

## IV

(Teave)

## TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

## EUROOPA KOMISJON

**Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses**

(2016/C 262/01)

## SISUKORD

	Lk
1. SISSEJUHATUS .....	3
2. ETTEVÕTJA JA MAJANDUSTEgevuse Mõiste .....	3
2.1. Üldpõhimõtted .....	3
2.2. Avaliku võimu teostamine .....	5
2.3. Sotsiaalkindlustus .....	6
2.4. Tervishoid .....	7
2.5. Haridus ja teadustegevus .....	7
2.6. Kultuuri edendamine ja kultuuripärandi säilitamine, sealhulgas looduskaitse .....	8
3. RIIKLIK PÄRITOLU .....	9
3.1. Omistatavus .....	9
3.1.1. Riigile omistatavuse näitajad .....	10
3.1.2. Riigile omistatavus ja liidu õigusest tulenevad kohustused .....	11
3.2. Riigi ressursid .....	11
3.2.1. Üldpõhimõtted .....	11
3.2.2. Kontroll vahendite üle .....	13
3.2.3. Riigi osalus eraõiguslike asutuste vahelises ümberjaotamises .....	14
4. EELIS .....	15
4.1. Eelise mõiste üldiselt .....	15
4.2. Turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise test .....	17
4.2.1. Sissejuhatus .....	17

4.2.2. Üldpõhimõtted .....	18
4.2.3. Turutingimustele vastavuse kindlakstegemine .....	19
4.3. Kaudne eelis .....	26
5. VALIKULISUS .....	27
5.1. Üldpõhimõtted .....	27
5.2. Varaline valikulisus .....	27
5.2.1. Õiguslik ja tegelik valikulisus .....	27
5.2.2. Valikulisus, mis tuleneb kaalutusõigusega haldustavadest .....	28
5.2.3. Varalise valikulisuse hindamine meetmete korral, mis vähendavad ettevõtjate tavalisi kulusid .....	29
5.3. Piirkondlik valikulisus .....	32
5.3.1. Institutsionaalne autonoomia .....	32
5.3.2. Menetluslik autonoomia .....	33
5.3.3. Majanduslik ja finantsautonoomia .....	33
5.4. Maksimeetmetega seotud eriküsimused .....	34
5.4.1. Ühistud .....	34
5.4.2. Ühisinvesteeringuettevõtjad .....	35
5.4.3. Maksuamnestiad .....	36
5.4.4. Maksuotsused ja maksukokkulepped .....	36
5.4.5. Amortisatsioonieeskirjad .....	39
5.4.6. Kindla maksumäära süsteem teatavate tegevuste jaoks .....	39
5.4.7. Kuritarvitusevastased eeskirjad .....	40
5.4.8. Aktsiisid .....	40
6. KAUBANDUSE JA KONKURENTSI MÕJUTAMINE .....	40
6.1. Üldpõhimõtted .....	40
6.2. Konkurentsi moonutamine .....	41
6.3. Mõju kaubandusele .....	41
7. TARISTU: MÕNED KONKREETSSED TÄPSUSTUSED .....	44
7.1. Sissejuhatus .....	44
7.2. Arendajale/omanikule antav abi .....	44
7.2.1. Majanduslik ja mittemajanduslik tegevus .....	44
7.2.2. Konkurentsi ja kaubanduse kahjustamine .....	46
7.2.3. Toetus taristu arendajale/omanikule – ülevaade sektorite kaupa .....	47
7.3. Käitajatele antav abi .....	49
7.4. Abi lõpptarbijaile .....	49
8. LÖPPSÄTTED .....	50

## 1. SISSEJUHATUS

1. Riigiabi ajakohastamise kontekstis soovib komisjon anda täiendavaid selgitusi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 osutatud riigiabi mõistega seotud põhimõistete kohta, et muuta riigiabi mõiste kohaldamine terves liidus lihtsamaks, läbipaistvamaks ja järjekindlamaks.
2. Käesolevas teatises käsitletakse üksnes riigiabi mõistet Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, mida nii komisjon kui ka riikide ametiasutused (sealhulgas riikide kohtud) peavad kohaldama koos aluslepingu artikli 108 lõikega 3 ette nähtud teavitamiskohustuse ja rakendamiskeeluga. Selles ei käsitleta riigiabi kokkusobivust siseturuga vastavalt aluslepingu artikli 107 lõigetele 2 ja 3 ning artikli 106 lõikele 2, mille hindamine on komisjoni ülesanne.
3. Arvestades, et riigiabi mõiste on aluslepingus <sup>(1)</sup> vahetult määratletud objektiivne ja õiguslik kontseptsioon, selgitab komisjon käesoleva teatisega oma arusaamist artikli 107 lõikest 1, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus ja Üldkohus („liidu kohtud“). Küsimustes, mida liidu kohtud ei ole käsitlenud, esitab komisjon oma seisukoha, kuidas riigiabi mõistet tuleks tõlgendada. Käesolevas teatises esitatud seisukohad ei piira riigiabi mõiste tõlgendamist liidu kohtute poolt; <sup>(2)</sup> aluslepingu tõlgendamisel tuleb alati esimesena lähtuda liidu kohtute praktikast.
4. Tuleks rõhutada, et kõnealune objektiivne mõiste on komisjoni jaoks siduv ja et komisjonil on ainult piiratud kaalutusõigus selle kohaldamisel olukorras, kus komisjoni hinnangud on tehnilised või keerukad, ning eelkõige keerulisi majanduslikke hinnanguid nõudvates olukordades <sup>(3)</sup>.
5. Aluslepingu artikli 107 lõikes 1 on riigiabi määratletud kui igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressursidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust <sup>(4)</sup>. Käesolevas teatises selgitatakse riigiabi mõiste erinevaid elemente: ettevõtja olemasolu, meetme omistatavus riigile, selle rahastamine riigi ressursidest, eelise andmine, meetme valikulisus ning selle mõju konkrentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Kuna liikmesriigid soovisid konkreetseid juhiseid, esitatakse käesolevas teatises konkreetseid selgitused seoses taristu riikliku rahastamisega.

## 2. ETTEVÕTJA JA MAJANDUSTEGEVUSE MÕISTE

6. Riigiabi eeskirju kohaldatakse üldjuhul vaid siis, kus abisaaja on ettevõtja.

### 2.1. Üldpõhimõtted

7. Euroopa Kohus on määratlenud ettevõtjaid sõltumata nende õiguslikust seisundist ja nende rahastamise viisist järjekindlalt majandustegevusega tegelevate üksustena <sup>(5)</sup>. Seega sõltub konkreetse üksuse liigitamine ettevõtjaks täielikult tema tegevuse sisust. Sellel üldpõhimõttel on kolm olulist tagajärge:

<sup>(1)</sup> Vt Euroopa Kohtu 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas *British Aggregates vs. komisjon*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punkt 111.

<sup>(2)</sup> Vt Euroopa Kohtu 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, punkt 125.

<sup>(3)</sup> Vt Euroopa Kohtu 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas *British Aggregates vs. komisjon*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punkt 114, ja Euroopa Kohtu 2. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas *Commission vs. Scott*, C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, punkt 66.

<sup>(4)</sup> Riigiabi eeskirju kohaldatakse põllumajandustoodete (mis sisaldavad aluslepingu artikli 38 lõike 1 kohaselt ka kalandustooteid) tootmise ja turustamise suhtes üksnes selles ulatuses, mille on kindlaks määranud Euroopa Parlament ja nõukogu (aluslepingu artikkel 42).

<sup>(5)</sup> Euroopa Kohtu 12. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas *Pavlov ja teised, liidetud kohtuasjad C-180/98–C-184/98*, ECLI:EU:C:2000:428, punkt 74; Euroopa Kohtu 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas *Cassa di Risparmio di Firenze SpA ja teised*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkt 107.

8. Esiteks ei ole üksuse riiklikust õigusest tulenev seisund otsustav. Näiteks võib üksust, mida liigitatakse riikliku õiguse kohaselt assotsiatsiooniks või spordiklubiks, lugeda sellegipoolest ettevõtjaks aluslepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Sama kehtib üksuse kohta, kes on ametlikult avaliku halduse osa. Ainus oluline kriteerium on, kas ta tegeleb majandustegevusega.
9. Teiseks ei sõltu riigiabi eeskirjade kohaldamine sellest, kas üksus on loodud kasumi saamiseks. Ka mittetulunduslikud üksused võivad turul kaupu pakkuda ja teenuseid osutada <sup>(6)</sup>. Kui kaupu ja/või teenuseid ei pakuta, jäävad mittetulundusüksused riigiabi kontrollimise alt välja.
10. Kolmandaks on üksuse liigitamine ettevõtjaks alati seotud konkreetse tegevusega. Kui üksus tegeleb nii majandustegevuse kui ka mittemajandusliku tegevusega, tuleb teda lugeda ettevõtjaks ainult seoses esimesega <sup>(7)</sup>.
11. Mitut eraldiseisvat juriidilist isikut võidakse riigiabieeskirjade kohaldamise eesmärgil lugeda üht majandusüksust moodustavaks. Sel juhul peetakse seda majandusüksust asjaomaseks ettevõtjaks. Euroopa Kohus arvestab enamusosaluse olemasolu ning muid asjaomaseid funktsionaalseid, majanduslikke ja orgaanilisi sidemeid <sup>(8)</sup>.
12. Selgitamaks majandusliku ja mittemajandusliku tegevuse erinevust, on Euroopa Kohus olnud järjekindlalt seisukohal, et mis tahes tegevus, mis seisneb kaupade ja teenuste pakkumises turul, on majandustegevus <sup>(9)</sup>.
13. Küsimus, kas teatava kauba või teenuse jaoks on olemas turg, võib sõltuda sellest, kuidas asjaomane liikmesriik on need teenused korraldanud, <sup>(10)</sup> ning olukord võib seetõttu liikmesriigiti erineda. Pealegi võib konkreetse teenuse liigitus sõltuvalt poliitilistest valikutest või majandussündmustest aja jooksul muutuda. See, mis täna ei ole majandustegevus, võib tulevikus selleks muutuda, ja vastupidi.
14. Avaliku sektori asutuse otsus mitte lubada kolmandatel isikutel teatavat teenust pakkuda (näiteks seetõttu, et ta soovib pakkuda teenust asutusesiseselt) ei välista majandustegevuse olemasolu. Vaatamata turu sulgemisele võib majandustegevus eksisteerida, kui muud turuosalisel sooviksid ja suudaksid pakkuda teenust asjaomasel turul. Asjaolu, et konkreetset teenust pakutakse asutusesiseselt, ei välista üldjuhul tegevuse majanduslikku olemust <sup>(11)</sup>.
15. Kuna majanduslike ja mittemajanduslike teenuste erinevus sõltub teataval määral konkreetse liikmesriigi poliitikavalikutest ja majanduse arengust, ei ole võimalik koostada ammendavat nimekirja tegevustest, mis *a priori* ei oleks kunagi majanduslikud. Selline nimekiri ei pakuks tegelikku õiguskindlust ja seega oleks sellest vähe kasu. Selle asemel püütakse punktides 17–37 selgitada erinevust mitme olulise valdkonna näitel.
16. Üksnes asjaolu, et üksusel on osalus või enamusosalus turul kaupu või teenuseid pakkuvas ettevõtjas, ei tähenda, et üksust tuleb automaatselt käsitada ettevõtjana aluslepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Kui

<sup>(6)</sup> Euroopa Kohtu 29. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas Van Landewyck, liidetud kohtuasjad 209/78–215/78 ja 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punkt 88; Euroopa Kohtu 16. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas FFSA ja teised, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punkt 21; Euroopa Kohtu 1. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punktid 27 ja 28.

<sup>(7)</sup> Euroopa Kohtu 12. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Aéroports de Paris vs. komisjon, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punkt 108.

<sup>(8)</sup> Euroopa Kohtu 16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas AceaElectrabel Produzione SpA vs. komisjon, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punktid 47–55; Euroopa Kohtu 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas Cassa di Risparmio di Firenze SpA ja teised, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkt 112.

<sup>(9)</sup> Vt Euroopa Kohtu 16. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Itaalia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punkt 7; Euroopa Kohtu 18. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Itaalia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punkt 36; Euroopa Kohtu 12. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Pavlov ja teised, liidetud kohtuasjad C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punkt 75.

<sup>(10)</sup> Euroopa Kohtu 17. veebruari 1993. aasta otsus kohtuasjas Poucet ja Pistre, liidetud kohtuasjad C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punktid 16–20.

<sup>(11)</sup> Vt kohtujurist Geelhoedi 28. septembri 2006. aasta ettepanek kohtuasjas Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo), C-295/05, ECLI:EU:C:2006:619, punktid 110–116; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1370/2007 (mis käsitleb avaliku reisirajateveeteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70) (ELT L 315, 3.12.2007, lk 1) artikli 5 lõige 2 ja artikli 6 lõige 1; komisjoni 23. veebruari 2011. aasta otsuse 2011/501/EL (mis käsitleb riigiabi C-58/06 (ex NN 98/05), mida Saksamaa andis Verkehrsverbund Rhein-Ruhr ettevõtjatele Bahnen der Stadt Monheim (BSM) ja Rheinische Bahngesellschaft (RBG)) (ELT L 210, 17.8.2011, lk 1), põhjendused 208 ja 209.

osalusest tuleneb vaid osaniku õiguste kasutamine ning olenevalt olukorrast dividendide saamine, mis on lihtsalt vara omamise tagajärg, ei loeta seda üksust ettevõtjaks, kui ta ei paku ise turul ei kaupu ega teenuseid <sup>(12)</sup>.

## 2.2. Avaliku võimu teostamine

17. Aluslepingu artikli 107 lõiget 1 ei kohaldata, kui riik teostab avalikku võimu <sup>(13)</sup> või kui avaliku sektori asutused toimivad riiklike ametiasutustena <sup>(14)</sup>. Üksust võib lugeda avalikku võimu teostavaks juhul, kui asjaomane tegevusala on osa riigi olulistest funktsioonidest või on nende funktsioonidega seotud oma olemuse, eesmärgi ja seda reguleerivate eeskirjade poolest <sup>(15)</sup>. Üldjuhul ei loeta majandustegevuseks tegevusalasid, mis on olemuslikult riikliku ametiasutuse eelisõiguste osa ja milles osaleb riik. Erandiks on juhud, kus asjaomane liikmesriik on otsustanud kehtestada turumehhanismid. Sellised tegevused on näiteks järgmised:

- a) sõjavägi või politsei <sup>(16)</sup>,
- b) lennuliikluse ohutus ja lennujuhtimine <sup>(17)</sup>,
- c) mereliikluse ohutus ja kontroll <sup>(18)</sup>,
- d) saastevastane järelevalve <sup>(19)</sup>,
- e) vanglakaristuste korraldamine, rahastamine ja täideviimine <sup>(20)</sup>,
- f) riigimaa arendamine ja taaselustamine ametiasutuste poolt, <sup>(21)</sup> ning
- g) avalikel eesmärkidel kasutatavate andmete kogumine, mis toimub ettevõtjatel seaduse alusel lasuvast andmete esitamise kohustusest lähtudes <sup>(22)</sup>.

18. Kui avalik-õiguslik üksus tegeleb majandustegevusega, mida on võimalik käsitada avaliku võimu teostamisest eraldiseisvana, siis tegutseb see üksus majandustegevust puudutavas osas ettevõtjana. Samas sel juhul, kui seda majandustegevust ei saa käsitada avaliku võimu teostamisest eraldiseisvana, kujutavad kõik kõnealuse üksuse tegevused endast avaliku võimu teostamisega seotud tegevusi ning ei kuulu seetõttu ettevõtja mõiste hulka <sup>(23)</sup>.

<sup>(12)</sup> Euroopa Kohtu 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas Cassa di Risparmio di Firenze SpA ja teised, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punktid 107–118 ja 125.

<sup>(13)</sup> Euroopa Kohtu 16. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Itaalia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punktid 7 ja 8.

<sup>(14)</sup> Euroopa Kohtu 4. mai 1988. aasta otsus kohtuasjas Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punkt 18.

<sup>(15)</sup> Vt eelkõige Euroopa Kohtu 19. jaanuari 1994. aasta otsus kohtuasjas SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punkt 30, ning Euroopa Kohtu 18. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punktid 22 ja 23.

<sup>(16)</sup> Komisjoni 7. detsembri 2011. aasta otsus riigiabi SA.32820 (2011/NN) kohta – Ühendkuningriik – Abi teenuseosutajale Forensic Science Services (ELT C 29, 2.2.2012, lk 4, punkt 8).

<sup>(17)</sup> Euroopa Kohtu 19. jaanuari 1994. aasta otsus kohtuasjas SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punkt 27; Euroopa Kohtu 26. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas Selex Sistemi Integrati vs. komisjon, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punkt 71.

<sup>(18)</sup> Komisjoni 16. oktoobri 2002. aasta otsus riigiabi N 438/02 kohta – Belgia – Riigiabi sadamavaldajatele (EÜT C 284, 21.11.2002, lk 2).

<sup>(19)</sup> Euroopa Kohtu 18. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punkt 22.

<sup>(20)</sup> Komisjoni 19. juuli 2006. aasta otsus riigiabi N 140/06 kohta – Leedu – Toetuste eraldamine riiklikele ettevõtjatele karistusametites (ELT C 244, 11.10.2006, lk 12).

<sup>(21)</sup> Komisjoni 27. märtsi 2014. aasta otsus riigiabi nr SA.36346 kohta – Saksamaa – Maakasutuse kava tööstuslikul ja ärilisel otstarbel (ELT C 141, 9.5.2014, lk 1). Meetme raames, millega toetati riigimaa taaselustamist (sh saastest puhastamine) kohalike omavalitsuste poolt, leidis komisjon, et avaliku maapinna ehitusvalmiks muutmise ning kommunaalteenustega (vesi, reovesi, elekter, gaas) ja transpordivõrkudega (raudtee ja maantee) ühendatuse tagamine ei kujutanud endast majandustegevust, vaid kuulus riigi ülesannete hulka, nimelt maakasutuse võimaldamine ja järelevalve vastavalt kohalikele linna- ja ruumilise arengu kavadele.

<sup>(22)</sup> Euroopa Kohtu 12. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punkt 40.

<sup>(23)</sup> Euroopa Kohtu 12. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punkt 38, ja Euroopa Kohtu 26. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas Selex Sistemi Integrati vs. komisjon, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punkt 72 ja järgmised punktid.

### 2.3. Sotsiaalkindlustus

19. Kas sotsiaalkindlustust tuleks liigitada majandustegevuseks, sõltub sotsiaalkindlustussüsteemide korraldusest ja ülesehitusest. Põhimõtteliselt tehakse kohtupraktikas vahet solidaarsuspõhimõttel rajanevatel ja majanduslikel süsteemidel.
20. Solidaarsuspõhisel sotsiaalkindlustuskaval, mis ei hõlma majandustegevust, on tavaliselt järgmised omadused:
- a) kavaga liitumine on kohustuslik <sup>(24)</sup>,
  - b) süsteem täidab üksnes sotsiaalseid eesmärke <sup>(25)</sup>,
  - c) süsteem on mittetulunduslik <sup>(26)</sup>,
  - d) toetused on tehtud sissemaksetest sõltumatud <sup>(27)</sup>,
  - e) makstavad hüvitised ei ole proportsionaalsed kindlustatud isiku sissetulekutega, <sup>(28)</sup> ning
  - f) süsteem on riikliku järelevalve all <sup>(29)</sup>.
21. Selliseid solidaarsuspõhimõttel rajanevaid süsteeme tuleb eristada majanduslikku tegevust hõlmavatest süsteemidest <sup>(30)</sup>. Viimasele on üldiselt iseloomulik:
- a) valikuline liikmesus <sup>(31)</sup>,
  - b) kapitaliseerimis põhimõte (väljamaksete sõltuvus tehtud sissemaksetest ja süsteemi finantstulemustest) <sup>(32)</sup>,
  - c) nende tulunduslik iseloom <sup>(33)</sup> ning
  - d) alussüsteemi toetusi täiendavate väljamaksete pakkumine <sup>(34)</sup>.

<sup>(24)</sup> Euroopa Kohtu 17. veebruari 1993. aasta otsus kohtuasjas Poucet ja Pistre, liidetud kohtuasjad C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punkt 13.

<sup>(25)</sup> Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas Cital ja INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punkt 45.

<sup>(26)</sup> Euroopa Kohtu 16. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas AOK Bundesverband, liidetud kohtuasjad C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punktid 47–55.

<sup>(27)</sup> Euroopa Kohtu 17. veebruari 1993. aasta otsus kohtuasjas Poucet ja Pistre, liidetud kohtuasjad C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punktid 15–18.

<sup>(28)</sup> Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas Cital ja INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punkt 40.

<sup>(29)</sup> Euroopa Kohtu 17. veebruari 1993. aasta otsus kohtuasjas Poucet ja Pistre, liidetud kohtuasjad C-159/91 ja C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punkt 14; Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas Cital ja INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, punktid 43–48; Euroopa Kohtu 16. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas AOK Bundesverband, liidetud kohtuasjad C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punktid 51–55.

<sup>(30)</sup> Vt eelkõige Euroopa Kohtu 16. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas FFSA ja teised, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punkt 19.

<sup>(31)</sup> Euroopa Kohtu 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, punktid 80–87.

<sup>(32)</sup> Euroopa Kohtu 16. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas FFSA ja teised, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punkt 9 ja punktid 17–20; Euroopa Kohtu 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, punktid 81–85; vt ka Euroopa Kohtu 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas Brentjens, liidetud kohtuasjad C-115/97–C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, punktid 81–85; Euroopa Kohtu 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas Drijvende Bokken, C-219/97, ECLI:EU:C:1999:437, punktid 71–75, ning Euroopa Kohtu 12. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Pavlov ja teised, liidetud kohtuasjad C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punktid 114–115.

<sup>(33)</sup> Euroopa Kohtu 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas Brentjens, liidetud kohtuasjad C-115/97–C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, punktid 74–85.

<sup>(34)</sup> Euroopa Kohtu 12. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Pavlov ja teised, liidetud kohtuasjad C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punktid 67–70.

22. Mõned süsteemid sisaldavad mõlema kategooria elemente. Sellistel juhtudel sõltub süsteemi liigitus erinevate elementide ja nende olulisuse analüüsist <sup>(35)</sup>.

#### 2.4. Tervishoid

23. Liidu liikmesriikide tervishoiusüsteemid erinevad üksteisest märkimisväärselt. Kas ja mil määral eri tervishoiuteenuste pakkujad üksteisega konkureerivad, sõltub järgmistest riiklikest iseärasustest.
24. Mõnes liikmesriigis on riiklikud haiglad riikliku tervishoiusüsteemi lahutamatu osa ja rajanevad peaaegu täielikult solidaarsuspõhimõttel <sup>(36)</sup>. Selliseid haiglaid rahastatakse otse sotsiaalkindlustusmaksetest ja muudest riigi vahenditest ning need pakuvad oma teenuseid üldise kindlustuskatte alusel tasuta <sup>(37)</sup>. Liidu kohtud on kinnitanud, et seal, kus eksisteerivad sellelaadsed struktuurid, ei toimi asjaomased organisatsioonid ettevõtjana <sup>(38)</sup>.
25. Kirjeldatud struktuuri korral ei ole majanduslik isegi see tegevus, mida saaks iseenesest pidada majanduslikuks, kuid mida viiakse läbi üksnes teise, mittemajandusliku teenuse pakkumiseks. Organisatsioon, kes ostab isegi suures koguses kaupu mittemajandusliku teenuse osutamiseks, ei toimi ettevõtjana üksnes seetõttu, et ta on asjaomasel turul ostja <sup>(39)</sup>.
26. Paljudes muudes liikmesriikides pakuvad haiglad ja muud tervishoiuteenuse pakkujad oma teenuseid tasuta eest, mida küsitakse kas otse patsientidelt või nende kindlustuselt <sup>(40)</sup>. Sellistes süsteemides konkureerivad haiglad teataval määral tervishoiuteenuste pakkumises. Niisugusel juhul ei ole asjaolu, et tervishoiuteenust pakub riiklik haigla, piisav selleks, et tegevust saaks liigitada mittemajanduslikuks.
27. Liidu kohtud on ka selgitanud, et tervishoiuteenuseid, mida pakuvad tasuta eest ja omal riskil sõltumatud arstid ja muud eraõiguslikud ettevõtjad, tuleb lugeda majandustegevuseks <sup>(41)</sup>. Apteekide suhtes kohaldatakse samu põhimõtteid.

#### 2.5. Haridus ja teadustegevus

28. Riikliku haridussüsteemi raames korraldatavat ja riigi järelevalve all olevat riiklikku haridusteenust võib lugeda mittemajanduslikuks tegevuseks. Euroopa Kohus on leidnud, et „[riigil] ei olnud üldreeglina riigieelarvest ja mitte õppijate või nende vanemate poolt rahastatava riikliku haridussüsteemi loomisel ja ülalpidamisel kavatsust arendada tasulist tegevust, vaid ta täitis oma sotsiaalseid, kultuurilisi ja haridusalaseid ülesandeid oma elanike suhtes“ <sup>(42)</sup>.

<sup>(35)</sup> Euroopa Kohtu 5. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas Kattner Stahlbau, C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127, punkt 33 ja järgmised punktid.

<sup>(36)</sup> Markantne näide on Hispaania riiklik tervishoiusüsteem (vt Üldkohtu 4. märtsi 2003. aasta otsus FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, ja Euroopa Kohtu 11. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, punktid 25–28).

<sup>(37)</sup> Sõltuvalt süsteemi üldistest iseärasustest ei või tasud, mis katavad vaid väikese osa teenuse tegelikest kuludest, mõjutada selle liigitamist mittemajanduslikuks.

<sup>(38)</sup> Üldkohtu 4. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, punkt 39; ja Euroopa Kohtu 11. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, punktid 25–28.

<sup>(39)</sup> Üldkohtu 4. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, punkt 40.

<sup>(40)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas Geraets-Smits ja teised, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, punktid 53–58.

<sup>(41)</sup> Euroopa Kohtu 12. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Pavlov ja teised, liidetud kohtuasjad C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punktid 75 ja 77.

<sup>(42)</sup> Euroopa Kohtu 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punkt 68. Vt ka komisjoni 25. aprilli 2001. aasta otsus riigiabi N 118/00 kohta; Subvention publiques aux clubs sportifs professionnels (EÜT C 333, 28.11.2001, lk 6).

29. Riikliku hariduse mittemajanduslikku iseloomu ei mõjuta põhimõtteliselt asjaolu, et õpilastel või nende vanematel tuleb mõnikord tasuda õppemaksu või sisseastumismakse, mis aitavad kanda süsteemi toimimiskulusid. Sellised rahalised panused katavad sageli vaid murdosa teenuse tegelikest kuludest ja neid ei saa lugeda tasuks osutatud teenuse eest. Seega ei muuda need peamiselt riigi vahenditest rahastatava üldise haridusteenuse mittemajanduslikku olemust<sup>(43)</sup>. Need põhimõtted võivad hõlmata selliseid riiklikke haridusteenuseid nagu kutseõpe,<sup>(44)</sup> era- ja riiklikud algkoolid<sup>(45)</sup> ning lasteaiad,<sup>(46)</sup> kõrvaltegevus ülikooli õppejõuna<sup>(47)</sup> ja hariduse andmine ülikoolides<sup>(48)</sup>.
30. Sellist haridusteenuste riiklikku pakkumist tuleb eristada nendest teenustest, mida rahastavad peamiselt lapsevanemad või õpilased või rahastatakse seda äritulude baasil. Näiteks jääb täielikult üliõpilaste rahastamisel põhinev kõrgharidus ilmselgelt sellest kategooriast välja. Teatavates liikmesriikides saavad ka avaliku sektori asutused pakkuda haridusteenuseid, mida tuleks nende olemuse, rahastamisstruktuuri ja konkureerivate eraõiguslike organisatsioonide olemasolu tõttu lugeda majandustegevuseks.
31. Punktides 28, 29 ja 30 kirjeldatud põhimõtetest lähtudes leiab komisjon, et ülikoolide ja teadusasutuste teatav tegevus jääb riigiabi eeskirjade kohaldamisalast välja. See käib nende põhitegevuse kohta:
- a) koolitus töötajate oskuste suurendamiseks ja parandamiseks;
  - b) sõltumatu teadus- ja arendustegevus teadmiste suurendamise ja arusaamise parandamise nimel, sealhulgas teadus- ja arenduskoostöö;
  - c) teadusuuringute tulemuste levitamine.
32. Komisjon käsitab teadmussiiret (litsentsid, *spin-off*-ettevõtete loomine või muud teadusorganisatsiooni või -taristu loodud teadmushalduse vormid) mittemajandusliku tegevusena, kui sellist tegevust viib ellu teadusorganisatsioon või -taristu (sh nende osakonnad või filiaalid) või kui seda viiakse ellu koos teadusorganisatsiooni või -taristuga või nende nimel ja kui kogu sellisest tegevusest saadud tulu investeeritakse taas asjaomase teadusasutuse või -taristu põhitegevusse<sup>(49)</sup>.

## 2.6. Kultuuri edendamine ja kultuuripärandi säilitamine, sealhulgas looduskaitse

33. Kultuur kannab endas identiteeti, väärtusi ja tähendusi, mis kajastavad ja kujundavad liidu ühiskondi. Kultuur ja kultuuripärandi säilitamine hõlmavad suurt hulka eesmärke ja tegevusi, mille hulka kuuluvad nt muuseumid, arhiivid, raamatukogud, kunsti- ja kultuurikeskused, teatrid, ooperiteatrid, kontserdisaalid, arheoloogiamälestised, mälestusmärgid ning ajaloolised paigad ja ehitised, rahvakombed ja käsitöö, festivalid, näitused, samuti kultuuri- ja kunstihariduse alane tegevus. Euroopa rikkaliku looduspärandi, sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse, elupaikade ja liikide kaitse, toob liidu ühiskondadele märkimisväärset kasu.
34. Võttes arvesse nende erilist laadi, võib teatavaid kultuuri edendamise ja kultuuripärandi säilitamisega seotud tegevusi korraldada mitteäriarilisel moel ning seega on need mittemajanduslikud. Seetõttu ei pruugi riiklik rahastamine kujutada endast riigiabi. Komisjon leiab, et selliste kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevuste

<sup>(43)</sup> EFTA kohtu 21. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas E-5/07: Private Barnehagers Landsforbund vs. EFTA järelevalveamet (EFTA kohtu lahendid 2008, lk 62, punkt 83).

<sup>(44)</sup> Euroopa Kohtu 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas Humbel, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, punkt 18.

<sup>(45)</sup> Euroopa Kohtu 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punktid 65–71. Euroopa Kohtu 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas Schwarz, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, punktid 37–47.

<sup>(46)</sup> EFTA kohtu 21. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas E-5/07: Private Barnehagers Landsforbund vs. EFTA järelevalveamet, EFTA kohtu lahendid 2008, lk 62.

<sup>(47)</sup> Euroopa Kohtu 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas Jundt, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, punktid 28–39.

<sup>(48)</sup> Euroopa Kohtu 7. detsembri 1993. aasta otsus kohtuasjas Wirth, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, punktid 14–22.

<sup>(49)</sup> Vt raamistiku (teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi kohta) punkt 19 (ELT C 198, 27.6.2014, lk 1).



riiklik rahastamine, mis on üldsusele tasuta, täidab puhtalt sotsiaalset ja kultuurilist eesmärki, mis on olemuselt mittemajanduslik. Samamoodi asjaolu, et üldsusele avatud kultuuriasutuste külastajad või kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevuses (sh looduskaitse) osalejad peavad maksma tasu, mis katab vaid pisku tegelikest kuludest, ei muuda selle tegevuse mittemajanduslikku olemust, sest seda ei saa pidada tegelikult tasutaks osutatud teenuse eest.

35. Seevastu kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevusi (sh loodushoid), mida rahastatakse valdavalt külastus- või kasutustasude või muude vahenditega (nt kommertslikud näitused, kinod, kommertslikud muusikaüritused ja festivalid ning kunstikoolid, mida rahastatakse valdavalt õppemaksudest), tuleks käsitada majanduslikuna. Samamoodi tuleks kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevusi, millest saavad kasu konkreetsed ettevõtjad, mitte laiem üldsus (nt eraettevõtte kasutatava ajaloolise ehitise restaureerimine), üldjuhul pidada majanduslikuks.
36. Lisaks on paljud kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevused objektiivselt asendamatud (nt unikaalseid dokumente sisaldavad avalikud arhiivid) ja välistavad toimiva turu olemasolu. Komisjoni arvates on selline tegevus samuti olemuselt mittemajanduslik.
37. Kui üksus tegeleb kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevustega, millest mõned on mittemajanduslikud tegevused, nagu on sätestatud lõigetes 34 ja 36, ning mõned majanduslikud tegevused, kuulub riiklik rahastamine riigiabi eeskirjade kohaldamisalasse üksnes niivõrd, kui võrd see hõlmab majandustegevusega seotud kulusid<sup>(50)</sup>.

### 3. RIIKLIK PÄRITOLU

38. Riigi vahenditest otseselt või kaudselt eelise andmine ja meetme omistatavus riigile on riigiabi olemasolu kaks eraldi ja kumuleeruvat tingimust<sup>(51)</sup>. Kui meetet hinnatakse aluslepingu artikli 107 lõike 1 alusel, käsitletakse neid tingimusi aga tihti koos, sest mõlemad on seotud käsitletava meetme avalik-õigusliku päritoluga.

#### 3.1. Omistatavus

39. Juhtudel, kus avaliku sektori asutus annab toetusesaajale eelise, on meede olemuslikult riigile omistatav isegi siis, kui kõnealune asutus on muudest riigiasutustest õiguslikult sõltumatu. Sama kehtib juhul, kui avaliku sektori asutus määrab eraõigusliku või avaliku sektori asutuse eelist andvat meetet haldama. Liidu õiguse kohaselt ei saa olla lubatud riigiabi eeskirjadest kõrvalehiilimine pelgalt seeläbi, et luuakse sõltumatud asutused, kelle ülesandeks on abi jaotada<sup>(52)</sup>.
40. Riigile omistatavus aga ei ole nii ilmne, kui eelis antakse riigi osalusega äriühingu kaudu<sup>(53)</sup>. Sellistel juhtudel on oluline teha kindlaks, kas avaliku sektori asutusi on võimalik pidada mingil viisil seotuks meetme võtmisega<sup>(54)</sup>.

<sup>(50)</sup> Nagu on selgitatud punktis 207, on komisjon seisukohal, et peaaegu eranditult mittemajanduslikuks tegevuseks kasutatava taristu juurde kuuluvate tavateenuste (nt restoranid, kauplused või tasuline parkla) riiklikul rahastamisel ei ole tavaliselt mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Samuti leiab komisjon, et nende tavateenuste riiklikul rahastamisel, mida osutatakse mittemajandusliku kultuuri edendamise ja kultuuripärandi säilitamise tegevuste raames (nt pood, baar või tasuline riidehoid muuseumis), ei ole tavaliselt mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

<sup>(51)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 24; Üldkohtu 5. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas Deutsche Bahn AG vs. komisjon, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punkt 103.

<sup>(52)</sup> Üldkohtu 12. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas Air France vs. komisjon, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punkt 62.

<sup>(53)</sup> Riigi osalusega äriühingu kontseptsiooni on võimalik määratleda komisjoni 16. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/111/EÜ (liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantsühete läbipaistvuse ning teatavate ettevõtjate finantslähipaistvuse kohta) alusel (ELT L 318, 17.11.2006, lk 17). Nimetatud direktiivi artikli 2 punktis b on sätestatud järgmine: „riigi osalusega äriühingud – kõik ettevõtjad, kelle suhtes ametiasutused võivad otseselt või kaudselt kasutada valitsevat mõju omandiõiguse, finantsosaluse või ettevõtja suhtes kehtivate eeskirjade alusel“.

<sup>(54)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 52.

41. Üksnes asjaolu, et meetme võttis riigi osalusega äriühing, ei ole iseenesest piisav, et lugeda seda riigile omistatavaks <sup>(55)</sup>. Samas ei ole tarvis tõestada, et avaliku sektori asutused andsid riigi osalusega äriühingule vahetu korralduse neid meetmeid võtta <sup>(56)</sup>. Õigupoolest on riigi ja riigi osalusega äriühingute vahelise tiheda seose tõttu olemas reaalne oht, et nende äriühingute kaudu antakse riigiabi läbipaistmatult ja aluslepingus sisalduvaid riigiabi eeskirju rikkudes <sup>(57)</sup>. Teiseks on kolmandal isikul riigi ja riigi osalusega äriühingu privilegeeritud suhete tõttu üldiselt väga keeruline tõendada, et konkreetsel juhul võttis asjaomane äriühing meetmed riigi ametiasutuste korralduse alusel <sup>(58)</sup>.
42. Seetõttu saab riigi osalusega äriühingu võetud meetme omistatavust riigile tuletada mitmete abi andmise konkreetsete asjaolude ja taustaga seotud näitajate põhjal <sup>(59)</sup>.

### 3.1.1. Riigile omistatavuse näitajad

43. Võimalikud näitajad tegemaks kindlaks, kas meede on riigile omistatav, on järgmised <sup>(60)</sup>:
- a) asjaolu, et kõnealune asutus ei saanud vaidlustatud otsust vastu võtta ilma, et ta oleks arvestanud avaliku sektori asutuste nõudeid;
  - b) asjaolu, et riiki ja riigi osalusega äriühingut seovad organisatsioonilised elemendid;
  - c) asjaolu, et ettevõtja, kelle vahendusel abi anti, pidi arvesse võtma ametiasutuste juhiseid <sup>(61)</sup>;
  - d) riigi osalusega äriühingu seotus riigiasutuste süsteemiga;
  - e) riigi osalusega äriühingu tegevuse laad <sup>(62)</sup> ja selle teostamine turul tavapärase konkurentsi tingimustes kõrvuti eraettevõtjatega;
  - f) äriühingu õiguslik seisund (st kas tema suhtes kohaldatakse avalikku õigust või üldist äriühinguõigust). Ainuüksi asjaolu, et riigi osalusega äriühing on asutatud kapitaliühingu vormis üldise äriühinguõiguse alusel, ei ole siiski piisav, et välistada niisuguse äriühingu võetud abimeetme omistatavust riigile, arvestades autonoomiat, <sup>(63)</sup> mille niisugune õiguslik vorm võib talle anda;
  - g) äriühingu juhtimise üle teostatava riikliku järelevalve määr;
  - h) mõni muu näitaja, mis konkreetse juhtumi puhul näitab riiklike asutuste seotust meetme võtmisega või nende mitteseotuse ebatõenäosust, kusjuures arvesse võetakse ka meetme ulatust, sisu ja tingimusi.

<sup>(55)</sup> Euroopa kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. Vt ka Üldkohtu 26. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas SIC vs. komisjon, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228, punktid 93–100.

<sup>(56)</sup> Samuti ei ole vaja tõendada, et konkreetsel juhul oleks riigi osalusega äriühingu käitumine olnud teistsugune, kui ta tegutsenuks iseseisvalt, vt Üldkohtu 25. juuni 2015. aasta otsus kohtuasjas SACE ja Sace BT vs. komisjon T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, punkt 48.

<sup>(57)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 53.

<sup>(58)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 54.

<sup>(59)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 55.

<sup>(60)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punktid 55 ja 56. Vt ka kohtujurist Jacobi 13. detsembri 2001. aasta ettepanek kohtuasjas C-482/99: Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), ECLI EU: C:2001:685, punktid 65–68.

<sup>(61)</sup> Euroopa Kohtu 23. oktoobri 2014. aasta otsus kohtuasjas Commerz Nederland, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, punkt 35.

<sup>(62)</sup> Näiteks juhul, kui meetmeid võtavad riigi arengupangad, kes tegutsuvad riikliku poliitika eesmärkide huvides (Üldkohtu 27. veebruari 2013. aasta otsus kohtuasjas Nitrogenmuvek Vegyipari, Zrt. vs. komisjon, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, punkt 63), või kui meetmeid võtavad erastamisagentuurid või riiklikud pensionifondid (Üldkohtu 28. jaanuar 2016. aasta otsus kohtuasjas Sloveenia vs. komisjon („ELAN“), T-507/12, ECLI:EU:T:2016:35, punkt 86).

<sup>(63)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 57.

### 3.1.2. Riigile omistatavus ja liidu õigusest tulenevad kohustused

44. Meede ei ole liikmesriigile omistatav, kui liikmesriigil on liidu õigusest tulenev ja kaalutusõiguseta kohustus see meede võtta. Sellisel juhul tuleneb meede liidu seadusandja välja antud õigusaktist ja ei ole omistatav riigile <sup>(64)</sup>.
45. See reegel ei kehti siiski juhul, kui liidu õigus lihtsalt võimaldab võtta teatavaid riiklikke meetmeid ja liikmesriikidel on kaalutusõigus, i) kas võtta kõnealuseid meetmeid, või ii) konkreetse meetme selliste omaduste kindlaksmääramisel, mis on riigiabi seisukohalt olulised <sup>(65)</sup>.
46. Mitme liikmesriigi poolt ühiselt võetud meetmed on vastavalt aluslepingu artikli 107 lõikele 1 omistatavad kõigile neile liikmesriikidele <sup>(66)</sup>.

## 3.2. Riigi ressursid

### 3.2.1. Üldpõhimõtted

47. Aluslepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses kujutavad endast riigiabi üksnes need eelised, mis on võimaldatud otseselt või kaudselt riigi ressurssidest <sup>(67)</sup>.
48. Riigi vahendid hõlmavad kõiki avaliku sektori vahendeid, <sup>(68)</sup> sealhulgas liikmesriigisüsteemide üksuste (detsentraliseeritud, föderaalsete, piirkondlike või muude üksuste) <sup>(69)</sup> vahendid, ning teatud tingimustel ka eraõiguslike asutuste vahendeid (vt punktid 57 ja 58). See, kas avaliku sektorisse kuuluv asutus on sõltumatu, ei puutu asjasse <sup>(70)</sup>. Liikmesriigi keskpanga poolt konkreetsetele krediidasutustele antavad vahendid hõlmavad samuti üldjuhul riigi vahendite üleminekut <sup>(71)</sup>.
49. Riigi osalusega äriühingu vahendid on samuti riigi vahendid aluslepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, sest riik saab suunata nende vahendite kasutamist <sup>(72)</sup>. Riigiabiõiguse seisukohast võib olla riigiabi ka riigiomanduses oleva konsolideerimisgrupi raames toimuv vahendite üleminek, näiteks kui emattevõtja annab vahendid üle

<sup>(64)</sup> Vt Euroopa Kohtu 23. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas Puffer, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, punkt 70, mahaarvamiste õiguse kohta liidu poolt kehtestatud käibemaksusüsteemis, ning Üldkohtu 5. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas Deutsche Bahn AG vs. komisjon, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punkt 102, liidu õiguse alusel kohustuslike maksuvabastuste kohta.

<sup>(65)</sup> Vt Euroopa Kohtu 10. detsembri 2013 otsus kohtuasjas komisjon vs. Iirimaa ja teised, C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, punktid 45–53, liikmesriigile nõukogu otsusega antud loa kohta kohaldada teatavaid maksuvabastusi. Otsuses selgitatakse ka, et asjaolu, et nõukogu otsus õigusaktide ühtlustamise valdkonnas võeti vastu komisjoni ettepaneku alusel, ei oma tähtsust, sest riigiabi mõiste on objektiivne.

<sup>(66)</sup> Komisjoni 26. veebruari 2010. aasta otsus 2010/606/EL riigiabi C 9/2009 (ex NN 45/08; NN 49/08 ja NN 50/08) kohta, mida Belgia Kuningriik, Prantsuse Vabariik ja Luksemburgi Suurhertsogiriik andsid äriühingule Dexia SA (ELT L 274, 19.10.2010, lk 54).

<sup>(67)</sup> Euroopa Kohtu 24. jaanuari 1978. aasta otsus kohtuasjas Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punktid 25 ja 26; Üldkohtu 12. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas Air France vs. komisjon, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punkt 63.

<sup>(68)</sup> Üldkohtu 12. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas Air France vs. komisjon, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punkt 56.

<sup>(69)</sup> Euroopa Kohtu 14. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punkt 17; Üldkohtu 6. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas Territorio Histórico de Álava ja teised vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-92/00 ja T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punkt 57.

<sup>(70)</sup> Üldkohtu 12. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas Air France vs. komisjon, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punktid 58–62.

<sup>(71)</sup> Vt komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta alates 1. augustist 2013 finantskriisi kontekstis pankade kasuks võetavate toetusmeetmete suhtes („Pangandusteatis“) (ELT C 216, 30.7.2013, lk 1, eelkõige punkt 62). Komisjon selgitas siiski, et kui keskpang reageerib panganduskriisile mitte üksikuid panku soodustavate valikuliste meetmete, vaid üldmeetmetega, mis on avatud kõikidele sarnastele turul tegutsejatele (nt laenu andmine kogu turule võrdsetel tingimustel), ei kuulu sellised üldmeetmed sageli riigiabi kontrolli kohaldamisalasse.

<sup>(72)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 38. Vt ka Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas Kreeka vs. komisjon, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, punktid 53 ja 54, ning Euroopa Kohtu 8. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas Itaalia ja SIM 2 Multimedia SpA vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-328/99 ja C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, punktid 33 ja 34.

tütarettevõtjale (isegi kui majanduslikust seisukohast on tegemist ühe ettevõtjaga) <sup>(73)</sup>. Küsimust, kas selline vahendite üleminek on riigile omistatav, käsitletakse jaos 3.1. Tõsiasi, et riigi osalusega äriühing on riigiabi saaja, ei tähenda, et ta ei saa muu meetme raames ka ise mõnele teisele abisaajale abi anda <sup>(74)</sup>.

50. Tõsiasi, et eelist andvat meedet ei rahasta vahetult riik, vaid riigi poolt abi haldamiseks asutatud või määratud avaliku sektori või eraõiguslikud asutused, ei tähenda tingimata, et seda meedet ei rahastata riigi vahenditest <sup>(75)</sup>. Avaliku sektori asutuse võetud meede, millega soodustatakse teatud ettevõtjaid või teatud tooteid, ei lakka olemast tasuta eelis ka siis, kui seda rahastatakse osaliselt või täielikult avaliku sektori asutuse kehtestatud maksetest, mida kogutakse asjaomastelt ettevõtjalt <sup>(76)</sup>.
51. Riigi vahendite üleminek võib toimuda mitmes vormis, näiteks otsetoetused, laenuid, garantiid, osalus ettevõtjate kapitalis ja mitterahalised hüvitised. Kindlat ja konkreetset kohustust muuta riigi vahendid kättesaadavaks teataval hilisemal ajahetkel peetakse samuti riigi vahendite üleminekuks. Tegelik vahendite üleminek ei ole vajalik, sest riigituludest loobumisest piisab. Riigile muidu makstavast sissetulekust loobumine on samuti riigi vahendite üleminek <sup>(77)</sup>. Näiteks maksutulu ja sotsiaalkindlustusmaksete riigieelarvesse laekumata jäämine liikmesriigipoolse maksudest ja sotsiaalkindlustusmaksetest vabastamise ja nende vähendamise või trahvide maksmise kohustusest või muudest rahalistest karistustest vabastamise tulemusel täidab riigi vahendite nõude vastavalt aluslepingu artikli 107 lõikele 1 <sup>(78)</sup>. Samuti piisab ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikest 1 lähtudes garantiist või lepingu pakkumisest, mis tekitab riigile konkreetse tulevikus tekkida võivate täiendavate kohustuste riski <sup>(79)</sup>.
52. Kui avaliku sektori asutused või riigi osalusega äriühingud pakuvad kaupu ja teenuseid turumäärade madalama hinnaga või investeerivad mõnda ettevõtjasse viisil, mis ei ole kooskõlas turumajandusliku investori põhimõttega, nagu on kirjeldatud alates lõikest 73, viitab see riigi vahendite kasutamisele (ning eelise andmisele).
53. Ligipääsu andmine riigivarale või loodusvaradele või eri- või ainuõiguste andmine <sup>(80)</sup> ilma piisava turumääradele vastava tasuta võib kujutada endast riigituludest loobumist (ning eelise andmist) <sup>(81)</sup>.
54. Nendel juhtudel tuleb kindlaks teha, kas riik käitub avaliku sektori kõnealuste varade haldamisele lisaks kui valdkonna reguleerija, kes üritab saavutada poliitilisi eesmärke, seades asjaomaste ettevõtjate valimisele kvaliteedialased kriteeriumid (mis määratakse eelnevalt kindlaks läbipaistval ja mittediskrimineerival viisil) <sup>(82)</sup>. Kui riik

<sup>(73)</sup> Euroopa Kohtu 11. juuli 1996. aasta otsus kohtuasjas SFEI ja teised, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 62.

<sup>(74)</sup> Üldkohtu 24. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt ja teised vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punkt 143.

<sup>(75)</sup> Euroopa Kohtu 22. märtsi 1977. aasta otsus kohtuasjas Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punkt 21.

<sup>(76)</sup> Euroopa Kohtu 22. märtsi 1977. aasta otsus kohtuasjas Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punkt 22.

<sup>(77)</sup> Euroopa Kohtu 16. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing Ltd ja komisjon, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punktid 48–51.

<sup>(78)</sup> Euroopa Kohtu 15. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punkt 14 maksuvabastuste kohta. Lisaks võivad erandid üldistest maksujõuetuseeskirjadest (mis võimaldavad ettevõtjatel kauplemist jätkata, kui nad on olukorras, mille puhul neil ei lubataks seda teha, kui rakendatakse üldisi maksujõuetuseeskirju) tuua riigile kaasa lisakoorma, kui avaliku sektori asutused on selle ettevõtja peamiste võlausaldajate hulgas või kui selline tegevus on tegelikult võrdne tegeliku loobumisega riigi vahenditest. Vt Euroopa Kohtu 17. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas Piaggio, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313, punktid 40–43, ja Euroopa Kohtu 1. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punkt 45.

<sup>(79)</sup> Euroopa Kohtu 1. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punkt 41, ja Euroopa Kohtu 19. märtsi 2013. aasta otsus kohtuasjas Bouygues ja Bouygues Télécom vs. komisjon ja teised, liidetud kohtuasjad C-399/10 P ja C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punktid 137, 138 ja 139.

<sup>(80)</sup> Nagu on määratletud komisjoni 16. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/111/EÜ (liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantsühete läbipaistvuse ning teatavate ettevõtjate finantslähbipaistvuse kohta) artikli 2 punktides f ja g (ELT L 318, 17.11.2006, lk 17).

<sup>(81)</sup> Vt ka komisjoni teatis Euroopa Liidu riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest makstava hüvitise suhtes (ELT C 8, 11.1.2012, lk 4, punkt 33).

<sup>(82)</sup> Vt Üldkohtu 4. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas Bouygues SA vs. komisjon, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, milles Euroopa Liidu Üldkohus märkis, et sellise piiratud avaliku ressursi nagu raadiospektri andmisel oli riigi ametiasutustel samal ajal nii telekommunikatsiooni valdkonna reguleerija kui ka selle üldkasutatava vara haldaja roll (punkt 104).

käitub reguleerijana, on tal ilma et see kuuluks riigiabi eeskirjade reguleerimisalasse, seaduspärane õigus otsustada mitte teenida maksimaalset tulu, mida ta oleks muidu teeninud siis, kui kõiki asjaomaseid ettevõtjaid koheldakse võrdselt ning kui regulatiivse eesmärgi saavutamise ja tuludest loobumise vahel on loomulik seos<sup>(83)</sup>.

55. Igal juhul on tegemist riigi vahendite üleminekuga, kui avaliku sektori asutused ei võta tavapärasest ja üldisele ligipääsusüsteemile vastavat summat ligipääsu eest riigi varale ja loodusvaradele või ei tee seda eri- ja ainuõiguste andmisel.
56. Regulatiivsetest meetmetest tulenev kaudne negatiivne mõju riigi tuludele ei kujuta endast riigi vahendite üleminekut, kui see on meetmega lahutamatu seotud<sup>(84)</sup>. Näiteks ei kujuta tööhõiveseaduse sätete erand, mis muudab ettevõtjate ja töövõtjate vaheliste lepinguliste suhete raamistikku, endast riigi vahendite üleminekut, hoolimata sellest, et see võib vähendada riigile makstavaid sotsiaalkindlustusmaksid ja makse<sup>(85)</sup>. Samuti ei kujuta endast riigi vahendite üleminekut riigi õigusakt, millega määratakse teatavatele kaupadele miinimumhind<sup>(86)</sup>.

### 3.2.2. Kontroll vahendite üle

57. Vahendite päritolu ei ole oluline, kui need lähevad avaliku sektori kontrolli alla enne vahetut või kaudset üleminekut abisaajatele ning on seega kättesaadavad riigi ametiasutustele,<sup>(87)</sup> isegi kui vahendid ei kandu üle avaliku sektori asutuse omandisse<sup>(88)</sup>.
58. Seega viitavad toetused, mida rahastatakse riigi kehtestatud maksulaadsetest lõivudest või kohustuslikest sisseasketest ning hallatakse ja jaotatakse vastavalt avaliku sektori eeskirjade sätetele, riigi vahendite üleminekule, isegi kui neid ei halda avaliku sektori asutused<sup>(89)</sup>. Üksnes tõsiasi, et toetusi rahastatakse osaliselt

<sup>(83)</sup> Vt selles küsimuses komisjoni 20. juuli 2004. aasta otsus riigiabi NN 42/2004 kohta – Prantsusmaa – Orange'i ja SFRi poolt Universal Mobile Telecommunications System'i (UMTS) litsentside eest tasumisele kuuluva litsentsitasu muutmine (ELT C 275, 8.11.2005, lk 3), põhjendused 28, 29 ja 30, mida kinnitasid liidu kohtud (Üldkohtu 4. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas Bouygues SA vs. komisjon, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punktid 108–111 ja 123, ning 2. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-431/07 P: Bouygues ja Bouygues Télécom vs. komisjon, ECLI:EU:C:2009:223, punktid 94–98 ja 125). Selle UMTSi raadiospektrilitsentside andmise juhtumise oli riigil samal ajal nii telekommunikatsiooni valdkonna reguleerija kui ka selle üldkasutatava vara haldaja roll ning ta üritas saavutada regulatiivseid eesmärgi, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. aprilli 1997. aasta direktiivis 97/13/EÜ üldluba ja üksiklitsentside ühise raamistiku kohta telekommunikatsiooniteenuste valdkonnas (EÜT L 117, 7.5.1997, lk 15). Sellises olukorras kinnitasid liidu kohtud, et litsentside andmine, ilma et riik oleks maksimeerinud tulusid, mida ta oleks võinud teenida, ei kujutanud endast riigiabi andmist, võttes arvesse, et kõnealust meetet õigustasid direktiivis 97/13/EÜ sätestatud regulatiivsed eesmärgid ja järgiti diskrimineerimiskeelu põhimõtet. Vastupidiselt eelnevale ei tuvastanud Euroopa Kohus 8. septembri 2011. aasta kohtuasjas komisjon vs. Madalmaad, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551 (punkt 88 ja järgmised punktid) regulatiivseid põhjuseid, mis oleksid õigustanud eelse andmist, võtmata arvesse vabalt kaubeldavaid saastekvoote. Vt ka Euroopa Kohtu 14. jaanuari 2015. aasta otsus kohtuasjas Eventech vs. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 46 ja järgmised punktid;

<sup>(84)</sup> Euroopa Kohtu 13. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punkt 62.

<sup>(85)</sup> Euroopa Kohtu 17. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas SLOMAN Neptun Schiffahrts, liidetud kohtuasjad C-72/91 ja C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, punktid 20 ja 21. Vt ka Euroopa Kohtu 7. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas Viscido ja teised, liidetud kohtuasjad C-52/97, C-53/97 ja C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, punktid 13 ja 14, Euroopa Kohtu 30. novembri 1993. aasta otsus kohtuasjas Kirsammer-Hack, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, punktid 17 ja 18, selle kohta, et teatavate tööhõiveseaduse sätete kohaldamata jätmise ei kujuta endast riigi vahendite üleminekut.

<sup>(86)</sup> Euroopa Kohtu 24. jaanuari 1978. aasta otsus kohtuasjas Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punktid 25 ja 26;

<sup>(87)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punkt 70; Euroopa Kohtu 16. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing Ltd ja komisjon, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punkt 50.

<sup>(88)</sup> Vt Üldkohtu 12. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas Air France vs. komisjon, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punktid 65, 66 ja 67, seoses Caisse des Dépôts et Consignations'i antud abiga, mida rahastati eraisikute selliste vabatahtlike hoiuste vormis, mille isikud võisid iga hetk välja võtta. See ei mõjutanud järeldust, et need hoiused olid riigi vahendid, sest hoiule andmise ja hoiuste väljavõtmise vahelise tasakaalu tõttu sai Caisse neid kasutada pidevalt tema kasutuses olevate vahenditena. Vt ka Euroopa Kohtu 16. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing Ltd ja komisjon, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punkt 50.

<sup>(89)</sup> Euroopa Kohtu 2. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 16; Euroopa Kohtu 11. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas Compagnie Commerciale de l'Ouest, liidetud kohtuasjad C-78/90–C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118, punkt 35; Euroopa Kohtu 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punktid 58–74.

vabatahtlikest eramaksetest, ei ole piisav, et välistada riigi vahendite olemasolu, sest oluline ei ole mitte vahendite päritolu, vaid see, mil määral avaliku sektori asutus sekkub meetme ja selle rahastamisviisi määratlemisse<sup>(90)</sup>. Riigi vahendite ülemineku võib välistada vaid väga erilistel tingimustel, eriti kui kutseorganisatsiooni liikmetelt pärit vahendid on määratud liikmete huvides oleva eriotstarbe rahastamiseks, mis on eraorganisatsiooni poolt otsustatud ja üksnes ärilise eesmärgi saavutamiseks, ning kui liikmesriik tegutseb üksnes vahendajana, et muuta kutsealaorganisatsiooni kasutusele võetud makse kohustuslikuks<sup>(91)</sup>.

59. Riigi vahendite üleminek toimub ka juhul, kui vahendid on mitme liikmesriigi ühises käsituses ja riigid teevad ühiselt nende kasutamise seotud otsuseid<sup>(92)</sup>. Heaks näiteks on Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) vahendid.
60. Euroopa Liidult (nt struktuurifondidest), Euroopa Investeerimispankalt, Euroopa Investeerimisfondilt või rahvusvahelistelt finantseerimisasutustelt, nagu Rahvusvaheline Valuutafond või Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, pärit vahendeid tuleks samuti lugeda riigi vahenditeks, kui riigi ametiasutused võivad neid kasutada omal äranägemisel (eriti seoses abisaajate valikuga)<sup>(93)</sup>. Kui aga selliseid vahendeid annab vahetult Euroopa Liit, Euroopa Investeerimispank või Euroopa Investeerimisfond ning riigi ametiasutustel puudub igasugune kaalutusõigus, ei kujuta need endast riigi vahendeid (nt rahastamine otsese eelarve täitmise alusel raamprogrammi Horisont 2020 ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsivõime programmi COSME või üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) fondide raames).

### 3.2.3. Riigi osalus eraõiguslike asutuste vahelises ümberjaotamises

61. Regulatsioon, mille tulemusena jaotatakse eraõiguslike juriidiliste isikute vahel raha ümber ilma riigipoolse täiendava osaluseta, ei too põhimõtteliselt kaasa riigi vahendite üleminekut, kui raha liigub vahetult ühelt eraõiguslikult juriidiliselt isikult teisele, läbimata eraõiguslikku või avalik-õiguslikku asutust, mis on määratud riigi poolt ülekannet haldama<sup>(94)</sup>.
62. Näiteks ühe liikmesriigi poolt erakapitalil põhinevatele elektrimüügiettevõtjatele pandud kohustus osta kindlaksmääratud miinimumhindadega taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiat ei too kaasa riigi vahendite otsest ega kaudset üleminekut seda liiki elektrienergiat tootvatele ettevõtjatele<sup>(95)</sup>. Sellel juhul ei olnud ettevõtjatel (st erakapitalil põhinevad elektrimüügiettevõtjad) riigi antud volitust abikava hallata, vaid neile oli pandud teatud liiki elektrienergia ostmise kohustus, mida nad pidid täitma oma rahalistest vahenditest.
63. Riigi vahendite üleminek toimub siiski juhul, kui eraisikute makstavad tasud liiguvad läbi avaliku sektori asutuse või eraõigusliku juriidilise isiku, kes on määratud suunama neid abisaajateni.

<sup>(90)</sup> Üldkohtu 27. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa ja teised vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-139/09, T-243/09 ja T-328/09, ECLI:EU:T:2012:496, punktid 63 ja 64.

<sup>(91)</sup> Euroopa Kohtu 15. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas Pearle, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, punkt 41, ning Euroopa Kohtu 30. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas Doux élevages SNC ja teised, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348.

<sup>(92)</sup> Komisjoni 26. veebruari 2010. aasta otsus 2010/606/EL riigiabi C 9/2009 (ex NN 45/08; NN 49/08 ja NN 50/08) kohta, mida Belgia Kuningriik, Prantsuse Vabariik ja Luksemburgi Suurhertsogiriik andsid äriühingule Dexia SA (ELT L 274, 19.10.2010, lk 54).

<sup>(93)</sup> Vt näiteks struktuurifondide kohta komisjoni 22. novembri 2006. aasta otsuse riigiabi N 157/06 kohta – United Kingdom South Yorkshire Digital Region Broadband Project – põhjendused 21 ja 29 meetme kohta, mida rahastatakse osaliselt Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) (ELT C 80, 13.4.2007, lk 2). Põllumajandussaaduste tootmise ja nendega kauplemise rahastamise puhul on riigiabi eeskirjade kohaldamisala piiratud aluslepingu artikliga 42.

<sup>(94)</sup> Euroopa Kohtu 24. jaanuari 1978. aasta otsus kohtuasjas Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, punktid 25 ja 26.

<sup>(95)</sup> Euroopa Kohtu 13. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punktid 59–62. Euroopa Kohus leidis, et ostukohustuse panemine eraettevõtjatele ei kujuta endast otsest ega kaudset riigi vahendite üleminekut ning et see määratlus ei muutu, kuigi ettevõtjad saavad kõnealuse kohustuse tõttu madalamat tulu, mis vähendab tõenäoliselt ka maksutulud, sest selline tagajärg on selle meetmega lahutamatu seotud. Vt ka Euroopa Kohtu 5. märtsi 2009. aasta kohtuasi UTECA, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, punktid 43–47, kohustusliku rahalise toetuse kohta, mida ringhäälinguorganisatsioonid peavad andma filmitootmisele, ja mis ei sisalda riigi vahendite üleminekut.

64. Näiteks on see nii isegi juhul, kui seadusega on määratud, et riigi asemel kogub ja edastab neid tasusid abisaajateni erasektori üksus ning koguval üksusel ei ole lubatud kasutada kõnealuse maksu tulu muudel kui seadusega ette nähtud eesmärkidel. Sellisel juhul jäävad kõnealused summad avaliku kontrolli alla ning on seega pädevatele riigiasutustele kättesaadavad, mis on piisav selleks, et kvalifitseerida need riigi vahenditeks <sup>(96)</sup>. Kuna see põhimõte kehtib nii avaliku sektori asutuste kui ka erasektori üksuste suhtes, kes on määratud makse koguma ja sisse makseid menetlema, siis ei ole vahendaja muutmine avaliku sektori asutusest eraõiguslikuks juriidiliseks isikuks riigi vahendite kriteeriumi puhul oluline, kui riik jätkab selle juriidilise isiku ranget kontrollimist <sup>(97)</sup>.
65. Ka ettevõtjatele tekkivate selliste lisakulude täieliku hüvitamise mehhanismi, mis tulenevad kohustusest osta toodet teatavatel pakkujatelt turuhinnast kõrgema hinnaga ning mille rahastamise tagavad lõpptarbijad, tuleb käsitada riigi vahendite kaudu sekkumisena, isegi kui see mehhanism põhineb osaliselt vahendite otsesel ülekandmisel eraõiguslike isikute vahel <sup>(98)</sup>.
4. **EELIS**
- 4.1. **Eelise mõiste üldiselt**
66. Aluslepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses on eelis iga majanduslik kasu, mida ettevõtja ei oleks saanud tavalistes turutingimustes, st riigi sekkumiseta <sup>(99)</sup>. Käesoleva teatise jaos 4.2 antakse üksikasjalikud juhised, kuidas teha kindlaks, kas kasu on saadud tavalistes turutingimustes.
67. Oluline on vaid meetme mõju ettevõtjale, mitte riigi sekkumise põhjus ega eesmärk <sup>(100)</sup>. Eelis on antud iga kord, kui ettevõtja finantsseisund on riigi sekkumise <sup>(101)</sup> tagajärjel ja tavalistest turutingimustest erinevatel tingimustel paranenud. Selle hindamiseks peab võrdlema ettevõtja finantsseisundit pärast meetme võtmist olukorraga, milles ettevõtja oleks olnud, kui meetet ei oleks võetud <sup>(102)</sup>. Kuna oluline on vaid meetme mõju, ei puutu asjasse see, kas eelis on ettevõtjale kohustuslik, nii et ettevõtja ei saanud seda vältida ega sellest keelduda <sup>(103)</sup>.
68. Meetme konkreetne vorm ei ole samuti oluline, et määrata kindlaks, kas see annab ettevõtjale majandusliku eelise <sup>(104)</sup>. Riigiabi mõiste seisukohast ei ole oluline üksnes positiivse majandusliku eelise andmine, vaid eelis võib seisneda ka majanduslikest koormistest vabastamises <sup>(105)</sup>. Viimane on lai kategooria, mis hõlmab ettevõtja

<sup>(96)</sup> Euroopa Kohtu 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punktid 69–75.

<sup>(97)</sup> Komisjoni otsus 2011/528/EL, mis käsitleb riigiabi juhtumit C-24/09 (ex N 446/08) – Austria riigiabi energiamahukatele ettevõtetele rohelise elektri seaduse alusel (ELT L 235, 10.9.2011, lk 42), põhjendus 76.

<sup>(98)</sup> Euroopa Kohtu 19. detsembri 2013. aasta otsus kohtuasjas Vent de Colère ja teised, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punktid 25 ja 26.

<sup>(99)</sup> Euroopa Kohtu 11. juuli 1996. aasta otsus kohtuasjas SFEI ja teised, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60. Euroopa Kohtu 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas Hispaania vs. komisjon, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.

<sup>(100)</sup> Euroopa Kohtu 2. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 13.

<sup>(101)</sup> Termin „riigi sekkumine“ ei tähista mitte ainult riigi tegevust, vaid hõlmab ka asjaolu, et riigiasutused jätaavad teatavas olukorras meetmed võtmata, nt võla sisse nõudmata. Vaata nt Euroopa Kohtu 12. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas Magefesa, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, punktid 19 ja 20.

<sup>(102)</sup> Euroopa Kohtu 2. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 13.

<sup>(103)</sup> Komisjoni 15. oktoobri 2003. aasta otsus 2004/339/EÜ Itaalia RAI SpA suhtes kohaldatud meetmete kohta (ELT L 119, 23.4.2004, lk 1), põhjendus 69; kohtujurist Fennelly 26. novembri 1998. aasta ettepanek kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punkt 26.

<sup>(104)</sup> Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkt 84.

<sup>(105)</sup> Näiteks maksusoodustused või sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine.

eelarvet tavaliselt koormavate mis tahes kulude vähendamist<sup>(106)</sup>. See hõlmab kõiki olukordi, kus ettevõtjad vabastatakse oma majandustegevuse otsestest kuludest<sup>(107)</sup>. Näiteks kui liikmesriik maksab osa konkreetse ettevõtja tööjõukuludest, vabastab see ettevõtja kuludest, mis kaasnevad tema majandustegevusega. Eelis eksisteerib ka juhul, kui riigiasutused maksavad konkreetse ettevõtja töötajatele lisatasu, kuigi ettevõtjal ei ole õiguslikku kohustust sellise lisatasu maksmiseks<sup>(108)</sup>. See hõlmab ka olukordi, kus mõned ettevõtjad ei pea kandma kulusid, mida sarnased ettevõtjad kehtiva õiguskorra alusel tavaliselt peavad, olenemata tegevuse, millega kulud seonduvad, mittemajanduslikust laadist<sup>(109)</sup>.

69. Kulud, mis tekivad riigi kehtestatud regulatiivsetest kohustustest,<sup>(110)</sup> võib põhimõtteliselt pidada seotuks majandustegevuse olemuslike kuludega, nii et nende kulude kompenseerimine annab ettevõtjale eelise<sup>(111)</sup>. See tähendab, et eelise olemasolu ei ole põhimõtteliselt välistatud vaid seetõttu, et eelis ei ületa regulatiivse kohustuse määramisest tekkiva kulu kompenseerimist. Sama kehtib nende kulude hüvitamise kohta, mis ei oleks ilma riigi meetmest tuleneva ajendita ettevõtjale tekkinud, sest ilma selle ajendita oleks ta struktureerinud oma tegevused teisiti<sup>(112)</sup>. Eelise olemasolu ei ole välistatud ka siis, kui meetmega hüvitatakse teist laadi kulud, mis ei ole meetmega seotud<sup>(113)</sup>.
70. Seoses kulude hüvitamisega, mis on tekkinud üldist majandushuvi pakkuva teenuse pakkumisel, selgitas Euroopa Kohus oma otsuses *Altmarki juhtumi* kohta, et eelise andmine on välistatud, kui täidetud on neli kumulatiivset tingimust<sup>(114)</sup>. Esiteks peab abi saav ettevõtja olema reaalset vastutav avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest ja see kohustus peab olema täpselt määratletud. Teiseks tuleb hüvitise väljaarvutamise parameetrid eelnevalt objektiivsel ja läbipaistval viisil kindlaks määrata. Kolmandaks ei tohi hüvitis olla suurem, kui on vajalik avaliku teenindamise kohustuse täitmise tulenevate kulude täielikuks või osaliseks katmiseks, arvestades asjakohast tulu ja mõistlikku kasumit. Neljandaks, kui avaliku teenindamise kohustust täitvat ettevõtjat ei valitud avalikus hankemenetluses, mis võimaldab välja valida kandidaadi, kes suudab asjaomaseid teenuseid pakkuda üldsuse jaoks kõige väiksemate kuludega, peab sobiva hüvitise tase olema kindlaks määratud selliste kulude analüüsi alusel, mida tüüpiline hästi korraldatud juhtimise ja asjaomase avaliku teenindamise nõuete täitmiseks vajalike vahenditega varustatud ettevõtja oleks nende kohustuste täitmiseks kandnud,

<sup>(106)</sup> Euroopa Kohtu 15. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punkt 13; Euroopa Kohtu 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas *Saksamaa vs. komisjon*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punkt 25; Euroopa Kohtu 19. mai 1999. aasta otsus kohtuasjas *Itaalia vs. komisjon*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punkt 15. Euroopa Kohtu 3. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punkt 36.

<sup>(107)</sup> Euroopa Kohtu 20. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, punktid 28–31 jäätmete tasuta kogumise ja käitlemise kohta.

<sup>(108)</sup> Euroopa Kohtu 26. septembri 1996. aasta otsus kohtuasjas *Prantsusmaa vs. komisjon*, C-241/94, ECLI:EU:C:1996:353, punkt 40; Euroopa Kohtu 12. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas *Belgia vs. komisjon*, C-5/01, ECLI:EU:C:2002:754, punktid 38 ja 39; Üldkohtu 11. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas *Corsica Ferries France SAS vs. komisjon*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, punktid 137 ja 138, rahuldatud apellatsioonikaebus, vt Euroopa Kohtu 4. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas *SNCM and France vs. komisjon*, liidetud kohtuasjad C-533/12 P ja C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142.

<sup>(109)</sup> Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta (ELT C 99, 4.4.2014, lk 3), põhjendus 37.

<sup>(110)</sup> Põllumajandussektori puhul on regulatiivse kohustuse näiteks veterinaar- ja toiduohutuse kontrollid ja testid, mis on põllumajandus- tootjatele kehtestatud. Seevastu kontrollid ja testid, mida viivad läbi ja rahastavad avaliku sektori asutused ning mida seadus ei kohusta põllumajandus- tootjaid tegema või rahastama, ei peeta ettevõtete suhtes kehtestatud regulatiivseteks kohustusteks. Vt komisjoni 18. septembri 2015. aasta otsus riigiabi SA.35484 kohta, piima kvaliteedi kontroll piima- ja rasvaseaduse raames, ning 4. aprilli 2016. aasta otsus riigiabi SA.35484 kohta, piima- ja rasvaseaduse kohane üldine tervisekontroll.

<sup>(111)</sup> Üldkohtu 25. märtsi 2015. aasta otsus kohtuasjas *Belgia vs. komisjon*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punktid 74–78.

<sup>(112)</sup> Näiteks kui äriühing saab toetust investeeringu tegemiseks abi saavas piirkonnas, ei ole võimalik väita, et see ei vähenda kulusid, mida ettevõtja oleks tavapärastel oma eelarves ette näinud, võttes arvesse, et toetuse puudumisel ei oleks äriühing investeerinud teinud.

<sup>(113)</sup> Euroopa Kohtu 8. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas *France Télécom SA vs. komisjon*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punktid 43–50. See kehtib kulude vähendamise korral, mis tekivad ettevõtjal, kui ta vahetab oma töötajate staatuse ametnikest töövõtjateks, nagu on konkurentidel, mis annab kõnealusele ettevõtjale eelise (selles küsimuses valitses varem pärast Üldkohtu 16. märtsi 2004. aasta otsust kohtuasjas *T-157/01: Danske Busvognmoend vs. komisjon* (ECLI:EU:T:2004:76, punkt 57) teatav ebamäärasus). Luhtunud kulude hüvitamise kohta vaata ka Euroopa Kohtu 11. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas *Iride SpA ja Iride Energia SpA vs. komisjon*, T-25/07, EU:T:2009:33, punktid 46–56.

<sup>(114)</sup> Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punktid 87–95.



arvestades nende kohustuste täitmisega seotud tulusid ja mõistlikku kasumit. Komisjon on täpsustanud kõiki neid tingimusi oma teatistes Euroopa Liidu riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest makstava hüvitise suhtes <sup>(115)</sup>.

71. Eelise olemasolu välistatakse ebaseaduslikult määratud maksude tagasimaksmise puhul, <sup>(116)</sup> riigi ametiasutuste kohustuse korral hüvitada teatavatele ettevõtjatele tekitatud kahju <sup>(117)</sup> või sundvõõrandamise eest makstavate hüvitiste puhul <sup>(118)</sup>.
72. Eelise olemasolu ei ole välistatud üksnes asjaolu tõttu, et muude liikmesriikide konkureerivad ettevõtjad on soodsamas olukorras, <sup>(119)</sup> sest eelise mõiste põhineb ettevõtja finantsseisundi analüüsil ettevõtjale omases õiguslikus ja faktilises raamistikus meetme kohaldamisel ja kohaldamata jätmisel.

#### 4.2. Turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise test

##### 4.2.1. Sissejuhatus

73. Liidu õiguskord on neutraalne omandi õigusliku režiimi suhtes <sup>(120)</sup> ning ei piira mingilgi määral liikmesriikide õigust tegutseda ettevõtjana. Kui aga avaliku sektori asutused teevad otseselt või kaudselt ükskõik mis kujul majanduslikke tehinguid, <sup>(121)</sup> kuuluvad nad liidu riigiabi eeskirjade reguleerimisalasse.
74. Majanduslikud tehingud, mida teeb avaliku sektori asutus (sh riigi osalusega äriühing) tavalistes turutingimustes, ei anna teisele osapoolle eelist ning seetõttu ei kujuta endast abi <sup>(122)</sup>. See põhimõte on välja töötatud erinevaid majandustehinguid silmas pidades. Liidu kohtud on töötanud välja nn turumajandusliku investeerimise põhimõtte, et tuvastada riiklike investeeringute (eriti kapitalisüstide) puhul riigiabi olemasolu: määramaks, kas avaliku sektori asutuse investeering on riigiabi, tuleb hinnata, kas sarnastel asjaoludel oleks tavalistes turumajanduslikes tingimustes tegutsev sarnase suurusega erainvestor olnud valmis tegema kõnealust investeeringut <sup>(123)</sup>. Sarnaselt on liidu kohtud töötanud välja erasektori võlausaldaja kriteeriumid, et uurida, kas võla uuesti läbivaatamine avalik-õigusliku võlausaldaja poolt sisaldab riigiabi, võrreldes avalik-õigusliku võlausaldaja käitumist hüpoteetilise erasektori võlausaldajaga, kes on sarnases olukorras <sup>(124)</sup>. Liidu kohtud on välja töötanud ka nn eraõigusliku müüja kriteeriumid, et hinnata, kas avaliku sektori asutuse teostatud müük sisaldab riigiabi, analüüsides, kas eraõiguslik müüja oleks tavalistes turutingimustes saanud müüa sama või kõrgema hinnaga <sup>(125)</sup>.

<sup>(115)</sup> ELT C 8, 11.1.2012, lk 4.

<sup>(116)</sup> Euroopa Kohtu 27. märtsi 1980. aasta otsus kohtuasjas Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, punktid 29–32.

<sup>(117)</sup> Euroopa Kohtu 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas Asteris AE ja teised vs. Kreeka, liidetud kohtuasjad 106–120/87, ECLI:EU:C:1988:457, punktid 23 ja 24.

<sup>(118)</sup> Üldkohtu 1. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas Nuova Terni Industrie Chimiche SpA vs. komisjon, T-64/08, ECLI:EU:T:2010:270, punktid 59–63 ja 140–141, milles selgitatakse, et hüvitise maksmine sundvõõrandamise eest ei anna eelist, küll aga võib endast riigiabi kujutada sellise hüvitise tagantjärele pikendamine.

<sup>(119)</sup> Euroopa Kohtu 2. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 17. Vt ka Üldkohtu 29. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Confederación Española de Transporte de Mercancías vs. komisjon, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punkt 85.

<sup>(120)</sup> Aluslepingu artiklis 345 on sätestatud, et „[käsitlev] leping ei mõjuta mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides“.

<sup>(121)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 10. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punkt 12.

<sup>(122)</sup> Euroopa Kohtu 11. juuli 1996. aasta otsus kohtuasjas SFEI ja teised, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punktid 60 ja 61.

<sup>(123)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 21. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon („Tubemeuse“), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punkt 29; Euroopa Kohtu 21. märtsi 1991. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon („ALFA Romeo“), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punktid 18–19; Euroopa Kohtu 30. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas Cityflyer Express vs. komisjon, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punkt 51; Üldkohtu 21. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas Neue Maxhütte Stahlwerke ja Lech-Stahlwerke vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-129/95, T-2/96 ja T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punkt 104; Üldkohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

<sup>(124)</sup> Euroopa Kohtu 22. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas Hispaania vs. komisjon, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; Euroopa Kohtu 24. jaanuari 2013. aasta otsus kohtuasjas Frucona vs. komisjon, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; Euroopa Kohtu 29. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

<sup>(125)</sup> Üldkohtu 28. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland ja Austria vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-268/08 ja T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

75. Need kriteeriumid on variatsioonid ühest ja samast põhikontseptsioonist: avaliku sektori asutuste käitumist tuleb võrrelda sarnase eraõigusliku ettevõtjaga tavalistes turutingimustes, et määrata, kas selliste asutuste läbiviidud majanduslikud tehingud annavad tehingu osapooltele eelise. Käesolevas teatises viitab komisjon seetõttu üldistavalt turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise kriteeriumidele kui sobivale meetodile, millega hinnata, kas majanduslikud tehingud, mida avaliku sektori asutused teevad, toimuvad tavalistes turutingimustes ning kas nendega antakse asjaomastele ettevõtjatele eelis (mida ei oleks antud tavalistes turutingimustes). Turuosalise kriteeriumide kohaldamise üldpõhimõtteid ja vastavad kriteeriumid on esitatud punktides 4.2.2 ja 4.2.3.

#### 4.2.2. Üldpõhimõtted

76. Turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise kriteeriumide eesmärk on hinnata, kas riik on andnud ettevõtjale eelise sellega, et ei ole tegutsenud teatava tehingu käigus turumajanduslikult. Sealjuures ei ole oluline, kas sekkumine on avaliku sektori asutuste jaoks mõistlik vahend avaliku poliitika (nt tööhõive) eesmärkide saavutamiseks. Samuti ei ole küsimus, kas abi saanud ettevõtja on kasumlik või mitte, iseenesest määrava tähtsusega näitaja, et teha kindlaks, kas kõnealune majanduslik tehing on turutingimustega kooskõlas. Määrava tähtsusega on see, kas avaliku sektori asutused käituvad nii, nagu turumajanduse tingimustes tegutsev turuosaline oleks käitunud sarnases olukorras. Kui mitte, on abisaajaks olnud ettevõtja saanud majandusliku eelise, mida ta ei oleks saanud tavalistes turutingimustes<sup>(126)</sup> ja mis asetab ta võrreldes konkurentidega soodsamasse olukorda<sup>(127)</sup>.
77. Turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise kriteeriumide rakendamisel tuleb arvesse võtta üksnes neid eeliseid ja kohustusi, mis on seotud riigi kui ettevõtja staatusega, mitte aga neid, mis puudutavad teda kui avaliku võimu kandjat<sup>(128)</sup>. Turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise kriteeriume ei saa üldjuhul rakendada, kui riik tegutseb pigem avaliku sektori asutuse kui ettevõtjana. Kui riik on sekkunud avaliku poliitikaga seotud põhjustel (nt sotsiaal- või regionaalarengu eesmärgil), võib riigi käitumine olla avaliku poliitika vaatenurgast mõistlik, aga samas sisaldada kaalutlusi, millest turuosalsed tavaliselt ei lähtuks. Seetõttu peab turumajandusliku tegutsemise kriteeriumide rakendamisel jätma kõrvale kõik kaalutlused (nt sotsiaal- ja regionaalpoliitilised ning valdkondlikud), mis on seotud liikmesriigi avaliku sektori asutuse rolliga<sup>(129)</sup>.
78. Hinnang, kas riigi sekkumine vastab turutingimustele, tuleb anda *ex ante*, võttes aluseks sekkumisotsuse tegemise hetkel kättesaadava teabe<sup>(130)</sup>. Iga mõistlik ettevõtja hindaks sel juhul äriplaani vormis näiteks projekti strateegiat ja rahalisi eduvõimalusi<sup>(131)</sup>. Sellest ei piisa, kui tuginetakse pärast eelise andmist koostatud

<sup>(126)</sup> Üldkohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, punkt 208.

<sup>(127)</sup> Selles küsimuses vt Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punkt 90; Euroopa Kohtu 15. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punkt 14; Euroopa Kohtu 19. mai 1999. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punkt 16.

<sup>(128)</sup> Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punktid 79–81; Euroopa Kohtu 10. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, punkt 14; Euroopa Kohtu 10. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punkt 13; Euroopa Kohtu 14. septembri 1994. aasta otsus kohtuasjas Hispaania vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-278/92–C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punkt 22; Euroopa Kohtu 28. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punkt 134.

<sup>(129)</sup> Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punktid 79, 80 ja 81; Euroopa Kohtu 10. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, punkt 14; Euroopa Kohtu 10. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, punkt 13; Euroopa Kohtu 14. septembri 1994. aasta otsus kohtuasjas Hispaania vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-278/92–C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punkt 22; Euroopa Kohtu 28. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punkt 134; Üldkohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; Üldkohtu 24. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Kahla Thüringen Porzellan vs. komisjon, T-20/03, ECLI:EU:T:2008:395; Üldkohtu 17. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas Linde vs. komisjon, T-98/00, ECLI:EU:T:2002:248.

<sup>(130)</sup> Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punktid 83, 84, 85 ja 105; Euroopa Kohtu 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas Prantsusmaa vs. komisjon (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punktid 71 ja 72; Euroopa Kohtu 30. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas Cityflyer Express vs. komisjon, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punkt 76.

<sup>(131)</sup> Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punktid 82–85 ja 105.

majandushinnangutele või tagasiulatuvale järeltulele, mille kohaselt asjaomase liikmesriigi investering oli tegelikult kasumlik <sup>(132)</sup>.

79. Kui liikmesriigi väide, et ta toimis turuosalisena, on kaheldav, peab liikmesriik esitama tõendid, et tehingu tegemise otsus põhines majandushinnangutel, mis on sarnased nendega, mille kõnealuse juhtumi asjaoludel oleks läbi viinud mõistlik eraettevõtja (kes on asjaomase avaliku sektori asutusega võimalikult sarnane), et teha kindlaks tehingu kasumlikkus või majanduslikud eelised <sup>(133)</sup>.
80. Hinnates, kas tehing vastab turutingimustele, tuleb anda üldine hinnang mõjule, mida tehing avaldab asjaomasele ettevõtjale, arvestamata seda, kas tehingu tegemiseks kasutatud konkreetsed vahendid oleksid turuosalistele kättesaadavad. Näiteks ei saa turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise kriteeriume jätta kohaldamata üksnes seetõttu, et riigi kasutatud vahendid on pärit eelarvest <sup>(134)</sup>.
81. Teatavatel juhtudel võib riigi mitut järjestikust sekkumist aluslepingu artikli 107 lõike 1 kohaldamise eesmärgil käsitada ühe sekkumisena. Eriti võib see nii olla juhul, kui järjestikused sekkumised, võttes eelkõige arvesse nende ajalist järjekorda, eesmärki ja ettevõtja olukorda nende sekkumiste hetkel, on niivõrd tihedalt omavahel seotud, et neid on võimatu eraldada <sup>(135)</sup>. Näiteks võib üldjuhul hinnata koos järjestikuseid riigi sekkumisi, mis toimuvad sama ettevõtja suhtes suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul, mis on tüksteisega seotud või mida kavandati või mida võis ette näha esimese sekkumise ajal. Kui aga hilisem sekkumine oli varasema sekkumise ajal ettenägematute sündmuste tulemus, <sup>(136)</sup> tuleb tavaliselt hinnata nimetatud kahte meetet eraldi.
82. Hindamaks, kas teatud tehingud on turutingimustega kooskõlas, tuleb arvesse võtta kõiki konkreetse juhtumiga seotud asjakohaseid tingimusi. Näiteks võib esineda erandlikke olukordi, kus isegi juhul, kui avaliku sektori asutused ostavad kaupu ja teenuseid turuhinnaga, ei loeta seda turutingimustele vastavaks <sup>(137)</sup>.

#### 4.2.3. Turutingimustele vastavuse kindlakstegemine

83. Turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise kriteeriumide kohaldamise korral on kasulik eristada olukordi, kus tehingu vastavust turutingimustele saab turuandmetele tuginedes otseselt kindlaks teha, ning olukordi, kus sellise teabe puudumise tõttu tuleb tehingu vastavust turutingimustele hinnata teiste olemasolevate meetodite põhjal.

<sup>(132)</sup> Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punkt 85.

<sup>(133)</sup> Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punktid 82–85. Vt ka Euroopa Kohtu 24. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punkt 61. Selliste eelhindamiste keerukuse tase võib varieeruda, sõltudes asjaomase tehingu keerukusest ja asjaomaste varade, kaupade ja teenuste väärtusest. Tavaliselt tuleb neid eelhindamisi läbi viia vastavaid oskusi ja kogemusi omavate ekspertide toetusel. Hindamiste aluseks peavad olema objektiivsed kriteeriumid ning neid ei tohi mõjutada poliitilised kaalutlused. Sõltumatute ekspertide poolt läbiviidud hindamine võib täiendavalt tõestada, et eelhindamine on usaldatav.

<sup>(134)</sup> Euroopa Kohtu 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punkt 88.

<sup>(135)</sup> Euroopa Kohtu 19. märtsi 2013. aasta otsus kohtuasjas Bouygues ja Bouygues Télécom vs. komisjon ja teised, liidetud kohtuasjad C-399/10 P ja C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punkt 104; Üldkohtu 13. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas Kreeka ja teised vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, punkt 177; Üldkohtu 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas BP Chemicals vs. komisjon, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punktid 170 ja 171.

<sup>(136)</sup> Komisjoni 19. detsembri 2012. aasta otsus riigiabi juhtumi SA.35378 kohta lennujaama Berlin Brandenburg rahastamise osas, Saksamaa (ELT C 36, 8.2.2013, lk 10), põhjendused 14–33.

<sup>(137)</sup> Euroopa Liidu Üldkohus leidis 28. jaanuari 1999. aasta otsuses kohtuasjas BAI vs. komisjon (T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, punktid 74–79), et juhtumi eriomaste asjaolude valguses võib jõuda järeldusele, et riigi ametiasutuste poolt ettevõtjalt P&O Ferries soetatud reisikupongid ei vastanud tegelikule vajadusele, seega ei käitunud riigi ametiasutused viisil, mis on sarnane eraettevõtja käitumisele tavalistes turutingimustes. Seega anti selle ostuga ettevõtjale P&O Ferries eelis, mida ta ei oleks saanud tavalistes turutingimustes, ning kõik summad, mis maksti ostulepingu täitmisel, kujutasid endast riigiabi.

#### 4.2.3.1. Juhtumid, kus vastavust turutingimustele saab otseselt kindlaks teha

84. Tehingu vastavust turutingimustele saab turuteabe põhjal otseselt kindlaks teha,
- i) kui avaliku sektori asutused ja eraettevõtjad teevad n-ö samaväärsed tehingu; või
  - ii) kui see puudutab varade, kaupade ja teenuste müüki ja ostu (või muud sellega sarnast tehingut) avatud, läbipaistva, mittediskrimineeriva ja tingimusvaba hankemenetluse kaudu.
85. Juhtudel, kus tehingut käsitlev konkreetne turuteave näitab, et tehing ei vasta turutingimustele, ei ole üldjuhul sobiv kasutada muid hindamismeetodeid, et jõuda teistsugusele järeldusele <sup>(138)</sup>.

##### i) Samaväärsed tehingud

86. Kui sarnases olukorras olevad avaliku sektori asutused ja eraettevõtjad teevad tehingu samadel tingimustel (ning seetõttu samal riski ja hüvede tasemel ehk tegemist on nn samaväärsed tehinguga, <sup>(139)</sup> mis võib ette tulla avaliku ja erasektori partnerluse puhul), võib üldjuhul järeldada, et see tehing vastab turutingimustele <sup>(140)</sup>. Kui aga avaliku sektori asutus ja eraettevõtjad, kes on sarnases olukorras, võtavad samal ajal, ent erinevatel tingimustel osa samast tehingust, viitab see üldjuhul sellele, et avaliku sektori asutuse sekkumine ei vasta turutingimustele <sup>(141)</sup>.
87. Tehingu samaväärsuse kindlakstegemiseks tuleb eelkõige hinnata järgmisi kriteeriume:
- a) kas avaliku sektori asutus ja eraettevõtjad otsustavad ja viivad sekkumise läbi samal ajal või kas sekkumiste vahel on ajaline vahe ja majanduslikud tingimused on sekkumiste vahepeal muutunud;
  - b) kas tehingu tingimused on samad nii avaliku sektori asutustele kui ka kõikidele asjaomastele eraettevõtjatele, võttes samuti arvesse võimalust suurendada või vähendada aja jooksul riski taset;
  - c) kas eraettevõtjate sekkumisel on tõeline majanduslik tähtsus ning see ei ole üksnes sümboolne või vähetähtis; <sup>(142)</sup> ning

<sup>(138)</sup> Vt selles küsimuses Euroopa Kohtu 24. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punktid 94 ja 95. Selle juhtumi puhul leidis Euroopa Kohus, et kui avaliku sektori asutus kavatab müüa ettevõtte nõuetekohasel enampakkumisel, saab eeldada, et turuhind vastab kõige suuremale (siduvale ja usutavale) pakkumisele, ning puudub vajadus kasutada muid hindamismeetodeid, nagu sõltumatud uuringud.

<sup>(139)</sup> Tehingu tingimusi ei saa pidada samadeks, kui avaliku sektori asutused ja eraettevõtjad sekkuvad ühesugustel tingimustel, aga eri ajal, kui majanduslik olukord on tehingu seisukohast oluliselt muutunud.

<sup>(140)</sup> Selles küsimuses vt Üldkohtu 12. detsembri 2000 aasta otsus kohtuasjas Alitalia vs. komisjon, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, punkt 81.

<sup>(141)</sup> Kui aga tehingud on erinevad ja neid ei tehtud samal ajal, ei saa asjaolu, et tingimused on erinevad, kasutada (ei positiivse ega negatiivse) otsustava näitajana tehingu turutingimustele vastavuse kindlakstegemisel.

<sup>(142)</sup> Näiteks juhtumi Citynet Amsterdam puhul leidis komisjon, et kahe erainvestori investeeringut, mis moodustab ühe kolmandiku ettevõtjasse tehtavast kogu omakapitaliinvesteeringust (võttes arvesse ka üldist aktsiate jagunemist ning asjaolu, et nende aktsiastest piisab blokeeriva vähemuse saavutamiseks ettevõtja mis tahes strateegilise otsuse puhul), võib pidada majanduslikus mõttes oluliseks (vt komisjoni 11. detsembri 2007. aasta otsus 2008/729/EÜ riigiabi juhtumi C-53/2006 (Citynet Amsterdam, Madalmaad) kohta (ELT L 247, 16.9.2008, lk 27), põhjendused 96–100). Kuid juhtumi N 429/2010 puhul (Agricultural Bank of Greece (ATE) (ELT C 317, 29.10.2011, lk 5)) oli erasektori osalus ainult 10 % investeeringust võrreldes 90 % riigi osalusega, mistõttu jõudis komisjon järeldusele, et võrdse kohtlemise põhimõtet ei olnud järgitud, sest riigi antud kapitaliga ei kaasnenud sarnases suurusel osalusel erasektorilt ning riigi investeering ei olnud proportsionaalne riigi valduses olevate aktsiate arvuga. Vt ka Üldkohtu 12. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Alitalia vs. komisjon, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, punkt 81.

- d) kas asjaomaste avaliku sektori asutuste ja eraõiguslike turuosaliste algpositsioon selle tehingu puhul on sarnane, võttes näiteks arvesse nende varasemat kokkupuudet asjaomaste ettevõtjatega (vt jagu 4.2.3.3), sünergiaid, mida on võimalik saavutada, <sup>(143)</sup> eri investorite tehingukulude sarnasuse ulatust <sup>(144)</sup> või muid avaliku sektori asutusele või eraettevõtjale eriomaseid asjaolusid, mis võivad võrdlust moonutada.
88. Tehingute samaväärsuse tingimus ei tarvitse olla kohaldatav mõnel juhul, kus riigi sekkumine on (oma laadi või ulatuse poolest) selline, et turuosaline ei saaks seda tegelikkuses korrata.
- ii) Varade, kaupade ja teenuste müük ja ost (või muu sellega sarnane tehing) konkureerivate, läbipaistvate, mittediskrimineerivate ja tingimusvabade hankemenetluste kaudu
89. Kui varade, kaupade ja teenuste müük ja ost (või muu sellega sarnane tehing) <sup>(145)</sup> tehakse, järgides konkureerivat, <sup>(146)</sup> läbipaistvat, piisavalt hästi avalikustatud, mittediskrimineerivat ja tingimusteta hankemenetlust ning kooskõlas ELi toimimise lepingu riigihankepõhimõtetega <sup>(147)</sup> (vt punktid 90–94), võib eeldada, et need tehingud vastavad turutingimustele, eeldusel et on kasutatud punktides 95 ja 96 sätestatud asjakohaseid kriteeriume ostja või müüja valimiseks. Seevastu juhul, kui liikmesriik otsustab riikliku poliitika tõttu toetada teatavat tegevust ning koostada hanke näiteks konkreetse summa saamiseks, mis toimub nt taastuvenergia tootmise või elektritootmise võimsuse kättesaadavuse puhul, ei kuuluks see käesoleva alapunkti ii kohaldamisalasse. Sellises olukorras saab hange ainult minimeerida antava toetuse, kuid ei välista eelise andmist.
90. Hankemenetlus peab olema konkureeriv, et võimaldada huvitatud ja kvalifitseerunud pakkujatel menetluses osaleda.
91. Menetlus peab olema läbipaistev, et kõik huvitatud pakkujad saaksid igas menetlusetapis võrdset ja nõuetekohast teavet. Teabe kättesaadavus, huvitatud pakkujate seisukohast piisav aeg ning valiku ja lepingu sõlmimise kriteeriumide selgus on kõik läbipaistva valikumenetluse otsustava tähtsusega osad. Hankemenetluse kohta tuleb avaldada piisaval määral teavet, nii et kõik potentsiaalsed pakkujad saaksid seda arvesse võtta. Avaliku tähelepanu tase, mis on vajalik, et tagada iga konkreetse juhtumi korral, et menetluse kohta on avaldatud piisavalt teavet, sõltub varade, kaupade ja teenuste omadustest. Varasid, kaupu ja teenuseid, mis võivad kõrge väärtuse või teiste omaduste tõttu pakkuda huvi terves Euroopas või rahvusvaheliselt tegutsevatele pakkujatele, tuleks reklaamida sellisel viisil, et see meelitaks ligi terves Euroopas või rahvusvaheliselt tegutsevaid võimalikke pakkujaid.
92. Kõikide pakkujate mittediskrimineeriv kohtlemine kogu menetluse jooksul, objektiivsed valiku ja lepingute sõlmimise kriteeriumid, mis on enne menetlust kindlaks määratud, on asendamatud tingimused, et tagada menetluse tulemuseks oleva tehingu vastavus turutingimustele. Võrdse kohtlemise tagamiseks peavad lepingu sõlmimise kriteeriumid võimaldama pakkumusi objektiivselt võrrelda ja hinnata.

<sup>(143)</sup> Neil peavad samuti olema samad ärikaalutlused; vt komisjoni otsus 2005/137/EÜ riigiabi C-25/2002 kohta – Vallooni regiooni kaasfinantseering ettevõttes CARSID – Acier CECA (ELT L 47, 18.2.2005, lk 28), põhjendused 67–70.

<sup>(144)</sup> Tehingukulud võivad seostuda kuludega, mida asjaomased investorid kannavad investeerimisprojekti sõelumise ja valiku, lepingutingimuste kokkuleppimise või lepingu täitmise seire tõttu terve selle kestuse jooksul. Näiteks kui riigipangad kannavad järjekindlalt laenude rahastamiseks mõeldud investeerimisprojektide sõelumise kulusid, ei piisa abi välistamiseks tõsiasjast, et erainvestorid osalevad investeringus sama intressimääraga.

<sup>(145)</sup> Näiteks teatavate kaupade liisimine või kontsessioonide andmine loodusvarade äriliseks kasutamiseks.

<sup>(146)</sup> Riigiabi puhul osutavad liidu kohtud sageli „avatud“ hankemenetlusele (vt näiteks Üldkohtu 5. augusti 2003. aasta otsus kohtuasjas P & O European Ferries (Vizcaya) vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-116/01 ja T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217, punktid 117 ja 118; Euroopa Kohtu 24. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punkt 94). Mõiste „avatud“ ei osuta siiski konkreetsele menetlusele, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivis 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivis 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ. Seetõttu tundub, et sõna „konkureeriv“ on asjakohasem. Sellega ei kavatseta kalduda kõrvale kohtupraktikaga sätestatud sisulistest tingimustest.

<sup>(147)</sup> Euroopa Kohtu 7. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punkt 62; Euroopa Kohtu 3. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas Bent Mousten Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, punkt 20. Vt ka komisjoni tõlgendusteatis ühenduse õigusaktide kohta, mida kohaldatakse riigihankelepingute suhtes, mille puhul ei kehti või ei kehti täiel määral riigihankedirektiivide sätteid (ELT C 179, 1.8.2006, lk 2).

93. Riigihangete direktiivides<sup>(148)</sup> sätestatud menetluste kasutamist ja nendele vastavust saab pidada piisavaks eespool esitatud nõuete täitmiseks, tingimusel et kõik vastava menetluse kasutamise tingimused on täidetud. Seda ei kohaldata teatavatel tingimustel, mille tõttu ei ole võimalik turuhinda määrata, nagu näiteks läbirääkimistega menetlus ilma hanketeate avaldamiseta. Kui esitatakse vaid üks pakkumus, ei ole menetlus tavaliselt piisav turuhinna tagamiseks, välja arvatud juhul, kui i) menetluses kavandamisel on kasutatud erakordselt kindlaid kaitsemeetmeid, et tagada tõeline ja tõhus konkurents, ning ei ole selge, et tegelikult on vaid üks ettevõtja suuteline esitama usaldusväärse pakkumuse, või ii) ametiasutused kasutavad täiendavaid võimalusi, et kontrollida tulemuse vastavust turuhinnale.
94. Varade, kaupade ja teenuste müügi hange on tingimusvaba, kui võimalikul ostjal on põhimõtteline õigus omandada müüdatavat vara, kaupu või teenuseid ja kasutada neid oma tarbeks, olenemata sellest, kas ta tegutseb teatavas valdkonnas. Kui esineb tingimus, et ostjal on konkreetsed kohustused avaliku sektori asutuste või avalike huvide hüvanguks, mida erasektori müüja ei oleks nõudnud – peale nende, mis tulenevad üldisest riiklikust õigusest või planeerimisasutuste otsusest –, ei saa hankemenetlust pidada tingimusvabaks.
95. Kui avaliku sektori asutused müüvad varasid, kaupu ja teenuseid, peaks ostja valimisel ainsaks asjakohaseks kriteeriumiks olema kõrgeim hind,<sup>(149)</sup> võttes arvesse ka nõutud lepingulisi kokkuleppeid (nt müüja müügigarantiisid või muid müügijärgseid kohustusi). Arvesse tuleb võtta üksnes usaldusväärseid<sup>(150)</sup> ja siduvaid pakkumusi<sup>(151)</sup>.
96. Kui avaliku sektori asutused ostavad varasid, kaupu ja teenuseid, peab iga hankemenetlusega seotud konkreetne tingimus olema mittediskrimineeriv ning tihedalt ja objektiivselt seotud lepingu majandusliku eesmärgiga. Need peaksid tagama, et majanduslikult kõige soodsam pakkumus vastab turuväärtusele. Kriteeriumid tuleb seetõttu määratleda nii, et need võimaldaksid tõhusa konkureeriva hankemenetluse, mis annab edukale pakkujale tavalise tulu ja mitte rohkem. Praktikast viitab see selliste hankemenetluste kasutamisele, kus hinnakomponent on väga oluline või mis jõuavad mõnel muul viisil suure tõenäosusega konkurentsipõhisele tulemusele (nt vähempakkumised koos piisavalt selgepiiriliste lepingu sõlmimise kriteeriumidega).

#### 4.2.3.2. Tehingu turutingimustele vastavuse kindlakstegemine võrdlusanalüüsi või muude hindamis-meetodite alusel

97. Asjaolu, et tehing on tehtud hankemenetluse kaudu või samaväärsuse tingimustel, saab pidada otseseks ja konkreetseks tõenduseks tehingu turutingimustele vastavuse kohta. Kui aga tehingut ei ole tehtud hankemenetluse kaudu või kui avaliku sektori asutuste sekkumine ei ole sarnane eraettevõtjate sekkumisega, ei tähenda see automaatselt, et tehing ei võiks vastata turutingimustele<sup>(152)</sup>. Sellistel juhtudel saab vastavust turutingimustele hinnata i) võrdlusanalüüsi või ii) muude hindamis-meetodite alusel<sup>(153)</sup>.

<sup>(148)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ.

<sup>(149)</sup> Üldkohtu 28. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland ja Austria vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-268/08 ja T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punkt 87.

<sup>(150)</sup> Sõltuvalt juhtumi asjaoludest võib ka soovimatu pakkumus olla usaldusväärne, eriti kui see on kohustuse väärtusega (vt Üldkohtu 13. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Konsum Nord vs. komisjon, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, punktid 73, 74 ja 75).

<sup>(151)</sup> Näiteks teadaandeid, mis ei ole kohustuse väärtusega, ei võeta hankemenetluses arvesse; vt Üldkohtu 28. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland ja Austria vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-268/08 ja T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punkt 87, ning Üldkohtu 13. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Konsum Nord vs. komisjon, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, punktid 67 ja 75.

<sup>(152)</sup> Vt Üldkohtu 12. juuni 2014. aasta otsus kohtuasjas Sarc vs. komisjon, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, punkt 98.

<sup>(153)</sup> Kui turuhind on määratud samaväärsuse põhimõtte või hankemenetluse põhiste tehingute alusel, ei või tulemusi teiste hindamis-meetodite, näiteks sõltumatute eksperdiarvamuste abil kahtluse alla seada (vt Euroopa Kohtu 24. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punktid 94 ja 95).

i) Võrdlusanalüüs

98. Selleks et teha kindlaks tehingu vastavus turutingimustele, võib tehingut hinnata sarnaste eraettevõtjate poolt sarnastes olukordades tehtud sarnaste tehingute tingimuste põhjal (võrdlusanalüüs).
99. Sobiva võrdlusaluse tuvastamiseks tuleb pöörata erilist tähelepanu ettevõtja tüübile (nt konsolideerimisgrupi valdusettevõtja, spekulatiivne fond või pikaajaline investor, kes otsib võimalust oma kasumit pikaajaliselt kindlustada), asjaomase tehingu tüübile (nt omakapitalis osalemine või võlga seotud tehing) ning seotud turule või turgudele (nt finantsturud, kiiresti kasvavad tehnoloogiaturud, kommunaalteenuste või taristuturud). Oluliste majanduslike muutuste ajal on väga oluline ka tehingute ajastatus. Vajaduse korral tuleb olemasolevaid võrdlusaluseid kohandada, lähtudes riigi tehingu eritunnustest (nt abi saanud ettevõtja olukord ja asjaomane turg) <sup>(154)</sup>. Võrdlusanalüüs võib olla turuhindade määramiseks sobimatu meetod, kui olemasolevad võrdlusalused ei ole turupõhiste kaalutluste alusel määratletud või kui avaliku sektori sekkumised on olemasolevaid hindu oluliselt moonutanud.
100. Tihti ei määrata võrdlusanalüüsi tulemusel kindlaks ühte n-ö täpset kontrollväärtust, pigem tehakse sarnaste tehingute kogumi hindamisel kindlaks terve hulk võimalikke väärtusi. Kui hindamise eesmärk on kaalutleda, kas riigi sekkumine vastab turutingimustele, on tavaliselt kohane võtta arvesse keskmise suundumuse näitajaid, näiteks sarnaste tehingute väärtuste keskmist või mediaani.

ii) Muud hindamismeetodid

101. Tehingu turutingimustele vastavuse kindlakstegemine võrdlusanalüüsi <sup>(155)</sup> või muude üldiselt aktsepteeritud hindamismeetodite alusel. Selline meetodika peab toetuma olemasolevatele objektiivsetele, kontrollitavatele ja usaldusväärsetele andmetele, <sup>(156)</sup> mis peavad olema piisavalt üksikasjalikud ja peegeldama majanduslikku olukorda ajal, mil otsustati tehing teha, võttes arvesse riski taset ja tulevikuootusi <sup>(157)</sup>. Sõltuvalt tehingu väärtusest tuleb hindamise stabiilsust tavaliselt kinnitada, viies läbi tundlikkuse analüüsi, hinnates erinevaid äri stsenaariume, valmistades ette stsenaariumiplaane ja võrreldes tulemusi alternatiivsete hindamismeetoditega. Kui tehing lõkkub edasi ja arvesse on vaja võtta hiljutisi muutusi turutingimustes, võib tekkida vajadus teha uus (eel)hindamine.
102. Üheks üldiselt aktsepteeritud standardmeetodiks on investeringute (aastase) tulu kindlaksmääramisel sisemise tasuvuslääve (IRR) arvutamine <sup>(158)</sup>. Investeeringuotsust saab samuti hinnata nüüdispuhasväärtuse <sup>(159)</sup> (NPV) alusel, mis annab üldjuhul sisemise tasuvusläävega võrdväärsed tulemusi <sup>(160)</sup>. Hindamaks, kas

<sup>(154)</sup> Vt Üldkohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-228/99 ja T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, punkt 251.

<sup>(155)</sup> Vt Üldkohtu 29. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas Scott vs. komisjon, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punkt 134, ning Euroopa Kohtu 16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punkt 39.

<sup>(156)</sup> Vt Üldkohtu 16. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas Valmont Nederland BV vs. komisjon, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, punkt 71.

<sup>(157)</sup> Vt Üldkohtu 29. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas Scott vs. komisjon, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punkt 158.

<sup>(158)</sup> Sisemine tasuvuslääve ei põhine konkreetse aasta raamatupidamislikul tulul, vaid selles võetakse arvesse tulevasi rahavooge, mida investor loodab saada kogu investeeringu eluea jooksul. See määratletakse diskontomäärana, mille puhul rahavoogude jada nüüdispuhasväärtus võrdub nulliga.

<sup>(159)</sup> Nüüdispuhasväärtus on vahe positiivsete ja negatiivsete rahavoogude vahel investeeringu eluea jooksul, mis on diskonteeritud asjakohase tulu hetkel (kapitalikul).

<sup>(160)</sup> Nüüdispuhasväärtuse ja sisemise tasuvuslääve vahel on täiuslik korrelatsioon, kui sisemine tasuvuslääve on võrdne investori alternatiivkuluga. Kui investeeringu nüüdispuhasväärtus on positiivne, viitab see asjaolule, et projektil on sisemine tasuvuslääve, mis ületab nõutava tasuvuslääve (investori alternatiivkuluga). Sellisel juhul tasub investeeringut teha. Kui projektil on nüüdispuhasväärtus, mis võrdub nulliga, võrdub projekti sisemine tasuvuslääve nõutud tasuvusläävega. Kõnealusel juhul ei ole oluline, kas investor teeb investeeringu või investeerib mujal. Kui nüüdispuhasväärtus on negatiivne, on sisemine tasuvuslääve väiksem kui kapitalikul. Investeering ei too piisavalt tulu, sest mujal on paremaid võimalusi. Kui sisemine tasuvuslääve ja nüüdispuhasväärtus toovad kaasa erinevad investeeringuotsused (sellised erinevad tulemused võivad eelkõige tekkida vastastikku teineteist välistavate projektide korral), peaks kooskõlas turutavade eelistama nüüdispuhasväärtuse meetodit.

investeering tehakse turutingimustel, peab investeeringust saadavat tulu võrdlema tavalise oodatava tuluga turul. Tavalist oodatavat tulu (või investeeringu kapitalikulu) võib määratleda kui keskmist oodatavat tulu, mida turg eeldab investeeringult üldiselt aktsepteeritud kriteeriumide, eriti investeeringuriski alusel, võttes arvesse ettevõtte finantsseisundit ning sektori, piirkonna või riigi eripära. Kui sellist tavalist tulu ei ole põhjust eeldada, siis sellist investeeringut tõenäoliselt turutingimustel ei tehtaks. Üldjuhul on nii, et mida riskantsem on projekt, seda suuremat tasuvusmäära nõuavad rahastajad ehk seda kõrgem on kapitalikulu.

103. Sobiv hindamismetoodika võib sõltuda turuolukorrast, <sup>(161)</sup> andmete kättesaadavusest või tehingu tüübist. Näiteks, kui investor üritab ettevõtjatesse investeerides kasumit teenida (mille puhul on tõenäoliselt kõige kohasemateks meetoditeks sisemine tasuvusmäär ja nüüdispuhasväärtus), on võlausaldaja eesmärk, et laenuvõtja maksaks talle lepinguliselt ja õiguslikult kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul tagasi võlgnetava summa (põhisumma ja intressi) <sup>(162)</sup>. Viimasel juhul on ilmselt kohasem hinnata tagatist, nt vara väärtust. Maa müügi korral on põhimõtteliselt rahuldav enne müügiläbirääkimisi sõltumatu eksperdi tehtud hindamine turuväärtuse kindlaksmääramiseks üldtunnustatud turunäitajate ja hindamisstandardite alusel <sup>(163)</sup>.
104. Tavaliselt ei ole investeeringu sisemise tasuvusmäära ja nüüdispuhasväärtuse hindamise tulemuseks üks täpne väärtus, vaid võimaliku väärtuse vahemik (mis sõltub majanduslikest, õiguslikest ja muudest tehinguga seotud asjaoludest, mis on omased hindamismeetodile). Kui hindamise eesmärk on kaalutleda, kas riigi sekkumine vastab turutingimustele, on tavaliselt kohane võtta arvesse keskmise suundumuse näitajaid, näiteks sarnaste tehingute väärtuste keskmist või mediaani.
105. Mõistlikud turumajanduse tingimustes tegutsevad turuosalisel kasutatavad oma sekkumiste hindamisel tavaliselt mitut eri meetodikat, et hinnangutulemusi kinnitada (näiteks valideeritakse nüüdispuhasväärtuse arvutusi võrdlusanalüüsi meetoditega). Kui eri meetodite tulemused lähenevad samale väärtusele, tekib täiendav näitaja, mille abil saab määrata tõelist turuhinda. Seetõttu peetakse üksteise tulemusi kinnitavate hindamismetoodikate olemasolu positiivseks näitajaks, kui hinnatakse, kas tehing vastab turutingimustele.

#### 4.2.3.3. Võrdlusanalüüs juhul, kui on olnud eelnev majanduslik kokkupuude asjaomase ettevõtjaga

106. Tehes kindlaks, kas tehing vastab turutingimustele, tuleb arvesse võtta asjaolu, et asjaomasel avaliku sektori asutusel on olnud ettevõtjaga varasem kokkupuude, tingimisel et sarnasel eraettevõtjal saaks selline varasem kokkupuude olla (nt ettevõtja aktsionärina) <sup>(164)</sup>.
107. Varasemat kokkupuudet tuleb kaaluda turumajandusliku tegutsemise põhimõttele vastavuse hindamisel võrdlusstsenaariumide raames. Näiteks riigi osalusega raskustes oleva äriühingu omakapitali või võlaga seotud

<sup>(161)</sup> Näiteks võib ettevõtte likvideerimise korral olla kõige kohasemaks hindamismeetodiks likvideerimisväärtusel või vara väärtusel tuginev hindamine.

<sup>(162)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas Hispaania vs. komisjon, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 46, ning Euroopa Kohtu 29. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punkt 24.

<sup>(163)</sup> Kui võrdlev meetod (võrdlusanalüüs) ei sobi ja kui tundub, et muude üldiselt aktsepteeritud meetmetega ei õnnestu maa väärtust kindlaks määrata, võib kasutusele võtta alternatiivmeetodi, näiteks Saksamaa väljapakutud hindamissüsteemi Vergleichspreissystem (mille komisjon kiitis heaks põllumajandus- ja metsamaa puhul oma otsuses riigiabi SA.33167 kohta – Väljapakutud alternatiivne meetod põllumajandus- ja metsamaa hindamiseks Saksamaal, kui seda müüvad avaliku sektori asutused (ELT C 43, 15.2.2013, lk 7)). Teiste meetodite piirangute kohta vaata Euroopa Kohtu 16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punkt 52.

<sup>(164)</sup> Vt Euroopa Kohtu 3. aprilli 2014. aasta otsus kohtuasjas ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, punktid 29–37. Varasemat kokkupuudet ei tuleks siiski arvesse võtta, kui see tuleneb meetmest, mida meetme kõiki aspekte silmas pidades ei oleks kasumit taotlev erainvestor saanud võtta (Euroopa Kohtu 24. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas Land Burgenland vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punktid 52–61).



sekkumiste puhul tuleks sellise investeringu oodatavat tulu võrrelda ettevõtja likvideerimises seisneva võrdlusstenaariumi oodatava tuluga. Kui likvideerimise tulemuseks on suurem kasum või väiksem kahjum, valiks mõistlik turuosaline sellise lahenduse <sup>(165)</sup>. Seetõttu ei tohiks arvestatavad likvideerimiskulud sisaldada kulusid, mis on seotud avaliku sektori asutuste kohustuste täitmisega, vaid üksnes kulusid, mida kannaks mõistlik turuosaline, <sup>(166)</sup> võttes ühtlasi arvesse muutusi sotsiaalses, majanduslikus ja keskkonnaalases kontekstis, milles ta tegutseb <sup>(167)</sup>.

#### 4.2.3.4. Erikaalutlused laenu- ja garantiitingimuste turutingimuste vastavuse hindamisel

108. Nagu iga muu tehingu puhul võib avaliku sektori asutuse (sh riigi osalusega äriühingu) antud laenude ja garantiidega kaasneda riigiabi andmine, kui need ei vasta turutingimustele.
109. Garantii puhul peab tavaliselt analüüsima kolmepoolset olukorda, mis hõlmab avaliku sektori asutust kui garantii andjat, laenusaaajat ja laenuandjat <sup>(168)</sup>. Enamikul juhtudel võib abi saada vaid laenusaaaja, sest riigigarantii võib anda talle eelise, võimaldades tal laenata intressimääraga, mida ta ei oleks turult ilma garantiita saanud <sup>(169)</sup> (või laenata erandlikus olukorras, kus turult ei oleks olnud võimalik ükskõik millise määraga laenu saada). Teatavates eriolukordades võib riigigarantii andmisega kaasneda ka abi laenuandjale, eriti juhul, kui juba olemasolevale laenuandja ja laenusaaaja vahelisele kohustusele antakse riigigarantii tagantjärele, kui eelise üleminek laenusaaajale ei ole tagatud, <sup>(170)</sup> või kui garanteeritud laenu abil makstakse tagasi teist, garanteerimata laenu <sup>(171)</sup>.
110. Iga garantii, mis antakse laenusaaaja majanduslikku olukorda arvestades turutingimustest soodsamatel tingimustel, annab laenusaaajale eelise (sest ta maksab tasu, mis ei peegelda piisavalt garantii andja poolt võetavat riski) <sup>(172)</sup>. Üldjuhul ei vasta piiramatud garantiid tavalistele turutingimustele. See kehtib ka kaudsete garantiide suhtes, mis tulenevad riigi kohustusest seoses võlgadega, mis on maksejõuetul äriühingul, kellele ei laiene tavalised pankrotieeskirjad <sup>(173)</sup>.
111. Kui puudub turuteave teatava laenutehingu kohta, saab võlainstrumendi vastavust turutingimustele hinnata, võrreldes seda sarnaste turutehingutega (nt võrdlusanalüüsi vormis). Laenude ja garantiide puhul võib teavet ettevõtja rahastamiskulude kohta saada näiteks kõnealuse ettevõtja (hiljuti võetud) muude laenude, ettevõtja väljaantud võlakirjade tootluse või ettevõtja krediidiriski vahetuslepingute riskimarginaali põhjal. Sarnasteks turutehinguteks võivad olla sarnased laenu- või garantiitehingud, mille on teinud valimisse kuuluvad sarnased ettevõtjad, või võlakirjad, mille on välja andnud valimisse kuuluvad võrdlusettevõtjad, või valimisse kuuluvate võrdlusettevõtjate krediidiriski vahetuslepingute riskimarginaal. Kui garantiide puhul ei ole finantsturgudel

<sup>(165)</sup> Vt selles küsimuses Üldkohtu 12. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas *Alitalia vs. komisjon*, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, ning Euroopa Kohtu 24. jaanuari 2013. aasta otsus kohtuasjas *Frucona vs. komisjon*, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, punktid 79 ja 80.

<sup>(166)</sup> Euroopa Kohtu 28. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas *Saksamaa vs. komisjon*, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punkt 140.

<sup>(167)</sup> Üldkohtu 11. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas *Corsica Ferries France SAS vs. komisjon*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, punktid 79–84, rahuldatud apellatsioonikaebus, vt Euroopa Kohtu 4. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas *SNCM and France vs. komisjon*, liidetud kohtuasjad C-533/12 P ja C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142, punktid 40 ja 41. Kohtud kinnitasid selles kohtuasjas, et põhimõtteliselt on eelkõige suurte kontsernide ja ettevõtjate vormis tegutsevate eraõiguslike investorite seisukohast pikaajalises perspektiivis majanduslikult mõistlik maksta täiendavaid kahjuhüvitisi (näiteks konsolideerimisgrupi maine kaitsmiseks). Sellest hoolimata tuleb selliste täiendavate kahjuhüvitiste maksmise vajadust põhjalikult näidata konkreetse juhtumi puhul, mille puhul on maine kaitsmise meetmed vajalikud, ning näidata, et sellised maksed on sarnases olukorras olevate äriühingute hulgas juurdunud praktika (näidetest üksi ei piisa).

<sup>(168)</sup> Hindamise kohta, mis tuleb läbi viia riigiabi võimaliku andmise puhul garantii vormis, vt ka komisjoni teatis EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta garantiidena antava riigiabi suhtes (ELT C 155, 20.6.2008, lk 10). Käesolev teatis ei asenda kõnealust teatist.

<sup>(169)</sup> Vt Euroopa Kohtu 8. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas *Residex Capital vs. Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punkt 39.

<sup>(170)</sup> Vt Euroopa Kohtu 19. märtsi 2015. aasta otsus kohtuasjas *OTP Bank Nyrt vs. Magyar Állam ja teised*, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185.

<sup>(171)</sup> Vt Euroopa Kohtu 8. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas *Residex Capital vs. Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punkt 42.

<sup>(172)</sup> Vt Euroopa Kohtu 3. aprilli 2014. aasta otsus kohtuasjas *Prantsusmaa vs. komisjon*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, punkt 96.

<sup>(173)</sup> Vt Euroopa Kohtu 3. aprilli 2014. aasta otsus kohtuasjas *Prantsusmaa vs. komisjon*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, punkt 98.

võimalik leida võrreldavat hinnaalast võrdlusalust, tuleb garanteeritud laenu rahastamise kogukulu, sealhulgas laenu intressimäära ja garantiipreemiat, võrrelda sarnase garantiita laenu turuhinnaga. Võrdlusanalüüsi meetodeid võib täiendada hindamismeetoditega, mis toetuvad kapitalitasuvusele <sup>(174)</sup>.

112. Eesmärgiga täiendavalt lihtsustada hindamist, kas meede vastab turumajandusliku tegutsemise põhimõttele, on komisjon välja töötanud indikaatorid, millega määrata kindlaks, kas laenudel ja garantiidel on abi tunnused.
113. Laenude osas sisaldab viitemäärade teatis metoodikat, kuidas arvutada viitemäära, mis asendab turuhinda, kui sarnaseid turutehinguid ei saa lihtsalt tuvastada (mis on tõenäolisem tehingute puhul, mis sisaldavad piiratud summasid ja/või hõlmavad väikseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid) <sup>(175)</sup>. Oluline on meeles pidada, et see viitemäär on vaid indikaator <sup>(176)</sup>. Kui sarnased tehingud on tüüpiliselt toimunud madalama hinnaga kui see viitemäär poolt väljendatav indikaator, võib liikmesriik lugeda seda madalamat hinda turuhinnaks. Kui aga teisest küljest on sama ettevõtja viinud hiljuti läbi sarnaseid tehinguid viitemäärast kõrgema hinnaga ning ta rahanduslik olukord ja turukeskkond ei ole olemuslikult muutunud, ei saa viitemäära alati pidada konkreetse juhtumi puhul turumäärade indikaatoriks.
114. Garantiide kohta on komisjon oma garantiide teatises välja töötanud üksikasjalikud suunised indikaatorite arvutamiseks ja VKEd e ümberlükkamatud eeldused <sup>(177)</sup>. Vastavalt kõnealusele teatisele piisab abi olemasolu välistamiseks tavaliselt sellest, kui laenusaja ei ole finantsraskustes, garantii on seotud konkreetse tehinguga, laenuandja kannab osa riskist ning laenusaja maksab garantii eest turupõhise hinna.

#### 4.3. Kaudne eelis

115. Eelis võidakse anda ka riigi vahendeid vahetult saavatest ettevõtjatest erinevatele ettevõtjatele (kaudne eelis) <sup>(178)</sup>. Meetmega võidakse anda nii otsene eelis abisaavale ettevõtjale kui ka kaudne eelis teistele ettevõtjatele, näiteks ettevõtjatele, kes tegutsevad järgmistel tegevustasemetel <sup>(179)</sup>. Eelise vahetu saaja võib olla nii ettevõtja kui ka isik (füüsiline või juriidiline isik), kes ei osale üheski majandustegevuses <sup>(180)</sup>.
116. Selliseid kaudseid eeliseid tuleb eristada üksnes teisestest majanduslikest mõjudest, mis kaasnevad peaaegu kõikide riigiabi meetmetega (nt väljundi suurendamise mõjud). Seetõttu tuleb meetme ettenähtavaid mõjusid uurida *ex ante*. Kaudne eelis on olemas siis, kui meede on kujundatud nii, et teised mõjud suunatakse tuvastatavatele ettevõtjatele või ettevõtjate gruppidele. Nii on see näiteks juhul, kui otsese abi eeltingimuseks on tegelikult või õiguslikult seatud üksnes teatavate ettevõtjate toodetud kaupade või pakutud teenuste ostmine (nt vaid teatavates piirkondades asutatud ettevõtjad) <sup>(181)</sup>.

<sup>(174)</sup> Näiteks RAROCi (riskiga korrigeeritud tulususe) põhjal, mida laenuandjad ja investorid vajavad sarnase võrdlusaluseks oleva riski ja lõpptähtajaga rahastamise pakkumiseks samas sektoris tegutsevale ettevõtjale.

<sup>(175)</sup> Vt komisjoni teatis viite- ja diskontomäärade kindlaksmääramise meetodi läbivaatamise kohta (ELT C 14, 19.1.2008, lk 6). Allutatud laenude korral, mis ei kuulu viitemäärade teatise reguleerimisalasse, võib kasutada komisjoni 11. detsembri 2008. aasta otsuses riigiabi N 55/2008 kohta (GA/EFRE Nachrangdarlehen (ELT C 9, 14.1.2009, lk 1)) kindlaksmääratud metoodikat.

<sup>(176)</sup> Kui aga komisjoni määrustes või otsustes riigiabikavade kohta viidatakse abisumma kindlakstegemisel viitemääradele, käsitab komisjon seda kui võrdlusalust fikseeritud garantiitasudele, mida ei loeta abiks (*safe-harbour*).

<sup>(177)</sup> Komisjoni teatis EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta garantiidena antava riigiabi suhtes (ELT C 155, 20.6.2008, lk 10).

<sup>(178)</sup> Euroopa Kohtu 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punktid 26 ja 27; Euroopa Kohtu 28. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas Mediaset SpA vs. komisjon, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punktid 73–77; Euroopa Kohtu 13. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas Madalmaad vs. komisjon, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, punktid 60–66; Üldkohtu 4. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, T-424/05, ECLI:EU:T:2009:49, punktid 136–147. Vt ka ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 2 punkt a.

<sup>(179)</sup> Kui vahendav ettevõtja on vaid vahend, mille abil antakse eelis üle abisaajale, ning ta ise ei saa ühtegi eelist, ei loeta teda tavaliselt riigiabi saajaks.

<sup>(180)</sup> Euroopa Kohtu 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punktid 26 ja 27; Euroopa Kohtu 28. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas Mediaset SpA vs. komisjon, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punkt 81.

<sup>(181)</sup> Seevastu võib esineda üksnes teisest majanduslikku mõju suurenenud toodangu vormis (mis ei kujuta endast kaudset abi), kui abi suunatakse abisaajani, kasutades selleks ettevõtjat (nt finantsvahendajat) ja kui see ettevõtja annab selle abi tervikuna edasi.

**5. VALIKULISUS****5.1. Üldpõhimõtted**

117. Eli toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses peab riigi meede soodustama teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist. Seega ei ole abi mõistega hõlmatud kõik meetmed, mis soodustavad ettevõtjaid, vaid üksnes need meetmed, mis annavad valikulise eelise teatavatele ettevõtjatele, teatavatele ettevõtjate kategooriatele või teatavatele majandussektoritele.
118. Üldiselt kohaldatavad meetmed, millega ei toetata üksnes teatavaid ettevõtjaid või üksnes teatavate kaupade tootmist, ei kuulu aluslepingu artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse. Kohtupraktika on siiski näidanud, et isegi need sekkumismeetmed, mida esmapilgul kohaldatakse kõigi ettevõtjate suhtes, võivad olla teataval määral selektiivsed ja neid saab seega käsitada meetmetena, mille eesmärk on soosida teatavaid ettevõtjaid või tooteid<sup>(182)</sup>. Ei abikõlblike ettevõtjate suur arv (mis võib isegi hõlmata kõiki teatava sektori ettevõtjaid) ega nende sektorite mitmekesisus ja suurus, kuhu ettevõtjad kuuluvad, ei anna alust järeldada, et riigi sekkumine on majanduspoliitika üldmeede, kui sellest ei ole võimalik kasu saada kõikidel majandussektoritel<sup>(183)</sup>. Asjaolu, et abi ei ole suunatud ühele või mitmele eelnevalt kindlaks määratud abisaajale, vaid abi saamisele on seatud mitmeid objektiivseid kriteeriume, millele vastavuse korral võib abi anda eelnevalt kindlaks määratud kogueelarve raames määratlemata arvule abisaajatele, keda ei ole esialgselt individuaalselt kindlaks määratud, ei piisa selleks, et seada kahtluse alla meetme valikuline iseloom<sup>(184)</sup>.
119. Valikulisuse mõiste selgitamiseks riigiabiõiguse raames on kasulik eristada materiaalse ja piirkondliku valikulisuse vahel. Veelgi enam, kasulik on anda täiendavaid suuniseid teatavate maksumeetmetega (või sarnaste meetmetega) seotud küsimustes.

**5.2. Varaline valikulisus**

120. Meetme varaline valikulisus viitab sellele, et meedet kohaldatakse ainult kõnealuse liikmesriigi teatavate ettevõtjate (ettevõtjate gruppide) või teatavate majandussektorite suhtes. Kindlaks võib teha nii õigusliku kui ka tegeliku valikulisuse.

**5.2.1. Õiguslik ja tegelik valikulisus**

121. Õiguslik valikulisus tuleneb vahetult õigusnormides sätestatud kriteeriumidest meetme andmise kohta, mis on ametlikult ette nähtud vaid teatavatele ettevõtjatele (näiteks teatava suurusega, teatavas piirkonnas asuvatele, teatavas valdkonnas tegutsevatele, teatava õigusvormiga;<sup>(185)</sup> teataval ajavahemikul registreeritud või teatava ajavahemiku jooksul esmakordselt reguleeritud turul noteeritud<sup>(186)</sup> või teatavate tunnustega rühma kuuluvad

<sup>(182)</sup> Euroopa Kohtu 29. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punkt 27; Üldkohtu 6. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava ja teised. vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, punkt 149.

<sup>(183)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 17. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punkt 32; Euroopa Kohtu 8. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punkt 48.

<sup>(184)</sup> Üldkohtu 29. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Confederación Española de Transportes de Mercancías vs. komisjon, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punkt 40. Vt ka Üldkohtu 13. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, T-379/09, ECLI:EU:T:2012:422, punkt 47. Kõnealune meede oli kasvuhoonete kütmiseks kasutatava diislikütuse osaline aktsiisivabastus. Üldkohus näitas, et tõsiasi, et meetmest oleks võinud kasu saada kõik kasvuhoonetes toota otsustavad ettevõtjad, ei olnud piisav, et teha kindlaks meetme üldine olemus.

<sup>(185)</sup> Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 52.

<sup>(186)</sup> Üldkohtu 4. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punkt 120, ja Euroopa Kohtu 24. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punktid 59 ja 60.

ettevõtjad või ettevõtjad, kellele on usaldatud konsolideerimisgrupi sees teatavad ülesanded; <sup>(187)</sup> ekspordiettevõtjad <sup>(188)</sup> või ekspordiga seotud tegevusega ettevõtjad <sup>(189)</sup>. Tegelik valikulisuse saab kindlaks teha juhtudel, kus hoolimata sellest, et meetme kohaldamise ametlikud kriteeriumid on sõnastatud üldiselt ja objektiivselt, on meetme struktuur selline, et selle mõjul tekivad teatavate ettevõtjate gruppidele olulised eelised (nagu eelmises lauses esitatud näidetes) <sup>(190)</sup>.

122. Tegelik valikulisus võib olla liikmesriikide kehtestatud tingimuste või tõkete tulemus, millega välistatakse, et teatavad ettevõtjad võivad meetmest kasu saada. Näiteks võib maksumeetme (nt maksukrediidi) kohaldamine üksnes teatavat künnist (v.a minimaalne künnis halduskoormuse vähendamiseks) ületavatele investeeringutele tähendada, et meede on tegelikult ette nähtud ettevõtjatele, kellel on märkimisväärsed rahalisi vahendeid <sup>(191)</sup>. Ka meede, millega antakse teatavad eelised üksnes lühikeseks ajavahemikuks, võib olla tegelikult valikuline <sup>(192)</sup>.

#### 5.2.2. Valikulisus, mis tuleneb kaalutusõigusega haldustavadest

123. Üldised meetmed, mida kohaldatakse esmapilgul kõigi ettevõtjate suhtes, ent mida kitsendab halduslik kaalutusõigus, on valikulised <sup>(193)</sup>. Selline olukord valitseb juhul, kui seatud kriteeriumide täitmisega ei kaasne automaatselt õigust meetmele.
124. Ametiasutustel on meetme kohaldamisel kaalutusõigus eelkõige siis, kui abi andmise kriteeriumid on sõnastatud väga üldiselt või ebamääraselt, mis toob hindamisel paratamatult kaasa kaalutusruumi. Näiteks võib maksuhaldur muuta maksusoodustuse andmise tingimusi vastavalt talle hindamiseks esitatud investeeringuprojekti tunnustele. Juhul kui maksuametitel on ulatuslik kaalutusõigus siis, kui nad otsustavad, kellele maksusoodustus anda ja mis tingimustel seda teha, ning nad võtavad selle puhul aluseks kriteeriumid, mis ei ole seotud maksusüsteemiga, näiteks tööhoive säilitamine, tuleb kaalutusõiguse kasutamist pidada teatavaid ettevõtjaid või teatavate kaupade tootmist soodustavaks <sup>(194)</sup>.
125. Asjaolu, et maksusoodustus nõuab eelnevat ametiasutuste luba, ei tähenda automaatselt, et meede on valikuline. Meede ei ole valikuline, kui eelneva loa saamine põhineb objektiivsetel, mittediskrimineerivatel, eelnevalt teada olevatel kriteeriumidel, millega piiritletakse ametiasutuste otsustamisvabadust. Niisugune lubade andmise süsteem peab lisaks põhinema menetlussüsteemil, mis on hõlpsasti ligipääsetav ning suudab tagada loataotluse objektiivse ja erapooletu menetlemise mõistliku aja jooksul; peale selle peab loa andmisest keeldumist olema võimalik kohtus vaidlustada <sup>(195)</sup>.

<sup>(187)</sup> Euroopa Kohtu 22. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas Belgia ja Forum 187 vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punkt 122.

<sup>(188)</sup> Üldkohtu 4. veebruari 2016. aasta otsus kohtuasjas Heitkamp Bauholding vs. komisjon, T-287/11, ECLI:EU:T:2016:60, punkt 129 ja järgnevad punktid.

<sup>(189)</sup> Euroopa Kohtu 10. detsembri 1969. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Prantsusmaa, liidetud kohtuasjad 6 ja 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, punkt 3; Euroopa Kohtu 7. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas Kreeka vs. komisjon, 57/86, ECLI:EU:C:1988:284, punkt 8; Euroopa Kohtu 15. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas Hispaania vs. komisjon, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, punkt 92.

<sup>(190)</sup> Sellist olukorda iseloomustab Euroopa Kohtu 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon ja Hispaania vs. Gibraltar valitsus ja Ühendkuningriik, liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, Gibraltar maksureformi kohta, mis soodustas tegelikult *offshore*-äriühinguid. Vt selle otsuse punkt 101 ja sellele järgnevad punktid. Reformiga võeti kasutusele maksusüsteem, mis koosnes kolmest Gibraltar ettevõtjate suhtes kohaldatavast maksust, nimelt palgafondimaksust, äriruumide kasutusmaksust ja registreerimistasust. Palgafondimaksu ja äriruumide kasutusmaksu tasumise kohustuse ülempiir oleks olnud 15 % kasumist. Kohus leidis, et selline maksude kombinatsioon välistas algusest peale igasuguse *offshore*-äriühingute maksustamise, sest neil puudus maksustatav alus töötajate ja Gibraltaril asuvate äriruumide näol.

<sup>(191)</sup> Vaata nt Üldkohtu 6. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas Ramondin SA ja Ramondín Cápsulas SA vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-92/00 ja T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punkt 39.

<sup>(192)</sup> Üldkohtu 12. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas Itaalia ja Brandt Itaalia vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-239/04 ja T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, punkt 66; Üldkohtu 4. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punkt 120; Euroopa Kohtu 24. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, punktid 59 ja 60.

<sup>(193)</sup> Vt Euroopa Kohtu 29. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punkt 27.

<sup>(194)</sup> Vt Euroopa Kohtu 18. juuli 2013. aasta otsus kohtuasjas P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punkt 27.

<sup>(195)</sup> Vt Euroopa Kohtu 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas Smits and Peerbooms, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, punkt 90; Euroopa Kohtu 3. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas Sporting Exchange Ltd, trading „Betfair“ vs. Minister van Justitie, C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, punkt 50.

## 5.2.3. Varalise valikulisuse hindamine meetmete korral, mis vähendavad ettevõtjate tavalisi kulusid

126. Kui liikmesriigid kehtestavad ajutisi positiivseid meetmeid, mis toovad kasu ühele või mitmele tuvastatavale ettevõtjale (näiteks raha või varade andmine teatavatele ettevõtjatele), on tavaliselt lihtne jõuda järeldusele, et sellised meetmed on valikulised, sest nendega nähakse ette soodne kohtlemine ühele või mõnele üksikule ettevõtjale <sup>(196)</sup>.
127. Olukord on tavaliselt ebamäärasem, kui liikmesriigid võtavad vastu ulatuslikumaid meetmeid, mida võib kohalda kõikide ettevõtjate suhtes, kes täidavad teatavaid kriteeriume, ja millega vähendatakse kulusid, mida need ettevõtjad peaksid tavaliselt kandma (näiteks maksu- või sotsiaalmaksevastastused ettevõtjatele, kes täidavad teatavad kriteeriumid).
128. Sellistel juhtudel tuleb meetmete valikulisust tavaliselt hinnata kolmejärgulise analüüsiga. Esiteks tuleb kindlaks teha võrdlussüsteem. Teiseks tuleb määrata, kas antud meede kujutab endast erandit sellest süsteemist, sest eristab ettevõtjaid, kes on süsteemi olemuslikke eesmärke arvestades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras. Erandi olemasolu hindamine on selle testiosa võtmelement ning võimaldab jõuda järeldusele, kas meede on esmapilgul valikuline. Kui kõnealune meede ei kujuta endast erandit võrdlussüsteemist, ei ole see valikuline. Kui see aga on erand (ja on seetõttu esmapilgul valikuline), tuleb testi kolmandas järgus teha kindlaks, kas erandit õigustab selle (võrdlus)süsteemi olemus või üldine ülesehitus <sup>(197)</sup>. Kui esmapilgul valikulisena tunduvat meetet õigustab süsteemi olemus või üldine ülesehitus, ei peeta seda valikuliseks ning see ei kuulu seetõttu aluslepingu artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse <sup>(198)</sup>.
129. Kolmejärgulist analüüsi ei saa aga kohaldada teatavatel juhtudel, mille puhul võetakse arvesse asjaomaste meetmete kasulikku mõju. Tuleb rõhutada, et aluslepingu artikli 107 lõikes 1 ei eristata riigipoolseid sekkumisi nende põhjuste või eesmärkide alusel, vaid määratletakse neid nende mõju põhjal, ja seda sõltumata kasutatud meetoditest <sup>(199)</sup>. See tähendab, et teatavatel erandjuhtudel ei ole piisav, kui uuritakse, kas antud meede on erand liikmesriigi määratletud võrdlussüsteemi reeglitest. Oluline on hinnata ka seda, kas võrdlussüsteemi piirid on kujundatud järjepidevalt või, vastupidi, ilmselgelt meelevaldselt ja erapoolikult, et anda eelis teatavatele ettevõtjatele, kes on kõnealuse süsteemi loogika alusel sarnases olukorras.
130. Seega leidis Euroopa Kohus liidetud kohtuasjades C-106/09 P ja C-107/09 P <sup>(200)</sup> Gibraltar maksureformi kohta, et asjaomase liikmesriigi määratletud võrdlussüsteem tegi hoolimata sellest, et see põhines iseenesest üldistel kriteeriumidel, tegelikult vahet ettevõtjatel, kes olid maksureformi kava eesmärgist lähtudes sarnases olukorras, mille tulemusel anti *offshore*-äriühingutele valikuline soodustus <sup>(201)</sup>. Selles küsimuses leidis kohus, et asjaolu, et *offshore*-äriühinguid ei maksustatud, ei olnud kõnealuse maksusüsteemi juhuslik tagajärg, vaid tulenes vältimatult sellest, et hindamise alused olid kehtestatud just nii, et *offshore*-äriühingutel puudus maksubaas <sup>(202)</sup>.
131. Sarnane kontroll võib samuti olla vajalik teatavate juhtumite puhul, mis käsitlevad erieesmärgiga makse, kui on olemas elemendid, mis viitavad sellele, et maksu piirid on ilmselgelt kujundatud meelevaldselt ja erapoolikult, et

<sup>(196)</sup> Vt Euroopa Kohtu 4. juuni 2015. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punkt 60 ja järgmised punktid; kohtujurist Mengozzi 27. juuni 2013. aasta ettepanek kohtuasjas Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, punkt 52.

<sup>(197)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Madalmaad, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 62; Euroopa Kohtu 8. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

<sup>(198)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 49 ja järgmised punktid; Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

<sup>(199)</sup> Vt Euroopa Kohtu 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas British Aggregates vs. komisjon, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punktid 85 ja 89 ning osutatud pretsedendid; Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Madalmaad, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 51; Euroopa Kohtu 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon ja Hispaania vs. Gibraltar valitsus ja Ühendkuningriik, liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punkt 87.

<sup>(200)</sup> Euroopa Kohtu 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon ja Hispaania vs. Gibraltar valitsus ja Ühendkuningriik, liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

<sup>(201)</sup> Euroopa Kohtu 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon ja Hispaania vs. Gibraltar valitsus ja Ühendkuningriik, liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punkt 101 ja järgmised punktid.

<sup>(202)</sup> Euroopa Kohtu 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon ja Hispaania vs. Gibraltar valitsus ja Ühendkuningriik, liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punkt 106.

soodustada teatavaid tooteid või tegevusi, mis on kõnealuste maksude loogika alusel sarnases olukorras. Näiteks pidas Euroopa Kohus Ferringi kohtuasjas <sup>(203)</sup> valikuliseks maksu, mis oli kasutusele võetud farmaatsialaboratooriumide teostatud ravimite otsemüügi, kuid mitte hulgimüüjate ravimimüügi suhtes. Arvestades teatavaid faktilisi asjaolusid – näiteks meetme selge eesmärk ja selle mõjud –, ei uurinud kohus üksnes seda, kas kõnealune meede on erand maksupõhisest võrdlussüsteemist. Kohus võrdles ka (maksule allutatud) farmaatsialaboratooriumide ja (maksukohustuseta) hulgimüüjate olukorda, jõudes järeldusele, et maksu kehtestamata jätmise hulgimüüjate otsemüügi võrdus neile esmapilgul valikulise maksuvabastuse andmisega <sup>(204)</sup>.

### 5.2.3.1. Võrdlussüsteemi kindlakstegemine

132. Võrdlussüsteem on raamistik, mille alusel hinnatakse meetme valikulisust.
133. Võrdlussüsteem koosneb järjepidevast reeglite kogumist, mida kohaldatakse üldjuhul objektiivsete kriteeriumide alusel kõikide ettevõtjate suhtes, kes kuuluvad süsteemi eesmärgiga määratletud reguleerimisalasse. Tavaliselt ei ole nende reeglitega määratletud üksnes süsteemi ulatus, vaid ka tingimused, mille alusel süsteemi kohaldatakse, selle reguleerimisalasse kuuluvate ettevõtjate õigused ja kohustused ning süsteemi toimimise tehnilised üksikasjad.
134. Maksude puhul on võrdlussüsteem ehitatud üles sellistele elementidele nagu maksubaas, maksustatavad isikud, maksustatav sündmus ja maksumäärad. Näiteks on võimalik kindlaks teha võrdlussüsteem, mis sobib kohaldamiseks äriühingu tulumaksu süsteemi, <sup>(205)</sup> käibemaksusüsteemi <sup>(206)</sup> või üldise kindlustuse maksustamise süsteemi suhtes <sup>(207)</sup>. Sama kehtib erilise eesmärgiga (eraldiseisvate) maksude kohta, nagu teatavad maksud, mis on kehtestatud toodetele või tegevustele, millel on negatiivne mõju keskkonnale või tervisele ning mis ei kujuta endast tegelikult laiema maksusüsteemi osa. Selle tulemusena ja punktides 129–131 kirjeldatud erijuhtudest lähtudes on sellistel juhtudel põhimõtteliselt võrdlussüsteemiks maks ise <sup>(208)</sup>.

### 5.2.3.2. Erand võrdlussüsteemist

135. Kui võrdlussüsteem on kindlaks tehtud, uuritakse analüüsi järgmises osas, kas meede on erand sellest võrdlussüsteemist, sest teeb ettevõtjatel vahet. Selleks tuleb kindlaks määrata, kas meetmega kaldutakse soodustama teatavaid ettevõtjaid või teatavate kaupade tootmist, võrreldes muude ettevõtjatega, kes on võrdlussüsteemi olemuslikke eesmärke arvestades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras <sup>(209)</sup>. Liikmesriigid ei saa toetuda välistele poliitikaeesmärkidele, näiteks regionaal-, keskkonna- või tööstuspoliitika eesmärkidele, et õigustada ettevõtjate erinevat kohtlemist <sup>(210)</sup>.

<sup>(203)</sup> Euroopa Kohtu 22. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punkt 20.

<sup>(204)</sup> Euroopa Kohtu 22. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punktid 19 ja 20.

<sup>(205)</sup> Vt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 50. Euroopa Kohus kohaldab mõnikord mõistet „üldkehtiv maksusüsteem“ (vt Euroopa Kohtu 22. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas Belgia ja Forum 187 vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punkt 95) või „üldine maksukava“ (vt Euroopa Kohtu 15. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punkt 100).

<sup>(206)</sup> Vt Euroopa Kohtu põhjendusi seoses valikulisega Euroopa Kohtu 3. märtsi 2005. aasta otsusest kohtuasjas Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punkt 40 ja järgmised punktid.

<sup>(207)</sup> Vt Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punktid 75 ja 78.

<sup>(208)</sup> Vt Üldkohtu 7. märtsi 2012. aasta otsus kohtuasjas British Aggregates Association vs. komisjon, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, punktid 49 ja 50. See maks on võrdlussüsteemiks isegi siis, kui see võetakse siseriiklikus õigussüsteemis kasutusele liidu direktiivi ülevõtmiseks.

<sup>(209)</sup> Kohus on oma Paint Graphose otsuses näidanud, et võttes arvesse ühistute eriomastest toimimise põhimõtetest tulenevaid erisusi, ei saa nende olukorda põhimõtteliselt pidada õiguslikult ja faktiliselt sarnaseks äriühingute olukorraga, tingimusel et need tegutsevad oma liikmete majanduslikes huvides ja et nende suhe oma liikmetega ei ole pelgalt ärialane, vaid isiklik ja individuaalne, milles liikmed aktiivselt osalevad ja milles neil on õigus saada õiglaselt osa ühistu majandustegevuse tulemustest (vt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 61).

<sup>(210)</sup> Vt Euroopa Kohtu 18. juuli 2013. aasta otsus kohtuasjas P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punkt 27 ja järgmised punktid.

136. Teatavate erieesmärgiga maksude (ja eriti nende maksubaasi) ülesehitusse on taotletavad poliitikaeesmärgid juba integreeritud. Näiteks võivad sellised maksud olla keskkonna või tervishoiuga seotud maksud, mis kehtestatakse eesmärgiga vähendada teatavaid tegevusi või tooteid, millel on kahjulik mõju keskkonnale või inimeste tervisele. Sellistel juhtudel ei ole see erandlik kohtlemine, kui erinevalt koheldakse neid tegevusi või tooteid, mille olukord erineb maksu ülesehituses kajastuvast taotletavast olemuslikust eesmärgist <sup>(211)</sup>.
137. Kui meede soodustab selliseid teatavaid ettevõtjaid või selliste teatavate kaupade tootmist, kes või mis on õiguslikult või faktiliselt sarnases olukorras, on meede esmapilgul valikuline.

### 5.2.3.3. Põhjendatus võrdlussüsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega

138. Ka võrdlussüsteemi erandiks oleva meetme (esmapilgul tunduva valikulisuse) puhul ei ole meede valikuline, kui see on põhjendatav võrdlussüsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega. See kehtib juhul, kui meede tuleneb otseselt võrdlussüsteemi olemuslikest aluspõhimõtetest või suunistest või kui see on süsteemi toimimiseks ja mõjususeks vajalike süsteemiomaste mehhanismide tulemus <sup>(212)</sup>. Vastupidiselt ei ole aga võimalik tugineda välistele poliitilistele eesmärkidele, mis ei ole süsteemile omased <sup>(213)</sup>.
139. Põhjendatuse aluseks võivad näiteks olla vajadus võidelda maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise vastu, vajadus võtta arvesse raamatupidamisarvestuse erinõudeid, haldusjuhitavus, neutraalse maksustamise põhimõte, <sup>(214)</sup> tulumaksu astmelisus ja selle ümberjagamise eesmärk, vajadus vältida topeltmaksustamist <sup>(215)</sup> või eesmärk optimeerida maksuvõlgade sissenõudmist.
140. Liikmesriigid peaksid aga kehtestama sellise kontrolli- ja järelevalvekorra, mis võimaldab tagada, et erandid on kooskõlas maksusüsteemi loogika ja üldise ülesehitusega <sup>(216)</sup>. Selleks et põhjendada erandeid süsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega, tuleb samuti tagada see, et need meetmed oleksid proportsionaalsed ega läheks kaugemale sellest, mis on vajalik saavutamaks taotletavat õiguspärast eesmärki, st eesmärki ei saaks saavutada tagasihoidlikumate meetmetega <sup>(217)</sup>.
141. Liikmesriik, kes võtab kasutusele sellise ettevõtjatevahelise vahetegemise, peab olema suuteline tõendama, et see on asjaomase süsteemi olemusest ja ülesehitusest lähtuvalt tõepoolest põhjendatud <sup>(218)</sup>.

<sup>(211)</sup> Selles küsimuses võib siseriiklikku õigussüsteemi ELi direktiivi ülevõtmiseks sisseviidud maks, mis võimaldab oma reguleerimisalal teatavate tegevuste/toodete erinevat kohtlemist, näidata, et sellised tegevused/tooted on taotletavast olemuslikust eesmärgist lähtudes erinevas olukorras.

<sup>(212)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 69.

<sup>(213)</sup> Vt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punktid 69 ja 70. Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 81. Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Madalmaad, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; Euroopa Kohtu 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas British Aggregates vs. komisjon, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; Euroopa Kohtu 18. juuli 2013. aasta otsus kohtuasjas P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punkt 27 ja järgmised punktid.

<sup>(214)</sup> Ühisinvesteeringsettevõtjate puhul vt punkt 5.4.2.

<sup>(215)</sup> Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsuses Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, viitas kohus võimalusele tugineda siseriikliku maksusüsteemi olemusele ja üldisele ülesehitusele, et põhjendada seda, et ühistuid, kes jaotavad kogu oma kasumi liikmetele, ei maksustata ühistu tasandil, sest maks nõutakse sisse liikmetelt (punkt 71).

<sup>(216)</sup> Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 74.

<sup>(217)</sup> Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 75.

<sup>(218)</sup> Euroopa Kohtu 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas komisjon ja Hispaania vs. Gibraltari valitsus ja Ühendkuningriik, liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punkt 146; Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas Madalmaad vs. komisjon, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, punkt 43; Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

### 5.3. Piirkondlik valikulisus

142. Põhimõtteliselt ei ole aluslepingu artikli 107 lõike 1 alusel geograafiliselt valikulised üksnes need meetmed, mida rakendatakse kogu liikmesriigi territooriumil. Järgnevalt on aga näidatud, et süsteem ei pea tingimata olema määratletud kogu liikmesriigi jaoks <sup>(219)</sup>. Sellest tuleneb, et mitte kõik meetmed, mida kohaldatakse ainult liikmesriigi territooriumi teatavale osale, ei ole automaatselt valikulised.
143. Vastavalt kohtupraktikale <sup>(220)</sup> ei pruugi piirkondliku või kohaliku kohaldamisalaga meetmed olla valikulised, kui täidetud on teatavad nõuded. Kohtupraktikas on seni käsitletud vaid maksumeetmeid. Kuna piirkondlik valikulisus on üldine kontseptsioon, siis kohaldatakse liidu kohtute sätestatud põhimõtteid seoses maksumeetmetega ka muud tüüpi meetmete suhtes.
144. Piirkondliku selektiivsuse hindamiseks tuleb eristada kolme stsenaariumi <sup>(221)</sup>:
- 1) Esimese mudeli korral, kus meede on piirkondlikult valikuline, otsustab liikmesriigi keskvalitsus ühepoolset kohaldada kindlaksmääratud geograafilises piirkonnas väiksemat maksumäära.
  - 2) Teine mudel vastab maksualase pädevuse sümmeetrilisele detsentraliseerimisele <sup>(222)</sup>. See on maksualase pädevuse jaotamise mudel, kus kõikidel liikmesriigi teatava tasandi piirkondlikel asutustel on õiguslikult või autonoomne pädevus otsustada keskvalitsusest sõltumatult, millist maksumäära kohaldada oma pädevuse alla kuuluval territooriumil. Sellisel juhul on selge, et piirkondlike asutuste võetud meetmed ei ole valikulised, sest võimatu on kindlaks määrata tavalist maksumäära, mille alusel saaks võrdlust läbi viia.
  - 3) Kolmanda mudeli puhul (maksualase pädevuse asümmeetriline detsentraliseerimine) <sup>(223)</sup> võivad oma territooriumil kohaldatavaid maksumeetmeid võtta ainult teatavad piirkondlikud ja kohalikud asutused. Sel juhul sõltub hinnang asjaomase meetme valikulisusele sellest, kas asjaomane asutus on piisavalt sõltumatu liikmesriigi keskvalitsusest <sup>(224)</sup>. Selleks peavad olema täidetud kolm kumulatiivset autonoomiakriteeriumi: institutsionaalne, menetluslik ning majanduslik ja finantsautonoomia <sup>(225)</sup>. Kui juhul, kui piirkondlik või kohalik asutus otsustab võtta maksumeetme, mida kohaldatakse üksnes tema territooriumil, on kõik need kriteeriumid täidetud, on võrdluse geograafiliseks aluseks kõnealune piirkond ja mitte liikmesriik.

#### 5.3.1. Institutsionaalne autonoomia

145. Institutsionaalne autonoomia on olemas juhtudel, kus maksumeetmealase otsuse tegi piirkondlik või kohalik asutus, kellel on keskvalitsusest erinev põhiseaduslik, poliitiline ja halduslik seisund. Otsuses Assooride kohtuasja kohta märkis Euroopa Kohus, et vastavalt Portugali Vabariigi põhiseadusele on Assoorid autonoomne piirkond, millel on iseseisev poliitiline ja halduslik seisund ning oma valitsusorganid, kellel on oma maksupädevus ja õigus kohandada riigimakse vastavalt piirkondlikele iseärasustele <sup>(226)</sup>.

<sup>(219)</sup> Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 57; Euroopa Kohtu 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Unión General de Trabajadores de La Rioja, liidetud kohtuasjad C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punkt 47.

<sup>(220)</sup> Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 57 ja järgmised punktid; Euroopa Kohtu 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Unión General de Trabajadores de La Rioja, liidetud kohtuasjad C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punkt 47 ja järgmised punktid.

<sup>(221)</sup> Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punktid 63–66.

<sup>(222)</sup> Vt kohtujurist Geelhoedi 20. oktoobri 2005. aasta ettepanek kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, punkt 60.

<sup>(223)</sup> Kohtujurist Geelhoedi 20. oktoobri 2005. aasta ettepanek kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, punkt 60.

<sup>(224)</sup> Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 58: „ei saa välistada, et piirkondlikul omavalitsusiüksusel on selline õiguslik ja faktiline seisund, mis annab talle liikmesriigi keskvalitsuse suhtes piisava autonoomsuse, et just nimelt see üksus, aga mitte keskvalitsus, saab enda võetud meetmete kaudu mängida põhimõttelise tähtsusega rolli ettevõtjate majanduskeskkonna määratlemisel.“

<sup>(225)</sup> Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-88/03: Portugal vs. komisjon, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 67.

<sup>(226)</sup> Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punkt 70.



146. Kui üksikjuhtudel hinnatakse, kas see kriteerium on täidetud, peab eelkõige uurima asjaomase liikmesriigi põhiseadust ja muid asjakohaseid seadusi, et kontrollida, kas asjaomasel piirkonnal on tõesti erinev poliitiline ja halduslik seisund ja kas tal on oma valitsusorganid, kel on õigus teostada oma maksupädevust.

### 5.3.2. Menetluslik autonoomia

147. Menetluslik autonoomia on olemas juhul, kui maksumeetmealane otsus on vastu võetud nii, et keskvalitsus ei saa otseselt sekkuda selle sisusse.
148. Menetlusliku autonoomia kindlakstegemise oluliseks kriteeriumiks ei ole mitte see, kui suur on piirkondliku üksuse tunnustatud pädevus, vaid tema suutlikkus võtta iseseisvalt, ehk nii, et keskvalitsus otsuse sisusse sekkuda ei saa, vastu maksumeetmealane otsus.
149. Tõsiasi, et kesk- ja piirkondlike (või kohalike) asutuste vahel asub nõuandev ja lepitav üksus, mille eesmärk on hoida ära vastuolusid, ei tähenda automaatselt, et piirkondlikul üksusel puudub menetluslik autonoomia, kui meedet käsitleva lõpliku otsuse võtab vastu piirkondlik üksus, mitte keskvalitsus <sup>(227)</sup>.
150. Ainuüksi see, et piirkondlikus üksuses vastu võetud õigusaktide üle teostatakse kohtulikku kontrolli, ei tähenda, et sel üksusel puudub menetluslik autonoomia, sest kohtuliku kontrolli olemasolu on õigusriigi olemuslik tunnus <sup>(228)</sup>.
151. Selleks et välistada riigiabi olemasolu, ei pea piirkondlik (või kohalik) maksumeede olema üldisemast maksusüsteemist täiesti eraldatud. Eelkõige ei nõuta seda, et kõnealune maksusüsteem (hindamise alused, maksumäärad, maksude sissenõudmise eeskirjad ja maksuvabastused) oleks piirkondlikule üksusele täielikult üle antud <sup>(229)</sup>. Näiteks kui äriühingu tulumaks on detsentraliseeritud koos piiratud pädevusega muuta maksumäärasid teatud piiratud ulatuses, aga samas ei ole detsentraliseeritud õigust muuta hindamise aluseid (nt maksuvabastusi), võib jõuda järeldusele, et see täidab menetlusliku autonoomia tingimuse, kui eelnevalt kindlaks määratud maksumäära piirid võimaldavad asjaomasel piirkonnal kohaldada mõttekat autonoomset maksustamispädevust nii, et keskvalitsus ei saa sisusse otseselt sekkuda.

### 5.3.3. Majanduslik ja finantsautonoomia

152. Majanduslik ja finantsautonoomia on olemas juhul, kui piirkondlik üksus võtab endale vastutuse maksu vähendamise meetmega kaasnevate poliitiliste ja rahaliste tagajärgede eest. See ei ole võimalik, kui piirkondlik üksus ei vastuta eelarve haldamise eest, st kui ta ei käsuta nii tulusid kui ka kulusid.
153. Majandusliku ja finantsautonoomia puhul ei ole seetõttu lubatud piirkonnas kohaldatava maksumeetme majanduslike tagajärgede hüvitamine teiste piirkondade või keskvalitsuse antava abi või toetusega. Seega välistab otsene põhjuslik seos piirkondliku üksuse võetud maksumeetme ja asjaomase liikmesriigi teiste piirkondade või keskvalitsuse rahalise toetuse vahel sellise autonoomia olemasolu <sup>(230)</sup>.

<sup>(227)</sup> Euroopa Kohtu 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Unión General de Trabajadores de La Rioja, liidetud kohtuasjad C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punktid 96–100.

<sup>(228)</sup> Euroopa Kohtu 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Unión General de Trabajadores de La Rioja, liidetud kohtuasjad C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punktid 80–83.

<sup>(229)</sup> Euroopa Kohtu 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Portugal vs. komisjon, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

<sup>(230)</sup> Euroopa Kohtu 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Unión General de Trabajadores de La Rioja, liidetud kohtuasjad C-428/06–C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punkt 129 ja järgmised punktid.

154. Majandusliku ja finantsautonoomia olemasolu ei õõnesta tõsiasi, et detsentraliseeritud maksupädevuse (nt madalama maksumäära) kohaldamise tulemusel tekkiva vähenemise maksutulul hüvitab paralleelne samade tulude kasv, mis on tingitud sellest, et madalamate maksumäärade tõttu meelitati piirkonda uusi ettevõtjaid.
155. Autonoomiakriteeriumide alusel ei ole vajalik, et maksukogumiseeskirjade alane pädevus oleks üle antud piirkondlikele/kohalikele asutustele, ega ka see, et need asutused ise koguksid maksutulu. Keskvalitsus võib jätkuvalt olla vastutav detsentraliseeritud maksude kogumise eest, kui piirkondlik asutus kannab kogumisega seotud kulud.

#### 5.4. Maksumeetmetega seotud eriküsimused

156. Liikmesriikidel on vabadus otsustada, millist majanduspoliitikat nad peavad kõige sobivamaks, ning eelkõige võivad nad jagada maksukoormust oma äranägemise järgi erinevate tootmistegurite vahel. Sellest hoolimata peavad liikmesriigid kohaldama seda pädevust kooskõlas liidu õigusega <sup>(231)</sup>.

##### 5.4.1. Ühistud

157. Põhimõtteliselt järgivad ühistud selliseid toimimispõhimõtteid, mis eristavad neid selgelt teistest ettevõtjatest <sup>(232)</sup>. Neid iseloomustavad erinõuded seoses liikmesusega ja nende tegevust juhitakse kõigi liikmete hüvanguks <sup>(233)</sup> ning mitte väliste investorite huvides. Lisaks ei ole ühistute varad ja varud jaotatavad ning need peavad teenima liikmete ühiseid huve. Lisaks on ühistutel üldjuhul piiratud ligipääs aktsiaturule ja madalad kasumimarginaalid.
158. Nende erisuste valguses ei saa ühistute olukorda põhimõtteliselt pidada õiguslikult ega faktiliselt sarnaseks äriühingute olukorraga, nii et ühistute soodsam maksukord võib jääda välja riigiabi eeskirjade reguleerimisalast, <sup>(234)</sup> kui:
- nad tegutsevad oma liikmete majanduslikes huvides;
  - nende suhe oma liikmetega ei ole pelgalt ärialane, vaid isiklik ja individuaalne;
  - nende liikmed osalevad neis aktiivselt;
  - nende liikmetel on õigus saada õiglaselt osa ühistu majandustegevuse tulemustest.
159. Kuid kui uuritav ühistu on sarnane äriühingutega, tuleb seda käsitleda sama võrdlusbaasi alusel kui äriühinguid ja see peab läbima kolmeetapilise analüüsi, nagu on sätestatud lõigetes 128–141. Kõnealuse analüüsi kolmandas etapis tuleb analüüsida, kas maksusüsteemi loogika õigustab asjaomast maksukorda <sup>(235)</sup>.
160. See tähendab, et meede peab olema kooskõlas liikmesriigi maksusüsteemi alus- või juhtpõhimõtetega (viitega mehhanismidele, mis on sellele süsteemile omased). Ühistute erand selles mõttes, et neid ei maksustata

<sup>(231)</sup> Eelkõige ei tohi liikmesriigid võtta vastu ega säilitada õigusakte, mis toovad kaasa nõuetele mittevastava riigiabi või diskrimineerimise, mis on vastuolus põhivabadustega. Vaata nt Euroopa Kohtu 17. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas Glaxo Wellcome, C-182/08, ECLI:EU:C:2009:559, punkt 34 ning osutatud pretsedendid.

<sup>(232)</sup> Vt põhjenduste osa nõukogu 22. juuli 2003. aasta määruses (EÜ) nr 1435/2003 Euroopa ühistu põhikirja kohta.

<sup>(233)</sup> Ühistut kontrollivad võrdselt kõik liikmed, mis peegeldub reeglil „üks inimene, üks hääl“.

<sup>(234)</sup> Vt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punktid 55 ja 61.

<sup>(235)</sup> Vt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punktid 69–75.

ühistuna, võib näiteks olla õigustatud asjaoluga, et nad jaotavad kogu oma kasumi liikmetele ja seejärel maksustatakse üksikliikmed. Igal juhul peab vähendatud maksustamine olema proportsionaalne ja ei tohi minna kaugemale sellest, mis on vajalik. Veelgi enam, asjaomane liikmesriik peab kohaldama asjakohast kontrolli- ja järelevalvekorda<sup>(236)</sup>.

#### 5.4.2. Ühisinvesteeringuettevõtjad<sup>(237)</sup>

161. Üldiselt on aktsepteeritud, et investeeringuvahendeid, näiteks ühisinvesteeringuettevõtjaid,<sup>(238)</sup> tuleb maksustada sobival tasemel, sest nad tegutsevad põhimõtteliselt vaid vahendava üksusena (kolmandast isikust) investori ja sihtettevõtjate vahel, millesse investeeritakse. Investeeringufonde või -ettevõtjaid reguleerivate maksualaste erieeskirjade puudumine võib viia selleni, et investeeringufondi käsitletakse kui eraldi maksumaksjat ja igale vahendaja teenitud tulule või kasumile lisatakse täiendav maks. Sellest lähtudes üritavad liikmesriigid vähendada maksustamise kahjulikke mõjusid investeeringufondide või -ettevõtjate kaudu tehtavatele investeeringutele (võrreldes üksikute investorite otseinvesteeringutega) ja proovivad võimalikult hästi tagada, et erinevat tüüpi investeeringute kogumi lõplik summaarne maksukoorem on enam-vähem ühesugune, sõltumata investeeringuks kasutatavast vahendist.
162. Maksumeetmeid, mille eesmärk on tagada ühisinvesteeringufondides/-ettevõtjates olevate investeeringute neutraalne maksustamine, ei tohiks pidada valikuliseks, kui nende meetmete mõjul ei soodustata teatavaid ühisinvesteeringuettevõtjaid ega teatavat tüüpi investeeringuid,<sup>(239)</sup> vaid pigem üritatakse vähendada või kõrvaldada majanduslikku topeltnmaksustamist kooskõlas üldiste kõnealusele maksusüsteemile omaste põhimõtetega. Käesoleva jao tähenduses on neutraalne maksustamine maksumaksja samasugune kohtlemine nii juhtudel, kus ta teeb varadesse (nt avaliku sektori võlakirjadesse ja aktsiaseltsi aktsiatesse) otseinvesteeringuid, kui ka juhtudel, kus ta investeerib sellistesse varadesse kaudselt läbi investeeringufondide. Seetõttu võib selle maksusüsteemi loogika alusel olla õigustatud ühisinvesteeringuettevõtjate oma maksukord, mille puhul võetakse arvesse fiskaalläbipaistvust vahendava üksuse tasandil, eeldusel et majandusliku topeltnmaksustamise takistamine kujutab endast kõnealusele maksusüsteemile omast põhimõtet. Seevastu tuleb valikuliseks pidada soodsamat maksualast kohtlemist, mida kohaldatakse vaid täpselt määratletud ja eritingimusi<sup>(240)</sup> täitvatele investeeringuvahenditele,<sup>(241)</sup> kahjustades teisi investeeringuvahendeid, mis on sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras, nt kui maksualased eeskirjad eelistavad siseriiklikku ettevõtjat, sotsiaalset mõju või pikaajalisi investeeringufonde ning jätvavad kõrvale ELis ühtlustatud EuVECA,<sup>(242)</sup> EuSEFi<sup>(243)</sup> või ELTIFI<sup>(244)</sup> fondid.
163. Neutraalne maksustamine ei tähenda aga seda, et sellised investeeringuvahendid peaks vabastama tervenisti igast maksust või et fondi haldajad tuleks vabastada nende tasude maksustamisest, mida nad võtavad fondidesse

<sup>(236)</sup> Vt Euroopa Kohtu 8. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas Paint Graphos ja teised, liidetud kohtuasjad C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punktid 74 ja 75.

<sup>(237)</sup> Käesolev jagu ei ole piiratud vaid ühisinvesteeringuettevõtjatega, keda käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2009/65/EMÜ vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeeringuks loodud ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. See hõlmab ka teisi ühisinvesteeringuettevõtjate liike, mida kõnealune direktiiv ei hõlma, muu hulgas näiteks alternatiivseid investeeringufonde, mis on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2011/61/EL (ELT L 174, 1.7.2011, lk 1).

<sup>(238)</sup> Selliseid ettevõtjaid võib õigusaktides sätestatud korras asutada kas lepingulise fondina (fondivalitseja juhitud lepingulised fondid), usaldusfondina või põhikirja omava äriühinguna (äriühinguna asutatud fondid). Vt eurofondide direktiivi artikli 1 lõige 3.

<sup>(239)</sup> Vt Üldkohtu 4. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas Associazione italiana del risparmio gestito ja Fineco Asset Management vs. komisjon, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50 (punkt 78 ja järgmised punktid), mille puhul Euroopa Liidu Üldkohus kinnitas komisjoni 6. septembri 2005. aasta otsuse 2006/638/EÜ (ELT L 268, 27.9.2006, lk 1), millega kuulutatakse siseturuga kokkusobimatuks riigiabi kava, millega anti maksusoodustusi teatavatele ühisinvesteeringuettevõtjatele, kes investeerisid vabalt kaubeldavatesse väärtpaberitesse ja olid spetsialiseerunud reguleeritud turgudel noteeritud väikese või keskmise kapitalisatsiooniga äriühingutele.

<sup>(240)</sup> Näiteks on maksualane sooduskohtlemine investeeringuvahendi tasandil see, kui meetme kohaldamise tingimuseks on fondi varadest kolme neljandiku investeerimine väikestes ja keskmise suurusega ettevõtjatesse.

<sup>(241)</sup> Vt Üldkohtu 4. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas Associazione italiana del risparmio gestito ja Fineco Asset Management vs. komisjon, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, punkt 150.

<sup>(242)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2013. aasta määrus (EL) nr 345/2013 Euroopa riskikapitalifondide kohta (ELT L 115, 25.4.2013, lk 1).

<sup>(243)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2013. aasta määrus (EL) nr 346/2013 Euroopa sotsialettevõtjatefondide kohta (ELT L 115, 25.4.2013, lk 18).

<sup>(244)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2015. aasta määrus (EL) 2015/760 Euroopa pikaajaliste investeeringufondide kohta (ELT L 123, 19.5.2015, lk 98).

investeeringud alusvarade haldamise eest<sup>(245)</sup>. Samuti ei õigusta see seda, kui kõnealustes maksusüsteemides koheldaks ühisinvesteeringuid maksude osas soodsamalt kui üksikuid investeeringuid<sup>(246)</sup>. Sellisel juhul oleks maksusüsteem ebaproportsionaalne ja läheks kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada oma eesmärk hoida ära topeltmaksustamine, ning seetõttu oleks selline meede valikuline.

#### 5.4.3. Maksuamnestiad

164. Maksuamnestiad hõlmavad tavaliselt immunitaeti kriminaalkaristuste, trahvide ja (mõne või kõigi) intressimaksete suhtes. Kui teatavate amnestiate puhul nõutakse terviklikku võlgnetavate maksusummade tasumist,<sup>(247)</sup> toovad teised kaasa loobumise teatavast võlgnetava maksusumma osast<sup>(248)</sup>.
165. Üldiselt võib ettevõtjate suhtes kohaldatavat maksuamnestiat lugeda üldiseks meetmeks, kui on täidetud järgnevalt esitatud tingimused<sup>(249)</sup>.
166. Esiteks on meede tegelikult avatud igale mis tahes sektori või suurusega ettevõtjale, kellel on meetmega seatud tähtajal tasumata maksukohustusi, ja see ei tohi soodustada ühtegi eelnevalt kindlaks määratud kontserni. Teiseks ei too meede kaasa tuua tegelikku valikulisust, mis soodustab teatavaid ettevõtjaid või sektoreid. Kolmandaks on maksuhalduri tegevus piiratud maksuamnestia rakendamise haldamisega, ilma et tal oleks kaalutusõigust, millega sekkuda meetme andmisesse või intensiivsusesse. Lisaks ei kaasne meetmega kontrollist loobumist.
167. Maksuamnestiate piiratud ajaline kohaldamine, nii et need kehtivad üksnes lühikese aja jooksul<sup>(250)</sup> maksukohustuste suhtes, mis olid tasumata enne eelnevalt kindlaksmääratud kuupäeva ja on ikka veel tasumata maksuamnestia sisseviimise hetkel, on omane sellisele maksuamnestiale, mille eesmärk on parandada nii maksude kogumist kui ka maksumaksjatepoolset nõuete järgimist.
168. Maksuamnestia meetmeid võib pidada samuti üldmeetmeteks, kui need järgivad siseriikliku seadusandja eesmärki tagada kooskõla õiguse üldpõhimõttega, näiteks otsuse tegemine mõistliku tähtaja jooksul<sup>(251)</sup>.

#### 5.4.4. Maksuotsused ja maksukokkulepped

##### 5.4.4.1. Maksualased haldusotsused

169. Maksuotsuse ülesanne on eelnevalt kehtestada tavapärase maksusüsteemi kohaldamine konkreetse juhtumi suhtes, pidades silmas selle konkreetseid fakte ja asjaolusid. Õiguskindluse põhimõttest lähtudes teevad mitmete riikide maksuhaldurid eelnevaid haldusotsuseid teatavate tehingute maksustamise kohta<sup>(252)</sup>. Seda võib teha, et

<sup>(245)</sup> Investeeringu ettevõtjate erimaksustamine neutraalsuse loogika alusel kehtib fondikapitali, aga mitte haldava ettevõtja tulu ja omakapitali suhtes. Vt EFTA järelevalveameti 18. märtsi 2009. aasta riigiabiotsust Liechtensteini investeeringu ettevõtjate maksustamise kohta.

<sup>(246)</sup> Vt komisjoni 12. mai 2010. aasta otsus N 131/2009 Soome elamukinnisvarafondi süsteemi (REIT) kohta (ELT C 178, 3.7.2010, lk 1), põhjendus 33.

<sup>(247)</sup> Maksuamnestia võib samuti pakkuda võimalust anda teada deklareerimata varadest või tuludest.

<sup>(248)</sup> Vt Euroopa Kohtu 29. märtsi 2012. aasta otsus kohtuasjas Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, punkt 12.

<sup>(249)</sup> Vt komisjoni 11. juuli 2012. aasta otsus Läti teatatud maksuamnestia meetme kohta, SA.33183 (ELT C 1, 4.1.2013, lk 6).

<sup>(250)</sup> Kohaldamisperiood peaks olema piisav selleks, et kõigil maksumaksjatel, kellele meede on suunatud, oleks võimalus üritada sellest kasu saada.

<sup>(251)</sup> Vt Euroopa Kohtu 29. märtsi 2012. aasta otsus kohtuasjas Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, punktid 40, 41 ja 42.

<sup>(252)</sup> Mõned liikmesriigid on koostanud ringkirju, milles määratletakse otsuste tegemise kohaldamisala ja ulatus. Mõned ka avaldavad oma otsuseid.

eelnevalt kindlaks määrata, kuidas kahepoolset maksulepingut või siseriikliku maksuõigust kohaldatakse konkreetse juhtumi puhul, või kuidas turuväärtuse põhine kasum määratletakse seotud osapoolte vaheliste tehingute puhul, kui ebakindlus õigustab eelotsuse tegemist, et teha kindlaks, kas teatud kontsernisisesed tehingud toimuvad turutingimustel<sup>(253)</sup>. Liikmesriigid saavad pakkuda maksumaksjatele õiguskindlust ja üldiste maksueeskirjade kohaldamise prognoositavust, mis on kõige paremini tagatud juhul, kui otsuseid tehakse läbipaistvalt ja need avaldatakse.

170. Maksuotsuse tegemisel peab siiski järgima riigiabi eeskirju. Kui maksuotsuses jõutakse tulemuseni, mis ei peegelda usaldusväärset seda, mis tuleneks tavapärase maksusüsteemi tavalisest kohaldamisest, võib otsus anda otsuse saajale valikulise eelise, niivõrd kui valikuline kohtlemine vähendab kõnealuse otsuse saaja maksukohustust liikmesriigis, võrreldes sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras olevate äriühingutega.
171. Euroopa Kohus on leidnud, et ettevõtja maksubaasi vähendamine, mis tuleneb maksumeetmest, mis võimaldab maksumaksjal kontsernisisesete tehingute puhul kasutada siirdehindu, mis ei sarnane hindadele, mida kasutatakse vaba konkurentsi tingimustes sõltumatute ettevõtjate vahelistel läbirääkimistel sarnastel reaalturuväärtuse tingimustel, annab valikulise eelise kõnealusele maksumaksjale seetõttu, et tema maksukohustust tavapärase maksusüsteemi kohaldamisel vähendatakse võrreldes iseseisvate äriühingutega, mis tuginevad oma maksubaasi kindlaksmääramisel tegelikult registreeritud kasumile<sup>(254)</sup>. Seega annab maksuotsus, mis toetab siirdehindade määramise meetodikat kontserni üksuse maksustatava kasumi määramisel, mille tulemuseks ei ole turupõhise tulemuse usaldusväärne ühtlustamine kooskõlas reaalturuväärtuse põhimõttega, selle saajale valikulise eelise. Turupõhine usaldusväärne tulemus tähendab, et igasugune kõrvalekaldumine turupõhise parima hinnangu tulemusest peab olema piiratud ja proportsionaalne seoses ebakindlusega, mis on omane valitud siirdehindade meetodile või statistilistele vahenditele, mida ühtlustamise puhul kasutati.
172. Reaalturuväärtuse põhimõte on tingimata komisjoni hinnangu osa, mis anti kontserni äriühingute maksustamis-meetmetele asutamislepingu artikli 107 lõike 1 alusel, olenemata sellest, kas liikmesriik on lisanud selle põhimõtte oma õiguskorda ja millisel kujul. Seda kasutatakse, et määrata kindlaks, kas kontserni kuuluva äriühingu maksustatav kasum seoses ettevõtte tulumaksuga on kindlaks määratud meetodika alusel, mis annab turupõhise tulemuse usaldusväärse ühtlustamise. Sellist meetodikat kasutatav maksuotsus tagab, et äriühingut ei ole kasumi tavapärasel maksustamisel asjaomases liikmesriigis koheldud soodsamalt kui eraldiseisvat äriühingut, mille tulu maksustatakse vastavalt arvestuslikule kasumile, mis peegeldab turuhindu reaalturutingimustel. Reaalturuväärtuse põhimõte, mida komisjon kohaldab siirdehindade hindamisel riigiabi eeskirjade alusel, on seega aluslepingu artikli 107 lõike 1 kohaldamine, mis keelab sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras olevate ettevõtjate erineva kohtlemise maksustamisel. See põhimõte on liikmesriikidele siduv ning siseriiklikud maksueeskirjad ei ole selle kohaldamisalast välja jäetud<sup>(255)</sup>.

<sup>(253)</sup> Vt komisjoni 21. oktoobri 2015. aasta otsus juhtumis SA.38374, Starbucks (seni avaldamata), komisjoni 21. oktoobri 2015. aasta otsus juhtumis SA.38375, Fiat (seni avaldamata), komisjoni 11. jaanuari 2016. aasta otsus juhtumis SA.37667, riigiabi kava ülemäärase kasumi maksuvabastus (seni avaldamata). Kõik juhtumid on vaidlustatud.

<sup>(254)</sup> Vt Euroopa Kohtu 22. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas Belgia ja Forum 187 vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416. Kõnealuses otsuses Belgia koordineerimiskeskuste maksustamiskorra kohta hindas Euroopa Kohus nõuet tähistada komisjoni otsus (komisjoni otsus 2003/757/EÜ, 17. veebruar 2003, abikava kohta, mida Belgia rakendas Belgias asutatud koordineerimiskeskuste suhtes (EÜT L 282, 30.10.2003, lk 25)), milles järeldati muu hulgas, et maksustatava tulu kindlaksmääramise meetod annab kõnealuse korra alusel valikulise eelise neile keskustele. Kõnealuse korra kohaselt määrati maksustatava tulu kindlaks kokkuleppelise summana, mis vastab teatavale protsendimäärade keskuste tegutsemisega seotud tulude ja kulude kogusummast, millest lahutati personalikulud ja finantskohustused. Euroopa Kohus leidis: „Et uurida, kas koordineerimiskeskuste korras ette nähtud maksustatava tulu kindlaksmääramine toob neile keskustele kaasa eelise, tuleb, [...] võrrelda seda korda üldkehtiva õigusega kehtestatud korraga, mis tugineb vaba konkurentsi tingimustes tegutseva ettevõtja tulude ja kulude erinevusele.“ Lisaks leidis Euroopa Kohus: „Seetõttu ei võimalda [personalikulude ja finantskulude] välistamine nende keskuste maksustatava tulu kindlaksmääramise oluseks olevatest kuludest jõuda vaba konkurentsi tingimustes tegelikult eksisteerivate üleminekuhindade lähedastele üleminekuhindadele,“ mis kohtu arvamusel annab koordineerimiskeskustele eelise (punktid 96 ja 97).

<sup>(255)</sup> Vt Euroopa Kohtu 22. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas Belgia ja Forum 187 vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punkt 81. Vt ka Üldkohtu 25. märtsi 2015. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punktid 65 ja 66 ning osutatud pretsedendid.

173. Uurides, kas siirdehindu käsitlev otsus vastab reaalturuväärtuse põhimõttele, mis sisaldub aluslepingu artikli 107 lõikes 1, võib komisjon arvesse võtta Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi „OECD“) juhiseid, eelkõige „OECD juhiseid siirdehinna turuväärtuse kindlaksmääramiseks hargmaistele ettevõtjatele ja maksuhaldurile“. Kõnealused juhised ei käsitle iseenesest riigiabi, kuid need kajastavad rahvusvahelist konsensust siirdehindade kasutamisel ning annavad maksuametitele ja hargmaistele ettevõtjatele kasulikke juhtnööre, kuidas tagada, et siirdehindade meetodika oleks turutingimustega kooskõlas. Seega kui siirdehindade kasutamise kord on kooskõlas OECD siirdehindade juhistega, sealhulgas juhistega, mis käsitlevad kõige asjakohasema meetodi valikut ja turupõhise tulemuse usaldusväärset ühtlustamist, ei põhjusta kõnealust korda toetav maksuotsust tõenäoliselt riigiabi.
174. Kokkuvõttes annavad maksuotsused nende adressaatidele valikulise eelise eelkõige juhul, kui:
- otsusega kohaldatakse valesti siseriikliku maksuõigust, mille tulemuseks on madalam maksusumma <sup>(256)</sup>;
  - otsus ei ole kättesaadav sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras olevatele ettevõtjatele; <sup>(257)</sup> või
  - haldurid kohaldavad oma äranägemisel soodsamat maksukohtlemist teatavate maksumaksjate suhtes võrreldes teiste maksumaksjatega, kes on sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras. See võib esineda näiteks juhul, kui maksuhaldur aktsepteerib siirdehindade eelkõiguse, mis ei võta arvesse reaalturutingimusi, sest kõnealuse otsusega heaks kiidetud meetodika annab tulemuse, mis kaldub kõrvale turupõhise tulemuse usaldusväärsest ühtlustamisest <sup>(258)</sup>. Näiteks otsused, mis võimaldavad maksumaksjatel kasutada alternatiivseid meetodeid maksustatava kasumi arvutamiseks (nt kindlaksmääratud määrade kasutamine „kulud pluss“ (*cost-plus*) või „edasimüük miinus“ (*resale-minus*) meetodi puhul, et määrata kindlaks siirdehind), võivad sisaldada riigiabi <sup>(259)</sup>.

#### 5.4.4.2. Maksukokkulepped

175. Maksukokkuleppeid sõlmitakse tavaliselt maksumaksja ja maksuhalduri vaheliste võlgnetavat maksu käsitlevate vaidluste raames. Nende kasutamine on mitmes liikmesriigis üldlevinud tava. Maksukokkulepete sõlmimine võimaldab maksuhalduritel vältida pikaajalisi õigusvaidlusi riiklikes kohtutes ja tagada võlgnetava maksu kiire tagasisaamine. Liikmesriikide pädevus selles valdkonnas ei ole vaieldav, samas võib maksukokkuleppe sõlmimisel siiski esineda riigiabi, eriti kui tundub, et võlgnetava maksu summat on ilma selge põhjendusega (näiteks võlgade tagasisaamise optimeerimine) oluliselt vähendatud või on seda vähendatud ebaproportsionaalselt maksumaksja kasuks <sup>(260)</sup>.

<sup>(256)</sup> Vt komisjoni 17. veebruari 2003. aasta otsus 2003/601/EÜ välislulude abikava kohta lirimaal (ELT L 204, 13.8.2003, lk 51), põhjendused 33–35.

<sup>(257)</sup> Näiteks kui mõned ettevõtjad, kes teevad tehinguid kontrollitavate üksustega, ei tohi erinevalt eelnevalt määratletud ettevõtjate kategooriast selliseid otsuseid taotleda. Vt sellega seoses komisjoni 24. juuni 2003. aasta otsus 2004/77/EÜ USA välismüügikorporatsioonide suhtes kohaldatava maksukorra kohta (ELT L 23, 28.1.2004, lk 14), põhjendused 56–62.

<sup>(258)</sup> Vt komisjoni 21. oktoobri 2015. aasta otsus juhtumis SA.38374, Starbucks (seni avaldamata), komisjoni 21. oktoobri 2015. aasta otsus juhtumis SA.38375, Fiat (seni avaldamata), komisjoni 11. jaanuari 2016. aasta otsus juhtumis SA.37667, riigiabi kava ülemäärase kasumi maksuvabastus (seni avaldamata). Kõik juhtumid on vaidlustatud.

<sup>(259)</sup> Vt komisjoni 16. oktoobri 2002. aasta otsus 2003/438/EÜ riigiabi kava C 50/2001 kohta: Luksemburgi finantsettevõtjad (ELT L 153, 20.6.2003, lk 40), põhjendused 43 ja 44; komisjoni 16. oktoobri 2002. aasta otsus 2003/501/EÜ riigiabi C 49/2001 kohta: Luksemburgi koordineerimiskeskused (ELT L 170, 9.7.2003, lk 20), põhjendused 46, 47 ja 50; komisjoni 17. veebruari 2003. aasta otsus 2003/757/EÜ Belgia koordineerimiskeskuste kohta (ELT L 282, 30.10.2003, lk 25), põhjendused 89–95, ja Euroopa Kohtu 22. juuni 2006. aasta seotud otsus kohtuasjas Belgia ja Forum 187 vs. komisjon, liidetud kohtuasjad C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punktid 96 ja 97; komisjoni 13. mai 2003. aasta otsus 2004/76/EÜ Prantsusmaa peakorterite ja logistikakeskuste kohta (ELT L 23, 28.1.2004, lk 1), põhjendused 50 ja 53, komisjoni 21. oktoobri 2015. aasta otsus seoses juhtumiga SA.38374, Starbucks, seni avaldamata, esitatud apellatsioon, põhjendused 282–285; komisjoni 21. oktoobri 2015. aasta otsus seoses juhtumiga SA.38375, Fiat, seni avaldamata, esitatud apellatsioon, põhjendus 245.

<sup>(260)</sup> Vt komisjoni 26. mai 2010. aasta otsus 2011/276/EL riigiabi C-76/03 kohta, Umicore S.A. (ELT L 122, 11.5.2011, lk 76).

176. Selles kontekstis võib maksuasutuse ja maksumaksja vaheline tehing kaasa tuua valikulise eelise, kui tundub, et <sup>(261)</sup>:
- a) asutus teeb ebaproportsionaalseid järeleandmisi maksumaksjale ja kohtleb teda seetõttu soodsamalt kui teisi maksumaksjaid, kes on samas tegelikus ja õiguslikus olukorras;
  - b) kokkulepe on vastuolus kohaldatavate maksusätetega ning selle tulemuseks on väiksem maksusumma, mis ei mõistlikkuse piires. Näiteks kui kohaldatavate sätete alusel oleks tõendatud faktidele toetudes pidanud maksusummat teistmoodi hindama (aga võlgnetavat maksusummat on ebaseaduslikult vähendatud).

#### 5.4.5. Amortisatsioonieeskirjad

177. Üldjuhul ei kujuta täielikult tehnilise olemusega maksueeskirjad endast riigiabi. Vara amortisatsiooni arvutamise meetod erineb liikmesriigiti, aga sellised meetmed võivad olla omased kuuluvusejärgsele maksusüsteemile.
178. Teatavate varade amortisatsioonimäära võimaliku valikulisuse hindamise teeb keeruliseks nõue määrata kindlaks võrdlusalus (mille erandit võib endast kujutada vaadeldav amortisatsioonimäär või -meetod). Kui raamatu-pidamisarvestuse seisukohast on selle tegevuse eesmärk üldiselt vaid varade majandusliku amortisatsiooni peegeldamine, eesmärgiga anda aus ülevaade ettevõtja finantsolukorrast, on maksumenetlusel teistsugused eesmärgid: näiteks võimaldada ettevõtjatel oma kulusid pikemale ajale jaotatuna maha arvata.
179. Teatavat liiki varadele või ettevõtjatele ette nähtud amortiseerimise ajendid (näiteks lühem amortiseerimisaeg, soodsam amortiseerimismeetod, <sup>(262)</sup> ennetähtaegne amortiseerimine), mis ei tugine asjaomaste amortisatsioonieeskirjade juhtpõhimõtetele, võivad kaasa tuua riigiabi andmise. Kapitalirendi korras omandatud vara kiirendatud ja ennetähtaegse amortiseerimise eeskirju võib seevastu näha üldmeetmetena, kui asjaomased liisingulepped on tegelikult kättesaadavad kõikide sektorite ettevõtjatele, olenemata ettevõtjate suurusest <sup>(263)</sup>.
180. Kui maksuhalduril on õigus määrata oma äranägemisel ettevõtjate või sektorite kaupa erinevaid amortisatsiooniperioode või hindamise meetodeid, võib eeldada valikulisust. Sarnaselt on tegemist valikulisusega juhul, kui amortisatsioonikava rakendamise tingimuseks on maksuhalduri loa saamine ja see ei piirdu õigusnõuete täitmise eelkontrolliga <sup>(264)</sup>.

#### 5.4.6. Kindla maksumäära süsteem teatavate tegevuste jaoks

181. Nõuded, mis ei sisalda kaalutusõiguse elemente ja võimaldavad näiteks määrata tulumaksu kindlal alusel, võivad olla õigustatud süsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega, kui need võtavad arvesse näiteks raamatu-pidamisarvestuse erinõudeid või maa olulisust varade hulgas, mis on omane teatavatele sektoritele.

<sup>(261)</sup> Vt komisjoni 26. mai 2010. aasta otsus 2011/276/EL riigiabi C-76/03 kohta, Umicore S.A. (ELT L 122, 11.5.2011, lk 76), põhjendus 155.

<sup>(262)</sup> Kahaneva jäägi meetod või „sum-of-the-years'-digits“-meetod kõige levinuma lineaarse meetodi asemel.

<sup>(263)</sup> Vt komisjoni 20. novembri 2012. aasta otsus juhtumi SA.34736 kohta, milles käsitletakse kapitalirendi korras omandatud teatava vara ennetähtaegset amortiseerimist (ELT C 384, 13.12.2012, lk 1)

<sup>(264)</sup> Vt komisjoni 20. detsembri 2006. aasta otsus 2007/256/EÜ abikava kohta, mida Prantsusmaa on rakendanud oma üldise maksuseadustiku artikli 39 CA alusel (ELT L 112, 30.4.2007, lk 41), põhjendus 122.

182. Seetõttu ei ole niisugused sätted valikulised, kui täidetud on järgmised tingimused:
- a) kindla maksumäära süsteem on õigustatud, sest üritatakse vältida teatavat tüüpi ettevõtjate ebaproportsionaalset halduskoormust nende väiksuse ja/või teatava tegevussektori tõttu (nt põllumajandus- või kalandussektorites);
  - b) keskmisest lähtudes ei kohaldata nende suhtes kindla maksumäära süsteemi mõjul madalamat maksukoormust kui teistele ettevõtjatele, kes jäävad selle süsteemi reguleerimisalast välja, ning kindel maksumäär ei too kaasa eeliseid mitte ühelegi selle süsteemi abisaajate alamkategoriale.

#### 5.4.7. Kuritarvitusevastased eeskirjad

183. Kuritarvitusevastaste eeskirjade kasutuselevõtt võib olla õigustatud sooviga ära hoida maksustamise vältimist maksumaksjate poolt <sup>(265)</sup>. Sellised eeskirjad võivad aga olla valikulised, kui need näevad ette erandi (kuritarvitusevastaste eeskirjade kohaldamata jätmise) teatavatele ettevõtjatele või tehingutele ja see ei ole kooskõlas kõnealuste kuritarvitusevastaste eeskirjade aluseks oleva põhimõttega <sup>(266)</sup>.

#### 5.4.8. Aktsiisid

184. Kuigi aktsiisid on liidu tasandil suurel määral ühtlustatud (mis võib mõjutada omistatavuse kriteeriumit) <sup>(267)</sup>, ei tähenda see automaatselt, et iga nendes valdkondades kehtestatud aktsiisivabastus jääks väljapoole riigiabi-reeglite reguleerimisala. Vähendatud aktsiis võib anda valikulise eelise ettevõtjatele, kes kasutavad kõnealust toodet sisendiks või müüvad seda turul <sup>(268)</sup>.

## 6. KAUBANDUSE JA KONKURENTSI MÕJUTAMINE

### 6.1. Üldpõhimõtted

185. Avaliku sektori toetus ettevõtjatele on ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 alusel riigiabi üksnes siis, kui see „kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist“, ja ainult niivõrd, kuivõrd see „kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust“.
186. Need on abi mõiste kaks erinevat ja vajalikku kriteeriumi. Praktikas käsitletakse neid aga riigiabi hindamisel tihti ühiselt, sest reeglina peetakse neid omavahel lahutamatuks seotuks <sup>(269)</sup>.

<sup>(265)</sup> Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punkt 65 ja järgmised punktid.

<sup>(266)</sup> Vt komisjoni 20. detsembri 2006. aasta otsus 2007/256/EÜ abikava kohta, mida Prantsusmaa on rakendanud oma üldise maksuseadustiku artikli 39 CA alusel (ELT L 112, 30.4.2007, lk 41), põhjendus 81 ja järgmised põhjendused.

<sup>(267)</sup> Vt punkt 3.1.

<sup>(268)</sup> Vt näiteks komisjoni 3. veebruari 1999. aasta otsus 1999/779/EÜ abi kohta, mida Austria andis, vabastades joogile kehtestatud maksust veinid ja muud kääritatud joogid, mida müüakse vahetult kliendile tootmise paigas (EÜT L 305, 30.11.1999, lk 27).

<sup>(269)</sup> Üldkohtu 15. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas Alzetta, liidetud kohtuasjad T-298/97, T-312/97 jne, ECLI:EU:T:2000:151, punkt 81.



## 6.2. Konkurentsi moonutamine

187. Riigi võetud meede moonutab või ähvardab moonutada konkurentsi, kui see suudab parandada abisaaja konkurentsiseisundit võrreldes teiste ettevõtjatega, kellega ta konkureerib <sup>(270)</sup>. Praktilistel eesmärkidel eeldatakse seetõttu üldiselt, et kui riik annab ettevõtjale rahalise eelise liberaliseeritud sektoris, kus on või võib olla konkurents, on tegemist konkurentsi moonutamisega vastavalt aluslepingu artikli 107 lõikele 1 <sup>(271)</sup>.
188. See, et kohalikud asutused määravad avaliku teenuse pakkuja asutusesiseselt (isegi kui neil oli vabadus anda see kolmandatele isikutele), ei välista iseenesest võimalikku konkurentsi moonutamist. Siiski on võimalik konkurentsi moonutamine välistatud, kui täidetud on järgmised kumulatiivsed tingimused:
- a) teenus on seaduslik monopol (kehtestatud kooskõlas ELi õigusega) <sup>(272)</sup>;
  - b) seaduslik monopol ei peaks üksnes välistama konkurentsi turul, vaid ka turu üle, välistades selleks mis tahes võimaliku konkurendi võimaluse muutuda kõnealuse teenuse ainupakkujaks <sup>(273)</sup>;
  - c) teenus ei konkureeri teiste teenustega; ning
  - d) kui teenuseosutaja tegutseb teisel (geograafilisel või toote) turul, tuleb ristsubsideerimine välistada. Selleks tuleb kasutada eraldi arvestust, kulud ja tulud peavad olema korrektselt eraldatud ning seadusliku monopolina toimivale teenusele antud avalikke vahendeid ei tohi kasutada muuks tegevuseks.
189. Avaliku sektori toetus suudab konkurentsi moonutada isegi siis, kui see ei aita abisaaval ettevõtjal laieneda ega turuosa omandada. Piisab sellest, kui abi toel võib ettevõtte omandada tugevama konkurentsiseisundi kui see, mis tal oleks olnud, kui abi ei oleks antud. Et abi peetakse selles kontekstis konkurentsi moonutavaks, loetakse tavaliselt piisavaks, et abi annab abisaajale eelise, vabastades ta kuludest, mida ta oleks muidu pidanud kandma oma igapäevase äritegevuse käigus <sup>(274)</sup>. Riigiabi määratluses ei nõuta, et konkurentsi moonutamine või mõju kaubandusele oleks oluline või materiaalne. See, et abisumma või abi saav ettevõtja on väike, ei välista iseenesest liikmesriikidevahelise konkurentsi moonutamist ega moonutamise ohtu, <sup>(275)</sup> aga seda vaid juhul, kui moonutamise tõenäosus ei ole üksnes hüpoteetiline <sup>(276)</sup>.

## 6.3. Mõju kaubandusele

190. Avaliku sektori toetus ettevõtjatele kujutab endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses vaid niivõrd, kuivõrd see „kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust“. Sellega seoses ei ole vaja tõendada, et

<sup>(270)</sup> Euroopa Kohtu 17. septembri 1980. aasta otsus kohtuasjas Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punkt 11. Üldkohtu 15. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas Alzetta, liidetud kohtuasjad T-298/97, T-312/97 jne, ECLI:EU:T:2000:151, punkt 80.

<sup>(271)</sup> Üldkohtu 15. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas Alzetta, liidetud kohtuasjad T-298/97, T-312/97 jne, ECLI:EU:T:2000:151, punktid 141–147. Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>(272)</sup> Seaduslik monopol eksisteerib juhul, kui asjaomane teenus on reserveeritud seaduste või regulatiivmeetmetega ainsale pakkujale ja kõikidel teistel ettevõtjatel on selgelt keelatud sellist teenust pakkuda (isegi mitte selleks, et rahuldada võimalikku teatavate tarbijagruppide poolset jääknõudlust). Üksnes tõsiasi, et avaliku teenuse pakkimine on usaldatud konkreetsele ettevõtjale, ei tähenda, et sellisel ettevõtjal on seaduslik monopol.

<sup>(273)</sup> Üldkohtu 16. juuli 2014. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, T-295/12, ECLI:EU:T:2014:675, punkt 158; komisjoni 7. juuli 2002. aasta otsus riigiabi N 356/2002 kohta – Ühendkuningriik – Network Rail (EÜT C 232, 28.9.2002, lk 2), põhjendused 75, 76 ja 77. Näiteks kui kontsessioon antakse konkureeriva menetlusega, turul, kus valitseb konkurents.

<sup>(274)</sup> Euroopa Kohtu 3. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punkt 55.

<sup>(275)</sup> Üldkohtu 29. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Confederación Espanola de Transporte de Mercancías vs. komisjon, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, punkt 89. Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkt 81.

<sup>(276)</sup> Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkt 79.

abil on tegelik mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele, vaid üksnes seda, kas riigiabi võib kõnealust kaubandust kahjustada <sup>(277)</sup>. Liidu kohtud on leidnud, et kui liikmesriigi antud eelis tugevdab ühe ettevõteliigi positsiooni liidusiseses kaubanduses võrreldes teiste konkureerivate ettevõtetega, tuleb eeldada, et nimetatud eelis kahjustab seda kaubandust <sup>(278)</sup>.

191. Avaliku sektori toetuse puhul võib järeldada, et see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust isegi siis, kui abisaaja ei osale vahetult piiriüleises kaubanduses. Näiteks võib toetus muuta teiste liikmesriikide ettevõtjate turule sisenemise keerulisemaks, sest säilitab või suurendab kohaliku pakkumist <sup>(279)</sup>.
192. See, et abisumma või abi saav ettevõtja on suhteliselt väike, ei välista iseenesest liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise võimalust <sup>(280)</sup>. Kui avaliku sektori toetus antakse ettevõtjale, kes pakub vaid kohalikke või piirkondlikke teenuseid ega osuta neid teenuseid väljaspool päritoluriiki, võib see siiski mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, kui teiste liikmesriikide ettevõtjad võiksid samuti selliseid teenuseid pakkuda (ka asutamiseõiguse vormis) ja see võimalus ei ole üksnes hüpoteetiline. Näiteks kui liikmesriik annab veoteenuseid pakkuvale ettevõtjale avalik-õigusliku toetuse, aitab see toetus tal jätkata veoteenuse pakkumist või suurendada teenuse mahtu, mille tagajärjel väheneb muudes liikmesriikides asuvate ettevõtjate võimalus pakkuda selle liikmesriigi turul veoteenust <sup>(281)</sup>. Sellise mõju tõenäosus on aga väiksem, kui majandustegevuse ulatus on väga väike, mida tõendab näiteks väga madal käive.
193. Põhimõtteliselt on kaubanduse mõjutamine võimalik isegi siis, kui abisaaja ekspordib kogu või enamiku oma toodangust väljapoole liitu, aga sellistes olukordades on mõju vähem tajutav ja seda ei saa eeldada üksnes seetõttu, et turg on konkurentsile avatud <sup>(282)</sup>.
194. Kaubanduse mõjutamise kindlakstegemiseks ei ole tarvis määratleda turgu või uurida üksikasjalikult meetme mõju abisaaja ja tema konkurentide konkurentsiseisundile <sup>(283)</sup>.
195. Mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele ei või siiski olla pelgalt hüpoteetiline või eeldatav. Tuleb selgelt kindlaks teha, miks meede kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi ning võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, tuginedes meetme prognoositavale mõjule <sup>(284)</sup>.
196. Komisjon on mitmel juhul leidnud, et teatavatel tegevustel on konkreetsete asjaolude tõttu üksnes kohalik mõju ja seetõttu ei mõjutanud need liikmesriikidevahelist kaubandust. Sellistel juhtudel kontrollis komisjon eelkõige, et abisaaja tarnis kaupu või teenuseid liikmesriigi piiratud piirkonda ja tõenäoliselt ei meelita ligi kliente teistest liikmesriikidest, ning et tal ei olnud võimalik ette näha, et meetmel on rohkem kui vähene mõju piiriülestele investeerimis- või asutamistingimustele.

<sup>(277)</sup> Euroopa Kohtu 14. jaanuari 2015. aasta otsus kohtuasjas Eventech vs. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 65; Euroopa Kohtu 8. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas Libert ja teised, liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 76.

<sup>(278)</sup> Euroopa Kohtu 14. jaanuari 2015. aasta otsus kohtuasjas Eventech vs. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 66; Euroopa Kohtu 8. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas Libert ja teised, liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 77; Üldkohtu 4. aprilli 2001. aasta otsus kohtuasjas Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punkt 41.

<sup>(279)</sup> Euroopa Kohtu 14. jaanuari 2015. aasta otsus kohtuasjas Eventech vs. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 67; Euroopa Kohtu 8. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas Libert ja teised, liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 78; Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkt 78.

<sup>(280)</sup> Euroopa Kohtu 14. jaanuari 2015. aasta otsus kohtuasjas Eventech vs. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 68.

<sup>(281)</sup> Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punktid 77 ja 78.

<sup>(282)</sup> Euroopa Kohtu 21. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas Belgia vs. komisjon („Tubemeuse“), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punkt 35; Euroopa Kohtu 30. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Itaalia Vabariik ja Wam SpA, C-494/06 P, ECLI:EU:C:2009:272, punkt 62.

<sup>(283)</sup> Euroopa Kohtu 17. septembri 1980. aasta otsus kohtuasjas Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209; Üldkohtu 4. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas Itaalia vs. komisjon, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, punktid 157–160; Üldkohtu 15. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas Alzetta, liidetud kohtuasjad T-298/97, T-312/97 jne, ECLI:EU:T:2000:151, punkt 95.

<sup>(284)</sup> Üldkohtu 6. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas AITEC ja teised vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-447/93, T-448/93 ja T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130, punkt 141.

197. Kuigi ei ole võimalik määratleda üldist liiki meetmeid, mis tavaliselt vastavad nendele kriteeriumidele, sisaldavad varasemad otsused näiteid olukordade kohta, kus komisjon tuvastas, arvestades konkreetse juhtumi asjaolusid, et avaliku sektori toetus ei olnud suuteline mõjutama liikmesriikidevahelist kaubandust. Sellised juhud on näiteks:
- a) spordi- ja puhkerajatised, mis teenindavad peamiselt kohalikku elanikkonda ja tõenäoliselt ei meelita ligi kliente või investeeringuid teistest liikmesriikidest <sup>(285)</sup>;
  - b) kultuuriüritused ja üksused, mis tegelevad majandustegevusega, <sup>(286)</sup> kuid mille puhul on siiski ebatõenäoline, et meelitatakse ligi samalaadsete pakkumiste kasutajaid või külastajaid teistest liikmesriikidest; <sup>(287)</sup> komisjon on seisukohal, et toetuse andmine ainult suurtele ja tuntud kultuuriasutustele ja sündmustele, mida on laialdaselt tutvustatud väljaspool oma kodupiirkonda, võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust;
  - c) haiglad ja muud tervishoiuasutused, mis osutavad tavapäraseid meditsiiniteenuseid kohalikule elanikkonnale ja tõenäoliselt ei meelita ligi kliente või investeeringuid teistest liikmesriikidest <sup>(288)</sup>;
  - d) ajakirjandus- ja/või kultuuritooted, mille võimalik publik piirdub keelelistel ja geograafilistel põhjustel kohalike elanikega <sup>(289)</sup>;
  - e) konverentsikeskus, mille puhul ei meelita asukoht ja abi võimalik mõju keskuse hindadele tõenäoliselt ära teiste liikmesriikide keskuste kasutajaid <sup>(290)</sup>;
  - f) teabe- ja suhtlusplatvormid, et lahendada töötuse probleemi ja sotsiaalseid konflikte varem kindlaks määratud ja väga väikeses kohalikus piirkonnas <sup>(291)</sup>;
  - g) väikesed lennujaamad <sup>(292)</sup> või sadamad, <sup>(293)</sup> mis teenindavad peamiselt kohalikke elanikke, mistõttu on piiratud kohalikul tasandil osutatavate teenuste konkurents ning mille mõju piiriülestele investeeringutele on tegelikult ainult marginaalne;

<sup>(285)</sup> Vt näiteks komisjoni otsused järgmiste riigibijuhumite kohta: N 258/2000 – Dorsteni veekeskus (EÜT C 172, 16.6.2001, lk 16); C 10/2003 – Madalmaad – mittetulunduslikud jahisadamad (ELT L 34, 6.2.2004, lk 63); SA.37963 – Ühendkuningriik – väidetav riigiabi Glenmore Lodge'ile (ELT C 277, 21.8.2015, lk 3); SA.38208 – Ühendkuningriik – väidetav riigiabi liikmete omandis olevatele golfklubidele (ELT C 277, 21.8.2015, lk 4).

<sup>(286)</sup> Vt punkt 2.6, millistel tingimustel on kultuuri edendamise ja kultuuripärandi säilitamise tegevused majanduslikud aluslepingu artikli 107 lõik 1 tähenduses. Kultuuri edendamise ja kultuuripärandi säilitamise tegevuste puhul, mis ei ole olemuselt majanduslikud, ei ole vaja hinnata, kas riiklikul rahastamisel võib olla võimalik mõju kaubandusele.

<sup>(287)</sup> Vt näiteks komisjoni otsused järgmiste riigibijuhumite kohta: N 630/2003 – Sardiinia kohalikud muuseumid (ELT C 275, 8.11.2005, lk 3); SA.34466 – Küpros – kujutava kunsti ja teadustöö keskus (ELT C 1, 4.1.2013, lk 10); SA.36581 – Kreeka – arheoloogiamuuseumi ehitamine Messaras, Kreetal (ELT C 353, 3.12.2013, lk 4); SA.35909 (2012/N) – Tšehhi Vabariik – turismitaristu (NUTS II piirkonnas (kagu)) (ELT C 306, 22.10.2013, lk 4); SA.34891 (2012/N) – Poola – riigiabi Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł (ELT C 293, 9.10.2013, lk 1).

<sup>(288)</sup> Vt näiteks komisjoni otsused riigiabi juhtumites N 543/2001 – Iirimaa – Kapitalitoetused haiglatele (EÜT C 154, 28.6.2002, lk 4); SA.34576 – Portugal – Jean Piget' pideva hoolduse kirdeüksus (ELT C 73, 13.3.2013, lk 1); SA.37432 – Tšehhi Vabariik – avaliku sektori haiglate rahastamine Hradec Králové maakonnas (ELT C 203, 19.6.2015, lk 2); SA.37904 – Saksamaa – väidetav riigiabi Durmersheimi meditsiinikeskuse puhul (ELT C 188, 5.6.2015, lk 2); SA.38035 – Saksamaa – väidetav riigiabi spetsiaalsele ortopeedia ja traumakirurgia taastusravikliinikule (ELT C 188, 5.6.2015, lk 3).

<sup>(289)</sup> Vt näiteks komisjoni otsus riigiabi juhtumites N 257/2007 – toetused teatrilavastusteks Baskimaal (ELT C 173, 26.7.2007, lk 1) ja juhtumis N 458/2004 – Editorial Andaluza Holding (ELT C 131, 28.5.2005, lk 1); SA.33243 – Jornal de Madeira (ELT C 16, 19.1.2013, lk 1).

<sup>(290)</sup> Vt näiteks komisjoni otsus riigiabi juhtumis N 486/2002 – Rootsi – Visby kongressisaal (ELT C 75, 27.3.2003, lk 2).

<sup>(291)</sup> Vt komisjoni otsus riigiabi SA.33149 kohta – Saksamaa – väidetav ebaseaduslik riigiabi – Städtische Projekt „Wirtschaftsbür Gaarden“ – Kiel (ELT C 188, 5.6.2015, lk 1).

<sup>(292)</sup> Vt näiteks komisjoni otsus riigibijuhumites SA.38441 – Ühendkuningriik – Isles of Scilly lennuühendused (ELT C 5, 9.1.2015, lk 4).

<sup>(293)</sup> Vt näiteks komisjoni otsused järgmistest riigibijuhumites: SA.39403 – Madalmaad – investeeringud Lauwersoogi sadamasse (ELT C 259, 7.8.2015, lk 4); SA.42219 – Saksamaa – Maasholmi sadama Schuhmacheri kai uuendamine (ELT C 426, 18.12.2015, lk 5).

h) teatavate köisteede (eelkõige suusaliftide) rahastamine piirkondades, kus on vähe taristut ja piiratud turismisuude. Komisjon on selgitanud, et tavaliselt võetakse arvesse järgmisi tegureid, et teha vahet sellise tegevuse toetamisel, mis tõmbab ligi mujalt pärit kasutajaid, mida peetakse üldiselt mõjuks kaubandusele, ja spordiga seotud rajatiste toetamisel piirkonnas, kus on vähe taristut ja piiratud turismisuude ning avaliku sektori toetus ei avalda tõenäoliselt mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele: <sup>(294)</sup> a) köistee asukoht (nt linnades või külasid ühendav); b) töötamisaeg; c) ülekaalukalt kohalikud kasutajad (igapäevaste vs. nädalaste kasutamiste osakaal); d) köisteede koguarv ja kandevõime ja nende suhe kohalikest elanikest kasutajate arvu; e) muud turismirajatised selles piirkonnas. Samad näitajaid võivad vajalike kohandustega sobida ka teist tüüpi rajatiste korral.

198. Isegi kui enamikul juhtudel piisab selle tõendamiseks, et abi võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ja moonutada konkurentsi, abi andmise asjaoludest, tuleb selliseid asjaolusid nõuetekohaselt kirjeldada. Abikavade puhul piisab tavaliselt kõnealuse kava tunnusoonte vaatlemisest <sup>(295)</sup>.

## 7. TARISTU: MÕNED KONKREETSED TÄPSUSTUSED

### 7.1. Sissejuhatus

199. Käesolevas teatises esitatud suuniseid riigiabi mõiste kohta kohaldatakse majandusliku kasutusega taristu riikliku rahastamise suhtes, nagu seda kohaldatakse ka kõigi muude avaliku sektori rahastamise strateegilist tähtsust ja selle soodustavad majandustegevust <sup>(296)</sup>. Arvestades siiski taristu riikliku rahastamise strateegilist tähtsust ja selle olulisust majanduskasvu edendamisel ning sagedasi küsimusi, mis selle kohta tekivad, on asjakohane näha ette konkreetsed juhised, millal taristu riiklik rahastamine soodustab ettevõtjaid, annab valikulise eelise ning mõjutab konkurentsi ja liikmesriikidevahelist kaubandust.

200. Taristuprojektid hõlmavad sageli mitut liiki osalejaid ja tehinguga seotud mis tahes riigiabi võib tuua kasu taristu ehitamisele (sealhulgas laiendused ja parandused), käitamisele või kasutamisele <sup>(297)</sup>. Käesolevas jaos on seetõttu kasulik teha vahet taristu arendajal ja/või esimesel omanikul („arendaja/omanik“) <sup>(298)</sup>, käitajatel (st ettevõtjatel, kes taristut otseselt kasutavad lõppkasutajatele teenuste osutamiseks, sealhulgas ettevõtjad, kes omandavad taristu arendajalt/omanikult, et seda majanduslikult kasutada, või kes sõlmivad kontsessiooni või liisingu taristu kasutamiseks ja käitamiseks) ning taristu lõppkasutajatel, kuigi need funktsioonid võivad mõningatel juhtudel kattuda.

### 7.2. Arendajale/omanikule antav abi

#### 7.2.1. Majanduslik ja mittemajanduslik tegevus

201. Taristu riiklik rahastamine on traditsiooniliselt jäänud riigiabi eeskirjade kohaldamisalast välja, kuna nende ehitamist ja käitamist käsitati avaliku poliitika üldmeetmena ja mittemajandusliku tegevusena <sup>(299)</sup>. Hiljuti on mitmed tegurid, nagu liberaliseerimine, erastamine, turuintegratsioon ja tehnoloogiline areng, siiski suurendatud taristute ärieesmärgil kasutamist.

<sup>(294)</sup> Komisjoni teatis liikmesriikidele ja teistele huvitatud osapooltele seoses riigiabiga N 376/01 – Abikava köisteedele (EÜT C 172, 18.7.2002, lk 2).

<sup>(295)</sup> Vaata nt Euroopa Kohtu 14. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punkt 18.

<sup>(296)</sup> „Taristu riiklik rahastamine“ hõlmab igat liiki riiklike vahendite eraldamist taristu ehitamiseks, omandamiseks või käitamiseks.

<sup>(297)</sup> Käesolevas jaos ei käsitleta võimalikku abi töövõtjatele, kes on seotud taristu ehitamisega.

<sup>(298)</sup> „Omanik“ on mis tahes üksus, kelle omandis taristu on ja kes saab sellest majanduslikku kasu. Näiteks juhul, kui omanik delegeerib oma omandiõiguse eraldiseisvale üksusele (nt sadama käitajale), kes haldab taristut omaniku nimel, võib selles näha omaniku asendamist riigiabi kontrollimise eesmärgil.

<sup>(299)</sup> Konkurentsivõime 25. aruanne, 1995, punkt 175.

202. Sellise tõlgendust toetas Aéroports de Paris' kohtuasjas tehtud otsus, <sup>(300)</sup> milles selgitati, et lennujaama käitamist tuleb käsitada majandustegevusena. Hilisemas Leipzigi/Halle kohtuotsuses <sup>(301)</sup> kinnitati, et kommerts-lennuvälja lennuraja ehitamine on iseenesest majandustegevus. Ehkki eespool esitatud näited on seotud konkreetset lennujaamadega, näivad liidu kohtute välja arendatud põhimõtted laiemalt tõlgendatavad ning kohaldatavad ka muu taristu ehitamise suhtes, mis on lahutamatult seotud majandustegevusega <sup>(302)</sup>.
203. Teisalt jääb sellise taristu riiklik rahastamine, mis ei ole ette nähtud kommertskasutuseks, põhimõtteliselt riigiabi eeskirjade kohaldamisalast välja. See puudutab näiteks taristut, mida kasutatakse tegevuse jaoks, mida riik teostab tavapäraselt avaliku võimu kandjana (nt sõjalised rajatised, lennujuhtimine lennujaamades, majakad ja muud üldnavigatsiooniseadmed, sh sisevetel, üleujutuste ja madalvee haldamine avalikes huvides, politsei ja toll), või taristut, mida ei kasutata turul kaupade või teenuste pakkumiseks (näiteks tasuta avalikuks kasutamiseks ettenähtud teed). Selline tegevus ei ole majanduslikku laadi ja järelikult ei kuulu riigiabi eeskirjade kohaldamisalasse ning seega ei kuulu sinna ka kõnealuse taristu riiklik rahastamine <sup>(303)</sup>.
204. Kui algselt mittemajanduslikku taristut hakatakse hiljem kasutama majanduslikul eesmärgil (nt kui sõjaväelennuvälja hakatakse kasutama tsiviilennujamana), võetakse riigiabi eeskirjade kohasel hindamisel arvesse ainult kulused, mis on kantud seoses taristu muutmise ja majanduslikult kasutatavaks rajamiseks <sup>(304)</sup>.
205. Kui taristut kasutatakse nii majanduslikul kui ka mittemajanduslikul eesmärgil, kuulub ehituse riiklik rahastamine riigiabi eeskirjade kohaldamisalasse ainult niivõrd, kui see hõlmab majandustegevusega seotud kuluseid.
206. Kui üksus tegeleb majandusliku ja mittemajandusliku tegevusega, peavad liikmesriigid tagama, et mittemajandusliku tegevus riiklikku rahastamist ei saa kasutada majandustegevuse ristsubsidiidimiseks. Seda saab eelkõige tagada nii, et riiklikku rahastamist piiratakse mittemajandusliku tegevuse netokuludega (sealhulgas kapitalikulud), mis tehakse kindlaks raamatupidamisarvestuse selge eristamisega.
207. Kui segakasutuse korral kasutatakse taristut peaaegu eranditult mittemajanduslikuks tegevuseks, võib selle rahastamine jääda komisjoni arvates täielikult riigiabi eeskirjade kohaldamisalast välja, tingimusel et seda kasutatakse majanduslikult ainult kõrvaltegevuseks, st tegevuseks, mis on taristuga otseselt seotud ja selle käitamiseks vajalikud või lahutamatult seotud põhilise, mittemajandusliku kasutusega. Tingimus loetakse täidetuks, kui majandustegevuses kasutatakse samu sisendeid kui mittemajanduslikus põhitegevuses, nt materjali, seadmeid, tööjõudu või fikseeritud kapitali. Majanduslikuks kõrvaltegevuseks tuleb taristut kasutada piiratud mahu <sup>(305)</sup>. Selliste majanduslike kõrvaltegevuste näiteks võib tuua teadusorganisatsioonid, kes vahel rendivad oma seadmeid ja laboratooriume välja tööstuspartneritele <sup>(306)</sup>. Komisjon on seisukohal, et peaaegu

<sup>(300)</sup> Üldkohtu 12. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas Aéroports de Paris vs. komisjon, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punkt 125, mis jäeti apellatsioonimenetluses muutmata Euroopa Kohtu 24. oktoobri 2002. aasta otsusega kohtuasjas Aéroports de Paris vs. komisjon, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617. Vt ka Üldkohtu 17. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Ryanair vs. komisjon, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punkt 88.

<sup>(301)</sup> Üldkohtu 24. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt ja teised vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, eelkõige punktid 93 ja 94, apellatsioon jõesse jäetud Euroopa Kohtu 19. detsembri 2012. aasta otsuses kohtuasjas Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH vs. komisjon, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, eelkõige punktid 40–43 ja 47.

<sup>(302)</sup> Euroopa Kohtu 19. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH vs. komisjon, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punktid 43 ja 44. Euroopa Kohtu 14. jaanuari 2015. aasta otsus kohtuasjas Eventech vs. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 40.

<sup>(303)</sup> Euroopa Kohtu 16. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Itaalia, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punktid 7 ja 8. Euroopa Kohtu 4. mai 1988. aasta otsus kohtuasjas Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punkt 18; Üldkohtu 24. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt ja teised vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punkt 98.

<sup>(304)</sup> Vt komisjoni otsus riigiabi SA.23324 kohta: Tampere-Pirkkala lennujaam (ELT L 309, 13.11.2013, lk 27) ja riigiabi SA.35388 kohta: Gdynia-Kosakowo lennujaama muutmise.

<sup>(305)</sup> Taristu majanduslikku kasutust võib pidada kõrvaltegevuseks, kui sellisele tegevusele eraldatud taristu maht ei ületa aastas 20 % taristu kogumahust.

<sup>(306)</sup> Kui tegevused ei jää kõrvaltegevuseks, võib ka teise majandustegevuse suhtes kohaldada riigiabi eeskirju (vt Üldkohtu 12. septembri 2013. aasta otsus Saksamaa vs. komisjon, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, looduskaitseorganisatsioonide puidu ja turismiteenuste müügi kohta).

eranditult mittemajanduslikuks tegevuseks kasutatava taristu juurde kuuluvate tavateenuste (nt restoranid, kauplused või tasuline parkla) riiklikul rahastamisel ei ole tavaliselt mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele, kuna need teenused tõenäoliselt ei meelita ligi kliente teistest liikmesriikidest ning nende rahastamisel on vaid marginaalne mõju piiriülestele investeerimis- või asutamistingimustele.

208. Nagu Euroopa Kohus kinnitas Leipzig/Halle kohtuotsuses, võib taristu või selle osa ehitamine kuuluda riigi avaliku võimu teostamise hulka <sup>(307)</sup>. Sellisel juhul ei kuulu taristu (või selle asjakohaste osade) riiklik rahastamine riigiabi eeskirjade kohaldamisalasse.
209. Enne Aéroports de Paris' kohtuasjas tehtud otsust esinenud ebakindluse tõttu võisid avaliku sektori asutused õiguspäraselt eeldada, et taristu rahastamine enne kõnealust otsust ei kujutanud endast riigiabi ning järelikult ei olnud sellistest meetmetest vaja komisjonile teatada. Seega ei saa komisjon rahastamismeetmeid, mis võeti lõplikult vastu enne Aéroports de Paris' kohtuasjas tehtud otsust, riigiabi eeskirjade alusel kahtluse alla seada <sup>(308)</sup>. Loomulikult ei saa selle põhjal teha mingeid järeldusi riigiabi olemasolu või puudumise kohta seoses meetmete rahastamisega, mida ei olnud enne kõnealust kohtuotsust lõplikult vastu võetud, vaid seda tuleb kontrollida juhtumipõhiselt <sup>(309)</sup>.

#### 7.2.2. Konkurentsi ja kaubanduse kahjustamine

210. Nende juhtumite põhjendused, mille puhul komisjon oli arvamusel, et teatavad meetmed ei võinud mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, nagu on sätestatud lõigetes 196–197, võivad osutada asjakohaseks mõnede taristute riikliku rahastamise puhul, eriti kohalike omavalitsuste taristute puhul, isegi kui neid kasutatakse ärieesmärkidel. Sellistele juhtumitele on iseloomulik peamiselt kohalik teeninduspiirkond ning tõendid selle kohta, et piiriülesteid investeeringuid ei mõjutata rohkem kui tühisel määral. Näiteks kohalikud vaba aja veetmise rajatised, tervishoiuasutused, väikesed lennujaamad või sadamad, mis teenindavad peamiselt kohalikke ja mille puhul piiriüleste investeeringute mõju on marginaalne, ei mõjuta tõenäoliselt kaubandust. Tõendid selle kohta, et puudub mõju kaubandusele, võivad sisaldada andmeid, mis näitavad, et väljastpoolt asjaomast liikmesriiki kasutatakse taristut piiratud ulatuses või et piiriülesteid investeeringuid vaatlusalusel turul on minimaalsed või tõenäoliselt ei oma negatiivset mõju.
211. Teatavatel asjaoludel ei konkureeri teatavad taristud otseselt teiste samalaadsete taristutega või eri liiki taristutega, mis pakuvad suures osas asendatavaid teenuseid, või selliste teenustega otseselt <sup>(310)</sup>. Otsese konkurentsi puudumine taristute vahel on tavaline ulatuslike võrgutaristute <sup>(311)</sup> puhul, mis on loomulikud monopolid, st mille puhul ei oleks dubleerimine majanduslikult mõttekas. Samuti on sektoreid, kus erasektori rahastamine taristu ehitamiseks on tühine <sup>(312)</sup>. Komisjon leiab, et liikmesriikidevahelise kaubanduse mõjutamine ja konkurentsi moonutamine on tavaliselt välistatud sellise taristu ehitamise puhul, kui samal ajal i) taristule ei ole tavaliselt mingit otsest konkurentsi, ii) erasektori rahastamine asjaomases sektoris ja liikmesriigis on tühine ning iii) taristu ei ole mõeldud konkreetsele ettevõtjale või sektorile valikulise eelise andmiseks, vaid toob kasu juhtumile ühiskonnale.

<sup>(307)</sup> Euroopa Kohtu 19. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH vs. komisjon, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punkt 47.

<sup>(308)</sup> Komisjoni 3. oktoobri 2012. aasta otsus riigiabi juhtum SA.23600 kohta, Müncheni lennujaama 2. terminali rahastamismehhanismid (ELT L 319, 29.11.2013, lk 8), põhjendused 74–81. Komisjoni 1994. aasta lennundussektori suunistes on sätestatud, et „*infrastruktuuriidega seonduvate projektide (lennujaamad, kiirteed, sillad jne) elluviimine kujutab endast üldist majanduspoliitika meedet, mida komisjon ei saa kontrollida asutamislepingu riigiabi eeskirjade alusel.*“ (EÜT C 350, 10.12.1994, lk 5), põhjendus 12.

<sup>(309)</sup> Need selgitused ei mõjuta sellises olukorras ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade kohaldamist, mille kohta on esitatud suunised mujal. Vt näiteks komisjoni juhend COCOFile: Riigiabi eeskirjadega kooskõla kontrollimine taristujuhtumite puhul, kättesaadav aadressil: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof\\_12\\_0059\\_01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof_12_0059_01_en.pdf)

<sup>(310)</sup> Näiteks parvlaevanduse teenustega konkureerivad tasulised sillad või tunnelid.

<sup>(311)</sup> Võrgutaristute puhul täiendavad võrgu erinevad elemendid üksteist, mitte ei konkureeri omavahel.

<sup>(312)</sup> Küsimust, kas tegemist on kõigest tähtsusetu turupõhise rahastamisega, tuleb hinnata pigem asjaomase liikmesriigi tasandil ja mitte piirkondlikul või kohalikul tasandil, samuti tuleb hinnata turu olemasolu konkreetsetes liikmesriigis (vt näiteks Üldkohtu 26. novembri 2015. aasta otsus kohtuasjas Hispaania vs. Komisjon, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, punkt 44).

212. Selleks et kogu projekti riiklik rahastamine kuuluks riigiabi eeskirjade kohaldamisalast välja, peavad liikmesriigid tagama, et toetusi taristute ehitamiseks punktis 211 nimetatud olukordades ei saaks kasutada muu majandustegevuse, sealhulgas taristu käitamise ristsubsideerimiseks või kaudseks toetamiseks. Ristsubsideerimist saab välistada, tagades, et taristu omanik ei osale muus majandustegevuses, või – kui taristu omanik osaleb muus majandustegevuses – pidada eraldi raamatupidamisarvestust, jaotada kulusid ja tulusid asjakohasel viisil ning tagada, et mis tahes riiklike rahaliste vahenditega ei toetata teisi tegevusi. Eelkõige taristu käitajale antava kaudse abi puudumist saab tagada näiteks sellega, et käitaja leidmiseks korraldatakse hange.

### 7.2.3. Toetus taristu arendajale/omanikule – ülevaade sektorite kaupa

213. Käesolevas jaos antakse ülevaade sellest, kuidas komisjon kavatseb hinnata riigiabi olemust erinevate sektorite taristu rahastamise puhul, võttes arvesse taristu rahastamise praegusi ja tavalisi peamisi tunnuseid erinevates sektorites seoses eespool nimetatud tingimustega. See ei piira projektide üksikjuhtumipõhiste hindamiste tulemusi vastavalt nende eripärale ega seda, kuidas asjaomane liikmesriik on korraldanud taristu kasutamiseiga seotud teenuste osutamise ning kaubanduslike teenuste ja siseturu arendamise. Sellega ei kavatseta asendada individuaalset hindamist, et kas kõik riigiabi mõiste elemendid on täidetud konkreetse taristu konkreetse rahastamismeetme puhul. Komisjon on oma suuniste ja raamistikuga esitanud ka täpsemaid juhiseid teatavates sektorites.

214. **Lennujaamataristu** koosneb eri liiki taristutest. Tuginedes liidu kohtute praktikale, on välja kujunenud, et enamik lennujaamataristust<sup>(313)</sup> on ette nähtud lennujaamateenuste osutamiseks lennuettevõtjatele tasu eest,<sup>(314)</sup> mis kujutab endast majandustegevust, ning seetõttu kohaldatakse nende rahastamise suhtes riigiabi eeskirju. Samuti kohaldatakse riigiabi eeskirju riikliku rahastamise puhul, kui mõni taristu on mõeldud lennundusega mitteseotud kommertsteenusteks<sup>(315)</sup>. Kuna lennujaamad konkureerivad sageli omavahel, mõjutab lennujaamataristu rahastamine tõenäoliselt ka liikmesriikidevahelist kaubandust. Seevastu sellise taristu riiklik rahastamine, mis on ette nähtud tegevusteks, mis kuuluvad riigi pädevusse seoses avaliku võimu teostamisega, ei kuulu riigiabi eeskirjade kohaldamisalasse. Lennujuhtimist, päästetõid ja tuletõrjet, politsei ja tolli tegevust ning meetmeid, mis on vajalikud tsiviillennunduse kaitsmiseks lennujaamas õigusvastaste tegude eest, peetakse üldiselt mitterahastatavateks tegevusteks.

215. Samuti nähtub komisjoni otsustuspraktikast,<sup>(316)</sup> et **sadamataristu** riiklik rahastamine soodustab majandustegevust ja selle suhtes kohaldatakse põhimõtteliselt riigiabi eeskirju. Kuna sarnaselt lennujaamadele konkureerivad sadamad sageli omavahel, mõjutab sadamataristu rahastamine tõenäoliselt samuti liikmesriikidevahelist kaubandust. Seevastu sellise taristu riiklik rahastamine, mis on ette nähtud tegevusteks, mis kuuluvad riigi pädevusse seoses avaliku võimu teostamisega, ei kuulu riigiabieeskirjade kohaldamisalasse. Mereliikluse kontroll, tuletõrje, politsei ja toll on üldiselt mitterahastatavateks iseloomuga.

216. **Lairibataristut** kasutatakse lõppkasutajatele telekommunikatsiooni ühenduvuse pakkumiseks. Lõppkasutajatele tasu eest ühenduvuse pakkumine on majandustegevus. Lairibataristu on sageli käitajatel ehitatud ilma igasuguse riigipoolse rahastamiseta, mis tõendab turupõhise rahastamise olemasolu, ning paljudes geograafilistes piirkondades konkureerivad mitmete erinevate ettevõtjate võrgud<sup>(317)</sup>. Lairibataristud on ulatuslike, ühendatud

<sup>(313)</sup> Näiteks lennurajad ja nende valgustusüsteemid, terminalid, perroonid, ruleerimisrajad või keskne maapealne taristu (näiteks pagasilindid).

<sup>(314)</sup> Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta (ELT C 99, 4.4.2014, lk 3), põhjendus 31.

<sup>(315)</sup> Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta (ELT C 99, 4.4.2014, lk 3), põhjendus 33.

<sup>(316)</sup> Komisjoni 27. märtsi 2014. aasta otsus riigiabijuhtumi SA.38302 kohta – Itaalia – Salerno sadam; komisjoni 22. veebruari 2012. aasta otsus riigiabijuhtumi SA.30742 (N/2010) kohta – Leedu – taristu ehitamine reisi- ja kaubalaevade terminalis Klaipėdas (ELT C 121, 26.4.2012, lk 1); komisjoni 2. juuli 2013. aasta otsus riigiabijuhtumi SA.35418 (2012/N) kohta – Kreeka – Pireuse sadama laiendamine (ELT C 256, 5.9.2013, lk 2).

<sup>(317)</sup> Nagu öeldud põhjenduses 211 ja joonealuses märkuses 312, tuleb küsimust, kas tegemist on kõigest tähtsusetu turupõhise rahastamisega, hinnata pigem asjaomase liikmesriigi tasandil ja mitte piirkondlikul või kohalikul tasandil.

ja kaubanduslikel eesmärkidel kasutatavate võrkude osad. Nendel põhjustel kohaldatakse lõpptarbijatele ühenduse pakkumiseks rajatava lairibataristu riikliku rahastamise suhtes riigiabi eeskirju, nagu on sätestatud liidu suunistes riigiabieeskirjade kohaldamiseks seoses lairibavõrkude kiire kasutuselevõtuga <sup>(318)</sup>. Seevastu üksnes avalik-õiguslike asutuste võrguga ühendamine on mittemajanduslik tegevus ning nn „suletud võrkude“ riiklik rahastamine ei ole seega riigiabi <sup>(319)</sup>.

217. **Energiataristut** <sup>(320)</sup> kasutatakse tasu eest energiateenuste pakkumiseks, mis kujutab endast majandustegevust. Energiataristu on suurel määral rajanud turuosalisel, mis annab tunnistust märkimisväärsest turupõhisest rahastamisest, ja seda rahastatakse kasutajate makstavate võrgutasudega. Energiataristu riiklik rahastamine soodustab majandustegevust ja tõenäoliselt mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust ning seetõttu kohaldatakse selle suhtes põhimõtteliselt riigiabieeskirju <sup>(321)</sup>.
218. **Teadustaristu** riiklik rahastamine võib soodustada majandustegevust ja seega kohaldatakse selle suhtes riigiabieeskirju juhul, kui taristu on tegelikult ette nähtud majandustegevuseks (näiteks seadmete või laborite üürimine ettevõtjatele, neile teenuste osutamine või lepinguliste teadusuuringute tegemine). Seevastu teadustaristu, mida kasutatakse mittemajanduslikuks tegevuseks, nagu sõltumatud uuringud teadmiste laiendamise ja parema mõistmise eesmärgil, ei kuulu riigiabieeskirjade reguleerimisalasse. Üksikasjalikumate juhiste kohta majandusliku ja mittemajandusliku tegevuse eristamiseks teadusuuringute valdkonnas vt selgitusi, mis on esitatud raamistikus teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi kohta <sup>(322)</sup>.
219. Kui **raudteetaristu** <sup>(323)</sup> käitamine võib kujutada endast majandustegevust, <sup>(324)</sup> siis sellise raudteetaristu ehitamine, mis on tehtud kättesaadavaks võimalikele kasutajatele võrdsetel ja mittediskrimineerivatel tingimustel, erinevalt käitamisest, vastab enamasti punktis 211 sätestatud tingimustele ja selle rahastamine tavaliselt ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust ega moonuta konkurentsi. Selleks et kogu konkreetse projekti rahastamine ei kuuluks riigiabieeskirjade kohaldamisalasse, peavad liikmesriigid tagama, et punktis 212 sätestatud tingimused on täidetud. Sama kehtib ka **raudteesildadesse, raudteetunnelitesse ja linnatranspordi taristusse** tehtavate investeeringute puhul <sup>(325)</sup>.
220. Kuigi avalikkusele tasuta ligipääsetavad **maanteed** on üldtaristu ja selle riiklik rahastamine ei kuulu riigiabieeskirjade kohaldamisalasse, võib tasuliste teede käitamine kujutada endast sageli majandustegevust. Sellise teedetaristu ehitamine, <sup>(326)</sup> mis hõlmab ka tasulisi teid (erinevalt tasuliste teede käitamisest ja tingimusel, et see ei kujuta endast sihtotstarbelist taristut), vastab enamasti punktis 211 sätestatud tingimustele ja selle

<sup>(318)</sup> ELT C 25, 26.1.2013, lk 1. Suunistes selgitatakse, et lairibasektori eripära iseloomustab eelkõige asjaolu, et lairibavõrgu operaatorid võivad teenust pakkuda erinevatele telekommunikatsiooniteenuste operaatoritele ja seetõttu on võimalus konkureerivate operaatorite olemasoluks.

<sup>(319)</sup> ELI suunistes riigiabieeskirjade kohaldamiseks seoses lairibavõrkude kiire kasutuselevõtuga (ELT C 25, 26.1.2013, lk 1), punkt 11 ja joonealune märkus 14.

<sup>(320)</sup> Energiataristu hõlmab eelkõige elektri, gaasi ja nafta ülekandmist, jaotust ja ladustamist. Täpsemalt vt määratlust keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunistest aastateks 2014–2020 (ELT C 200, 28.6.2014, lk 1), põhjendus 31.

<sup>(321)</sup> Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunistes aastateks 2014–2020 (ELT C 200, 28.6.2014, lk 1), punkt 3.8; komisjoni 10. juuli 2014. aasta otsus riigiabi SA.36290 kohta – Ühendkuningriik – Põhja-Iirimaa gaasijuhe; lääne- ja loodesuunaline pikendamine.

<sup>(322)</sup> ELT C 198, 27.6.2014, lk 1, põhjendus 17 ja järgmised põhjendused.

<sup>(323)</sup> Näiteks raudteerööpad ja raudteejaamad.

<sup>(324)</sup> See ei piira küsimust, kas riigi poolt taristu käitajale antud mis tahes eelis kujutab endast riigiabi. Näiteks, kui taristu käitamine on seaduslik monopol ning taristu käitajate konkurents turul on välistatud, ei saa riigi poolt käitajale antav eelis moonutada konkurentsi ja seetõttu ei ole tegemist riigiabiga. Vt käesoleva teatise punkt 188 ja komisjoni 17. juuli 2002. aasta otsus riigiabi N 356/2002 kohta – Ühendkuningriik – Network Rail, ning komisjoni 2. mai 2013. aasta otsus riigiabi SA.35948 kohta – Tšehhi Vabariik – raudteetranspordi koostalitlusvõime kava pikendamine. Nagu on selgitatud punktis 188, kui omanik või käitaja tegutseb muul liberaliseeritud turul, peab ta ristsubsideerimise vältimiseks pidama eraldi raamatupidamisarvestust, jaotama kulusid ja tulusid asjakohasel viisil ning tagama, et mis tahes riiklike rahaliste vahenditega ei toetata teisi tegevusi.

<sup>(325)</sup> Näiteks trammide ja metroo rööbasteed.

<sup>(326)</sup> Teede puhul, mis ühendavad äriks eesmärgidel kasutatavat maad, vt komisjoni 1. oktoobri 2014. aasta otsus riigiabi SA.36147 kohta – väidetav taristuabi Propapierile, ning komisjoni 8. jaanuari 2016. aasta otsus riigiabi SA.36019 kohta – maanteetaristu meetmed kinnisvaraprojekti Uplace läheduses.



rahastamine tavaliselt ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust ega moonuta konkurentsi <sup>(327)</sup>. Selleks et kogu konkreetse projekti riiklik rahastamine ei kuuluks riigiabieeskirjade kohaldamisalasse, peavad liikmesriigid tagama, et punktis 212 sätestatud tingimused on täidetud. Sama põhjendus kehtib **sildade, tunnelite ja siseveeteedega (nt jõed ja kanalid)** seotud investeeringute puhul.

221. Kui **vee- ja reoveevõrgu käitamine** <sup>(328)</sup> kujutab endast majandustegevust, siis sellise vee- ja reaveevõrgu ehitamine tavaliselt vastab lõikes 211 sätestatud tingimustele ning seetõttu selle rahastamine üldjuhul ei moonuta konkurentsi ega mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust. Selleks et kogu konkreetse projekti rahastamine ei kuuluks riigiabiéeskirjade kohaldamisalasse, peavad liikmesriigid tagama, et punktis 212 sätestatud tingimused on täidetud.

### 7.3. Käitajatele antav abi

222. Kui taristu arendaja/omaniku puhul on täidetud kõik aluslepingu artikli 107 lõike 1 tingimused, loetakse taristu arendajat/omanikku riigiabi saanuks, olenemata sellest, kas ta kasutab taristut ise kaupu või teenuseid pakkudes otseselt või võimaldab taristut kasutada kolmandast isikust ettevõtjal, kes osutab teenuseid lõppkasutajatele (näiteks juhul, kui lennujaama omanik annab kontsessiooni teenuste osutamiseks lennujaamas).

223. Käitajatel, kes kasutavad abi saanud taristut lõppkasutajatele teenuste osutamiseks, on eelis, kui nad saavad taristut kasutamisest majanduslikku kasu, mida nad tavalistes turutingimustes ei oleks saanud. Nii on see tavaliselt juhul, kui nad maksavad õiguse eest taristut kasutada vähem, kui nad maksaksid sarnase taristu eest tavalistes turutingimustes. Suunised selle kohta, kuidas teha kindlaks, kas tegevustingimused vastavad turutingimustele, on esitatud punktis 4.2. Kõnealuse punkti kohaselt leiab komisjon, et käitaja majandusliku eelise saab eelkõige välistada sellega, kui kontsessioon taristu (või selle osa) käitamiseks määratakse positiivse hinna kaudu, mis vastab kõikidele asjaomastele tingimustele, mis on sätestatud lõigetes 90–96 <sup>(329)</sup>.

224. Komisjon tuletab siiski meelde, et juhul, kui liikmesriik ei täida oma teavitamiskohustust ja kui on kahtlusi arendajale/omanikule antava abi kokkusobivuse siseturuga, võib komisjon teha ettekirjutuse, millega nõutakse, et liikmesriik peatab meetme rakendamise peatama ja raha tagasi nõudma, kuni on tehtud otsus abi kokkusobivuse kohta. Lisaks on siseriiklikud kohtud kohustatud seda tegema ka konkurentide taotlusel. Kui pärast meetme hindamist võtab komisjon vastu otsuse, millega abi tunnistatakse siseturuga kokkusobimatuks ja liikmesriiki kohustatakse see tagasi nõudma, ei saa välistada mõju taristu käitajale.

### 7.4. Abi lõpptarbijale

225. Mõnel juhul võib taristut käitada avaliku sektori ettevõtja, kes saab anda eelise taristu lõppkasutajatele (kui on tegu ettevõtjatega), kuna ta saab riigiabi või kuna tema vahendid kujutavad endast riigi vahendeid, kui kasutustingimused ei vasta turumajanduse tingimustes tegutseva turuosalise testile, st kasutajad ei kasuta taristut turutingimustel.

<sup>(327)</sup> Ebatüüpiline juhtum, mille puhul ei saa välistada riigiabi, oleks näiteks sild või tunnel kahe liikmesriigi vahel, mis pakuks suurel määral teenuseid, mida saaksid asendada parvlaevad, või sellise tasulise tee ehitus, mis otseselt konkureeriks teise tasulise teega (näiteks kaks paralleelselt kulgevat tasulist maanteed, mis pakuvad seetõttu suurel määral asendatavaid teenuseid).

<sup>(328)</sup> Vee- ja reoveevõrgud hõlmavad vee jaotamiseks ja reovee transportimiseks mõeldud taristut, nt vastavaid torusid.

<sup>(329)</sup> Vt komisjoni 1. oktoobri 2014. aasta otsus riigiabijuhtumi SA.38478 kohta – Ungari – Győr-Gönyű riikliku avaliku sadama arendamine. Seevastu eelist taristu arendajale/omanikule ei saa hankega välistada ja hange üksnes minimeerib antava abi.

226. Kooskõlas punktis 4.2 selgitatud üldpõhimõtetega võib kasutajatele antava eelise välistada juhul, kui taristu kasutamise tasud on kehtestatud hankemenetlusega, mis vastab kõikidele lõigetes 90–96 sätestatud asjaomastele tingimustele.
227. Nagu on selgitatud punktis 4.2, kui sellised tõendid puuduvad, saab tehingu vastavust turutingimustele hinnata selliste tingimuste alusel, millest lähtuksid sarnases olukorras sarnase taristu kasutamist võimaldades sarnased eraettevõtjad (võrdlusanalüüs), eeldusel, et selline võrdlus on võimalik.
228. Kui ühtegi eespool nimetatud hindamiskriteeriumidest ei ole võimalik kohaldada, võib tehingu vastavuse turutingimustele teha kindlaks üldiselt aktsepteeritud standardse hindamismetoodika alusel. Komisjon on seisukohal, et turumajanduse tingimustes tegutseva ettevõtja põhimõtet saaks järgida sellise avatud taristu riikliku rahastamise puhul, mis ei ole suunatud üheleegi konkreetsele kasutajale, kui kasutajad aitavad eelneva analüüsi põhjal olemuslikult kaasa projekti/käitaja kasumlikkusele. See on nii juhul, kui taristu käitaja sõlmib üksikkasutajatega lepingud, mis võimaldavad katta kõik sellisest korrast tulenevad kulud, sealhulgas mõistlik kasumimarginaal keskpikas perspektiivis. Lisaks tuleks kõnealuses analüüsis arvesse võtta kõiki täiendavaid tulusid ja kõiki oodatavaid lisakulusid, mis tekivad käitajal seoses asjaomase kasutaja tegevusega <sup>(330)</sup>.

## 8. LÕPPSÄTTED

229. Käesoleva teatisega asendatakse järgmised komisjoni teatised:
- komisjoni teatis 93/C 307/03 liikmesriikidele EMÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 93 ning komisjoni direktiivi 80/723/EMÜ artikli 5 kohaldamise kohta avalik-õiguslike ettevõtjate suhtes tootmissektoris <sup>(331)</sup>;
  - komisjoni teatis ametivõimude korraldatavas maa ja hoonete müügis sisalduvate riigiabi elementide kohta <sup>(332)</sup>;
  - komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta äriühingute otsese maksustamisega seotud meetmete suhtes <sup>(333)</sup>.
230. Käesoleva teatisega asendatakse kõik vastuolus olevad avaldused seoses riigiabi mõistega, mis sisalduvad olemasolevates komisjoni teatistes ja raamistikes, välja arvatud konkreetsete majandussektoritega seotud avaldused, mis on põhjendatud nende konkreetsete tunnusoontega.

---

<sup>(330)</sup> Vt näiteks komisjoni 1. oktoobri 2014. aasta otsus juhtumi SA.36147 kohta – väidetav taristuabi Propapierile. Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta, (ELT C 99, 4.4.2014, lk 3), põhjendused 61–64.

<sup>(331)</sup> EÜT C 307, 13.11.1993, lk 3.

<sup>(332)</sup> EÜT C 209, 10.7.1997, lk 3.

<sup>(333)</sup> EÜT C 384, 10.12.1998, lk 3.