

Konkurentsiseaduse riigiabi peatüki muutmise vajaduse analüüs

Järelevalve ja tagasinõuded riigiabis

Anna-Liisa Aasrand

04.01.2016

Sisukord

Sissejuhatus	3
I. Siseriikliku järelevalve funktsiooni vajalikkus.....	8
1. Riigiabi mõiste kohaldamine	8
2. Ebaseaduslik abi	8
2.1. Üldreegel	8
2.2. Üldine grupierand.....	9
2.3. Vähese tähtsusega abi.....	9
2.4. Abikava raames antav üksikabi	10
2.5. Ebaseadusliku riigiabi tuvastamise pädevus	10
3. Olemasolev järelevalve	11
3.1. Euroopa Liidu tasand.....	11
3.2. Riiklik tasand.....	15
3.3. Teiste riikide riigiabi kontrollmehhanismid ja võrdlus Eestiga.....	23
4. Ettepanekud	26
4.1. <i>Ex post</i> järelevalve.....	27
4.2. <i>Ex ante</i> järelevalve.....	29
II. Tagasinõude regulatsiooni loomise vajalikkus.....	34
1. Tagasinõudmise kohustus	34
2. Tagasinõudmise eesmärk.....	34
3. Probleemid ebaseadusliku riigiabi tagasimaksmisega	35
4. Probleemid ebaseadusliku riigiabi tagasimaksmisega teistes liikmesriikides.....	36
5. Tagasinõudmise õigusliku aluse vajalikkus Eestis	37
5.1. Õiguslik alus Komisjoni otsusega.....	38
5.2. Õiguslikud alused ilma Komisjoni otsuseta ja ettepanekud.....	40
Kokkuvõte.....	45

Sissejuhatus

2014. aastal toetati ettevõtjaid Eesti riigi vahenditest kokku (riigiabi ja vähese tähtsusega abi kokku) ligi 206 mln euroga, millest suurema osa ehk 92,8% moodustas riigiabi. Võrreldes 2013. aastaga suurenes 2014. aastal antud riigiabi kogumaht 1,5 korda.¹

Riigiabi valdkond kuulub Euroopa Liidu (edaspidi **EL**) ainupädevusse ning EL riigiabialane regulatsioon on Eestis otsekohalduv. Riigiabi andmisega seotud siseriiklikud protseduurireeglid on sätestatud konkurentsiseaduse (edaspidi: **KonkS**) 6. peatükis. Põllumajandusabi kohta on protseduurireeglid sätestatud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses² ja kalandusabi kohta kalandusturu korraldamise seaduses³ ning riigiabiga nendes sektorites tegeleb Eestis Põllumajandusministeerium. Käesolev tekst ei käsitle EL vahenditest (struktuurivahendid) kaasfinantseeritavate meetmetega seotud protseduure (sh järelevalve ja tagasinõuded), kuna need on juba reguleeritud Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadusega. Teiseks on analüüs piiratud vaid nn horisontaalse riigiabi temaatikaga, kuna sektoraalne abi (põllumajandus- ja kalandussektoris) on reguleeritud vastavate ülaltoodud seadustega.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on selgitada välja KonkS 6. peatüki võimaliku muutmise vajadus tulenevalt seaduse rakendamise praktikas ilmnenud probleemidest, võrdlusest teiste riikidega ning riigiabi moderniseerimise käigus tekkinud seisukohtadest. Täpsemalt uuritakse analüüsis, kas ja millisel kujul on konkurentsiseaduse riigiabi peatükis vajalik anda Rahandusministeeriumile järelevalvefunktsioon riigiabi valdkonnas ja/või luua riigiabi tagasinõuete regulatsioon.⁴

Analüüsi üheks ajendiks on 2012. aastal palju tähelepanu tõmmanud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (edaspidi **EAS**) tegevus, mille tulemusena oli EAS andnud ligi 58

¹ Ülevaade 2014. aastal Eestis antud riigiabist ja vähese tähtsusega abist. Rahandusministeerium, 2015, lk 21. Analüüsi koostamise hetkeks ei ole ülevaade veel avalikuks tehtud, kuid avaldatakse 2015.a novembri kuu jooksul aadressil: <http://www.fin.ee/riigiabi>

² RT I, 30.12.2014, 16

³ RT I, 05.12.2014, 1

⁴ Transpordiabi küsimustega tegeleb Eestis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

ettevõtjale ebaseaduslikku riigiabi, kuna oli toetusi jagades rikkunud riigiabi andmisele kohalduva määruse nr 800/2008⁵ tingimusi.⁶

Riigiabi on Euroopa Liidu toimimise lepinguga⁷ (edaspidi **ELTL**) vahetult määratletud objektiivne ja õiguslik mõiste. Riigiabi on ELTL art 107 lõike 1 kohaselt „*igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust.*“

Euroopa kohus on korduvalt avaldanud seisukohta, et abimeedet käsitletakse riigiabina, kui abi vastab kõigile ülalnimetatud kriteeriumidele.⁸ Seega saab abimeedet käsitleda riigiabina, kui ilmnevad kõik järgmised asjaolud: (1) abi antakse riigi vahenditest, (2) abi saaja saab eelise võrreldes oma potentsiaalsete konkurentidega, (3) abi antakse valikuliselt ja (4) abi omab kasvõi potentsiaalset mõju kaubandusele ja konkurentsile.

ELTL art 107 lõike 1 kohaselt on riigiabi põhimõtteliselt ühisturuga kokkusobimatu ja keelatud, kuid ELTL art 107 lõigetes 2 ja 3 on toodud erandid, mille alusel on Euroopa Komisjon võtnud vastu mitmeid täpsustavaid õigusakte (sh vähese tähtsusega abi määrus, grupierandi määrus, eri valdkondade riigiabi suunised).⁹ Erandid on loodud eesmärgiga muuta võimalikuks sellise riigiabi andmine, millel on kasutoov mõju EL mõistes üldiselt ning mis ei moonuta liidusisest konkurentsi ja kaubavahetust sellises ulatuses, mis oleks ühishuvi eesmärkidega vastuolus.¹⁰

2012. aastal algatas Euroopa Komisjon (edaspidi **Komisjon**) laialdase riigiabi reeglite ajakohastamise.¹¹ Koos reeglite ajakohastamisega sai Komisjoni üheks eesmärgiks tugevdada liikmesriikide ja Komisjoni vahelist koostööd riigiabi eeskirjade jõustamisel, et

⁵ Komisjoni määrus (EÜ) nr 800/2008, 6. august 2008, EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks, ELT L 214, 9.8.2008

⁶ Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit. Lõpparuanne. Tallinn: 2012, lk 2. Arvutivõrgus <http://www.fin.ee/periodi-2007-13-el-struktuuritoetuse-susteemiauditid> (12.05.2015)

⁷ Euroopa Liidu toimimise leping, ELT C 326, 26.10.2012

⁸ Nt C-280/00, p 75; Liidetud kohtuasjad C 78/08–C 80/08, p 43; RKHK otsus nr 3-3-1-81-13, p 18

⁹ Riigiabi käsiraamat. Rahandusministeerium 2015. Arvutivõrgus <http://www.fin.ee/riigiabi> (18.05.15)

¹⁰ Euroopa Komisjoni konsultatiivdokument „Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabireformi kava 2005-2009“, p 10

¹¹ Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, ELi riigiabi ajakohastamine, Brüssel, 8.5.2012. Arvutivõrgus <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:ET:PDF> (05.11.15)

Komisjon saaks keskenduda oma järelevalves juhtumitele, millel on suurim mõju siseturule. Et olemasolevaid reegleid lihtsustada ja ühtlustada, vaatas Komisjon ajakohastamise raames üle enamiku kehtivatest riigiabi reeglitest¹². Näiteks määruse nr 800/2008 kohaldamisel saadud kogemused võimaldasid Komisjonil uues grupierandi määruses¹³ (edaspidi **üldine grupierand**) paremini määratleda tingimused, mille puhul võib teatavaid abiliike pidada siseturuga kokkusobivaks, ja märgatavalt laiendada grupierandi kohaldamisala. Kogemused osutasid ka vajadusele suurendada läbipaistvust ja järelevalvet ning võimaldada suurte abikavade korrektset hindamist seoses nende mõjuga konkurentsile siseturul. Seoses üldise grupierandi kohaldamisala laiendamisega on Komisjon väljendanud soovi, et liikmesriigid looksid paremad süsteemid riigiabi reeglitega vastavuse tagamiseks kui seni.

23. juuni 2015. a kõrgetasemelisel foorumil töi Komisjoni konkurentsivolnik Margrethe Vestager välja, et üldiselt on riigiabi reform toonud oodatud tulemused: alates 2014. a juulist võib öelda, et 85% riigiabist on Komisjonile teavitamise kohustusest vabastatud ehk antud grupierandi alusel. Reeglite järgimise osas oli M. Vestager siiski seisukohal, et ajakohastamine ei ole olnud nii tulemuslik, kui võiks ja peaks olema, sest liikmesriigid jätkuvalt eksivad reeglite rakendamisel. Konkurentsivolnik tuletas kuulajatele meelde, et vigade ennetamine on igal juhul vigade parandamisest parem. Selles osas on liikmesriikidel ja Komisjonil vaja koos tööd edasi teha, kuna uurimismenetlused ja negatiivsed otsused ei meeldi ilmselgelt kellelegi. Reeglite rikkumise ennetamiseks tuleb liikmesriikidel paika panna vastav juriidiline raamistik. M. Vestager möönis, et kuna liikmesriigid on ülesehituselt erinevad, siis on loogiline, et igas riigis ei pruugi sama süsteem toimida. Komisjon on valmis liikmesriikidega pidama kahepoolset dialoogi nende õiguslike raamistike parandamise teemal.

Seega hetkel, kus riigiabi moderniseerimine on jõudnud lõpule ning Komisjon on korduvalt pööranud tähelepanu sellele, et liikmesriikidel tuleks oma õiguslik raamistik üle vaadata, et tagada riigiabireeglite parem järgimine, vaatab ka Eesti üle, milliseid süsteeme on selles osas otstarbekas luua või muuta. Analüüsis käsitletud võimalike muudatuste sihtrühmaks oleks nii riigieelarvest kui ka muudest riigi vahenditest horisontaalse ehk sektoriülese abi andjad (sh

¹² Riigiabi moderniseerimine ja selle rakendamine. Arvutivõrgus http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html (26.06.15)

¹³ Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks, ELT 26.6.2014, L 187

ministeeriumid, KOVid, sihtasutused¹⁴), kelle ühine vajadus on mõistetavate ja läbipaistvate riigiabi andmise reeglite ja protseduuride järele.

Vastavalt KonkS § 30¹ lõikele 1 on riigiabi andja riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu isik, sealhulgas sihtasutus, mittetulundusühing, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalik ettevõtja, kes otseselt või kaudselt kasutab riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse vahendeid riigiabi andmiseks. Praeguse regulatsiooni kohaselt¹⁵ on riigiabi andja kohustatud tagama riigiabi andmise läbipaistvuse ja efektiivsuse ning pärast riigiabi andmist kontrollima selle kasutamise sihipärasust. Rahandusministeeriumil on õigus riigiabi andjalt nõuda teavet nimetatud kohustuse täitmise kohta, kuid puuduvad selged siseriiklikud reeglid tegutsemiseks olukorras, kus Komisjon ei ole teinud riigiabi kokkusobivuse osas ametlikku otsust.

Vastavalt ETL art 108 lõikele 1 kontrollib Komisjon koostöös liikmesriikidega pidevalt kõiki neis riikides olemasolevaid abisüsteeme. Komisjoni ülesanne on tagada, et kõigil Euroopa siseturul tegutsevatel ettevõtjatel oleksid võrdsed võimalused ühisturul, olenemata liikmesriikide erinevast ressursitasemest ning riigi turusekkumise tavadest. Komisjoni ainupädevusse kuulub otsustamine, kas abi (ebaseaduslik või mitte) on siseturuga kokkusobiv.¹⁶ Seega on esmane riigiabi järelevalvekohustus pandud Komisjonile aluslepinguga. Horisontaalsete (s.o sektoriüleste) ja transpordiabi riigiabi küsimustega, sh riigiabi andmise loa taotlustega menetlemisega tegeleb Komisjonis Konkurentsi Peadirektoraat.¹⁷ Käesolevast analüüsist jäävad välja põllumajandus- ja kalandussektoris antava riigiabi küsimused, sest riigiabile nendes sektorites kehtivad eraldi reeglid, mille on välja töötanud vastavalt Euroopa Komisjoni Põllumajanduse ja Maaelu Arengu Peadirektoraat ning Merendus- ja Kalandusajade Peadirektoraat. Konkurentsiseaduse riigiabi peatükk ei kohaldu nimetatud valdkondadele. Struktuurifondidest tuleva toetusega seonduvat puudutab analüüs juhul, kui nimetatud toetused on käsitletavad riigiabina.

Analüüsi I osas on käsitletud riigiabi järelevalvega seonduvat ning püütud vastata küsimustele, kas ja millise riigiabi järelevalve funktsiooni on võtnud või saab riik endale võtta olukorras, kus asjassepuutuv valdkond on ELi ainupädevuses ning kas probleemi

¹⁴ Riigiabi andjad määratletud konkurentsiseaduse § 30¹ lõikes 1

¹⁵ Konkurentsiseadus, RT I, 30.12.2014, 15, 6. peatükk

¹⁶ C-354/90, p 14; C-39/94, p 42

¹⁷ Alates 2010. a tegeleb Konkurentsi Peadirektoraat ka transpordisektoris antava riigiabiga.

lahendamine on riigi kompetentsis. Selleks on uuritud, kes ja kuidas peavad kohaldama riigiabi mõistet ehk tuvastama riigiabi olemasolu, sest see on esimene loogiline samm järelevalve teostamisel antud valdkonnas. Teiseks on selgitatud, mida tähendab ebaseaduslik riigiabi ning kuidas võib erinevat liiki seaduslikult antud abi muutuda siiski ebaseaduslikuks. Seejärel vaadatakse, millised kontrollimehhanismid on ebaseadusliku riigiabi vältimiseks sisse seatud EL tasandil ja Eesti siseriiklikul tasandil ning kuidas on küsimus lahendatud teistes liikmesriikides. Lõpuks on analüüsitud, kas olemasolevast kontrollimehhanismist piisab või tuleks selles vallas midagi muuta.

Analüüsi II osas on käsitletud ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise temaatikat. Esiteks vaadatakse, kust tuleb riigiabi tagasinõudmise kohustus ning mis on selle eesmärk. Seejärel kirjeldatakse, milliseid probleeme on tagasinõuderegulatsiooni puudumine ilma Komisjoni otsuseta Eestis ja teistes liikmesriikides tekitanud. Järgneb analüüs, millistel õiguslikel alustel saaks Eestis ebaseaduslikku riigiabi andva haldusakti kehtetuks tunnistada ning ettepanek õigusselguse suurendamiseks.

I. Siseriikliku järelevalve funktsiooni vajalikkus

1. Riigiabi mõiste kohaldamine

Riigiabi reegleid kohaldatakse vaid siis, kui toetuse näol on tegemist riigiabiga ehk kui täidetud on kõik neli riigiabi kriteeriumit. Nagu eespool kirjeldatud, tuleneb riigiabi mõiste Euroopa Kohtu praktikast, kus on tõlgendatud ja täpsustatud ELTL art 107 lõikes 1 sätestatud riiklike toetuste keeldu. Euroopa Kohtu poolt defineeritud riigiabi mõistet peaksid kohaldama nii Komisjon kui ka riikide ametiasutused.¹⁸ Riigiabi mõistet tuleb kohaldada koos ELTL art 108 lõikes 3 ette nähtud teavitamiskohustuse ja rakendamiskeeluga, kuid neid aspekte käsitletakse pikemalt analüüsi teises osas. Seega saab öelda, et riigiabi mõiste kohaldamise pädevus on ühtmoodi nii Komisjonil kui ka liikmesriikidel, kuid mõlemal juhul jääb lõplik otsustusõigus Euroopa Kohtule.

2. Ebaseaduslik abi

Analüüsimeks, kas Eestil oleks vaja efektiivsemat järelevalvet riigiabi üle, tuleb esmalt vaadata, milline riigiabi on ebaseaduslik ning teiseks, kelle pädevuses on otsustada abi ebaseaduslikkuse üle.

2.1. Üldreegel

ELTL art 108 lg 3 sätestab liikmesriikidele riigiabist teavitamise kohustuse. Sellest sättest tuleneb üldreegel, et enne riigiabi andmist või muutmist peavad liikmesriigid Komisjonilt selleks luba taotlema (edaspidi **riigiabi andmise loa taotlus**¹⁹). ELTL art 108 lõikest 3 tulenevat teavitamiskohustuse protsessi on täpsustatud Nõukogu määrusega nr 2015/1589²⁰ (edaspidi **menetlusmäärus**), mis sätestab, et riigiabi andmise loa taotluse kättesaamisel alustab Komisjon uurimismenetluse. Menetluse lõpuks teeb Komisjon otsuse, et tegemist ei

¹⁸ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikele 1, lk 3 (eelnõu, 2013.a). Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_et.pdf (11.05.15)

¹⁹ Konkurentsiseaduses on riigiabi andmise loa taotlust nimetatud „riigiabi teatiseks“, et ühtlustada konkurentsiseaduses ja Euroopa Komisjoni riigiabi alastes õigusaktides kasutatavaid mõisteid, kuid kontseptsioonist parema arusaamise huvides on käesolevas analüüsis kasutatud terminit „riigiabi andmise loa taotlus“, et rõhutada selle sisulist erinevust grupierandi teatise esitamisest, kus eraldi luba ei ole vaja.

²⁰ Nõukogu Määrus (EL) nr 2015/1589, 13. juuli 2015, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks. ELT L 248 24/9/2015

ole riigiabiga, meede sobib, sobib vaid teatud tingimustel või ei sobi ühisturuga kokku. Kui komisjon teeb negatiivse otsuse (ebaseadusliku ja kokkusobimatu riigiabi puhul), peab ta vastavalt menetlusmäärusele nõudma, et kõnealune liikmesriik võtaks kõik vajalikud meetmed, et abisaajalt abi tagasi saada.²¹ Kui liikmesriik ei täida Komisjoni otsuse tingimusi, võib Komisjon pöörduda asjaga Euroopa Kohtusse otse ELTL art 108 lg 3 alusel, piiramata võimalust algatada menetlus ka ELTL art 258 alusel.²² Komisjon ei nõua abi tagastamist, kui see on vastuolus EL õiguse üldpõhimõtetega.²³ Täpsemalt on abi tagasinõudmise temaatikat käsitletud analüüsi II osas.

Tulenevalt ülaltoodust kehtib liikmesriikidele riigiabi meetmete rakendamiskeeld, kuni Komisjon on teinud selleks lubava otsuse. See tähendab, et liikmesriigid on kohustatud teatama Komisjonile uutest riigiabimeetmetest ning ei tohi neid enne lõpliku otsuse vastuvõtmist rakendada. Abi rakendamise alguse all on mõeldud mitte ainult abi väljamakse tegemist, vaid ka hetke, mil vastavalt siseriiklikule õigusele tekib abisaaja(te)l abi saamise õigus ilma täiendavate formaalsusteta. Näiteks tuleb teatud juhtudel pidada abi rakendamiseks juba abi andmise õigusliku aluse (nt määruse) jõustumise kuupäeva.²⁴

2.2. Üldine grupierand

Eristada tuleb aga riigiabi, mis vastab üldise grupierandi tingimustele. Üldise grupierandiga hõlmatud riigiabi kohta riigiabi andmise loa taotlust kui sellist esitada pole vaja. Selle asemel tuleb pärast abimeetme jõustumist esitada Komisjonile teatis (edaspidi **grupierandi teatis**), mille tingimused on täpsustatud KonkS §-s 34². Grupierandi teatise esitamata jätmine või hilisem üldise grupierandi määruuses toodud tingimuste täitmata jätmine tähendab, et grupierand ei kohaldu (enam) antud abile. Selle tagajärjeks tekib riigiabi, mille andmiseks ei ole Komisjonilt luba küsitud, mis omakorda tähendab, et ülalnimetatud rakendamiskeeldu on rikutud ning abi on ebaseaduslik.

2.3. Vähesese tähtsusega abi

Ka suhteliselt väikeses summas antud abi võib osutada ebaseaduslikuks riigiabiks. Komisjon on loonud lihtsustatud õigusliku raamistiku väikeste toetuste kohta, mida ei käsitleta ELTL art 107 lõikes 1 sätestatud tingimustele vastava abina, sest seda ei peaks põhimõtteliselt

²¹ Rakendamiskeeldu eirates antud riigiabi on menetlusmääruse kohaselt ebaseaduslik riigiabi.

²² K. Bacon. European Union Law of State Aid, Second Edition. Oxford University Press 2013. Lk 489

²³ Pikemalt on riigiabi tagasinõudmisega seonduv käsitletud analüüsi II osas.

²⁴ C-129/12, p 40

lugema liikmesriikide vahelist kaubandust mõjutavaks ega konkurentsi moonutavaks. Sellise abi kohta ei ole Komisjoni vaja teavitada. Niinimetatud (horisontaalseks) vähese tähtsusega abiks saab nimetada Komisjoni määruste nr 1407/2013²⁵ või 360/2012²⁶ tingimuste kohaselt antud abi (vastavalt kuni 200 000 või 500 000 eurot ettevõtjale kolme majandusaasta jooksul).

Kui aga abi antakse ülaltoodud määruste tingimusi rikkudes (sh ületades maksimaalset lubatavat abi ülemmäära), siis nimetatud regulatsioon ei kohaldu ning toetus võib olla riigiabi. Kui seda on antud rakendamiskeeldu järgimata, siis on tegemist ebaseadusliku riigiabiga.

2.4. Abikava raames antav üksikabi

Kolmas rühm, mille osas ei pea samuti Komisjonilt eraldi luba küsima, on üksikabi, mida antakse Komisjoni poolt juba heakskiidetud abikava alusel. See kehtib juhul, kui heakskiit on antud liikmesriigi poolt esitatud riigiabi andmise loa taotlusele ja kui abikava kohta on esitatud grupierandi teatis. Abikava on vastavalt menetlusmäärusele mistahes õigusakt, mille alusel võidakse ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi õigusaktis üldiselt ja abstraktselt määratletud ettevõtjatele, ja mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse anda eriprojektiga sidumata abi ühele või mitmele ettevõtjale määramata ajaks ja/või määramata ulatuses. Kui aga üksikabi antakse heakskiidetud abikavas sätestatud reegleid järgimata, siis ei laiene abikavale antud heakskiit enam sellele üksikabile ning tegemist on rakendamiskeeldu rikkudes antud ebaseadusliku riigiabiga.

2.5. Ebaseadusliku riigiabi tuvastamise pädevus

Euroopa Kohus on võtnud seisukoha, et Euroopa Liidu lepingu²⁷ (edaspidi ELL) art 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt on liikmesriigid kohustatud EL õiguse rikkumisest tulenevad õigusvastased tagajärjed tühistama.²⁸ Sellist kohustust omavad oma

²⁵ Komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes, ELT L 352, 24.12.2013, lk 1.

²⁶ Komisjoni määrus (EL) nr 360/2012, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele antava vähese tähtsusega abi suhtes, ELT L 114, 26.04.2012, lk 8.

²⁷ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon, ELT C 326, 26.10.2012, lk 13-45

²⁸ Vt nt liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90, p 36

kompetentside piires kõik liikmesriigi organid, sealhulgas kohtud.²⁹ Seega on ebaseadusliku riigiabi tuvastamise pädevus Komisjoni kõrval antud ka liikmesriikide pädevatele ametiasutustele.

3. Olemasolev järelevalve

3.1. Euroopa Liidu tasand

3.1.1. Teavitatud abi

ELTL art 108 sätestab EL süsteemi riigiabi reeglite jõustamiseks. Seal toodud süsteem on spetsiaalselt kohandatud probleemidele, mida riigiabi andmine EL ühisturul tekitab.³⁰ Komisjon on kohustatud rakendama artiklis 108 toodud protseduuri riigiabi uurimisel ja ühisturuga kokkusobivuse hindamisel.³¹ ELTL artikkel 108 sätestab järgmist:

„1. Koostöös liikmesriikidega kontrollib komisjon pidevalt kõiki neis riikides olemasolevaid abisüsteeme. Ta paneb liikmesriikidele ette sobivaid meetmeid, mis on vajalikud siseturu järkjärguliseks arenguks või toimimiseks.

2. Kui komisjon leiab pärast asjassepuutuvatelt isikutelt selgituste küsimist, et riigi poolt või riigi ressurssidest antav abi ei sobi siseturuga kokku artikli 107 järgi või et sellist abi kasutatakse valel eesmärgil, siis otsustab komisjon, et asjassepuutuv riik peab säärase abi lõpetama või muutma seda komisjoni määratud tähtaja jooksul.

Kui asjassepuutuv riik ei täida ettenähtud tähtaja jooksul komisjoni otsust, võib komisjon või mõni teine huvitatud riik erandina artiklite 258 ja 259 sätetest anda asja otse Euroopa Liidu Kohtusse.

Liikmesriigi avalduse põhjal võib nõukogu ühehäälselt otsustada, et abi, mida see riik annab või kavatses anda, tuleb erandina artikli 107 sätetest või artiklis 109 sätestatud eeskirjadest pidada siseturuga kokkusobivaks, kui sellist otsust õigustavad erandlikud asjaolud. Kui komisjon on kõnesoleva abi küsimuses juba algatanud käesoleva lõike esimeses lõigus ettenähtud menetluse, siis tõsiasi, et asjassepuutuv riik on esitanud nõukogule avalduse, peatab nimetatud menetluse selle ajani, kuni nõukogu on oma seisukoha teatavaks teinud.

Kui nõukogu ei ole kolme kuu jooksul alates nimetatud avalduse esitamisest oma seisukohta teatanud, teeb asja kohta oma otsuse komisjon.

3. Komisjoni informeeritakse kõikidest plaanidest abi määramise või muutmise kohta piisavalt aegsasti, et ta võiks avaldada oma arvamuse. Kui komisjon arvab, et mingi selline plaan ei sobi siseturuga kokku artikli 107 järgi, algatab ta viivitamata lõikes 2 ettenähtud menetluse. Asjassepuutuv liikmesriik ei tohi rakendada kavatsatud meetmeid enne, kui nimetatud menetluse järgi on tehtud lõplik otsus.

²⁹ A. Knade-Plaskacz, Enforcement of State aid law at national level. The relationship between national courts and the European Commission, Juridical Tribune Journal, 2013 vol. 3, lk 116-125

³⁰ Euroopa Kohtu lahend nr 209/83, p 16-17

³¹ Supra note 22, lk 434

4. Komisjon võib võtta vastu määrusi seoses riigiabi liikidega, mille kohta nõukogu on vastavalt artiklile 109 kindlaks määranud, et need võib käesoleva artikli lõikes 3 ettenähtud teavitamiskohustusest vabastada.“

ELTL art 108 lg 3 loob Komisjoni ja liikmesriikide pädevuste erisuse. Selle järgi on Komisjoni ainupädevuses otsustada, kas abi on siseturuga kokkusobiv või mitte³², välja arvatud art 108 lg 2 kolmandas ja neljandas lauses nimetatud erandlikel asjaoludel, mil sekkuda võib Nõukogu. ELTL art 108 lg 3 näeb ette uute abikavade *ex ante* kontrolli, mida teostab vaid Komisjon.³³ Liikmesriikide kohtutel lasub aga oluline roll kaitsta Komisjoni pädevusi, jõustades Komisjoni otsuseid ja rakendades ELTL art 108 lõikes 3 sätestatud rakendamiskeeldu enne Komisjoni lubavat otsust.³⁴ Rakendamiskeeldu eesmärk on anda Komisjonile piisav võimalus abimeetme ülevaatamiseks, et sellele vajadusel muudatusi teha ja et tagada, et abi ei rakendata enne, kui *ex ante* kontroll on läbi viidud ja abimeede heaks kiidetud.³⁵ *Ex ante* kontrolli eesmärk on ennetada ebaseadusliku ja ühisturuga kokkusobimatu abi andmist.

3.1.2. Olemasoleva abi kontroll

Vastavalt menetlusmääruse art 1 punktile b on olemasolev selline abi, mis oli olemas enne asutamislepingu jõustumist vastavates liikmesriikides või Komisjoni/Nõukogu poolt juba heakskiidetud abi (sh heakskiidetud abikava raames antav abi). Menetlusmääruse art 1 punkti c kohaselt on uus abi kogu abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused. Olemasolevat abi võib seaduslikult rakendada, kuni Komisjon ei ole leidnud, et tegemist on kokkusobimatu abiga.³⁶ Seega, mis puudutab olemasolevat abi, peab initsiatiiv seda kontrollida tulema Komisjoni poolt.³⁷ Sel eesmärgil peab Komisjon vastavalt ELTL art 108 lõikele 1 tagama koostöös liikmesriikidega pideva ülevaate kõikidest olemasolevatest abidest EL-is.³⁸

3.1.3. Abi, millest Komisjoni teavitatakse

Lisaks *ex ante* järelevalvele riigiabi andmise loa taotluste puhul teostab Komisjon ka *ex post* järelevalvet nii loa taotluse alusel antud riigiabi kui ka grupierandi teatiste valimipõhise

³² C-354/90, p 14; C-39/94, p 42

³³ C-199/06, p 37

³⁴ Supra note 22, lk 435

³⁵ Supra note 33, p 36

³⁶ C-387/92, p 20; C 262/11, p 49

³⁷ C-44/93, p 11

³⁸ Supra note 22, lk 485

kontrolliga, et leida ja kõrvaldada eeskirjade rikkumisi ning seeläbi tõsta liikmesriikide distsipliini.³⁹

Näiteks jäi Eestis hiljuti valimisse taastuenergiameede⁴⁰, mille kohta oli esitatud riigiabi andmise loa taotlus ning 10.12.2008.a saadud Komisjonilt selle osas ka positiivne otsus. Järelevalve raames küsis Komisjon umbes viis aastat hiljem Eestilt muu hulgas abikava õiguslikku alust, tegelikke kulusid ja nimekirja kõigist abisaajatest ning kontrollis antud abide vastavust riigiabi eeskirjadele.

Oma protseduuride juhendis⁴¹ nendib Komisjon, et viimastel aastatel on esile tõusnud kaks trendi, mis on suurendanud nii loa taotluse kui ka grupierandi teatiste valimipõhise seire tähtsust liikmesriikide distsiplineerimisel. Esiteks on liikmesriikidel seoses üldise grupierandi kohaldamisala laienemisega võimalik anda varasemast palju suuremaid abisummasid palju rohkematele valdkondadele ilma selleks Komisjonilt eraldi luba küsimata. Teiseks on liikmesriigid hakanud üha rohkem rakendama oma poliitilisi eesmärke grupierandiga kokkusobivate abikavade näol.⁴²

Riigiabiireeglite moderniseerimisega ette nähtud väiksemat halduskoormust läbi loa taotluste kohustuse vähenemise võib ette näha üksnes juhul, kui sellega kaasneb liikmesriikide ametiasutuste suurem pühendumine järgimise osas. Seetõttu on Komisjon otsustanud edaspidi panna rohkem rõhku teatiste valimipõhisele kontrollimisele.⁴³

Lisaks eeltoodule võib Komisjon teostada järelevalvet ka menetlusmääruse art 27 lõike 1 alusel, mis annab Komisjonile õiguse teha ka kohapealseid kontrolle, kui tal on tõsiseid kahtlusi heakskiidetud riigiabi korrapärase kasutuse osas.

3.1.4. Abi, millest Komisjoni ei teavitata

Eeltoodud järelevalvemeetodid kirjeldavad olukordi, kus antud abi on sattunud Komisjoni tähelepanu alla loa taotluse või grupierandi teatise tõttu.

³⁹ State Aid, Manual of Procedures, Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU, lk 129. Arvutivõrgus http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf (12.05.2015)

⁴⁰ „Taastuenergiakate laialdasem kasutamine energia tootmiseks“, registreeritud numbriga SA.26272

⁴¹ Supra note 39

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

Iseasi on aga see, mis volitused on Komisjonil teha järelevalvet väidetava riigiabi üle, mille kohta ei ole esitatud loa taotlust või teatist. Näiteks on Komisjon alates 2013. a jaanuarist registreerinud 170 sellist „teavitamata“ abi.⁴⁴ Menetlusmääruse art 12 lg 1 annab Komisjonile õiguse omal algatusel kontrollida mistahes allikast väidetava ebaseadusliku abi kohta saadud teavet, et jälile jõuda riigiabile, millest Komisjoni teavitatud ei ole. Sama sätte all võivad ka ettevõtted, tarbijad ja riigiasutused esitada Komisjonile kaebusi ning seeläbi kutsuda esile Komisjoni uurimismenetluse algatamise.⁴⁵ Praktikas on enamus selliseid menetlusi alustatud siiski abi saaja konkurendi kaebuse peale.⁴⁶ Oluline on märkida, et menetlusmäärusega on Komisjonile tehtud kohustuslikuks kontrollida kõiki kaebusi, mis huvitatud pooled on esitanud, tagades seega huvitatud poolte igakülgse kaitse võimalike konkurentsimoonutuste ees.

Lisaks võib Komisjon menetlusmääruse artikli 27 alusel teha ka üldiseid valdkonnapõhiseid päringuid, sh abstraktselt ja konkreetse isikustatud rikkumiskahtluse puudumisel. Näiteks, kui ühes liikmesriigis esineb maksuvaldkonnas palju ebaseaduslikku riigiabi andmist, annab see sätte Komisjonile aluse nõuda mistahes teiselt liikmesriigilt (või kõikidelt liikmesriikidelt) teavet abstraktselt kogu asjassepuutuva valdkonnapõhiselt ja isikustamata.⁴⁷

Peale eeltoodu peavad liikmesriigid menetlusmääruse artikli 26 kohaselt saatma Komisjonile ka aastaaruandeid kõikidest olemasolevatest riigiabidest. Nimetatud kohustus laieneb ka üldise grupierandi all antud riigiabile.⁴⁸

Komisjonile on antud laialdased vahendid kontrollimaks liikmesriikides antud abi ka siis, kui selle kohta ei ole saadetud ametlikku teatist või taotlust. Nagu eespool kirjeldatud, siis võib Komisjon algatada uurimismenetluse ühe kindla abi osas või nõuda teavet ka üldise kahtluse korral mingis valdkonnas, nimetamata konkreetseid ettevõtjaid. Kui aga Komisjoni poole pöördub näiteks abisaaja konkurent, on Komisjonil igal juhul kohustus kaebust uurida ning tulemustest teada anda.

⁴⁴ Komisjoni ettekanne riigiabi moderniseerimise tööühmas Roomas, 22.05.2015. DG Competition. Stepping up compliance. Why and how?

⁴⁵ Euroopa Komisjon, Konkurentsi Peadirektoraadi kodulehekülj. State Aid control, Overview. Viimati ajakohastatud 16.08.2013. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html (12.05.2015)

⁴⁶ Supra note 22, lk 465

⁴⁷ Nt LuxLeaks ja maksuotsuste küsimine teistelt liikmesriikidelt. Pressiteade. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5140_en.htm (14.07.15)

⁴⁸ Supra note 22, lk 487

08.05.2012.a märkis Komisjon oma teatistes riigiabi ajakohastamise kohta, et madalam halduskoormus tänu väiksemale teavitamiskohustusele on mõeldav ainult siis, kui sellega kaasneb liikmesriikide ametiasutuste poolt suurem pühendumus ja paremad tulemused riigiabi reeglitega vastavuse osas. Seega leiab Komisjon, et liikmesriikidel tuleks ka ise pingutada ning loa taotlusest vabastatud riigiabi (nt üldise grupierandi all antav abi) osas teostada senisest efektiivsemat kontrolli.⁴⁹

Riigiabi puhul, mida on antud Komisjoni teavitamata, kuid mille osas on Komisjon jäänud tegevusetuks, tuleb abi andjatel ja saajatel silmas pidada, et Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et Komisjoni esialgne tegevusetus abimeetme suhtes ei saa olla hilisemas tagasinõudemenetluses aluseks õiguspärasele ootusele, et tegemist oli seadusliku abiga.⁵⁰ See tähendab, et menetlusmääruses sätestatud üsna pika 10-aastase aegumistähtaja jooksul puudub potentsiaalselt ebaseaduslikult abi saanud ettevõtjal igasugune õiguskindlus, kas ja millal võib talle antud abi siiski sattuda Komisjoni tähelepanu alla. Aegumistähtaega hakatakse arvestama alates abi andmise otsusest. Pärast aegumistähtaja möödumist ei tohi Komisjon abi tagastamist enam nõuda.

3.2. Riiklik tasand

Siseriiklikud riigiabi protseduurireeglid on sätestatud konkurentsiseaduses, mis reguleerib nn horisontaalse (sektoriülese) riigiabi menetlusi. KonkS § 30¹ lõike 2 kohaselt on riigiabi andja kohustatud tagama riigiabi andmise läbipaistvuse ja efektiivsuse ning pärast riigiabi andmist kontrollima selle kasutamise sihipärasust. Lisaks on riigiabi andjal kohustus vajadusel esitada riigiabi andmise loa taotlus või grupierandi teatis, jälgida abi saaja vähese tähtsusega abi piirmäära, esitada andmeid riigiabi ja vähese tähtsusega abi registrile jms. Vastavalt KonkS § 30¹ lõikele 3 on Rahandusministeeriumil õigus riigiabi andjalt nõuda teavet nimetatud kohustuse täitmise kohta, kuid puuduvad selged siseriiklikud reeglid, mis tagaksid abimeetme reegleid rikkuva riigiabi andmise lõpetamise ning tagasi nõudmise. Kokkuvõtvalt on Eesti riigieelarvest või muudest riigi ressurssidest tulev horisontaalse riigiabi süsteem üles ehitatud selliselt, et kohustused ja vastutus lasuvad riigiabi andjal ning siseriiklikku *ex post*

⁴⁹ Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, ELi riigiabi ajakohastamine, Brüssel, 8.5.2012. Arvutivõrgus <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:ET:PDF> (14.07.15)

⁵⁰ C-148/04 p105; C-465-470/09 P, p 102; C-81/10 P, p 73

järelevalvet abi andja üle ei tehta (v.a struktuuritoetuste meetmed, mille üle tehakse pidevat kontrolli).

Siseriiklikku *ex post* järelevalvet saaks pakkuda luues sõltumatu järelevalveorgani, mis vaataks korrapäraselt üle riigiabi sisaldavaid abimeetmeid ning kontrolliks abimeetmete rakendajate tegevuse vastavust meetmete ja EL-i reeglitega. Selline järelevalve nõuaks aga struktuurilisi muudatusi eelkõige selleks, et tagada järelevalveorgani sõltumatus, ning tooks kaasa arvestatava kulu riigieelarvele seoses hulga ametnike kaasamisega ning bürokraatia suurenemisega.⁵¹

Seetõttu on otstarbekas ennekõike analüüsida, mis seisus on hetkel Eestis olemasolev riigiabi kontrollisüsteem, kas leidub puudusi ning millised oleksid arenguvõimalused ilma järelevalveorgani loomiseta. Rahandusministeeriumi riigiabi ja riigihangete osakond lähtub põhimõttest, et kui eesmärk on vähendada ebaseadusliku riigiabi andmist, siis tuleks esmalt uurida, kas sama eesmärki oleks võimalik piisaval määral saavutada juba eelkontrolliga.

3.2.1. Teavitustegevus

Ühe peamise viisina ennetada riigiabi reeglite rikkumisi on abi andjate teadlikkuse tõstmine riigiabi reeglitest.

Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond nõustab riigiabi andjaid juba abimeetmete planeerimisel ja koostamisel. Kui riigiabi või vähese tähtsusega abi andjal (nii abimeetme koostajal kui rakendajal) tekib küsimusi seoses olemasoleva või võimaliku riigiabiga, saab ta pöörduda otse vastava Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna ametniku poole. Üldjuhul vastatakse päringutele 2-3 tööpäeva jooksul ning tihti ka samal päeval. Vajadusel konsulteerib riigihangete ja riigiabi osakonna ametnik ka Komisjoniga, misjuhul võib päringule vastamine võtta ka kauem aega. Seni on kõik nõustamispäringud leidnud lahenduse ning nõustamisfunktsioon saanud positiivset tagasisidet. Riigiabi andjad on viidanud nõustamisfunktsiooni olulisusele ning leidnud, et pakutavast nõustamisest on olnud palju abi ja see on aidanud ennetavalt ära hoida reeglitevastast riigiabi andmist.⁵²

⁵¹ Võimaliku *ex post* järelevalveorgani loomisest pikemalt analüüsi punktis 4.1.

⁵² Nt KIK-i vastus järelevalve funktsiooni loomise vajalikkuse küsimusele (lisa 2)

Riigihangete ja riigiabi osakond teeb abi andjatele ka koolitusi ja seminare, et selgitada riigiabi andmise reegleid ja põhimõtteid. Riigiabi valdkonnaga kokkupuutuvaid ametnikke on Eestis käinud koolitamas ka mitmed Komisjoni spetsialistid. Eraldi koolitusi viiakse läbi ka vaid abimeetmete koostajatele, mille käigus käsitletakse konkreetse meetme iseärasusi ning leitakse lahendusi selle abimeetme välja töötamisel ja/või rakendamisel esilekerkinud probleemidele.

Reeglite muutumisest ning uutest Komisjoni ja kohtute otsustest/lahenditest teavitab riigiabi ja riigihangete osakond kõiki abi andjaid riigiabi võrgustiku kaudu e-kirja teel. Rahandusministeeriumi kodulehel on avalikult kättesaadav riigiabi kaasuste kokkuvõtete dokument, mida ajakohastatakse korrapäraselt.

Lisaks on Rahandusministeeriumi kodulehel olemas ka riigiabi ja riigihangete osakonna poolt loodud riigiabi käsiraamat, mis selgitab abi andja kohustusi abimeetme kavandamisel ning Komisjoni erinevate määruste, suuniste, raamistike ja teatiste tingimusi. Ka seda ajakohastatakse regulaarselt.

Seega võib jõuda järeldusele, et Rahandusministeerium tegeleb laialdaselt ning süstemaatiliselt abi andjate informeerimisega erinevatest riigiabi reeglitest. Vaatamata sellele on toodud analüüsi punktis 4 välja viisid, kuidas ülaltoodud tegevusi veelgi efektiivsemaks muuta.

3.2.2. Teatiste koostamine

Rahandusministeerium tegeleb riigiabi reeglite rikkumise ennetamisega ka riigiabi andmise loa taotluste ja grupierandi teatiste esitamise etapis.

Eestis asub riigiabi koordineeriv üksus Rahandusministeeriumis ühe osana riigihangete ja riigiabi osakonnast. Nimetatud üksus nõustab riigiabi andjaid taotluste ja teatiste koostamisel. Vastavalt konkurentsiseadusele on nimetatud menetluste käigus Rahandusministeeriumil ka koordineeriv funktsioon. KonkS § 34¹ lg 1 kohaselt esitab riigiabi andja riigiabi andmise loa taotluse enne Komisjonile esitamist ülevaatamiseks Rahandusministeeriumile. Kui riigiabi andmise loa taotlus vastab nõuetele, edastab riigiabi andja selle koos kogu vajaliku teabega Komisjoni poolt ettenähtud veebirakenduse kaudu elektrooniliselt Eesti Vabariigi Alalisele Esindusele EL-i juures, kes omakorda edastab selle Komisjonile. Kui loa taotluses esineb puudusi, võib Rahandusministeerium teha ettepaneku

seda täiendada. Ühtlasi teeb Rahandusministeerium vajadusel ettepanekuid abimeetme muutmiseks. Rahandusministeeriumi ettepanekud on küll mittesiduvad, kuid reeglina võetakse neid abi andjate poolt arvesse.

Sama süsteem on loodud KonkS § 34² lg-s 3 ka grupierandi teatiste kohta. Koos grupierandi teatisega esitatakse Rahandusministeeriumile individuaalse riigiabi või abikava andmise aluseks olev õigusakt või selle eelnõu ja vajaduse korral abi kirjeldus, mis tõendab kavandatava riigiabi kokkusobivust Komisjoni grupierandi määruses sätestatud tingimustega. Selline süsteem tagab siseriikliku *ex ante* kontrollmehhanismi, et ka grupierandi loodav abimeede vastab üldise grupierandi tingimustele⁵³.

3.2.3. Riigiabi abimeetme rakendamine

Probleemid võivad aga esineda alles abimeetme rakendamisel ehk otsuste tegemisel. Riigiabi reeglite rikkumise näol ei pruugi olla tegemist pahatahtliku tegevusega, vaid teadmatusega. Riigiabi valdkonda reguleerib suur hulk erinevaid EL õigusakte ning arvesse tuleb võtta ka ajas arenevat Euroopa Kohtu praktikat ja mittesiduvaid dokumente nagu näiteks Komisjoni suunised, teatised ja raamistikud. Abimeetme rakendaja, nagu näiteks EAS või Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (edaspidi **PRIA**), lähtub põhiliselt vaid siseriiklikust abimeetme määrusest, mille on tavaliselt koostanud ministeerium (eelmainitud näidete puhul vastavalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Maaeluministeerium).

Teatud juhtudel võib reeglite valesti tõlgendamine tuleneda sellest, et riigiabi andmise tingimused tulenevad otseselt EL määrusest (nt üldine grupierandi määrus), mis on liikmesriikidele tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav⁵⁴ ning kõik EL määruse tingimused ei ole sisse kirjutatud siseriiklikesse määrustesse. EL määruseid ei pea Eesti õigusesse üle võtma nagu näiteks direktiive, vaid kõiki selliste määruste sätteid tulebki liikmesriikides lugeda kui otseselt õigusi ja kohustusi loovate regulatsioonidena. Justiitsministeeriumi poolt välja töötatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja⁵⁵ (edaspidi **HÕNTE**) kohaselt ei peaks

⁵³ Komisjon ei analüüsi ise grupierandi teatise, v.a. siis, kui abimeede satub valimisse.

⁵⁴ ELL art 288 1. ja 2. lause: „Liidu pädevuse teostamisel võtavad institutsioonid vastu määruseid, direktiive, otsuseid, soovitusi ja arvamusi. Määrust kohaldatakse üldiselt. See on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.“

⁵⁵ Justiitsministeerium. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/normitehnika-kasiraamat> (03.07.2015)

seaduseelnõus teiste õigusaktide sätteid taasesitamata, vaid tuleks kasutada otsest viitamist vajalikule EL õigusakti sättele või struktuuriosale. HÕNTE juhib tähelepanu üldtuntud põhimõttele, et samade regulatsioonide korduv kehtestamine mitmes aktis ei ole otstarbekas, sest see suurendab akti mahtu, vähendab õiguse süsteemsust ning muudab aktide muutmise keerulisemaks ja töömahukamaks. Seega võib argumenteerida, et kõiki EL määrustest tulenevaid nõudeid ei peaks sõna-sõnalt abimeetmete tekstis välja tooma, vaid neile võiks viidata.

Samas sedastab HÕNTE § 59 lg 2, et [siseriikliku] määruse eelnõu terviklikkust arvestades võiks siiski selle tekstis lisaks viitamisele taasesitada seaduse või EL õigusaktide sätteid. Nagu eespool kirjeldatud, siis riigiabi valdkonda reguleerivad väga paljudest dokumentidest leitavad reeglid ning abimeedet rakendavad ehk toetusi maksavad välja sageli asutused, kes ei ole ise määruse koostajad. Seetõttu võib eriti just riigiabi sisaldavates siseriiklikes määrustes (st abimeetmetes) vajalike EL õigusaktide sätete taasesitamata jätmise tekitada nende õigusaktide adressaatidele segadust, mis võib viia tahtmatult ebaseadusliku abi andmiseni. Nimetatud olukorra tekkimist saaks hõlpsasti vähendada, kui kõik olulised abi andmise tingimused oleksid välja kirjutatud ühes dokumendis.

Seega oleks vähemalt riigiabi valdkonnas EL õigusaktide sätete taasesitamine igati asjakohane ja üldjuhul Rahandusministeeriumi riigiabi üksus seda õigusaktide eelnõusid ülevaadetes ka nõuab.

3.2.4. Vähesse tähtsusega abi meetmed

Konkurentsiseaduse § 30¹ lõikes 2 sätestatud kohustus tagada riigiabi andmise läbipaistvus ja efektiivsus ning pärast riigiabi andmist kontrollida selle kasutamise sihipärasust kehtib ka vähesse tähtsusega abi andjale. Kuna aga vähesse tähtsusega abi puhul grupierandi teatise esitamise või riigiabi loa taotluse kohustust ei ole, võivad sellist abi sisaldavad meetmed mitte sattuda Rahandusministeeriumi tähelepanu alla. Seetõttu peab abi andja esitama riigiabi ja vähesse tähtsusega abi registrile kõik andmed kogu nende poolt antava riigiabi ja vähesse tähtsusega abi kohta ning peale registris avaldamist muutuvad need kõigile avalikuks päringu kaudu, mida saab teha Rahandusministeeriumi kodulehelt. Esitatud andmed avaldab registris Rahandusministeerium kui registri vastutav töötleja.⁵⁶ Avaldatavate andmete

⁵⁶ Riigiabi ja vähesse tähtsusega abi registri põhimäärus, Vastu võetud 05.06.2012. RT I, 07.06.2012, 2, redaktsiooni jõustumise kp: 13.02.2015

õigsuse eest vastutab andmete esitaja. Juhul, kui Rahandusministeeriumi ametnikule, kes vastutab andmete avaldamise eest registris, jäävad andmeid registrisse kandes silma olulised tehnilised vasturääkivused, võtab ametnik ühendust abi andjaga ja küsib selle osas informatsiooni. Ressursi nappuse tõttu ei saa sellist abi andmete põhjalikku sisulist analüüsi siiski hetkel teostada ning registri tasemel ei ole võimalik kontrollida abi andja poolt tehtud otsuste õiguspärasust.

Suurimateks horisontaalse vähese tähtsusega abi andjateks olid 2014. aastal SA KredEx (26,3% horisontaalse vähese tähtsusega abi üldmahust), EAS (22,1%) Eesti Töötukassa (19,4%) ja KIK (13,1%).⁵⁷ Sellistel suurtel abi andjatel on üldjuhul sisemiselt paika pandud protseduurireeglid, et tagada abi andmise vastavus kohalduvate reeglitega, kuid samas annavad vähese tähtsusega abi ka mitmed väiksemad abi andjad, sh näiteks kohalikud omavalitsused, kellel vastavad protseduurireeglid tõenäoliselt puuduvad.

3.2.5. Väidetav riigiabi või vähese tähtsusega abi

Järgmisena tuleks käsitleda abi, mille andja ei ole teadlik, et tegemist võib olla riigiabi või vähese tähtsusega abiga ning sestap ei ole vastavate reeglitega arvestanud ega esitanud ka abi kohta andmeid registrile. Praktikas on info sellisest väidetavast abist Rahandusministeeriumini jõudnud näiteks ajakirjanike järelepärimiste teel, meedia vahendusel või abi saaja konkurentide kaebuste tõttu. Kuna konkurentsiseaduse alusel on Rahandusministeeriumil õigus küsida antud abi kohta teavet vaid riigiabi andjatelt, siis teoreetiliselt ei ole abi andjal, kelle hinnangul ta ei anna ELTL art 107 lõikes 1 sätestatud tingimustele vastavat abi, ka kohustust vastavaid andmeid esitada. Eespool kirjeldatud Komisjoni uurimismenetluse taolist menetlust ei ole Rahandusministeeriumil õiguslikku alust läbi viia. Selleks tuleks luua järelevalveorgan, kellel on pädevus omal algatusel kontrollida mis tahes allikast väidetava ebaseadusliku abi kohta saadud teavet.

Teisalt ongi riigiabi järelevalve süsteem algselt sellisena ette nähtud, et ebaseadusliku abi kahtluse korral saaksid konkurendid pöörduda riigiülese erapooletu asutuse ehk Euroopa Komisjoni poole (mh sest riigiabi andja on kõige üldisemas mõistes „riik“⁵⁸). Seepärast on

⁵⁷ Supra note 1, lk 17

⁵⁸ Vastavalt KonkS § 30¹ lõikele 1 on riigiabi andja „riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu isik, sealhulgas sihtasutus, mittetulundusühing, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalik ettevõtja, kes otseselt või kaudselt kasutab riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse vahendeid riigiabi andmiseks“.

menetlusmääruses ka sätestatud, et Komisjoni poole saab pöörduda iga huvitatud pool⁵⁹, täites vastava kaebuse elektrooniliselt ja saates selle posti või maili teel Komisjonile.⁶⁰ Nagu eespool märgitud, peab Komisjon kõiki selliseid kaebusi põhjendamatu viivitusega kontrollima.⁶¹

Lisaks Euroopa Komisjonile võib konkurent pöörduda ka halduskohtu poole. ELTL art 108 lõikes 3 sätestatud rakendamiskeeld on otsekohalduva mõjuga ning on liikmesriikide kohtutele peamiseks õiguslikuks aluseks riigiabi reeglite kohaldamisel.⁶² Liikmesriigi kohus ei saa otsustada abi kokkusobivuse osas ühisturuga (seda ei saaks teha ka riigiasutused), kuid kohus peaks sellele vaatamata tegema otsuse abi ebaseaduslikkuse osas, kui sellest ei ole teavitatud vastavalt ELTL art 108 lõikele 3.⁶³ Halduskohus võib muu hulgas takistada ebaseadusliku abi väljamaksmist, nõuda ebaseaduslik abi tagasi (sõltumata selle kokkusobivusest ühisturuga), nõuda sisse intressi ning võtta vastu muid ajutusi meetmeid ebaseadusliku abi osas. Oluline on märkida, et hilisemal Komisjoni otsusel, et abi on siiski ELTL artikliga 107 kokkusobiv, ei ole tagasivaatavat mõju.⁶⁴ See tähendab, et isegi kui Komisjon teeks algselt ebaseadusliku abi kohta hiljem otsuse, et see vastab ühisturuga kokku, ei muuda see asjaolu, et abi oli kuni Komisjoni otsuseni ebaseaduslik, mistõttu selle varasem tagasi nõudmise otsus siseriikliku kohtu poolt oleks igati õiguspärane.

Teoreetiliselt võib riigiabi seaduspärasuse üle Eestis teostada järelevalvet ka Riigikontroll, kes on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu asutus, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest pakkunud.⁶⁵ Riigikontrolli seadusega⁶⁶ on Riigikontrollile antud pädevus kontrollida, kas avaliku sektori raha on kasutatud tulemuslikult – säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt – ning õiguspäraselt. Riigikontrollil on ka õigus teha valitsusele, ministritele ja kohalikele

⁵⁹ Huvitatud pool on defineeritud menetlusmääruses nr 2015/1589 artiklis 1 punktis h – „mis tahes liikmesriik, isik, ettevõtja või ettevõtjate ühendus, kelle huve võib abi andmine mõjutada, eriti abi saaja, konkureerivad ettevõtjad ja ametiliidud“.

⁶⁰ Avalduse vorm kättesaadav arvutivõrgus http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_en.html (25.05.2015)

⁶¹ Menetlusmäärus nr 2015/1589 art 12 lg 1, 2. lause

⁶² C-174/02, p 15

⁶³ C-34-38/01, p 42, C-119/05, p 48-58, T-152/06, p 71-72

⁶⁴ C-368/04

⁶⁵ Riigikontrolli koduleht

<http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pöördumineriigikontrollipoole/tabid/170/language/et-EE/Default.aspx> (25.05.2015)

⁶⁶ RT I, 13.03.2014, 58

omavalitsustele ettepanekuid töötada välja õigusakte või neid muuta ja täiendada. Riigikontroll ei osuta küll otseselt avalikke teenuseid ega teeninda elanikke, kuid selle poole saavad pöörduda teabenõude, märgukirja ja selgitustaotlusega nii eraisikud kui ka asutused ja organisatsioonid.

Eeltoodust nähtub, et abi saajate konkurentide huvid on Eestis mitmeti kaitstud. Teoreetiliselt võiks leida, et siin lasubki riigiabi ühe elemendi – võimalik konkurentsi moonutamine – olemasolu test. Huvitatud või puudutatud konkurentide puudumine võib viidata sellele, et ei ole põhjust eeldada konkurentsi võimalikku moonutust ja seega ka riigiabi kui kontseptsiooni olemasolu. Akadeemilises kirjanduses on juba ammu arutletud, et abi saaja konkurente olekski õige käsitleda kui „ühenduse õiguse valvureid“.⁶⁷

3.2.6. Vaidlused abi andja üle

Vabariigi Valitsuse seaduses⁶⁸ (edaspidi **VVS**) on sätestatud, et valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda. Riigiabi vaidluste jaoks ei ole kehtestatud teistsugust olukorda. Vastupidi, KonkS § 31¹ lõikes 1¹ on eraldi sätestatud, et kui riigiabi andjat ei ole võimalik üheselt kindlaks teha või abi andvad institutsioonid ei jõua kokkuleppele riigiabi andmisega seotud kohustuste täitmisel, siis määrab riigiabi andja Vabariigi Valitsus oma korraldusega, lähtudes abi eesmärgist, abi andmise valdkonnast või muudest asjaoludest, mis mõjutavad abi andmisega seotud kohustuste täitmist. Ministeeriumi struktuuriüksuste vaheliste, samuti ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslike vaidluste lahendajaks on ette nähtud vastav minister. Erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused tuleks lahendada asjaomastel ministritel omavahel. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.⁶⁹ Riigiabi valdkonnas on põhilisteks abi andjateks haldusorganid, mistõttu saab vaidlused abi õiguspärasuse üle tõenäoliselt lahendada näiteks kohtumistega, kirja teel või äärmisel juhul valituskabineti nõupidamisel.⁷⁰

⁶⁷ M. Köhler. Private Enforcement of State Aid Law – Problems of Guaranteeing EU Rights by means of National (Procedural) Law. European State Aid Law Quarterly, 2/2012, lk 370

⁶⁸ RT I, 19.03.2015, 69

⁶⁹ VVS § 101

⁷⁰ Põllumajandusministeeriumi vastuskiri (lisa 2)

Järgmisena on kirjeldatud, millised kontrollmehhanismid on paika pandud teistes liikmesriikides ning kas ja kuidas saaks neid rakendada Eestis.

3.3. Teiste riikide riigiabi kontrollmehhanismid ja võrdlus Eestiga

Peale riigiabi moderniseerimise tööühma kohtumist Oslos 2015. aasta 27. märtsil saadeti kõikidele liikmesriikidele küsimustik riigiabi reeglitega vastavuse tagamise kohta. Liikmesriikidelt küsiti, kas neil on olemas mehhanismid, mis tagavad riiklikul ja kohalikul tasandil vastu võetud abimeetmete vastavuse riigiabi reeglitega. Küsiti ka süsteemi olemasolu kohta, mis tagab juba jõustunud meetmete muutmise riigiabi reeglite muutumisel (nagu näiteks hiljutise reeglite ajakohastamise käigus).

3.3.1. Riigiabi reeglite täitmise tagamise süsteemid

Kokkuvõtvalt nähtus vastustest, et saab eristada riike, kus on üks keskne riigiabiga tegelev üksus ja riike, kus riigiabiga tegelevad üksused on hajutatud ehk toimub detsentraliseeritud kontroll. Selgus, et neljateistkümnes riigis on keskne riigiabiüksus, mis annab välja hinnanguid ja arvamusi riigiabi reeglite täitmise osas. Viiel liikmesriigil on detsentraliseeritud riigiabikontroll, mida tehakse erinevates abi andvates asutustes olevate riigiabikoordinaatorite kaudu.

Eesti kuulub riikide hulka, kellel on keskne riigiabi koordineerimisüksus (Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond). Lisaks sellele on Eestis üldjuhul olemas ka igas ministeeriumis üks ametnik, kes koordineerib enda ministeeriumi valitsemisvaldkonna riigiabi küsimusi ning kellega keskne riigiabiüksus teeb tihedat koostööd. Selline süsteem on igati efektiivne, sest igas valdkonnas on erinevad iseärasused, mida oskab arvesse võtta vaid selles konkreetses valdkonnas tegutsev töötaja. Lisaks on valdkonna koordineerijal oma valdkonnas tegutsevate töötajatega parem kontaktidevõrgustik, mis muudab igapäevase asjaajamise märksa kiiremaks ja lihtsamaks.

Teisena ilmnes küsimustikust, et eraldada saab ka süsteeme, kus riigiabi üksuse antavad hinnangud ja arvamused on kohustusliku iseloomuga, ning süsteeme, kus nimetatud sisendid on soovituslikku laadi. Küsimustiku vastustest tuli välja, et suur enamus liikmesriikidest ei anna abi andjatele siduvaid soovitusi. Ainult Kreeka ja Rootsi kirjutasid, et nende riigiabi kontrollüksus annab arvamusi, mis on abi andjatele täitmiseks kohustuslikud. Hiljuti kiitis ka

Slovakkia valitsus heaks eelnõu, mille alusel antakse abi andjatele adresseeritud riigiabi koordineerimise seisukohtadele siduv mõju.

Taani hinnangul tagavad piisava riigiabi kontrolli keskse riigiabiüksuse koostatud kontroll-lehed, mida riigiabiga kokkupuutuvad ametnikud saavad meetmeid koostades kasutada. Sellised kontrollnimekirjad aitavad hinnata riigiabi olemasolu ja tagada meetmete vastavuse asjakohaste reeglitega.

Ka Eestis on välja töötatud ja kõigile saadaval tabelitena kokkuvõtted mitmetest Komisjoni poolt välja töötatud riigiabi andmise tingimusi käsitlevatest õigusaktidest, mille eesmärk on aidata abi andjaid meetmete koostamisel.⁷¹ Hiljuti valmisid ka Komisjoni poolt põhjalikud üldise grupierandi kontroll-lehed, mida abi andjad võivad meetmeid koostades järgida. Kontroll-lehed on edastatud riigiabi koostöövõrgustiku liikmetele.

Poolas aga osaleb riigiabiüksuse juhataja valitsuse seadusloome protsessis, vaadates läbi eelnõusid ning esitades nende osas kommentaare ja muudatusettepanekuid, et tagada uute õigusaktide vastavus riigiabi reeglitele. Seega võib öelda, et Poolas toimub väga laialdane meetmete läbivaatamine. Siin saab paralleele tuua ka Eestiga. Riigiabiüksus on Eestis paigutatud strateegiliselt Rahandusministeeriumisse, kuivõrd Rahandusministeeriumile tuleb kooskõlastamiseks saata põhimõtteliselt kõik riigi ressursse jagavad eelnõud. Kooskõlastamisprotsessi käigus võib Rahandusministeerium jätta eelnõu kooskõlastamata muu hulgas riigiabi kaalutluste tõttu. Seega osaleb ka Eesti riigiabiüksus seadusloome protsessis, tagades tõhusa *ex ante* järelevalve riiklikul tasandil loodud abimeetmetele.

3.3.2. Süsteemid, mis tagavad olemasolevate meetmete muutmise vastavalt muutunud riigiabireeglitele

Kui riigiabi reeglid muutuvad, siis peaksid abi andjad oma kehtivad meetmed üle vaatama ja hindama, kas meetmed on endiselt kooskõlas uute reeglitega ning vajadusel oma meetmeid muutma. Euroopa Komisjoni küsimustiku vastustest nähtus, et ühelgi liikmesriigil ei ole paika pandud kontrollmehhanisme olemasolevate meetmete süstemaatiliseks ülevaatamiseks ja muutmiseks. Tavaliselt teavitatakse abi andjaid riigiabi reeglite muutumisest läbi võrgustiku või keskse riigiabi koordinaatori ning abi andjad vastutavad ise oma abimeetmete kohandamise eest.

⁷¹ Supra note 9

Kõige struktureeritum süsteem paistab olevat Rootsis, kus eeskirjade järgi algatab konkurentsi ja riigiabi osakond⁷² vajadusel abi andjatega kahepoolsed läbirääkimised eesmärgiga üheskoos muuta olemasolevaid meetmeid.

Kahepoolseid läbirääkimisi peab riigiabi üksus abi andjatega ka Eestis. Liikmesriigid peavad Komisjoni ettenähtud ajaks teavitama, kas nad on nõus uutes õigusaktides toodud asjakohaste meetmetega ehk nõus muutma õigusaktis määratud tähtjaks kehtivaid abimeetmeid. Enne asjakohaste meetmetega nõustumise kirja saatmist Komisjonile konsulteerib Eesti riigiabi üksus alati abi andjatega, selgitades abi andjale uusi reegleid ja andes juhiseid, kuidas meedet muuta.

Rootsis loodi seoses riigiabi ajakohastamisega ka ministeeriumideülene töörühm, mille ülesanne on jõudumööda vaadata üle riiklikke meetmeid, et tagada nende vastavus uute riigiabireeglitega. Selline töörühm toob kokku ametnikud igast ministeeriumist, kel on ülevaade oma ministeeriumi valitsemisalas antud õigusaktidest. Lisaks saab valdkondi koos läbi arutades jõuda ilmselt paremate tulemusteni, kui jätta abi andja üksinda oma meetmeid üle vaatama.

Teisest küljest on Eesti omapära võrreldes teiste liikmesriikidega meie väiksus ja asjaolu, et Eesti astus EL-i võrdlemisi hiljuti. Seetõttu ei ole meil mitmekümneid aastaid vanu abimeetmeid, mille olemasolu võib olla ununenud. Eesti kompaktsuse ja haldusstruktuuri tõttu on kesksel riigiabi üksusel üsna tihedad kontaktid teiste haldusasutustega. Seega on riigiabi üksus juba vastavalt vajadusele teinud koostööd abi andjatega, kelle abimeetmeid on tulnud muuta. Lisaks teeb riigiabi üksus ka teavitustööd muutunud EL reeglitest, et kõik abi andjad oma meetmeid kehtivate reeglitega kurssi viiksid. Seetõttu ei ole Rahandusministeeriumi riigiabi ja riigihangete osakonna hinnangul otsest vajadust eraldi meetmete ülevaatamise töörühma loomiseks.

3.3.3. Süsteemid, mis tagavad kohalikul tasandil vastu võetud meetmete vastavuse riigiabi meetmetega

Iseasi on kohalikul tasandil vastu võetud abimeetmetega. Eesti kontekstis tähendab see kohalikke omavalitsusi, mis aga tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.⁷³

⁷² Division of Competition and State Aid

⁷³ Põhiseadus § 154, RT 1992, 26, 349, redaktsiooni jõustumise kp: 22.07.2011

Omavalitsusorganitel on iseseisev eelarve ja õigus anda määrusi ning teha otsuseid.⁷⁴ Paljudes EL liikmeriikides peavad kohaliku tasandi riigiabi andjad ise hindama, kas nende abimeetmed on riigiabireeglitega kooskõlas – nii ka Eestis.⁷⁵ Nendes liikmesriikides võivad abi andjad küll küsida juhiseid keskselt asutuselt, kes tegeleb riigiabiga, kuid see ei ole kohustuslik.

Kaheksa liikmesriiki on teinud kohalikele asutustele riigiabi keskse üksusega konsulteerimise kohustuslikuks.⁷⁶ Rootsis näiteks peavad omavalitsuste kõik abimeetmed, mis sisaldavad riigiabi, läbima konkurentsi ja riigiabi osakonna. Selline kohustus on reguleeritud siseriiklike õigusaktidega. Kohustuse täitmise eelduseks on loomulikult, et piirkondlikud ametiasutused tunnistavad oma meetmes võimaliku riigiabi olemasolu. Vastupidisel juhul ei jõua kohalikul tasandil antav riigiabi konkurentsi ja riigiabi osakonnani.

Eestis ei ole kohalikel omavalitsustel kohustust riigiabi andes Rahandusministeeriumiga eraldi nõu pidada, kuid igal juhul kohaldub ka neile konkurentsiseaduse riigiabi peatükk, mis näeb muu hulgas ette eespool kirjeldatud kohustused riigiabi andjale, samuti kohustuse anda abi õiguspäraselt ja esitada andmeid riigiabi ja vähese tähtsusega registrile. Et vältida teadmatuselt riigiabi reeglite järgimata jätmist, tegelevad mitmed liikmesriigid, sh näiteks Rootsi, aktiivselt kohalike omavalitsuste ametlike teadlikkuse tõstmisega konverentside, koolituste ja muu taolise näol. Rootsis läbib konkurentsi ja riigiabi osakonna personal pidevalt erinevaid riigiabialaseid koolitusi, et omakorda koolitada teisi ministeeriume, omavalitsusi ja muid abi andvaid asutusi. Riigiabi teemalisi koolitusi kohaliku tasandi abi andjatele on samadel põhjustel pakkunud ka Eesti (viimane selline oli aastal 2015), kuid ebaregulaarselt. Seega on Eestil siin kindlasti koht arenguks.

4. Ettepanekud

Eeltoodust nähtub, et üldiselt võib pidada Eesti riigiabi kontrollmehhanismi piisavaks, kuid mõnes osas võiks siiski teha samme tõhusama *ex ante* järelevalve suunas. Kui hetkel kehtivasse regulatsiooni teha pisimuudatusi, tagab see võrreldes teiste liikmesriikidega juba

⁷⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I 1993, 37, 558, redaktsiooni jõustumise kp: 01.07.2015

⁷⁵ BG, NE, EE, UK, IE, FI, DK, IT, SL, SK

⁷⁶ PL, SE, EL, RO, HR, HU, LV

ennetavas võtmes ulatusliku riigiabi kontrolli. Olemasolevat siseriiklikku kontrolli toetavad alati ka Komisjonile antud laialdased vahendid liikmesriikides antud abi kontrollimiseks.

Eespool kirjeldatud liikmesriikide vastustest (vt ka lisa 1) joonistub selgelt välja, et *ex post* järelevalve on loodud vaid üksikutes riikides. Suurel enamusel on siiski Eestile sarnanev süsteem, millega soovitakse ebaseadusliku abi andmist ennetada. Igal juhul ei tulene EL õigusaktidest liikmesriikidele *ex post* järelevalve loomise kohustust, vaid see on iga liikmesriigi enda otsustada. Küll aga on Komisjon rõhutanud riigiabi moderniseerimise töörühmas, et *ex ante* järelevalve peab liikmesriikides olema tagatud, olenemata *ex post* järelevalve süsteemi olemasolust.

Järgnevalt loetletud erinevad viisid, kuidas saaks riigiabi õiguspärasust Eestis veelgi paremini tagada.

4.1. *Ex post* järelevalve

Nagu eespool mainitud, siis ühe võimalusena võiks Eesti omal initsiatiivil luua *ex post* kontrollsüsteemi ehk sõltumatu järelevalveorgani, nagu viitab ka analüüsi pealkiri. Selleks tuleks laiendada Rahandusministeeriumi pädevust (nii juhtumipõhise kui valimipõhise) haldusjärelevalve teostamisega KonkS 6. peatükis kehtestatud õigusaktide täitmise üle. Tõenäoliselt tuleks eeltoodud pädevuse efektiivseks teostamiseks anda järelevalveorganile vähemalt volitused kontrollida KonkS 6. peatüki täitmist takistamatult ja ette teatamata, sh riigiabi andja juures kohapeal, ning nõuda riigiabi andjalt õigusrikkumise lõpetamist; saada riigiabi andjalt järelevalvemenetluse läbiviimiseks suulisi ja kirjalikke selgitusi ning andmeid, sealhulgas kõiki vajaminevaid dokumente, elektrooniliste toimingute logiandmeid ja piiranguteta juurdepääsu riigiabi andja kasutatavale andmekogule või infosüsteemile; anda soovitusi ja juhiseid KonkS 6. peatüki paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks järelevalve menetluse raames või sellest väljaspool; teha vastavate asjaolude ilmnemisel ettekirjutusi riigiabi andjale oma tegevus riigiabi reeglitega kurssi viia; koostada kontrollakte. Järelevalveorganile tuleks kindlasti anda ka pädevus omal algatusel kontrollida mis tahes allikast väidetava ebaseadusliku abi kohta saadud teavet, sest vastasel juhul jääks riigiabi järelevalve organi loomine poolikuks ja ebaefektiivseks sammuks.

Läbipaistvuse tagamiseks võiksid ettekirjutused ning kontrollaktid sellisel juhul olla avalikud ning nähtaval järelevalveorgani koduleheküljel. Üldjoontes näeb Rahandusministeeriumi

riigihangete ja riigiabi osakond ettekirjutuste mittetäitmise puhul ette järgmisi meetmeid. Kui riigiabi andja, kelleks on riigiasutus, ei ole ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud, võib järelevalveorgan pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras protestiga halduskohtusse. Alternatiivina VVS §-s 101 sätestatule, mis on valitsusasutuste ja muude riigiasutuste vaheliste vaidluste kohtuväline lahendamise viis, annab protesti esitamise võimaluse, mille kasutamine käivitab halduskohtuliku kontrollimenetluse. Kuna riigiasutustel puuduvad suhetes teiste riigiasutustega subjektiivsed õigused, ei ole halduskohtulik kontroll riigiasutustevaheliste vaidluste lahendamiseks vajalik. See ei tähenda aga seda, et seadusandja ei võiks anda riigi valitsusasutuste ja neile alluvate asutuste vaheliste õigusvaidluste lahendamist halduskohtu pädevusse. Kui riigiabi andja, kelleks on muu KonkS § 30¹ lõikes 1¹ nimetatud asutus, ei ole ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud, võiks järelevalveorgan rakendada riigiabi andja suhtes ka näiteks sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

Eeltoodud funktsiooni raames peaks Rahandusministeeriumile jääma siiski ka kaalutlusruum, millal alustada järelevalvemenetlust. Seepärast tuleks sätestada, et järelevalvemenetlust ei alustata või lõpetatakse, kui väidetav rikkumisjuhtum on kohtu või Euroopa Komisjoni menetluses või kui selle kohta on kohtu jõustunud lahend või Euroopa Komisjoni otsus, milles on antud õiguslik hinnang rikkumisjuhtumi asjaoludele, rikkumisele viitavad andmed ei ole põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldased või rikkumist ei esine või rikkumine ei too kaasa ettekirjutuse tegemist.

Uue järelevalveorgani või -mehhanismi loomine ei pruugi aga vaatamata eeltoodule anda positiivset tulemust. Tegelikult on mitmed järelevalve mehhanismid juba loodud erinevates toetuse andmise tingimustes (abi meetmetes) ning nende dubleerimine konkurentsiseaduses võib anda vastupidise efekti, tekitades küsitavusi ja mitmeti tõlgendamise võimalusi erinevate institutsioonide vahelistes ülesannete- ja pädevuse jaotuses. Kõige paremini oskab abi andmise õiguspärasust hinnata meetme koostajaks olev asutus. Järelevalveüksuse ametnik hakkaks uurima abi andja tegevust meetme rakendamisel, mille koostamisest ta osa ei võtnud ning mille osas temaga varasemalt konsulteeritud ei ole. See on oluline, kuna nõustamis- ja järelevalvefunktsioon peaksid olema selgelt eraldiseisvad tegevused. Kindlasti ei tohiks võimalikud muudatused ära kaotada ega nõrgendada Rahandusministeeriumi nõuandvat ja juhendavat rolli riigiabi valdkonnas. Siin

võib olla ohukohaks asjaolu, et kui järelevalveorgan oleks tihedalt seotud nõustamis- ja juhendamisesusega, võivad abi andjad hakata kaaluma, kas nõu küsimine on „ohutu“ või võib see kaasa tuua järelevalve menetluse.

Samas on Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna kogemusest lähtudes äärmiselt vajalik, et iga abi andja pöörduks julgelt ja kahtlusteta oma küsimustega riigiabi üksuse poole, et dialoogi teel leida neile sobivaimad lahendused.

Arvesse tuleb võtta ka seda, et riigiabi valdkonnas on põhilisteks abi andjateks haldusorganid, mistõttu vaidlused abi õiguspärasuse üle saab reeglina lahendada juba näiteks kohtumistega, kirja teel või vajadusel ka valituskabineti nõupidamisel, mille õiguslikku alust on käsitletud analüüsi punktis 3.2.5.

Seega, kuna abi andjate peamine ebaseadusliku riigiabi andmise põhjus on tõenäoliselt teadmatus ning siseriiklikult on paigas selge reeglistik, kuidas määrata riigiabi andjat vaidluse korral, oleks riigihangete ja riigiabi osakonna hinnangul ennatlik uue suuremahulise regulatsiooni loomine ja täiendavate meetmete vastuvõtmine. Viimane suurendaks ebamõistlikult halduskoormust ja –kulusid ja seda olukorras kus probleemi saaks lahendada märksa paindlikumal viisil ehk ennetades vigade tegemist.

Järgnevalt on toodud ettepanekud, mida saaks teha, et korrastada riigiabi valdkonda ning vähendada võimaliku ebaseadusliku riigiabi andmist, loomata järelevalveorganit.

4.2. Ex ante järelevalve

Hetkel tuleks eelkõige rõhku panna mehhanismide arendamisele, mis aitaksid vältida ebaseadusliku riigiabi andmist teadmatus tõttu. Nagu eespool mainitud, siis kui *ex post* järelevalve loomise kohustust liikmesriikidele EL õigusaktidest ei tulene, on *ex ante* kontrolli tagamine liikmesriikidele igal juhul kohustuslik. *Ex ante* kontrolli eesmärk on ennetada ebaseadusliku ja ühisturuga kokkusobimatu abi andmist. Seda on võimalik teha mitmete erinevate meetmete abil.

4.2.1. Kooskõlastamisprotsess

Alustuseks tuleb rõhutada, et Eesti tegeleb juba tõhusalt enamike abimeetmete *ex ante* kontrolliga eelnõude kooskõlastamisprotsessi kaudu. Kui riigiabi sisaldavad riiklikul tasandil

antud seadused või määrused, saadetakse need kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile. Kuna riigiabi üksus paikneb Rahandusministeeriumis, siis saab üksus vajalikud sätted üle vaadata ning riigiabi reeglitega kooskõla kontrollida. Kui tegemist võib olla riigiabi reeglite rikkumisega, saab Rahandusministeerium teha vastavad ettepanekud ja/või jätta eelnõu kooskõlastamata. Kontrastiks võib tuua asjaolu, et mitmed liikmesriigid alles kaaluvad sellise süsteemi loomist, kus abimeetmed esitatakse korrapäraselt riigiabi koordineerivale üksusele ülevaatamiseks.

4.2.2. Nõustamine

Rahandusministeerium on seni riigiabi valdkonna kompetentsikeskusena tegelenud riigiabi andjate nõustamisega, millest on abi andjate hinnangul olnud palju abi ning mis on tõhusalt aidanud ära hoida reeglitevastast riigiabi andmist. Seega tuleks nimetatud funktsiooniga vähemalt samal tasemel kindlasti ka jätkata.

4.2.3. Teavitavad materjalid

Üle tuleks vaadata olemasolevad riigiabi reeglite järgimist abistavad juhendmaterjalid (riigiabi käsiraamat, kaasuste kokkuvõtted), need vajadusel ajakohastada ning sealjuures vaadata, kas on võimalik neid riigiabiga vähe kokku puutunud lugejale lihtsamaks ja mõistetavaks teha (nt graafika, skeemide, muudetud struktuuri abil) ja senisest tõhusamalt levitada. Seejuures võiks kaaluda koostöö tegemist ka mõne kirjastusega.

Näiteks Ungaris antakse koostöös ülikoolidega välja perioodilist riigiabi ajakirja, mida on välja antud korra kvartalis juba 2009. aastast. Ajakirja peamine eesmärk on käsitleda olulisemaid riigiabi valdkonna õigusprobleeme Euroopa Kohtu praktika ja Komisjoni otsuste valguses. Ungarikeelne ajakiri ilmub nii paberkujul kui ka elektroonilises vormis ja on kõigile tasuta. Riigiabi moderniseerimise tõttu oli näiteks üle poolte 2015. aasta artiklitest pühendatud sellistele teemadele nagu uued vähese tähtsusega abi reeglid ning üldise grupierandi reeglid VKE-dele, regionaalabile, spordi- ja mitmeotstarbelisele vaba aja veetmise taristule antavale abile jms. Komisjoni viimaste otsuste valguses analüüsiti ka näiteks abi mõju puudumist konkurentsile ja kaubandusele.⁷⁷

Akadeemiline vaatenurk võiks arendada ka Eestis üldist arusaamist valdkonna arengutest ja toimimispõhimõtetest ning ärgitada rohkem üliõpilasi uurima riigiabiga seotud küsimusi.

⁷⁷ Állami Támogatások Joga. Arvutivõrgus <http://atj.versenyjog.com/> (09.11.2015)

4.2.4. Koolitused

Kohalike omavalitsuste abimeetmeid Rahandusministeerium ei kooskõlasta, kuid selleks, et ka kohalikul tasandil vastu võetud abimeetmed vastaksid riigiabi reeglitele, tuleb kohalike omavalitsusüksuste ametnikele läbi viia koolitusi. Võimalik on teha igale omavalitsusele eraldi koolitusi või kutsuda ametnikke kokku mitmest asutusest ja teha suurema osalejate arvuga koolitusi. Väiksema arvu osalejate koolitamine on tõhusam, sest siis saab arutada konkreetsed kaasused ja pakkuda välja põhjalikumaid lahendusi. Samas on Eestis 213 kohaliku omavalitsuse üksust ja igas üksuses vaid mõni töötaja, kes võib kokku puutuda riigiabiga, mistõttu on igas üksuses koolituse läbiviimine kindlasti ebaotstarbekas. Seetõttu tuleks üksusi ilmselt koondada ning teha üldisemaid koolitusi. Seega tuleks luua vastav koolitusplaan.

Lisaks tuleks jätkata riikliku tasandi (ministeeriumid, nende allasutused) abi andjate koolitamisega. Selleks otstarbeks on juba valminud kaks moodulit – riigiabi algajatele, mis selgitab lahti riigiabi mõiste, keelu ja erandid, millistel juhtudel siiski saab riigiabi anda, ning üldise grupierandi määruse koolitus, kus käsitletakse grupierandi üldosa ja erisätteid artiklite kaupa. Viimane tuleb eelkõige kasuks asutustele, kes on parajasti meetme määruse väljatöötamisfaasis, aga ka neile, kes olemasolevaid määruseid juba rakendavad. Mitmeid koolitusi on juba tehtud, kuid sellega tuleb kindlasti süsteemselt jätkata, et teadmisi värskendada.

Viimasel kahel järjestikusel aastal on Rahandusministeeriumi eestvedamisel käinud riigiabi valdkonnaga kokkupuutuvaid ametnikke Eestis koolitamas ka mitmed Komisjoni spetsialistid. Need koolitused võiks muuta regulaarseks, mitmepäevaseks ja/või lisada juurde ka interaktiivsust tööruhmade formaadiga. Lisaks (või haakuvalt eelmise ideega) võiks Rootsi eeskujul korraldada treeningsessioone ka koostöös ülikoolidega.

Näiteks kutsus Eesti Õigusteaduse Üliõpilaste Liit Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonda osalema õigusteaduse tudengitele korraldatavale paneeldiskussioonil, mis käsitleb riigiabi Euroopa Liidus. See on üks viis, kuidas koostööd ülikoolidega arendada.

4.2.5. Abimeetme tingimused

Probleeme on tekitanud abimeetme tingimuste väljakirjutamine, kuna tingimused tulenevad erinevatest otsekohalduvatest EL õigusaktidest. Et tagada abimeetme rakendajate ja abi

saajate parem ülevaade ja arusaamine kohalduvatest reeglitest, võiks sätestada riigiabi andmise korra seaduse tasandil. Selleks oleks vaja luua konkurentsiseadusesse paragrahv sarnaselt näiteks Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusele⁷⁸ (edaspidi **MPKS**), mille § 11 sätestab Põllumajandusministeeriumi ja PRIA kaudu antava riigiabi andmise korra.

4.2.6. Kontroll-lehed

Abi andjaid võivad meetmete koostamisel aidata ka üldise grupierandi kontroll-lehed. Nimetatud dokumendid aitavad abi andjaid ka antud abi hilisemal kontrollimisel. Kuigi tegu ei ole Komisjoni ametlike dokumentidega, on need loodud, et aidata liikmesriikide abi andvatel asutustel riigiabi reegleid järgida. Näiteks on üks kontroll-leht loodud spetsiaalselt regionaalabi puudutavate reeglite kohta (vt lisa 3). Selles on kõigepealt toodud põhjalikult välja vastavale valdkonnale kohalduvad üldise grupierandi määruse üldnõuded ning seejärel käsitletud regionaalabi puudutavaid erisätteid. Kuna üldises grupierandis on palju erandeid ja välistusi, siis koondab nimetatud dokument kõik nõuded kergesti jälgitavas formaadis valdkondade kaupa kokku. Kuivõrd enamus riigiabist Eestis antakse üldise grupierandi all, võib arvata, et tegemist on kasulike abivahenditega ebaseadusliku riigiabi ennetamisel.

Analüüsi punktis 4.2.5. toodud ettepanekut võiks toetada ka Läti eeskujul kontroll-lehtedele uudse struktuuri andmine nii, et abi andjale joonistuksid juba grupierandi kontroll-lehel välja selged juhised nt alajaotuste kaupa: (1) nõuded, mis peavad meetme dokumendis olema ja (2) nõuded, mis peavad olema välja toodud ja lahti kirjeldatud seletuskirjas.

4.2.7. Protseduurireeglite ülevaatamine

Eelnevalt on analüüsis kirjeldatud, kuidas suurematel vähese tähtsusega abi andjatel on üldjuhul oma sisemiselt paika pandud protseduurireeglid, et tagada abi andmise vastavus kohalduvate reeglitega.

Ühe ettepanekuna soovitab Rahandusministeerium kõikidele abi andvatele asutustele luua oma sisemised protseduurireeglid/töökorrad olukorraks, kui toetust antakse riigiabi või vähese tähtsusega abina. Sisuliselt võiks see olla asutusesisene töökord, kus on kirjas peamised asjad, mida meeles pidada (nt mis peab abi andmise dokumendis kirjas olema või viide kontroll-lehtedele) ja mis etapis kelle poole pöörduda (enda asutusesisesed kontaktid

⁷⁸ Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus § 11, RT I 2008, 33, 202, redaktsiooni jõustumise kp: 01.01.2015

ja ka asutusevälised, nt Rahandusministeeriumi riigiabiüksus) jne. Ilmselt saab ametnik juba praegu selle info erinevatest allikatest kätte (Rahandusministeeriumi koduleht ja Euroopa Komisjoni koduleht ning nendel olevad õigusaktid ja juhendid), aga sisemine töökord võiks aidata protsessi muuta lihtsamaks, sujuvamaks ja seeläbi tagada abimeetmete vastavuse riigiabi reeglitega.

Rahandusministeerium võiks nimetatud töökorrad ka üle vaadata ja vajadusel parandusi või täpsustusi teha. Kuivõrd riigiabi andmise õiguspärasuse eest vastutab jätkuvalt riigiabi andja, siis oleks see vaid nõuandev teenus abi andjatele, et aidata neid riigiabi reeglite järgimisel. Tegemist oleks abi andvate asutuste suhtes vähem invasiivse protsessiga kui järelevalve teostamine, kuid võiks sellele vaatamata olla tõhus meetod ebaseadusliku abi andmise ennetamiseks.

4.3. Tagasinõuded

Lisaks eeltoodud tegevustele ja muudatustele on vajalik Eestis sätestada selge ebaseadusliku tagasinõude regulatsioon, mida käsitletakse põhjalikumalt analüüsi II osas.

II. Tagasinõude regulatsiooni loomise vajalikkus

1. Tagasinõudmise kohustus

Nagu eespool selgitatud, on liikmesriigid ELTL art 108 lõike 3 kohaselt kohustatud teatama komisjonile uutest riigiabimeetmest enne nende rakendamist ning neid ei tohi enne lõpliku otsuse vastuvõtmist rakendada (rakendamiskeeld)⁷⁹. Selles sättes kehtestatud keelu eesmärk on tagada, et abi toime ei avalduks enne, kui komisjonil on olnud võimalus mõistliku tähtaja jooksul abikava üksikasjalikult kontrollida ja algatada vajadusel sama art lõikes 2 ettenähtud menetlus.⁸⁰ Juhul, kui liikmesriigid ei teavita komisjoni abi andmise või muutmise kavadest enne nende rakendamist, on abi EL õiguse seisukohalt ebaseaduslik alates selle andmise hetkest.⁸¹ Kui näiteks toetust antakse üldise grupierandi alusel (ja ka Komisjoni on juba nõuetekohaselt teavitatud), samal ajal rikkudes mõnda määruses sätestatud nõuet, siis ei kohaldu üldine grupierand enam sellele abile. See tähendab, et abi on tavaline riigiabi, mille osas tuleb esitada hoopis riigiabi loa taotlus. Kui abi andmise osas on juba otsuseid tehtud, siis on tegu Komisjonile nõuetekohaselt teavitamata abiga, mida on antud ELTL art 108 lõikes 3 toodud rakendamiskeeldu rikkudes, ning mis on seega ebaseaduslik ja ühisturuga kokkusobimatu.

2. Tagasinõudmise eesmärk

Tagasinõudmise eesmärgiks on siseturu kaitsmine, sest ebaseaduslikku ja ühisturuga kokkusobimatut abi saanud ettevõtja on saanud konkurentide ees ebaausa konkurentsieelise.⁸² Seega on tagasinõudmine seotud endise olukorra taastamisega. See eesmärk on saavutatud, kui abi saajad on saanud abi tagasi maksnud, loobudes seeläbi

⁷⁹ ELTL art 108 lg 3: „Komisjoni informeeritakse kõikidest plaanidest abi määramise või muutmise kohta piisavalt aegsasti, et ta võiks avaldada oma arvamuse. Kui komisjon arvab, et mingi selline plaan ei sobi siseturuga kokku artikli 107 järgi, algatab ta viivitamata lõikes 2 ettenähtud menetluse. Asjassepuutuv liikmesriik ei tohi rakendada kavatsetud meetmeid enne, kui nimetatud menetluse järgi on tehtud lõplik otsus.”

⁸⁰ Supra note 33, p 36

⁸¹ Komisjoni Teatis, Ebaseaduslik ja ühisturuga kokkusobimatu riigiabi: abi tagasinõudmist käsitlevate komisjoni otsuste tõhus rakendamine liikmesriikides, ELT C 272, 15.11.2007, lk 4. Arvutivõrgus [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007XC1115\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007XC1115(01)&from=EN) (16.07.15); vt ka Nõukogu määruse 2015/1589 artikkel 1 punkt f: „ebaseaduslik abi — uus abi, mis on kehtestatud vastuolus ELi toimimise lepingu artikli 108 lõikega 3”.

⁸² T-500/12, p 112

eelisest konkurentide ees, ning kui olukord, mis leidis aset enne toetuse maksmist, on taastatud.⁸³

Lisaks peab tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast sellise abiga saadud rahaliste eeliste kaotamiseks maksta ka intressi.⁸⁴ Intress peab võrduma rahalise eelisega, mis abi saaja sai kõnealuste vahendite intressideta kasutamisest konkreetse ajavahemiku jooksul.⁸⁵

3. Probleemid ebaseadusliku riigiabi tagasimaksmisega

Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmist täpsustab menetlusmäärus, mille art 16 lõikega 1 kehtestatakse Komisjonile ebaseadusliku ja ühisturuga kokkusobimatu abi tagasinõudmise kohustus, välja arvatud juhul, kui see oleks vastuolus EL õiguse üldpõhimõtetega.⁸⁶

Menetlusmäärus reguleerib aga vaid olukorda, kus Komisjon on teinud otsuse, et abi on ebaseaduslik ja ühisturuga kokkusobimatu. Ka konkurentsiseaduse §-s 42 toodud protseduurireeglid reguleerivad riigiabi tagasinõudmist vaid Komisjoni (või Euroopa Kohtu) otsuse alusel. Regulaatsiooni puudumine olukordadeks, kus nimetatud otsust ei ole, on tekitanud riigiabi andjates küsimusi, kas ebaseaduslik abi tuleks ikkagi tagasi nõuda. Selguse puudumisel võib tekkida ekslikult arusaam, et isegi kui tegemist on ebaseadusliku ja ühisturuga kokkusobimatu riigiabiga, siis ELTL ise riigiabi tagasinõudmise kohustust ei reguleeri ning abi andjal ei olegi õigust ja kohustust sellist abi tagasi küsida.

Küsitavusi on tekitanud ka tagasinõudmise menetluse tähtaeg, kuivõrd menetlusmäärus reguleerib vaid Komisjoni otsusega seotud menetlusi. Nimelt näeb menetlusmäärus Komisjonile ette tagasinõude otsuse tegemiseks 10-aastase aegumistähtaja, mis algab päevast, mil abisaajale antakse ebaseaduslikku abi kas individuaalse abina või abikava raames. Siseriiklikud nõudeaegumistähtajad on aga üldjuhul lühemad.

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi **HMS**) § 69 lg 1 sätestab, et tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel isikule üle antud asi, raha või muu soodustus tagastatakse või hüvitatakse eraõiguses alusetu rikastumise kohta kehtivate sätete kohaselt. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi **TsÜS**) § 151 lõike 1 kohaselt on alusetust rikastumisest tuleneva

⁸³ Ibid. p 112, 135

⁸⁴ C-277/01

⁸⁵ T-459/93, p 97–101

⁸⁶ Supra note 33, p 44

nõude aegumistähtaeg kolm aastat ajast, mil õigustatud isik teada sai või pidi teada saama, et tal on alusetust rikastumisest tulenev nõue. Näiteks leidis aga Tallinna Halduskohus kohtuasjas 3-12-1618⁸⁷, et ebaseadusliku riigiabi tagasinõue aegub hoopis nelja aastaga. See tekitab õigusliku vaakumi, kus Komisjon võib teoreetiliselt nõuda Eesti riigilt ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmist 10 aastat, samas kui siseriiklikult saab abi tagasi nõuda vaid neli aastat.

4. Probleemid ebaseadusliku riigiabi tagasimaksmisega teistes liikmesriikides

Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond uuris 2012. aasta märtsis, kuidas teistes liikmesriikides on sätestatud riigiabi tagasimaksmise reeglid (näiteks juhul, kui siseriiklik audit avastab, et abi andja on andnud abi reeglite vastaselt).

Vastustest nähtus, et Rootsi, Läti ja Saksamaa siseriiklikus seadusandluses on reguleeritud vaid riigiabi tagasimaksmine Euroopa Komisjoni otsuse alusel.

Seetõttu tunnistasid mitmed riigid, et ka neil on probleem, kui tegemist pole Komisjoni poolt tehtud abi tagasimaksmise otsusega, vaid siseriiklikult on avastatud, et abi andja on abi andnud riigiabi reeglitele mittevastavalt. Osade riikide praktika kohaselt on antud käsk lõpetada reeglitele mittevastava abi andmine ilma tagasimaksmise nõudeta, kuid kooskõlas siseriiklike protseduurireeglitega, sh arvestades lühikesi siseriiklikke nõude aegumistähtaegu. Samas tunnistasid need riigid, et kui juhtumid jõuaksid Euroopa Komisjoni, oleks tulemuseks ilmselt abi tagasimaksmise nõue.

Kokkuvõtvalt nähtus, et teistes liikmesriikides oli siseriiklikult algatatud tagasimakse juhtumeid väga vähe ning pigem on tagasi küsitud abi põhjusel, et abi saajad on läinud vastuollu abimeetme nõuetega, kui et abi andja on andnud abi ebaseaduslikult. Veel toodi tagasinõudmise põhjuseks abi saaja poolt valeandmete esitamist abi andjale. Tunnistati, et kui peaks tekkima olukord, kus abi andja poolt on abi andmisel tehtud viga (andes ebaseaduslikku abi), siis võib olla väga keeruline muuta tehtud haldusotsust, kuid seda tuleks siiski teha, kui selline olukord on tekkinud.

⁸⁷ TlnRK 04.04.2013 otsus nr 3-12-1618/36

Mitmes riigis on siseriiklikus kohtus olnud juhtumeid, kus kohalike omavalitsuste poolt antud abi on tunnustatud kehtetuks. Sellisel juhul on abi tagasinõudmine olnud probleemiks, kuna puuduvad vastavad sätted kohalike omavalitsusi käsitlevas seadusandluses (juhul, kui abi andja ja abi saaja vahel on siduv leping).

„Hoolika ettevõtja” printsiibi⁸⁸ selgitamine ebaseadusliku abi saajatele on tekitanud liikmesriikide kolleegidele raskusi. Abi saajad, kes pidi tagasi maksma ebaseadusliku abi kohalikult omavalitsuselt, on proovinud argumenteerida, et neil oli täielik usaldus, et kohalik omavalitsus tegutses seaduslikult.

Seega nähtub, et eelmises analüüsi punktis viidatud probleemid ei ole iseloomulikud vaid Eestile, vaid küsimused on tekkinud ka teistes liikmesriikides. Järgnevalt käsitleb analüüs, millistel alustel saab Eestis praegu ebaseaduslikku abi tagasi nõuda ning kas võiks olla vajalik tagasinõude regulatsiooni loomine konkurentsiseadusesse, kui asjas puudub Komisjoni otsus.

5. Tagasinõudmise õigusliku aluse vajalikkus Eestis

HMS § 51 lg 1 sätestab, et „haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt“. Kuivõrd riigiabi antakse üldjuhul haldusorgani poolt avalik-õigusliku suhte raames haldusevälisele isikule, tähendab nimetatud tegevus haldusakti andmist HMS tähenduses.

Haldusakt, mida on antud riigiabi reegleid rikkudes (nt rakendamiskeelu rikkumine), on õigusvastane. Sellegi poolest ei tähenda haldusakti õigusvastasus reeglina automaatselt, et see on ka kehtetu.⁸⁹ Seega tuleb vastavalt Eesti haldusmenetluse üldteooriale riigiabi tagasinõudmiseks riigiabi andev haldusakt üldjuhul uue haldusaktiga kehtetuks tunnistada ning esitada ka tagasinõue vastavalt HMS § 69 lõikele 1.

⁸⁸ Euroopa Kohus on järjekindlalt otsustanud, et põhimõtteliselt ei või ebaseaduslikult antud abi saaja komisjoni tagasimaksekorraldust vaidlustades tuua põhjenduseks õiguspäraseid ootusi [C-5/89, joonealune märkus 50, punkt 14; C-169/95, p 51; C-148/04, p 104]. Hoolikas ettevõtja oleks suutnud kindlaks teha, kas talle antud abist on teatatud või mitte [C-5/89 joonealune märkus 50, punkt 14; C-24/95, p 25; liidetud kohtuasjad C-346/03 ja C-529/03, joonealune märkus 34, p 64].

⁸⁹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 314

HMS §-st 54 ja Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 3 lõikest 1 tulenevalt peab haldusaktil olema õiguslik alus. See võib tulla EL õigusaktidest või ka siseriiklikest õigusaktidest.

5.1. Õiguslik alus Komisjoni otsusega

Menetlusmääruse art 16 lõikes 1 määratletakse, et juhul kui ebaseadusliku abi juhtumite suhtes võetakse vastu negatiivne otsus, nõuab komisjon, et asjaomane liikmesriik peab võtma vajalikud meetmed selleks, et abisaajalt abi tagasi nõuda. Komisjon saab tagasimaksmist mitte nõuda vaid väga piiratud juhtudel: kui tagasinõudmine läheks vastuollu EL õiguse üldpõhimõtetega (art 16 lg 1, 2. lause) või abi andmisest on möödunud 10 aastat (art 17 lg 1).

Vastavalt ELTL art 288 on Komisjoni otsused nende adressaatidele tervikuna siduvad. See tähendab, et liikmesriik, kellele on tagasinõude otsus suunatud, peab kõnealuse otsuse ilma kaalutlusõiguseta ellu viima.⁹⁰ Ainuke erand, mil liikmesriik võib vältida ebaseadusliku abi tagasi nõudmist, on olukord, kus tagasinõudmine osutub täielikult võimatuks⁹¹, kuid seda erandit tuleb kohaldada väga kitsalt⁹².

Menetlusmääruse art 16 lõikes 3 on sätestatud, et tagasimakse tehakse viivitamata ja vastavalt asjaomase liikmesriigi riiklikele õigusaktidele eeldusel, et need võimaldavad Komisjoni otsuste kohest ja tõhusat elluviimist. Tagasinõude otsuste kohene ja tõhus elluviimine tähendab, et riiklike menetluste kohaldamine ei tohiks takistada Komisjoni otsuste kohest ja tõhusat elluviimist ega pidurdada seega tõhusa konkurentsi taastamist.⁹³ Euroopa Kohus on täiendavalt selgitanud menetlusemääruse art 16 lõikes 3 nimetatud kohese ja tõhusa elluviimise nõude tõlgendamist. Näiteks (sissenõudekorralduste vastu esitatud hagide tõttu) abi tagasinõudmisega viivitamine neli aastat pärast Komisjoni vastavasisuliste otsuse kätte saamist viitab sellele, et liikmesriik ei ole menetlusemääruse art 14 (nüüd art 16) lõikes 3 sätestatud tingimusi täitnud.⁹⁴

Kui Komisjon on teinud tagasinõudmise otsuse, on vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale liikmesriigi ülesanne teha siseriikliku õiguse alusel kõik järeldused, sealhulgas otsustada nii

⁹⁰ C-24/95, p 34

⁹¹ C-214/07

⁹² P. Craig, G. De Burca, EU Law, Text, Cases and Materials, 5th ed, 2011, Oxford University Press, lk 1107

⁹³ C-249/85, p 17

⁹⁴ C-232/05, p 45, 53

abimeetmete rakendamise toimingute kehtivuse kui ka nimetatud sätet rikkudes makstud rahaliste toetuste sissenõudmise üle.⁹⁵

Abi saajal tuleb tagastada ebaseaduslik riigiabi koos intressidega kogu abi ebaseadusliku aja eest ning seda kohustust ei kaota isegi ettevõtja pankrot.⁹⁶ Pankrotimenetluses peaksid liikmesriigid koheselt oma nõuded registreerima.⁹⁷ Tagasimakse tehakse vastavalt riiklikele pankrotieeskirjadele⁹⁸ ja tagasimaksega seotud võlg tagastatakse vastavalt sellele riiklike õigusaktidega omistatud tähtsuse järjekorrale.⁹⁹ Pankroti puhul, kui kogu abi ei ole võimalik tagasi maksta, on iseäranis oluline, et ettevõtte majandustegevus lõpeb viivitamata ja et varade müümisel ei kanduks ebaseaduslik abi üle varade omandajale.¹⁰⁰

EL-i õiguses ei täpsustata, milline liikmesriigi asutus peaks rakendama Komisjoni tagasinõude otsust. Seepärast võivad liikmesriigid ise otsustada, millised asutused seda teevad. Komisjoni poolt läbi viidud riigiabi reeglite rakendamise uuringu autorid märkisid, et kõigile uuringus osalenud riikidele on omane üldpõhimõte, et tagasinõude viib läbi asutus, kes abi andis. Praktikas toob see kaasa mitmete kesk-, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste osalemise tagasinõudeprotsessis.¹⁰¹

Komisjoni negatiivse otsuse korral saavad abi andjad tagasinõudmisel siseriikliku õigusliku alusena kasutada KonkS § 42 lõiget 3, mille kohaselt tuleb ebaseaduslik või väärkasutatud riigiabi selle saajal tagastada, kui Euroopa Komisjon või Euroopa Kohus on Eesti Vabariigile esitanud sellekohase otsuse. Vastavalt konkurentsiseadusele edastatakse nimetatud otsus vastavale ebaseadusliku riigiabi või väärkasutatud riigiabi andjale, kes on kohustatud riigiabi saajalt vastavalt Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu otsusele riigiabi koos intressidega tagasi nõudma. KonkS § 42 lõiget 3 tuleks kasutada koosmõjus menetlusmääruse art 16 lõikega 3 ja HMS § 66 lõikega 1, mis lubab õigusvastase (riigiabi andva) haldusakti isiku

⁹⁵ C-690/13, p 52-53; C-71/04, p 49

⁹⁶ C-42/93

⁹⁷ C-142/87

⁹⁸ C-499/99, p 28–44

⁹⁹ Komisjoni ebaseadusliku riigiabi teatis, p 64. Arvutivõrgus [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007XC1115\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007XC1115(01)&from=EN) (09.11.2015)

¹⁰⁰ Ibid. p 61, 68

¹⁰¹ „Study on the enforcement of State aid law at national level“ Luksemburg, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2006, lk 521. Arvutivõrgus http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html (08.07.15)

kahjuks kehtetuks tunnistada nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti.

5.2. Õiguslikud alused ilma Komisjoni otsuseta ja ettepanekud

Kui aga Komisjon ei ole teinud abi tagasinõudmise otsust, ei saa kasutada tagasinõude aluseks KonkS § 42 lõiget 3, kuivõrd nimetatud säte kehtib ainult Komisjoni otsuse puhul.

Euroopa Kohus on aga leidnud, et põhimõtteliselt peaks ebaseaduslik riigiabi igal juhul saama tagasi makstud ning et see on loogiline samm peale abi ebaseaduslikkuse tuvastamist.¹⁰² Kuigi riigiabi ühisturuga kokkusobivuse hindamine on tõepoolest ELTL art 107 lõigete 2 ja 3 alusel Komisjoni ainupädevuses, ei välista see liikmesriigi asutustel tuvastada riigiabi olemasolu ning rakendamiskeelu rikkumist. Näiteks on Euroopa Kohus leidnud, et kui hagi tuuakse liikmesriigi kohtu ette enne, kui Komisjon on väidetavat abimeedet uurimagi hakanud, on see [liikmesriigi] kohtu ülesanne tuvastada riigiabi olemasolu ja tagasinõudmise vajadus.¹⁰³

Seega ei saa vaidlust olla selles, et liikmesriigil on kohustus ka omal algatusel ebaseadusliku riigiabi andmise keelust kinni pidada ning ebaseaduslikult antud abi tagastamist nõuda. Segadus võib aga tõusetuda selles, milliseid protseduurireegleid sellisel juhul rakendada, kuid sellest täpsemalt punktis 5.2.2.

5.2.1. Kui norm puudub

Õiguslik alus tagasinõudmiseks võib tuleneda ka siseriiklikust eriseadusest nagu näiteks perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse §-st 48. Kuivõrd üksnes riigi vahenditest tulnud riigiabi puhul nimetatud seadus ei kohaldu, siis sellise abi jaoks tagasinõudmise selgesõnaline norm hetkel puudub. Kui selgesõnaline norm puudub, saab ebaseadusliku abi tagasinõudmise haldusakti õiguslikuks aluseks kasutada HMS § 66 lõiget 1, mis lubab igasuguse haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistada nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti. Seejuures tuleb arvesse võtta HMS §-s 67 sätestatud. HMS § 64 lg 2 annab haldusorganile haldusakti kehtetuks tunnistamisel kaalutusõiguse, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. Kuivõrd HMS § 66 lg 1 on oma sõnastuselt lubav säte, siis

¹⁰² Euroopa Kohtu lahend 310/85 p 74-76

¹⁰³ C-368/04 p 37

võib esmapilgul tunduda, et erisätte ja Komisjoni otsuse puudumisel saaks haldusorgan tagasinõudmisel nimetatud kaalutusõigust ka kasutada.

Nagu ka eespool mainitud, on aga Euroopa Kohtu pretsedendiõigus sätestanud üldise põhimõtte, et liikmesriik peab igal juhul ebaseadusliku abi tagasi küsima.¹⁰⁴ Vastasel juhul kaotaks ELTL art 108 lõikes 3 sätestatud liikmesriikidele otsekohalduv rakendamiskeeld oma efektiivsuse. Veel enam, Euroopa Kohus on ka leidnud, et riigiabi tagasinõudmisel saab siseriiklikule õigusele tugineda vaid siis, kui see vastab efektiivsus- ja võrdsuspõhimõttele.¹⁰⁵ Kui siseriikliku õiguse sätted ei vasta nendele põhimõtetele, tuleb need lojaalsuspõhimõttest lähtuvalt kõrvale jätta või võimalusel tõlgendada kooskõlas EL õigusele.¹⁰⁶ Oluline on märkida, et tagasimaksmise nõue tuleneb liikmesriikidele otse ELTL artiklist 108, mitte menetlusmäärusest. Sellest tulenevalt ei saa ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise osas võimaldada haldusorganile kaalutusõigust.

Seega, isegi kui siseriiklikus õiguses ei ole sätestatud ebaseadusliku riigiabi tagasimaksmise korda, tuleb ebaseaduslik abi siiski tagasi nõuda, et kindlustada EL riigiabi õiguse efektiivne ja kohene rakendamine.

5.2.2. Selgesõnalise normi vajalikkus

Vaatamata sellele, et liikmesriigid peavad igal juhul ebaseadusliku abi tagasi nõudma ning et see kohustus tuleb otse aluslepingust, on olemasolev reeglistik siiski mitmete arusaamatuste põhjuseks. Neid saaks vältida, kui luua siseriiklik täpsustav norm, mis sätestab sõnaselgelt ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise kohustuse ka ilma Komisjoni otsuseta. Selguse mõttes tuleks ka üheseltmõistetavalt kaardistada, kes peab tagasinõudmise kohustust täitma.

Euroopa Kohus on mitmetes otsustes leidnud, et niivõrd kui riiklikud protseduurireedid vastavad EL võrdväarsuse ja efektiivsuse põhimõtetele, võib liikmesriik ise valida sobiva meetme, kuidas ebaseadusliku abi tagasinõudmise kohustust rakendada.¹⁰⁷ Siseriikliku erisätte olemasolul saaks abi andja viidata tagasinõudmise haldusakti aluseks HMS § 66 lõikele 1 koosmõjus loodava erisättega. Sellisel juhul oleks kõigile kergesti mõistetav, mis alustel tuleb rakendamiskeeldu rikkudes antud abi tagastada.

¹⁰⁴ Supra note 102

¹⁰⁵ C-209/00 p 34, C-404/00 p 22-24, C-210/09 p 22

¹⁰⁶ C-213/89, p 18, 20; kohtuasi 106/77: Simmenthal, p 17, 22, 23

¹⁰⁷ C-209/00 p 34, C-404/00 p 22-24, C-210/09 p 22

Positiivse kaasmõjuna tõstaks üheseltmõistetava regulatsiooni olemasolu ka abi andjate valvsust, kontrollimaks abi saamisel selle õiguspärasust. Et abi saaja ise oleks veendunud abi õiguspärasuses on äärmiselt oluline, sest hoolsa ettevõtja põhimõtte kohaselt ei saa abi saaja hiljem tugineda õiguspärasele ootusele abi seaduslikkuse kohta.¹⁰⁸ Euroopa Kohtu hinnangul peab hoolikas ettevõtja olema võimeline selgitama, kas riigiabi andmiseks ettenähtud protseduuri on järgitud või mitte.¹⁰⁹

5.2.2.1. Aegumistähtaeg

Tagasinõuderegulatsiooni loomisel tuleks täpsustada ka peamised menetluslikud küsimused. Nagu eespool mainitud, siis on palju küsimusi tekkinud nõude aegumistähtaja osas.

Vastavalt HMS § 69 lõikele 1 tagastatakse tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel isikule üle antud asi, raha või muu soodustus tagastatakse või hüvitatakse eraõiguses alusetu rikastumise kohta kehtivate sätete kohaselt. TsÜS § 151 lg 1 sätestab alusetu rikastumise nõude aegumistähtjaks 3 aastat alates hetkest, mil isik pidi teadma saama, et tal on nõue. Menetlusmääruses on aegumistähtjaks ette nähtud 10 aastat alates abi andva otsuse tegemisest, kuid ilma Komisjoni otsuseta ei saa sellest otseselt lähtuda. Ka Euroopa Kohus on leidnud, et abi andja, kes on andnud abi ja seejärel ise tuvastanud, et tegu on ebaseadusliku abiga, on seotud siseriiklike aegumistähtaegadega.¹¹⁰

Tagasinõudmise eesmärk on kõrvaldada ebaseaduslikult antud abi tõttu tekkinud konkurentsimoonus.¹¹¹ Kui abi saaja saaks ebaseadusliku riigiabi tagasinõude täitmisele esitada aegumise vastuväite enne 10-aasta möödumist alates abi andmise otsusest, võib siseriiklike aegumistähtaegade järgimisel ebaseadusliku riigiabi tagastamise eesmärk jääda saavutamata. ELL art 4 lg 3 näeb ette lojaalse koostöö põhimõtte, mille kohaselt peavad liikmesriigid kasutama kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine. Seega on oht, et menetlusmääruse art 17 lõikes 1 märgitust oluliselt lühema tähtaja puhul võib sattuda ohtu ka EL õiguse efektiivne toime. Euroopa Kohus on selgitanud, et vastavalt EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttele, mis on liidu õiguskorda iseloomustav põhitunnus, ei saa

¹⁰⁸ C-24/95, p 25; C-1083/02, p 44; C-408/04 P, p 104; C-403/10 P, p 29-30

¹⁰⁹ C-5/89, p 14

¹¹⁰ C-T273/11, p 35

¹¹¹ C-210/09, p 21

liikmesriik tugineda siseriikliku õiguse sätetele, isegi kui need on põhiseaduse sätted, kui need võiksid mõjutada liidu õiguse efektiivset toimet selle riigi territooriumil.¹¹² Teisest küljest on Euroopa Kohus leidnud *Q-Beef v Belgia* kaasuses, et Belgia 5-aastast aegumistähtaega ei saa pidada efektiivsuspõhimõttega vastuolus olevaks, sest tagasinõue oleks selle aja jooksul saanud põhimõtteliselt toimuda.¹¹³

Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna hinnangul tuleks siiski õiguskindluse huvides kaaluda analoogia korras tagasinõude aegumistähtajad ühtlustada. Lühem siseriiklik aegumistähtaeg võib küll kätte jõuda, kuid see ei takista Komisjonil ikkagi 10 aasta jooksul oma uurimismenetlust alustada, kui selleks peaks vajadus tekkima. See tähendaks, et abi saajad ei saa ka siseriikliku aegumistähtaja möödudes olla kindlad, et nendele antud ebaseaduslikku abi enam tagasi ei küsita. Ka oleks õigustehniliselt parem ja seaduse rakendamise lihtsuse huvides see, et erineva pikkusega aegumistähtaegu oleks võimalikult vähe.¹¹⁴ Euroopa Kohus on rõhutanud, et õiguskindluse nõude täitmise seisukohast on eriti tähtis, et isikute õiguslik olukord oleks selge ja täpne, mis võimaldab neil mõista oma õiguste täpset ulatust ja vajaduse korral nendele õigustele siseriiklikus kohtus tugineda.¹¹⁵ Kuigi kõiki aegumistähtaegu loomulikult ei saa ühtlustada, ei tähenda see, et seadusandja ei peaks püüdma neid maksimaalselt ühtlustada ja säilitada vaid hästi põhjendatud erisused.¹¹⁶ Raske on väita, et lühem aegumistähtaeg on vajalik ja proportsionaalne, kui see ei piira Komisjoni uurimismenetluste algatamist ning kui hoolsa ettevõtja printsibist lähtudes peaks abi saaja ka teadma, kui talle on antud abi ebaseaduslikult. Peale selle märgime, et liikmesriigid peavad igal juhul vastavalt üldise grupierandi artiklile 12 säilitama 10 aastat üksikasjalikud andmed koos teabe ja vajalike lisadokumentidega, tõestamaks vajadusel Komisjonile, et kõik üldises grupierandis sätestatud tingimused on täidetud.

5.2.2.2. Sundtäitmine

Kui konkurentsiseadusesse luua tagasinõuete regulatsioon olukorraks, kus Komisjoni otsus puudub, oleks ühtlasi otstarbekas selle regulatsiooni osana sätestada, et ebaseadusliku riigiabi tagasimaksmiseks kohustamise otsuse võib anda sundtäitmisele täitemenetluse

¹¹² C-399/11, p 59

¹¹³ C. Quigley, QC. *European State Aid Law and Policy*, 3rd edition, Hart Publishing 2015, lk 636

¹¹⁴ P. Varul, I. Kull jt. *Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaanne*, Tallinn 2010. Lk 488.

¹¹⁵ C-280/00, 59

¹¹⁶ *Supra* note 114, lk 489

seadustikus sätestatud korras. See sarnaneb põhimõttega, mis on sätestatud MPKS § 42 lõikes 7, perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 48 lõikes 4 ning oli varasemalt olemas ka perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse § 26 lõikes 4. Nimetatud regulatsioon muudaks menetluse oluliselt tõhusamaks, sest vastupidisel juhul tuleks tuvastatud ebaseadusliku riigiabi tagasisaamiseks eraldi pöörduda kohtusse. Vahele sundtäitmise regulatsiooni puudumine võib ohustada eelmises punktis käsitletud efektiivsuspõhimõtet.

5.2.2.3. Intress

Lisaks tuleks koos tagasinõude regulatsiooniga sätestada ka ebaseadusliku abi kasutamise eest makstav intressi tasumise nõue. Kuna ebaseaduslikult antud abi tuvastamise loogiliseks tagajärjeks on selle tagasinõudmine, eesmärgiga taastada abi andmisele eelnev olukord, ei saa sellist meetet põhimõtteliselt pidada ebaproportsionaalseks. Sama järeldus kehtib intressi nõudmise puhul perioodi eest abi andmisest kuni selle tegeliku tagasimaksmiseni.¹¹⁷ Intressi tuleb maksta seetõttu, et vastasel juhul on abi saaja saanud tasuta kasutada ebaseaduslikku abi, mis on sisuliselt võrdväärne ilma intressita laenule.¹¹⁸

Intressi tuleb maksta alates toetuse maksmisest kuni selle tagastamiseni. Intressiarvestuse täpsemad põhimõtted sisalduvad Komisjoni määruse nr 794/2004¹¹⁹ artiklis 9. Komisjon märkis riigiabi teatises, et intressiarvutusmeetod ei tohi olla leebem kui menetlusmääruses ette nähtud meetod.¹²⁰ See tähendab, et intress tuleb arvutada liitintressina ning kohaldatav intressimäär ei tohi olla madalam kui Komisjoni poolt kehtestatud viite- ja diskontomäär. Nimetatud intressimäära asemel on võimalik, tulenevalt liikmesriigi õiguse võrdse kohaldamise põhimõttest, võtta aluseks siseriiklik intressimäär, kuid seda vaid juhul, kui siseriikliku õiguse alusel kohaldub rangem intressiarvestus.

¹¹⁷ C-142/87, p 66; C-278 kuni C-280/92, p 75; C-169/95, p 47

¹¹⁸ Supra note 113, lk 645

¹¹⁹ Komisjoni Määrus (EÜ) nr 794/2004, 21. aprill 2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks, ELT L 140/1, 30.4.2004

¹²⁰ Komisjoni teatis riigiabi reguleerivate õigusaktide täitmise tagamise kohta liikmesriikide kohtute poolt, ELT C 85, 09.04.2009

Kokkuvõte

Järelevalve

Riigiabi valdkond on keeruline ala, kuna seda reguleerib palju erinevaid õigusakte. Seepärast on reeglite rikkumise põhjus enamasti teadmatus kohalduvatest riigiabi reeglitest. Põhjusest ja süüdlasest olenemata on aga tagajärjed rasked, kuivõrd võivad lõppeda abi saajalt ebaseadusliku abi tagasi küsimisega. Järelevalveorgani loomine annaks instrumendi, kus vastav organ saaks sekkuda ühepoolsete käskude ning keeldude vormis, kuid see võib osutuda ebaseaduslikult invasiivseks, suurendada bürokraatiat ning lõppkokkuvõttes osutuda riigieelarvele otstarbetult kulukaks.

Riigiabi kontrolli saaks Eestis kõige optimaalsemalt tugevdada tagades eelkõige, et kõik riigiabi andjad teaksid, mis on riigiabi ning millised reeglid täpsemalt kohalduvad neid puudutavas valdkonnas. Selle eesmärgi saavutamiseks võiks jätkata või veegi efektiivsemaks muuta seniseid tegevusi nagu eelnõude kooskõlastamine, nõustamine, koolitamine, juhendmaterjalide koostamine ning lisaks kaaluda ka uute ettepanekute rakendamist nagu näiteks koostöö algatamine ülikoolidega, regulaarsete riigiabi aastakonverentside korraldamine (koos rühmatööga), konkurentsiseadusesse riigiabi andmise korra kehtestamine ja sisemiste töökordade loomine ning ülevaatamine Rahandusministeeriumi poolt.

Seega vastuseks eespool toodud küsimusele, kas ebaseadusliku riigiabi vältimist oleks võimalik piisaval määral saavutada juba *ex ante* kontrolliga, leiab Rahandusministeeriumi riigiabi ja riigihangete osakond, et see on tõepoolest võimalik ja hetkel ka optimaalseim lahendus ning nõustub komisjoni konkurentsivoliniik Margrethe Vestager'iga, kes ütles 23. juuni 2015 riigiabi kõrgetasemelisel foorumil, et „vigade ennetamine on igal juhul parem vigade parandamisest.“

Tagasinõuded

Ülaltoodust nähtub, et kuigi ebaseadusliku abi tagasinõudmise kohustus ilma kaalutusõiguseta tuleneb liikmesriikide pädevatele asutustele juba EL aluslepingust, ei ole

abi andjatel ja saajatel siiski selge, milliseid reegleid peaks kohaldama olukorras, kus Komisjon ei ole teinud abi ebaseaduslikkuse ja ühisturuga kokkusobivuse osas otsust.

Seetõttu oleks otstarbekas luua siseriiklik tagasinõudmise regulatsioon, mis kataks ka viimatinimetatud olukorrad. Seoses sellega tuleks Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna hinnangul rakendada kooskõlas efektiivsus- ja lojaalsuspõhimõttega sarnaseid reegleid, mida rakendab Komisjon oma otsuste tegemisel, et tagada konkurentsimoonutuste kõrvaldamine ning pakkuda abi andjatele ja saajatele õiguskindlust ja -selgust.

Kuivõrd horisontaalne riigiabi on reguleeritud konkurentsiseaduses, siis teeb Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond ettepaneku lisada kõnealune säte samasse seadusesse. Seejuures võib mõelda ka konkurentsiseaduse olemasoleva (menetlusmäärusest tuleneva) tagasinõude sätte muutmisele, lisades selguse mõttes pealkirja, et see puudutab vaid menetlust, mis kaasneb Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu otsusega.