



Piia Schults  
Riigikogu

Teie: 16.04.2025 nr 1-7/2025/25-042-1

Meie: 08.05.2025 nr 1-7/2025/25-042-2

*Kiri edastatud digitaalselt aadressil: piia.schults@riigikogu.ee.*

**Konkurentsiameti arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise eelnõu kohta (609 SE)**

Täname kaasamise ja võimaluse eest tagasisidestada eelnõud, mille alusel Konkurentsiamet konkurentsiasutusena enda ülesandeid täidab. Eelnõu ja sellega kaasnevate dokumentide mahtu ja tähtaega arvestades, esitame enda seisukohad vaid enim Konkurentsiameti tööd mõjutavate sätete osas. See tagasiside ei ole kindlasti ammendav, kuid kõigi sätete läbi töötamine ja eelnõust arusaamine selle ülesehituse ja sõnastuse tõttu ei ole etteantud ajaraamis võimalik.

Konkurentsiametil ei ole veendumust, et eelnõu on täielikult kooskõlas direktiivi nõuetega. Ka leiame, et eelnõu ettevalmistamisel ei ole ehk piisavalt analüüsitud selle sobivust muu siseriikliku õigusega aga ka senise konkurentsijärelevalvet puudutava praktikaga. Eelnõus puudub arusaadavus, millal ja milliseid tegevusi Konkurentsiamet teeb (sh millal annab haldusakte ja millal teeb toiminguid) ja mis haldustegevuse liigid kohalduvad direktiiviga ülevõetavatele menetlustele (nt kokkuleppe sõlmimine, heakskiidu andmine, leebuse menetlemine, parandusliku makse kokkulepe, uus sunniraha alus jne).

Oleme arvamusel, et konkurentsiseadus eriseadusena peab olema nii selge ja üheselt mõistetav, et vajalike pädevuste teostamiseks ei peaks pöörduma haldusmenetluse seaduse juurde ning tuletama haldusorgani õigusi ja/või kohustusi. Sama kehtib kõikide menetlusosaliste puhul. Läbipaistev ja efektiivne konkurentsijärelevalvemenetlus on võimalik tagada vaid arusaadavate menetlusreeglite abil.

Peamise probleemina näeb amet üldist ebaselgust erinevate menetluste loogikas, seaduse ülesehituses, menetluste erinevate osapoolte õigustes ja kohustustes, määratlemata õigusmõistete rohkuses, ametile kaasnevate mitmete täiendavates menetluslikes kohustustes, mille katmiseks eelarvelisi vahendeid ettenähtu pole jne. Praeguse eelnõu versiooni suureks riskikohaks on ka see, et ameti piiratud ressursid tuleb suunata esmalt uuest menetluskorrast arusaamisele, teiseks võib iga menetlusetapi ja toiminguga kaasneda suurenenud vaidlustuste arv nii kohtueelselt kui kohtumenetluses ning konkurentsikahjustav tegevus saab turul samal ajal jätkuda.

Kui küsida, kas eelnõuga muutub konkurentsijärelevalve tänasega võrreldes paremaks, siis

puudub ametil veendumus, et see nii on. Enamgi veel, endiselt jääb (suureneb) menetluste paljusus. Edaspidi on erinevad menetlused koondumiste kontrolli järelevalves ja keelatud kokkulepete või turgu valitseva seisundi kuritarvitamise järelevalves, kusjuures erinevad menetlusreeglid kohalduvad ka Euroopa Komisjoni poolsele menetlusele Eestis.

Arvestades eelmises lõigus toodut, leiab Konkurentsiamet, et eelnõu muudab konkurentsiseaduse ja selle rakendamise paraku oluliselt ebaselgemaks, aeganõudvamaks ja kindlasti kulukamaks. Seetõttu leiame sedagi, et Eesti konkurentsioiguse regulatsioon vajab esimesel võimalusel – hoolimata sellest, kas eelnõu võetakse vastu Konkurentsiameti soovistega või ilma – terviklikuna põhjalikku ülevaatamist. Konkurentsiameti hinnangul vajab Eesti selget konkurentsipoliitikat, mis on muuhulgas kooskõlas asjaoluga, et Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ning et Eesti majandus, kuigi väike aga avatud, on tihedalt seotud teiste Euroopa Liidu liikmesriikide majandustega. Efektiivne konkurentsijärelevalve ei takista, vastupidi see aitab majandusel kasvada, see toetab innovatsiooni ja edendab üldist heaolu.

## **I. Menetluste loogika**

1. Järjepidevuse puudumine seaduse üleüldises ülesehituses ja sõnakasutuses ei võimalda isegi klassikalisi tõlgendamise viise rakendades lõpuni aru saada erinevate menetluste loogikast ega nende omavahelisest suhestumisest.
2. Menetluste loogikaga seonduvalt tekitavad probleeme eelkõige:
  - 2.1. seaduse ülesehitus ning peatükkide ja paragrahvide ebaloogiline paigutus;
  - 2.2. olulisel määral tekitab ebaselgust asjaolu, et konkurentsijärelevalvemenetlusele keskenduv peatükk paikneb päris seaduse lõpus, samal ajal kui konkreetset konkurentsijärelevalvemenetlusi käsitlevad reeglid paiknevad ka "Konkurentsiameti pädevus ja volitused" peatüki all;
  - 2.3. sätted reguleerivad ja viitavad mõistetele, mis avatakse alles seaduse lõpus.
3. Ülevaade konkreetsetest sätetest, mille puhul ei ole menetluste omavaheline suhestumine üheselt mõistetav või loogiline.

### **3.1. KonkS § 63<sup>1</sup> (Taotlus)**

Arvestades 8. peatüki ümbernimetamist ja muudatusi KonkS §-le 63<sup>1</sup> järgnevates paragrahvides ei ole üheselt mõistetav, millisele taotlusele või milliste haldusmenetluste puhul säte kohaldub. Konkurentsiamet leiab, et säte võiks kohalduda nii koondumistega seotud riikliku ja haldusjärelevalve menetlustes kui ka konkurentsijärelevalvemenetlustes. Eelnõu põhjal võib järeldada, et konkurentsijärelevalvemenetluse algatamiseks esitatav taotlus peab vastama nii KonkS § 63<sup>1</sup> kui ka § 78<sup>15</sup> toodud nõuetele, mh taotluse võib esitada isik, kelle õigusi keelatud teo toimepanemine osaliselt puudutab, taotlus peab olema kirjalik ja allkirjastatud, taotluses tuleb märkida nii HMS § 14 lg-s 3 kui ka KonkS § 78<sup>15</sup> lg-s 2 nimetatud andmed. Samas tekitab selline sätete paljusus mitmeti mõistetavust ja segadust, millele viitab ka alljärgnev.

### **3.2. KonkS § 63<sup>2</sup> (Taotluse läbi vaatamata jätmine) ja § 78<sup>16</sup> (Taotluse lubatavus)**

KonkS § 63<sup>2</sup> loetleb taotluse läbi vaatamata jätmise tingimused. Sättes ei ole täpsustatud, millisele taotlusele või millise menetlusega seotud taotlusele säte kohaldub. KonkS § 63<sup>1</sup>

kohta toodud tagasisidest võib järeldada, et KonkS § 63<sup>2</sup> peaks sarnaselt KonkS §-le 63<sup>1</sup> kohalduma nii koondumistega seotud riikliku ja haldusjärelevalve menetlustes kui ka konkurentsijärelevalvemenetlustes.

Samas, KonkS § 78<sup>16</sup> lg 2 kohaselt võib konkurentsijärelevalvemenetluse algatamiseks esitatud taotluse (KonkS § 78<sup>15</sup>) jätta läbi vaatamata lisaks HMS-is sätestatule ka KonkS § 78<sup>16</sup> lg-s 2 sätestatud juhtudel. Selline sõnastus seab kahtluse alla KonkS § 63<sup>2</sup> kohaldumise ka konkurentsijärelevalvemenetlustes. Konkurentsiamet leiab, et ka konkurentsijärelevalvemenetluse algatamiseks esitatud taotluse puhul peab Konkurentsiametil säilima võimalus jätta taotlus läbi vaatamata, kui sama asi on Euroopa Komisjoni menetluses või samas asjas on Euroopa Komisjoni otsus (KonkS § 63<sup>2</sup> lg 1 p 2); taotlejat ei ole võimalik taotluses sisalduva teabe põhjal tuvastada (KonkS § 63<sup>2</sup> lg 1 p 3); taotluses on puudused ning taotleja on jätnud need Konkurentsiameti antud tähtjaks kõrvaldamata (KonkS § 63<sup>2</sup> lg 1 p 4); sama asi on teise liikmesriigi konkurentsiasutuse menetluses või samas asjas on teise liikmesriigi konkurentsiasutuse otsus (KonkS § 63<sup>2</sup> lg 2).

### **3.3. KonkS § 63<sup>3</sup> (Menetluse peatamine)**

Konkurentsiametile jääb arusaamatuks, miks on KonkS § 63<sup>3</sup> lg-t 1 muudetud selliselt, et Konkurentsiametil on edaspidi õigus menetlus peatada vaid konkurentsijärelevalvemenetluse puhul. Konkurentsiamet teostab ka edaspidi mh riiklikku ja haldusjärelevalvet koondumiste üle ning menetluste peatamine võib olla vajalik ka viimati nimetatud menetlustes.

### **3.4. KonkS § 63<sup>4</sup> (Menetluse lõpetamine) ja § 78<sup>29</sup> (Konkurentsijärelevalvemenetluse lõpetamine)**

KonkS § 78<sup>29</sup> lg 1 kohaselt lõpeb konkurentsijärelevalvemenetlus konkurentsijärelevalvemeedet kohaldava otsuse kättetoimetamisega või menetluse lõpetamisega samas peatükis sätestatud muul alusel. KonkS § 78<sup>29</sup> paikneb 9<sup>2</sup>. peatükis ning KonkS § 63<sup>4</sup> paikneb 8. peatükis. Selliselt võib tekkida arusaam, nagu KonkS § 63<sup>4</sup> ei kohalduks konkurentsijärelevalvemenetlustes. Ettepanek sõnastada sätted selgemalt, et oleks aru saada, et KonkS §-s 63<sup>4</sup> ja § 78<sup>29</sup> lg-s 1 toodud menetluse lõpetamise alused kohalduvad konkurentsijärelevalvemenetlustes samaaegselt.

### **3.5. KonkS § 78<sup>13</sup> lg 2 haldusmenetluse erisused**

Lisaks eelnevale on Konkurentsiameti hinnangul vastuoluline KonkS § 78<sup>13</sup> lg 2, mille kohaselt on konkurentsijärelevalvemenetlus haldusmenetlus, millele kohaldatakse haldusmenetluse seadust käesolevas **peatükis** (peatükk 9<sup>2</sup>) sätestatud erisustega. Sellest sättest saab Konkurentsiamet aru, et konkurentsijärelevalvemenetlusele kohaldatakse HMS-i ja, kui esineb erisusi, siis KonkS 9<sup>2</sup>. peatükki. Arvestades, et konkurentsijärelevalvemenetluses tuleb arvestada KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis toodud erisustega, jääb tahes-tahtmata mulje, nagu ülejäänud KonkS-is toodud erisused konkurentsijärelevalvemenetluses ei kohalduks. Nagu ülal juba mainitud, ei nõustu Konkurentsiamet sellise käsitlusega. Konkurentsiamet palub seadusandjal selgelt väljendada, mis nõuded millises menetluses kohalduvad, et välistada või vähemalt vähendada võimalikke kohtuvaidlusi sätete kohaldumise osas ja Konkurentsiameti ressursi kurnamist kohtuvaidlustes.

### 3.6. Uurimismeetmed konkurentsijärelevalvemenetluses ja väärteomenetluses

Eelnõu seletuskirja kohaselt on konkurentsijärelevalvemenetlus ja väärteomenetlus üksteisest eraldiseisvad – neid võib läbi viia paralleelselt või üksteisele järgnevalt, samuti ei peaks ühe menetluse läbiviimine otseselt sõltuma teise läbiviimisest, st teatud olukordades võib asjakohane olla ainult konkurentsijärelevalvemenetlus ja teatud olukordades vaid väärteomenetlus. Saab nõustuda seletuskirjas tooduga, et konkurentsijärelevalvemenetlus ja väärteomenetlus peavad olema üksteisest eraldiseisvad, samas on seal ka kirjas, et need menetlused on siiski omavahel seotud. Esineb vastuolu või vähemalt ebaselgus elnõu teksti ja seletuskirja vahel. Konkurentsijärelevalvemenetlus ja väärteomenetlus ei pruugi teineteisele eelne-da-järgneda. Konkurentsiameti hinnangul ei ole eelnõus piisavalt arvestatud sellega, et konkurentsijärelevalvemenetluse eelnemine väärteomenetlusele ei ole alati mõistlik või vajalik ning väärteomenetlusele ei pea igal juhul eelnema konkurentsijärelevalvemenetlust.

KonkS § 73<sup>18</sup> lg 8 kohaselt võib KonkS §-ides 73<sup>5</sup>–73<sup>8</sup>, 73<sup>10</sup> ja 73<sup>13</sup>–73<sup>14</sup> sätestatud väärtegade tõendamisel Konkurentsiamet kasutada konkurentsijärelevalvemenetluses seaduslikult kogutud tõendeid, mille kohus loeb väärteomenetluses lubatavaks. Eelnõu põhjal jääb selgusetuks, et juhul, kui konkurentsiamet toimetab üksnes väärteomenetlust, siis kas sellisel juhul juhindutakse vaid väärteomenetluse seadustiku sätetest või kohalduvad ka konkurentsiseadusest tulenevad erisused.

KonkS § 78<sup>22</sup> lg 1 kohaselt on konkurentsijärelevalvemenetluses uurimismeetmeteks läbiotsimine (KonkS § 78<sup>23</sup>) ja teabe nõudmine (KonkS § 78<sup>25</sup>). Kui Konkurentsiamet viib läbi konkurentsijärelevalvemenetluse ning soovib läbi viia läbiotsimise, peab selleks loa andma halduskohus (KonkS § 78<sup>24</sup>). Kui Konkurentsiamet otsustab samas asjas algatada ka väärteomenetluse, peaks ta põhimõtteliselt saama väärteomenetluses tõenditena kasutada ka tõendeid, mille ta sai konkurentsijärelevalvemenetluse raames läbi viidud läbiotsimise käigus, milleks andis loa halduskohus. Samas, et väärteomenetluses kasutada konkurentsijärelevalvemenetluses kogutud tõendeid, peab kohus (maakohus) lubama need väärteomenetluses lubatavaks (KonkS § 73<sup>18</sup> lg 8). Kui aga Konkurentsiamet leiab, et konkurentsijärelevalvemenetluse läbiviimine enne väärteomenetlust ei ole vajalik või mõistlik ning soovib väärteomenetluses läbi viia läbiotsimise, peab ta saama selleks loa maakohtunikult. Seega tuleb Konkurentsiametil põhimõtteliselt hinnata, kummal juhul läbiotsimise käigus kogutud tõendid väärteomenetluses tõenäolisemalt lubatavaks tunnistatakse. See võib viia olukorrani, kus Konkurentsiamet on sunnitud konkurentsijärelevalvemenetlusi mitte läbi viima (või vähemalt seal mitte läbiotsimist teostama), et tagada väärteomenetluses tõendite lubatavus (maakohtus maakohtu loaga läbiotsimise tõendid vs maakohtud halduskohtu loaga läbiotsimise tõendid), sest läbiotsimise läbiviimine nii konkurentsijärelevalvemenetluses kui ka väärteomenetluses ei ole suure tõenäosusega proportsionaalne. Samas arvestades praegu elnõu loogikat, ei ole paralleelsete menetluste puhul välistatud.

### 3.7. KonkS § 78<sup>13</sup> lg 3 keelatud teo tuvastamine

KonkS 78<sup>13</sup> lg 3 ja elnõu seletuskirja kohaselt viiakse konkurentsijärelevalvemenetlust esialgu reeglina läbi rikkumise ehk keelatud teo toimepanemise suhtes (mitte konkreetsete rikkujate suhtes, kes muidugi edaspidi välja selgitatakse ja menetlusse

kaasatakse) eesmärgiga välja selgitada, kas keelatud tegu on toime pandud või mitte. Selline lähenemine tekitab Konkurentsiametis küsimusi, kuna konkurentsikaasuste üldise menetlusskeemi kohaselt tuleks esmalt tuvastada, kas tegemist on ettevõtjaga konkurentsiseaduse tähenduses, seejärel määratleda kaubaturg ja ettevõtja turuosa rikkumisega seotud kaubaturul ning alles seejärel saab jätkata keelatud teo tuvastamist. Keelatud teo menetlemine ja alles seejärel eelnevalt viidatud menetlusskeemis olulist tähtsust omavate asjaolude tuvastamine võib hetke arusaamise järgi asjatult kulutada Konkurentsiameti ressursse.

### **3.8. Koondumiste kontrolliga seotud riiklik järelevalvemenetlus ja väärteomenetlus**

Seletuskirja kohaselt hakkab KonkS 8. peatükk reguleerima sõltumatu konkurentsiasutuse ehk Konkurentsiameti pädevust ja volitusi konkurentsioiguse kohaldamisel. Sellest võib järeldada, et sõltumatu konkurentsiasutuse pädevus laieneb ka riikliku ja haldusjärelevalve teostamisele, mis peamiselt puudutab koondumiste kontrolliga seotud riiklikku järelevalvemenetlust. Olemasoleva praktika alusel jääb ka selgusetuks, millistes koondumise kontrolli olukordades on võimalik Konkurentsiametil rakendada haldusjärelevalvet. Konkurentsiamet toob välja, et sellise regulatsiooni puhul jääb Konkurentsiametil menetluste paljususe ning see tekitab täiendava halduskoormuse. Asutusesiselt peab sellisel juhul olema Konkurentsiametil valmisolek erinevateks menetluste protsessideks, dokumendi mallideks, haldustoimikuteks jne. Ettepanek on menetluste paljususe kaotada ning koondumiste kontrolliga seotud riiklikud järelevalvemenetlused viia läbi konkurentsijärelevalvemenetluses.

Samas võib eelnõust järeldada, et koondumise puudutava väärteomenetluse koosseisu puhul (KonkS § 73<sup>6</sup>) võetakse edaspidi ära Konkurentsiameti õigus ise trahvi määrata ning ka selle koosseisu puhul teeb seda maakohus. Seda ebaloogilisem on see, et sellisel juhul tekib riikliku järelevalvemenetluse tõendite kasutamise probleem koondumise puudutava väärteomenetluse koosseisu puhul, samal ajal kui ka selle koosseisu puhul viidatakse, et võib kasutada konkurentsijärelevalvemenetluses kogutud tõendid (KonkS § 73<sup>18</sup> lg 18). Väärteomenetluse läbiviimise ja tõendite kasutamise õigust tagab see kui koondumise kontrolliga seotud riikliku järelevalvemenetluse erand eelnõus kaotatakse. Lisaks tuleks viidatud väärteokoosseisule kohaldada samuti pikemat aegumistähtaega.

### **3.9. KonkS § 78<sup>45</sup> sättes toodud kohustuste, seletuskirjas ja vastavustabelis toodud selgituste kooskõla**

Seletuskirja ja vastavustabeli selgituste kohaselt kui peab taotluse saanud asutus hindama taotlusega esitatud nõude täitmisele pööramise kooskõla Eesti avaliku korraga. Konkurentsiamet leiab, et sellist eeldust seadusest ei tulene ning seadus peab olema täidetav ilma seletuskirjata.

### **3.10. KonkS § 73<sup>19</sup> lg 1 (Leebuse kohaldamine)**

Eelnõu põhjal on keerukas mõista, kuidas leebuse kohaldamise regulatsioon paigutub konkurentsiseaduse mõistes, kas tegemist on eraldi haldusmenetlusega või liigitub see konkurentsijärelevalvemenetluse alla. Võib järeldada, et leebuse taotluse (sealhulgas lihtsustatud leebuse taotluse või leebuse järjekoha taotluse) esitamisega algab eraldiseisev haldusmenetlus, sest väärteomenetluse kohustuslikuks eelduseks ei ole eelnõu järgi

konkurentsijärelevalvemenetluse läbi viimine. Seetõttu ei saa eeldada, et leebuse taotluse menetlemine oleks alati osaks konkurentsijärelevalvemenetlusest.

Kui leebuse taotlus on eraldiseisev haldusmenetlus, siis ei ole eelnõu põhjal üheselt arusaadav, milline on leebuse kohaldamise taotluse menetlemise haldustegevuse liik ja millised uurimismeetmed on sellele rakendatavad (kui üldse on). Samuti, milline on sel juhul isiku õigus leebuse kohaldamise taotluse rahuldamist või rahuldamata jätmist vaidlustada ja milline on halduskohtu kontrolli ulatus.

Eelnõust on raskesti mõisteta, kuidas toimub keelatud teo tuvastamine immuniteedi saanud leebusetaotleja puhul. Varasemalt lõpetati immuniteedi saanud leebusetaotleja suhtes kriminaalmenetlus prokuratuuri määrusega. Seletuskirja järgi eelnõukohase KonkS § 73<sup>19</sup> lg 1 alusel ei vormistata immuniteedi andmist konkurentsijärelevalvemenetluses ettevõtja suhtes menetluse lõpetamisena ja Konkurentsiamet peab ka väärtteovastutusest immuniteedi saanud leebusetaotleja suhtes tuvastama keelatud teo toimepanemise.

### **3.11. KonkS § 73<sup>19</sup> lg 4 (Leebuse kohaldamine)**

KonkS § 73<sup>19</sup> lg 4 järgi leebusetaotleja suhtes väärtteomenetluse alustamata jätmise käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud alusel ei välista tema kartellis osalemise tuvastamist konkurentsijärelevalvemenetluses või teiste kartellis osalejate suhtes toimivas väärtteomenetluses. Sättest tuleneb justkui Konkurentsiametil on õigus mitte kohustus kartellis osalemist tuvastada ka immuniteedi saanud leebusetaotleja puhul. Seda toetab ka seletuskirja kommentaar sama sätte lõikele 1 sõnakasutuses “saab tuvastada”. Siiski seletuskirja kommentaarist sätte KonkS § 73<sup>19</sup> lg 2 tuleneb, et Konkurentsiamet peab ka immuniteedi saanud leebusetaotleja suhtes tuvastama keelatud teo toimepanemise (seletuskiri, lk 44-45). Ettepanek on eelnõus selgemalt sätestada, et see on imperatiivne säte.

### **3.12. KonkS § 78<sup>1</sup> lg 2<sup>1</sup>; 2<sup>3</sup> (Leebuse kohaldamise taotlus)**

Eelnõu eristab kolme liiki leebuse kohaldamise taotlusi vastavalt KonkS § 78<sup>1</sup> lg 2<sup>1</sup> ja 2<sup>3</sup>: leebuse taotlus, lihtsustatud leebuse taotlus, leebuse järjekoha taotlus. Eelnõust ega seletuskirjast ei järeldu, milline haldustegevuse liik taotluse menetlemisele kohaldub või kas leebuse taotluse menetlemine on osaks konkurentsijärelevalvemenetlusest.

Eelnõu avaliku kooskõlastuse järgses redaktsioonis on täpsustatud lubatavaks tunnistatud konkurentsijärelevalvemenetluse alustamise taotluse järgset menetluse lõpetamist kui haldusaktiga menetluse lõpetamist.

Menetluse lõpetamise haldustegevuse liik on riiklikus järelevalvemenetluses olnud vaidlusaluseks küsimuseks (kolleegiumi otsused asjas nr 3-19-509 p 19, nr 3-3-1-65-16, p 16; 3-3-1-44-10, p 13). Eelnõu annab isikule õiguse taotluse esitamiseks ka leebuse kohaldamise või kohustuste heakskiitmise puhul. Eelnõus on loodud eraldi säte konkurentsijärelevalvemenetluse alustamise taotluse nõuete jaoks, kuid kehtima jääb ka kehtiva seaduse § 63<sup>1</sup>, mis viitab haldusmenetluse seadusele. Sellele lisanduvad konkreetse sätte nõuded (nagu leebuse taotluse puhul). Menetlusosalisele võib normide paljususe puhul jääda arusaamatuks, millest taotlust esitades lähtuda.

Taotluse alusel algatatud konkurentsijärelevamenetluse puhul on haldustegevuse liik määratud. Ühtse praktika huvides võiks haldustegevuse liik olla sel juhul eelnõus läbivalt määratletud.

### **3.13. KonkS § 78<sup>1</sup> lg 2<sup>3</sup>– 2<sup>6</sup> (Leebuse kohaldamise taotlus)**

Sätete 78<sup>1</sup> lg 2<sup>3</sup>– 2<sup>6</sup> osas on seadusandja eristanud lisaks kartelli mõistele ka mõistet salajane kartell. Samas on seletuskirjas võetud seisukoht, et seadusandja ei erista kartelli ja salajase kartelli mõistet sunniga kallutamise immuniteedi küsimuses (vt seletuskiri, lk 45), mis kajastub ka eelnõu §-s 73<sup>19</sup> lg 3. Kuigi direktiivi artikkel 17 lõige 3 käsitleb ka selles küsimuses just salajast kartelli. Eelnõu põhjal on raskesti mõisteta, kas erinevalt sunniga kallutamise küsimusest peab seadusandja eelmainitud sätetes § 78<sup>1</sup> lg 2<sup>3</sup>– 2<sup>6</sup> kartelli ja salajase kartelli eristust siiski vajalikuks (vt ka peatükk II).

### **3.14. KonkS § 78<sup>1</sup> lg 5 p 4 (Leebuse kohaldamise taotlus)**

Eelnõu § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkt 4 järgi teeb leebusetaotleja viivitamata oma kulul täielikku, pidevat ja heauskset koostööd Konkurentsiametiga kuni konkurentsijärelevamenetluse lõpuni. Leebuse taotleja saab immuniteedi vaid juhul, kui täidetud on kõik KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud leebuse kohaldamise tingimused (sh tingimus, et leebusetaotleja teeb viivitamata omal kulul täielikku, pidevat ja heauskset koostööd Konkurentsiametiga kuni konkurentsijärelevamenetluse lõpuni) (vt seletuskiri, lk 45).

Kui leebuse kohaldamise kohustuslik tingimus on, et leebusetaotleja teeb koostööd konkurentsijärelevamenetluse lõpuni, ei saa eeldada menetluste täielikku lahusust. Selle tõlgenduse põhjal ei oleks võimalik leebust taotleda isikul, kelle suhtes on alustatud vääртеomenetlus ilma eelneva konkurentsijärelevamenetluseta. See seab ebavõrdsesse olukorda leebusetaotleja, kelle suhtes on algatatud konkurentsijärelevamenetlus ja võidakse algatada vääртеomenetlus võrdluses taotlejaga, kelle suhtes on algatatud vaid vääртеomenetlus.

Eelnõu eesmärk on olnud anda võimalus leebust taotleda ka alanud vääртеomenetluses läbi vääртеomenetluse lõpetamise sätete. Ettepanek on sõnastada säte vormis, kus leebuse taotlemine ei nõua, et vääртеomenetlusele eelneks konkurentsijärelevamenetlus. Kui seadusandja mõte on olnud, et leebuse taotluse esitamisega algab igal juhul konkurentsijärelevamenetlus, siis seda võiks eelnõus täpsustada.

### **3.15. KonkS § 78<sup>30</sup> (Kohustuse võtmise heakskiitmine)**

KonkS § 78<sup>30</sup> lg 2 ja 3 järgi saab isik enne või pärast etteheidete tegemist taotleda kohustuse võtmise heakskiitmist. Seletuskirja järgi, kui isik soovib kohustusi võtta, peab ta esitama sellekohase taotluse. Taotluses peab väljenduma selle esitanud isiku või isikute tõeline tahe kohustusi võtta (seletuskiri, lk 123). Eelnõust ei selgu, milline on kohustuse võtmise heakskiitmise puhul haldustegevuse liik. Ettepanek on seda eelnõus või seletuskirjas täpsustada.

### **3.16. KonkS 78<sup>32</sup> (Paranduslik makse)**

Paranduslik makse ja kokkuleppe sõlmimine. Eelnõust ei selgu, mis haldustegevuse liigiga on tegemist. Juhul kui tegemist on haldusmenetlusega, jääb selgusetuks, kas tegemist on toiminguga või haldusakti menetlusega. Kui kokkuleppe sõlmimisele peaks kohalduma mõni muu regulatsioon, siis palume seadusandja täpsustust.

### 3.17. KonkS 78<sup>35</sup>(Sunniraha määr ja kohaldamise kord)

Eelnõu eristab sunniraha kahes mõistes: senine sunniraha §-is 57<sup>1</sup> ja eelnõu järgi loodav viivissunniraha regulatsioon §-is 78<sup>35</sup>. Senise sunniraha rakendamise praktika järgi nõutakse sunniraha sisse menetlustoimingutega ja sunniraha tasumise nõue on menetlustoiming (kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-72-14, p 11). Täitedokumendiks on ettekirjutus, milles on isikule pandud kohustus. Viivissunniraha puhul on eelnõu järgi täitedokumendiks sunniraha rakendamise akt, mis on ühtlasi haldusakt.

Kuna sunniraha rakendamise akt on määratletud haldusaktina, siis ei selgu eelnõust ühemõtteliselt, kuidas viivissunniraha suhestub ülejäänud sunniraha üldpõhimõtetega. Riigikohus on varasemalt pidanud sunniraha rakendamist ebaproportsionaalseks olukorras, kus isikul ei ole võimalik talle pandud kohustust täita (kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-31-15, p 18). Viivissunniraha puhul ei ole täitedokumendiks enam esialgne ettekirjutus vaid sunniraha rakendamise akt. Eelnõust ei tulene täpselt, kuidas toimub uue regulatsiooni järgi sunniraha rakendamine ja sissenõudmine.

## II. Mõisted

### 1. Ettevõtja (KonkS § 2 ja § 78<sup>17</sup> lg 1 teine lause)

- 1.1. Ettevõtja ülddefinitsioon konkurentsioiguses on küllaltki lai ning vastab KonkS §-le 2. Ettevõtja ülddefinitsiooni järgi võib ettevõtjaks lugeda ka näiteks mustalt tegutsevat ehitajat (kui lähtuda ainult "majandustegevuse" kriteeriumist). KonkS § 78<sup>17</sup> lg 1 teine lause võib aga liialt kitsendada ettevõtja mõistet konkurentsioiguses, kuivõrd sellest sättest võib järeldada, et järelevalvet tehakse ainult nende füüsiliste isikute üle, kes on ametlikult äriregistris ettevõtjana registreeritud.
- 1.2. Ettepanek KonkS § 78<sup>17</sup> lg 1 teise lause täpsustus välja jätta ning lähtuda KonkS § 2 üldisest ettevõtja definitsioonist ka füüsilisest isikust ettevõtjate puhul.

### 2. Kartell

- 2.1. Eelnõuga seadusesse lisatav kartelli mõiste ei ole seaduses järjepidev ega vasta rahvusvahelisele mõistele. KonkS § 4 pealkirja järel sulgudes olev kartelli mõiste viitab sellele, nagu igasugune konkurentsikahjustav kokkulepe, kooskõlastatud tegevus ja ettevõtjate ühenduse otsus kujutab endast kartelli. Kartelli mõistet, seda defineerimata, kasutab järgmisena KonkS § 73<sup>19</sup>. Samas, KonkS § 78 lg 2 kohaselt („(edaspidi *kartell*)“) on kartell konkurentidevaheline kokkulepe või kooskõlastatud tegevus, mille eesmärk on koordineerida turul oma konkureerivat käitumist või mõjutada asjakohaseid konkurentsiparameetreid, või konkurentsivastane tegevus teiste konkurentide suhtes. Sellisest sätte sõnastusest ja ülesehitusest võib eeldada, et KonkS § 78 lg-le 2 eelnevates sätetes mõistetakse kartelli all igasugust konkurentsikahjustava eesmärgi või tagajärjega tegevust vms ning sellele järgnevates paragrahvides vaid konkurentidevahelisi kokkuleppeid ja muid tegevusi. Kartell ei ole mingil juhul igasugune konkurentsikahjustav kokkulepe, kooskõlastatud tegevus või ettevõtjate ühenduse otsus. Praktikas (sh EL tasandil) ei ole isegi oluline eristada, kas tegemist oli kokkuleppega, kooskõlastatud tegevuse või ühenduse otsusega – pigem kasutataksegi nende kohta ühtset kokkuleppe mõistet, nagu ka kehtiv KonkS seda teeb. Küll tuleb mõista, et kokkulepe, kooskõlastatud tegevus või ühenduse otsus võib olla nii vertikaalses kui ka horisontaalses

suhtes, st turustusahelas eri tasanditel paiknevate ettevõtjate vahel või konkurentide vahel. Praktikaks kasutatakse (sh rahvusvahelisel tasandil) kartelli mõistet ainult horisontaalsete kokkulepete (sh kokkulepete, kooskõlastatud tegevuse ja ühenduse otsuse) ehk konkurentidevahelise tegevuse kirjeldamiseks. Kartelli mõistet ei kasutata vertikaalsete kokkulepete kirjeldamiseks.

- 2.2. Kui soov on kartelli mõiste seaduses defineerida, siis on ettepanek see selgelt, st mitte sulgude abil, defineerida selliselt, et kartelli mõiste hõlmaks vaid konkurentidevahelisi kokkuleppeid jm, mitte aga igasuguseid konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega kokkuleppeid (sh vertikaalseid). Sellest johtuvalt tuleb seaduses läbivalt üle kontrollida sätted, mis kasutavad kartelli mõistet – kas need sätted on mõeldud reguleerima nii horisontaalseid kui ka vertikaalseid kokkuleppeid või ainult konkurentidevahelisi kokkuleppeid.

### **3. Salajane kartell**

- 3.1. KonkS § 78<sup>1</sup> kasutab direktiivi mõistet *salajane kartell*, kuid eelnõus puudub mõiste definitsioon.
- 3.2. Ettepanek mõiste *salajane kartell* seaduses selgelt, st mitte sulgude abil, defineerida.

### **4. Sunniga kallutanud**

- 4.1. KonkS § 73<sup>19</sup> lg 3 kasutab direktiivi mõistet sunniga kallutanud (*taken steps to coerce*), kuid eelnõus puudub mõiste definitsioon.
- 4.2. Ettepanek mõiste *sunniga kallutanud* seaduses selgelt, st mitte sulgude abil, defineerida.

### **5. Teave, dokumendid, selgitused**

- 5.1. Eelnõuga kavatakse kustutada kehtivast seadusest KonkS § 59, mille kohaselt on Konkurentsiametil õigus isikutelt nõuda dokumente. Eelnõu seletuskirja kohaselt on KonkS § 59 eesmärk saavutatav, rakendades KonkS § 57, KorS § 30 ja VVS § 75<sup>2</sup> lg 1 p 1. Konkurentsiamet sellega ei nõustu.
- 5.2. KonkS § 59 vs. VVS § 75<sup>2</sup> lg 1 p 1. KonkS § 54 kohaselt teostab Konkurentsiamet mh haldusjärelevalvet. VVS § 75<sup>2</sup> kohaldub haldusjärelevalvele ning VVS § 75<sup>2</sup> lg 1 p 1 kohaselt on Konkurentsiametil kui haldusjärelevalve teostajal õigus nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumentide esitamist. Samas, VVS § 75<sup>2</sup> lg 1 p 2 kohaselt on haldusjärelevalve teostajal õigus isikut küsitleda. See tähendab, et nt VVS eristab nii seletuste nõudmist, dokumentide nõudmist kui ka küsitlemist. Konkurentsiamet nõustub, et VVS § 75<sup>2</sup> lg 1 p 1 võimaldab haldusjärelevalve raames järelevalvatavalt nõuda dokumentide esitamist, kuid see ei võimalda (i) haldusjärelevalve raames nõuda dokumente muult isikult kui järelevalvatavalt ning (ii) väljaspool haldusjärelevalvet nõuda isikult dokumente.
- 5.3. KonkS § 59 vs. KorS § 30. KorS kohaldub riiklikule järelevalvemenetlusele. Kehtiv KorS § 30 eristab küsitlemist ja dokumentide nõudmist. Konkurentsiamet nõustub, et riikliku järelevalve toimetamisel saaks Konkurentsiamet edaspidi tugineda KonkS §-le 54<sup>1</sup> ja KorS § 30 lg-le 3. Samas, väljaspool riiklikku järelevalvet ei saa Konkurentsiamet KorS § 30 lg 3 alusel isikult dokumente nõuda. Lisaks olgu mainitud, et KorS § 30 ei võimalda otsesõnu nõuda isikult kirjalikult teavet, kuivõrd küsitlemist on käsitletud sättes

vaid suulise küsitlemisena (vt p 1.5.2; VVS eristab samuti seletusi (sh kirjalikud), küsitlusi (suulised) ja dokumente).

- 5.4. KonkS § 59 vs. KonkS § 57. KonkS § 57 ja KonkS § 59 on meetmed, mida Konkurentsiametil on võimalik kasutada erinevates haldusmenetlustes ja ka väljaspool järelevalvemenetlusi (mh nt konkurentsiolekorra analüüsimiseks). Konkurentsiamet ei nõustu, et KonkS § 59 eesmärki on võimalik saavutada ka KonkS § 57 abil. Konkurentsiamet leiab, et KonkS § 57 ei hõlma Konkurentsiameti õigust nõuda dokumente (vt p 1.5.5). Näiteks on teabe nõudmist ja dokumentide esitamist eristatud ka maksukorralduse seaduses (MKS § 60 ja § 62).
- 5.5. Kui seadusandja leiab, et KonkS § 78<sup>22</sup> lg-s 3, mis lähtub direktiivist, toodud *teabe* mõiste hõlmab mh dokumente, ei saa sellist tähendust automaatselt „kleepida“ KonkS §-s 57 sisalduvale *teabe* mõistele. Konkurentsiameti hinnangul on KonkS §-s 57 ja KonkS § 78<sup>22</sup> lg-s 3 toodud *teabe* mõisted erinevate tähendustega. KonkS § 57 sisaldub juba kehtivas seaduses ja sellel on oma tähendus. Arvestades muu hulgas ka seda, et KonkS § 59 annab Konkurentsiametile õiguse nõuda dokumente, siis on seni olnud selge arusaam, et KonkS § 57 alusel dokumente nõuda ei saa. Seega ei hõlma KonkS § 57 dokumentide esitamise nõudmise õigust. KonkS § 78<sup>22</sup> lg 3 lisatakse seadusesse aga alles eelnõuga ning see lähtub direktiivist, mille järgi peaksid teabenõuded hõlmama kogu teavet ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kohta, kelle suhtes uurimistoimingut kohaldatakse, olenemata sellest, millisele andmekandjale teave on salvestatud. Kuna KonkS § 57 ei tugine direktiivile, siis ei saa väita, nagu KonkS § 57 oleks alati hõlmanud Konkurentsiameti õigust nõuda dokumente. KonkS §-s 57 sisalduv *teabe* mõiste oli kasutusel ammu enne direktiivi vastuvõtmist ning sellele ei saa omistada direktiivis sisalduvaid tähendusi. Konkurentsiamet teeb ettepaneku seaduses selgelt välja tuua Konkurentsiamet õigus nõuda teavet, sh igasugust teavet ettevõtja kohta mistahes andmekandjal. Selliselt oleks võimalik saavutada olukord, kus seaduses ei ole ühel mõistel mitu erinevat tähendust ning kus Konkurentsiameti õigused oleks selgelt mõistetavad nii Konkurentsiametile kui ka ettevõtjatele ja teistele osapooltele.
- 5.6. Seega teeb Konkurentsiamet ettepaneku KonkS § 57 ja KonkS § 78<sup>22</sup> lg 3 puhul *teabe* mõisted selgelt avada selliselt, et teabenõudega võiks Konkurentsiamet igal juhul nõuda ka dokumente, või alternatiivselt eristada viidatud paragrahvides sisalduvad *teabe* mõisted ning mitte kustutada seadusest § 59. Igal juhul ei tohi muudatus kaasa tuua olukorda, kus Konkurentsiametil puudub õigus nõuda dokumente väljaspool järelevalvemenetlusi.
- 5.7. KonkS § 78<sup>25</sup> lg 1 annab Konkurentsiametile õiguse nõuda isikult teavet, mis on neile kättesaadav, sealhulgas selgitusi. Kui seadusandja eesmärk on eristada *teavet* ja *selgitusi*, palub Konkurentsiamet seadusandjal defineerida *selgituse* mõiste ning arvestada selle definitsiooniga seaduses läbivalt.
- 5.8. KonkS § 78<sup>25</sup> lg 1 toob seadusesse ka *küsitluse* mõiste. Konkurentsiamet palub seadusandjal seaduses defineerida *küsitluse* mõiste, kui see erineb teabenõudest (mis võib olla nii suuline kui ka kirjalik).

### III. Muud täpsustused

1. KonkS § 73<sup>5</sup> sõnastus on mitmeti mõistetav. Sõnastuse järgi § 16 sätestab turgu valitseva seisundi kuritarvitamise **keelu** ja Euroopa Liidu toimimise **lepingu artikli 102** rikkumise eest.
  - 1.1. Ettepanek sõnastuseks: „Ettevõtja poolt käesoleva seaduse § 16 või Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 102 rikkumise eest.“
2. KonkS § 73<sup>5</sup> lg 2 – eraldi jäänud juriidilise isiku karistamise alus, kuigi järelevalvealuseks isikuks on edaspidi juriidiline isik.
  - 2.1. Ettepanek § 73<sup>5</sup> lg 2 kehtetuks tunnistada.
3. KonkS § 73<sup>6</sup> lg 2 – eelnõu järgi kohaldatakse sellele koosseisule sama väärteomenetluse korda, kuigi korrakaitseline tegevus saab toimuda ainult riiklikus järelevalves. Samas jääb arusaamatuks, mis on siin eristatud eraldi üldist koosseisu ja juriidilise isiku karistamise õigust.
4. Paragrahv 73<sup>13</sup> on mitmeti mõistetav.
  - 4.1. Ettepanek sõnastuseks: „Ettevõtja poolt käesoleva seaduse § 4 või Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 rikkumise eest.“
5. Paragrahv § 73<sup>17</sup> sätestatud kohustus, et juriidiline isik peab tasumiseks nõudma rahalist panust oma liikmetelt, jääb üldiseks. Puudub selge arusaam, kuidas hakatakse rakendada. Samuti puudub tagajärg kui seda kohustust ei täideta.
  - 5.1. Lõike 2 sõnastus, et trahvi tasumist ei saa nõuda, jääb arusaamatuks. Trahvi määrab maakohus, kuid jääb selgusetuks, kuidas saab trahvi tasumist juriidiline isik edasi nõuda ja kas on põhjendatud trahvi tasumise mittenõudmise otsustamine panna juriidilisele isikule.
  - 5.2. Ettepanek sõnastada sama paragrahvi lõige 2 viimase lause väljend *aktiivselt eemaldanud* arusaadavamaks ja selgemaks. Lisaks ei ole hetkel arusaadav kellel on tõendamiskoormis *aktiivselt eemaldanud* mõiste sisustamisel ja hindamisel.
6. KonkS 73<sup>18</sup> lg 8 viimane lause viitab füüsilise isiku väärteomenetlusele. Jääb selgusetuks, et miks seda on soovitud eristada ja kuidas läheb see kokku põhimõttega, et keelatud tegu tuvastatakse ettevõtja suhtes.
7. KonkS § 78<sup>23</sup> ja 78<sup>33</sup> lg 5 vale viide sunniraha rakendamisel, õige § 78<sup>35</sup>.

#### **IV. Konkurentsiameti õigused**

1. Konkurentsiamet palub eelnõud täiendada õigusliku alusega, mille alusel tekib ametile õigus saada tasuta ligipääs riigi andmekogu vastutavalt või volitatud töötlejalt konkurentsijärelevalve teostamiseks, konkurentsiolukorra analüüsimiseks ning koondumiste kontrolli menetlemiseks vajalikele andmetele. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse poolt kogutakse mitmeid andmeid ning eesmärgipärane oleks tagada selliste andmete võimalikult suures ulatuses kasutamise võimaldamine.
2. Konkurentsiamet teeb ettepaneku sõltumatu konkurentsiasutuse pädevuste laiendamiseks selliselt, et ametil tekiks õigus rakendada meetmeid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, sõltumata sellest kas nad on käsitletavat ettevõtjana ja osalevad kaubaturul. Hetkel on ainukeseks võimaluseks soovitude tegemine. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse tegevuse või tegevusetusega võib samuti kaasneda konkurentsikahjustamine, millel on mõju nii tarbijatele kui ettevõtjatele.

### 3. Uurimismeetmete täiendamine

- 3.1. Uurimismeetmete rakendamisel on sätestatud õigus kaasata spetsialist, kelle oskusi on vaja uurimismeetme toimetamiseks või kogutud teabe hindamiseks (§ 78<sup>22</sup> lg 6 p 1). Konkurentsiamet teeb ettepaneku, et uurimismeede peab võimaldama lisaks spetsialisti kaasamisele, tellida ka sõltumatu ekspertise ning ekspertiisi tellimisel anda ligipääs konkurentsijärelevalve materjalidele selles ulatuses, mis on vajalik ekspertiisi teostamiseks.
- 3.2. Konkurentsiamet teeb ettepaneku, et uurimismeetmena oleks õigus viia läbi vaatlusi, mis ei ole läbiotsimine. Konkurentsiamet leiab, et vaatluse võimaldamise selgem reguleerimine annab ametile valida vastavalt eesmärgile kõige proportsionaalsema uurimismeetme vahel. Vaatluse eesmärk on fikseerida menetluse jaoks olulised asjaolud (tegevuskoht, asjad ja esemed mis territooriumil asuvad jne), fotografeerida olukorda ja koguda suulist teavet. Vaatlust peab saama läbi viia nii järelevalvealuse isiku kui muude menetlusega seotud isikute juures (nt järelevalvealuse isiku lepingulised partnerid). Konkurentsiamet viitab analoogia korras, et selline vaatluse regulatsioon on ka maksukorralduse seaduses (§ 72).
- 3.3. Kartellide menetlemisel ja uurimistoimingute tegemisel, sh teabe nõudmisel, tuleneb kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 214 alus, mille kohaselt ei tohi kriminaalmenetluse menetlusosaline või osaline kohtueelse menetluse andmeid avaldada koos trahvimise ähvardusega. On äärmiselt vajalik, et sarnane säte lisataks ka konkurentsijärelevalvemenetluse läbiviimisel eelnõu paragrahvi 78<sup>21</sup>. Näitlikustades olukordi, kus kartellide tõendamiseks küsitakse läbiotsimise luba ka järelevalvealuse isiku veebimajutuse teenusepakkuja juures, siis on äärmiselt oluline, et veebimajustust pakkuv ettevõtja ei annaks infot järelevalvealusele isikule, mille tagajärjeks võib olla järelevalvemenetluses vajalike tõendite hävitamine.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Evelin Pärn-Lee  
peadirektor

Kadri Lepikult  
Kadri.lepikult@konkurentsiamet.ee

Annabell Carina Katalsepp  
annabellcarina.katalsepp@konkurentsiamet.ee

Jaanika Kangur  
Jaanika.kangur@konkurentsiamet.ee