

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni avaliku konsultatsiooni kohta komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 (üldine grupierandi määrus) läbivaatamiseks

Ülevaade ja eesmärk

Euroopa Komisjon algatas 14. juulil 2025. aastal avaliku konsultatsiooni (küsimustiku), et uurida, millises osas ja ulatuses tuleks komisjoni määrus (EL) nr 651/2014 ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks¹ (edaspidi *üldine grupierandi määrus*) läbi vaadata. Avalik konsultatsioon on kättesaadav portaalis „[Avaldage arvamust!](#)“. Vastuseid saab esitada 6. oktoobrini 2025.

Algatuse **eesmärk** on üldise grupierandi määruse alusel **riigiabi andmise eeskirjade lihtsustamine** (sh eemaldades liiga keerulised tingimused) ja halduskoormuse vähendamine, samuti **täiendavate toetuste liikide lisamine** (toetuste liigid, mille osas on komisjonil aastate jooksul tekkinud piisav praktika või mille puhul võetakse arvesse uusi poliitilisi prioriteete, näiteks sotsiaalmajandust, ning hiljutisi muutusi turul ja tehnoloogias).

Lihtsustamise ja halduskoormuse vähendamise eesmärgi puhul soovib komisjon kontrollida, kas teatavad siseturuga kokkusobivuse kriteeriumid on endiselt vajalikud ja võimaldavad tagada, et abi on sihipärane, proportsionaalne ja tõenäoliselt ei põhjusta põhjendamatuid konkurentsimoonusi. Kriteeriumide lihtsustamine võimaldaks vähendada liikmesriikide töökoormust, vähendada rakendamiskulusi ja -vigu ning anda liikmesriikidele rohkem paindlikkust toetusmeetmete kavandamisel.

Samuti on algatuse **eesmärk üldist grupierandi määrust ühtlustada** – kõrvaldada sellest ebakõlad ja parandada määruse loetavust, muutes selle ülesehitust ja parandades sätete selgust.

Koostajad

Seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna osaluspoliitika ja riigiabi valdkonna juht Kaupo Raag (kaupo.raag@fin.ee), riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna juhtivspetsialist Maris Kalda (maris.kalda@fin.ee) ning riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna peaspetsialist Ljudmilla Sokolnikova (ljudmila.sokolnikova@fin.ee). Valdkonna eest vastutab Rahandusministeeriumi halduspoliitika asekanstler Kaur Kajak.

Avalikule konsultatsioonile vastamise üldpõhimõtted

Avaliku konsultatsiooni küsimustele vastamisel on lähtutud:

- *Eesti seisukohad Euroopa Liidu ühtse turu tuleviku kohta (heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 16. oktoobri 2024.a istungil ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 4. novembri 2024. a istungil).*

Eesti seisukoht: „Ajutised riigiabimeetmed, mille eesmärk oli leevendada viimaste aastate erinevaid kriise, tuleb kaotada. Oleme valmis toetama riigiabi reeglite lihtsustamist ja riigiabi menetluste kiirendamist, sealjuures puhaste tehnoloogiate väljatöötamisel, taastuvenergias ja

¹ Konsolideeritud tekst [CL2014R0651ET0060040.0001.3bi_cp 1..1](#)

tööstuse dekarboniseerimiseks, kuid tavareeglite raames. Riigiabi peab olema piiratud ja sihipärane.“

Samad põhimõtted, et riigiabi peab olema piiratud ja sihipärane on üle korratud Vabariigi Valitsuse 19.05.2025 a istungil heaks kiidetud Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedides 2025–2027 (punkt 62: „Riigiabi peab olema piiratud ja sihipärane. Toetame riigiabi andmise lihtsustamist taastuvenergia ja pikaajaliste energiasalvestussüsteemide arendamiseks ning võimsusmehhanismide rakendamiseks“).

Üldise grupierandi määruse näol ei ole tegemist ajutise riigiabimeetmega. Üldine grupierandi määrus võimaldab liikmesriikidel anda ettevõtjatele teatud liiki toetusi ja muus vormis riigiabi ilma Euroopa Komisjonile riigiabi teatist esitamata (st luba küsimata).

Taust

Euroopa Liidu toimimise lepingu [artikli 108 lõike 3](#) kohaselt on liikmesriikidel kohustus Euroopa Komisjonile teatada igasugusest riigiabist ja seda rakendada alles pärast komisjonilt heakskiidu saamist. [ELi riigiabi võimaldamise määrusega](#) lubab nõukogu komisjonil tunnistada teatavad riigiabi liigid siseturuga kokkusobivaks ja vabastada need lepingus sätestatud teatamiskohustusest.

Selle alusel lubatakse üldise grupierandi määrusega liikmesriikidel automaatselt rakendada teatavat liiki abimeetmeid ja seega vabastada liikmesriigid nõudest komisjonile neist eelnevalt teatada, tingimusel et abi vastab üldtingimustele ja üldisest grupierandi määrusest tulenevalt kohaldatavatele eritingimustele.

See võimaldab liikmesriikidel kiiresti abi anda, kui üldise grupierandi määruse tingimused on täidetud.

Üldine grupierandi määrus jõustus 2014. aastal. Vahepeal on sellest saanud ELi riigiabieeskirjade kõige olulisem osa. 2023. aastal rakendasid liikmesriigid üldise grupierandi määruse alusel 69% kõigist kriisiga mitteseotud abimeetmetest, mis puudutasid abi andmist näiteks teadusuuringutele ja innovatsioonile, lairibaühendusele, energiatõhususele ning VKEdele (väikese ja keskmise suurusega ettevõtja) ja idufirmadele.

Komisjon on üldise grupierandi määrust pidevalt ajakohastanud. Viimase muudatusega, mis tehti [2023. aastal](#), võimaldatakse liikmesriikidele suuremat paindlikkust nende sektorite toetamisel, mis on võtmetähtsusega üleminekul kliimanetraalsusele ja nullnetomajandusele.

Kehtiva üldise grupierandi määruse (kokku 187 lk) struktuur on järgmine:

I peatükk: Üldsätted (sh reguleerimisala, mõisted jms)

II peatükk: Järelevalve (sh teavitamiskohustus, aruandlus, dokumentide säilitamine)

III peatükk: Erinevate abiliikide suhtes kohaldatavad erisätted (s.o konkreetsed abi andmise tingimused abi eesmärkide viisi)

IV peatükk: Lõppsätted (sh üleminekusätted)

Lisad: I-IV (sh VKE mõiste)

Selleks, et ajaga kaasas käia, hindab komisjon, kas üldist grupierandi määrust oleks võimalik täiendavalt lihtsustada ja ajakohastada vastavalt [konkurentsivõime kompassile](#) ja [puhta tööstuse kokkuleppele](#).

Üldise grupierandi määruse läbivaatamine on vajalik ka seetõttu, et määrus kaotab kehtivuse 31.12.2026 ja selle kehtivust on vaja pikendada.

Eestis anti riigiabi (tehti väljamakseid) üldise grupierandi määruse alusel 2024. aastal 337 miljonit eurot, mis moodustab 77% riigiabi kogumahust (arvestamata kriisiabi).

Eesti seisukohad üldise grupierandi määruse uuendamisel

- 1. Leiame, et üldine grupierandi määrus on üldiselt aidanud kaasa majanduskasvu edendamisele, riigiabi reeglite lihtsustamisele ja liikmesriikide (abi andjate) töökoormuse vähendamisele, kuid määrust on vaja veelgi lihtsustada, sätteid ühtlustada ning struktuuri muuta.**

Üldise grupierandi määruse alusel antakse Eestis suurem osa riigiabist, eelkõige seetõttu, et sellise riigiabi andmiseks ei ole vaja taotleda Euroopa Komisjonilt riigiabi luba, mille saamine on pikk protsess. Eesti abi andjatel (nt SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA, Riigi Tugiteenuste Keskus) on pikk kogemus üldise grupierandi määruse alusel riigiabi andmisel, kuid määruse rakendamisel on tekkinud teatud sätete (nt definitsioonide) tõlgendusküsimused. Samuti on osa sätteid (artiklites toodud riigiabi andmise tingimused) liiga keerulised ja erinevad artiklid on erineva ülesehitusega. Paljudes artiklites on sarnased reeglid, kuid erinev sõnastus².

Muudatused võimaldaksid luua nii toetust andvatele asutustele kui ka toetuse saajatele turvalisema ja prognoositavama keskkonna, suurendades õiguskindlust ja lihtsustades üldise grupierandi määruse rakendamist. Keeruliselt mõistetavad reeglid on põhjustanud erinevaid praktikaid liikmesriikides, mis võib tähendada ettevõtjate erinevat kohtlemist

See hõlbustaks ka ELi peamiste poliitikaprioriteetide, näiteks väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate (edaspidi VKEd) toetamise ja keskkonnakaitse, rakendamist, muutes eeskirjad praktilisemaks ja vähem koormavaks. Tarbetute haldustakistuste vähendamine kiirendaks nende poliitikate rakendamist, parandaks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamist ning tugevdaks avaliku halduse kvaliteeti.

Jätkuva lihtsustamise seisukohale tuginedes teeb Eesti riik küsimustikule vastamisel muuhulgas järgmised ettepanekud (koos selgitustega):

- 1.1. Lihtsustada ja selgitada tuleks integreeritud investeeringute/projektidele abi andmist üldise grupierandi määruse alusel, sh projektid, mis ühendavad mitut eesmärki ning millele abi andmiseks tuleb kasutada mitut üldise grupierandi määruse artiklit ja mitut tüüpi kulusid (investeeringukulud, kulud seadmetele, personalile, teenustele) või kus antakse abi mitmes vormis (otsetoetus, laen, tagatis).**

Üldises grupierandi määruks on eraldi artiklid erinevateks eesmärkideks antava riigiabi kohta, nt art 14 investeeringuteks antava regionaalabi andmiseks, art 18 VKEdel osalemise toetamiseks, art 25 riigiabi andmiseks teadus-arendusprojektidele jne (kokku 68 valdkondlikku artiklit), mille alusel abi andmiseks on erinevad tingimused (erinevad abikõlblikud kulud, abi osakaalud jm piirangud).

Kui on soov anda abi mitut eesmärki sisaldavale projektile, tuleb kombineerida erinevate artiklite tingimusi, mis on keeruline. Nt projekt, kus toidutootmise suurettevõtte soovib reovett ära kasutada energia tootmiseks ja tootmisjääke kasutada uute toodete tootmiseks ning investeerida ka hoone energiatõhususse. Regionaalabi (art 14) ei sobi, kuna suurettevõtetele on lisatingimused ja regionaalabi määrad on madalad, lisaks ei oleks

² Nt i.k. „competitive bidding process“, „competitive selection procedure“, „competitive selection process“.

võimalik artikli 14 alusel toetada energiatootmist. Sellisel juhul oleks vaja kasutada mitut keerukat artiklit, mis on ettevõtjate ja rakendaja jaoks koormav.

Selliste projektide toetamise hõlbustamiseks peaks üldine grupierandi määrus selgitama ja lihtsustama mitme artikli kombineerimist. Kasulikud oleksid ka vastavad komisjoni juhised, kus on toodud praktilised näited.

1.2. Üldise grupierandi määruse artiklid, mis kehtivad vaid põllumajanduse esmatootmise või kalanduse kohta, peaksid võimaldama anda riigiabi nii põllumajanduse esmatootmiseks kui ka kalanduseks.

Põllumajandussektori riigiabi antakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 42 alusel, muud riigiabi reguleerivad ELTL artiklid 107-108, mis tingib selle, et põllumajanduse riigiabi on võrreldes muuga erisustega. Üldist grupierandi määrust kohaldatakse vaid erandkorras põllumajandusliku esmatootmise ja kalanduse/vesiviljeluse sektorites (kohaldamisala on määratletud üldise grupierandi määruseartikli 1 lõike 3 punktides a ja b), arvestades, et nende sektorite jaoks on olemas spetsiaalselt selleks otstarbeks kehtestatud järgmised grupierandi määrad:

- 1) Euroopa Komisjoni määrus (EL) 2022/2472 (käsitleb riigiabi andmist põllumajandusliku esmatootmise sektoris)
- 2) Euroopa Komisjoni määrus (EL) 2022/2473 (käsitleb riigiabi andmist kalanduse ja vesiviljeluse sektorites).

Ülejäänud osas on üldise grupierandi määruse alusel põllumajanduse esmatootmise ja kalanduse/vesiviljeluse sektorites riigiabi andmine välistatud.

Samas on üldises grupierandi määrukses erandid (artiklid), mida kohaldatakse põllumajandusliku esmatootmisesektoris, kuid mitte kalandus- ja vesiviljelussektoris, mis toob kaasa erineva kohtlemise nende sektorite vahel. Näiteks on võimalik põllumajanduse esmatootmise sektorile anda riigiabi üldise grupierandi määruse art 18 (VKEdele nõustamiseks antav abi) alusel, kuid kalanduse/vesiviljeluse sektorile mitte.

Leiame, et põllumajanduse esmatootmisele ja kalandusele peaksid kehtima samad üldise grupierandi määruse artiklid, erisused sama määruse sees erinevate artiklite vahel ei ole põhjendatud. Erisuste kaotamine täidab lihtsustamise eesmärki, sest muudab grupierandi määruse rakendamise selgemaks.

1.3. Laiendada lihtsustatud kulumeetodi kasutamise võimalusi.

Kehtiva üldise grupierandi määruse artikkel 7 lubab abikõlblike kulude summa arvutada, kasutades lihtsustatud kulumeetodit³, kuid üldjuhul vaid siis, kui tegemist on EL struktuurifondidest või taaste- ja vastupidavusrahastust (RRF) rahastatud meetmetega. Teeme ettepaneku võimaldada lihtsustatud kulumeetodit kasutada ka muudest allikatest (nt riigieelarvest) rahastatud meetmete puhul, samas selgitades selle võimaluse kasutamist. Soovitav on koostada ka vastavad komisjoni juhised koos näidetega.

1.4. Üldise grupierandi määruse struktuur vajab osaliselt muutmist, et lihtsustada abi andjatel reeglite järgimist.

³ Lisaks tegelike kulude alusel on võimalik kasutada 3 liiki lihtsustatud kuluhüvitamisviisi: (i) ühikuhindade alusel, (ii) kindlasummaliselt ning (iii) ühtse määra alusel. Lihtsustatud kulumeetodit kasutatakse toetuskeemides peamiselt selleks, et muuta protsess lihtsamaks ja kiiremaks, sest selle kasutamine annab võimaluse, et enam ei ole vaja arvutada iga üksiku juhtumi täpseid kulusid.

Üldise grupierandi määruse sissejuhatavas osas (preambulis) on kirjas selgitused määruse sisuosa kohta. Kui määrust muudetakse (võetakse vastu määruse muutmise määrus), siis konsolideeritud tekstis (eelmistele määrustele) sissejuhatav osa puudub. Seetõttu on ajamahukas otsida selgitusi määruse põhimõtete ja muudatuste kohta. Ettepanek on koondada ka varasemad sissejuhatavad osad või koostada määruse juurde eraldi seletuskiri.

Üldise grupierandi määruse artiklid peaksid järgima ühtset struktuuri – praegu see nii pole. Samuti lihtsustaks abi andmise reeglite järgimist, kui konkreetsete artiklite kohta käivad teatamiskünnised ja mõisted oleksid selle artikli või jao all (praegu eraldi I peatükis).

- 2. Eesti peab lihtsustamise all silmas üldises grupierandi määruuses toodud abi andmise tingimuste lihtsustamist, sõnastuse ning terminoloogia ühtlustamist ja parandamist (nt terminite „väikese ja keskmise suurusega ettevõtja“, „raskustes olev ettevõtja“ ja „ergutav mõju“ ajakohastamine ja ühtlustamine sama mõiste definitsiooniga teistes riigiabi dokumentides ning termini „digitaliseerimine“ lisamine) ning teksti lühendamist. Rõhutame, et lihtsustamine ei tähenda reeglite lõdvendamist, vaid arusaadavuse ja rakendatavuse lihtsustamist, samuti töökoormuse ja bürokraatia vähendamist.**

Tugineme siinkohal Eesti seisukohtadele Euroopa Liidu ühtse turu tuleviku kohta (heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 16. oktoobri 2024. a istungil ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 4. novembri 2024. a istungil): „Oleme valmis toetama riigiabi reeglite lihtsustamist ja riigiabi menetluste kiirendamist. ... Riigiabi peab olema piiratud ja sihipärane.“ Kuna Eesti teeb ettepaneku kahe uue artikli lisamiseks (abi andmise võimalused laienevad) ja ka regionaalboonuste kasutamise võimaluste ühtlustamiseks, siis on vaid väga piiratud juhtudel Eesti nõus reeglite lõdvendamise või abimäärade suurendamisega.

Töökoormuse/bürokraatia vähendamise all peame silmas nt komisjoni läbipaistvusmoodulisse (Transparency Award Module – TAM)⁴ raporteerimise piirmäärade tõstmist. Hetkel kehtib nõue (üldise grupierandi määruse art 9), mille kohaselt tuleb TAMi kanda riigiabi summad, mis ületavad 100 000 eurot (põllumajanduse esmatootjatele ja kalandussektoris antud abi puhul 10 000 eurot). Selline teave tuleb avaldada 6 kuu jooksul alates abi andmise kuupäevast (maksusoodustuste vormis antava abi puhul ühe aasta jooksul). Läbipaistvusnõuete eesmärk on muu hulgas võimaldada kodanikel ja ettevõtjatel saada hõlpsasti asjakohast teavet EL liikmesriikides antud riigiabi kohta, sh abi saaja, abi suuruse ja eesmärgi kohta.

Teeme ettepaneku tõsta TAMi kandmise piirmäär 300 000 euroni, kuna selline on vähese tähtsusega abi⁵ piirmäär. Vähese tähtsusega abi puhul ei nõuta abisummade TAMi kandmist. Lisaks töötab alates 1. jaanuarist 2009 Rahandusministeeriumi hallatav riigiabi ja vähese tähtsusega abi register (RAR), kus peetakse arvestust riigiabi (välja arvatud põllumajanduslik riigiabi) ja vähese tähtsusega abi andmise üle⁶. RARis kajastatakse abisummad sõltumata suurusest (s.o alates ühest eurost), mistõttu on läbipaistvuse nõue igal juhul täidetud ka

⁴ Läbipaistvusnõude täitmiseks on Euroopa Komisjon koostöös liikmesriikidega loonud nn läbipaistvusmooduli (i. k Transparency Award Module – TAM). Läbipaistvusmooduli otsing on leitav aadressil: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=et>

⁵ [Komisjoni määrus \(EL\) 2023/2831, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes.](#)

⁶ RARi põhimäärus [Riigiabi ja vähese tähtsusega abi registri põhimäärus–Riigi Teataja](#)

riigisisese registriga, s.o topelt. RAR on kasutatav vaid eesti keeles, kuid kõikide liikmesriikide keeled on EL-s võrdsed ning ka TAM on kasutatav eesti keeles.

Kehtivas üldises grupierandi määrukses kasutatavad mõisted on defineeritud artiklis 2. Määruse kasutajamugavuse seisukohalt oleks mõisteid lihtsam kasutada, kui konkreetse artikliga seotud mõisted asuksid selle artikli juures ning vaid üldised, terves määrukses läbivalt kasutatavad mõisted, jääksid artiklisse 2. Lihtsustada ja ajakohastada tuleks vähemalt selliseid mõisteid:

2.1 „raskustes olev ettevõtja“ (art 2 punkt 18)⁷. Üldjuhul on üldise grupierandi alusel välistatud riigiabi andmine raskustes olevale ettevõtjale, v.a nt loodusõnnetuste tekitatud kahju hüvitamiseks või idufirmadele antav riigiabi.

Vaja on muuta raskustes oleva ettevõtja definitsioon selgemaks ja lihtsamaks, mis muudaks abimeetmete rakendamise kiiremaks ja ühtlasemaks. Hetkel võtab ettevõtja raskustes olemise hindamine ebamõistlikult palju aega nii abi andvatel asutustel kui ka abi taotlejal, kes peab esitama hulgaliselt lisainfot raskustes (mitte)olemise hindamiseks.

Artikli 2 punkti 18 alapunkti a hindamisest on välistatud VKEd, mis on eksisteerinud vähem kui kolm aastat. Teeme ettepaneku pikendada nimetatud perioodi 7 aastani, sarnaselt riskifinantseerimisabi erandiga, kuivõrd eriti iduettevõtete (start-up) ja kasvuettevõtete (scale-up) puhul on raha kaasamise faas pikem.

Art 2 p 18 ei täpsusta, millisel tasandil raskusi hinnatakse juhul, kui taotleja kuulub kontserni. Ettepanek on sätestada selgelt, et raskuste hindamine toimub kontserni tasandi. Alternatiiv oleks väiksemate abisummade puhul (nt kuni 300 000 eurot) kontrollida vaid teatud kriteeriumide täitmist (nt maksujõuetusmenetlus või pankrot).

Kontrollimisel, kas ettevõtja on raskustes või mitte, tuleb kontrollida kõiki üldise grupierandi määrukses art 2 punktis 2 (VKE mõiste, viitega I lisale) toodud kriteeriumide täitmist, mis on töömahukas. Suurettevõtjate puhul tuleb kontrollida ka lisakriteeriumeid (art 2 p 18 alapunkt e). Samas tuleb selleks eelnevalt analüüsida, kas tegemist on VKE või suurettevõtjaga, mis omakorda võib olla väga töömahukas. Raskustes olemist peab kontrollima ka juhul, kui abi antakse selliste artiklite alusel, kus abi suurus ei sõltu ettevõtja suurusest (nt art 27, 55, 56). Seetõttu teeme ettepaneku muuta mõiste oluliselt lihtsamaks, ühtlustades nõuded olenemata ettevõtte suurusest.

Samuti on Eesti seisukohal, et vähendada tuleb raskustes oleva ettevõtja kriteeriume, mis kiirendaks ja lihtsustaks menetlust. Ettepanek on loobuda art 2 punkti 18 alapunktis e sätestatud EBITA ja finantsvõimenduse näitaja kontrollimisest (kontroll nõutud suurettevõtjate puhul).

Probleemne on ka ülekursi arvestamine osakapitali osana (art 2 p 18 alapunkt a). Selle tingimuse tõttu osutuvad väga paljud ettevõtted formaalselt raskustes olevaks, kuid sisuliselt ei ole ettevõtte finantsraskustes ning ülekursi kasutataksegi kapitali kaasamise instrumendina⁸. Ettepanek on sätestada, et ülekursi ei arvestata osakapitali hulka, mis jällegi lihtsustaks oluliselt ettevõtja raskustes olemise kontrolli.

⁷ „Raskustes olev ettevõtja” definitsioon leitav https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0651#art_2

⁸ Ülekursi ehk aazio tekib siis kui ettevõtte emiteerib aktsiaid või osasid hinnaga, mis ületab nende nimiväärtuse. Näiteks kui aktsia nimiväärtus on 1 euro, aga investor maksab selle eest 3 eurot, siis 2 eurot on ülekurs. See on näiteks vajalik äriseadustikust tuleneva nõude tagamiseks, et ettevõtte omakapital peab olema vähemalt 50% aktsiakapitalist (ülekursiga ettevõtte kapitaliseerimine suurendab omakapitali aga ei suurenda samas mahus aktsiakapitali). Ülekursi kasutatakse sageli käivitusfaasis

Täiendavalt oleks vaja hinnata, kas raskustes oleva ettevõtja definitsiooni määratluse erinevused üldises grupierandi määruhes ja Euroopa Komisjoni teatises „Suunised raskustes olevate mittefinantsettevõtjate päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta”⁹ on põhjendatud ja selguse huvides tuleks definitsioonid ühtlustada.

- 2.2 „ergutav mõju“.** Vastavalt üldise grupierandi määruhes art 6 lõikele 1 kohaldatakse määrust vaid juhul, kui abil on ergutav mõju. Ergutav mõju tähendab, et enne (abi saava) projekti või tegevusega seotud töödega alustamist¹⁰ on abi taotlej ettevõtja esitanud abi andvale asutusele vastava taotluse.

„Ergutava mõju” küsimus on tihedalt seotud hiljutise kohtupraktika ja taastuvenergiakavade „pöördumatu investeeringu” mõistega. Üldises grupierandi määruhes peaks täpsustama, millal investeering muutub pöördumatuks, võttes arvesse uusimat kohtupraktikat. Näiteks kohtuasjas C-11/22, Est Wind Power, jõudis kohus küll keskkonna- ja energiaalaste riigiabi suuniste 2014-2020¹¹ alusel tehtud kokkubovivuse hindamise tulemusel järeldusele, et turbiinidega seotud investeeringud kujutavad endast pöördumatut investeeringut. Liikmesriikidel on vaja selgust, kas see tõlgendus kehtib ka üldise grupierandi määruhes alusel abi andmisel. See on eriti oluline, arvestades, et ergutava mõju mõistet käsitleti kohtuasjas C-349/17, Eesti Pagar, kus kohtu järeldus oli laiem.

- 2.3 „VKE“** mõiste on toodud üldise grupierandi määruhes I lisas. Eesti toetab VKE definitsiooni täpsustamist ja lihtsustamist. VKEdele on üldises grupierandi määruhes ette nähtud suuremad abi osakaalud ning teatud abi saabki anda vaid VKEdele, mistõttu on oluline, et kõik abi andjad mõistaksid VKE mõistet üheselt.

VKEdeks loetakse ettevõtjaid, kellel on vähem kui 250 töötajat ja kelle aastakäive ei ületa 50 miljoni eurot või aastabilansi kogumaht ei ületa 43 miljonit eurot. Ettevõtja suuruse arvutamisel võetakse arvesse ka partnerettevõtjate ja sidusettevõtjate andmeid.

Vastavalt I lisa artikkel 3 lõikele 3 loetakse sidusettevõtjaks ka ettevõtjaid, kellel on lõike 3 punktides a – d nimetatud suhe füüsiliste isikute või ühiselt tegutseva füüsiliste isikute rühma kaudu, kui nende tegevus toimub samal asjaomasel turul või lähiturudel. Perekondlike sidemete kontrollimist ei pea Eesti vajalikuks, kuna esineb eralditoimetavaid sama perekonnanimega isikuid ja erinevate perenimedega lähisugulasi või -hõimlasi. Muudatus vähendab oluliselt abiandjate töökoormust, kuid võib suurendada potentsiaalsete abisaajate abisummasid. Mõisteid nagu lähiturud ja asjaomased turud tuleks selgemini määratleda.

VKE mõistes on liiga palju tõlgendamise kohti ning ettevõtete struktuurid lähevad aina keerulisemaks. Seetõttu võib siseriiklikult esineda erinevaid tõlgendusi ja see põhjustab raskusi reeglite rakendamisel.

olevate ettevõtete kapitaliseerimisel, kus vastasel korral võib teenitav kahjum ületada 50% märgitud aktsiakapitalist. Riigiabi reeglite järgi on regulatsioon aga rangem ning nõ 50% reegel rakendub aktsiakapitalile koos ülekursiga, mistõttu võivad käivitusfaasis ettevõtted isegi piisava likviidsuse olemasolul osutada formaalselt raskustes olevaks. Ülekurssi kasutatakse ka muul eesmärgil, kuid riigiabi kontekstis on olulised just käivitusfaasis teenitavad kahjud.

⁹ Suunised: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.C_.2014.249.01.0001.01.ENG

¹⁰ „Tööde alustamine” – kas investeeringuga seotud ehitustööde alustamine või esimene õiguslikult siduv kohustus tellida seadmeid või muu kohustus, mis teeb investeeringu pöördumatuks, olenevalt sellest, mis on varajases...

¹¹ [Komisjoni teatis – Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020](#)

3. Teeme ettepaneku, et üldise grupierandi määruse enda lihtsustamisega koos vaadatakse üle selle kokkupuutekohad teiste õigusaktide ja/või reeglitega, eelkõige on vajalik suurem kooskõla struktuuritoetuste reeglitega.

Seisukoha raames teeb Eesti ettepanekud:

- 3.1. Üldise grupierandi määruse ja struktuuritoetuste reeglid vajavad suuremat kooskõla, sh abi osakaalud, abikõlblikud kulud, EL fondide ja riikliku rahastamise kumuleerimisreeglid.

Kui liikmesriigid koostavad ELi eelarvest kaasrahastatavate toetuskavade tingimusi, peavad riigiabi sisaldavad meetmed olema kooskõlastas üldise grupierandi määruse sätetega. Vastuolude ja ebajärjekindluse vältimiseks peaksid ELi tasandi toetusprogrammide ja üldise grupierandi määruse tingimused olema omavahel täielikult kooskõlas.

Samuti ei tohiks üldise grupierandi määruse muudatused tuua kaasa olukorda, kus juba heakskiidetud rakenduskavas olevad ja hetkel kehtiva üldise grupierandi määrusega kooskõlas olevad meetmed muutuksid pärast määruse muudatusi määrusega mittekooskõlas olevaks.

Ühise põllumajanduspoliitika strateegiakava raames oleks võimalik toetada toidutöötajaid kuni 50% abimääraga, kuid selline määr ei ole üldise grupierandi alusel (regionaalabi andmisel, art 14) võimalik.

- 3.2. Koolitusabi ja tööhõiveabi reeglite osas leiame, et piisab üldises grupierandi määruuses sätestatud abi andmise tingimustest ja Euroopa Komisjoni 2009. a teatised, mis puudutavad koolituseks ja tööhõiveks antava abi tingimusi ning suures osas kattuvad üldise grupierandi määruse vastavate tingimustega ei ole enam asjakohased ja tuleks kehtetuks tunnistada.

[Euroopa Komisjoni koolitusabi teatis](#)¹² annab juhiseid teatamiskohustuslike (riigiabi luba vajavate) koolitusabi meetmete kokkusobivuse hindamiseks. Teatis pärineb aastast 2009 ja kattub suures osas koolitusabi meetmetega, mis on nüüd üldise grupierandi määruse artiklis 31.

Samuti kehtib praegu [Euroopa Komisjoni tööhõivealase abi teatis](#)¹³, mis annab juhiseid teatamiskohustuslike tööhõivealaste meetmete kokkusobivuse hindamiseks. Teatis pärineb samuti aastast 2009 ja kattub suures osas tööhõiveabi andmise tingimustega, mis on nüüd üldise grupierandi määruse artiklites 32-35.

Leiame, et piisab, kui vastavad reeglid on sätestatud vaid üldises grupierandi määruuses ning koolitusabi teatis ja tööhõiveabi teatis tuleks kehtetuks tunnistada.

4. Peame oluliseks grupierandi määruse abikõlblike kulude leidmise aluste lihtsustamist. Selle raames tuleks loobuda keskkonnakaitseabi andmisel alternatiivse/vastupidise stsenaariumi kasutamise nõudest, mille raames tuleb määrata investeeringu kulud koos riigiabiga ja ilma riigiabita. Lisaks tuleb suurendada teistes artiklites paindlikkust abisumma erinevate meetoditega

¹² Komisjoni teatis – Koolituseks antava ja eraldi teatamise kohustusega riigiabi ühisturuga kokkusobivuse analüüsi kriteeriumid (ELT C 188, 11.08.2009)

¹³ Komisjoni teatis – Ebasoodsas olukorras olevate või puudega töötajate tööhõive jaoks antava ja eraldi teatamise kohustusega riigiabi ühisturuga kokkusobivuse analüüsi kriteeriumid (ELT C 188, 11.08.2009)

(osakaaluna abikõlblikest kuludest, rahastamispuudujäägina või konkureeriva pakkumismenetlusega) arvutamisel.

Tegemata ettepanekut lõdvendada abi andmise piirmäärasid (seisukoht 2), peab Eesti vajalikuks mõningates aspektides määruse abikõlblike kulude leidmise aluseid muuta. Konkreetselt teeb Eesti küsimustikule vastates järgmised ettepanekud:

4.1. Üldise grupierandi määruse keskkonnakaitseabi andmise tingimusi tuleks oluliselt lihtsustada ja ühtlustada, loobuda võiks abikõlblike kulude leidmisest alternatiivse/vastupidise stsenaariumi alusel¹⁴ – eriti väiksemamahuliste projektide ja VKE-de puhul.

Üldise grupierandi määruse 7. jaos olevad artiklid (art 36-49) käsitlevad keskkonnakaitseks antava abi reegleid (nt art 36b investeeringuabi keskkonnasõbralike või heiteta sõidukite omandamiseks ja moderniseerimiseks, art 38a hoonete energiatõhusus, art 41 taastuvenergia tootmiseks antav investeeringuabi jne).

Keskkonnakaitseks antava abi artiklid on väga keerulised, arvukate tingimustega, mistõttu raskesti rakendatavad. Keerukas on ka alternatiivse/vastupidise stsenaariumi alusel abikõlblike kulude leidmine (nt artikkel 36 lg 4, artikkel 38 lg 3, artikkel 47 lg 7). Teeme ettepaneku, et keskkonnakaitseabi andmisel võiksid abikõlblikud olla kõik investeerimiskulud, selline muudatus vähendaks oluliselt abiandjate töökoormust abisumma arvutamisel. Vajadusel võib sellest muudatusest tulenevalt kohandada (s.o alandada) abi osakaalu, vältimaks abisummade suurenemist.

4.2. Teeme ettepaneku võimaldada abisumma arvutada erinevate meetoditega: abi osakaaluna abikõlblikest kuludest, rahastamispuudujäägina (i.k *funding gap*) või konkureeriva pakkumismenetlusega, kui see on asjakohane.

Üldise grupierandi määruse artiklites on toodud erinevad abisummade leidmise meetodid. Teatud juhtudel on maksimaalne riigiabi summa toodud abi osakaaluna abikõlblikest kuludest (nt art 25 – teadus-arendustegevuse projektile antav abi), teistel juhtudel võrdub abisumma rahastamispuudujäägiga (art 56 – kohalikule taristule antav investeerimisabi). Mõnes artiklis on lubatud abisumma leida rahastamispuudujäägina ja alternatiivselt (väiksemate abisummade puhul) ka abi osakaaluna abikõlblikest kuludest (art 53 - kultuuri edendamiseks antav abi).

Keskkonnakaitseabi puhul on võimalus abisumma leida abi osakaaluna abikõlblikest kuludest ja alternatiivselt saab 100% abi anda, kui abi antakse konkureeriva pakkumismenetluse teel (nt art 41).

Abi andjatel võiks olla võimalus kasutada erinevaid meetodeid abisummade arvutamiseks. Kõige lihtsam variant on konkreetne abi osakaal abikõlblikest kuludest.

Abisumma leidmiseks rahastamispuudujäägina (vt mõiste üldise grupierandi määruse art 2 punkt 118)¹⁵ peaks komisjon koostama juhised või üksikasjaliku metoodika.

¹⁴ Nt art 38 (Investeeringud energiatõhususe meetmetesse) lg 3 alusel määratakse abikõlblikud kulud võrreldes investeeringu kulusid abi puudumise korral tekkivate alternatiivse stsenaariumi kuludega.

¹⁵ „Rahastamispuudujääk” – netolisakulu, mille leidmiseks lahutatakse abi saava projekti majandustuludest ja -kuludest (sealhulgas investeeringud ja tegevus) sellise alternatiivse projekti tulud ja kulud, mille abisaaja tõenäoliselt abi puudumise korral ellu viiks. Rahastamispuudujäägi kindlaksmääramiseks peab liikmesriik arvutama abi andmise stsenaariumi ja usutava vastupidise stsenaariumi puhul kõik peamised kulud ja tulud, abisaajate kapitali kaalutud keskmise hinna (tulevaste rahavoogude diskonteerimiseks) ning nüüdispuhasväärtuse nii abi andmise stsenaariumi kui ka

Konkureeriv pakkumismenetlus (vt üldise grupierandi määruse art 2 punkt 38)¹⁶ on eriti väikeste projektide puhul koormav ja seetõttu oleks vajalik sel juhul võimaldada kasutada muid meetodeid, näiteks abi osakaalu abikõlblikest kuludest.

5. Eesti teeb ettepaneku eraldi artikli lisamiseks kaitseotstarbeliste toodete tootmise ja teenuste arendamiseks antava abi kohta.

Üldist grupierandi määrust tuleks täiendada selliselt, et abimeetmete, mis aitavad kaasa kaitsevalmiduseesmärgi saavutamisele, toetamine oleks lubatud, kui on täidetud teatud lisatingimused (nt proportsionaalsus, kindlaksmääratud rahaline piirmäär).

Selliste kaitseotstarbeliste toodete tootmise ja teenuste arendamise toetamise siseturuga kokkusobivuse hindamisel tuleks arvesse võtta abimeetme mõju ELi ühisele huvile ja eesmärgile toetada kaitsevalmiduseesmärkide saavutamist, tagades seejuures vastavuse läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ning proportsionaalsuse põhimõtetele.

03.09.2025 arutati Koordinatsioonikogus Kaitseministeeriumi ettepanekuna Eesti seisukohta: „Eesti toetab Euroopa Komisjoni hinnangut, et kaitsetoodete ja -teenuste tootmisvõimekuse suurendamisele suunatud riigiabi meetmed toetavad olulisi julgeolekuhuvisid ega kahjusta ühtse turu toimimist. Eesti peab vajalikuks, et Euroopa Liidu riigiabi raamistik arvestaks praegust julgeolekuolukorda ja võimaldaks liikmesriikidel kiiresti ning paindlikult tugevdada oma kaitsetööstuse võimekust.“ Valitsus pole veel seisukohti kinnitanud.

Kehtiva üldise grupierandi määruse kohaselt võib toetada investeringuid regionaalarengusse (sh kaitsetööstusesse, art 14), kusjuures vastavalt Eesti kohta kehtestatud regionaalabi kaardile¹⁷ on abi osakaalud abikõlblikest kuludest suhteliselt madalad - olenevalt piirkonnast suurettevõtja kohta 15%-25%. Artikli 14 kohta kehtib ka piirang, et abikava ei tohi olla suunatud piiratud arvule konkreetsetele majandussektoritele, s.o regionaalabi kava peab hõlmama tegevusi, mis kuuluvad vähemalt viie NACE¹⁸ neljakohalise koodi alla. On risk, et kaitsetööstusettevõtete toetamisel on tegevusalad nii spetsiifilised, et viie NACE koodi täitmise nõue võib jääda täitmata.

Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Rahandusministeerium saatis arvamuse saamiseks 28.07.2025 kirja ministeeriumidele ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Samuti informeeris Rahandusministeerium oma 31.07.2025 kirjaga Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Tööandjate Keskliitu ning Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsiooni küsimustikust.

vastupidise stsenaariumi korral projekti kestuse ajal. Tüüpilise netolisakulu võib kindlaks määrata nüüdispuhasväärtuste vahena abi andmise stsenaariumi ja vastupidise stsenaariumi korral võrdlusprojekti kestuse ajal.

¹⁶ „Konkureeriv pakkumismenetlus” — mittediskrimineeriv pakkumismenetlus, millega nähakse ette piisava arvu ettevõtjate osalemine ning mille puhul abi antakse kas pakkuja esialgse pakkumuse või enampakkumishinna alusel. Lisaks on pakkumismenetlusega seotud eelarve või maht siduvaks piiranguks, mis toob kaasa olukorra, kus kõik pakkujad ei saa abi saada.

¹⁷ [Eesti regionaalabi kaart 1. jaanuar 2022 - 31.detsember 2027 \(muudetud 3.10.2024\)](#) seoses STEP projektidega).

¹⁸ NACE kood (prantsuse keeles *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*) on Euroopa Liidu majandustegevuse klassifikaator, mida kasutatakse ettevõtete tegevusalade kirjeldamiseks ja statistika kogumiseks. Eestis kasutatakse EMTAK-i (Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator), mis on NACE klassifikaatori kohandatud versioon.

Lisaks saatis Rahandusministeerium küsimustiku 24.07.2025 e-kirjaga riigiabi võrgustiku liikmetele (riigiabi võrgustik hõlmab 73 liiget erinevatest riigiabi andvatest asutustest).

Tagasiside küsimustikule saatsid Kliimaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Kultuuriministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Justiits- ja Digiministeerium, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Riigi Tugiteenuste Keskus ja Tallinna linn, seejuures Justiits- ja Digiministeerium, Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium andsid teada, et nemad seisukohtade kujundamisse sisendit ei anna. Arvamuse andis ka Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda.

Jätkutegevuse plaan

Euroopa Komisjoni konsultatsioon on avatud kuni 6. oktoobrini 2025. 17.09.2025 kinnitati seisukohad koordinatsioonikogus ning tehti otsus esitada need Vabariigi Valitsusele. Pärast Vabariigi Valitsuse kinnitust liiguvad seisukohad edasi heaks kiitmisele Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni, oma arvamuse annab ka majanduskomisjon. Peale seisukohtade kinnitamist Euroopa Liidu asjade komisjonis esitab Rahandusministeerium küsimustiku Komisjonile. Komisjon analüüsib avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastuseid ning avaldab peamiste punktide ja järelduste kokkuvõtte portaalis „Avaldage arvamust!“. Liikmesriikidelt kogutud teabe põhjal analüüsib komisjon erinevaid võimalusi lihtsustada kehtivat üldist grupierandi määrust ja töötada välja uued eeskirjad, mille puhul oleks võetud arvesse ka uusi poliitilise prioriteete (nt sotsiaalmajandust ning hiljutisi muutusi turul ja tehnoloogias).

Üldise grupierandi määrase muutmise eelnõu kohta korraldab Euroopa Komisjon eraldi avaliku konsultatsiooni ning riigiabi nõuandva komitee kohtumised.