

Riigiabi analüüs

Analüüsi eesmärgiks on välja selgitada, kas Kliimaministeeriumi kavandatud maapõueseaduse, maakatastri seaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse muudatus, millega luuakse võimalus anda kehtiva kaevandamisloaga riigimaa, kus maavara on ammendunud või asub KeTS § 9¹ mõistes energeetilisi maavarasid, kasutusse taastuvenegia ehitise ehitamiseks, sh taastuvenegiajaamade rajamiseks ja taastuvenegia tootmiseks (taastuvenegiatootmise arendamine kaevandamisloaga alal) on käsitletav riigiabina või mitte.

Riigiabi olukord võib tekkida, kuna kaevandamisloa omanik ei pea maa andmisel taastuvenegia ehitise ehitamiseks viima läbi korrastamistegevust kaevandamisloale määratud mahus ja suunas. Tal on üldine kohustus anda maa üle maa kasutada andmise lepingu muutmisel kokku lepitud mõistlikul kujul, mis võib anda talle eelise teiste kaevandajate ees, kes vastavalt maapõueseadusele (MaaPS) peavad maa korrastama täies mahus ning vastavalt MaaPSi alusel kehtestatud korrastamisele. Maapõueseadusega on sätestatud loa omanikule kohustus korrastada kaevandamisloaga ala kaevandamisloa kehtivuse lõpuks. Kaevandatud maa korrastatakse tehnoloogia seisukohalt otstarbekal ajal, kas metsamaaks, veekoguks, muuks tarbimisväärseks maaks või tunnustatud väärtusega maastikuks.

Maa andmisel taastuvenegia ehitise ehitamiseks läheb osa korrastamiskohustust üle taastuvenegia arendajale, kellele seadusega ja selle alusel seatakse korrastamise nõuded.

1. Riigiabi mõiste

Riigiabiks Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli 107 lõikes 1 sätestatud abi. Nimelt sätestab ELTL artikkel 107 lõige 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 liikmesriikide vahelist kaubandust.

Euroopa Komisjon on 19.05.2016 andnud välja nn [riigiabi mõiste teatise](#) (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50), mille kohaselt riigiabi tuvastamise kohustuslikeks elementideks on:

- 1) abi saajaks on ettevõtja, ettevõtjate grupp või suunatud konkreetsete toodete tootmiseks;
- 2) abi antakse riigi, linna või valla vahenditest;
- 3) abimeetmel on valikuline iseloom;
- 4) abimeede annab eelise abi saajale;
- 5) abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel.

Selleks, et oleks tegemist riigiabiga peavad olema üheaegselt täidetud kõik kriteeriumid. Kui selgub, et mõni kriteeriumitest ei ole täidetud, siis ei ole tegemist riigiabiga ning ülejäänud kriteeriumite kontroll pole enam vajalik.

2. Analüüs

Riigiabi elemente analüüsitakse vastavalt nende järjestusele:

1) Kaevandamisloa omajad ning taastuvenegia arendajad on ettevõtjad ning kaevandamine ja taastuvenegia tootmine on majandustegevus.

2) Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt selleks, et eeliseid saaks pidada EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses abiks, peavad nad esiteks olema **otseselt või kaudselt antud riigi ressurssidest ja teiseks peavad nad olema riigile omistatavad** (vt 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas C-482/99: Prantsusmaa vs. komisjon, EKL 2002, lk I-4397, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika). (C-279/08 P p 103)

Euroopa Kohtu 13. märtsi 2001. aasta otsuses kohtuasja C-379/98: PreussenElektra (EKL 2001, lk I-2099) punktides 58-62 sisalduvad järgmised seisukohad:

„58 Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et üksnes otse või kaudselt riigi ressurssidest antavad eelised on käsitletavad abina asutamislepingu artikli 92 lõike 1 tähenduses. „Liikmesriigi poolt” antava abi ja „riigi ressurssidest” antava abi eristamine selles sättes ei tähenda, et kõik riigi antavad eelised kujutavad endast abi, olenemata sellest, kas neid rahastatakse riigi ressurssidest või mitte, vaid selle eesmärk on üksnes hõlmata abi mõistega eeliseid, mida riigid annavad otse, ning neid, mida antakse selle riigi poolt määratud või asutatud avalik-õigusliku või eraõigusliku isiku vahendusel (vt 24. jaanuari 1978. aasta otsus kohtuasjas 82/77: Van Tiggele, EKL 1978, lk 25, punktid 24 ja 25; eespool viidatud kohtuotsus Sloman Neptun, punkt 19; 30. novembri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-189/91: Kirsammer-Hack, EKL 1993, lk I-6185, punkt 16; 7. mai 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-52/97–C-54/97: Viscido jt, EKL 1998, lk I-2629, punkt 13; 1. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-200/97: Ecotrade, EKL 1998, lk I-7907, punkt 35, ja 17. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-295/97: Piaggio, EKL 1999, lk I-3735, punkt 35).

59 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et erakapitalil põhinevatele **elektrimüügiettevõtjatele pandud kohustus** osta kindlaksmääratud miinimumhindadega taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit **ei too kaasa mingit riigi ressursside otsest ega kaudset üleminekut seda liiki elektrit tootvatele ettevõtjatele.**

60 Seega **ei saa ka selle rahalise koormuse jaotamine**, mis nimetatud erakapitalil põhinevate elektrimüügiettevõtjate jaoks tuleneb kõnealusest ostukohustusest, **nende ettevõtjate ja muude erakapitalil põhinevate ettevõtjate vahel endast kujutada riigi ressursside otsest ega kaudset üleminekut.**

61 Neil tingimustel ei ole **asjaolu, et ostukohustus on kehtestatud seadusega ja see annab teatavatele ettevõtjatele vaieldamatu eelise**, selline, mis muudaks kõnealuse kohustuse riigiabiks asutamislepingu artikli 92 lõike 1 tähenduses.

62 Seda järeldust ei sea küsimuse alla see eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud asjaolu, et miinimumhindadega ostmise kohustusest tulenev rahaline koormus võib avaldada negatiivset mõju nende ettevõtjate majandustulemustele, kellel see kohustus lasub, ning seeläbi tuua kaasa riigi maksutulude vähenemise. Selline tagajärg on niisuguse õigusaktiga lahutamatu seotud ning seda ei saa pidada taastuvatest energiaallikatest elektrit tootvatele tootjatele riigi kulul

teatava eelise andmise vahendiks (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Sloman Neptun, punkt 21, ja eespool viidatud kohtuotsus Ecotrade, punkt 36).“.

Seega peab riigiabi esinemiseks olema antud eelis nii riigi ressursside kasutada andmisest kui olema riigile omistatav. Ainuüksi see, et tegemist on riigi regulatiivse meetmega, mis tekitab teatud isikutele eelise andmise teiste isikute ees ei ole tegemist riigiabiga, kui riigi ressursside üleminekut ei toimu.

Kõnealuses eelnõus käsitletakse riigi maa korrastamist ja selle kohustuse mahtu ning osalist üleminekut teisele ettevõtjale. Tegemist on küll riigi maaga, kuid ei ole võimalik kindlalt väita, et maa korrastamise korralduse muutus mõjutaks selle väärust ja seda vähendaks. Maa väärtus ei ole otseses korrelatsioonis korrastamise kulu ega viisiga, seda mõjutavaid faktoreid on palju. Kavandatav regulatsioon tagab ka, nagu kehtiv regulatsioon selle, et riigi maa korrastatakse riigile ja KOVile sobival viisil. Pigem on eelnõukohane kliimanetraalne taastuvenergia arendusala terviklik korrastamisnõue võrreldes maapõueseaduse korrastamise nõudega kuluallika poolest kallim korrastamismeede ja millega tõstetakse riigimaa väärtust nii võrreldes kaevandamise eelse kui ka järgse maakasutuse viisiga.

Samuti tuleb analüüsida, kas maakasutusõiguse taastuvenergia ehitise ehitamiseks andmisel korraldataval enampakkumisel maa hind erineks, kui maa oleks MaaPSi nõuete kohaselt täies mahus korrastatud, vs üle antud kavandatud regulatsiooni kohasel kujul (mõistlikus seisukorras, mis ei kujuta endast ohtu inimestele). Esiteks, nagu eespool öeldud ning järgmise punkti juures selgitatud, ei ole maa korrastamise suund otsene ja ainuke maa hinda mõjutav faktor. MaaPSi kohaseid korrastamissuundi on erinevaid, ning lõplikult korrastatud maa ei pruugi sobida taastuvenergia ehitiste rajamiseks (turbamaardla, kus on taimestik ja veerežiim taastatud) või võib selle muuta hoopis kallimaks (nt kui sinna oleks rajatud veekogu, mets), mis tähendab, et arendaja jaoks võib lõpetatud korrastamine pigem maa rendihinda vähendada. On ka võimalik, et korrastamine muudaks arendaja jaoks järgneva tegevuse lihtsamaks (nt korrastamine tootmise- või tööstusmaaks). Samas võib prognoosida, et korrastamisviisi või -astme mõju maa rendihinnale on minimaalne, sest arendaja jaoks on hinda kujundavatest faktoritest olulisem taastuvenergia arendamise potentsiaal (asukoht, maatüki suurus, juurdepääs vms). Taastuvenergia ehitiste rajamise ja arendamise kulud ei ole võrreldavad ehitamist võimaldava korrastustöö võimaliku kuluga. See on oluliselt väiksem ja tõenäoliselt hinnas ei kajastu ega maatüki valiku eelistusi ei mõjuta.

Vt ka kohtuasi C-50/21 „(54) Consequently, for the purposes of establishing the existence of State aid, a **sufficiently direct link must be established** between, on the one hand, the **advantage** granted to the recipient and, on the other, a **reduction in the State budget**, or even a sufficiently **concrete economic risk of charges on it**”.

Otsest seost võimaliku eelise ja riigi ressursside vahel ei ole eeltoodut arvestades antud juhul võimalik näidata, mistõttu riigiabi üks eeldustest puudub.

Kuna eelnõus kavandatud mehhanismi tulemusel ei lähe riigi ressursid üle, võib järeldada, eelviidatud kohtulahendile tuginedes, et **abi, küll olles riigile omistatav, ei ole antud riigi ressurssidest ning tegemist ei ole riigiabiga.**

3) Järgnevalt analüüsitakse siiski lisaks ka seda, kas meetme rakendamise tulemusena antakse ettevõtjale valikuline eelis.

Kaevandatud maa korrastamise kohustus võib väheneda ettevõtjate jaoks, kelle kaevandamisloa alale otsustatakse rajada tuuleenergia tootmise rajatis.

Korrastamiskohustuse täitmine sõltub korrastamisprojekti sisust ja sellest, millist korrastamist on kuni 2024. a lõpuni kaevandajatelt korrastamistingimustes nõutud. Majandusliku eelise saamise määrab korrastamisnõude maksumus. Kaevandamisloaga määratavad korrastamissuunad on ka praegu sisult ja maksumuselt väga erinevad. Kõige sagedasemaks kaevandamisjärgseks kasutussuunaks ehitusmaavarakarjääride korrastamisel on kas metsastamine või tehisveekogu rajamine. Mõnikord tuleb ka algse olukorra ennistamiseks kaevandatud maa tagasi täita, mis on kindlasti oluliselt suurema maksumusega kui tehisveekogu rajamine. Ala kujundamine looduslikuks rohumaaks on odavam võrreldes metsastamisega jne. Seni on kõige vähem korrastatud turbaalaid, mis nõuavad kaevandatud maa märgalaks taastamist ja seejärel ala taimestamist ning mille korrastamise maksumus on võrreldes karjääriviisiliselt kaevandatud maa korrastamisega kuni kaks korda kulukam. Näiteks kui karjääri korrastamise maksumus on 600 eurot/ha, siis turbatootmismaa taastamise maksumus algab 1500 eurost/ha kohta. Turbaala taastamise maksumusel on ka oluline mõju kaevandatud turbatootmisala pindalal, mis võrreldes karjääriga on kuni 10 korda suurem. Kui pealmaakarjäärid on 30-60 ha, siis turbaalad on 200 ha suured. Ühtlasi puudub peale maa taastamist turbaalaks majanduslik väärtus, seetõttu ei ole ka edaspidine taastatud soo majandamine tasuv ja millega seoses on riigile tulu teenimise seisukohast mõistlik turbaalade puhul ainuüksi nende taastamist sooks nõuda olukorras, kus riigile on pandud lisaks elurikkusele ka taastuvenegia ja kliimaga seotud eesmärgid täita. Seetõttu sõltub kaevandatud maa korrastamiskohustuse maksumus maavarast ja valitud korrastamise suunast¹. Muuhulgas on aktsepteeritud korrastamisviisiks korrastamine tootmis- ja transpordimaaks, kus valmistatakse ette nõ tasandatud ja silutud maa, mis vajadusel ka täidetakse, kui maapinda on vaja kuskil tõsta. Maapind valmistatakse ette maakasutuse (tootmis või transpordimaa) eesmärgil, mis ei nõua bioloogilist korrastamist². Korrastamise eesmärgi määratleb üldplaneeringu suund ja loomaja tahteavaldus korrastamistingimuste taotlemisel.

¹ [KAEVANDAMIS- JA UURINGUALADE KORRASTAMISE KÄSIRAAMAT](#)

² Näide 1. Vao Paas OÜ, kaevandamisloa KMIN-061 korrastamissuunaks on tootmismaa ja veekoguga maa.

Vastavalt kaevandamisloale ja Keskkonnaameti 13.06.2013 kirjaga nr HJR 10-1/13/29602-11, antud korrastamistingimustele korrastatakse karjäär projekti alusel Tondi-Vao III lubjakivikarjääri korrastamissuunale tootmismaa ja/või transpordimaaks, Tondi-Vao ja Tondi-Vao II korrastamissuunale tootmismaa (rohuma) ja veekoguga maaks.

Tondi-Vao III kinnistute Lagedi tee 30 (65301:001:4748) ja Lagedi tee 32a (65301:001:4741) sihtotstarve muuta korrastamise järgselt tootmismaa ning Tondi-Vao ja Tondi-Vao II kinnistu 11 Tallinna ringtee T39 (65301:001:4742) sihtotstarve muuta korrastamise järgselt transpordimaaks.

Näide 2. Aidu karjääri sulgemisele järgnevatest tegevustest, millega tuleb arvestada sulgemisprojekti. Planeeritavad tegevused on kaeveloa nr KMIN-075² omanikuga, Eesti Energia Kaevandused AS-iga, kooskõlastatud 16.08.2010.a kiri nr.-635.1.1-280. Teemaplaneeringuga kavandatakse planeeritavale alale mh rajada rahvusvahelistele nõuetele vastav sõude- ja veesportikeskus, 1 tuulepark koguvõimsusega ca 100 MW, lasketiir, autoteede ja lintkonveierite võimalikud koridorid ning kaevise rikastusjäagi (aheraine) ladestuskoht. Tuulepargi asukohaks (Võrnu külla Aidu karjääri kagunurka) on Aidu karjääriväli 2 (k.ü.t. 49801:001:2000,

Seega kujuneb korrastamissuund objektiivsetel asjaoludel, osaliselt ettevõtja enda taotlusel, riik enda regulatsiooniga ei suuna seda muul viisil, kui korrastamisele kehtestatud regulatsiooni kaudu, mis kehtib ühesugusena kõigile kaevandajatele. Kavandatud muudatusega sätestatakse erand taastuvenegiaehitiste rajamiseks vajatava maa kohta. Eelnõuga kavandatud regulatsiooni kohaselt ei jää kaevandamisloa omajale MaaPSi kohast korrastamiskohustust. Jäeb kohustus viia üle antav maa mõistlikku seisundisse, mis ei kujuta endast ohtu inimestele.

Korrastamissuuna muutmine on vastava planeeringu korral võimalik ka kehtiva kaevandamisloa omajal, kelle kaevandamisloaga alale taastuvenegia ehitist rajada ei soovita. Samuti on kõigi kaevandamislubade puhul, kui need vastavad eelnõukohase seadusega sätestatavatele objektiivsetele kriteeriumitele (maavara on ammendunud), võimalik kavandatud võimalust kasutada. Eelduseks on alal taastuvenegia rajamisest huvitatud arendaja olemasolu, kuid see on täielikult turu määrata ning riik seda ei kontrolli.

Eeltoodust nähtuvalt on korrastamise eesmärgiks korrastada kaevandatud maa peamiselt viisil, mis võimaldab selle edasist planeeringukohast eesmärgipärast kasutamist³.

MaaPSis sätestatud korrastamise menetlus on suunatud eelkõige olukorrale, kus korrastamisega tuleb saavutada maa lõplik kasutusotstarve. Taastuvenegia ehitiste rajamise ja arendamise jätkamisel maatükil ei ole vajalik ega sobilik viia maa üle andmise hetkeks sellisesse seisundisse, kuna maal jätkub ehitustegevus vastavalt planeeringule ja projektile, mille detailid ei ole sel hetkel teada. Maa kasutada andmise lepingu muutmise ajaks peab üle antav maa olema viidud mõistlikku seisundisse, mis ei kujuta endast ohtu inimestele ja loomadele. Selle tagamiseks lepatakse kokku tingimused, mida kaevandamisloa omaja peab tegema enne korrastuskohustuse üle andmist. Sellega on järgitud MaaPSi põhimõtet, et kaevandamisloa omaja viib maa vastavusse edaspidise maa kasutuse eesmärgiga.

Edasine korrastamiskohustus on pärast ehitamis- või arendamistegevuse lõppemist juba taastuvenegia arendajal. Kui nõuda ettevõtjalt vahepeal ehitiste püstitamiseks vajaliku maa korrastamist MaaPSile vastavalt, oleks see nii ettevõtja kui riigi ressursse asjatult kulutav.

Kokkuvõttes ei kaasne korrastamiskohustuste muutumisest ettevõtjale selgelt tuvastatavat eelist. Korrastamiskohustuse MaaPSi kohase täitmisega kaasneksid küll kulutused, samas nende suurus sõltuks korrastamissuunast, mis võib olla maksumuselt väga erinev ja võib näiteks olla ka korrastamine tootmiskaaks. Seejuures on korrastamise suund muudetav ning sõltub eelkõige sellest, millist seisundit või tegevust planeeringu järgi alal edaspidi kavandatakse. Ka antud juhul jäävad kaevandamisloa omajale teatud nõuded üle antava maa seisundi osas, mis võimaldavad selle üle anda seisundis, mis lubab maa-alal järgmise kavandatud tegevusega

maatulundusmaa 75%, veekogudema 25%, pindala 115,78 ha), milline maatulundusmaale planeeriti kombineeritud taastuvenegiapargi (tuule- ja päikeseenergia) rajamine² (Skepast&Puhkim OÜ, 28.06.2023).

Kaevandamisloa omajatel on võrdsed võimalused kehtiva kaevandamisloaga alale taastuvenegia ehitise ehitamiseks ja nende arenduste planeerimiseks, kui kaevandamisloaga alal on taastuvenegia arenduse potentsiaal. Selles osas kavandatud regulatsiooniga valikulist eelist ei anta.

³ MaaPSi § 80 lg 4 p 2 –kaevandatud kohandatakse maa metsamaaks, veekoguks, muuks tarbimisväärses maaks või tunnustatud väärtusega maastikuks.

Lisa 1. Maapõueseaduse, maakatastri seaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse (taastuenergiatootmise arendamine kaevandamisloaga alal) eelnõu seletuskirja juurde

jätkamist. Korrastamise menetluse mitmed elemendid ei ole eelnõus sätestatud juhul asjakohased, sest planeeringu muutmine/kehtestamine, kohaliku omavalitsuse üksuse kaasamine viiakse läbi juba taastuenergia ehitiste rajamise menetluse ettevalmistustööde käigus.

Kuna mitu riigiabi kriteeriumi on täitmata, saab väita, et riigi poolt kavandatud taastuenergia arendamine kaevandamislubadega aladel, millega antakse kaevandatud ala korrastamiskohustuse täitmine üle taastuenergia arendajast hoonestusõiguse omajale, ei ole riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.