



Lillo & Partnerid
ADVOKAADIBÜROO LAW OFFICE

ÕIGUSLIK HINNANG

Tallinnas 28. veebruaril 2018. a

Õigusliku hinnangu tellija:

Eesti Vabariik
Riigimetsa Majandamise Keskuse kaudu
registrikood 70004459
Toompuiestee 24, Tallinn, 10149

Õigusliku hinnangu andnud advokaat:

vandeadvokaat Indrek Lillo
Advokaadibüroo Lillo & Partnerid
Pärnu mnt 10
10148 Tallinn
menetluspost: lillo@advokaat.ee

Õigusliku probleemi põhisisu:

Riigimetsa Majandamise Keskuse ja OÜ EST-FOR Invest vahelise kavatsuste protokoll tööversiooni vastavus riigiabi regulatsioonile, konkurentsioigusele ja metsamaterjali müügile kehtestatud nõuetele.

1. Asjaolud ja õiguslik probleem

1.1. Riigimetsa Majandamise Keskus (edaspidi RMK) edastas 16.02.2018 advokaadibüroole Lillo & Partnerid tellimuse, mille kohaselt RMK palub koostada õiguslik analüüs RMK ja OÜ EST-FOR Invest (edaspidi EST-FOR) vahelise kavatsuste protokoll tööversiooni kohta. Arvamuse andmiseks on RMK edastanud advokaadibüroole tellimuse lisana tööversiooni kavatsuste protokollist RMK ja OÜ EST-FOR Invest vahel (faili nimi: kavatsuste protokoll_29012018 (2).docx, projekti kuupäev 29.01.2018, edaspidi protokoll).

1.2. RMK palub igakülselt riske, kehtivat õigust ja kohtupraktikat arvesse võttes anda hinnangu, kas juhul, kui kavatsuste protokoll allkirjastatakse:

1.2.1. võiks antud juhul olla tegemist riigiabiga ja kui jah, siis kas rikutakse riigiabi regulatsiooni;

1.2.2. võetakse riigile ülemääraseid ja kahjulikke kohustusi;

1.2.3. rikutakse konkurentsioiguse sätteid;

1.2.4. rikutakse metsaseaduse ja „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi korraga“ (Vabariigi Valitsuse 04.01.2007 määrusega nr 1, edaspidi määrus nr 1) kehtestatud metsamaterjali müügi nõudeid.

OÜ Advokaadibüroo Lillo & Partnerid

Tallinn: Pärnu mnt 10, Tallinn 10148 Tel: +372 6 444 900, +372 6 449 530 Fax: +372 6 313 909 E-post: advokaat@advokaat.ee
Tartu: Turu 2 (Tasku keskus), Tartu 51014 Tel ja Fax +372 7 444 900 E-post: tartu@advokaat.ee
Registrikood: 11643617, IBAN: EE362200221045633635 Swedbank, EE041010220103788015 SEB, www.advokaat.ee

2. Õiguslik hinnang

2.1. Protokollis kohaselt soovivad RMK ja EST-FOR dokumenteerida oma ühise arusaama EST-FOR-i puidurafineerimistehase jaoks paberipuidu tarnelepingu ettevalmistamise, läbirääkimiste ja sõlmimise korra ning mõnede põhitingimuste kohta.

2.2. Käesolevas õiguslikus hinnangus on esmalt analüüsitud küsimust, kas tegemist võib olla riigiabi (a), seejärel käsitletakse küsimust, kas protokollis allkirjastamisel võetakse riigile ülemääraseid ja kahjulikke kohustusi (b) või rikutakse konkurentsioiguse sätteid (c). Viimasena on vastatud küsimusele, kas protokollis allkirjastamisel rikutakse metsaseaduse ja määrusega nr 1 kehtestatud metsamaterjali müügi nõudeid (d).

(a)

2.3. Andmaks hinnangut, kas protokollis kokkulepitu võiks olla käsitletav riigiabi andmisena (sh keelatud riigiabi andmisena) tuleb kõigepealt selgitada, mis on riigiabi ja millistest õigusaktidest tuleneb riigiabi regulatsioon.

2.4. Eesti siseriiklikus õiguses käsitleb riigiabi regulatsiooni konkurentsiseadus (KonkS). KonkS § 30 lg 1 sätestab, et riigiabiks loetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 sätestatud abi. Viidatu kohta sätestab Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonide (2012/C 326/01, edaspidi ELTL) artikkel 107 lg 1, et kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

2.5. Riigikohus on varasemas õigusemõistmises märkinud, et ELTL ei defineeri sõnaselgelt riigiabi, seda määratletakse tunnuste kogumi abil. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on abina kvalifitseerimiseks tarvis, et oleks täidetud kõik järgmised tingimused. Esiteks peab olema tegemist riigi sekkumisega või vähemalt abi andmisega riigi ressurssidest. Teiseks peab see sekkumine kahjustama liikmesriikide vahelist kaubandust. Kolmandaks peab see andma saajale teatud eelise. Neljandaks peab see kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi (RKHK 20.02.2014 otsus nr 3-3-1-81-13, p 18). Euroopa Kohus on tingimusi, millest EÜ artikli 87 lõike 1 [praegu ELTL artikkel 107 lg 1] tõlgendamisel tuleb meetme riigiabiks liigitamisel lähtuda, sõnastanud ka järgmiselt: esiteks, et meetet rahastatakse liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest, teiseks, et meetet kohaldatakse valikuliselt, ja kolmandaks, milline mõju on meetmel liikmesriikidevahelisele kaubandusele ja kas see võib põhjustada konkurentsimoonutusi (liidetud kohtuasjad C 78/08–C 80/08, 08.09.11, Paint Graphos and Others, p 43).

2.6. RMK ja EST-FOR ei ole käesoleva hetke seisuga sõlminud tarnelepingut ega allkirjastanud kavatsuste protokollis. Järelikult ei ole hetke seisuga riigiabi andmist veel toimunud. Vastus tuleb leida aga küsimusele, kas tegemist võib olla riigiabi andmisega kui protokoll allkirjastatakse ja hiljem ka tarneleping sõlmitakse.

Esimene eeldus

2.7. Esiteks peab olema tegemist riigi sekkumisega või vähemalt abi andmisega riigi

ressurssidest. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tehta vahet, kas abi antakse otse riigi poolt või avalik-õigusliku või eraõigusliku asutuse poolt, mille riik asutanud või määranud abi haldama (kohtuasi C-482/99, 16.05.02, France v Commission, p 23). Kuid selleks, et eelist saaks kvalifitseerida riigiabina EÜ asutamislepingu artikli 87 lg 1 [praegu ELTL artikkel 107 lg 1] mõistes, peab see esiteks olema otseselt või kaudselt antud riigi ressurssidest ning teiseks peab abi andmine olema riigile omistatav (kohtuasi C-482/99, 16.05.02, France v Commission, p 24).

2.8. Riigivaraseaduse § 4 lg 1 sätestab, et riigivara valitseja korraldab riigi nimel vara riigile omandamist, riigivara valdamist, kasutamist ja käsutamist, kinnisasjade kasutamist kasutuslepingu või piiratud asjaõigusega koormamise lepingu alusel ning riigi osalemist aktsionäri, osaniku, asutaja või liikmena Eestis registrisse kantud aktsiaseltsis, osaühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus ja välisriigis piiratud vastutusega eraõiguslikus juriidilises isikus ning teostab sellest tulenevaid õigusi ja kohustusi käesoleva seadusega sätestatud korras. Riigivaraseaduse § 4 lg 3 sätestab, et seaduses või Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud juhtudel täidab riigivara valitseja ülesandeid riigitulundusasutus.

2.9. Metsaseaduse § 43 lg 1 sätestab, et riigimetsa majandamist ja selle majandamise finantseerimist korraldab riigivara valitseja, kelle valitseda riigimets riigivarana riigivaraseaduse kohaselt on antud. Riigimetsa majandab riigivara valitseja määratud isik või riigiasutus (edaspidi *riigimetsa majandaja*). Metsaseaduse § 43 lg 2 sätestab, et Keskkonnaministeeriumi, Kaitseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsetavat riigimetsa majandab ja selle majandamist finantseerib Riigimetsa Majandamise Keskus.

2.10. Järelikult on RMK poolt hallatav ja majandatav riigimets riigivara ja selle kasutusse andmine käsitletav vara või muu ressursi kasutusse andmisena riigi poolt.

2.11. Järgnevalt on oluline aga küsimus, kas ressursi või vara kasutusse andmine on käsitletav „abina“. Protokoll punkti K kohaselt on RMK ja EST-FOR soovinud dokumenteerida oma ühise arusaama tarnelepingu ettevalmistamise, läbirääkimiste ja sõlmimise korra ning mõnede tarnelepingu põhitingimuste kohta. Protokoll punkti 1.1.1 kohaselt sõlmitakse tarneleping kooskõlas metsaseaduses ja „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi korras“ kehtestatud metsamaterjali kokkuleppehinnaga müügiviisi kohaselt. Järelikult ei kavatse RMK anda ära riigivara tasuta või soodustusega, RMK eesmärk on müüa riigimetsa läbides selleks ettenähtud menetluse ja müües vara turuhinnaga.

2.12. Mõiste „abi“ hõlmab mitte ainult positiivset sooritust, vaid ka erinevas vormis sekkumisi, mis leevendavad ettevõtja bilanssi tavaliselt koormavaid kohustusi ja mis seetõttu – olemata toetused selle sõna kitsas tähenduses – on samalaadsed ja samasuguse toimega. Niisiis loetakse riigiabiks ka kõik riigi sellised sekkumised, mis võivad oma vormist sõltumata otseselt või kaudselt soodustada ettevõtjaid või mida tuleb pidada majanduslikuks eeliseks, mida abisaajast ettevõtja tavalistes turutingimustes ei oleks saanud (kohtuasi C-559/12 P, 03.04.14, France v Commission: apellatsioonikaebus Üldkohtu otsuse nr T-154/10 peale, p 94).

2.13. Probleem võib olla planeeritava kestvuslepingu pikas tähtajas seoses hinna määramisega. Protokoll p 1.1.5 järgi soovitakse kokku leppida, et tarneleping kehtib 15 aastat alates esimesest Tarnelepingu alusel tehtud paberipuidu tarnest. Ka kestvuslepingu puhul tuleb tagada müüdava paberipuidu hinna muutmine vastavalt turuhinna muutumisele, st ei tohi sõlmida kestvuslepingut pikaks ajaks fikseeritud hinnaga. Probleem on praktiline – kuidas tagada hinna korrigeerimine vastavalt turuhinna muutumisele. Protokollis p-s 1.1.6 kirjeldatud viisil hinna määramine ei

pruugi tagada, et müük toimuks turuhinnaga. „Hariliku väärusena“ on mõistetud ilmselt kohalikku (st Eesti) keskmist turuhinda. Samas ei ole selge, kuidas see suhestub vastavate hindadega Põhjamaades ja mida peaks tegema nende erinevuse puhul. Hinna määramise puhul on eriti oluline, et hind ei oleks madalam kui paberipuidu kohalik turuhind, sest vastasel juhul oleks suure tõenäosusega tegemist riigiabiga. Metsamaterjali hind müügi peab vastama turuhinnale sisuliselt igal ajahetkel. Pika kestusega lepingu puhul on keeruline (kui mitte võimatu) hinda sel viisil määratleda.

2.14. Kui protokoll allkirjastatakse, hiljem sõlmitakse samadel tingimustel tarneleping ja selle tulemusel toimub riigivara võõrandamine oluliselt soodsama hinnaga kui tavapärase turuhind, on suure tõenäosusega tegemist riigiabiga.

2.15. Samuti on oluline, et metsamaterjali müük toimuks seadustes ja muudes õigusaktides ettenähtud korras. Määruse nr 1 ja RMK puiduturustrateegia 2015-2020 kohaselt on kestvuslepingute alusel müük üheks tavapäraseks müügiviisiks. Protokoll punkti 1.1.2 järgi RMK avaldab müügiteate 2019. aastal. Müügiteate avaldamisel on eeldatavalt võimalik kestvuslepingu sõlmimiseks pakkumusi esitada ja läbirääkimisi pidada ka teistel soovijatel peale EST-FOR-i, siis ei saa väita, et protokoll allkirjastamisega oleks antud EST-FOR-ile abi või eeliseid teiste ettevõtjate ees.

2.16. Eeldame seejuures, et protokoll allkirjastamise eesmärgiks ei ole RMK poolt selliste lisatingimuste kehtestamine, mis välistavad kõigil teiste võimalike soovijate osalemise, ning ka hiljem faktiliselt ei kehtesta RMK selliseid lisatingimusi. Eeldame ka seda, et EST-FOR ei saa protokollist aru selliselt, et RMK võtab kohustuse korraldada tarnelepingu sõlmimise menetlus selliselt, mis välistab võimalike soovijate konkurentsi, ja EST-FOR-il on tekkinud õigus seda nõuda. Eeldame, et 2019. aastal korraldatavas kestvuslepingu sõlmimise menetluses on võimalik osaleda nii EST-FOR-il kui ka teistel soovijatel. Kui protokolliga on silmas peetud, et kestvuslepingu sõlmimiseks saab pakkumuse teha ainult EST-FOR, siis oleks see vastuolus metsaseaduse, määruse nr 1 ja RMK puiduturustrateegiaga 2015-2020. Samuti oleks tegemist konkurentsiseaduse rikkumise ja riigiabiga. Protokoll allkirjastamise eesmärk võiks äärmisel juhul olla RMK deklaratsioon, et RMK kavatseb korraldada protokollis kirjeldatud kestvuslepingu sõlmimise menetluse. Samas kui edukaks osutub mõne teise ettevõtja pakkumus, siis ei saa EST-FOR allkirjastatud protokoll alusel RMK-lt metsamaterjali tarnimist siiski nõuda.

2.17. Protokoll allkirjastamise eesmärk ei saa olla tarnelepingu sõlmimise menetluse läbiviimine selliselt, et kestvuslepingu sõlmimine oleks võimalik ainult EST-FOR-iga. Sel juhul oleks tõenäoliselt tegemist riigiabi andmisega, sest riik on ühele konkreetsele ettevõtjale loonud olulise eelise.

2.18. Täiendavalt on oluline, et protokoll kohaselt on RMK ja EST-FOR kokku leppimas väga suurte tarnemahtudega ja pika kestvusega lepingu sõlmimist. Protokoll p 1.1.3 kohaselt eeldatakse, et iga-aastane paberipuidu (kask, kuusk, mänd) tarnemaht moodustab 50% RMK poolt müüdavast paberipuidust, mis võrdub hinnanguliselt ca 500 000 m³, sealjuures on eelnimetatud mahu raames iga-aastane kase tarnemaht umbes 225 000 m³ ning iga-aastane kuuse ja männi tarnemaht umbes 275 000 m³. Nagu juba varasemalt märgitud soovitakse protokoll p 1.1.5 järgi kokku leppida, et tarneleping kehtib 15 aastat alates esimesest Tarnelepingu alusel tehtud paberipuidu tarnest.

2.19. Tavapärastelt peab tootja oma muu äritegevuse käigus tegelema ka toormaterjali

hankimisega. Selleks tuleb tootjal otsida sobiv lepingupartner (mh hinnata toormaterjali kvaliteeti), pidada läbirääkimisi või osaleda riigihangetel, sõlmida lepinguid ja tarnida toormaterjali erinevatelt lepingupartneritelt. Käesoleval juhul soovivad RMK ja EST-FOR kokku leppida, et EST-FOR saab järgmise 15 aasta jooksul väga suure osa toormaterjalist RMK-lt. Järelikult ei peaks EST-FOR tegema ei rahalisi ega ajalisi kulutusi eelnimetatud toimingute läbiviimiseks toormaterjali hankimisel. Riigiabina võib olla käsitletav ka riigivara ühe ettevõtja kasutusse andmine sellisel, et ettevõtjal on sellest tulenevalt võimalik kokku hoida muid kulusid. Euroopa Kohus on nimelt asunud seisukohale, et abi mõiste hõlmab ametiasutuste antavad eeliseid, mis vähendavad mingil viisil kulusid, mis tavaolukorras koormaksid ettevõtte eelarvet (kohtuasi C-241/94, 26.09.96, Ladbroke Racing Ltd v Commission, p 34). Riigiabi tunnuste olemasolu hindamiseks tuleks läbi viia täiendav turu-uuring tuvastamaks, kas ja mil määral võib selline toormaterjali tarnekindlus anda ettevõtjale teistega võrreldes eeliseid.

2.20. Tegemist võib olla riigiabiga, kui protokollis ettenähtud tingimustel tarnelepingu sõlmimisel saab EST-FOR olulise eelise tulenevalt toormaterjali tarnekindlusest.

Teine eeldus

2.21. Teiseks on Euroopa Kohus selgitanud, et tegemist on riigiabiga, kui riigi poolt sekkumine kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Arvestades EST-FOR-i planeeritava tehase mõõtmeid ja tarnemahtusid on ilmselge, et kaubandus toimub vähemalt Euroopa turul kui mitte isegi veel suuremal turul.

2.22. Euroopa Kohus on varasemas õigusemõistmises asunud seisukohale, et EÜ artikli 86 lõike 1 koostoimes EÜ artikliga 82 [praegu ELTL artikkel 107 lg 1 ja artikkel 108] rikkumine võib aset leida sõltumata sellest, kas kuritarvitamine on tegelikult toimunud. Oluline on üksnes see, et komisjon tuvastaks võimaliku või tegeliku konkurentsivastase tagajärje, mis võib olla tingitud asjaomasest riiklikust meetmest. Sellist rikkumist saab tuvastada siis, kui asjaomased riiklikud meetmed mõjutavad turu struktuuri, luues ettevõtjate vahel ebavõrdsed konkurentsitingimused, võimaldades riigi osalusega ettevõtjal või ettevõtjal, kellele on antud erivõi ainuõigused, säilitada, tugevdada või laiendada oma valitsevat seisundit mõnel muul turul, näiteks takistades uute konkurentide sisenemist sellele turule, piirates nii konkurentsi, kusjuures ilma et oleks vaja tõendada tegelikku kuritarvitust (kohtuasi C-553/12 P, 17.07.2014: Kreeka ja Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) vs Komisjon, p 46).

2.23. Viidatud Euroopa Kohtu lahend on käesoleva õigusliku hinnangu seisukohast eriti oluline, sest tegemist on mõnevõrra sarnase olukorraga, kuigi mitte tingimata samaväärse olukorraga. Viidatud asjas ei ole senini jõustunud lõpliku lahendit. Vaidluse asjaolude kohaselt andis Kreeka Vabariik elektrienergia tootjale ja tarnijale Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE-le (DEI) pruunsöe uurimise ja kaevandamise õigused nende kaevanduste osas, mille varud ulatusid ligikaudu 2200 miljoni tonnini. 85 miljonit tonni varusid kuulusid eraõiguslikele isikutele. Ülejäänud riiklike maardlate osas, mille varusid on ligikaudu 220 miljonit tonni, anti uurimiseks ja kaevandamiseks õigused muudele eraõiguslikele isikutele, kuid need maardlad varustavad samas osaliselt DEI elektrijaamu. Ligikaudu 2000 miljoni tonni pruunsöe varude osas ei olnud kaevandamisõigust veel üldse antud. Euroopa Komisjon asus seisukohale, et kuna Kreeka Vabariik andis ja säilitas DEI-le sisuliselt monopoolsed pruunsöe kaevandamise õigused, mis tagas talle eelisõigusega juurdepääsu Kreekas elektri tootmiseks kõige atraktiivsemale kütusele, lõi Kreeka Vabariik sellega ebavõrdsed võimalused ettevõtjate vahel elektrienergia hulgimüügi turul ja moonutas seega konkurentsi, säilitades või tugevdades sellega DEI turgu valitsevat

seisundit ja välistades igasuguse uute ettevõtjate turuletuleku või takistades seda, ning seda vaatamata elektrienergia hulгимүүgi turu liberaliseerimisele.

2.24. Eeltoodust tuleneb, et nii Euroopa Komisjon kui ka Euroopa Kohus on varasemalt asunud seisukohale, et piiratud ressursi väga suures ulatuses ühe ettevõtte kasutusse andmine võib olla käsitletav riigiabina, sest see moonutab või vähemalt ähvardab moonutada konkurentsi. Käesoleval juhul oleks täiendavalt vaja läbi viia uuring, mille tulemusel selgub, kui suures osas antakse EST-FOR-i käsutusse metsamaterjali, kas see on proportsionaalne ja õiguspärane või võib see mõjutada ettevõtete vahelist konkurentsi.

Kolmas ja neljas eeldus

2.25. Kolmandaks on Euroopa Komisjon selgitanud, et võimalik riigiabi peab andma saajale teatud eelise. Neljandaks on Euroopa Komisjon riigiabi kohta selgitanud, et tegemist on riigiabiga kui see kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi. Nagu juba eespool selgitatud, on võimaliku eelise olemasolu ja konkurentsimõju hindamiseks vajalik läbi viia täiendavaid uuringuid ja analüüse.

2.26. Eeltoodust tulenevalt ei ole protokollis sõlmimine käsitletav riigiabi andmisena kui tagatud on õiguspärase kestvuslepingu sõlmimise menetluse läbiviimine ja kestvuslepingu sõlmimisel on tagatud, et edukas pakkuja ei saa metsamaterjali turuhinnast soodsamalt ega saa konkurentsieelist võrreldes teiste ettevõtjatega.

2.27. Juhul kui tegemist peaks siiski olema riigiabiga, tuleb täiendavalt kaaluda, kas tegemist on igal juhul keelatud riigiabiga või võib sellise riigiabi andmine teatud tingimustel olla lubatud.

2.28. KonkS § 30 lg 2 sätestab, et riigiabi antakse turutõrke kõrvaldamiseks kindlaks määratud perioodil ja ulatuses, mis on vajalik Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõigetes 2 ja 3 nimetatud eesmärgi saavutamiseks. ELTL § 107 lg 2 sätestab, et siseturuga sobib kokku:

a) üksiktarbijatele antav sotsiaalabi, kui sellist abi antakse ilma asjassepuutuvate toodete päritolul põhineva diskrimineerimiseta;

b) loodusõnnetuste ja erakorraliste sündmuste tekitatud kahju korvamiseks antav abi;

c) Saksamaa jagamisest kahjustatud Saksamaa Liitvabariigi teatud piirkondade majandusele antav abi määral, mis on vajalik nimetatud jagamisest põhjustatud majandusliku halvemuse korvamiseks. Viis aastat pärast Lissaboni lepingu jõustumist võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastu võtta otsuse käesoleva punkti kehtetuks tunnistamise kohta.

2.29. ELTL § 107 lg 3 sätestab, et siseturuga kokkusobivaks võib pidada:

a) abi majandusarengu edendamiseks niisugustes piirkondades, kus elatustase on erakordselt madal või kus valitseb tõsine tööpuudus, ja artiklis 349 osutatud piirkondades, arvestades nende struktuurilist, majanduslikku ja sotsiaalset olukorda;

b) abi üleeuroopalist huvi pakkuva tähtsa projekti elluviimiseks või mõne liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks;

c) abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega;

d) abi kultuuri edendamiseks ja kultuuripärandi säilitamiseks, kui niisugune abi ei kahjusta kaubandustingimusi ja konkurentsi liidus määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega;

e) muud liiki abi, mida komisjoni ettepaneku põhjal võib kindlaks määrata nõukogu.

2.30. Eeltoodust tuleneb, et nii KonkS kui ka ELTL sätete kohaselt on riigiabi andmine keelatud välja arvatud juhul, kui riigiabi andmine on põhjendatud KonkS § 30 lg 2 viidatud ja ELTL artikkel 107 lg 2 ja lg 3 sätestatud eranditega. Seega tuleb analüüsida, kas käesoleval juhul võib esineda mõni kirjeldatud eranditest.

2.31. Protokollis punkt E sätestab, et puidurafineerimistehas toodaks umbes 680 000 MWh rohelist elektrit aastast, mis suurendaks Eestis elektritootmist taastuvatest allikatest 34–45%. Tegemist on keskkonnavalise kaalutlusega, mida kindlasti on oluline rõhutada riigiabi lubatavuse hindamisel.

2.32. Oluline kaalutus on ka see, et puidurafineerimistehase rajamine peaks pealinnast väljas 200 uut oskustöökohta. Samuti loodaks arvukalt töökohti kogu metsamajanduse väärtusahelas. Puidurafineerimistehase rajamine mitmekesistaks ja tugevdaks Eesti metsamajanduse struktuuri ning muudaks Eesti metsa- ja puidumajanduse stabiilsemaks ja konkurentsivõimelisemaks (kavatsuste protokollis p I). Isegi kui tegemist on riigiabiga, siis siseturuga võib olla kokkusobiv majandusarengu edendamine niisugustes piirkondades, kus elatustase on erakordselt madal või kus valitseb tõsine tööpuudus (ELTL art 107 lg 3 p a). Samuti on lubatud abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega (ELTL art 107 lg 3 p c). Nimetatud väidete täpsemaks hindamiseks ja võimalike täiendavate põhjenduste esitamiseks on vajalik aga hetkesituatsiooni hindamine, võimalike mõjude analüüsi läbiviimine ja ka riigiabi andmise kohta teatise esitamine Euroopa Komisjonile.

2.33. Juhul, kui tarnelepingu sõlmimine protokollis kirjeldatud tingimustel on käsitletav riigiabina, siis võib tegemist olla siseturuga kokku sobiva riigiabiga. Selle võimaluse hindamiseks on vajalikud täiendavad sisulised analüüsid.

(b)

2.34. RMK on palunud vastata küsimusele, kas protokollis allkirjastamisel võetakse riigile ülemääraseid ja kahjulikke kohustusi.

2.35. Käesoleva hetke seisuga ja edastatud materjalide põhjal ei ole võimalik hinnata, kas riik võtab ülemääraseid ja kahjulikke kohustusi. Juhul kui protokollis allkirjastamisel peetakse silmas, et kestvuslepingu sõlmimiseks saab pakkumuse teha ainult EST-FOR ja tarneleping sõlmitakse ainult EST-FOR-iga, siis võib tegemist olla riigile kahjuliku ja ülemäärase kohustusega, sest tegemist on õigusvastase kokkuleppega ning lisaks võib siiski tegemist olla keelatud riigiabiga.

2.36. Kui üheselt ja selgelt lepitakse kokku, et protokollist ei tulene RMK-le kohustusi juhul, kui selgub, et tegemist on riigiabiga või on lepingu sõlmimine muul põhjusel õigusvastane, siis ei võeta protokollist allkirjastamisega ülemääraseid ega kahjulikke kohustusi. Sellest tulenevalt oleks mõistlik lisada protokollist ka eraldi punkt, mille kohaselt pooled mõistavad ja nõustuvad, et RMK-le ei tulene protokollist mistahes siduvaid kohustusi, mis oleksid vastuolus konkurentsioigusega või muude õigusaktidega. Igal juhul ei tulene protokollist RMK-le kohustusi juhul, kui kohustuste võtmine oleks käsitletav keelatud riigiabi andmisena.

2.37. Täiendavalt on oluline, kas RMK-l on tarnelepingu sõlmimise korral võimalik probleemideta täita järgmise 15 aasta jooksul kokku lepitud mahtu, mis võrdub hinnanguliselt ca 500 000 m³ metsamaterjali, sealjuures on eelnimetatud mahu raames iga-aastane kase tarnemaht umbes 225 000 m³ ning iga-aastane kuuse ja männi tarnemaht umbes 275 000 m³. Käesoleval hetkel esitatud andmete põhjal ei ole võimalik hinnata, kas selles ulatuses metsamaterjal on igal juhul müümiseks planeeritud või võib 15 aasta jooksul tekkida probleeme tarnemahu täitmisega. Juhul, kui praegu planeeritavad raie mahud RMK-st sõltumatutel põhjustel muutuvad, võivad niivõrd pika tähtajaga ja suure tarnemahuga kestvuslepingust tuleneda RMK-le ülemäärased kohustused.

2.38. Praegusel hetkel on RMK kehtestanud puiduturustusstrateegia aastateks 2015-2020. Protokollis kirjeldatud lepingu 2019. aastal sõlmimise korral kehtiks leping kuni aastani 2034. Kui müügistrateegiaid ja ka selleks vajalikke raiekavasid tehakse 5-aastaste perioodidena, siis on kolmeks perioodiks juba ette tarnemahu suures koguses ühele ettevõttele lubamine riskantne. RMK ei saa olla kindel, et ligikaudu kolme müügistrateegia ja raiekava jooksul tingimused ja võimalikud metsamaterjali mahud oluliselt ei muutu. RMK ei pruugi olla võimeline sõlmitud lepingut täitma.

2.39. Enne protokollist allkirjastamist ja tarnelepingu sõlmimist on vajalik hinnata, kas RMK-l on võimalik ilma tõrgeteta järgmise 15 aasta jooksul kokku lepitud tarnemahtusid realselt täita isegi kui raie mahud RMK-st olenematutel põhjustel vähenevad.

2.40. RMK-le kahjulike kohustuste võtmise seisukohalt on jätkuvalt probleem hinna määramisega. Senini on ebaselge, kuidas õnnestub kestvuslepingu puhul tagada müüdava paberipuidu hinna muutmine vastavalt turuhinna muutumisele. Protokollis p-s 1.1.6 kirjeldatud viisil hinna määramine ei pruugi tagada, et müük toimuks turuhinnaga. Juhul kui tarnelepingus on hinna määramise regulatsioon ebaselge või ebapiisav, siis võib juhtuda, et lepingujärgne hind kujuneb aastate jooksul madalamaks kui paberipuidu kohalik turuhind. Sel juhul oleks tegemist kahjuliku kohustusega, samuti oleks suure tõenäosusega tegemist riigiabiga.

2.41. Metsamaterjali hind müügi peab vastama turuhinnale sisuliselt igal ajahetkel. Pika kestusega lepingu puhul on oluliselt raskem hinda sel viisil määratleda. Hinna ebapiisava määratlemise korral võib tegemist olla riigile kahjuliku kohustusega.

(c)

2.42. RMK on palunud vastata küsimusele, kas protokollist allkirjastamisega rikutakse konkurentsioiguse sätteid.

2.43. Käesoleva küsimuse puhul (nagu ka mitme eelmise aspekti hindamisel) on oluline, kas protokolli allkirjastamisel peetakse silmas, et kestvuslepingu sõlmimiseks saab pakkumuse teha ainult EST-FOR ja tarneleping sõlmitakse ainult EST-FOR-iga. Kui protokolli allkirjastamisega luuakse EST-FOR-ile võrreldes teiste ettevõtjatega käesolevas õiguslikus hinnangus eespool kirjeldatud eeliseid, siis võib kokkulepe olla vastuolus ka konkurentsioiguse sätetega.

2.44. Väga suures ulatuses ressursi ühele ostjale suunamisel tuleb igal juhul eelnevalt hinnata, kas tegemist on piiratud ressursiga, st kas see võib oluliselt mõjutada vaba konkurentsi. Protokolli punkti G kohaselt moodustas 2016. aastal paberipuit vaid 34% kogu RMK müüdud metsamaterjali kogusest. Paberipuidu müügi osakaal on eelmise aastaga vähenenud. Veidi enam kui pool paberipuidu kogusest eksporditakse kohaliku tarbimise piiratud tõttu. RMK toetab pikaajaliste tarnelepingute kasutamist, et tagada paberipuidule pikaajaline turg. Täiendavalt on oluline hinnata, kas ja kuidas võib turul nõudlus järgmise 15 aasta jooksul muutuda.

2.45. Oluline on hinnata, kas paberipuidu pikaajaline tarnekindlus võib anda tarnelepingu poolele ebaõiglase konkurentsieelise. Juhul kui RMK-le kuuluks vähemalt 40% suurune turuosa, oleks RMK eelduslikult turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja konkurentsiseaduse § 13 lg 1 tähenduses. Alla 40% suurusega turuosa puhul turgu valitseva seisundi omamist ei eeldata, kuid samas tuleb tähele panna, et turgu valitseva seisundi omamine ei ole siiski välistatud. Tulenevalt KonkS § 2 lg-st 2 on RMK KonkS tähenduses ettevõtja, sest kui riik, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu haldusüksused täitev isik osaleb kaubaturul, kohaldatakse talle ettevõtja kohta käivaid sätteid.

2.46. Turgu valitsevat seisundit omaval ettevõtjal oleks KonkS § 16 p 3 kohaselt keelatud võrdväärsete kokkulepete korral erinevate tingimuste pakkumine või rakendamine erinevatele äripartneritele, pannes mõne neist sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda. KonkS § 16 p 5 kohaselt oleks keelatud ettevõtja sundimine endaga või teise ettevõtjaga koondumiseks, konkurentsi kahjustava kokkuleppe sõlmimiseks, kooskõlastatud tegevuseks või otsuse vastuvõtmiseks. Kui RMK oleks turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja, siis võiks nii suuremahulise ja pikaajalise tarnelepingu sõlmimine olla vastuolus konkurentsiseaduse § 16 p-st 3 ja/või p-st 5 tuleneva keeluga. Nii suuremahulise ja pikaajalise lepingu sõlmimine võib soosida üksnes suurettevõtjaid ja sundida ettevõtjaid koonduma.

2.47. Protokoll ja kavandatud tarneleping võivad olla konkurentsioigusega vastuolus kui RMK oleks turgu valitsevas seisundis ettevõtja ja lepingu sõlmimine soosiks suurettevõtjaid ja sunnib väiksemaid ettevõtjaid koonduma. Niisugune mõju oleks ülimalt tõenäoline.

(d)

2.48. RMK on palunud vastata küsimusele, kas protokolli allkirjastades rikutakse metsaseaduse ja määrusega nr 1 kehtestatud metsamaterjali müügi nõudeid.

2.49. Protokolli punkti 1.1.1 kohaselt sõlmitakse tarneleping kooskõlas metsaseaduses ja „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi korras“ kehtestatud metsamaterjali kokkuleppehinnaga müügiviisi kohaselt. Metsaseaduse § 46 lg 2 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus riigimetsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi korra ja vastav kord on kehtestatud määrusega nr 1.

2.50. Määruse nr 1 § 4 lg 1 kohaselt on kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügiviisid avalik enampakkumine (suuline, kirjalik, kombineeritud ja elektrooniline), eelläbirääkimistega pakkumine ja müük kokkuleppehinnaga. Määruse nr 1 § 7 p 1 järgi müüakse kokkuleppehinnaga metsamaterjali müügi kehtvuslepingute alusel, mille tähtaeg on pikem kui 12 kuud. Metsamaterjali kehtvuslepingute alusel müügi puhul on RMK kohustatud avaldama väljaandes Ametlikud Teadaanded ja oma veebilehel teate müügi kohta vähemalt kolm nädalat enne läbirääkimiste algust. Protokolli punkti 1.1.2 järgi RMK avaldab müügiteate 2019. aastal.

2.51. Kui müügiteate avaldamisel on eeldatavalt võimalik kehtvuslepingu sõlmimiseks pakkumusi esitada ja läbirääkimisi pidada ka teistel soovijatel, siis ei saa väita, et protokolli allkirjastamisega rikutaks metsaseaduses või määruses nr 1 sätestatud. Eeldame seejuures, et protokolli allkirjastamise eesmärgiks ei ole RMK poolt selliste lisatingimuste kehtestamine, mis välistavad kõigil teiste võimalike soovijate osalemise, ning ka hiljem faktiliselt ei kehtesta RMK selliseid lisatingimusi. Eeldame ka seda, et EST-FOR ei ole protokollist saanud aru selliselt, et RMK on võtnud kohustuse korraldada tarnelepingu sõlmimise menetlus selliselt, mis välistab võimalike soovijate konkurentsi, ja EST-FOR-il on tekkinud õiguse seda nõuda. Eeldame, et 2019. aastal korraldatavas kehtvuslepingu sõlmimise menetluses on võimalik osaleda nii EST-FOR-il kui ka kõigil teistel soovijatel. Kui protokolliga on silmas peetud, et kehtvuslepingu sõlmimiseks saab pakkumuse teha ainult EST-FOR, siis oleks see vastuolus metsaseaduse, määruse nr 1 ja RMK puiduturustrateegiaga 2015-2020. Samuti võib tegemist olla konkurentsiseaduse rikkumise ja keelatud riigiabi.

2.52. Eeltoodust tulenevalt ei rikota protokolli allkirjastamisel metsaseaduses ega määruses nr 1 sätestatud, kui RMK ei võta protokolliga siduvaid kohustusi EST-FOR ees, st protokoll ei tohi kohustada RMK-d sõlmima lepingut EST-FOR-iga kehtvuslepingu sõlmimiseks ettenähtud menetlust läbi viimata või kohustada RMK-d menetlust läbi viima selliselt, et EST-FOR-i pakkumus on ainus võimalik edukas pakkumus.

Lugupidamisega

/ digitaalallkiri/

Indrek Lillo
vandeadvokaat