

Justiits- ja Digiministeerium  
[info@justdigi.ee](mailto:info@justdigi.ee)

Teie 15.01.2025

Meie 21.01.2025 nr 10-3/3

### **Arvamus seoses konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (ECN+ direktiivi ülevõtmine)**

Justiits- ja digiminister edastas 15.01.2025 e-kirjaga huvirühmadele, sh Tallinna Halduskohtule (*TlnHK*) arvamuse avaldamiseks konkurentsiseaduse (*KonkS*) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Seaduseelnõu tutvustus toimus 20.01.2025 justiits- ja digiministeeriumis toimunud hommikukoosolekul.

Kokkuvõtvalt on justiits- ja digiministeerium teinud valitsusele ettepaneku esitada Riigikogu majanduskomisjonis olevale eelnõule nr 384 SE muudatused, mis tagaks direktiivi kiire, vähese halduskoormusega ja tarbijate õigusi direktiivi kohaselt oluliselt paremini kaitsva ülevõtmise. Muudatusettepanekud on esitatud eelnõu tervikasendusena. Tervikasendus on esitatud järjena augustis 2024. a esitatud nn kompromissvariandile. Eelnõu uus terviktekst rakendab direktiivi ülevõtmise väärtemenetluse kohandamise kaudu nii, nagu olid Riigikogus ja valitsuses Eesti seisukohad direktiivi ülevõtmise kohta. Loobutud on plaanist muuta Eesti halduskohtumenetlust nii, et halduskohtumenetluses tuleks luua uus erimenetlus. Uue erimenetluse loomine vajab alati suuremat ühiskondlikku arutelu.

Eelnõukohase muutmiseadusega võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1 (nn *ECN+ direktiiv*), mille eesmärk on anda Euroopa Liidu liikmesriikide konkurentsiasutustele Euroopa Liidu toimimise lepingu (*ELTL*) artiklite 101 ja 102 tulemuslikuks kohaldamiseks vajalikud volitused, ressursid ja sõltumatuse tagatised.

ECN+ direktiiv (art 13) näeb muu hulgas liikmesriikidele ette kohustuse tagada, *et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on võimalik ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrata täitmise tagamise menetluses tehtud otsusega või nõuda muus kui kriminaalkohtumenetluses, et ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrataks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad rahatrahvid, kui ettevõtjad või ettevõtjate ühendused on tahtlikult või ettevaatamatusest rikkunud EL TL artiklit 101 või 102.*

TlnHK on varasemalt esitanud samal teemal justiitsministeeriumile arvamusel 05.05.2020 kirjaga nr 8-1/2967, 12.10.2020 kirjaga nr 10-3/66 ja 16.02.2022 kirjaga nr 10-3/124.

#### **Tallinna Halduskohus esitab eelnõu osas enda alljärgneva arvamuse**

1. TlnHK toetab eelnõu viimases versioonis valitud suunda (eelnevalt allajoonitud osa).

ECN+ direktiivi ülevõtmiseks on olemasoleva Eesti õigussüsteemiga enam kooskõlas nn trahvimise volituste loimine väärtemenetlusega, kui uue erimenetluse loomine haldus(kohtu)menetluses trahvide määramiseks. See on muu hulgas vastavuses Eesti õigussüsteemi ajaloolise valikuga, kui haldus-õiguserikkumiste menetlemisel mindi üle väärtemenetluse regulatsioonile<sup>1</sup>. Olgugi, et sellega seonduvalt võivad samade asjaolude üle toimuda paralleelselt nii haldus(kohtu)menetlus kui väärtemenetlus, siis olemuslikult ongi tegemist Eesti õigussüsteemile omase olukorraga<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vt ka Tartu Ülikooli uuring „Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses“ p 5.3.2.3

<sup>2</sup> Vt ka Riigikohtu 17.02.2004 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-120-03, mis käsitleb mh paralleelmenetluste ja menetlusliikide vahelise tõendusteabe vahetamise teematikat (p-d 9-17)

ECN+ direktiivi ülevõtmine eeldab paratamatult teatud kohandusi Eesti õigussüsteemis, st direktiiviga ette nähtud regulatsioon ei ühildu üheselt Eesti kehtiva õigusega. Eelnõu on üles ehitatud lahendusele, et olemasoleva haldusmenetluse regulatsiooni kõrvale luuakse ühe valdkonna spetsiifiline haldusmenetlus (konkurentsijärelevamenetlus), mille õiguste kataloog on võimalikult lähedane kahtlustatavate ja menetlusaluste isikute õiguste kataloogile süüteo menetlustes, et konkurentsijärelevamenetluses seaduslikult kogutud tõendid saaksid olla lubatavad ka isiku trahvimiseks. Trahvimine toimub aga eraldiseivas väärtemenetluses, mis ongi Eesti õiguskorras ette nähtud karistuslike meetme rakendamiseks *muus kui kriminaalkohtumenetluses*. TlnHK hinnangul on selline lahendus sobiv kompromiss, mis lähtub Eesti õigussüsteemi eripärast ning võimaldab ECN+ direktiivi üle võtta Eesti senist õiguskorda põhialustes oluliselt muutmata.

2. Eelnõu p 45 kohaselt paragrahv 78<sup>12</sup> muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

*Keelatud teo toimepanemise asjaolude tuvastamine Konkurentsiameti poolt on siduv keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule, kui keelatud tegu tuvastavat haldusakti ei ole tähtaegselt vaidlustatud või kui on jõustunud kohtulahend, mille alusel jääb keelatud tegu tuvastav haldusakt kehtima.*

Eelnõu seletuskiri selgitab planeeritava sätte kohaselt nii seda, et „§ 78<sup>12</sup> loob olukorra, kus konkurentsijäreleva tulemusel tehtud ja jõustunud otsusega keelatud teo tuvastamine on siduv konkurentsirikkumisest tulenevat nõuet arutavale kohtule“, kui ka seda, et „Kohtumenetluses tuleb väärteoasja lahendaval kohtul väärtemenetluses tõendamisele kuuluvad asjaolud tuvastada ja õigust rakendada iseseisvalt ja olemata läbi viidud haldusmenetlusega seotud“.

Viidatud seletuskirja seisukohad võimaldavad TlnHK hinnangul vastakaid tõlgendusi planeeritava § 78<sup>12</sup> tähenduse osas. Eelnõu edasise menetluse raames tasub kaaluda normi enda või seletuskirja täpsustamist selliselt, et oleks üheselt mõistetav, kas keelatud teo toimepanemise asjaolude tuvastamine Konkurentsiameti poolt on siduv ka maakohtule väärtemenetluses.

3. TlnHK hinnangul tasub täiendavalt kaaluda, kas vajalik ja põhjendatud on kohtuliku eelkontrolli kehtestamine konkurentsijärelevamenetluse tagamiseks. Nimelt näeb eelnõu p 46 muu hulgas ette KonkS-i täiendamise §-ga 78<sup>39</sup>, mille lg-d 1 ja 3 sätestavad:

*Konkurentsijärelevamenetluse tagamiseks võib Konkurentsiamet taotleda halduskohtult järeleva aluse isiku lõpetamise, ühinemise, jagunemise või muu ümberkujundamisega seotud tehingute ja toimingute keelamist.*

*Kohus lahendab taotluse konkurentsijärelevamenetluse tagamiseks halduskohtumenetluse seadustiku 27. peatüki sätete kohaselt.*

Eelnõu seletuskirja kohaselt on regulatsioon suunatud ECN+ direktiivi art 13 lg 5 nõude täitmisele, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et ettevõtja mõistet kohaldatakse rahatrahvide määramisel ka ettevõtjate õigusjärglaste ning nende majandustegevust jätkavate isikute suhtes. Vältimaks olukorda, kus ettevõtja jõuab astuda samme oma juriidilise keha lõpetamiseks või selle ümberkujundamiseks, et vabaneda seeläbi vastutusest juba menetluse kestel – näiteks juba konkurentsijärelevamenetluse käigus, näeb kõnealune paragrahvi regulatsioon ette menetluse tagamise vahendeid, mille abil on võimalik juriidilise isiku lõpetamisele või selle ümberkujundamisele suunatud tehingud ära keelata.

TlnHK rõhutab siinkohal, et halduskohus kontrollib üldjuhul riigivõimu tegevuse seaduslikkust n-ö tagasivaates, s.o annab huvitatud isiku kaebuse alusel hinnangu toimunu seaduslikkusele. Teatud juhtudel, eeskätt juhtumite puhul, mis tulenevad otsesõnu Eesti Vabariigi põhiseadusest, võib küll olla vajalik kohtulik eelhinnang ehk n-ö haldustoiminguks loa andmine (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 264). Tegemist saabki aga olla erandliku ja kiireloomulise eelhinnanguga, vältimaks ilmseid riiveid põhiõigustele. TlnHK hinnangul on küsitav, kas planeeritava konkurentsijärelevamenetluse tagamise regulatsiooni näol on tegemist sellise erandliku ja intensiivse põhiõiguste riivega, mis eeldab erandliku kohtuliku eelkontrolli kohustuse sätestamist. Kohtulik eelkontroll ei saa seejuures välistada järelkontrolli, s.o rakendatud meetme vaidlustamist halduskohtus sõltumata eelnevast haldustoiminguks loa andmisest kohtu poolt. Seega on reaalne, et sama asjaolu vaatab sama kohus lühikese ajaperioodi jooksul läbi kaks korda. TlnHK leiab, et piisav on vastava meetme rakendamise kaalutluspädevuse jätmine Konkurentsiametile ning tavapärane kohtulik järelkontroll huvitatud isiku kaebuse alusel.

Olgu siinkohal lisatud, et perioodil 2018-2024. a on TlnHK-sse saabunud kohtuasjade arv kasvanud 60%<sup>3</sup>. Samal ajal on kohtunike arv jäänud samaks ning perioodiks 2025-2027. a on ette nähtud eelarvekärped, mis tingivad kohtuametnike arvu vähendamise vajaduse. Sellises olukorras tuleks hoiduda halduskohtule selliste lisaülesannete panemisest, milleks vältimatu vajadus puudub. Seda eriti olukorras, kui HKMS-is laieneb järk-järgult kataloog selles osas, milliseid asju tuleb halduskohtul lahendada eelisjärjekorras (sh praeguse eelnõuga planeeritav HKMS § 126 lg 3 muutmine).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaupo Kruusvee  
Tallinna Halduskohtu esimees

---

<sup>3</sup> 2018. a-l algas TlnHK-s 1309 uut kohtuasja, 2024. a-l 2090 uut asja, st kasv 6 aasta jooksul 60%, keskmiselt 10% aastas; vt ka <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtute-menetlusstatistika>