

Riigikohtu arvamus¹ konkurentsiseaduse täiendamise seaduse eelnõu kohta

KonkS § 53⁶ lg 2 täiendamine punktidega 2¹ ja 2²

Muudatuse eesmärk on täiendada konkurentsijärelevamenetluse algatamata jätmise ja lõpetamise aluseid, nähes ette, et Konkurentsiamet ei algata konkurentsijärelevamenetlust või lõpetab selle konkurentsijärelevameedet kohaldamata, kui selleks tuleneb alus [määrusest \(EL\) 2022/1925](#) (nn *Digital Services Act* ehk **DSA määrus**) või [määrusest \(EL\) 2022/2560](#) (nn *Foreign Subsidies Regulation* ehk **FSR määrus**).

DSA määrust puudutavalt on seletuskirjas selgitatud, et eeskätt on aluseks, mille esinemisel Konkurentsiamet ei algata konkurentsijärelevamenetlust või lõpetab selle, art 38 lg 7. Selle kohaselt juhul, kui liikmesriigi pädeval asutusel, kes tagab DSA määruse art 1 lg-s 6 osutatud reeglite täitmise, on liikmesriigi õiguse kohaselt selleks pädevus ja uurimisvolitused, võib ta omal algatusel uurida DSA määruse art 5–7 võimalikku täitmata jätmist oma territooriumil. Sama sätte teise taande kohaselt aga juhul, kui Euroopa Komisjon algatab vastavalt DSA määruse art-le 20 ise menetluse, pole liikmesriigi nimetatud pädeval asutusel õigust uurimist korraldada või see lõpule viia. Kõnesolev DSA määruse art 38 lg 7 on seletuskirjas välja toodud kui relevantne alus, sest eelnõusse on kavandatud KonkS täiendamine §-ga 78²³. Selle lg 4 kohaselt saabki Konkurentsiametil olema õigus uurida DSA määruse art-te 5–7 võimalikku täitmata jätmist, algatades selleks konkurentsijärelevamenetluse. Seega on kavandatud KonkS § 53⁶ lg 2 p 2¹ seletuskirja kohaselt vajalik, et vältida Konkurentsiameti ja Euroopa Komisjoni paralleelselt toimetatavaid menetlusi.

Konkurentsijärelevamenetluse eesmärk kehtiva [KonkS § 53⁵](#) lg 3 kohaselt on tuvastada keelatud teo toimepanemine ning vajaduse korral kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmeid, et taastada ja säilitada moonutamata konkurents. Seejuures võib eeldada, et keelatud tegu nimetatud KonkS sätte tähenduses on KonkS 2. või 4. ptk-s või ELTL art-s 101 või 102 sätestatud keelatud tegu – seda saab vaid eeldada, sest ühisnimetaja „keelatud tegu“ defineerib KonkS § 78 lg 1, s.o säte, mis kasutab seda ühisnimetajat 76ndal korral pärast selle esmakordset kasutamist KonkS § 53⁵ lg-s 3. Seega saab Konkurentsiamet kehtivast KonkS § 53⁵ lg-st 3 tulenevalt konkurentsijärelevamenetluse algatada üksnes ettevõtjatevahelise keelatud koostöö või ettevõtja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kahtlusel. Sellele viitab ka kehtiv [KonkS § 53⁶](#) lg 1 p 1, mis sätestab, et Konkurentsiamet saab esimese konkurentsijärelevamenetlust algatava menetlustoimingu teha siis, kui *ilmnenud teave viitab keelatud teo toimepanemisele*.

DSA määruse reguleerimisalas olevad pääsuvalitseja kohustused võivad küll täitmata jätmisel kujutada endast ka KonkS tähenduses keelatud tegu, kuid ei pruugi (vt DSA määruse põhjenduspunkte 5, 10 ja 11). Seega selleks, et DSA määruse art 5–7 täitmise tagamise eesmärgil osutuks asjakohaseks menetluseks konkurentsijärelevamenetlus, tuleks õigusselguse põhi-

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

mõttest lähtuvalt hinnata, kas oleks mõistlik või vajalik kehtivas KonkS § 53⁵ lg-s 3 sätestatud konkurentsijärelevamenetluse eesmärki täiendada. Lähtuvalt uuest eesmärgist tuleks ka hinnata, kas menetluses seni ette nähtud uurimisvolitused on asjakohased ja proportsionaalsed või vajavad täiendavast eesmärgist tingitult muutmist või täiendamist. Eelduslikult ei saa DSA määruse art 5–7 täitmise tagamise eesmärgil toimetatavas menetluses eesmärgiks olla kehtivas KonkS-is sätestatud konkurentsijärelevameetmete kohaldamine, sest need eeldavad samuti keelatud teo toimepanemise tuvastamist või vähemalt keelatud teo toimepanemise kahtlust. Viimast kohustuse võtmise heakskiitmisel kehtiva KonkS § 53²² alusel. Lisaks, võttes arvesse, et konkurentsijärelevamenetluse tervikregulatsioon kehtestati Eesti õiguses [direktiivi \(EL\) 2019/1](#) (nn ECN+ **direktiiv**) ülevõtmiseks, tuleks hinnata, kas selle rakendamisel DSA määruse täitmise tagamise eesmärgil rakenduks ja kui, siis millisel määral ka ECN+ direktiivi tõlgendav Euroopa Liidu Kohtu praktika. Seletuskiri vastavasisulist analüüsi ei hõlma.

FSR määrust puudutavalt on seletuskirjas selgitatud, et konkurentsijärelevamenetluse algatamata jätmise ja lõpetamise aluseid on vaja täiendada, et välistada olukord, kus Konkurentsiameti menetlustoiming, mille amet teeb tingitult FSR määruse art 14 lg-s 7 nimetatud Euroopa Komisjoni taotlusest, algataks konkurentsijärelevamenetluse. Seda põhjusel, et kehtiv KonkS § 53⁶ lg 1 p 1 sätestab, et konkurentsijärelevamenetlus algab Konkurentsiameti esimese menetlustoiminguga. Kuna aga FSR määrus ei anna liikmesriigi pädevale asutusele määruse iseseisvat rakendamise pädevust, on eelnõusse kavandatud KonkS täiendamine §-ga 78²⁴, mille lg 3 näeb ette, et kui Euroopa Komisjon taotleb Konkurentsiametilt ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kontrollimist või muu faktide tuvastamise toimingut tegemist, teeb Konkurentsiamet seda kehtivates [KonkS § 53¹⁵](#) (läbiotsimine) ja [§ 53¹⁷](#) (teabe nõudmine) sätestatu kohaselt.

Selle selgitusega ei saa nõustuda. Olukorras, kus Konkurentsiametile on eelnõukohase KonkS § 78²⁴ lg-ga 3 ette nähtud õigus rakendada konkurentsijärelevamenetluse uurimisvolitusi konkurentsijärelevamenetluse väliselt, ei ole tegemist kehtivas KonkS § 53⁶ lg 1 p-s 1 sätestatud olukorraga. Nagu eespool juba viidatud, on Konkurentsiametil õigus konkurentsijäreleva eesmärgil menetlustoiminguid teha vaid juhul, kui on ilmnunud teave, mis viitab keelatud teo toimepanemisele. Kui Euroopa Komisjon taotleb välisriigi subsidiumist tingitud siseturu moonutuse väljaselgitamise eesmärgil Konkurentsiametilt uurimisvolituste rakendamist ja seadusandja on selliseks puhuks ette näinud õiguse rakendada konkurentsijärelevamenetluse uurimisvolitusi, ei saa nende rakendamine algatada konkurentsijärelevamenetlust, mis on suunatud keelatud teo toimepanemise tuvastamisele ja vajadusel konkurentsijärelevameetmete kohaldamisele.

Lisaks ei saa tähelepanuta jätta, et kehtivas KonkS §-s 53¹⁵ ja §-s 53¹⁷ sätestatud uurimismeetmete rakendamine on seotud kehtiva konkurentsijäreleva eesmärgiga. Selle näeb selgesõnaliselt ette [KonkS § 53¹⁴](#) lg 1, mis sätestab, et Konkurentsiametil on [KonkS § 53⁵ lg-s 3](#) sätestatud eesmärgist lähtuvalt õigus tõendite kogumiseks kohaldada KonkS §-s 53¹⁵ ja §-s 53¹⁷ sätestatud uurimismeetmeid. Tegemist on seega uurimisvolitustega, mis on kavandatud ja sobilikud kasutamiseks keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks ja konkurentsijärelevameetmete kohaldamiseks. FSR määruse alusel tuvastab Euroopa Komisjon aga potentsiaalseid siseturu moonutusi, mis on otse või kaudselt tingitud välisriigi subsidiumist, mitte keelatud teo

toimepanemisest KonkS tähenduses. Kuivõrd kavandatud KonkS § 78²⁴ lg 3 alusel rakendaks Konkurentsiamet keelatud teo toimepanemise ja konkurentsijärelevameetmete kohaldamise eesmärgil kavandatud uurimisvolitusi, tuleks hinnata, kas välisriigi subsidiumist tingitud siseturu moonutuste tuvastamiseks, on kõnesolevad uurimismeetmed asjakohased ja proportsionaalsed. Samuti, sarnaselt eespool väljatooduga, kuna KonkS § 53¹⁵ ja § 53¹⁷ on ECN+ direktiivi ülevõtmismeetmed, tuleks hinnata, kas nende rakendamisele FSR määruse täitmise tagamise eesmärgil rakenduks ja kui, siis millisel määral ECN+ direktiivi tõlgendav Euroopa Liidu Kohtu praktika. Ka vastavasisulist analüüsi seletuskiri ei hõlma.

Seletuskirja kohaselt on eelnõukohase KonkS § 78²⁴ lg 3 kavandamisel eeskuju võetud kehtivast [KonkS 9² ptk](#)-st, mis samuti annab Konkurentsiametile õiguse kas Euroopa Komisjoni või teise liikmesriigi konkurentsijärelevameetmete taotlusel rakendada konkurentsijärelevameetmete uurimisvolitusi konkurentsijärelevameetmete väliselt. Nendel juhtudel ei ole aga tegemist võrreldava olukorraga, kuivõrd neil juhtudel toimetab ka Euroopa Komisjon ning teise liikmesriigi konkurentsijärelevameetmete menetlust, mis on suunatud keelatud teo toimepanemise tuvastamisele KonkS tähenduses, täpsemalt ELTL art 101 või 102 rikkumise tuvastamisele.

KonkS täiendamine §-ga 78²³

Eelnõukohane KonkS § 78²³ lg 1 sätestab, et Konkurentsiamet võib Euroopa Komisjonile osutada abi DSA määruse art 21 lg-s 5 ja art 23 lg-s 3 sätestatud alustel ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste suhtes kontrollide tegemisel ja neile teabenõuete esitamisel.

Sätte pinnalt jääb arusaamatuks, millistele kriteeriumitele tuginevalt Konkurentsiamet otsustab, kas ta osutab komisjonile abi või mitte. Seejuures näib aga DSA määruse art 21 lg 5 olevat liikmesriigi pädevale asutusele kohustust, mitte õigust loov, sätestades, et liikmesriikide pädevad asutused esitavad komisjoni taotluse korral talle kogu nende valduses oleva teabe, mis on vajalik DSA määrusega komisjonile pandud ülesannete täitmiseks.

Eelnõukohane KonkS § 78²³ lg 3 sätestab, et Konkurentsiamet võib abistada Euroopa Komisjoni DSA määruse art 16 lg-s 5 sätestatud turu-uuringu tegemisel. DSA määruse art 16 lg 5 omakorda sätestab, et komisjon võib paluda ühel või mitmel liikmesriigi pädeval asutusel teda turu-uuringus abistada. Kuigi tuleb mõelda, et DSA määruse art 16 lg 5 sõnastus tekitab küsimuse, kas liikmesriigi pädevale asutusele on abi osutamine õigus või kohustus, ei ole siiski liikmesriigi seadusandja pädev otsustama, kas DSA määruse art 16 lg 5 loob liikmesriigi pädevale asutusele Euroopa Komisjoni taotluse korral kohustuse või õiguse (vt nt EKo 16.07.2009 asjas *Infopaq International*, [C-5/08](#), p 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

Eelnõukohane KonkS § 78²³ lg 4 sätestab, et Konkurentsiametil on õigus omal algatusel uurida DSA määruse artiklite 5–7 võimalikku täitmata jätmist Eesti territooriumil, algatades selleks konkurentsijärelevameetmete. Sätte teise lause kohaselt, enne esimese menetlustoimingu tegemist, tuleb Konkurentsiametil sellest kirjalikult Euroopa Komisjoni teavitada. Seletuskirja kohaselt on tegemist DSA määruse art 38 lg 7 rakendusmeetmega.

Lisaks eespool öeldule, võiks kõnesoleva lg 4 osas veelkord mõelda sätte sõnastusele. Praegune sõnastus on suurel määral DSA määruse artikli enda sõnastus, mis ei ole Eesti õigusele omane.

Nt kas viide omal algatusel uurimispädevusele on vajalik ning kas Euroopa Komisjoni teavitamise osas on asjakohane sätestada kirjalik vorminõue, mis TsÜS §-st 78 tulenevalt eeldab isiku omakäelist allkirja. Seejuures tasuks ka mõelda, kas lg 4 teise lause sätestamine KonkS-is on üldse vajalik ja lubatud (vt nt EKo 14.06.2012 asjas ANAFE, [C-606/10](#), p-d 72 ja 73). EL määrus on vahetult kohalduv ja seeläbi üldjuhul ka vahetut õigusmõju omav õigusakt, mille ümberkirjutamine riigisisisesse õigusesse ei ole vajalik ega lubatud. Seega tuleks hinnata, kas DSA määruse art 38 lg 7 esimese taande teine lause eeldab vahetu õigusmõju omamiseks riigisisest rakendamist.

KonkS täiendamine §-ga 78²⁴

Eelnõukohane KonkS § 78²⁴ lg 1 sätestab, et Konkurentsiamet võib FSR määruse artikli 13 lg-s 5 ja art 14 lg-s 5 sätestatud alustel osutada Euroopa Komisjonile viimase taotluse korral abi ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste suhtes kontrollide tegemisel ja neile teabenõuete esitamisel.

Ka selle sätte pinnalt jääb arusaamatuks, millistele kriteeriumitele tuginevalt Konkurentsiamet otsustab, kas ta osutab komisjonile abi või mitte. Seejuures nii FSR määruse art 13 lg 5 kui ka art 14 lg 5 näivad olema kohustust, mitte õigust loovad sätted, mis tähendab, et juhul, kui komisjon neile tuginevalt liikmesriigilt abi taotleb, on liikmesriigil kohustus abi osutada. Sellest lähtuvalt võiks veelkord hinnata, kas sõna „võib“ kasutamine on asjakohane.