



# Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

5. märts 2019\*

## Sisukord

Õiguslik raamistik .....	3
Liidu õigus .....	3
Määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 .....	3
Määrus (EÜ) nr 659/1999 .....	4
Määrus nr 794/2004 .....	4
Määrus (EÜ) nr 1083/2006 .....	5
Määrus nr 800/2008 .....	5
Suunised .....	7
Eesti õigus .....	7
Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused .....	8
Eelotsuse küsimuste analüüs .....	11
Eelotsusetaotluse vastuvõetavus .....	11
Sisulised küsimused .....	13
Esimene küsimus, mis puudutab abi ergutavat mõju .....	13
Teine küsimus ja neljanda küsimuse teine osa, mis puudutavad kohustust nõuda ebaseaduslik abi tagasi .....	16
Kolmas küsimus, mis puudutab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet .....	17
Neljanda küsimuse esimene osa, mis puudutab ebaseadusliku abi tagasinõudmisele kohaldatavat aegumistähtaega .....	19

\* Kohtumenetluse keel: eesti.

Viies küsimus, mis puudutab intressi nõudmise kohustust .....	21
Kohtukulud .....	23

Eelotsusetaotlus – Riigiabi – Määrus (EÜ) nr 800/2008 (üldine grupierandi määrus) – Artikli 8 lõige 2 – Abi, millel on ergutav mõju – Mõiste „projekti teostamiseks töö alustamine“ – Liikmesriigi asutuste pädevus – Ebaseaduslik abi – Euroopa Komisjoni või liikmesriigi kohtu otsuse puudumine – Liikmesriigi asutuste kohustus nõuda ebaseaduslik abi omal algatusel tagasi – Õiguslik alus – ELTL artikli 108 lõige 3 – Õiguspärasest ootusest kaitsev liidu õiguse üldpõhimõte – Liikmesriigi pädeva asutuse otsus, millega antakse määruse nr 800/2008 alusel abi – Abitaotluse kõlblikkust välistavatest asjaoludest teadmine – Õiguspärase ootuse tekitamine – Puudumine – Aegumine – Struktuurifondist kaasrahastatav abi – Kohaldatavad õigusnormid – Määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 – Riigisisised õigusnormid – Intress – Kohustus nõuda intressi – Õiguslik alus – ELTL artikli 108 lõige 3 – Kohaldatavad õigusnormid – Riigisisised õigusnormid – Tõhususe põhimõte

Kohtuasjas C-349/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tallinna Ringkonnakohtu 18. mai 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 13. juunil 2017, menetluses

**Eesti Pagar AS**

*versus*

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus,**

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,**

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid A. Arabadjiev (ettekandja), M. Vilaras, E. Regan ja C. Toader, kohtunikud E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: ametnik R. Šereš,

arvestades kirjalikku menetlust ja 18. juuni 2018. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Eesti Pagar AS, esindajad: vandeadvokaadid R. Paatsi ja T. Biesinger,
- Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, esindaja: K. Jakobson-Lott,
- Eesti valitsus, esindaja: N. Grünberg,
- Kreeka valitsus, esindajad: M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi ja A. Dimitrakopoulou,

– Euroopa Komisjon, esindajad: T. Maxian Rusche, B. Stromsky, K. Blanck-Putz ja K. Toomus, keda abistas vandeadvokaat L. Naaber-Kivisoo,

olles 25. septembri 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb komisjoni 6. augusti 2008. aasta määruse (EÜ) nr 800/2008 [ELTL] artiklite [107 ja 108] kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) (ELT 2008, L 214, lk 3), artikli 8 lõike 2 tõlgendamist, liikmesriigi asutuste kohustust nõuda ebaseaduslik abi omal algatusel tagasi, õiguspärast ootust kaitsva liidu õiguse üldpõhimõtte tõlgendamist seoses ebaseadusliku abi tagasinõudmisega, aegumistähtaega, mis on kohaldatav liikmesriigi asutuste poolt ebaseadusliku abi omal algatusel tagasinõudmisele, ning lõpuks liikmesriikide kohustust nõuda abi tagasinõudmisel intressi.
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Eesti Pagar ASi ja teiselt poolt Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (edaspidi „EAS“) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi „ministeerium“) vahelises vaidluses selle üle, kas EASi otsus, mille ministeerium jättis vaideotsusega muutmata ja millega nõuti Eesti Pagarilt tagasi talle varem EASi poolt makstud abi summas 526 300 eurot koos intressiga, on õiguspärane.

### Õiguslik raamistik

#### *Liidu õigus*

#### *Määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95*

- 3 Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT 1995, L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340) artiklis 1 on sätestatud:
  - „1. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitsmiseks võetakse käesolevaga vastu üldised eeskirjad ühenduse õiguse suhtes toimunud eeskirjade eiramise ühtse kontrolli ning haldusmeetmete ja -karistuste kohta.
  2. „Eeskirjade eiramine“ tähendab ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste uldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu.“
- 4 Määruse artikli 3 lõike 1 esimeses ja kolmandas lõigus on ette nähtud:

„Aegumistähtaeg menetluste algatamiseks on neli aastat, alates artikli 1 lõikes 1 osutatud eeskirjade eiramise toimepanekust. Valdkondade eeskirjades võib sätestada lühema ajavahemiku, mis aga ei või olla vähem kui kolm aastat.

[...]

Menetluste aegumistähtaeg katkeb, kui pädev asutus teatab kõnealusele isikule eiramisega seotud juurdluse või kohtumenetluse algatamisest. Aegumistähtaega hakatakse arvestama pärast iga katkestust uuesti.“

5 Määruse artikli 4 lõigetest 1 ja 2 nähtub:

„1. Tavaliselt järgneb mis tahes eiramisele põhjendamatult saadud soodustuse äravõtmine:

– kohustusena [...] tagasi maksta [...] põhjendamatult saadud summad,

[...]

2. Lõikes 1 osutatud meetmete kohaldamine piirdub saadud soodustuse äravõtmisega, ja kui nii on sätestatud, siis ka intressidega, mis võidakse kindlaks määrata ühtsel alusel.“

6 Määruse nr 2988/95 artikli 5 lõike 1 punktis b on sätestatud:

„Tahtlike või hooletusest tulenevate eiramiste tulemuseks võivad olla järgmised halduskaristused:

[...]

b) põhjendamatult saadud või maksmata jäetud summadest suurema summa maksmine, vajaduse korral koos intressiga; [...]“.

#### *Määrus (EÜ) nr 659/1999*

7 Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli [108] kohaldamiseks (EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339), artikli 14 lõikes 2 on sätestatud:

„Vastavalt tagastamisotsusele kuuluvad tagastatava abi hulka intressid, mille kohase määra kinnitab komisjon. Intressi makstakse ajavahemiku eest, mil ebaseaduslik abi oli abisaaja käsutuses, kuni selle tagastamise kuupäevani.“

8 Määruse artikli 15 lõikes 1 on ette nähtud:

„Komisjonil on õigus abi tagasi nõuda kümne aasta jooksul.“

#### *Määrus nr 794/2004*

9 Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 794/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust nr 659/1999 (ELT 2004, L 140, lk 1; ELT eriväljaanne 08/04, lk 3) (muudetud komisjoni 30. jaanuari 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 271/2008 (ELT 2008, L 82, lk 1)) (edaspidi „määrus nr 794/2004“), artiklis 9 on sätestatud:

„1. Kui eriootsuses ei ole sätestatud teisiti, on [ELTL] artikli [108] lõikega 3 vastuolus antud riigiabi tagasinõudmisel kasutatavaks intressimääraks aastane protsendimäär, mille määrab kindlaks komisjon enne kalendriaasta algust.

2. Intressimäär arvutatakse rahaturu üheaastasele intressimäärale 100 baaspunkti liitmise kaudu. Kui kõnealune määr ei ole kättesaadav, siis kasutatakse rahaturu kolmekuulisi intressimäärasid, või nende puudumisel riigi võlakirjade intressimäärasid.

3. Usaldusväärsete rahaturu või riigi võlakirjade intressimäärade või võrdväärsete andmete puudumisel või erandjuhtudel võib komisjon tihedas koostöös asjaomase liikmesriigiga fikseerida riigiabi tagasinõudmise intressimäära erineva meetodi ja talle kättesaadava teabe alusel.

4. Riigiabi tagasinõudmise intressimäär vaadatakse läbi üks kord aastas. Baasmäär arvutatakse vastava aasta septembris, oktoobris ja novembris kehtinud rahaturu üheaastase intressimäära alusel. Sel viisil arvutatud määra kohaldatakse kogu järgmise aasta jooksul.

5. Võttes lisaks arvesse märkimisväärseid ja äkilisi kõikumisi, ajakohastatakse baasmäära alati siis, kui kolme eelneva kuu alusel arvutatud keskmine määr erineb kehtivast määrast rohkem kui 15%. Selline uus määr kehtib alates arvutuses kasutatud kuudele järgneva teise kuu esimesest päevast.“

10 Määruse nr 794/2004 artiklis 11 on täpsustatud:

„1. Kohaldatavaks intressimääraks on määr, mida kohaldatakse kuupäeval, mil ebaseaduslik toetus anti esimest korda toetuse saaja käsutusse.

2. Intressimäärale kohaldatakse intressi kuni toetuse tagasinõudmise kuupäevani. Eelneval aastal kogunenud intressile kohaldatakse intressi igal järgneval aastal.

3. Lõikes 1 nimetatud intressimäära kohaldatakse kogu perioodi jooksul kuni tagastamise kuupäevani. Kui ebaseadusliku abi abisaajale esmakordse andmise kuupäev ja abi tagastamise kuupäev on enam kui aastase ajavahega, arvutatakse intressimäär ümber üheaastase intervalliga, võttes aluseks ümberarvutuse ajal kehtiva määra.“

*Määrus (EÜ) nr 1083/2006*

11 Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT 2006, L 210, lk 25), artiklis 101 on ette nähtud:

„Komisjoni tehtav finantskorrektsioon ei piira liikmesriigi kohustust nõuda tagasimaksud sisse käesoleva määruse artikli 98 lõike 2 alusel ja nõuda tagasi riigiabi [ELTL] artikli [107] ja [määruse nr 659/1999] artikli 14 alusel.“

*Määrus nr 800/2008*

12 Määruse nr 800/2008 põhjendustes 1, 2, 5, 28 ja 29 on märgitud:

„(1) [Nõukogu 7. mai 1998. aasta m]äärusega (EÜ) nr 994/98[, milles käsitletakse ELTL artiklite 107 ja 108 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (EÜT 1998, L 142, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 312),] on komisjonile antud õigus kooskõlas [ELTL] artikliga [107] tunnistada teatavatel tingimustel väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele (VKEd), teadus- ja arendustegevusele ning keskkonnakaitseks antav abi, tööhõivealane abi, koolitusabi ning abi, mis on kooskõlas kaardiga, mille komisjon on regionaalabi andmiseks kinnitanud igale liikmesriigile, ühisturuga kokkusobivaks, nii et selle suhtes ei pea kohaldama [ELTL] artikli [108] lõikes 3 sätestatud teatamiskohustust.

(2) Komisjon on kohaldanud [ELTL] artikleid [107 ja 108] arvukates otsustes ja saanud [...] piisavaid kogemusi, et määratleda VKEdele antava abi, abi saavates piirkondades ja väljaspool neid investeerimisabi vormis antava abi, riskikapitali kavade vormis antava abi ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonnas antava abi üldised ühisturuga kokkusobivuse kriteeriumid.

[...]

- (5) Käesoleva määrusega tuleks teatamiskohustusest vabastada igasugune abi, mis vastab kõigile käesoleva määruse asjaomastele tingimustele, ja abikavad, tingimusel et mis tahes nende alusel antav üksikabi vastab kõigile käesoleva määruse asjaomastele tingimustele. [...]

[...]

- (28) Tagamaks, et abi on vajalik ja ergutab tegevuse või projekti arendamist, ei tohiks käesolevat määrust kohaldada sellisele tegevusele antava abi suhtes, millega abisaaja tegeleks ka üksnes turutingimustes. Käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluva [...] abi andmise puhul VKE-le tuleks lugeda kõnealune ergutamine aset leidvaks, kui enne abi saava projekti või tegevuse elluviimisega seotud tegevuse alustamist on VKE esitanud liikmesriigile taotluse. [...]

- (29) Käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluva suurettevõttest abisaajale antava abi puhul tuleks liikmesriikidel lisaks VKEde suhtes kohaldatavatele tingimustele ka tagada, et abisaaja on oma sisedokumentis analüüsinud abi saava projekti või tegevuse elujõulisust koos abiga ja ilma abita. [...].“

13 Määruse nr 800/2008 artiklis 3 on sätestatud:

„1. Abikavad, mis vastavad kõigile käesoleva määruse I peatükis sätestatud tingimustele ning käesoleva määruse II peatüki asjaomastele sätetele, sobivad [ELTL] artikli [107] lõike 3 tähenduses ühisturuga kokku ja vabastatakse [ELTL] artikli [108] lõike 3 kohasest teatamiskohustustest, tingimusel et iga kõnealuse kava alusel antud üksikabi vastab kõigile käesolevas määruses sätestatud tingimustele ning et kavas on selgesõnaliselt viidatud käesolevale määrusele, esitades selle pealkirja ja viite *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamise kohta.

2. Lõikes 1 osutatud kava alusel antud üksikabi sobib [ELTL] artikli [107] lõike 3 tähenduses ühisturuga kokku ja vabastatakse [ELTL] artikli [108] lõike 3 kohasest teatamiskohustustest, tingimusel et see vastab kõigile käesoleva määruse I peatükis sätestatud tingimustele ja käesoleva määruse II peatüki asjaomastele sätetele ning et üksikabi meetmes on selgesõnaliselt viidatud käesoleva määruse asjakohastele sätetele, esitades need sätted, käesoleva määruse pealkirja ja selle *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamise viitandmed.

3. Erakorraline abi, mis vastab kõigile käesoleva määruse I peatükis sätestatud tingimustele ning käesoleva määruse II peatüki asjaomastele sätetele, sobib [ELTL] artikli [107] lõike 3 tähenduses ühisturuga kokku ja vabastatakse [ELTL] artikli [108] lõike 3 kohasest teatamiskohustustest, tingimusel et abi puhul on selgesõnaliselt viidatud käesoleva määruse asjakohastele sätetele, esitades need sätted, käesoleva määruse pealkirja ja selle *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamise viitandmed.“

14 Määruse artikli 8 lõigetes 1–3 ja 6 on sätestatud:

„1. Käesoleva määrusega vabastatakse ainult abi, millel on ergutav mõju.

2. Käesoleva määruse alusel VKEdele antaval abil loetakse olevat ergutav mõju, kui abisaaja on enne projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist esitanud asjaomasele liikmesriigile abi saamiseks taotluse.

3. Käesoleva määruse alusel suurettevõtetele antaval abil loetakse olevat ergutav mõju, kui lisaks lõikes 2 sätestatud tingimuse täitmisele on liikmesriik enne asjaomase üksikabi andmist kontrollinud, et abisaaja koostatud dokumentatsioon kinnitab ühe või mitme järgmise kriteeriumi täitmist:

[...]

6. Kui lõigetes 2 ja 3 sätestatud tingimused ei ole täidetud, ei vabastata kogu abimeedet käesoleva määruse alusel teatamiskohustusest.“

### *Suunised*

- 15 Regionaalabi suuniste aastateks 2007–2013 (2006/C 54/08) (ELT 2006, C 54, lk 13; edaspidi „suunised“) punktis 38 on märgitud:

„Oluline on tagada, et regionaalabil oleks tegelik stimuleeriv toime selliste investeeringute teostamisele, mida abi andmiseta abisaavas piirkonnas ei tehtaks. Seetõttu antakse abi ainult nende abikavade korral, mille puhul abisaaja on esitanud abitaotluse ja kava haldamise eest vastutav asutus on seejärel kirjalikult kinnitanud,<sup>(39)</sup> et [kui] üksikasjaliku kontrollimise tulemusel [ei ilmne vastupidist, vastab projekt põhimõtteliselt] abikavaga kehtestatud kõlblikkuse tingimustele enne projekti kallal töö alustamist.<sup>(40)</sup> Selgesõnaline viide mõlemale tingimusele peab olema lisatud kõikidele abikavadele.<sup>(41)</sup> Sihtotstarbelise abi puhul peab volitatud asutus olema väljastanud kinnituse abi andmise kohta enne projekti kallal tööde alustamist eeldusel, et asjaomase meetme kohta on olemas komisjoni heakskiit. Kui töö algab enne, kui käesolevas punktis kehtestatud tingimused on täidetud, ei ole projekt abikõlblik.“ [Tsitati on parandatud Euroopa Liidu Kohtus, kuna suuniste eestikeelne tõlge on ebatäpne.]

- 16 Suuniste 40. joonealuses märkuses (eestikeelses versioonis 39.) on täpsustatud:

„Töö algus“ tähendab kas ehitustööde algust või esimese kindla kokkuleppe sõlmimist varustuse tellimiseks, väljaarvatud esialgsed tasuvusuuringud.“

### *Eesti õigus*

- 17 7. detsembril 2006 vastu võetud perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse (RT I 2006, 59, 440) 1. jaanuarist 2012 kuni 30. juunini 2014 kehtinud redaktsiooni (edaspidi „STS“) § 26 „Toetuse tagasinõudmine“ lõigetes 5 ja 6 on ette nähtud:

„(5) Tagasinõudmise otsuse võib teha hiljemalt 2025. aasta 31. detsembril. [Määruse nr 1083/2006] artiklis 88 sätestatud juhul võib tagasinõudmise otsuse teha kuni Vabariigi Valitsuse määratud dokumentide säilitamise tähtpäevani.

(6) Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise tingimused ning korra kehtestab Vabariigi Valitsus.“

- 18 STS § 28 „Intressid ja viivis“ lõigetes 1–3 on sätestatud:

„(1) Käesoleva seaduse § 26 lõigete 1 ja 2 alusel tagastatava toetuse summa jäägilt nõutakse intressi. Intressimäär tagastatava toetuse summa jäägilt on kuue kuu Euribor + 5 protsenti aastas. Intressiarvestuse baasiks on 360-päevane periood.

(1<sup>1</sup>) Intressi ei nõuta, kui teenitud tulu on tagasi nõutud ja toetuse saaja on täitnud talle käesoleva seaduse § 21 lõikes 2 sätestatud korra alusel kehtestatud projekti tulust teavitamise kohustused.

(2) Intressi arvestatakse tagasinõudmise otsuse kehtima hakkamise päevast arvates, võttes aluseks otsuse tegemise kalendrikuule eelnenud kuu viimasel tööpäeval kehtinud intressimäära. Kui toetuse taotlemisel või kasutamisel on toime pandud kuritegu, arvestatakse intressi toetuse väljamaksmise päevast arvates, võttes aluseks sellel päeval kehtinud intressimäära.

(3) Intressi arvestatakse kuni toetuse tagasimaksmise päevani, kuid mitte kauem kui toetuse tagasimaksmise tähtpäevani, ajatamise korral lõpliku tagasimaksmise tähtpäevani. [...].“

- 19 STS § 26 lõike 6 alusel vastu võetud Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2006. aasta määruse nr 278 „Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord“ (RT I 2006, 61, 463) § 11 lõikes 1 on ette nähtud:

„Toetuse tagasinõudmine otsustatakse kaalutlusõiguse alusel 45 kalendripäeva jooksul, üle 127 823 euro suuruse tagasinõude puhul 90 kalendripäeva jooksul toetuse tagasinõudmise alustest teadasaamise päevast arvates. Põhjendatud juhtudel võib otsuse tegemise tähtaega mõistliku aja võrra pikendada.“

- 20 Majandus- ja kommunikatsiooniministri 4. juuni 2008. aasta määruse nr 44 „Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord“ (RTL 2008, 48, 658) §-s 1 „Kohaldamisala“ on sätestatud:

„(1) Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise [...] tingimused ja kord on kehtestatud „Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava“ prioriteetse suuna „Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime“ eesmärkide elluviimiseks.

(2) [Toetamise] raames võib anda: 1) regionaalabi, mille andmisel järgitakse [määrust nr 800/2008], ja sellele kohaldatakse nimetatud määruses ja konkurentsiseaduse §-s 34<sup>2</sup> sätestatud; [...].“

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 21 Eesti Pagar sõlmis 28. augustil 2008 lepingu, millega kohustus Kauko-Telko Oy-lt soetama vormileiva ja röstsaia tootmisliini maksumusega 2 770 000 eurot. Lepingu kohaselt jõustus see pärast esimese 5% suuruse makse tegemist, mis toimus 3. septembril 2008.
- 22 Eesti Pagar sõlmis 29. septembril 2008 AS-iga Nordea Finance Estonia liisingulepingu, misjärel sõlmiti 13. oktoobril 2008 kolmepoolne müügileping, millega Kauko-Telko kohustus müüma selle pagaritööstuse liini Nordea Finance Estoniale, kes kohustus selle liisima Eesti Pagarile. Leping jõustus selle allkirjastamisest.
- 23 24. oktoobril 2008 esitas Eesti Pagar 4. juuni 2008. aasta määruse nr 44 § 1 alusel EASile taotluse, et saada toetust pagaritööstuse tootmisliini soetamiseks ja paigaldamiseks. EAS rahuldab 10. märtsi 2009. aasta otsusega selle taotluse 526 300 euro ulatuses. Euroopa Kohtu istungil täpsustati, et toetust kaasrahastati Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF).
- 24 EAS teavitas 22. jaanuari 2013. aasta kirjaga Eesti Pagarit sellest, et 28. augustil 2008 sõlmitud müügileping rikub abi ergutava mõju tingimust, mis on ette nähtud määruse nr 800/2008 artikli 8 lõikes 2, mistõttu on Eesti Pagarile antud ebaseaduslikku riigiabi. Kuna Eesti Pagar leidis, et talle antud abi on siiski ergutava mõjuga, ei pöördunud ta riigiabi loa taotlusega komisjoni poole, vastupidi sellele, mida EAS oli samas kirjas soovitanud tal teha.
- 25 EAS teatas 12. juuli 2013. aasta kirjaga Eesti Pagarile, et on rikkumise suhtes alustanud mittevastavusmenetlust ning kaalub toetusena makstud 526 300 euro suuruse summa tagasinõudmist.
- 26 EAS tegi 8. jaanuaril 2014 otsuse, millega nõudis Eesti Pagarilt määruse nr 794/2004 artikli 9 ja STS § 28 alusel tagasi asjaomase toetuse summa koos 98 454 euro suuruse liitintressiga alates toetuse väljamaksmise kuupäevast kuni toetuse tagasimaksmiseni. Selle otsuse kohaselt tuvastati 2012. aasta detsembris toimunud järelkontrolli tulemusel, et müügileping oli sõlmitud 28. augustil 2008 ehk enne EASile toetuse saamise taotluse esitamist, mistõttu ei ole tõendatud määruse nr 800/2008 artikli 8 lõikes 2 nõutud abi ergutav mõju.



- 27 Eesti Pagar esitas 10. veebruaril 2014 selle otsuse peale ministeeriumile vaide, mille ministeerium jättis 21. märtsi 2014. aasta käskkirjaga nr 14-0003 rahuldamata.
- 28 Eesti Pagar esitas 21. aprillil 2014 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles nõudis esimese võimalusena EASi tehtud tagasinõudmise otsuse ja ministeeriumi vaideotsuse tühistamist, teise võimalusena nende otsuste õigusvastasuse tuvastamist toetuse tagasinõudmist puudutavas osas või kolmanda võimalusena nende tühistamist intressinõude osas. Nimetatud kohus jättis 17. novembri 2014. aasta kohtuotsusega kaebuse täielikult rahuldamata.
- 29 Eesti Pagar esitas 16. detsembril 2014 selle kohtuotsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse, mis jäeti 25. septembri 2015. aasta kohtuotsusega rahuldamata.
- 30 Eesti Pagar esitas 26. oktoobril 2015 kassatsioonkaebuse, mille Riigikohus 9. juuni 2016. aasta kohtuotsusega osaliselt rahuldas, tühistades eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse ning 8. jaanuari 2014. aasta tagasinõudmise otsuse resolutsiivosa punkti 1.1 tervikuna ja punkti 1.2 osas, mis puudutab intressi. Ülejäänud osas saatis Riigikohus kohtuasja eelotsusetaotluse esitanud kohtule uueks läbivaatamiseks. Riigikohtu otsus põhineb eelkõige järgmistel kaalutlustel:
- enne abi saamiseks taotluse esitamist võetud kindel kohustus seadmed osta ei välista ergutavat mõju, kui ostja saab abi andmisest keeldumise korral ilma ülemääraste raskusteta lepingust väljuda, mis kõnealusel juhul ei näi olevat välistatud;
  - ükski liidu õigusnorm ei pane liikmesriikidele sõnaselget ja imperatiivset kohustust ilma komisjoni otsuseta ebaseaduslik abi tagasi nõuda, asjaomase liikmesriigi algatusel sellise abi tagasinõudmine on liikmesriigi asutuste kaalutusotsus;
  - asjaomase liikmesriigi algatusel abi tagasinõudmine tuleb otsustada kaalutusõiguse alusel, arvestades abisaaja õiguspärase ootusega, mis võib tekkida liikmesriigi asutuse tegevusest;
  - kuigi käesoleval juhul ei ole kindel, kas asjaomase liikmesriigi poolt makstud struktuuritoetuste tagasinõudmise korral kuulub kohaldamisele määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 sätestatud nelja-aastane aegumistähtaeg, siis igal juhul olukorras, kus komisjon ei ole abi tagasinõudmise otsust teinud, ei saa kohaldamisele kuuluda määruse nr 659/1999 artikli 15 lõikes 1 sätestatud kümneaastane aegumistähtaeg, ning
  - ei Eesti ega liidu õigusest ei tulene õiguslikku alust intressi nõudmiseks abi väljamaksmise ja selle tagasimaksmise vahelise aja eest, võttes eelkõige arvesse, et määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 2 esimese lause kohaselt on määruse nr 794/2004 artiklites 9 ja 11 silmas peetud üksnes komisjoni otsuse alusel tagastatava abiga seonduvat intressi ning määruse nr 2988/95 artikli 4 lõikes 2 ja artikli 5 lõike 1 punktis b ei ole sätestatud intressi maksmise kohustust, vaid seal on eeldatud, et selline kohustus nähakse ette liidu või liikmesriikide õigusaktides.
- 31 Kohtuasja uuel läbivaatamisel eelotsusetaotluse esitanud kohtus väidab Eesti Pagar eeskätt, et lepingud, mille ta 2008. aasta 28. augustil, 29. septembril ja 13. oktoobril sõlmis, ei olnud siduvad, kuna taotletud abi andmisest keeldumise korral oleks ta saanud need lihtsalt ja väikese leppetrahvikuluga lõpetada. Ilma taotletud abita ei oleks pagaritööstuse tootmisliini soetamise ja paigaldamise projekti realiseeritud ning EAS oleks pidanud selle abi ergutavat mõju sisuliselt hindama.
- 32 See äriühing väidab samuti, et nende lepingute sõlmimine oli abi saamiseks taotluse esitamise ajal EASile teada ning üks EASi esindaja oli soovitanud need sõlmida enne kõnealuse taotluse esitamist. Taotletud abi andmisega tekitas EAS nimetatud äriühingul seega õiguspärase ootuse abi seaduslikkuse suhtes.

- 33 Lisaks väidab Eesti Pagar, et EASil ei ole mingit kohustust abi tagasi nõuda, et abi tagasinõudmine ei ole enam võimalik tulenevalt aegumisnormist, mis on ette nähtud valitsuse määruse nr 278 § 11 lõikes 1 ja STS § 26 lõikes 6 ning ka määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1, ning et intressi nõudmine on vastuolus STS § 27 lõikega 1 ja § 28 lõigetega 1–3.
- 34 EAS ja ministeerium leiavad, et abitaotlus ei vastanud määruse nr 800/2008 artikli 8 lõikes 2 ette nähtud tingimustele ning et iseäranis määruse nr 1083/2006 artikli 101 alusel oli EAS kohustatud nõudma Eesti Pagarilt abi tagasimaksmist.
- 35 EAS eitab, et ta oli taotluse läbivaatamisel teadlik Eesti Pagari poolt 2008. aasta 28. augustil, 29. septembril ja 13. oktoobril sõlmitud lepingutest ja et ta nende sõlmimist soovitas. Niisiis ei tekitanud ta sellel äriühingul mingit õiguspärast ootust. Ministeerium leiab, et igal juhul ei vabasta ei abisaaja heauskus ega haldusorgani käitumine kohustusest ebaseaduslik abi tagasi maksta.
- 36 EASi ja ministeeriumi hinnangul on käesoleval juhul vähemalt analoogia alusel kohaldatav määruse nr 659/1999 artikli 15 lõikes 1 ette nähtud kümneaastane aegumistähtaeg ning intressi maksmise kohustus tuleneb selle määruse artikli 14 lõikest 2.
- 37 Komisjon esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule 30. detsembril 2016 *amicus curiae* staatuses oma arvamuse.
- 38 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib esiteks, et kuigi riigisisese õigusnormi kohaselt on ta seotud Riigikohtu 9. juuni 2016. aasta kohtuotsuses antud õigusliku hinnanguga, nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et sellise normi olemasolu ei võta kohtult ELTL artiklis 267 ette nähtud õigust esitada Euroopa Kohtule küsimusi liidu õiguse tõlgendamise kohta.
- 39 Teiseks märgib ta, et Riigikohtu seisukoht, et oli võimalik hinnata, kas abi saamiseks taotluse esitanud isik oleks saanud ilma ülemääraste raskusteta lepingutest väljuda, kui talle abi andmisest oleks keeldutud, juhindub Euroopa Kohtu praktikast, mis ei puuduta mitte liikmesriigi asutuste pädevust üldise grupierandi määruse kontekstis, vaid komisjoni poolt ELTL artikli 107 lõike 3 alusel antavat individuaalset hinnangut. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb siiski, kas see kohtupraktika on ülekantav liikmesriigi poolt määruse nr 800/2008 alusel läbiviidavale ergutava mõju hindamisele, ja arutleb, kas liikmesriigi asutusel on pädevus hinnata abi ergutava mõju esinemist sisuliselt.
- 40 Kolmandaks on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et Euroopa Kohtu praktikast ei ilmne selgelt, kas juhul, kui liikmesriik teeb ebaseadusliku abi tagasinõudmise otsuse ilma komisjoni vastava otsuseta, on liikmesriigil õigus lähtuda riigisisestest haldusmenetluse põhimõtetest ning võtta arvesse abisaajal liikmesriigi asutuse poolt tekitatud õiguspärast ootust.
- 41 Neljandaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ebaselgus valitseb ka küsimuses, kas liikmesriigi asutuse poolt tehtud ebaseadusliku abi tagasinõudmise otsuse puhul tuleb lähtuda määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 sätestatud nelja-aastasest aegumistähtajast või määruse nr 659/1999 artikli 15 lõikes 1 sätestatud kümneaastasest aegumistähtajast.
- 42 Viiendaks täpsustab see kohus, et kuigi Riigikohus on intressi puudutavas osas vaidluse lahendanud ning tühistanud abi tagasinõudmise otsuse osas, millega pandi Eesti Pagarile intressi tasumise kohustus, on tema menetluses oleva asja lahendamiseks vaja teada, millised nõuded tulenevad liidu õigusest intressi maksmisele ebaseadusliku abi tagasinõudmise korral liikmesriigi omal algatusel.
- 43 Euroopa Kohtu praktikast ei nähtu aga piisavalt selgelt, kas liikmesriigi asutusel on kohustus omal algatusel ebaseadusliku abi tagasinõudmise korral lähtuda ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud eesmärkidest, sõltumata intressi nõudmisele kehtivatest riigisisestest õigusnormidest, ning arvestada intressi vastavalt määruse nr 794/2004 artiklitele 9 ja 11.

44 Neil asjaoludel otsustas Tallinna Ringkonnakohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „[1.] Kas [määruse nr 800/2008] artikli 8 lõiget 2 tuleks tõlgendada nii, et antud sätte kontekstis on „projekti või tegevuse teostamiseks“ töö alustatud, kui toetatav tegevus on näiteks seadme omandamine ning selle seadme ostuleping on sõlmitud? Kas liikmesriigi asutustel on pädevus hinnata nimetatud sättes sätestatud kriteeriumi rikkumist ergutava mõju nõuet rikkuvast lepingust väljumise kulu kaudu? Juhul, kui liikmesriigi asutustel on selline õigus, siis kui suurt lepingust väljumise kulu (protsentides) saab lugeda piisavalt marginaalseks ergutava mõju nõude täitmise seisukohast?
- [2.] Kas liikmesriigi asutusel on kohustus enda poolt antud ebaseaduslik abi tagasi nõuda isegi siis, kui [...] [k]omisjon ei ole vastavasisulist otsust teinud?
- [3.] Kas liikmesriigi asutus, kes otsustab anda abi, hinnates ebaõigesti, et tegemist on [määruse nr 800/2008] tingimustele vastava abiga, kuid kes tegelikkuses annab ebaseaduslikku abi, saab abi saajatele tekitada õiguspärast ootust? Eelkõige, kas õiguspärase ootuse tekitamiseks abisaajale piisab sellest, kui liikmesriigi asutus on ebaseadusliku abi andmisel teadlik asjaoludest, mis tingivad abi grupierandile mittevastavuse?

Kui vastus eelnevale küsimusele on jaatav, siis on vajalik kaaluda avalikke ja eraisiku huve. Kas vastava kaalumise kontekstis omab tähtsust, kas Euroopa Komisjon on teinud kõnealuse abi osas otsuse ühisturuga kokkusobimatuks tunnistamise kohta?

- [4.] Milline aegumistähtaeg kohaldub liikmesriigi asutuse poolt ebaseadusliku abi tagasinõudmisele? Kas see tähtaeg on 10 aastat, pärast mida abi muutub vastavalt [määruse nr 659/1999] artiklitele 1 ja 15 olemasolevaks abiks ning seda ei ole võimalik enam tagasi nõuda, või 4 aastat vastavalt [määruse nr 2988/95] artikli 3 lõikele 1?

Mis on sellise tagasinõudmise õiguslikuks aluseks, kui abi anti struktuurifondist – [ELTL] artikli 108 lõige 3 või [määrus nr 2988/95]?

- [5.] Kui liikmesriigi asutus nõuab ebaseadusliku abi tagasi, siis kas tal on seejuures kohustus nõuda abisaajalt ebaseaduslikult abilt arvestatud intressi? Juhul, kui jah, siis millised reeglid kohalduvad intressi arvutamisele – sh intressimäära ja arvestusperioodi osas?“

## **Eelotsuse küsimuste analüüs**

### ***Eelotsusetaotluse vastuvõetavus***

- 45 Eesti Pagar väidab, et oma 9. juuni 2016. aasta kohtuotsusega on Riigikohus põhikohtuasja olulises osas riigisiselt juba lahendanud, mistõttu on kõik eelotsuse küsimused peale neljanda küsimuse menetluslikust staadiumist lähtuvalt vastuvõetamatud.
- 46 Lisaks leiab see äriühing, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud esimene kuni neljas küsimus on asjassepuutumatud ja need põhinevad eelkõige ebaõigetel eeldustel ning puudulikul ja ekslikul faktide kirjeldusel osas, mis puudutab 28. augustil 2008 sõlmitud lepingu siduvust või mittesiduvust, 29. septembril 2008 sõlmitud lepingu jõustumise kuupäeva, kohustusi, mis kõnealusel äriühingul tekkisid 28. augustil 2008 sõlmitud lepingu kohaselt, kuupäeva, mil EAS sai lepingutest teada, ning EASi soovitus sõlmida lepingud enne abitaotluse esitamist.

- 47 Sellega seoses väärrib meeldetuletamist, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö raames üksnes asja menetleva ja selle lahendamise eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama (27. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 48 Järelikult eeldatakse, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (27. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Seoses viimati nimetatud aspektiga tuleb meeles pidada, et vajadus jõuda liikmesriigi kohtule tarviliku liidu õiguse tõlgenduseni nõuab, et liikmesriigi kohus määratleks esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks küsimuste aluseks olevaid faktilisi olukordi. Eriti kehtivad need nõuded konkurentsioiguse valdkonnas, kus on tihti tegemist faktiliselt ja õiguslikult keerukate olukordadega (27. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 50 Käesoleval juhul tuleb kõigepealt tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus määratles oma küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku selgelt, ja meelde tuletada, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole nende paikapidavust kontrollida (vt selle kohta 20. mai 2010. aasta kohtuotsus *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas*, C-160/09, EU:C:2010:293, punkt 27).
- 51 Seejärel nähtub faktilisest raamistikust selgelt, et 9. juuni 2016. aasta kohtuotsusega saatis Riigikohus kohtuasja eelotsusetaotluse esitanud kohtule uueks läbivaatamiseks seoses probleemistikuga, mida käsitlevad esimene kuni neljas küsimus.
- 52 Pealegi tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et riigisisene õigusnorm, mille kohaselt kohtud, kes ei tee otsuseid viimases kohtuastmes, on seotud kõrgema astme kohtu antud hinnangutega, ei võta nendelt kohtutelt õigust esitada Euroopa Kohtule tõlgendamisküsimusi liidu õiguse kohta, millega seoses need õiguslikud hinnangud on antud. Euroopa Kohus asus nimelt seisukohale, et kohtul, kes ei tee otsuseid viimases kohtuastmes, peab juhul, kui ta leiab, et kõrgema astme kohtu antud õigusliku hinnangu tõttu võib ta olla sunnitud tegema liidu õigusega vastuolus oleva kohtuotsuse, olema võimalik esitada Euroopa Kohtule küsimusi, mis tal tekivad (5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 27).
- 53 Lõpuks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus tõepoolest, et Riigikohus on oma 9. juuni 2016. aasta kohtuotsuses põhikohtuasja intressi puudutavas osas lahendanud ning tühistanud abi tagasinõudmise otsuse osas, millega kohustati Eesti Pagarit tasuma toetuselt intressi alates toetuse maksmisest kuni selle tagasinõudmiseni. Ta täpsustab siiski ka, et vaidluse selle osa lahendamiseks on endiselt vaja Euroopa Kohtu vastust viiendale küsimusele, et saada selgust, millised nõuded tulenevad liidu õigusest intressi tasumisele ebaseadusliku abi tagasinõudmise korral.
- 54 Sellest järeldub, et eelotsusetaotlus on tervikuna vastuvõetav.

## *Sisulised küsimused*

### *Esimene küsimus, mis puudutab abi ergutavat mõju*

- 55 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 800/2008 artikli 8 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et „projekti või tegevuse teostamiseks“ selle sätte tähenduses on tööd alustatud, kui projekti või tegevuse jaoks mõeldud seadmete esimene tellimus on tehtud müügilepingu sõlmimise teel enne abitaotluse esitamist, mistõttu ei saa abi pidada selliseks, millel on ergutav mõju kõnealuse sätte tähenduses, või kas hoolimata sellise lepingu sõlmimisest peavad liikmesriigi pädevad asutused kontrollima, kas lepingust väljumise kulu suurust arvestades on sama sätte tähenduses ergutava mõju nõue täidetud või mitte.
- 56 Sellega seoses väärivad meeldetuletamist, et teatamiskohustus on EL toimimise lepinguga riigiabi valdkonnas kehtestatud kontrollisüsteemi üks põhielemente. Selles süsteemis on liikmesriigid kohustatud esiteks komisjonile teatama igast meetmest, millega nad kavatsesid kehtestada või muuta abi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, ja teiseks vastavalt ELTL artikli 108 lõikele 3 mitte seda meetet rakendada seni, kuni nimetatud institutsioon on meetme suhtes teinud lõpliku otsuse (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punktid 31 ja 32 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 57 ELTL artikli 109 kohaselt on Euroopa Liidu Nõukogul lubatud anda asjakohaseid määrusi ELTL artiklite 107 ja 108 kohaldamiseks ning eelkõige määrata tingimused, mille puhul kehtib ELTL artikli 108 lõige 3, ja viimati nimetatud sättes ette nähtud menetlusest vabastatud abi liigid. Lisaks võib komisjon ELTL artikli 108 lõike 4 kohaselt võtta vastu määrusi seoses riigiabi liikidega, mille kohta nõukogu on vastavalt ELTL artiklile 109 kindlaks määranud, et need võib ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud menetlusest vabastada (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punktid 33 ja 34).
- 58 Nii võeti EÜ asutamislepingu artikli 94 (hiljem EÜ artikkel 89, nüüd ELTL artikkel 109) alusel vastu määrus nr 994/98, mille alusel seejärel võeti vastu määrus nr 800/2008 (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punkt 35).
- 59 Järelikult hoolimata sellest, et iga meetmega, millega kavatsesid kehtestada või muuta uut abi, kaasneb eelnev teatamiskohustus, mida kohaldatakse liikmesriikidele aluslepingute alusel ja mis kujutab endast riigiabi valdkonnas kehtestatud kontrollisüsteemi ühte põhielementi, võib liikmesriik juhul, kui tema võetud abimeede vastab määruses nr 800/2008 ette nähtud asjakohastele tingimustele, tugineda teatamiskohustusest vabastamise võimalusele, mis on ette nähtud määruse artiklis 3. Ümberpöörduvalt nähtub sama määruse põhjendusest 7, et riigiabi suhtes, mis ei kuulu määruse reguleerimisalasse, jääb ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud teatamiskohustus kehtima (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punkt 36).
- 60 Üldnormi leevendusena, millena teatamiskohustus on käsitatav, tuleb määruse nr 800/2008 sätteid ja määruses ette nähtud tingimusi pealegi tõlgendada kitsalt. Nimelt, kuigi komisjonil on lubatud vastu võtta grupierandimäärusi, et tagada konkurentsieeskirjade tõhus järelevalve riigiabi valdkonnas ja lihtsustada haldamist, nõrgestamata oma kontrollipädevust selles valdkonnas, on selliste määruste eesmärk ka suurendada läbipaistvust ja õiguskindlust. Nimetatud määrustes, järelikult sealhulgas ka määruses nr 800/2008 ette nähtud tingimuste täitmine võimaldab tagada nimetatud eesmärkide saavutamise täies ulatuses (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punktid 37 ja 38).

- 61 Nagu Eesti valitsus ja komisjon väidavad, nõuavad eesmärgid, milleks on tagada konkurentsieeskirjade tõhus järelevalve riigiabi valdkonnas, lihtsustada haldamist ning suurendada läbipaistvust ja õiguskindlust, nagu ka nõue tagada ettenähtud eranditingimuste ühtlane kohaldamine kogu liidus, et erandi kohaldamise kriteeriumid oleksid selged ja liikmesriigi asutustel oleks lihtne neid kohaldada.
- 62 Määruse nr 800/2008 artikli 8 lõikest 2 nähtub, et selle määruse alusel VKEdele antaval abil loetakse olevat ergutav mõju, kui abisaaja on enne projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist esitanud asjaomasele liikmesriigile abi saamiseks taotluse.
- 63 Sellega seoses ilmneb kõigepealt määruse põhjendusest 28, et komisjon on ette näinud kriteeriumi, mille kohaselt peab abitaotlus olema asjaomase projekti teostamisest varasem, selleks et tagada, et abi on vajalik ja ergutab uue tegevuse või projekti arendamist, ning seega jätta määruse kohaldamisalast välja sellisele tegevusele antava abi, millega abisaaja tegeleks ka tavapärastes turutingimustes.
- 64 See, et abitaotlus peab investeerimisprojekti teostamiseks töö alustamisest olema varasem, kujutab endast lihtsat, asjakohast ja sobivat kriteeriumi, mis võimaldab komisjonil eeldada, et kavandataval abil on ergutav mõju.
- 65 Seejärel nähtub eelkõige määruse nr 800/2008 põhjendustest 1, 2 ja 5 ning artiklist 3, et komisjon on selle määruse vastuvõtmisega sisuliselt *ex ante* teostanud talle ELTL artikli 107 lõikega 3 antud pädevust mis tahes abi suhtes, mis vastab määruses ette nähtud kriteeriumidele, ja ainult sellise abi suhtes.
- 66 Sellega seoses ilmneb iseäranis määruse nr 800/2008 põhjendusest 28 ning artikli 8 lõigetest 3 ja 6, et liikmesriigi asutuste ülesanne on enne selle määruse alusel abi andmist kontrollida, kas on täidetud VKEdele antava abi ergutava mõju tingimused, mis on ette nähtud määruse artikli 8 lõikes 2.
- 67 Lõpuks ei viita esiteks miski määruses nr 800/2008 sellele, et komisjon oleks määruse vastuvõtmisega kavatsenud liikmesriigi asutustele üle kanda kohustuse kontrollida, kas esineb tegelik ergutav mõju või mitte. Vastupidi – nähes ette, et kui määruse artikli 8 lõigetes 2 ja 3 sätestatud tingimused ei ole täidetud, ei vabastata kogu abimeedet, kinnitab selle artikli lõige 6, et sama artikli lõikes 2 nimetatud tingimuse puhul piirdub liikmesriigi asutuste ülesanne kontrollimisega, kas abitaotlus on esitatud enne kõnealuse projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist, ja sellest tulenevalt kas abi tuleb pidada selliseks, millel on ergutav mõju, või mitte.
- 68 Teiseks tuleb tõdeda, et ergutava mõju esinemist või puudumist ei saa pidada selgeks kriteeriumiks, mida liikmesriigi asutustel on lihtne kohaldada, kuna selle kontrollimine nõuab juhtumipõhiste keeruliste majanduslike hinnangute andmist. Järelikult ei ole selline kriteerium kooskõlas käesoleva kohtuotsuse punktis 61 esile toodud nõuetega.
- 69 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et määrusega nr 800/2008 ei ole liikmesriigi asutustele pandud mitte ülesannet kontrollida, kas asjaomasel abil on tegelik ergutav mõju või mitte, vaid ülesanne kontrollida, kas neile esitatud abitaotlused vastavad või ei vasta määruse artiklis 8 ette nähtud tingimustele, mille alusel on võimalik asuda seisukohale, et abil loetakse olevat ergutav mõju.
- 70 Seega on liikmesriigi asutused kohustatud kontrollima eelkõige, kas määruse nr 800/2008 artikli 8 lõikes 2 ette nähtud tingimus ehk see, et abitaotlus on esitatud „enne projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist“, on täidetud, ning kui ei ole, siis ei vabastata kogu abimeedet, nagu on ette nähtud selle artikli lõikes 6.

- 71 Mis puudutab nimetatud tingimuse tõlgendamist, siis on komisjon suuniste punktis 38 täpsustanud, et „abi [antakse] ainult nende abikavade korral, mille puhul abisaaja on esitanud abitaotluse ja kava haldamise eest vastutav asutus on seejärel kirjalikult kinnitanud, et [kui] üksikasjaliku kontrollimise [tulemusel ei ilmne vastupidist, vastab] projekt [põhimõtteliselt] abikavaga kehtestatud kõlblikkuse tingimustele enne projekti kallal töö alustamist“.
- 72 Kõnealune institutsioon määratles viidatud punktis ka mõiste „töö algus“ nii, et see tähendab „kas ehitustööde algust või esimese kindla kokkuleppe sõlmimist varustuse tellimiseks, välja arvatud esialgsed tasuvusuuringud“.
- 73 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 81 märkis, on see määratlus hoolimata sellest, et suunised ei ole siduvad, asjakohane, kuna see vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 61 nimetatud eesmärkidele ja nõuetele.
- 74 Sellest järeldub, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas piirdub liikmesriigi asutuste ülesanne määruse nr 800/2008 artikli 8 lõikes 2 ette nähtud tingimuse puhul kontrollimisega, kas võimalik abisaaja esitas abitaotluse ikka enne seadmete esimest tellimist õiguslikult siduva kohustuse võtmise teel.
- 75 Selleks peavad pädevad liikmesriigi asutused – nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 82 märkis – igal üksikjuhul kontrollima, milline on võimaliku abisaaja poolt enne abitaotluse esitamist võetud kohustuste täpne iseloom.
- 76 Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi seadmete ostmise lepingut, mis on sõlmitud tingimusega, et taotletav abi saadakse, võib pidada, nagu EAS ja Eesti valitsus Euroopa Kohtu istungil õigesti väitsid, määruse nr 800/2008 artikli 8 lõike 2 kohaldamisel õiguslikult mittesiduvaks kohustuseks, ei kehti see tingimusteta kohustuse suhtes, mida tuleb üldjuhul pidada õiguslikult siduvaks, olenemata sellest, milline on võimalik lepingust väljumise kulu.
- 77 Nimelt vastavalt selle sätte ülesehitusele ja eesmärkidele ei või liikmesriigi asutus selliseid majanduslikke kaalutlusi nagu väljumise kuluga seonduv arvesse võtta, kui esineb tingimusteta ja õiguslikult siduv kohustus.
- 78 Mis puudutab 13. juuni 2013. aasta kohtuotsust HGA jt vs. komisjon (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387), millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma taotluses viitas, siis märkis Euroopa Kohus tõepoolest selle punktis 109 sisuliselt, et ELTL artikli 107 lõike 3 punkti a kontekstis saab regionaalse investeerimisprojekti jaoks antava abi vajalikkust tõendada muude kriteeriumide alusel kui kriteerium, mille kohaselt abitaotlus peab olema projekti teostamiseks töö alustamisest varasem.
- 79 Nagu väidab komisjon, ei ole selline järeldus siiski ülekantav hindamisele, mille liikmesriigi asutus peab läbi viima määruse nr 800/2008 artikli 8 lõike 2 alusel, kuna nimetatud institutsioonil on ELTL artikli 107 lõike 3 kohaldamisel ulatuslik kaalutusõigus, mille teostamisega kaasneb keerukate majanduslike ja sotsiaalsete hinnangute andmine (11. septembri 2008. aasta kohtuotsus Saksamaa jt vs. Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 59, ning 8. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Kreeka vs. komisjon, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 68).
- 80 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotluses esitatud asjaolude kirjeldusest, et Eesti Pagar sõlmis 28. augustil 2008 müügilepingu, millega kohustus soetama vormileiva ja röstsaiatootmisliini, et leping jõustus pärast kokkulepitud hinnast esimese 5% suuruse makse tegemist, mis toimus 3. septembril 2008, et Eesti Pagar sõlmis 29. septembril 2008 liisingulepingu ja et seejärel sõlmisid nende kahe lepingu pooled 13. oktoobril 2008 kolmepoolse müügilepingu, mis jõustus selle allkirjastamisest.

- 81 Seega ilmneb – mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab siiski kontrollima –, et Eesti Pagar võttis enne 24. oktoobril 2008 abitaotluse esitamist tingimusteta ja õiguslikult siduvaid kohustusi, mistõttu olenemata lepingutest väljumise kulu suurusest ei olnud tal õigust põhikohtuasjas kõne all oleva abikava raames abi saada.
- 82 Eespool esitatud kaalutlusi silmas pidades tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 800/2008 artikli 8 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et „projekti või tegevuse teostamiseks“ selle sätte tähenduses on tööd alustatud, kui projekti või tegevuse jaoks mõeldud seadmete esimene tellimus on tehtud tingimusteta ja õiguslikult siduva kohustuse võtmise teel enne abitaotluse esitamist, olenemata sellest, kui suur on võimalik kohustusest väljumise kulu.

*Teine küsimus ja neljanda küsimuse teine osa, mis puudutavad kohustust nõuda ebaseaduslik abi tagasi*

- 83 Teise küsimuse ja neljanda küsimuse teise osaga, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi asutus on kohustatud abi, mille ta on määruse nr 800/2008 alusel andnud, omal algatusel tagasi nõudma, kui ta hiljem tuvastab, et määrusega seatud tingimused ei olnud täidetud, ning küsib, millisel õiguslikul alusel peab niisugune tagasinõudmine toimuma, kui abi on kaasrahastatud struktuurifondist.
- 84 Kõigepealt väärub meeldetuletamist, et ELTL artikli 108 lõikega 3 on kehtestatud uute abikavade ennetav kontroll. Sel viisil korraldatud ennetuse eesmärk on, et rakendataks üksnes ühisturuga kokkusobivaid abikavasid. Selle eesmärgi saavutamiseks lükatakse abikava rakendamine edasi kuni ajani, mil komisjoni lõplik otsus kõrvaldab kahtlused küsimuses, kas abi on ühisturuga kokkusobiv (21. novembri 2013. aasta kohtuotsus Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punktid 25 ja 26 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 85 Käesoleva kohtuotsuse punktis 56 on juba meelde tuletatud, et teatamiskohustus on selle kontrolli üks põhielemente ja et liikmesriigid on seega kohustatud nii komisjonile teatama igast meetmest, millega nad kavatsevad kehtestada või muuta abi, kui ka mitte seda meedet rakendada seni, kuni komisjon on meetme suhtes teinud lõpliku otsuse.
- 86 Käesoleva kohtuotsuse punktis 59 on ka märgitud, et üksnes juhul, kui liikmesriigi võetud abimeede vastab määruses nr 800/2008 ette nähtud asjakohastele tingimustele, võib liikmesriik tugineda teatamiskohustusest vabastamise võimalusele, mis on ette nähtud määruse artiklis 3, ning et ümberpöörduvalt jääb riigiabi suhtes, mis ei kuulu määruse reguleerimisalasse, kehtima ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud teatamiskohustus.
- 87 Sellest järeldub, et kui määruse nr 800/2008 alusel on antud abi, kuigi määruse alusel erandi saamiseks seatud tingimused ei olnud täidetud, on abi andmisel rikutud teatamiskohustust, mistõttu tuleb abi pidada ebaseaduslikuks.
- 88 Sellega seoses on Euroopa Kohus täpsustanud, et ELTL artikli 108 lõike 3 viimases lauses sätestatud keeld abikavasid rakendada on vahetu õigusmõjuga ja et selles sättes ette nähtud rakendamise keelu vahetu kohaldatavus laieneb mis tahes abile, mida on rakendatud ilma teavitamata (vt selle kohta 21. novembri 2013. aasta kohtuotsus Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 89 Euroopa Kohus järeldas sellest, et liikmesriikide kohtud peavad tagama, et ELTL artikli 108 lõike 3 viimase lause rikkumise suhtes rakendatakse riigisisese õiguse kohaselt kõik tagajärjed nii seoses rakendusaktide kehtivusega kui ka seda sätet rikkudes antud rahalise toetuse tagasinõudmisega, ning seega on nende ülesanne võtta sobivad meetmed abi rakendamise ebaseaduslikkuse heastamiseks, et



abi ei jääks kuni komisjoni otsuse tegemiseni abisaaja vabasse kasutusse (vt selle kohta 21. novembri 2013. aasta kohtuotsus Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punktid 30 ja 31 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 90 Iga liidu õigusnorm, mis vastab vahetu õigusmõju tekkimiseks nõutavatele tingimustele, on siduv kõigile liikmesriikide asutustele, st mitte ainult liikmesriikide kohtutele, vaid ka kõikidele haldusorganitele, sealhulgas detsentraliseeritud asutustele, ning need asutused on kohustatud seda normi kohaldama (vt selle kohta 24. mai 2012. aasta kohtuotsus Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 91 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub nimelt, et nii haldusasutustel kui ka liikmesriikide kohtutel, kes vastutavad oma pädevuse piires liidu õigusnormide kohaldamise eest, on kohustus tagada nende sätete täielik toime (14. septembri 2017. aasta kohtuotsus The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 92 Sellest järeldub, et kui liikmesriigi asutus tuvastab, et määruse nr 800/2008 alusel antud abi ei vasta määruses ette nähtud erandi saamiseks seatud tingimustele, peab ta *mutatis mutandis* järgima samu kohustusi, mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 89 ja mille hulka kuulub kohustus ebaseaduslikult antud abi omal algatusel tagasi nõuda.
- 93 Samas, pidades silmas mitte ainult tagajärgi, mis võivad abi tagasinõudmisega asjaomase ettevõtja jaoks kaasneda, vaid ka ELL artikli 4 lõike 3 teise lõiguga liikmesriikidele kehtestatud nõuet kasutada kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine, peab liikmesriigi asutus, kellele on esitatud määruse nr 800/2008 kohaldamisalasse kuuluda võib abitaotlus, talle esitatud asjaolusid arvesse võttes hoolsalt analüüsima, kas taotletav abi vastab kõigile määruses sätestatud asjakohastele tingimustele, ja jätma taotluse rahuldamata, kui üks nendest tingimustest on täitmata.
- 94 Mis puudutab abi tagasinõudmise õiguslikku alust, siis ilmneb eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktides 89–92 esitatud kaalutlustest, et ELTL artikli 108 lõige 3 kohustab liikmesriigi asutusi omal algatusel tagasi nõudma abi, mille nad on andnud määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades. Need kaalutlused kehtivad vahet tegemata ka struktuurifondist kaasrahastatud abi suhtes, kuivõrd määruse nr 1083/2006 artiklis 101 on sellele kohustusele nimelt viidatud. Lisaks on juhtudeks, kui kohaldamisele kuulub määrus nr 2988/95, selle artikli 4 lõikega 1 kehtestatud sama kohustus.
- 95 Arvestades eespool toodud kaalutlusi, tuleb teisele küsimusele ja neljanda küsimuse teisele osale vastata, et ELTL artikli 108 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see säte nõuab, et liikmesriigi asutus nõuaks abi, mille ta on määruse nr 800/2008 alusel andnud, omal algatusel tagasi, kui ta hiljem tuvastab, selle määrusega seatud tingimused ei olnud täidetud.

*Kolmas küsimus, mis puudutab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet*

- 96 Kolmanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi asutus võib juhul, kui ta annab abi määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades, tekitada abisaajal õiguspärase ootuse, et abi on seaduslik, kas jaatava vastuse korral tuleb kaaluda avalikku huvi võrreldes erahuviga ning kas sellega seoses omab tähtsust, kas komisjon on teinud otsuse kõnealuse abi siseturuga kokkusobivuse kohta.
- 97 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt eeldab õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, et liidu pädevad asutused on huvitatud isikule andnud kinnitatud ja usaldusväärsetest allikatest pärit konkreetsed, tingimusteta ja ühtelangevad tagatised. See õigus on nimelt igal õigussubjektil, kellel liidu institutsioon, organ või asutus on konkreetseid tagatise andes tekitanud

põhjendatud lootusi. Niisuguse tagatisena on käsitatav mis tahes vormis edastatud konkreetne, tingimusteta ja ühtelangev teave (13. juuni 2013. aasta kohtuotsus HGA jt vs. komisjon, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132).

- 98 Samuti nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kuna komisjonil on vastavalt ELTL artiklile 108 kohustus riigiabi kontrollida, siis esiteks võivad abi saavad ettevõtjad üldjuhul toetuda õiguspärasele ootusele abi seaduslikkuse suhtes ainult siis, kui abi andmisel on järgitud selles artiklis ette nähtud menetlust, ja teiseks peab hoolas ettevõtja suutma tavaliselt kindlaks teha, kas kõnealust menetlust on järgitud. Eriti kui abi antakse komisjoni eelnevalt teavitamata, mistõttu see on ELTL artikli 108 lõike 3 kohaselt ebaseaduslik, ei saa abisaajal sel hetkel olla õiguspärast ootust, et kõnealuse abi andmine on seaduslik (15. detsembri 2005. aasta kohtuotsus Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punkt 104, ja 19. märtsi 2015. aasta kohtuotsus OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 77).
- 99 Käesoleva kohtuotsuse punktides 59 ja 87 on aga juba tõdetud, et üksnes juhul, kui liikmesriigi võetud abimeede vastab määruses nr 800/2008 ette nähtud asjakohastele tingimustele, vabastatakse liikmesriik teatamiskohustusest, ning et überpöörduvalt tähendab see, et kui selle määruse alusel on antud abi, kuigi selle kohaldamiseks seatud tingimused ei olnud täidetud, on abi andmisel rikutud teatamiskohustust ja seetõttu tuleb abi pidada ebaseaduslikuks.
- 100 Lisaks on käesoleva kohtuotsuse punktides 89–92 täpsustatud, et niisuguses olukorras on nii liikmesriikide kohtute kui ka liikmesriikide haldusorganite kohustus tagada, et ELTL artikli 108 lõike 3 viimase lause rikkumise suhtes rakendatakse kõik tagajärjed seoses rakendusaktide kehtivuse ja seda sätet rikkudes antud abi tagasinõudmisega.
- 101 Sellest järeldub esiteks, et ei saa asuda seisukohale, et liikmesriigi asutusel, kes annab abi määruse nr 800/2008 alusel, on pädevus võtta ELTL artikli 108 lõike 3 alusel vastu lõplik otsus, milles järeldatakse, et puudub kohustus teatada taotletud abist komisjonile.
- 102 Nimelt, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 65, kuna komisjon on määruse nr 800/2008 vastuvõtmisega sisuliselt ise *ex ante* teostanud talle ELTL artikli 107 lõikega 3 antud pädevust mis tahes abi suhtes, mis vastab määruses ette nähtud kriteeriumidele, ja ainult sellise abi suhtes, ei ole ta liikmesriikide asutustele andnud mingit otsustuspädevust teatamisest vabastamise ulatuse suhtes, mistõttu on need asutused samal tasandil kui potentsiaalsed abisaajad ja peavad – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 93 rõhutatud – tagama, et nende otsused on kõnealuse määrusega kooskõlas, kuna vastasel juhul tekivad selle kohtuotsuse punktis 100 viidatud tagajärjed.
- 103 Teiseks järeldub sellest, et kui liikmesriigi asutus annab abi määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades, eirab ta nii selle määruse sätteid kui ka ELTL artikli 108 lõiget 3.
- 104 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub aga, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ei saa tugineda liidu õigusakti konkreetse sätte vastu ja et liidu õiguse kohaldamise eest vastutava liikmesriigi asutuse tegevus, mis on selle õigusega vastuolus, ei saa olla ettevõtja jaoks alus õiguspärasele ootusele olla koheldud viisil, mis on liidu õigusega vastuolus (20. juuni 2013. aasta kohtuotsus Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 52).
- 105 Sellest järeldub, et algusest peale on välistatud, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas võib selline liikmesriigi asutus nagu EAS olla tekitanud abisaajal, kellele on määruse nr 800/2008 alusel ekslikult abi antud – nagu Eesti Pagar –, õiguspärase ootuse, et see abi on seaduslik.
- 106 Arvestades eespool toodud kaalutlusi, tuleb kolmandale küsimusele vastata, et liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi asutus ei saa juhul, kui ta annab abi määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades, tekitada abisaajal õiguspärast ootust, et abi on seaduslik.

*Neljanda küsimuse esimene osa, mis puudutab ebaseadusliku abi tagasinõudmisele kohaldatavat aegumistähtaega*

- 107 Neljanda küsimuse esimese osaga palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigi asutus on määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades andnud abi struktuurifondist, on ebaseadusliku abi tagasinõudmisele kohaldatav aegumistähtaeg määruse nr 659/1999 artiklis 15 sätestatud kümneaastane tähtaeg, määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 sätestatud nelja-aastane tähtaeg või kohaldatavas riigisiseses õiguses ette nähtud tähtaeg.
- 108 Sellega seoses tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 89 viidatud kohtupraktikast, et kui selles valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, tuleb ebaseaduslik abi tagasi nõuda vastavalt kohaldatavas riigisiseses õiguses ette nähtud rakendusnormidele.
- 109 Konkreetsemalt tuleb märkida, et vastupidi Eesti ja Kreeka valitsuse ning komisjoni väidetule ei või abi tagasinõudmisele otseselt, kaudselt ega analoogia alusel kohaldada määruse nr 659/1999 artiklis 15 sätestatud kümneaastast tähtaega.
- 110 Nimelt esiteks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 149 ja 152 märkis, on Euroopa Kohus 5. oktoobri 2006. aasta kohtuotsuse *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644) punktides 34 ja 35 täpsustanud, et kuivõrd määrus nr 659/1999 sisaldab menetluslikku laadi sätteid, mis on kohaldatavad kõikidele komisjonis pooleli olevatele riigiabi valdkonna haldusmenetlustele, kodifitseerib ja kinnitab see komisjoni praktikast riigiabi kontrollimise valdkonnas ega sisalda ühtegi sätet liikmesriikide kohtute pädevuse ja kohustuste kohta, mida jätkuvalt reguleerivad aluslepingu sätted, nagu Euroopa Kohus on neid tõlgendanud.
- 111 Käesoleva kohtuotsuse punktides 89–92 esitatud kaalutlustest nähtub aga, et need hinnangud kehtivad samavõrd liikmesriikide haldusasutuste pädevuse ja kohustuste suhtes.
- 112 Teiseks ilmneb väljakujunenud kohtupraktikast, et aegumistähtajad täidavad üldiselt õiguskindluse tagamise ülesannet (13. juuni 2013. aasta kohtuotsus *Unanimes jt*, C-671/11–C-676/11, EU:C:2013:388, punkt 31), et selle ülesande täitmiseks peab nimetatud tähtaeg olema ette kindlaks määratud ja et igasugune aegumistähtaja „analoogia alusel“ kohaldamine peab olema õigussubjekti jaoks piisavalt ettenähtav (5. mai 2011. aasta kohtuotsus *Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading*, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 32 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 113 Arvestades aga eelmises punktis viidatud kohtupraktikat, ei saa sellistel asjaoludel, nagu valitsevad põhikohtuasjas, määruse nr 659/1999 artiklis 15 sätestatud kümneaastase tähtaja analoogia alusel kohaldamist pidada piisavalt ettenähtavaks niisuguse õigussubjekti nagu Eesti Pagar jaoks.
- 114 Igal juhul, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 147 märkis, ei mõjuta ainuüksi asjaolu, et ebaseaduslikult antud abi liikmesriigi asutuste poolt omal algatusel tagasinõudmisele on üldjuhul kohaldatavad riigisisese aegumisnormid, võimalust, et abi tagasinõudmine toimub hiljem komisjoni vastava otsuse alusel, arvestades, et kui komisjonil on pärast riigisisese aegumistähtaja möödumist teavet abi väidetava ebaseaduslikkuse kohta, olenemata sellest, millisest allikast see teave pärineb, jääb komisjonile vabadus määruse nr 659/1999 artiklis 15 sätestatud kümneaastase tähtaja jooksul asuda abi uurima.
- 115 Pealegi, mis puudutab konkreetselt liidu struktuurifondist – nagu käesoleval juhul ERF – kaasrahastatud abi, siis võib määrus nr 2988/95 olla kohaldatav, kuna liidu finantshuvid on kaalul.
- 116 Määruse nr 2988/95, eelkõige selle artikli 3 lõike 1 esimese lõigu vastuvõtmisega otsustas liidu seadusandja nimelt kehtestada kõnealuses valdkonnas aegumist reguleeriva üldnormi, mille eesmärk on ühelt poolt määratleda kõikides liikmesriikides kohaldatav minimaalne tähtaeg ja teiselt poolt

loobuda võimalusest alustada menetlust liidu finantshuve kahjustava eeskirjade eiramise suhtes, kui eiramise toimepanemisest on möödunud neli aastat (22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 117 Sellest järeldub, et alates määruse nr 2988/95 jõustumise kuupäevast võivad liikmesriikide pädevad asutused üldjuhul kõikide eeskirjade eiramiste suhtes, mis kahjustavad liidu finantshuve, nelja aasta jooksul menetlust alustada, välja arvatud valdkondades, milles liidu seadusandja on ette näinud lühema tähtaja (22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 118 Sellega seoses tuleb märkida, et vastavalt nimetatud määruse artiklile 1 kuulub selle kohaldamisalasse liidu õiguse „eeskirjade eiramine“, mis on määratletud kui liidu õiguse mis tahes sätte rikkumine ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks liidu üldeelarvet või tema juhitavaid eelarveid kas otse liidu nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise tõttu või põhjendamatu kuluartikli tõttu.
- 119 Mis puudutab konkreetsemalt tingimust, mille kohaselt peab liidu õigusnormi rikkumine tulenema ettevõtja tegevusest või tegevusetusest, siis on Euroopa Kohus täpsustanud, et määruse artikli 3 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud aegumist reguleeriv norm ei kuulu kohaldamisele menetluse algatamise korral eeskirjade eiramise suhtes, mis tuleneb liikmesriigi selliste asutuste eksimusest, kes liidu nimel ja liidu eelarvest rahalise soodustuse on andnud (21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 120 Samas niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas peab abi taotleja kõigepealt veenduma, et ta vastab määruses nr 800/2008 ette nähtud tingimustele, et saada abi, mille suhtes on määruse alusel tehtud erand, mistõttu ei saa neid tingimusi rikkudes antud abi pidada ainult liikmesriigi asjaomase asutuse toime pandud eksimusest tulenevaks.
- 121 See on nii isegi juhul, kui abisaaja on seda asutust teavitanud asjaoludest, mis toovad kaasa liidu õigusnormi rikkumise, kuna selline asjaolu ei mõjuta iseenesest rikkumise kvalifitseerimist „eeskirjade eiramiseks“ määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 tähenduses (vt selle kohta 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 122 Pealegi hõlmab määratlus „eeskirjade eiramine“ määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 tähenduses nii tahtlikke ja hooletusest tulenevaid eeskirjade eiramisi, mille eest võidakse vastavalt määruse nr 2988/95 artiklile 5 määrata haldussanktsioon, kui ka eeskirjade eiramisi, mis toovad kaasa üksnes põhjendamatuult saadud soodustuse äravõtmise vastavalt sama määruse artiklile 4 (24. juuni 2004. aasta kohtuotsus *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, punkt 33).
- 123 Eeskirjade eiramise toimepanek, millest alates hakkab kulgema aegumistähtaeg, eeldab kahe tingimuse kumulatiivset täidetust ehk liidu õiguse rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu ja liidu eelarve kahjustamist või võimalikku kahjustamist (6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, punkt 24).
- 124 Olukorras, kus liidu õiguse rikkumine on tuvastatud alles pärast kahju tekkimist, hakkab aegumistähtaeg kulgema alates eeskirjade eiramise toimepanekust ehk hetkest, mil nii liidu õiguse rikkumine ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu on toimunud kui ka kahju liidu eelarvele või liidu hallatavatele eelarvetele on tekkinud (6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, punkt 25).
- 125 Vastavalt määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 kolmandale lõigule katkeb menetluse alustamise tähtaja aegumine, kui pädev asutus teatab kõnealusele isikule eiramisega seotud juurdluse või kohtumenetluse algatamisest.

- 126 Sellega seoses ilmneb määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 kolmanda lõigu sõnastusest, et mõiste „kõnealune isik“ tähistab ettevõtjat, keda kahtlustatakse eeskirjade eiramise toimepanemises, et mõiste „juurdluse või kohtumenetluse algatamine“ tähistab mis tahes toimingut, mis piisavalt täpselt hõlmab tehinguid, millega seoses eeskirjade eiramist kahtlustatakse, ja et seega tuleb viidatud sättes nimetatud tingimust pidada täidetuks, kui kõik faktilised asjaolud võimaldavad järeldada, et juurdluse või kohtumenetluse algatamine on kõnealusele isikule tõepoolest teatavaks tehtud (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punktid 36, 38 ja 43).
- 127 Käesoleval juhul – mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab siiski kontrollima – tuleneb sellest kohtupraktikast, et määrus nr 2988/95 on põhikohtuasja asjaolude suhtes kohaldatav, et Eesti Pagar on toime pannud eeskirjade eiramise selle määruse artikli 1 tähenduses, et asjaolu, et EAS võis olla teadlik, et kõnealune äriühing oli tellinud seadmed tingimusteta ja õiguslikult siduva kohustuse võtmise teel enne abitaotluse esitamist, ei mõjuta eeskirjade eiramise toimepanekut, et määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud nelja-aastane aegumistähtaeg hakkas seega kulgema 10. märtsil 2009, kui – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 23 märgitud – EAS rahuldab Eesti Pagari esitatud abitaotluse ja seega tekkis liidu eelarvele kahju, ning et see tähtaeg katkes käesoleva kohtuotsuse punktis 24 viidatud 22. jaanuari 2013. aasta kirjaga või, kui käesoleva kohtuotsuse punktis 126 nimetatud tingimused on täidetud, siis isegi 2012. aasta detsembris toimunud järelekontrolliga, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 26.
- 128 Kõiki eespool toodud kaalutlusi silmas pidades tuleb neljanda küsimuse esimesele osale vastata, et liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigi asutus on määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades andnud abi struktuurifondist, on ebaseadusliku abi tagasinõudmisele kohaldatav aegumistähtaeg juhul, kui määruse nr 2988/95 kohaldamise tingimused on täidetud, vastavalt selle määruse artikli 3 lõikele 1 neli aastat või kui need tingimused ei ole täidetud, siis kohaldatakse tähtaega, mis on ette nähtud riigisisiseses õiguses.

*Viies küsimus, mis puudutab intressi nõudmise kohustust*

- 129 Viienda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et juhul, kui liikmesriigi asutus omal algatusel nõuab tagasi abi, mille ta on määruse nr 800/2008 alusel ekslikult andnud, on ta kohustatud abisaajalt nõudma intressi, ning kui jah, siis millised reeglid on kohaldatavad intressi arvutamisele – eelkõige intressimäära ja intressi arvestusperioodi osas.
- 130 Käesoleva kohtuotsuse punktides 99 ja 100 on märgitud, et kui määruse nr 800/2008 alusel on antud abi, kuigi selle kohaldamiseks seatud tingimused ei olnud täidetud, tuleb abi pidada ebaseaduslikuks ja et niisuguses olukorras on nii liikmesriikide kohtute kui ka liikmesriikide haldusorganite kohustus tagada, et ELTL artikli 108 lõike 3 viimase lause rikkumise suhtes rakendatakse kõik tagajärjed seoses rakendusaktide kehtivuse ja seda sätet rikkudes antud abi tagasinõudmisega.
- 131 Nende tagajärgede kohta tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on abi ebaseaduslikkuse tuvastamise loogiline järelem kõrvaldada abi selle tagasinõudmise teel, et taastada endine olukord. Ebaseaduslikult makstud riigiabi tagasinõudmise peamine eesmärk on nimelt kõrvaldada konkurentsimoonus, mille on põhjustanud sellise abi tõttu saadud konkurentsieelis. Abi tagastamisega kaotab abisaaja eelise, mis tal oma konkurentide ees turul oli, ning abi andmisele eelnenud olukord on taastatud (8. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punktid 33 ja 34).

- 132 Samas abisaaja seisukohast seisneb tekkinud eelis ka nende intresside maksmatajätmises, mida ta oleks pidanud tasuma kõnealuselt abisummalt, kui ta oleks pidanud selle ebaseadusliku olukorra kestmise ajaks turult laenama, ja tema konkurentsiseisundi paranemises võrreldes teiste turul tegutsevate ettevõtjatega selle olukorra kestmise ajal (vt selle kohta 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 51).
- 133 Järelikult niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas ja ilma, et see mõjutaks sellele kohaldatavaid aegumisnorme, tuleb asuda seisukohale, et meede, mis seisneks üksnes tagastamiskohustuses ilma intressita, ei oleks ebaseadusliku olukorra tagajärgede täielikuks heastamiseks sobiv, kuna see ei taastaks endist olukorda ega kõrvaldaks täielikult konkurentsimoonutust (vt selle kohta 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punktid 52–54, ning 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punktid 33 ja 34).
- 134 Liikmesriigi asutus peab seega ELTL artikli 108 lõike 3 alusel kohustama abisaajat maksma intressi ajavahemiku eest, mil ebaseaduslik olukord kestis (vt selle kohta 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 52, ning 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punktid 33–35).
- 135 Mis puudutab intressi arvutamisele kohaldatavaid reegleid, siis ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktis 89 viidatud kohtupraktikast, et kui valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, peab ebaseadusliku abi tagasinõudmine toimuma kohaldatava riigisisese õiguse kohaselt.
- 136 Täpsemalt ei saa käesoleva kohtuotsuse punktides 110 ja 111 esile toodud põhjustel ei määruse nr 659/1999 artikli 14 lõiget 2 ega määruse nr 794/2004 artikleid 9 ja 11 pidada kõnealust valdkonda reguleerivateks liidu õigusnormideks. Vastupidi sellele, mida väidavad Eesti ja Kreeka valitsus ning komisjon, ei või neid sätteid samade kaalutluste tõttu kohaldada ka kaudselt ega analoogia alusel.
- 137 Samas nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kohaldatavad riigisisemed õigusnormid ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadseid riigisisemisi olukordi reguleerivad õigusnormid (võrdvääruse põhimõte) ning need ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (11. novembri 2015. aasta kohtuotsus Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 40).
- 138 Tõhususe põhimõtte kohta on Euroopa Kohus juba leidnud, et iga sellise juhtumi analüüsimisel, mille puhul tekib küsimus, kas mingi riigisisene menetlusnorm muudab liidu õiguse kohaldamise võimatuks või ülemäära keeruliseks, tuleb arvesse võtta selle sätte kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja eripära erinevates liikmesriigi ametiasutustes (11. novembri 2015. aasta kohtuotsus Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 41).
- 139 Sellega seoses tuleb asuda seisukohale, et riigisisene õigus ei või kaasa tuua liidu õiguse kohaldamise nurjumist seeläbi, et see muudab liikmesriigi kohtutel või asutustel võimatuks tagada ELTL artikli 108 lõike 3 kolmanda lause järgimine (vt selle kohta 11. novembri 2015. aasta kohtuotsus Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punktid 42 ja 45).
- 140 Nimelt riigisisest õigusnormi, mis takistab liikmesriigi kohtul või asutusel tagada, et ELTL artikli 108 lõike 3 kolmanda lause rikkumise suhtes rakendatakse kõik tagajärjed, tuleb pidada tõhususe põhimõttega vastuolus olevaks (vt selle kohta 11. novembri 2015. aasta kohtuotsus Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punktid 42 ja 45).
- 141 Käesolevas asjas tuleneb nimetatud kohtupraktikast, et kuigi ebaseadusliku abi tagasinõudmine peab toimuma vastavalt kohaldatavatele riigisisestele õigusnormidele, nõuab ELTL artikli 108 lõige 3 siiski, et nende õigusnormidega oleks tagatud ebaseadusliku abi tagasinõudmine täies ulatuses ning et

abisaaajat kohustatakse seega maksma intressi kogu ajavahemiku eest, mille vältel ta sai abi kasutada, ja määras, mis on samaväärne sellega, mida oleks kohaldatud juhul, kui ta oleks pidanud abisumma selleks ajavahemikuks turult laenama.

- 142 Pidades silmas kõiki eespool toodud kaalutlusi, tuleb viiendale küsimusele vastata, et liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et juhul, kui liikmesriigi asutus omal algatusel nõuab tagasi abi, mille ta on määruse nr 800/2008 alusel ekslikult andnud, on ta kohustatud abisaajalt nõudma intressi vastavalt kohaldatavatele riigisisestele õigusnormidele. Sellega seoses nõuab ELTL artikli 108 lõige 3, et need õigusnormid võimaldaksid tagada ebaseadusliku abi tagasinõudmise täies ulatuses ning et abisaajat kohustataks seega maksma intressi kogu ajavahemiku eest, mille vältel ta sai abi kasutada, ja määras, mis on samaväärne sellega, mida oleks kohaldatud juhul, kui ta oleks pidanud abisumma selleks ajavahemikuks turult laenama.

## Kohtukulud

- 143 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Komisjoni 6. augusti 2008. aasta määruse (EÜ) nr 800/2008 [ELTL] artiklite [107 ja 108] kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus), artikli 8 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et „projekti või tegevuse teostamiseks“ selle sätte tähenduses on tööd alustatud, kui projekti või tegevuse jaoks mõeldud seadmete esimene tellimus on tehtud tingimusteta ja õiguslikult siduva kohustuse võtmise teel enne abitaotluse esitamist, olenemata sellest, kui suur on võimalik kohustusest väljumise kulu.
2. ELTL artikli 108 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see säte nõuab, et liikmesriigi asutus nõuaks abi, mille ta on määruse nr 800/2008 alusel andnud, omal algatusel tagasi, kui ta hiljem tuvastab, selle määrusega seatud tingimused ei olnud täidetud.
3. Liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi asutus ei saa juhul, kui ta annab abi määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades, tekitada abisaajal õiguspärast ootust, et abi on seaduslik.
4. Liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigi asutus on määrust nr 800/2008 ekslikult kohaldades andnud abi struktuurifondist, on ebaseadusliku abi tagasinõudmisele kohaldatav aegumistähtaeg juhul, kui nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta kohaldamise tingimused on täidetud, vastavalt selle määruse artikli 3 lõikele 1 neli aastat või kui need tingimused ei ole täidetud, siis kohaldatakse tähtaega, mis on ette nähtud riigisiseses õiguses.
5. Liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et juhul, kui liikmesriigi asutus omal algatusel nõuab tagasi abi, mille ta on määruse nr 800/2008 alusel ekslikult andnud, on ta kohustatud abisaajalt nõudma intressi vastavalt kohaldatavatele riigisisestele õigusnormidele. Sellega seoses nõuab ELTL artikli 108 lõige 3, et need õigusnormid võimaldaksid tagada ebaseadusliku abi tagasinõudmise täies ulatuses ning et abisaajat kohustataks seega maksma intressi kogu ajavahemiku eest, mille vältel ta sai abi kasutada, ja määras, mis on samaväärne sellega, mida oleks kohaldatud juhul, kui ta oleks pidanud abisumma selleks ajavahemikuks turult laenama.

Lenaerts

Arabadjiev

Vilaras

Regan

Toader

Juhász

Ilešič

Malenovský

Bay Larsen

Šváby

Fernlund

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 5. märtsil 2019 Luxembourgis.

Kohtusekretär  
A. Calot Escobar

President  
K. Lenaerts