käes, mis omakorda võiks ohustada vaba turu toimimist ning avaldada negatiivset mõju energiaturu liberaliseerimisprotsessidele. Kahtlemata eksisteerivad roheliste sertifikaatide süsteemi rakendamisel teatud ebastabiilsuse riskid, samas ei tohiks keskkonnakaitse eesmärgiga õigustada kõiki riigipoolseid meetmeid.

Järgnevalt tuleks analüüsida küsimust, mis puudutab erinevate taastuva energia tootmise tehnoloogiate hõlmatust kvoodikohustuste ja roheliste sertifikaatide skeemiga. Nagu oli eelnevalt kindlaks tehtud, on enamikus kvoodikohustussüsteemi kasutavates riikides roheliste sertifikaatide arv, mis määratakse taastuvast energiaallikast toodetud elektriühiku eest, sõltuvalt kasutatud tehnoloogiast erinev. Rootsisis ja Poolas aga energia tootmise tehnoloogiate vahel vahet ei tehta ning toetatakse kõiki n-õ roheline elektritootmise sektoreid võrdselt. Juhul kui toetus on võrdne, tekib minu arvates igati põhjendatud eeldus, et kõik antud riigis kasutatavad taastuva energia tootmistehnoloogiad on samal arengutasemel ning elektri tootmiskulud on kõikide nende puhul samad. Kui esimese eeldusega on teoreetiliselt võimalik nõustuda, eeldades, et kõik taastuva energia tootmise projektid olid riigis käivitatud samal ajal ning said võrdset investeerimistoetust, on teise eelduse võimalikkus ebatõenäoline. Olen seisukohal, et taastuva energia tootmise sektorite mitmekesisuse ning tehnoloogiliste erinevuste tõttu on olukord, kus kõikide kasutatavate tehnoloogiate tootmiskulud oleksid võrdsed, ebareaalne. Erinevate tootmiskuludega sektoritele võrdse toetuse andmine aga võib tekitada olukorra, kus madalamate tootmiskuludega sektorid teenivad roheliste sertifikaatide pealt oluliselt rohkem kasumit, sest nende tootmiskulud on sertifikaatide müügist saadavast kasumist madalamad kui teiste ettevõtete omad. Seega on nimetatud ettevõtetel rohkem ressursse, mida nad saavad investeerida taastuva energia tootmisesse ning sellega suurendada taastuva energia tootmiskahte. Tootmiskahtude suurenemisega suureneb ka nimetatud

---

<sup>128</sup> R. Kalas, G. Horváth, Hungary report, kogumikus Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus: 2012, lk 231.

ettevõtetele väljastatavate roheliste sertifikaatide arv. Selle tulemuseks on ettevõtte veelgi suuremad kasumid sertifikaatide müügist. Niisuguse protsessi lõpptulemuseks võib olla see, et üks tehnoloogia saavutab niivõrd suure turueelise, et teiste tehnoloogiate arendamise kasumlikkus langeb oluliselt ning võib pikas perspektiivis üldse kaotada oma mõtte. Selline stsenaarium ei ole minu arvates aga soovitav. Teatavasti selleks, et taastuva energiaga saaks rahuldada suurt osa kogu energianõudlusest, ei piisa kindlasti ühe tehnoloogia arendamisest, vaid on vaja panustada kõikidesse taastuva energia sektoritesse.

Viimasena selle teema juures pean oluliseks peatuda küsimusel, mis puudutab riikidevahelise roheliste sertifikaatidega kauplemise puudumist. Ükski analüüsitud riikide seadusandlustest ei näe ette võimalust kaubelda sertifikaatidega piiriüleselt. Mõnede riikide taastuva energia tegevuskavadest oli võimalik järeldada, et nemad oleksid tulevikus riikidevaheliseks koostööks potentsiaalselt valmis, kuid tingimusel, et siseriiklikud eesmärgid oleksid juba täidetud.<sup>129</sup> Sellest asjaolust nähtub ka kvoodikohustuste ja roheliste sertifikaatide süsteemi riiklikkus.<sup>130</sup>

Olles analüüsinud EL-i liikmesriikide poolt rakendatavat kvoodikohustuste ja roheliste sertifikaatide süsteemi taastuva energia edendamiseks elektritootmise sektoris, saan teha järelduse, et tänu ülesehitusele turureeglite järgi vastab see skeem konkurentsieskirjadele. Samas tuleks arvestada ka sellega, et kuna riikliku mõju avaldamise võimalus on antud skeemi rakendamisele minimeeritud, võivad esineda teatud keskkonnakaitse eesmärgi täitmata jätmise riskid. Analüüsi käigus on samuti välja selgitatud, et kõik nimetatud skeemid on riiklikud ning rahvusvahelist koostööd ette nähtud ei ole. Niisiis vaatamata sellele, et siseriiklikul turul võib antud skeem olla turuosalisi vähem diskrimineeriv ja seega ka turule sobiv, ei pruugi see omada sama efekti ühisturu raames. Seega olen seisukohal, et skeemi rakendamine on vajalik, kuna selle skeemi mõju konkurentsile (vähemalt siseriiklikul tasandil) on minimaalne, kuid tuleb teostada pidevat järelevalvet selle üle, kas skeemi rakendamine tagab püstitatud eesmärgi täitmist. Samuti on oluline võtta suund riikidevahelisele koostööle ning püüda antud sektorit harmoniseerida.

---

<sup>129</sup> *Infra*, alapeatükk 2.2.1.4.

<sup>130</sup> EL-i liikmesriikides rakendatavate toetusskeemide riiklikkuse problemaatikat käsitlen järgnevalt peatükis 3.

### 2.3. Pakkumismenetlus ehk *tendering*

Nagu eelnevalt öeldud, seisneb antud toetusmehhanism selles, et riiklikud valitsused või teised asutused kuulutavad välja pakkumismenetluse ning ootavad taastuva energia arendajatelt pakkumisi taastuva energia arendamise projektide kohta. Konkursi võitjaga sõlmitakse pikaajaline leping, kusjuures lepinguhinda ei määra mitte valitsus, vaid see kujuneb turureeglite kohaselt pakkumismenetluse jooksul.<sup>131</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad suunised nimetavad pakkumismenetlust, sarnaselt roheliste sertifikaatide skeemiga, turumehhanismiks, mis kujutab endast riiklikku tegevusabi.<sup>132</sup> Seega loetakse pakkumismenetlust üheks riigiabi liigiks. Sarnaselt kvoodikohustuste süsteemiga ei ole ka pakkumismenetlus eriti levinud toetusmehhanism taastuvatest energiaallikatest elektri tootmise valdkonnas. Pakkumismenetluse skeem on kasutusel Küprosel, Tšehhis, Prantsusmaal, Ungaris, Lätis, Portugalis ja Rootsis.<sup>133</sup> Enamikus nimetatud riikides kasutatakse pakkumismenetlust tuuleenergia tehnoloogiate toetamiseks.

Pakkumismenetluse kooskõla vaba turu põhimõtetega ning konkurentsieeskirjadega ilmneb selles, et pakkumismenetlusest saavad võtta osa kõik ettevõtted, kes on tegevad taastuva energia valdkonnas. Positiivseks tunnuseks on ka see, et toetuse summa (ehk pakkumismenetluses pakutud parima hinna) määrab kindlaks turg.

Samas selle toetuskeemi esmapilgul positiivsena näivad komponendid ei pruugi alati olla efektiivsed ega soodustada konkurentsi.

Eelkõige tuleks analüüsida pakkumismenetluses osalemise võimalikkust. Vaatamata sellele, et teoreetiliselt võivad pakkumismenetluses osaleda kõik soovijad, saavad reaalselt pakkumisi esitada üksnes suured ettevõtted.<sup>134</sup> Täpsemalt öeldes, üksnes suure käibega

---

<sup>131</sup> *Infra*, alapeatükk 1.4.3.

<sup>132</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunised (viide 38), punkt 110a.

<sup>133</sup> 1) Action Plan of Cyprus, lk 77.

2) National Renewable Energy Action Plan of the Czech Republic, July 2010, lk 61.

3) National action plan for the promotion of renewable energy 2009-2020, France, lk 51.

4) Hungary's Renewable Energy Utilisation Action Plan on trends in the use of renewable energy sources until 2020, December 2010, lk 143.

5) Information Report Republic of Latvia National Renewable Energy Action Plan for implementing Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC by 2020, lk 72.

6) Action Plan of Portugal, lk 94–95.

7) The Swedish National Action Plan for the promotion of the use of renewable energy in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30.06.2009, lk 86.

Kõik nimetatud tegevuskavad on kättesaadavad:

[http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

<sup>134</sup> P. Gipe, Request for Proposals, Bidding, & Tendering: Successful Policy Mechanisms or Multiple Paths to Failure? 25<sup>th</sup> of April 2011.

Kättesaadav: [http://www.wind-](http://www.wind-works.org/FeedLaws/RFPsSuccessfulPolicyMechanismsoMultiplePathstoFailure.html)

[works.org/FeedLaws/RFPsSuccessfulPolicyMechanismsoMultiplePathstoFailure.html](http://www.wind-works.org/FeedLaws/RFPsSuccessfulPolicyMechanismsoMultiplePathstoFailure.html)



ettevõtetal on võimalus esitada odavaid pakkumisi ning seetõttu saada ka pakkumismenetluse võitjaks. Teatavasti, mida väiksem on ettevõtte, seda väiksemad on tema võimalused tulevasse projekti investeerimiseks oma kapitali arvelt. Seega ei ole temal ka võimalik pakkuda suurte ettevõtete pakkumistega konkurentsivõimelist hinda. Õeldust tulenevalt on võimalik kindlaks teha, et kuigi analüüsitud toetuskeem pakub esmapilgul kõikidele turuosalistele võrdseid võimalusi, omab see toetuskeem tegelikkuses diskrimineerivaid jooni. Seega leian, et pakkumismenetluse laiaulatuslik rakendamine võib pikemas perspektiivis tekitada väiksemate ja seega vähem konkurentsivõimelisemate ettevõtete väljatõrjumise taastuva energia turult.

Teiseks oluliseks küsimuseks pakkumismenetluste skeemi puhul on kavandatava projekti elluviimise edukus. Kuna pakkumismenetluse mehhanism näeb ette, et võitjaks on see, kes pakub kõige madalamat hinda projekti elluviimise eest, võib eeldada, et ka selle projekti raames toodetud taastuva energia hind on ka odavam. Valdkonna spetsialistid on aga seisukohal, et see väide võib vastata tõele ainult juhul, kui pakkumismenetluse tulemusena sõlmitud lepinguid ka täidetakse. Tihti aga juhtub nii, et parima pakkumise esitamiseks lubavad konkursil osalevad ettevõtjad projekti ellu viia liiga madala hinna eest. Seega kui ettevõtja osutub valituks, selgub, et projekti elluviimine nii väikese eelarvega ei ole võimalik. Praktika näitab, et üle poole pakkumismenetluste raames sõlmitud lepingutest ei ole kunagi täidetud.<sup>135</sup>

Eelnevalt mainitud Euroopa Komisjoni poolt tellitud uuringu<sup>136</sup> läbiviijad on samuti seisukohal, et antud mehhanismi rakendamisega kaasneb üsna suur finantseeritava projekti läbikukkumise oht. Selle probleemi lahenduseks pakuvad uuringu läbiviijad järgmisi võimalusi:

- Trahvi määramine lepingu mittetäitmise eest, selleks et vältida liiga madala hinnaga pakkumisi.
- Hinnariski teatud osa projekti tellijale (riigile) ülekandmine. Nimelt on võimalik leppida kokku, et pakutud hind võib muutuda sõltuvalt inflatsiooni tasemest, valuutakursside muutustest jne, ajavahemikus alates pakkumismenetluse lõppemisest kuni projekti elluviimiseni.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> P. Gipe, Answers to common questions about Renewable Energy Tariffs and Bidding (RFPs), 23<sup>th</sup> of November 2004, punkt 2.

Kättesaadav: <http://www.wind-works.org/FeedLaws/ARTSQuestions.html>

<sup>136</sup> *Infra*, alapeatükk 1.4.3., Financing Renewable energy in the European energy market. Ordered by European Commission, DG Energy, 2011.

<sup>137</sup> Financing Renewable energy in the European energy market (viide 45), lk 227.

Seega on võimalik tehtud analüüsist järeldada, et pakkumismenetluse mehhanism ei pruugi oma diskrimineeriva iseloomu ja odavaima lahenduse leidmise püüdluse tõttu olla alati efektiivne ning soodustada energiaturu konkurentsivõimelisust.

## 2.4. Otsesed rahalised toetused

Käesolevas peatükis tuleks keskenduda investeerimistoetuste ning maksuvabastuste skeemide analüüsimisele, kuna Euroopa Komisjoni andmetel<sup>138</sup> on nimetatud toetusmehhanismid kõige levinumad rahalised stiimulid<sup>139</sup>, mida liikmesriigid kasutavad elektritootmise toetamiseks.

### 2.4.1. Investeerimistoetused

Prognooside kohaselt peaks aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetud elekter moodustama 37% Euroopas tarbitavast elektrist. Niisuguse osakaalu saavutamiseks tuleks läbi viia mitmeid uuendusi, mis puudutavad eelkõige elektrivõrgu parandamist ja uuendamist ning elektrisüsteemide omavahelise parema ühenduse loomist.<sup>140</sup> Euroopa Komisjon on seisukohal, et olemasoleva tehnoloogia kasutuselevõtt ja arendamine EL-i 2020. aasta eesmärkide saavutamiseks nõuab olulisi investeeringuid.<sup>141</sup> Täpsemalt, nende eesmärkide saavutamiseks tuleb Euroopa Komisjoni andmetel „alates praegusest kuni aastani 2020 Euroopa energiasüsteemi investeerida umbes 1 triljon eurot.“<sup>142</sup> Euroopa Komisjon märgib samuti, et veel tänapäeval säilib investeerimispuudujääk, mis 2020. aastaks ulatub 60 miljardi euron. Selle probleemi üheks võimalikuks lahenduseks on EL-i avaliku ja erasektori finantsvahendite võimenduse optimeerimine.<sup>143</sup> Ühtlasi on Euroopa Komisjon teinud ettepaneku uue rahastamiskava (Euroopa ühendamise rahastamisvahend) elluviimiseks alates 2014. aastast, millega rahastatakse muu hulgas ka energia sektorit. Antud kava raames planeeritakse muude vahendite kõrval sõlmida liikmesriikidega partnerluslepinguid koostöö paremate tulemuste saavutamiseks.<sup>144</sup>

<sup>138</sup> KOM (2011) 31 lõplik, (viide 46), lk 10.

<sup>139</sup> Rahaliste stiimulite all mõeldakse käesoleva töö peatükis 1.4.3 kirjeldatud riiklike toetusskeemide neljandat liiki.

<sup>140</sup> KOM (2011) 31 lõplik, (viide 46) lk 5.

<sup>141</sup> Viide 139, lk 7.

<sup>142</sup> Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Energiainfrastruktuuri prioriteedid aastaks 2020 ja pärast seda – Euroopa integreeritud energiavõrgu väljaarendamise kava, KOM (2010) 677 lõplik, 17.11.2010, lk 9.

<sup>143</sup> Viide 141, lk 16–17.

<sup>144</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek aastaid 2014–2020 käsitleva mitmeaastase finantsraamistiku kohta, Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2011, lk 7.

Vaatamata sellele, et EL tegeleb teatud määral taastuva energia sektori finantseerimisega, tuleb põhiline finantstoetus liikmesriikidelt.<sup>145</sup> Seega piirduakse antud alapeatüki raames liikmesriikide poolt antavate investeerimistoetuste analüüsiga.

Nagu eelnevalt mainitud,<sup>146</sup> investeerimistoetusi rakendatakse kümnes EL-i liikmesriigis. Tavaliselt näevad subsideerimismehhanismid ette seda, et riik katab teatud osa projekti kuludest.<sup>147</sup> Osas riikides sõltub riikliku toetuse suurus ka toetust taotleva ettevõtte suuruselt, s.t. mida väiksem on ettevõtte, seda suurema osa projekti kuludest võib katta riik. Toetuse suurus võib samuti varieeruda sõltuvalt piirkonna (kus plaanitakse projekt ellu viia) arengutasemest.<sup>148</sup> Lisaks juba alustatud projektide subsideerimisele on riiklikud investeerimistoetused olulised ka n-ö. R&D faasis (ingl. *research and development*) ehk uurimis- ja arengufaasis, siis kui toimub teadustöö uute taastuvenergia tootmistehnoloogiate väljatöötamiseks. Antud etapil ei ole erainvestorid veel valmis panustama oma ressursse projekti, mille elluviimine ei ole veel kindel. Erasektori investeeringute kaasamine projekti toimub tavaliselt siis, kui R&D faasis tehtud uuringud näitavad, et projekti turuletoomine ja selle pikaajaline kasumlikkus on saavutatavad.<sup>149</sup>

Riigiti esineb ka palju erinevusi toetuste andmise mehhanismide vahel. Nii sõltub subsideerimistase mõnedes riikides toetust taotlevast tehnoloogiast, teistes aga erineb toetuste andmise kord sõltuvalt piirkonnast. Samas subsideerimise üldpõhimõtted peaksid olema kõikide liikmesriikide puhul samad ning vastama keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevates ühenduse suunistes<sup>150</sup> sätestatud üldreeglitele. Nii vastavalt suuniste punktile 48 saab riik investeerimisabi rakendada ainult juhul, kui „taastuvenergia tootmise kulud on suuremad kui vähem keskkonnasäästlikel energiaallikatel põhineva tootmise kulud ja kui puudub ühenduse kohustuslik standard, millega oleks ettevõtjale kehtestatud taastuvatest allikatest toodetud energia kohustuslik osakaal“. Abisumma suuruse arvutamisel peaksid liikmesriigid võtma aluseks projekti vältimatuid kulusid (s.t. et abisumma arvutamiseks tuleks investeeringute lisakuludest maha arvata eelised, mida ettevõtte investeeringust saab) ning abi

---

Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF\\_2011\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF_2011_et.pdf)

<sup>145</sup> KOM (2011) 31 lõplik, (viide 46) lk 9.

<sup>146</sup> *Infra*, alapeatükk 1.4.3.

<sup>147</sup> Näiteks Belgia ja Leedu taastuva energia edendamise tegevuskavasid:

- 1) National Renewable Energy Action Plan of Belgium, November 2010, lk 61.
- 2) National renewable Energy Action Plan of Lithuania, 2010, lk 79.

Mõlemad tegevuskavad on kättesaadavad:

[http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

<sup>148</sup> 1) National Renewable Energy Action Plan of Belgium, November 2010, lk 61

- 2) National Renewable Energy Action Plan of Greece, lk 71.

Mõlemad tegevuskavad on kättesaadavad:

[http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm)

<sup>149</sup> Financing Renewable energy in the European energy market (viide 45), lk 99, 109.

<sup>150</sup> Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevad ühenduse suunistes (viide 38).

osatahtsus ei tohi moodustada suurettevõtjate puhul rohkem kui 60% abikõlblikest kuludest. Väikeettevõtjatele antava subsiidiumisuurus võib aga ulatuda kuni 80%-ni abikõlblikest kuludest.<sup>151</sup> Seega peaks antav abi olema alati vajalik. Suunised rõhutavad ka abimeetme proportsionaalsust, märkides, et „juhul kui abi ei ole vajalik või proportsionaalne kavandatava eesmärgi saavutamiseks, kahjustab see konkurentsi“.<sup>152</sup> Ühtlasi näevad suunised ette täpseid juhiseid hindamiseks, kas kavandatavat abimeedet võib lugeda ühisturuga sobivaks või mitte.<sup>153</sup>

Lisaks nimetatud suunistele investeerimistoetust käsitleb ka taastuva energia direktiiv 2009/28/EÜ, nimetades seda üheks olemasolevatest vahenditest, mida liikmesriigid saavad kasutada 2020. aasta keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks.<sup>154</sup>

Kirjeldatud asjaoludest ja ka analüüsitud suuniste pealkirjast endast on ilmselge, et investeerimistoetused kujutavad endast riigiabi. Seetõttu ei teki kahtlust, et nad alluvad ELTL-is sätestatud riigiabi regulatsioonile ja seega Euroopa Komisjoni kontrollile vastavalt ELTL-i artikli 108 lõikele 2. Seega on võimalik järeldada, et investeerimisabi ei ole samavõrd ohtlik kui tegevusabi, kuna investeerimisabi andmise võimalused ja kord on detailselt suunistega reguleeritud, ning garanteeritud on samuti Euroopa Komisjoni järelevalve. Julgen arvata, et tegevusabi andmisega turumehhanisme rakendades on konkurentsi kahjustamise oht suurem, kuna enne ühisturuga sobivuse analüüsimise hakkamist, tuleks eelkõige kindlaks teha, et teatud turumehhanism kujutab endast riigiabi. Alles seejärel saab Euroopa Komisjon selle mehhanismi rakendamist keelata ELTL-i artikli 108 lõige 2 alusel. Vastasel juhul rakendatakse konkurentsi kahjustavat mehhanismi seni, kuni seda tunnistatakse kohtu poolt kehtetuks.

Investeerimistoetuste puuduseks on pigem see, et nad on ebastabiilsed, kuna sõltuvad otseselt riigieelarvest, sõltudes seetõttu ühtlasi poliitilistest otsustest ning eelarve võimalikest muudatustest ja piirangutest. Tihedad muudatused suurendavad kavandatava projekti seiskamise riske<sup>155</sup> ning seega võivad ohustada erainvestorite huve. Kirjeldatud situatsiooni näitena võib tuua Belgia Valloonia piirkonnas ettenähtud investeerimisabi regulatsiooni. Nimelt kehtivad siin subsideerimisskeemid investeerimispreemiate näol (ingl. *investment premiums*), mida on õigustatud saama ettevõtjad, kes investeerivad taastuvatest energiaallikatest energia tootmisesse. Nimetatud preemiaid saavad ettevõtjad ühe aasta

---

<sup>151</sup> Viide149, punkt 31, 102 ja 103.

<sup>152</sup> Viide149, punkt 36.

<sup>153</sup> Viide149, punkt 16.

<sup>154</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/ EÜ (viide 1), artikkel 2 punkt k ja artikkel 3.

<sup>155</sup> Financing Renewable energy in the European energy market (viide 45), lk 227.

jooksul või seni, kuni eelarvet kulutatakse.<sup>156</sup> Sellest nähtub, et riik ei ole kohustatud tagama erainvestoritele teatud abisumma saamist. Seega ei ole võimalik üksnes investeerimistoetusi rakendades tagada investorite huve ega seega kindlustada ka taastuva energia sektori järjekindlat ja tõhusat arengut. Tõenäoliselt investeerimistoetuste ebakindlus ongi põhjuseks, miks peaaegu kõikides riikides (v.a. Soome) rakendatakse lisaks riigieelarvest sõltuvatele toetuskeemidele ka teisi toetusmeetmeid.

Tehtud analüüsi põhjal on võimalik öelda, et liikmesriikide investeerimistoetuste kasutamine on eriti tähtis kavandatava projekti algusfaasis ja isegi varem, kui toimub uute võimalike tehnoloogiate uurimine. Käivitatud projektide puhul kehtivad investeerimistoetused pigem teiste toetusmehhanismide abimeetmetena, kuna oma sõltuvuse tõttu riigieelarvest on nad ebastabiilsed. Konkurentsieeskirjadele vastavuse osas on aga võimalik järeldada, et tänu üksikasjaliku regulatsiooni olemasolule ning Euroopa Komisjoni poolse kontrolli olemasolule on tõenäosus, et konkurentsi kahjustav abimeede võib pikaajaliselt kehtida ning seega oluliselt moonutada konkurentsi, väiksem kui toetuskeemide puhul, mille aluseks on turumehhanismide rakendamine.

#### **2.4.2. Maksuvabastused**

Nagu nähtub antud toetuskeemi nimetusest, peaksid maksuvabastused vähendama taastuva energia tootmise projekti maksukoormust. Sarnaselt investeerimistoetustega on ka maksuvabastused tavaliselt kasutatavad kombinatsioonis teiste toetusmehhanismidega ja täiendavad neid. Maksuvabastusi loetakse mõjukateks meetmeteks, mille eesmärgiks võib olla stimuleerida teatud taastuva energia tootmise tehnoloogiaid ning mõjutada taastuva energia turu osalisi. Nagu oli alapeatükis 1.4.3. mainitud, rakendatakse maksuvabastusi kümnes EL-i liikmesriikides. Mõnedes nendest riikidest rakendatakse maksusoodustusi, mis on investeeringutele suunatud, teistes aga rakendatakse tootmist puudutavaid maksusoodustusi. Nii investeeringutele kui ka tootmisele suunatud maksusoodustusi võidakse anda tulumaksusoodustuste näol.<sup>157</sup> Selle põhjal on võimalik järeldada, et maksusoodustustega on võimalik katta teatud osa nii investeerimis- kui ka tootmiskuludest.

Maksuvabastused on reguleeritud taastuva energia direktiiviga 2009/28/EÜ, mis sarnaselt investeerimistoetustega nimetab maksuvabastusi üheks olemasolevatest vahenditest, mida

---

<sup>156</sup> National Renewable Energy Action Plan of Belgium, November 2010, lk 63.

<sup>157</sup> Financing Renewable energy in the European energy market, (viide 45), lk 32.

liikmesriigid saavad kasutada 2020. aasta keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks.<sup>158</sup> Samuti ei tohiks tekkida kahtlust ka selles, et maksuvabastused kujutavad endast riigiabi. Nimelt on ilmne, et kõnealuse toetuskeemi finantseerimine toimub riiklikest ressurssidest: juhul kui riik maksuvabastusi ei rakendaks, oleks riigieelarve oluliselt suurem makstud maksude arvelt. Seega on võimalik järeldada, et maksuvabastuste mehhanismid alluvad keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevate ühenduse suuniste regulatsioonile. Olles riigiabi meetmeks, alluvad ka maksuvabastuste skeemid, sarnaselt investeerimistoetuste skeemidega, Euroopa Komisjoni kontrollile vastavalt ELTL-i artiklile 108 lg 2.

Ka maksusoodustuste mehhanismi rakendamise puhul on oluline selle proportsionaalsus. Kuna maksuvabastuste skeemi kasutatakse tavaliselt koos teiste toetuskeemidega, tuleks jälgida, et selle rakendamine ei annaks liigseid eeliseid teatud tehnoloogiale. Erilist tähelepanu tuleks meetme proportsionaalsusele minu arvates pöörata nendes riikides, kus toetuse määr ei sõltu toetust taotletavast tehnoloogiast.<sup>159</sup> Toetust peab andma seal ja seni, kus ja kuni see on vajalik, vastasel juhul võib toetusmeede kahjustada konkurentsi.

Seega võib kokkuvõtteks öelda, et maksuvabastuste skeemid, mis kujutavad endast riigiabi ja seega alluvad Euroopa Komisjoni kontrollile vastavalt ELTL-i artiklile 108 lg 2, on oluliseks toetusmehhanismiks, mis kombineeritult teiste meetmetega toetab nii projekti investoreid kui ka taastuva energia tootjaid.

---

<sup>158</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/ EÜ (viide 1), artikkel 2 punkt k ja artikkel 3.

<sup>159</sup> National Renewable Energy Action Plan of Belgium, November 2010, lk 65.

### **3. Rakendatavate toetuskeemide riiklikkus ning neid puudutava regulatsiooni efektiivsuse küsimus 2020. aasta eesmärgi valguses**

Käesoleva töö eelnevates peatükkides oli viidatud taastuva energia edendamiseks rakendatavate toetuskeemide riiklikkusele, kui antud küsimust ei ole analüüsitud põhjalikumalt. Arvestades asjaoluga, et ühise turu toimimiseks peavad turuosalised lähtuma ühesugustest printsiipidest ning käituma vastavalt ühiste reeglite, toetuskeemide riiklikkuse küsimus muutub eriti oluliseks analüüsides toetuskeemide vastavust konkurentsieeskirjadele.

Teiseks oluliseks küsimuseks, mida vaadeldakse antud peatüki teises osas, on toetuskeemide kohta käiva regulatsiooni efektiivsuse küsimus püstitatud eesmärgi (saavutada aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia vähemalt 20% osakaal ühenduse summaarsest energia lõpptarbimisest<sup>160</sup>) saavutamise valguses. Nimelt tuleks siinkohal analüüsida, kas ja mil määral tagab nimetatud regulatsioon 2020. aasta eesmärgi täitmist.

#### **3.1. Toetuskeemide riiklikkuse küsimus**

Toetuskeemide riiklikkuse problemaatikale pöörati tähelepanu juba energiaturu liberaliseerimise algusetapis. Nii märkis Euroopa Komisjon 1996. aasta rohelises raamatus, et taastuva energiaallikate arengu raamistik on Euroopas „lähipaistmatu, ebastabiilne ja prognoosimatu“.<sup>161</sup> Niisugune olukord oli Euroopa Komisjoni arvates tingitud riiklike toetuskeemide mitmekesisusest ja kiirest muutumisest ning võis olla tõsiseks takistuseks energiaturul läbilöömiseks. Probleemi lahendusena nägi Euroopa Komisjon ühise (mis laieneks kõikidele liikmesriikidele) ja stabiilse raamistiku loomist taastuva energia valdkonnas.<sup>162</sup>

Hiljem sai üheks keskseks mõisteks toetuskeemide problemaatika käsitlemisel harmoniseerimine. Seega analüüsi alguses tuleks kindlaks teha, mida mõeldakse toetuskeemide harmoniseerimise all. Erialakirjanduses märgitakse, et harmoniseerimise mõistel võib olla mitu tähendust. Tavaliselt räägitakse harmoniseerimisest kui ühise, identse ja eelmääratud toetussüsteemi (peamiselt kvoodikohustustesüsteem, mille aluseks on roheliste sertifikaatidega kauplemine) kasutuselevõtmisest kõikide liikmesriikide poolt. Sellisel juhul EL-i tasemel peaks vastu võtma regulatsiooni, mis üksikasjalikult sätestaks toetuskeemi kasutuselevõtu ning rakendamist puudutavaid detaile. Sellise olukorra saavutamine tähendab

<sup>160</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ (viide 1), artikkel 3 lg 1.

<sup>161</sup> European Commission Green Paper for a Community Strategy – Energy for the Future: Renewable Sources of Energy, COM (1996) 576 final, Brussels 20.11.1996, lk 27.

<sup>162</sup> Viide 160, p 28.

täielikku harmoniseerimist. Võimalikud on aga veel kaks harmoniseerimise taset. Nii on Euroopa Komisjonil võimalik kindlaks määrata teatud raamtingimused, mida peaksid kõik liikmesriigid täitma toetuskeemide rakendamisel. Sellisel juhul säilib liikmesriikidel võimalus ise otsustada, milliseid toetuskeeme rakendada. Samas tuleks jälgida, et rakendatavad toetuskeemid oleksid kooskõlas nii omavahel kui ka ühise elektrituruga. Kirjeldatud skeemi võib nimetada koordineerimiseks ning see kujutab endast kõige madalamat harmoniseerimistaset. Täieliku harmoniseerimise ja koordineerimise vahel eksisteerib veel üks toetuskeemide harmoniseerimise etapp, mida nimetatakse poliitiliste meetmete sulandumiseks. Meetmete sulandumise korral on Euroopa Komisjoni ülesandeks kindlaks määrata, millist poliitilist meetet hakatakse kasutama taastuvatest energiaallikatest elektri tootmise toetamiseks. Ühise meetme rakendamist puudutavaid üksikasju on võimalik otsustada igal liikmesriigil eraldi, lähtudes EL-i tasemel vastu võetud ühisest raamistikust.<sup>163</sup>

Tehtud ülevaatest on võimalik järeldada, et taastuvatest energiaallikatest elektri tootmist edendavate toetuskeemide harmoniseerimisprotsessil on kolm taset: n-ö. koordineerimine, poliitiliste meetmete sulandumine ning täielik harmoniseerimine. Toetuskeemide harmoniseerimisest rääkides, peetakse üldjuhul silmas täieliku harmoniseerimist.

Siinkohal tuleks märkida, et rääkides riiklike toetusmeetmete harmoniseerimisest, pidas Euroopa Komisjon silmas pigem selliste turumehhanismide harmoniseerimist nagu rohelised sertifikaadid ja pakkumismenetlus. Soodustariife käsitas komisjon konkurentsi kahjustava meetmena, mis loob takistusi kaupade vabale liikumisele liikmesriikide vahel, ning võitles selle meetme kasutuselevõtule vastu (vt. PreussenElektra kohtuasi). See oli ka põhjuseks, miks komisjon lükkas tagasi Euroopa Parlamendi 1998. aastal tehtud ettepaneku luua ühine soodustariifide arvutamise süsteem, mis laieneks kõikidele liikmesriikidele.<sup>164</sup>

Vaatamata ilmselgele skeemi riiklikkusele ja diskrimineeritavusele, komisjoni nimetatud loobumise ja PreussenElektra asjas tehtud otsuse tulemuseks oli see, et kõige levinum riiklik toetusmehhanism, mis võimaldab riigil kehtestada kohustuslike tariife kodumaisele taastuvale energiale, diskrimineerides sellega välismaiseid taastuva energia tootjaid, jääb EL-i tasemel tänase päevani reguleerimata. Nimelt riigiabi olemata ei allu soodustariifide skeemid ELTL-i artiklites 107 ja 108 sätestatud riigiabi regulatsioonile ja seega ka Euroopa Komisjoni kohustuslikule kontrollile. Samuti puudub tänini regulatsioon, mis mingil määral ühtlustaks soodustariifide kohta käivat riikliku seadusandlust. Niisugune olukord annab liikmesriikidele võimaluse tegutseda üksnes oma huvidest lähtuvalt, ning riiklike toetuskeemide kahjulikkus

---

<sup>163</sup> J. Bergmann, C. Bitsch etc., Harmonisation of support schemes . A European harmonised policy to promote RES-electricity – sharing costs & benefits, December2008, lk 7–10.

Kättesaadav: <http://www.futures-e.org/>

<sup>164</sup> D. Wilsher, Viidatud töö, lk 43–44.



konkurentsile ilmneb sellisel juhul selle vastuolus vaba liikumise põhimõttega (siin ilmselt peetakse silmas eelkõige kaupade vaba liikumise põhimõtet).<sup>165</sup>

Rääkides toetuskeemidest laiemalt, ka selle valdkonna spetsialistid on märkinud, et kui liikmesriikide poliitiliste raamistikute areng taastuva energia toetamise valdkonnas toimub teine teisest täiesti eraldi, muutub nende koordineerimine ning hilisem harmoniseerimine liiga raskeks. Riiklike toetuskeemide koordineerimise ja harmoniseerimise vajalikkust põhjendati järgmiselt. Eelkõige võib toetuskeemide eritasemelisus avaldada negatiivset mõju investeerimisotsustele, tekitades soodsaid tingimusi n-ö. investeeringutega mängimiseks, mis spetsialistide arvates võib kahjustada turutõhusust ning tekitada probleeme turujõu kontsentratsiooni osas. Samuti võib tekkida oht, et ettevõtjad hakkavad üles ehitama oma investeerimispoliitikat sõltuvalt toetuskeemide atraktiivsusest ning jätavad arvesse võtmata osa, mis puudutab loodusressursside kättesaadavust ning ratsionaalset kasutust.<sup>166</sup> Harmoniseerimata toetuskeemid võivad samuti mõjutada elektrienergia hulgituru toimimist, moonutades elektrienergia hinnakujundust.<sup>167</sup> Kirjeldatud probleeme analüüsid on asjatundjad jõudnud järeldusele, et ühiste toetuskeemide järkjärguline väljatöötamine on ilmselgelt vajalik selleks, et vältida eespool kirjeldatud negatiivset mõju ühisturule.

2005. aastal avaldas Euroopa Komisjon arvamuse, et kohene toetusmehhanismide harmoniseerimine ei pruugi olla efektiivne, ning kutsus liikmesriike omavaheliseks koostööks ning oma toetuskeemide optimeerimiseks. Optimeerimise all mõtles Euroopa Komisjon õigusliku stabiilsuse suurendamist ja investeerimisriskide vähendamist, haldustöke vähendamist, võrgusüsteemi küsimustega tegelemist, tehnoloogilise mitmekesisuse soodustamist jms.<sup>168</sup> Liikmesriikidevaheline koostöö ja toetuskeemide optimeerimine pidid looma eeldusi toetuskeemide tulevaseks harmoniseerimiseks. Samas pidas komisjon harmoniseerimist lühemas perspektiivis võimatuks, kuna eelkõige ühe harmoniseeritud toetusmehhanismi kasutuselevõtt oleks kindlasti tekitanud ebakindlust taastuvate energiaallikate turul, sellepärast et juba hästi toimivaid riiklike toetuskeeme oleks tulnud ära kaotada. Harmoniseerimise takistusena nägi komisjon ka seda, et riiklikud toetuskeemid edendavad rohkem taastuvate energiaallikate regionaalset arengut. Harmoniseerimine võib aga kohustada liikmesriike leidma teisi võimalusi regionaalse taastuva energia valdkonna edendamiseks. Samas kutsus Komisjon liikmesriike üles koostööle, rõhutades, et vaatamata kohese harmoniseerimise võimatusele võiksid liikmesriigid ühendada oma roheline

---

<sup>165</sup> C. Egenhofer, J. C. Jansen, Viidatud töö, lk 19.

<sup>166</sup> Viide 164, lk 21–22.

<sup>167</sup> P. de Gouveia e Melo, Portugal report (viide 98), lk 324.

<sup>168</sup> Komisjoni teatis – Taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetamine KOM (2005) 627 lõplik, 7.12.2005.

sertifikaatide režiime või alustada ühiste soodustariifide skeemide väljatöötamist, selleks et vähendada erisusi eririikides kehtivate toetuskeemide vahel, mis aitaks „lihtsustada regulatiivset keskkonda ning suurendada (skeemide) läbipaistvuse investorite jaoks“.<sup>169</sup> Seega 2008. aastal tuli Euroopa Komisjon järeldusele, et taastuva energia toetuskeemide harmoniseerimine jääb ikkagi pikaajaliseks eesmärgiks, kuid märkis, et kirjeldatud põhjustel lähemaajaline harmoniseerimine ei ole ka asjakohane.<sup>170</sup>

Tänast päeva vaadates tuleks silmas pidada, et energiaturg on praegu liberaliseerimisprotsessi viimases staadiumis, nimelt kohaldatakse praegu kolmanda energiapaketi raames vastu võetud regulatsioone, mis omavad mõju ka taastuvate energiaallikate valdkonnale. Nii näiteks direktiivi 2009/72/EÜ artikkel 3 lg 2 sätestab, et liikmesriigid võivad asutamislepingu asjakohaseid sätteid, eelkõige artiklit 86 (praegune ELTL-i artikkel 106) täielikult arvesse võttes ja üldist majandushuvi silmas pidades kehtestada elektrisektori ettevõtjatele avalike teenuste osutamise kohustused, mis on muu hulgas seotud taastuvate energiaallikate ja kliimakaitsega.<sup>171</sup> Kolmanda energiapaketi regulatsioonide mõju taastuva energia valdkonnale on siiski piiratud, kuna antud sektori reguleerivad eraldi õigusaktid (nagu näiteks taastuva energia teine direktiiv 2009/28/EÜ). Nimetatud mõju piiratuse tõttu ei saanud kolmas energiapakett avaldada taastuvate energiaallikate turu harmoniseerimisele (eelkõige aga toetuskeemide harmoniseerimisele) sama ulatusliku mõju nagu on ta seda avaldanud ülejäänud energiaturule.<sup>172</sup>

Arvan, et toetuskeemide riiklikkuse ja harmoniseerimise problemaatika analüüsi antud etapis võiks põhjendatult tekkida küsimus, miks tuli alustada niivõrd keerulist ja pikaajalist harmoniseerimise protsessi, kui oleks võinud kohe luua ühendusesisest toetuskeemide regulatsiooni. Vastus sellele küsimusele on üsna lihtne. Siis kui 2001. aastal võeti vastu toetuskeeme puudutav õigusakt, milleks oli esimene taastuva energia direktiiv 2001/77/EÜ, olid liikmesriigid juba alustanud erinevate toetuskeemide rakendamist. Direktiivis oli aga otseselt sätestatud võimalus luua vajaduse korral taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetuskavade ühenduse raamprogrammi. Nimelt sätestas direktiiv, et üks tähtsaid vahendeid käesolevas direktiivis ettenähtud eesmärkide saavutamisel on kindlustada kõnealuste mehhanismide nõuetekohane toimimine ühenduse raamprogrammi käivitamiseni, et säiliks investori usaldus.<sup>173</sup> Praktika on aga näidanud, et toetuskeemide regulatsioonide ühtlustamist on üsna raske saavutada lühikese aja jooksul (vt. töö lk 49–50), ning seega teine

<sup>169</sup> Commission staff working document, SEC (2008) 57 final (viide53).

<sup>170</sup> Viide 168, conclusion.

<sup>171</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/72/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ. – ELT L 211, 14.8.2009, lk 55–93.

<sup>172</sup> M. Simm, Viidatud töö, lk 44.

<sup>173</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/77/EÜ (viide 22), preambuli punkt 14.

taastuva energia direktiiv ei käsitlenud enam raamprogrammi loomise võimalusi, vaid seadis endale eesmärgiks hõlbustada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia piiriülest toetamist ilma, et see mõjutaks siseriiklikke toetusmehhanisme<sup>174</sup>, ning piirdus liikmesriikidevahelise koostöö mehhanismide väljapakumisega. Nimetatud koostöö mehhanismideks on teatud koguse taastuvatest energiaallikatest toodetud energia statistilised ülekanded ühest liikmesriigist teise (artikkel 6), liikmesriikide ühisprojektid (artikkel 7) ning liikmesriikide ja kolmandate riikide ühisprojektid (artikkel 9). Samuti lisab teine taastuva energia direktiiv, et selleks, et tagada siseriiklike toetuskavade ja koostöömehhanismide tõhusus, on oluline, et liikmesriigid saaksid määrata kindlaks, kas ja millises ulatuses rakendatakse nende siseriiklikku toetuskava teistes liikmesriikides taastuvatest energiaallikatest toodetud energiale ning et neil oleks võimalus selles kokku leppida.<sup>175</sup>

Siinkohal tuleks aga pöörata tähelepanu sellele, et koos koostööd reguleerivate ning edendavate sätetega sisaldab direktiiv ka norme, mis soodustavad pigem riikliku autonoomiat liikmesriikide toetuskeemide rakendamisel.<sup>176</sup> Nii näiteks näeb direktiivi artikkel 23 ette, et komisjon peab esitama iga kahe aasta tagant Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanded, mis põhinevad liikmesriikide aruannete alusel. Nimetatud aruannete alusel võib komisjon vajaduse korral esitada ettepanekud Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Need ettepanekud ei saa aga mõjutada 20% eesmärki ega liikmesriikide kontrolli riiklike toetuskavade ja koostöömeetmete üle. Seega antud regulatsioonist on võimalik järeldada, et ka teise direktiivi vastuvõtmise ajal toetuskeemide harmoniseerimist ei vaadeldud kui lühiajalist eesmärki.

Vaatamata sellele, et tänaseks on tehtud olulised sammud liikmesriikidevahelise koostöö suunas, Euroopa Komisjoni andmetel „enamik liikmesriike üritab 2020. aasta eesmärke saavutada riigisiseste vahendite abil ja iseseisvalt“, vaatamata sellele, et on olemas võimalus arendada odavamaid ressursse muudes ühise turu piirkondades, säästes sellega kuni 10 miljardit eurot aastas.<sup>177</sup>

Analüüsi lõpetuseks pean oluliseks mainida, et toetuskeemide harmoniseerimise vajalikkuse valguses ei tohiks tähelepanuta jätta asjaolu, et „liikmesriikide lähtekohad, taastuvenergia võimalused ja energiakasutus on erinevad“. <sup>178</sup> Sellega seoses tuleks siinkohal esile tuua seisukohta, mis teatud osas erineb enamiku arvamusest ning pooldab riiklike skeemide edaspidist rakendamist. Sellist seisukohta on väljendanud Malta. Nimelt väidavad Malta õigusteadlased, et Malta pooldab riiklike toetuskeemide rakendamist, selleks et

---

<sup>174</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ (viide1), preambuli punkt 25.

<sup>175</sup> Viide 173, punkt 25.

<sup>176</sup> A. Johnston, United Kingdom Report (viide 87), lk 437.

<sup>177</sup> KOM (2011) 31 lõplik (viide 46), lk 11.

<sup>178</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ (viide1), preambuli punkt 15.

Julgustada kodumaiseid ettevõtjaid soetama päikesepaneele ning sellega edendada taastuva energia sektori arendamist 2020. aasta eesmärgi saavutamise nimel. Malta esindajate arvates riiklikud toetuskeemid on õigeks vahendiks päikeseenergia edendamisel. Ka on nad märkinud, et energiaturu liberaliseerimise protsessid ei pruugi toimida Maltal sama stsenaariumi järgi nagu teistes EL-i liikmesriikides Malta territooriumi väiksuse tõttu ning põhjusel, et tänase päevani Malta ainsaks energia varustajaks jääb avalik ettevõte (ingl. *public company*) ENEMALTA. Samas, vaatamata riiklike toetuskeemide rakendamise pooldamisele ei eita Malta ka liikmesriikidevahelise koostöö võimalikkust. Malta näide illustreerib minu arvates seda, et ühiste eesmärkide seadmisel, täpsemini riiklike toetuskeemide ühtlustamise eesmärgi püstitamisel, tuleks kindlasti arvestada liikmesriikide geograafiliste, majanduslike, poliitiliste ja ka kultuuriliste erisustega, vastasel juhul püstitatud ühise eesmärgi saavutamine võib teatud liikmesriigi jaoks muutuda liiga koormavaks.

Analüüsi lõpus julgen väita, et kuigi riiklike toetuskeemide harmoniseerimise ning liikmesriikidevahelise koostöö edendamise suunas on astutud olulisi samme ning kõik teadvustavad selle vajalikkust ja kasulikkust, on võimalik öelda, et riiklike toetuskeemide harmoniseerimine jääb ka tänapäeval nii nagu seitse aastat tagasi pikaajaliseks eesmärgiks. Puhtalt riiklike toetuskeemide juurde jäämine võib aga pikemas perspektiivis olulisel määral negatiivselt mõjutada energiaturu liberaliseerimise protsessi, mille üheks eesmärgiks on energia odavnemine lõpptarbijate jaoks. Nagu on eelnevalt kindlaks tehtud riiklike toetuskeemide rakendamisega, võidakse aga moonutada elektrienergia hinnakujundust, millega ei pruugi kaasneda energia odavnemist.

### **3.2. Riiklike toetuskeeme puudutava regulatsiooni efektiivsus**

Antud töö raames oli üsna palju räägitud taastuva energia direktiivis 2009/28/EÜ sätestatud EL-i liikmesriikide ühisest eesmärgist saavutada aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia vähemalt 20% osakaal ühenduse summaarsest energia lõpptarbimisest; samuti nimetatud ühisele eesmärgile vastavatest riiklikest eesmärkidest ning riiklikest toetusmehhanismidest, millega aidatakse kaasa püstitatud eesmärkide saavutamisele. Käsitlemata jäi aga toetusmeetmeid reguleerivate õigusnormide efektiivsuse küsimus.

Nagu nähtub eespool läbiviidud analüüsist, riiklike toetuskeemide rakendamine ei ole alati kooskõlas konkurentsi eeskirjadega ning ühise turu põhimõttega. Vastavalt ELTL-i artiklile 36, kaupade vaba liikumist piirav ja seega konkurentsi moonutav tegevus on lubatud üksnes siis, kui see on õigustatud antud sättes nimetatud eesmärgi saavutamise seisukohalt. Seega pakun, et kuigi ELTL-i artiklis 36 sätestatud õigustuste hulgas keskkonnakaitse

eesmärki ei esine, arvestades asjaoluga et keskkonnakaitsel on põhjanev roll meie planeedi päästmisel ökoloogilisest katastroofist, võib antud juhul lugeda konkurentsi moonutamist õigustatuks. Samas leian, et antud situatsioonis meede saab olla õigustatud ainult siis, kui ta tagab eesmärgi saavutamise. Siinkohal tekib küsimus, kas taastuva energia edendamist puudutav regulatsioon tagab üldise eesmärgi saavutamise, ning mis juhtub siis, kui liikmesriik ei täida temale direktiiviga 2009/28/EÜ ettenähtud riikliku eesmärki.

Nimetatud direktiivi artikli 4 lg 4 sätestab, et liikmesriik, kelle taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal on direktiiviga ettenähtust väiksem, esitab komisjonile järgmise aasta 30. juuniks muudetud riikliku taastuvenergia tegevuskava, sätestades piisavad ja proportsionaalsed meetmed, et mõistliku ajakava raames järgida direktiiviga ettenähtud plaani. Tegelike sanktsioonide mehhanism võetud kohustuse täitmata jätmise eest ei ole direktiiviga ette nähtud. Samas praktika näitab, et üksnes kohustuse olemasolu ei taga veel selle täitmist, teatud karistusmehhanismi olemasolu aga suurendab oluliselt tõenäosust, et kohustus saab täidetud.

Seega taastuva energia eesmärkide täitmise tagamiseks oli pakutud sanktsioonimehhanism, mis pidi seisnema selles, et liikmesriik, kes ei saavuta direktiiviga ettenähtud riikliku eesmärki, peab maksma trahvi, mis võrduks kuludele, mida oleks liikmesriik saanud vältida, jättes ostmata täiendavaid päritolutagatise. Antud lahenduse kitsaskoht ilmneb selles, et nimetatud kuludele vastava summa tasumine võiks liikmesriigi jaoks olla lihtsam ja lõppkokkuvõttes ka odavam, kui püüdlus saavutada püstitatud riikliku eesmärki.<sup>179</sup>

Siin viidatud artikli autor pakub ka teist lahendust, mis seisneb Euroopa Komisjonile pädevuse andmises otseselt määrata trahve liikmesriikidele, kes ei täida riikliku eesmärki. Artikli autor viitab, et sarnane mehhanism toimib juba piimatööstuses piimamaksu maksmata jätmise korral, ning printsiibis võib olla rakendatav ka taastuva energia direktiivis sätestatud riiklike eesmärkide täitmata jätmise juhul.<sup>180</sup>

Seega on võimalik järeldada, et taastuva energia edendamist reguleeriv õigusakt ei sisalda sanktsioonimehhanismi riiklike eesmärkide täitamata jätmise eest. Samas oli välja selgitatud, et niisuguse mehhanismi vastuvõtmine on ilmselt vajalik, sest vastasel juhul võib kogu regulatsioon osutada ebaefektiivseks eesmärgi täitmata jäämise tõttu.

---

<sup>179</sup> A. Johntson, K. Neuhoff jt., The Proposed New EU Renewables Directive: Interpretation, Problems and Prospects, *European Energy and Environmental Law Review*, June 2008, lk 144.

<sup>180</sup> Viide 178, lk 145.

## Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kas riiklike toetuskeemide rakendamine taastuva energia tootmise edendamiseks on kooskõlas konkurentsioiguse üldpõhimõtetega, millist mõju omab nimetatud skeemide riiklik iseloom energiaturu toimimisele ning kas ja kuidas on tagatud EL-i 2020. aasta üldise eesmärgi täidetavus.

Käesoleva töö kirjutamise alguses püstitatud hüpoteesid olid järgmised:

- EL-i liikmesriikide poolt rakendatavad toetuskeemid enamikul juhtudel vastavad konkurentsioiguse põhimõtetele, kuid eksisteerib ka teatud olulisi konkurentsieeskirjade moonutusi, mida tuleks püüda kõrvaldada;

- Toetuskeemide riiklik iseloom on vastuolus ühise turu toimimise põhimõtetega ning võib avaldada negatiivset mõju energiaturu liberaliseerimise protsessidele;

- EL-i 2020. aasta eesmärgi täidetavus ei ole piisavalt tagatud.

Olles analüüsinud EL-i ja Eesti õigusallikaid, vastavat õiguskirjandust, valdkonna spetsialistide arvamusi ning liikmesriikide tegevuskavasid ja aruandeid, sai võimalikuks teha järgmisi järeldusi.

1) Eelkõige tooksin esile järeldused, mis puudutavad soodustariifide skeemi rakendamist. Esmalt leian, et vaatamata Euroopa Kohtu otsusele PreussenElektra asjas tuleks soodustariife lugeda riigiabiks. Selleks et lugeda riigi poolt kohaldatavat meetet riigiabiks, piisab sellest, kui riikliku seadusandlusega luuakse olulisi majanduslikke eeliseid teatud kodumaistele ettevõtjatele, ilma riigiressursside otsese üleandmiseta.

Uurimuse käigus selgus samuti, et soodustariife ei reguleeri ükski EL-i õigusakt. Seda probleemi analüüsid jõudsin järeldusele, et juhul kui jätta soodustariifid EL-i tasandil täiesti reguleerimata, säilib oht, et nimetatud skeemid muutuvad liiga diskrimineerivaks välismaiste taastuva energia tootjate suhtes, mis võib ohustada konkurentsi energiaturul ning pikemas perspektiivis seada ohtu ka kogu energiaturu liberaliseerimise poliitika.

Samuti on võimalik järeldada, et soodustariifide ebaproportsionaalsus püstitatud keskkonnakaitse-eesmärgile kahjustab konkurentsi ning moonutab ühisturu toimimist. Seega julgen siinkohal pakkuda omapoolse lahenduse nimetatud probleemidele. Eelkõige ja eriti on oluline proportsionaalsuse testi rakendamine nii kavandatavate kui ka juba olemasolevate meetmete suhtes. Samuti tuleks täiendada EL-i regulatsioone soodustariifide mehhanismidega. Vaatamata soodustariifide efektiivsusele oleks minu arvates vajalik püüda muuta antud meetme laiaulatusliku

rakendamise tendentsi; nendes riikides, kus taastuva energia sektor on piisavalt konkurentsivõimeline, et toimida ilma niivõrd tõhusa riikliku toetuseta, tuleks soodustariifide skeemide rakendamist minimeerida ning arutada vähem konkurentsi piiravate meetmete rakendamise võimalusi, nagu näiteks kvoodikohustuste süsteem.

- 2) Olles analüüsinud EL-i liikmesriikide poolt rakendatavat kvoodikohustuste ja roheliste sertifikaatide süsteemi, olen seisukohal, et nimetatud skeem vastab konkurentsieeskirjadele, kuna kujutab endast turumehhanismi. Samas tuleks arvestada ka sellega, et kuna riiklik sekkumine on antud skeemi puhul minimeeritud, võivad esineda teatud keskkonnakaitse eesmärgi täitmata jätmise riskid. Veel üheks antud skeemi kitsaskohaks on võimalik nimetada selle riiklikkust, rahvusvahelist koostööd antud skeemide puhul ei toimu. Niisiis vaatamata sellele, et siseriiklikul turul võib antud skeem olla turule sobiv, ei pruugi see omada sama efekti ühisturu raames. Seega leian, et antud mehhanismi rakendamine on vajalik, kuna selle mõju konkurentsile (vähemalt siseriiklikul tasandil) on minimaalne, kuid tuleb teostada pidevat järelevalvet selle üle, kas skeemi rakendamine aitab tagada püstitatud eesmärgi täitmist, ning võtta suund riikidevahelisele koostööle.
- 3) Pakkumismenetluse kooskõla konkurentsireeglitega ilmneb selles, et selle menetluse osalisteks saavad olla kõik taastuva energia valdkonnas tegutsevad ettevõtted. Positiivseks tunnuseks on ka see, et toetuse summa määrab kindlaks turg. Samas julgen väita, et pakkumismenetlus ei ole parimaks lahenduseks riigipoolseks toetamiseks. Nimelt kuigi antud skeem pakub esmapilgul kõikidele turuosalistele võrdseid võimalusi, on tal tegelikkuses diskrimineerivaid jooni, kuna reaalselt saavad pakkumismenetlusest osa võtta üksnes suured ettevõtjad, kes on võimelised pakkuma madalamat hinda. See võib aga tekitada väikeste ettevõtjate turult väljatõrjumise ohtu. Samuti säilib pakkumismenetluse puhul üsna suur lepingu täitmata jätmise oht, kuna selgub, et pakkumismenetluse võitja on pakkunud liiga madalat hinda ning sellise hinna eest projekti elluviimine ei ole tegelikult võimalik. Olukorra lahenduseks võiks olla näiteks trahvi määramise võimalus lepingu täitmata jätmise eest, hinnariski teatud osa projekti tellijale (riigile) ülekandmine.
- 4) Investeermistoetuste analüüsist tuleneb, et antud toetuskeemi rakendamine on eriti oluline kavandatava projekti algusfaasis, kui toimub uute võimalike tehnoloogiate uurimine. Mis puudutab juba käivitatud projekte, kujutavad siin investeermistoetused endast pigem täiendavaid abimeetmeid, kuna oma sõltuvuse tõttu riigieelarvest on nad ebastabiilsed. Vastavuse osas konkurentsieeskirjadele on aga võimalik järeldada, et tänu üksikasjaliku regulatsiooni olemasolule ning kontrolli olemasolule Euroopa

Komisjoni poolt on tõenäosus, et konkurentsi kahjustav abimeede võib pikaajaliselt kehtida ning seega oluliselt moonutada konkurentsi, väiksem kui toetuskeemide puhul, mille aluseks on turumehhanismide rakendamine. Ka maksuvabastuste skeemid, mis kujutavad endast nagu investeerimistoetusedki riigiabi ja seega alluvad Euroopa Komisjoni kontrollile, on oluliseks täiendavaks toetusmehhanismiks, mis kombineeritult teiste meetmetega toetab nii projekti investoreid kui ka taastava energia tootjaid.

- 5) Teise püstitatud hüpoteesi kontrollimise käigus tehtud järeldus tõendab püstitatud hüpoteesi. Nimelt riiklike toetuskeemide rakendamisega võidakse aga moonutada elektrienergia hinnakujundust, millega ei pruugi kaasneda energia odavnemine, ja pealegi võib niisugune olukord pikemas perspektiivis olulisel määral negatiivselt mõjutada energiaturu liberaliseerimise protsessi. Siinkohal julgen väita, et kuigi riiklike toetuskeemide harmoniseerimise suunas on astunud olulisi samme ning kõik teadvustavad selle vajalikkust ja kasulikkust, jääb harmoniseerimisprotsess ka tänapäeval pikaajaliseks eesmärgiks.
- 6) Viimasena tuleks esitada kolmanda hüpoteesi kontrollimise käigus tehtud järeldused. Läbiviidud analüüsi tulemusena on võimalik järeldada, et 2020. aasta eesmärgi saavutamine ei ole piisavalt tagatud, kuna taastava energia direktiiv 2009/28/EÜ ei sisalda sanktsioonimehhanismi riiklike eesmärkide täitmata jätmise eest. Seega leian, et niisuguse mehhanismi vastuvõtmine on ilmselt vajalik, sest vastasel juhul kogu regulatsioon võib osutada ebaefektiivseks eesmärgi täitmata jätmise tõttu.

Kokkuvõtteks võib öelda, et käesoleva töö kirjutamise alguses püstitatud hüpoteesid leidsid kinnitust. Nimelt oli välja selgitatud, et liikmesriikide poolt rakendatavad toetusmeetmed on suures osas kooskõlas konkurentsieeskirjadega, kuid esineb teatud olulisi konkurentsi moonutusi, mida tuleks püüda tulevikus kõrvaldada. Samuti sai tuvastatud, et skeemide riiklik iseloom on vastuolus ühisturu toimimisega ning olukorra lahendamiseks tuleks teha liikmesriikidevahelist koostööd riiklike toetuskeemide harmoniseerimise suunas. Selgus samuti, et 2020. aasta eesmärgi täitmine ei ole piisavalt tagatud, kuna EL-i õigusaktid ei sisalda sanktsioonimeetmeid riiklike kohustuste täitmata jätmise eest.



# **The interface between state support schemes for renewable energy and competition law in the European Union**

## **Summary**

According to the studies, the demand for energy is increasing every year. In order to meet constantly growing energy demand, the use of conventional energy sources like oil and gas should be complemented with the development of alternative way of energy production from renewable energy sources. Nowadays the sphere of renewable energy has not yet reached the level of development of conventional energy, thus is not competitive enough. The development of renewable energy sector needs large investments. Energy producers however are not ready to takes the whole risk of investment in this developing sector. In order to promote investing into the renewable energy sector, the state support schemes were established. European Union (EU) has set a target to reach at least a 20 % share of energy from renewable sources in the EU's gross final consumption of energy in 2020.<sup>181</sup> In order to achieve this target, EU member states are obliged to adopt national action plans that, among other things, stipulate national support schemes for renewable energy sector.

The aim of this master's thesis is to find out, whether the above mentioned national support schemes that can be viewed as a state intervention into the market economy, are in compliance with the principles of competition; how the nature of these national support schemes influences the performance of energy market and also how the achievement of EU target 2020 is guaranteed.

In order to reach the goal of this master's thesis and answer above mentioned questions three hypotheses were set:

- 1) The national support schemes used by EU member states generally are in compliance with the principles of competition law, however there exist some serious distortions of competition rules that should be precluded;
- 2) The nature of national support schemes is in contrast with the principles of common market and may have a negative impact on the liberalization process of energy market;
- 3) The achievement of EU target 2020 is not guaranteed sufficiently.

The topic of this master's thesis is particularly important in the light of liberalization process. As the renewable energy sector is a part of energy market, it should also participate

---

<sup>181</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC . - OJ L 140, 5.6.2009, p. 16–62, article 3 (1)

in liberalization process and comply with principles of open market and competition. As was mentioned before, the development of renewable energy sector is bound to support of the state. Otherwise it cannot compete with the conventional production of energy. This raises a reasonable question about the incoherence of certain national schemes to the competition rules that may result to be an obstacle for liberalization of energy market.

Before moving forward to the brief overview of the master's thesis, it is important to specify that the present research is focused on the analysis of national support schemes for electricity producing sector. Heating and transport sectors are not studied in this thesis, due to the differences between these three sectors and the particularities of implementation of the national support schemes. For example the most common support scheme used for electricity production sector is feed-in tariffs. However this scheme is not used at all in the heating and transport sectors. The main support scheme for heating is investment grants. In order to promote the use of renewable energy in transport, quota obligation system and tax exemptions are used. For this reason a detailed analysis of every named sector in the framework of one master's thesis is impossible. In order to avoid the risk of the thesis becoming too descriptive, it was decided to concentrate solely on the study of electricity production sector, because for promotion of renewable energy in this sector the whole palette of existing support schemes is used.

Present master's thesis is divided into three main chapters.

The first chapter has an introductory character. Here an overview of EU principles of competition law is being made. It is also presented a historical context of coexistence of energy and competition law beginning from the formation of natural monopolies until liberalization of energy market and intercourse between energy and environmental protection. The first chapter also includes an overview of the renewable energy sector and national support mechanisms used for its promotion.

The second chapter is divided into four subchapters each of which deals with certain support scheme. So in the subchapter 2.1 the problems of feed-in tariffs are analyzed. Namely, it is dealt with the question of compliance of feed-in tariffs to the rules of competition law, also with the problem of not admitting a feed-in tariff scheme as a kind of state aid in the sense of article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union on an example of *PreussenElektra* case. The last question examined in this subchapter was about the entirely national nature of feed-in tariff schemes. The next subchapter analyses the quota obligation system in combination with the system of green certificates. The analysis is made on the basis of the examples of the countries that use these mechanisms. These countries are: United Kingdom, Sweden, Italy, Poland, Romania and Belgium. The subchapter 2.3 deals with the

problems of support scheme called tendering. The last subchapter analyses fiscal incentives such as investment grants and tax exemptions.

In the third chapter the questions set in the two last hypotheses are being analyzed. Firstly, it is studied whether the national nature of existing national support schemes is in conflict with the principles of common market, and could it have a negative impact on energy market liberalization process. The last question examined in this master's thesis is whether the achievement of the EU target 2020 is guaranteed sufficiently.

After having analyzed all of the questions mentioned above, it is possible to draw the following conclusions.

- 1) Firstly there should be presented the conclusions concerning the application of feed-in tariffs. Primarily, it should be said that, despite the judgment of European Court of Justice in the *PreussenElektra* case, where the Court has stated that feed-in tariff scheme is not a form of a state aid in sense of article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the feed-in tariff scheme should be concerned a state aid. Otherwise this mechanism would remain outside of European Commission's sphere of control based on the article 108 of TFEU. After having studied this problem, I came to a conclusion that in order to consider a certain measure applicable by the state a state aid, it is sufficient if a state legislation creates significant economic benefits for particular domestic companies, even if that does not provide the direct transmission of state resources to mentioned companies.

During the process of studying the question about the compliance of feed-in tariffs with the rules of competition law, it was verified that feed-in tariffs are not covered by any of the EU legal acts. Having analyzed this problem I came to a conclusion that if feed-in tariffs are left absolutely unregulated on the EU level, there will remain a risk that mentioned mechanism will become too discriminating towards the foreign producers of renewable energy. Such situation may threaten a competition on energy market and in a long-term perspective the whole liberalization process of energy market.

It is also possible to conclude that the disproportionality of feed-in tariffs towards the environmental protection target distorts competition and functioning of common market. Therefore I hereby dare to offer my solution to this problem. Firstly, it is particularly important to control whether a planned or already applied state measure is proportionate to the target. Also the EU legislation should be certainly complimented by the regulation concerning feed-in tariffs. Despite the efficient application of feed-in tariffs, in my opinion, it is needed to change the trend of widespread

implementation of this measure in the states, where renewable energy sector is competitive enough to function without such intensive state support. The implementation of feed-in tariffs should be minimized and considered the options of implementation of mechanism that are less restrictive to competition, for example the implementation of quota obligation system in combination with the system of green certificates.

- 2) After having analyzed the application by EU member states of quota obligation system in combination with the system of green certificates, it can be concluded that this mechanism, being a market force, is in compliance with competition rules. However it should be taken into account that in case of application of mentioned scheme state intervention is minimized. Therefore there may appear certain risks of non-compliance with environmental objective. Another bottleneck of present scheme is its entirely national nature. There is no international cooperation in the field of application of this mechanism. Hence in spite of the fact that this mechanism may be effective and be in compliance with competition rules on the national market, it may not have the same effect in the conditions of common market. Therefore I conclude that the implementation of named scheme is necessary, because its influence on the competition is minimal, however it should be monitored continuously if the application of the scheme guarantees the fulfillment of the objective.
- 3) The compliance of the tendering system with the competition rules lies in the fact that all the companies occupied in the field of renewable energy can participate in the tendering procedure. Another sign of compliance with competition is that the amount of support (the exact sum of money) is determined by the market. However, in my opinion, tendering system is not the optimal measure of state support. Although at the first sight this support scheme seems to offer equal opportunities to all of the market participants, it has also certain discriminative characteristics, because in a bidding can participate only big companies, who is able to offer realization of a project for a lower price. This may cause a risk of displacement of small companies from the market. It is also common for tendering systems that the company who gets the tender fails to perform the contract, because the company, in order to win the tender, has promised to realize a project for a very small price, but actually it turns to be impossible. The possible solution to this situation could be the penalty for nonperformance of the contract or transmission of a part of price risk to, so called, byer (the state).
- 4) The implementation of investment grants mechanism is particularly important at the beginning of planned project, when new technologies are being studied. As for

launched projects, here investment grants play role of a secondary support scheme, because due to dependence on a state budget, they are unstable measures. Concerning the compliance with the competition rules, it can be said, that because of the existence of detailed regulation and European Commission's control, probability of long-term validity of a measure that distorts competition is minimal. The tax exemption schemes, similarly to investment grants, are supplementary support measures that in combination with other mechanisms support project investors and the producers of renewable energy.

- 5) The analysis of the national nature of support schemes has shown that the implementation of national support mechanisms can distort electricity pricing, that may become an obstacle for reduction of electricity prices. Moreover the described situation may in long-term perspective have a negative impact on liberalization process. Hereby I dare to conclude that although there was made a lot of work towards the harmonization of national support schemes, the harmonization remains also today a long-term target.
- 6) Last but not least is the question about the guarantee of achievement of the EU target 2020. After having analyzed named problem, it could be concluded that achievement of the EU target 2020 is not sufficiently guaranteed, because of the fact that neither the renewable energy directive 2009/28/EC nor other regulations of EU do not contain the sanction mechanism for non-fulfillment of national targets set by the mentioned directive. Therefore in my opinion, the adoption of certain sanction/penalty mechanism is obviously necessary, otherwise the whole regulation adopted in order to promote renewable energy sector may become ineffective because of non-fulfillment of the target.

In conclusion it could be said that all of the three hypotheses set at the beginning of writing of this master's thesis have been proven. It was verified that the support schemes applied by member states are largely in compliance with competition law however there may appear certain essential distortions of competition that should be eliminated in future. It was also determined that the national nature of support schemes is in contrary to the functioning of common market. The solution to this problem is an international cooperation toward harmonization of national support mechanisms. It was also verified that the achievement of EU target 2020 is not sufficiently guaranteed, because of the fact that EU legislation does not contain any sanction mechanism for non-fulfillment of national objectives determined by the renewable energy directive.

## Kasutatud allikad:

Õiguslik kirjandus:

- 1) J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006
- 2) K.H. Eichhorn, C. Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn: Juura 2007
- 3) The Oxford Encyclopedia of European Community law. Volume III, Oxford University Press, 2005
- 4) P.D. Cameron. Competition in energy markets. Law and regulation in the European Union. Second edition. Oxford University Press: 2007
- 5) B. Delvaux jt. EU energy law and policy issues. Euroconfidentiel, 2008
- 6) Kogumik Reports of the FIDE XXV Congress Tallinn, 2012, The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law (editor Julia Laffranque), Tartu Ülikooli Kirjastus: 2012
- 7) S. Hariharan, K. Ghaya. Competition law Sector: The European Experience. European Energy and Environmental Law Review, October 2011
- 8) D. Wilsher, Reducing Carbon Emissions in the Electricity Sector: a Challenge for Competition Policy too? An Analysis of Experience to Date and Some Suggestions for Future. The Competition Law Review: Volume 6, Issue 1, December 2009
- 9) C. Egenhofer, J. C. Jansen, A timetable for harmonisation of support schemes for renewable electricity in EU, European Review of Energy Markets: Volume 1, issue 2, April 2006, lk 9.  
Kättesaadav: <http://www.eeoinstitute.org/european-review-of-energy-market/issue-2-article-egenhofer>
- 10) P. Gipe, Request for Proposals, Bidding, & Tendering: Successful Policy Mechanisms or Multiple Paths to Failure? 25th of April 2011  
Kättesaadav: <http://www.wind-works.org/FeedLaws/RFPsSuccessfulPolicyMechanismsorMultiplePathstoFailure.html>
- 11) P. Gipe, Answers to common questions about Renewable Energy Tariffs and Bidding (RFPs), 23th of November 2004  
Kättesaadav: <http://www.wind-works.org/FeedLaws/ARTSQuestions.html>
- 12) J. Bergmann, C. Bitsch etc., Harmonisation of support schemes. A European harmonised policy to promote RES-electricity – sharing costs & benefits, December 2008  
Kättesaadav: <http://www.futures-e.org/>

- 13) A. Johntson, K. Neuhoff jt., The Proposed New EU Renewables Directive: Interpretation, Problems and Prospects, European Energy and Environmental Law Review, June 2008

Õigusaktid:

- 14) Elektriturseadus. - RT I 2003, 25, 153 ... RT I, 12.12.2011, 9
- 15) Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355 ... RT I, 28.12.2011, 50
- 16) Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. - RT II 2002, 26, 111
- 17) Euroopa Liidu toimimise leping. - ELT C 83, 30.3.2010, lk 47-403
- 18) Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu direktiiv 2001/77/EÜ, 27. september 2001, taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul. - EÜT L 283, 27.10.2001, lk 33—40 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 02, lk 121 – 128)
- 19) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, 23. aprill 2009, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 140, 5.6.2009, lk 16—62
- 20) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/72/EÜ, 13. juuli 2009, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ. - ELT L 211, 14.8.2009, lk 55—93
- 21) Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/30/EÜ, 8. mai 2003, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris. - ELT L 123, 17.5.2003, lk 42—46 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13, kd 31, lk 188 – 192)
- 22) Komisjoni teatis vähetähtsate kokkulepete kohta, mis ei piira märgatavalt konkurentsi Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 81 lõike 1 kohaselt (de minimis, ELT C 368, 22.12.2001 lk 13 – 15)
- 23) Komisjoni teatis Euroopa Ülemkogule ja Euroopa Parlamendile - Euroopa energiapoliitika, KOM (2007) 1 lõplik, 10.01.2007
- 24) Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. Taastuenergia: edusammud 2020. Aasta eesmärgi täitmisel, KOM (2011) 31 lõplik, 31.01.2011
- 25) Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Energiainfrastruktuuri prioriteedid aastaks 2020 ja pärast seda – Euroopa integreeritud energiavõrgu väljaarendamise kava, KOM (2010) 677 lõplik, 17.11.2010

- 26) Komisjoni teatis - Taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetamine KOM (2005) 627 lõplik, 7.12.2005
- 27) Euroopa Komisjoni otsus 30. Juuni 2009, millega kehtestatakse taastuvenergia riikliku tegevuskava näidisvorm vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2009/28/EÜ. - ELT L 182, 15.7.2009, lk 33—62
- 28) Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitletavat ühenduse suunised. - ELT C 82, 1.04.2008, lk 1-33
- 29) Euroopa Komisjoni roheline raamat. Euroopa strateegia säästva, konkurentsivõimelise ja turvalise energia tagamiseks. KOM (2006) 105 lõplik, 8.03.2006
- 30) Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005-2009. Euroopa Komisjon, 7.06.2005, KOM(2005) 107 lõplik
- 31) Act on granting priority to renewable energy sources – EEG (Germany)  
Kättesaadav:  
[http://www.erneuerbare-energien.de/files/english/pdf/application/pdf/eeg\\_2012\\_en\\_bf.pdf](http://www.erneuerbare-energien.de/files/english/pdf/application/pdf/eeg_2012_en_bf.pdf)
- 32) Commission of the European Community. The Internal Energy Market. Commission Working Document, 2.05.1988, COM (88) 238 final
- 33) Staff Working Paper: The support of electricity from renewable energy sources, SEC (2008) 57, 23.01.2008
- 34) European Commission Green Paper for a Community Strategy – Energy for the Future: Renewable Sources of Energy, COM (1996) 576 final, Brussels 20.11.1996

Kohtupraktika:

- 35) EK 14.02.1978, C-27/76 United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities
- 36) EK 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG v Schleswag AG
- 37) EK 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG v Schleswag AG, kohtujurist Jacobs'i arvamus
- 38) EK 17.03.1993, C-72/91 Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer
- 39) EK 2.02.1988, C-67/85 Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV ja teised versus Euroopa Ühenduste Komisjon
- 40) EK 15.11.2005, C-320/03, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik



Muud allikad:

41) Council of the European Union. Presidency conclusions, 7224/1/7 REV 1, Brussels, 2.05.2007

Kättesaadav: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>

42) Quarterly report on European electricity markets, European Commission, Directorate-General for Energy, Volume 4, Issue 2: April 2011 – June 2011

Kättesaadav:

[http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/qreem\\_2011\\_quarter2.pdf](http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/qreem_2011_quarter2.pdf)

43) Financing Renewable energy in the European energy market. Ordered by European Commission, DG Energy, 2011

Kättesaadav:

[http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011\\_financing\\_renewable.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011_financing_renewable.pdf)

44) Euroopa Komisjoni ettepanek aastaid 2014-2020 käsitleva mitmeaastase finantsraamistiku kohta, Luxembourg : Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2011, lk 7

Kättesaadav:

[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF\\_2011\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF_2011_et.pdf)

45) A. Karnau, Pentus palkas Jõksi Partsiiga vaidlust pidama. - Postimees, 27.04.2012

46) A. Karnau, Rohelise elektri toetus osutus keelatud riigiabiks, majandusuudiste portaal: www.e24.ee, 14.04.2012

Kättesaadav:

<http://www.e24.ee/807260/rohelise-elektri-toetus-osutus-keelatud-riigiabiks/>

47) Riigiabi: Komisjon kavandab riigiabipoliitika põhjaliku viieaastast reformi, majanduskasvu, tööhõive ja ühtekuuluvuse edendamiseks. Portaalil www.europa.eu avaldatud pressiteade

Kättesaadav:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/680&format=HTML&aged=1&language=ET&guiLanguage=en>

48) Konkurentsiameti aastaraamat 2010

Kättesaadav: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=19295>

49) National Renewable Energy Action Plan 2010 for Austria

50) Eesti taastuva energia tegevuskava aastani 2020

51) National Renewable Energy Action Plan of the United Kingdom

52) The Swedish National Action Plan for the promotion of the use of renewable energy in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30.06.2009

- 53) Italian National Renewable Energy Action Plan (in line with the provisions of Directive 2009/28/EC and Commission Decision of 30 June 2009)
- 54) Romania, Bucharest 2010
- 55) National Renewable Energy Action Plan of National Renewable Energy Action Plan for Poland, Warsaw 2010
- 56) National Renewable Energy Acton Plan for Belgium, November 2010
- 57) Action Plan of Cyprus
- 58) National Renewable Energy Action Plan of the Czech Republic, July 2010
- 59) National action plan for the promotion of renewable energy 2009-2020, France
- 60) Hungary's Renewable Energy Utilisation Action Plan on trends in the use of renewable energy sources until 2020, December 2010
- 61) Information Report Republic of Latvia National Renewable Energy Action Plan for implementing Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC by 2020
- 62) Action Plan of Portugal
- 63) National renewabe Energy Action Plan of Lithuania, 2010
- 64) National Renewable Energy Action Plan of Greece  
Kõik nimetatud tegevuskavad on kättesaadavad aadressil:  
[http://ec.europa.eu/energy/renewables/action\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/action_plan_en.htm)
- 65) First Italian progress report on Directive 2009/28/EC, December 2011  
Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/2011_en.htm)
- 66) XII Riigikogu stenogramm, III istungijärk, 22.02.2012, kell 13.00  
Kättesaadav:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1329912000>
- 67) Н. Васен, В.И.Виссарионов и др., Зеленые сертификаты как инструмент для мониторинга возобновляемой энергии и стимулирования развития возобновляемой энергетики в России.  
Kättesaadav:  
[http://www.intersolar.ru/moscow/publications/russia/green\\_certification.html](http://www.intersolar.ru/moscow/publications/russia/green_certification.html)
- 68) Taustainformatsioon võetud interneti allikatest:  
a) [http://en.wikipedia.org/wiki/1973\\_oil\\_crisis](http://en.wikipedia.org/wiki/1973_oil_crisis)  
b) [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D1%84%D1%82%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B9\\_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81\\_1973\\_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D1%84%D1%82%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81_1973_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0)

- c) [http://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm)
- d) <http://www.forexman.info/articles/703/>
- e) [http://unfccc.int/essential\\_background/library/items/3599.php?such=j&meeting=%22The+First+World+Climate+Conference%2C+1223+February+1979%2C+Geneva%2C+Switzerland%22#beg](http://unfccc.int/essential_background/library/items/3599.php?such=j&meeting=%22The+First+World+Climate+Conference%2C+1223+February+1979%2C+Geneva%2C+Switzerland%22#beg)
- f) [http://www.ipcc.ch/organization/organization\\_history.shtml](http://www.ipcc.ch/organization/organization_history.shtml)