

# Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

<b>1. Sissejuhatus</b>	<b>3</b>
1.1. Sisukokkuvõte	3
1.2. Eelnõu ettevalmistajad	3
1.3. Märkused	4
<b>2. Seaduse eesmärk</b>	<b>4</b>
2.1. Mis on konkurentsioigus ja selle osaks olev konkurentsijärelevalve?	4
2.2. ECN+ direktiiv	5
2.2.1. ECN+ direktiivi saamislugu	5
2.2.2. ECN+ direktiivi kohaldamisala	6
2.2.3. ECN+ direktiiv ja põhiõigused	6
2.3. Kehtiv Eesti menetlusõigus konkurentsijärelevalve läbiviimiseks	9
2.4. ECN+ direktiivi ülevõtmiseks konkurentsijärelevalvemenetluse loomine	9
2.4.1. Konkurentsijärelevalvemenetluse kohaldamisala	10
2.4.2. Konkurentsijärelevalvemenetlus kui ühendmenetlus	11
2.4.2.1. ECN+ direktiivis sätestatud trahvide ülevõtmine haldustrahvidena	11
2.4.2.2. Senise menetluste paljususe kaotamine	16
2.5. Ülevaade kavandatud konkurentsijärelevalvemenetlustest	19
2.5.1. Konkurentsijärelevalvemenetluse algus ja menetlusosalised	19
2.5.2. Konkurentsijärelevalvemenetluse uurimismeetmed ja ajutine konkurentsijärelevalvemeede	21
2.5.3. Konkurentsijärelevalvemenetluse lõpetamine	22
<b>3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs</b>	<b>23</b>
§ 1. Konkurentsiseaduse muudatused	23
§ 2. Avaliku teabe seaduse muutmine	165
§ 3. Avaliku teenistuse seaduse muutmine	166
§ 4. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmine	166
§ 5. Karistusregistri seaduse muutmine	167
§ 6. Karistusseadustiku muutmine	167
§ 7. Korrakaitse seaduse muutmine	168
§ 8. Krediidiasutuste seaduse muutmine	169
§ 9. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine	169
§ 10. Riigihangete seaduse muutmine	170
§ 11. Riigi õigusabi seaduse muutmine	170
§ 12. Seaduse jõustumine	171

<b>4. Eelnõu terminoloogia</b>	<b>172</b>
<b>5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele</b>	<b>172</b>
<b>6. Seaduse mõjud</b>	<b>173</b>
6.1. Kavandatud muudatused	173
6.2. Mõju majandusele	175
6.2.1. Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	175
6.2.2. Mõju tarbijatele	182
6.3. Mõju riigiasutuste korraldusele	183
6.3.1. Mõju Konkurentsiametile	183
6.3.2. Mõju kohtutele	185
6.3.3. Mõju politseile	186
6.3.4. Mõju prokuratuurile	187
6.4. Halduskoormus	187
<b>7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud</b>	<b>188</b>
<b>8. Rakendusaktid</b>	<b>189</b>
<b>9. Seaduse jõustumine</b>	<b>189</b>
<b>10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon</b>	<b>189</b>

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1. Sisukokkuvõte**

Eelnõukohase muutmisseadusega võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1 (nn ECN+ direktiiv), mille eesmärk on anda Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide konkurentsiasutustele Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklite 101 ja 102 tulemuslikuks kohaldamiseks vajalikud volitused, ressursid ja sõltumatuse tagatised. ECN+ direktiivi eesmärgipäraseks ülevõtmiseks kehtestab muutmisseadus uue valdkonnaspetsiifilise erihaldusmenetluse – konkurentsijärelevalvemenetluse – tervikregulatsiooni. Konkurentsijärelevalvemenetluse läbiviijaks saab Konkurentsiamet.

Selleks, et tagada ECN+ direktiivi eesmärgipärane ülevõtmine ning ühtlustada riigisisese konkurentsioiguse ja EL-i konkurentsioiguse kohaldamist, on eelnõuga uue erihaldusmenetluse kohaldamisalasse kavandatud ka ELTL artiklitega 101 ja 102 sama eesmärki kandvad konkurentsiseaduse (KonkS) 2. ja 4. peatükk. ELTL artikkel 101 ja KonkS 2. peatükk käsitlevad konkurentsi kahjustavaid ettevõtjatevahelisi kokkuleppeid, kooskõlastatud tegevusi ja otsuseid (nt konkurentidevaheline hinnakokkulepe). ELTL artikkel 102 ja KonkS 4. peatükk käsitlevad ettevõtja turgu valitseva seisundi kuritarvitamist (nt tarbijat ärakasutava müügihinna kehtestamine).

Võrreldes kehtiva riigisisese menetlusõigusega, mida iseloomustab menetluste paljus, kujutab uus erihaldusmenetlus ühtset valdkonnapõhist ühendmenetlust, mis võimaldab kohaldada nii korrakaitseliisi, st käitumuslikke (kohustus teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda) ja struktuurilisi (nt kohustus likvideerida osalus konkureerivas äriühingus) kui ka karistuslikke meetmeid ehk trahve. Selleks kehtestatakse eelnõu kohaldamisalas olevas konkurentsioiguses esmakordselt õiguslikud alused haldustrahvi kohaldamiseks.

Tulenevalt haldustrahvide loomisest täiendab muutmisseadus vastavas ulatuses ka halduskohutemenetlust ning täitemenetlust, viimast eelkõige tingitult ECN+ direktiiviga ettekirjutatud suuremahulisest piiriülesest trahvi- ja sunnirahaotsuste täitmise regulatsioonist.

Kavandatud muudatused mõjutavad Konkurentsiameti konkurentsitenistuse tegevust, sh tööülesandeid ja -korraldust. Lisaks on mõjutatud halduskohus, Politsei- ja Piirivalveamet ning prokuratuur. Tarbijatele avaldub kaudne positiivne mõju läbi konkurentsioiguse paranemise, mille tingib tõhustatud konkurentsijärelevalve.

ECN+ direktiivi ülevõtmise tähtpäev oli 4. veebruar 2021.

### **1.2. Eelnõu ettevalmistajad**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna intellektuaalse omandi ja konkurentsioiguse talituse endine nõunik Käddi Tammiku (teenistussuhe lõppenud), sama osakonna avaliku õiguse talituse endine nõunik Andra Laurand (teenistussuhe lõppenud), Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse endine juhataja Tanel Kalmet (teenistussuhe lõppenud) ja õiguspoliitika osakonna intellektuaalse omandi ja konkurentsioiguse talituse nõunik Natalia Mäekivi ([Natalia.Maekivi@just.ee](mailto:Natalia.Maekivi@just.ee), 58 806 031). Eelnõu seletuskirja mõjude analüüsi on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Pilleriin Lindsalu ([Pilleriin.Lindsalu@just.ee](mailto:Pilleriin.Lindsalu@just.ee), 52 80482). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik ([Mari.Koik@just.ee](mailto:Mari.Koik@just.ee), 53 480 013).

### 1.3. Märkused

Eelnõukohane seadus on seotud eelmise Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktiga 3.24 ja Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega.

Eelnõuga muudetakse:

- 1) konkurentsiseaduse redaktsiooni RT I, 30.12.2021, 12;
- 2) avaliku teabe seaduse (AvTS) redaktsiooni RT I, 10.03.2022, 4;
- 3) avaliku teenistuse seaduse (ATS) redaktsiooni RT I, 04.06.2022, 8;
- 4) halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) redaktsiooni RT I, 05.05.2022, 3;
- 5) karistusregistri seaduse (KarRS) redaktsiooni RT I, 27.05.2022, 33;
- 6) karistusseadustiku (KarS) redaktsiooni RT I, 08.06.2022, 4;
- 7) korrakaitseaduse (KorS) redaktsiooni RT I, 03.03.2021, 5;
- 8) krediitiasutuste seaduse (KAS) redaktsiooni RT I, 20.06.2022, 11;
- 9) kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) redaktsiooni RT I, 22.12.2021, 45;
- 10) riigihangete seaduse (RHS) redaktsiooni RT I, 04.08.2022, 11 ja
- 11) riigi õigusabi seaduse (RÕS) redaktsiooni RT I, 22.12.2020, 46.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, sest eelnõuga muudetakse muu hulgas halduskohtumenetluse seadustikku ja kriminaalmenetluse seadustikku, mis on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõike 2 punktis 14 nimetatud seadused.

## 2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on tagada Konkurentsiametile ELTL artiklite 101 (konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevahelise kokkuleppe, otsuse või kooskõlastatud tegevuse keeld) ja 102 (turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld) ning nendega sama eesmärki kandvate KonkS 2. ja 4. peatüki tulemuslikuks kohaldamiseks vajalikud volitused, ressursid ja sõltumatuse tagatised. Lisaks on eelnõukohase seaduse eesmärk tagada, et Konkurentsiamet Euroopa konkurentsivõrgustiku ühe liikmena ei jõuaks EL-i õiguse kohaldamisel teistest konkurentsivõrgustiku liikmetest erinevale tulemusele. Eelnõukohane seadus võtab seega Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikult tagada konkurentsiniormide täitmine ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT L 11, 14.01.2019, lk 3–33; edaspidi *ECN+ direktiiv* või *direktiiv*). Kehtiv Eesti õigus ei ole direktiiviga kooskõlas.

Tulenevalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 punktist 2 ei ole eelnõukohase seaduse väljatöötamiseks eelnevalt koostatud väljatöötamiskavatsust.

### 2.1. Mis on konkurentsioigus ja selle osaks olev konkurentsijärelevalve?

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõike 3 ja protokoll nr 27 kohaselt peab EL-i siseturg hõlmama süsteemi, mis tagab, et konkurentsi siseturul ei kahjustata. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 31 lause 1 tagab õiguse tegeleda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabaduse, mis hõlmab konkurentsivabadust. Viidatud õigusaktidest tuleneb riigi kohustus tagada õiguslik keskkond vaba turu toimimiseks. Riik tagab selle EL-i konkurentsioiguses ja riigisisises konkurentsioiguses kehtestatud reeglite ning nende täitmise tagamise ehk kohaldamisega.

Konkurentsioigus on seega õigusharu, mis loob ja säilitab vaba turgu, lähtudes eeldusest, et konkurents tagab toodete ning teenuste parima hinna-kvaliteedi suhte. Konkurentsioiguse tuumikuks on konkurentsijärelevalve, mille eesmärk on kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel. Seeläbi kaitseb konkurentsioigus kõiki turuosalisi, sealhulgas tarbijaid, ja tagab hästi toimiva majanduse. Konkurentsijärelevalve materiaalõiguslikud alused on sätestatud ELTL artiklites 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis.

## 2.2. ECN+ direktiiv

### 2.2.1. ECN+ direktiivi saamislugu

ECN+ direktiivi saamislugu on seotud konkurentsijärelevalve eripäraga. Nagu eelnevalt välja toodud, kehtivad EL-i liikmesriikides teineteise kõrval kaks normistikku: esiteks, ELTL-st tulenev liiduülene ja liikmesriikides otsekohalduv normistik ning teiseks, riigisisest konkurentsioigusest tulenev ja seega üksnes riigisiselt kohalduv normistik. Suures osas on need normistikud kattuvad. Põhjus, miks nad peavad samaaegselt kehtima, seisneb selles, et ELTL-st tulenevaid konkurentsioiguse artikleid 101 ja 102 kohaldatakse ainult siis, kui nendes sätestatud keeldude rikkumisel võib olla mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele. See tähendab, et ilma potentsiaalse piiriülese mõjuta EL-i konkurentsioiguse viidatud sätteid ei kohaldata ja kohaldamisele kuulub üksnes riigisisene konkurentsioigus. Seejuures, kui riigisisest konkurentsioigust kohaldab üksnes vastava liikmesriigi konkurentsiasutus, siis ELTL artiklite 101 ja 102 täitmist tagavad ehk nende kohaldamise eest vastutavad tulenevalt nõukogu määrusest (EÜ) nr 1/2003<sup>1</sup> samaaegselt nii liikmesriikide konkurentsiasutused kui ka Euroopa Komisjon, kes koos moodustavad Euroopa konkurentsivõrgustiku (inglise keeles *European Competition Network* ehk ECN). ELTL normide kohaldamisel on seega tegemist paralleelsete pädevuste süsteemiga. See tähendab lihtsustatult, et osa Euroopa Komisjoni EL-i konkurentsioiguse järelevalvelisest pädevusest on delegeeritud liikmesriikide konkurentsiasutustele.<sup>2</sup>

Kuigi nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 jõustumine 1. mail 2004 muutis ja moderniseeris ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamist fundamentaalselt, ei reguleeri ega seega harmoneerinud see ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks liikmesriikide menetlusreegleid. Menetlusõiguse raamistikud erinevad liikmesriigiti oluliselt, kuivõrd igal liikmesriigil on oma menetlusautonoomia<sup>3</sup>. Samuti on ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumisel liikmesriigiti kohaldatud väga erinevas suuruses sanktsioone, kuivõrd nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 5 kohaselt peab liikmesriigi konkurentsiasutusel olema pädevus määrata trahvi (inglise keeles *fine*), kuid trahvi suurust pole määruses ette nähtud. Asjaolu, et ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamine pole seni toimunud liikmesriikides ühetaoliselt, näitab ilmekalt asjaolu, et enne ECN+ direktiivi vastuvõtmist oli liikmesriike, kes nimetatud sätete täitmise tagamise menetlusi praktiliselt üldse läbi ei viinud (st need liikmesriigid menetlesid valdavalt üksnes riigisiseseid konkurentsioiguse rikkumisi). Üheks selliseks riigiks on olnud ka Eesti.<sup>4</sup>

Selleks, et paralleelsete pädevuste süsteemis toimuks kõigis liikmesriikides ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamine võimalikult identses korras, tuli Euroopa Komisjon märtsis 2017. a välja ECN+ direktiivi ettepanekuga. Oma olemuselt on ECN+ direktiiv 1. maist 2004. a kehtima

---

<sup>1</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT L 1, 04.01.2003, lk 1).

<sup>2</sup> Euroopa Komisjon teeb liikmesriikide konkurentsiasutustega seejuures tihedat koostööd ja omab õigust viimaste poolt läbiviidavasse Euroopa Liidu konkurentsioiguse täitmise tagamise menetlusse sekkuda. Euroopa Komisjoni poolt läbiviidavasse EL konkurentsioiguse täitmise tagamise menetlusse on seevastu Euroopa Komisjon kohustatud liikmesriikide konkurentsiasutused kaasama nõuandekomiteena, vt nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklit 14.

<sup>3</sup> Kui EL õigus ei ole menetlusõigust harmoneerinud, on liikmesriikidel oma menetlusautonoomia, millest tulenevalt on neil ulatuslik kaalutusõigus mh ka EL õiguse rakendamisel, tingimusel, et liikmesriik järgib võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Vt selles osas nt EKo 17.10.2018, C-167/17, *Klohn*, EU:C:2018:833, p 30.

<sup>4</sup> Perioodil 2004–2013 kohaldas Konkurentsiamet vaid kolmel korral ELTL artikleid 101 ja 102 (vt selles osas *Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Brussels, 22.03.2017, SWD(2017) 114 final*, lk 22).

hakanud ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse kohaldamiseks paralleelsete pädevuste süsteemi ning Euroopa konkurentsivõrgustiku loonud nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 täiendus.

### **2.2.2. ECN+ direktiivi kohaldamisala**

Kuivõrd praktikas kohaldab enamik liikmesriikide konkurentsiasutusi, sh Eesti Konkurentsiamet, ELTL artiklitega 101 ja 102 samal ajal ka sama eesmärgi kandvaid liikmesriigi konkurentsioiguse sätteid,<sup>5</sup> mõjutab ECN+ direktiiv paratamatult ka riigisiseste konkurentsireeglite kohaldamist. Direktiivi artikli 1 lõike 2 kohaselt hõlmab direktiivi kohaldamisala nii ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamist eraldiseisvalt kui ka nende kohaldamist paralleelselt liikmesriigi konkurentsioigusega. See tähendab, et liikmesriik on otsesõnu kohustatud direktiivist tulenevad sätted riigisiselt looma olukordadeks ning kohaldama olukordades, kus konkurentsioiguse rikkumine on kvalifitseeritav kas EL-i otsekohalduva õiguse alusel (s.o ELTL artiklite 101 või 102 alusel) või paralleelselt nii EL-i otsekohalduva õiguse kui ka riigisisese õiguse alusel. Eesti kontekstis tähendab see, kas ELTL artikli 101 ja KonkS § 4 üheaegset kohaldamist või ELTL artikli 102 ja KonkS § 16 üheaegset kohaldamist. Kuigi sellest võib järeldada, et direktiivi kohaldamisalast jäävad välja pelgalt riigisisese konkurentsioiguse alusel kvalifitseeritavad keelatud teod<sup>6</sup>, ei võimaldaks selline direktiivi kohaldamisala määratlus praktikas selle eesmärgi täita.

Nagu eespool kirjeldatud, näeb ECN+ direktiiv ette nõuded, mis peavad olema kehtestatud menetlustele, milles uuritakse potentsiaalseid ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumisi. On kirjeldatud ka seda, millal kuuluvad ELTL artiklid 101 ja 102 kohaldamisele lisaks liikmesriigisisesele konkurentsioigusele – siis, kui nendes sätestatud keeldude rikkumisel võib olla mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele (sellisel juhul toimub EL-i konkurentsioiguse ja riigisisese konkurentsioiguse paralleelne kohaldamine). Kuigi nimetatud mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele peab Euroopa Kohtu praktika kohaselt olema „märgatav“<sup>7</sup>, ei pruugi selle tuvastamine olla võimalik menetluseelses faasis. Mõju ulatuse hindamiseks tuleb välja selgitada, milline on asjaomaste ettevõtjate positsioon ja tähtsus asjaomasel kaubaturul.<sup>8</sup> Konkurentsiamet saab seda teha üksnes menetluses võetavate menetlustoimingute ja uurimismeetmete kaudu. Kui Konkurentsiametil tuleks mitme menetlusreeglistiku vahel valida pelgalt mõju eeldatava ulatuse alusel, ei pruugiks konkurentsioiguse täitmise tagamine üldse võimalikuks osutuda, rääkimata selle tõhusast tagamisest, kuna ühe menetlusreeglistikuga kogutud tõendite ületõstmist teise menetlusreeglistiku alusel toimetatavasse menetlusse ei saaks põhiõiguste erineva kaitsetaseme tõttu täielikult tagada. Menetluse teistkordne läbiviimine selleks, et tõendeid uuesti koguda, oleks ühelt poolt äärmiselt ebaproportsionaalne varem juba uurimismeetmetele allutatud isikute, eriti menetlusaluste isikute suhtes ja teiselt poolt võrdlemisi tulutu, sest nt läbiotsimise edukuse tagab üllatusmoment – kuivõrd menetlusalune isik ei tea, et tema suhtes hakatakse sellist uurimismeedet kohaldama, ei oska ta selleks nt tõendite kõrvaldamise teel valmistuda.

### **2.2.3. ECN+ direktiiv ja põhiõigused**

ECN+ direktiivis sätestatu, eelkõige selle artiklitega 6–9 nõutu, tõstatab küsimuse põhiõiguste kaitsest. Seejuures on põhiõiguste kaitse vaatest keskseks probleemkohaks piirangud enese mittesüüstamise privileegile. ECN+ direktiivi artikli 8 lauses 1 sätestatud teabe nõudmise volitus nõuab, et liikmesriik tagaks konkurentsiküsimustes pädevale riiklikule haldusasutusele õiguse nõuda ettevõtjatelt ja ettevõtjate ühendustelt, et nad esitaksid kindlaksmääratud ja

<sup>5</sup> Vt nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 3 lõiget 1 ja ECN+ direktiivi preambuli punkti 3.

<sup>6</sup> V.a direktiivi artikli 31 lõigete 3 ja 4 osas, mille puhul laieneb direktiiv ka liikmesriigi konkurentsioiguse eraldiseisvale kohaldamisele.

<sup>7</sup> EKo 25.11.1971, C-22/71 – *Béguelin Import vs. G.L. Import Export*, EU:C:1971:113, lk 960, p 16.

<sup>8</sup> *Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty* (2004/C 101/07), p 44.

mõistliku aja jooksul kogu teabe, mida on vaja ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks. Sellise teabenõudega ei tohi ECN+ direktiivi artikli 8 lause 2 kohaselt sundida teabenõude saajat end ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumises süüdi tunnistama. Tegemist on piiratud kaasaaitamiskohustusega. Kuna taolise kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teavet peab ECN+ direktiivist tulenevalt saama kasutada ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kohaldamisel, on tegemist kohustusega aidata kaasa ettevõtja või ettevõtjate ühenduse enda suhtes toimetatavale karistavale menetlusele.

Oluline on mõista, et ECN+ direktiivi ülevõtmise käigus tõusetuvaid põhiõiguslikke küsimusi ei saa lahendada lähtudes üksnes Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatust. ECN+ direktiiv on EL-i õigusakt, mistõttu tuleb direktiivi ülevõtmisel ja sellest tuleneva õiguse hilisemal kohaldamisel arvestada Euroopa Liidu põhiõiguste kaitse struktuuri iseärasustega. EL-s reguleerib põhiõiguste kaitset kolm eri tasandit: liikmesriikide põhiseadused, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (harta) ja Euroopa inimõiguste konventsioon (EIÕK). Põhiõiguste kaitse vaatest teeb eelnimetatud mitmetasandilises olukorra keeruliseks, kuna kõik kolm tasandit võivad kattuda (st tulla kohaldamisele üheaegselt). Samuti tuleb arvestada, et konkreetsete põhiõiguste kaitse võib eri tasandite raames erineda (nt on liikmesriikide põhiseadustes tihti kehtestatud põhiõiguse piiramisele rangemad nõuded).

EIÕK on Euroopa Nõukogu põhiõiguste instrument. Euroopa Nõukogu on EL-st eraldiseisev rahvusvaheline organisatsioon. EIÕK on seejuures rahvusvaheline leping, millega on ühinenud kõik EL-i liikmesriigid, kuid mille eraldiseisvaks liikmeks ei ole nende poolt moodustatud EL.<sup>9</sup> See tähendab mh, et EL-i tegevuse vastu ei saa Euroopa Inimõiguste Kohtusse (EIK) kaebust esitada. EIK on selgitanud, et liikmesriigid on kohustatud tagama, et nende poolt moodustatud EL tagab põhiõigusi võrdväärsel tasemel konventsioonis sätestatuga.<sup>10</sup> Kui seda tehtud ei ole, võib sellega kaasneda liikmesriikide vastutus. See, et EL ei ole EIÕK liitunud, ei tähenda, et EL-s ei oleks põhiõigused tagatud. Esiteks, kuniks EL ei ole EIÕK liitunud, kehtib Euroopa Liidu Lepingu (ELL) artikli 6 lõikes 3 sätestatu. Selle kohaselt on EIÕK-ga tagatud põhiõigused EL-i õiguse üldpõhimõtted. Teiseks, alates Lissboni lepingu jõustumisest 2009. aastal kuulub EL-i esmase õiguse hulka ka harta (vt ELL artikli 6 lõige 1). Teatud harta sätted on võetud üle otse EIÕK-st<sup>11</sup> ning neid peab sellest tulenevalt tõlgendama kooskõlas EIK-i vastava praktikaga (vt harta artikli 52 lõige 3).

Hartas sisaldub EL-i põhiõiguste kataloog, millest peavad liikmesriigid lähtuma iga kord, kui nad kohaldavad EL-i õigust (harta artikli 51 lõige 1). EL õiguse kohaldamise alla loetakse ka liikmesriigi tegevus direktiivi ülevõtmisel. Direktiivi ülevõtmisel tuleb omakorda hinnata iga direktiivi sätte puhul, kas ja millises ulatuses jätab säte liikmesriigile kaalutlusruumi.

Ulatuses, milles direktiivis ei ole liikmesriigile kaalutlusruumi jätetud, ei saa liikmesriik jätta direktiivi sätet riigisisesele õigusesse üle võtmata, tuginedes oma põhiseaduses sätestatud põhiõigustele. Seda põhjusel, et EL-i seadusandja on hartale tugineva põhiõiguste kaalumise juba teostanud. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) § 2 kinnitab eelöeldut, sätestades, et Eesti kuulumisel EL-i kohaldatakse PS-i, arvestades liitumislepingust (sh kehtivatest aluslepingutest) tulenevaid õigusi ja kohustusi. Liikmesriik on ELTL artikli 288 lõike 3 alusel kohustatud direktiivi nõuetekohaselt (vastavalt kas miinimumharmoneerivas või täisharmoneerivas ulatuses) üle võtma.

<sup>9</sup> Euroopa Liit on küll Euroopa Liidu lepingu (ELL) artikli 6 lõikest 2 tulenevalt kohustatud Euroopa inimõiguste konventsiooniga liituma, kuid seda ei ole siiani juhtunud.

<sup>10</sup> EIKo 30.06.2005, 45036/98 – *Bosphorus Hava Yolları v. Ireland*, p 156.

<sup>11</sup> Vt selgitusi põhiõiguste harta kohta. – ELT 2007/C 303/02. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32007X1214%2801%29>.

Ulatuses, milles direktiiv jätab liikmesriigile kaalutlusruumi, kohalduvad paralleelselt nii liikmesriigi põhiseadus kui ka harta. Seejuures saab tugineda kõrgemaid standardeid pakkuvale põhiõiguste instrumendile.

Eelöeldu valguses tuleb seega rõhutada, et ECN+ direktiivis nõutut (nt trahvi määramise õigus ja uurimismeetmed) ei saa jätta Eesti õigusesse üle võtmata põhjendusega, et see oleks vastuolus PS-s sätestatud põhiõigustega, kuivõrd tegemist ei ole sätetega, mis jätaaks liikmesriigile kaalutlusruumi. Kuniks Euroopa Kohus ei tunnista direktiivi kehtetuks, on direktiiv kõigile liikmesriikidele, sh Eestile täitmiseks kohustuslik (ELTL artikli 288 lõige 3).

Samas on eelnõu kirjutajad seisukohal, et ei ole põhjust arvata, et teabe nõudmise kohustus oleks vastuolus ka PS-is sätestatud põhiõigustega, nimelt enese mittesüüstamise privileegiga. Enese mittesüüstamise privileeg on osa õigusest vaikida, mis tuleneb PS § 22 lõikest 3, mille kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu.

Arvestada tuleb sellega, et menetlusaluseks isikuks võib konkurentsijärelevalvemenetluses olla ainult juriidiline isik, füüsiliste isikute vastutust ei ole uue eelnõu järgi ette nähtud.

Euroopa Kohtu jurist Priit Pikamäe on oma 27. oktoobril 2020 ettepanekus Euroopa Kohtule asjas C-481/19 *Consob* rõhutanud, et Euroopa Inimõiguste kohus ei ole kunagi toonud välja juriidilise isiku võimalust tugineda vaikimisõigusele tema suhtes algatatud menetluses, mille eesmärk oleks karistusõiguslikku laadi sanktsioonide määramine. Teiste sõnadega on selle õiguse ulatust, nagu see on määratletud ka PS-is, tunnustatud ainult seoses füüsiliste isikutega.<sup>12</sup>

EIK mõistab nimetatud õigust kui inimväärikuse ja mitte ausa menetluse koostisosa.<sup>13</sup> Inimväärikus on aga omane üksnes füüsilistele isikutele. Sellisele seisukohale on asunud ka Saksamaa konstitutsioonikohus, kes sidus enese mittesüüstamise privileegi inimväärikuse põhimõttega ja sellest tulenevalt leidnud, et juriidiline isik ei saa dokumentide väljaandmisel enese mittesüüstamise õigusele tugineda.<sup>14</sup>

Ka muid põhiõigusi käsitlevast EIK kohtupraktikast võib järeldada, et EIK teeb vahet füüsilistele isikutele tagatud kaitse taseme ja juriidilistele isikutele tagatud kaitse taseme vahel. Klassikaline näide on kohtuotsus *Niemitz vs Saksamaa*, milles EIK märkis, et politsei korraldatud läbiotsimine advokaadi kabinetis, sõltumata viimase elukohast, kujutab endast tema „kodu“ puutumatus rikkumist, kuid sellegipoolest võib vastavalt EIÕK artikli 8 lõikele 2 riikide sekkumise õigus olla ulatuslikum „kutse- või äriruumide või kutse- või äritegevuste puhul kui muudel juhtudel“.<sup>15</sup>

Euroopa Kohtu konkurentsi valdkonna praktikast nähtub samuti selgelt, et kuigi juriidilist isikut ei saa (tema esindaja kaudu) kohustada andma vastuseid, mis võiksid olla käsitatavad süü ülestunnistamisena, on juriidilist isikut siiski võimalik kohustada välja andma tema valduses olevaid dokumente ja faktilist informatsiooni isegi siis, kui see võib teda süüstada.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Priit Pikamäe 27. oktoobril 2020 ettepanek Euroopa Kohtule asjas C-481/19 *DB v Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, punkt 97.

<sup>13</sup> EIK 17. detsembri 1996. aasta otsus *Saunders vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791), kohtunik Martensi eriarvamus, millega ühines kohtunik Kūris, punktid 9 ja 10.

<sup>14</sup> *Entscheidungen der amtlichen Sammlung (BVerfGE)* 95, lk 220.

<sup>15</sup> EIK 16. detsembri 1992. aasta otsus, CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, punkt 31.

<sup>16</sup> EK 2. veebruar 2021. a. kohtuotsus asjas C-481/19 *DB v Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, punkt 46; 18. oktoobri 1989. a. kohtuotsus *Orkem vs. komisjon*, 374/87, punkt 34; 29. juuni 2006. a. kohtuotsus *komisjon vs. SGL Carbon*, C-301/04 P, punkt 41, ja 25. jaanuari 2007. a. kohtuotsus *Dalmine vs. komisjon*, C-407/04 P, punkt 34.

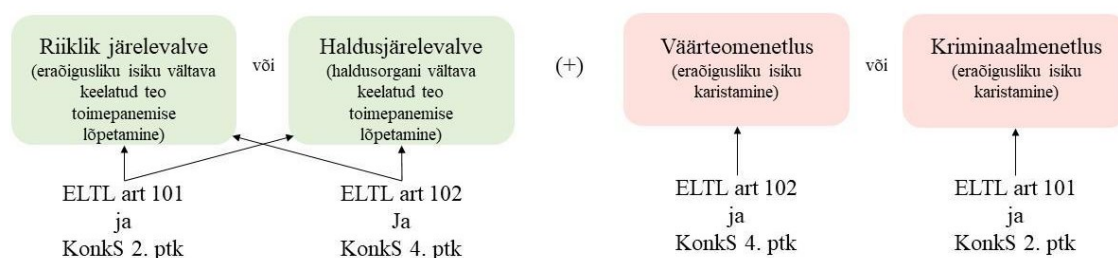


Eeltoodust lähtudes võib järeldada, et füüsilisele isikule antud vaikimisõiguse (sh enese mittesüüstamise privileegi) ulatus ei ole samasugusena üle kantav juriidilistele isikutele.

Seega on eelnõu koostamisel arvestatud nii ECN+ direktiivi, EL põhiõiguste harta, Euroopa inimõiguste konventsiooni kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse põhimõtetega.

### 2.3. Kehtiv Eesti menetlusõigus konkurentsijärelevalve läbiviimiseks

Kehtiv Eesti menetluskord võimaldab ja kohustab Konkurentsiametil ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki täitmist tagada ehk neid kohaldada läbi nelja erineva menetluse (joonis 1).



**Joonis 1:** ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki kohaldamine Eesti kehtivas menetlusõiguses. Menetlusliigi valik sõltub keelatud teo olemusest, selle toimepanemise vältusest ja toimepanija isikust.

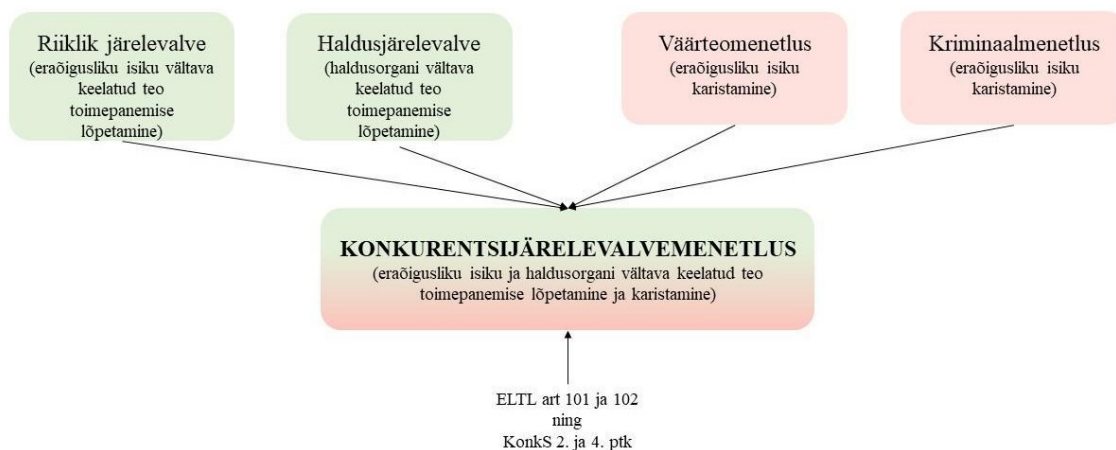
ELTL artikkel 101 ja KonkS 2. peatükk reguleerivad ettevõtjate konkurentsi kahjustavaid kokkuleppeid, kooskõlastatud tegevusi ja ettevõtjate ühenduste otsuseid. Nimetatud keelud on riigisiselt tagatud KarS §-ga 400, mis näeb ette vastavad kuriteokoosseisud. KarS §-s 400 nimetatud tegude toimepanemise eest määratakse karistus KrMS-s ette nähtud korras. Nimetatud keeldude täitmise tagamine ehk kohaldamine korrakaitselistes menetlustes toimub sõltuvalt järelevalve adressaadist kas riiklikus järelevalves või haldusjärelevalves. Kokkuvõtvalt võib ELTL artiklite 101 ja KonkS 2. peatüki täitmise tagamine Eestis kehtiva menetlusreeglitiku alusel leida aset kolmes erinevas menetluses. Neist kahte – riiklikku järelevalvet ja kriminaalmenetlust – on Konkurentsiamet kohustatud vältava keelatud teo toimepanemise ja eraõiguslikust isikust toimepanija puhul läbi viima paralleelselt.

ELTL artikkel 102 ja KonkS 4. peatükk reguleerivad ettevõtjate turgu valitseva seisundi kuritarvitusi. Nimetatud keeldude vastu eksimine on karistatav väärteokaristustega. Väärteokaristused määratakse väärteomenetluse seadustikus (VTMS) sätestatud korras. ELTL artikli 102 ja KonkS 4. peatükis sätestatud keeldude täitmise tagamine ehk kohaldamine korrakaitselistes menetlustes toimub sõltuvalt järelevalve adressaadist samuti kas riiklikus järelevalves või haldusjärelevalves. Kokkuvõtvalt võib ELTL artikli 102 ja KonkS 4. peatüki täitmise tagamine Eestis kehtiva menetlusreeglitiku alusel leida aset samuti kolmes erinevas menetluses. Neist kahte – riiklikku järelevalvet ja väärteomenetlust – on Konkurentsiamet kohustatud vältava keelatud teo toimepanemise ja eraõiguslikust isikust toimepanija puhul läbi viima paralleelselt.

### 2.4. ECN+ direktiivi ülevõtmiseks konkurentsijärelevalvemenetluse loomine

Eelnõukohase seadusega võetakse Eesti õigusesse üle ECN+ direktiiv. Selleks viiakse ühe olulisema muudatusena Eesti õiguskorda sisse uus valdkonnaspetsiifiline erihaldusmenetlus – konkurentsijärelevalvemenetlus. Konkurentsijärelevalvemenetlus hakkab asendama ELTL artiklites 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatud konkurentsireeglite täitmise

tagamisel senist nelja menetlust – riiklikku järelevalvet ja haldusjärelevalvet ning väärteomenetlust ja kriminaalmenetlust. Konkurentsijärelevalvemenetlus on kavandatud viisil, mis võimaldab Konkurentsiametil ELTL artiklites 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatud konkurentsireeglite täitmise tagamiseks rakendada nii korrakaitselisi kui ka karistuslikke volitusi (joonis 2).



**Joonis 2:** Kavandatud konkurentsijärelevalvemenetlus hakkab asendama senist nelja menetlust, luues ühendmenetluse, mis võimaldab nii vältavat keelatud teo toimepanemist lõpetada kui ka keelatud teo toimepanemise eest karistada.

#### 2.4.1. Konkurentsijärelevalvemenetluse kohaldamisala

Et tagada ECN+ direktiivi eesmärgipärane ülevõtmine ning ühtlustada riigisisese konkurentsioiguse ja EL-i konkurentsioiguse kohaldamist, on eelnõuga uue menetluse kohaldamisalasse kavandatud ka ELTL artiklitega 101 ja 102 sama eesmärgi kandvad KonkS 2. ja 4. peatükk. Seda esiteks põhjusel, et direktiivi ülevõtmise tagajärjel ei tekiks ebavõrdset ja õigusselgusetut olukorda, kus sisult sama rikkumise tagajärjel (erinevus on üksnes piiriüleses mõjus) tekivad menetlusalusel isikul menetlusõiguslikult erinevad õigused ja kohustused. Ka Riigikohus on oma varasemas praktikas rõhutanud, et „[k]onkurentsiseaduse kui suures osas Euroopa Liidu konkurentsioigusest lähtuva seaduse tõlgendamisel on ka olukordades, kus mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele puudub, põhjendatud lähtuda Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et vältida olukorda, kus ühes riigis kehtivad teineteise kõrval kaks erinevat konkurentsioiguse normistikku [...]”.<sup>17</sup> Sellest tulenevalt on plaanitava konkurentsijärelevalvemenetluse üks eesmärk vältida olukorda, kus Eestis kehtiks teineteise kõrval kaks erinevat konkurentsioiguse menetlusnormistikku.<sup>18</sup> ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki täitmise tagamine peab õigusliku killustatuse vältimiseks toimuma ühe ja sama menetluskorra järgi. Teiseks ja ECN+ direktiivi ülevõtmise seisukohalt olulisemaks põhjuseks on asjaolu, et ilma riigisisese konkurentsioiguse ja EL-i konkurentsioiguse uurimiste ühte menetlusreeglistikku liitmiseta ei ole meil võimalik tagada, et ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumisi praktikas alati probleemideta, sh tõhusalt menetletakse direktiivist tulenevatest nõuetest lähtuvalt. Teisisõnu, me ei täidaks ELTL artiklit 288, mis näeb ette, et direktiiv on liikmesriigile siduv saavutatava eesmärgi suhtes, kuna me ei suudaks eesmärgi realiseerumist praktikas tagada.

<sup>17</sup> RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267, p 20.

<sup>18</sup> Vt RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267, p 20 ja selles viidatud kohtupraktika.

## 2.4.2. Konkurentsijärelevalvemenetlus kui ühendmenetlus

Konkurentsijärelevalvemenetlus kavandatakse ühendmenetlusena,<sup>19</sup> mis tähendab, et tegemist saab olema menetlusega, milles võib samade uurimismeetmete abil jõuda nii korrakaitsele kui ka karistusliku tagajärjeni. Seda põhjusel, et ECN+ direktiiviga on enim kooskõlas ja Eesti menetlusõiguse eripärasid enim arvestav direktiivis sätestatud trahvide Eesti õigusesse ülevõtmine haldustrahvidena ehk haldusõiguslikus menetluses määratavate trahvidena. Seda seetõttu, et ECN+ direktiivis kehtestatud menetlusreeglid peavad olema ühtmoodi üle võetud nii korrakaitsele kui ka karistuslike eesmärkide täitmiseks ja seda oluliselt väiksemate menetlusgarantiidega, kui on omane kehtiva karistusõiguse kohaldamiseks mõeldud süüteo-menetlustele. See omakorda kaotab vajaduse ja legitiimsuse põhjenduse konkurentsijärelevalves menetluste paljususe säilitamiseks.

Järgnevalt selgitatakse põhjalikumalt, miks kavandab eelnõukohane seadus ECN+ direktiivis sätestatud trahvide ülevõtmist just haldustrahvidena (punkt 2.4.2.1) ning miks annab see alust menetluste paljususe kaotamiseks (punkt 2.4.2.2).

### 2.4.2.1. ECN+ direktiivis sätestatud trahvide ülevõtmine haldustrahvidena

Liikmesriikide diskretsioon ECN+ direktiivis sätestatud trahvide ülevõtmiseks on piiratud, kuna direktiiv seab trahvi määramise menetlusele kitsendused. Kuigi direktiivis sätestatud trahvid on oma ülemmääralt samaväärsed karistused, nagu on KarS-s sätestatud kuritegude<sup>20</sup> toimepanemise eest ettenähtud rahalised karistused, nõuab direktiiv, et asjakohaste konkurentsioiguse rikkumiste eest ettenähtavaid trahve ei tohi määrata kriminaalmenetluses.<sup>21</sup> See tähendab, et ELTL artiklite 101 ja 102 täitmist ei saa ECN+ direktiivi ülevõtmisest alates tagada kuriteo-koosseisude abil. Muid menetlusi direktiiv selgesõnaliselt ei välista, kuid liikmesriikide otsustusruumile seavad piirid siiski direktiivis sätestatud materiaal- ja menetlusõiguslikud nõuded. Nende nõuete täitmiseks on kõige kohasem viis kehtestada Eesti õiguses valdkonnaspetsiifilised konkurentsijärelevalvepõhised haldustrahvid.

Alljärgnevalt selgitatakse üksikasjalikumalt, miks ECN+ direktiivis sätestatud trahve ei võeta eelnõukohase seadusega Eesti õiguskorda üle väärteotrahvidena (mida direktiiv otsesõnu ei välista), vaid haldustrahvidena. Nimetame neist mõned:

- 1) „ettevõtja“ mõiste, mis EL-i konkurentsioiguses tähistab funktsioonikandjat;
- 2) mõisteid „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ peab ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel ehk kohaldamisel sisustama läbi Euroopa Liidu Kohtu praktika;
- 3) kehtiva karistusõigusega ei sobitu ECN+ direktiiviga liikmesriikide konkurentsiasutustele nõutav ulatuslik teabenõude volitus ja menetlusalustele isikutele ulatuslik kaasaaitamiskohustus;
- 4) väärtegude toimepanemise eest ei saa karistada majandustegevusega tegelevaid avalikõiguslikke juriidilisi isikuid.

**Esiteks**, ELTL artiklid 101 ja 102 on suunatud „ettevõtjale“ ja „ettevõtjate ühendusele“, st nimetatud sätete kohaselt on keelatud teatud eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevahelised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused, ettevõtjate kooskõlastatud tegevus ning ühe või mitme ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi kuritarvitamine. Väljakujunenud Euroopa Kohtu

<sup>19</sup> Õiguskirjanduses on kasutatud ka terminit ühtne menetlus.

<sup>20</sup> Näiteks sätestab ECN+ direktiivi artikli 15 lõige 1, et liikmesriigid tagavad, et liikmesriikide konkurentsiasutused võivad ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele ELTL artikli 101 või 102 rikkumise eest määrata rahatrahvi, mille ülemmäär on vähemalt 10 % ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest trahvi määramise otsuse tegemise kuupäevale eelnenud majandusaastal.

<sup>21</sup> Vt ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 40.

praktika kohaselt on nimetatud EL-i konkurentsioiguse materiaalsoiguslik subjekt ehk ettevõtja mitte isik, vaid mis tahes „majandustegevusega tegelev üksus“, sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist<sup>22</sup>. Õiguslikult tähendab see, et ettevõtja võib koosneda mitmest füüsilisest või juriidilisest isikust, kes moodustavad ühe majandusüksuse.<sup>23</sup>

Sellisest ettevõtja definitsioonist lähtub ka ECN+ direktiiv (vt artikli 2 lõike 1 punkt 10), mistõttu on kõik ECN+ direktiivis sätestatud normid sõnastatud ettevõtja ja/või ettevõtjate ühenduse põhiselt. St nt kui direktiivi artikkel 6 näeb ette, et liikmesriigi konkurentsiasutusel peab olema õigus ettevõtjat ja ettevõtjate ühendust läbi otsida, tähendab see, et tal peab olema õigus läbi otsida kõiki ettevõtjat ja/või ettevõtjate ühendust moodustavaid isikuid; kui direktiivi artikkel 13 näeb ette, et liikmesriigi konkurentsiasutusel peab olema õigus ettevõtjat ja ettevõtjate ühendust trahvida, tähendab see, et tal peab olema õigus trahvida kõiki ettevõtjat ja/või ettevõtjate ühendust moodustavaid isikuid jne.

Eelnev tähendab seda, et EL-i konkurentsioiguse materiaalsoiguslik subjekt (ettevõtja või ettevõtjate ühendus) ja materiaalsoiguse täitmise tagamisel menetlusõiguslik subjekt (ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav juriidiline või füüsiline isik/isikud) ei ühti, kuna ettevõtja kontseptsioon on majandusteoorial põhinev konstruktsioon, mis ei saa eraldi olla õiguste ja kohustuste kandja – tal puudub õigusvõime. Õiguste ja kohustuste kandjaks saavad olla üksnes ettevõtjat ja ettevõtjate ühendust moodustavad isikud.<sup>24</sup> Sellist lähenemist, kus materiaalsoiguslik keeld (kohustus teatud viisil käitumisest hoiduda) on suunatud majanduslikule konstruktsioonile, mis vastutab läbi seda moodustava(te) isiku(te) ja vastupidi, ei võimalda praegu ükski riigisisene menetlus. Nii kehtiv haldus- kui ka karistusõigus lubavad rikkumise toimepanijaks ja seeläbi rikkumise eest vastutavaks lugeda vaid nn otsest rikkujat ehk isikut, kes on rikkumise toime pannud. Temaga ühes ei saa vastutada temaga üht majandusüksust moodustavad isikud, nt tema emaettevõtja või õigusjärglane.

**Teiseks**, ECN+ direktiivis sätestatud trahvid tuleb Eesti õiguskorda üle võtta haldustrahvidena, kuna kehtiv karistusõigus ei võimalda tõlgendada mõisteid „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ Euroopa Liidu õigusega konformselt. ECN+ direktiivi põhjenduspunkti 42 kohaselt tuleb ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamisel tõlgendada nimetatud mõisteid kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, mitte lähtudes tahtluse ja ettevaatamatuse mõistetest kriminaaluurimis-asutuste toimetatavas kriminaalmenetluses.

Eestis on väärtegude üldosa reguleeritud KarS-s. KarS § 3 lõige 2 sätestab, et süüteod on kuriteod ja väärteod. KarS § 15 lõike 3 kohaselt on väärteona karistatav nii tahtlik kui ka ettevaatamatu tegu. KarS §-d 16 ja 18 legaaldefineerivad tahtluse ja ettevaatamatuse mõisted.

KarS § 16 lõige 1 sätestab, et „tahtlus“ jaguneb Eesti karistusõiguses kavatsetuseks, otseseks tahtluseks ja kaudseks tahtluseks. Isik paneb teo toime kavatsetult, kui ta seab eesmärgiks süüteo koosseisule vastava asjaolu teostamise ja teab, et see saabub, või vähemalt peab seda võimalikuks. Isik paneb teo toime kavatsetult ka siis, kui ta kujutab endale ette, et süüteo koosseisule vastav asjaolu on eesmärgi saavutamise hädavajalik tingimus (KarS § 16 lõige 2). Isik paneb teo toime otsese tahtlusega, kui ta teab, et teostab süüteo koosseisule vastava asjaolu, ja tahab või vähemalt mõõnab seda (KarS § 16 lõige 3). Isik paneb teo toime kaudse tahtlusega, kui ta peab võimalikuks süüteo koosseisule vastava asjaolu saabumist ja mõõnab seda (KarS § 16 lõige 4).

„Ettevaatamatus“ jaguneb Eesti karistusõiguses KarS § 18 lõike 1 kohaselt kergemeelsuseks ja hooletuseks. Isik paneb teo toime kergemeelsusest, kui ta peab võimalikuks süüteo koosseisule vastava asjaolu saabumist, kuid tähelepanematus või kohusetundetuse tõttu loodab seda

<sup>22</sup> EKo 23.04.1991, C-41/90 – *Höfner ja Elser vs. Macrotron*, EU:C:1991:161, p 21.

<sup>23</sup> EKo 12.07.1984, C-170/83 – *Hydrotherm*, EU:C:1984:271, p 11.

<sup>24</sup> PS § 9.

vältida (KarS § 18 lõige 2). Isik paneb teo toime hooletusest, kui ta ei tea süüteokoosseisule vastava asjaolu esinemist, kuid oleks seda tähelepaneliku ja kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema (KarS § 18 lõige 3). Eelnimetatud definitsioonid kohalduvad ka väärtegudele.

Euroopa Liidu Kohus on ETL artikleid 101 ja 102 puudutavalt mõisteid „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ avanud nõukogu määrust (EÜ) nr 1/2003 käsitlevas kohtupraktikas. Kaasuses *Schenker jt.* märkis kohus järgmist: „*Mis puudutab küsimust, kas rikkumine pandi toime tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu ja kas selle eest võib seetõttu määrata trahvi vastavalt määruse nr 1/2003 artikli 23 lõike 2 esimesele lõigule, siis tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et see tingimus on täidetud, kui asjaomasele ettevõtjale ei saanud olla teadmata tema tegevuse konkurentsivastast, olenemata sellest, kas ta oli teadlik sellest, et ta rikub asutamislepingu konkurentsieeskirju.*“<sup>25</sup> Kohus lisas, et see, kui asjaomane ettevõtja kvalifitseerib õiguslikult valesti oma tegevuse, mille alusel rikkumine tuvastatakse, ei saa see kaasa tuua trahvi määramisest vabastamist, kuna ettevõtjal ei saanud olla teadmata, et see tegevus on konkurentsivastane.<sup>26</sup> Õiguskirjanduse kohaselt tuleb nimetatud sedastust mõista selliselt, et EL-i kohtud ei erista tahtlikku ja ettevaatamatut käitumist, mistõttu on rikkumise tuvastamine ettevaatamatu teo tõttu kohtupraktikas väga haruldane.<sup>27</sup>

Võrreldes eespool välja toodud KarS § 18 lõikes 3 sätestatud hooletusega on Euroopa Liidu Kohtu poolt tahtluse ja ettevaatamatuse mõistesistustus seega teo toimepanija suhtes rangem. Kui kehtiva Eesti karistusõiguse definitsiooni kohaselt peab riik tõendama, et ettevõtja või ettevõtjate ühendus oleks keelu vastu eksimist tähelepaneliku ja kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema, siis Euroopa Liidu Kohtu praktikast lähtuvas tahtluse ja ettevaatamatuse definitsioonis on tõendamiskoormis ümber pööratud („ei saanud olla teadmata“).<sup>28</sup> Seejuures sisustab kohus standardi „ei saanud olla teadmata“ väga laialt. Näiteks ei pruugi ettevõtjat/ettevõtjate ühendust vabastada ka professionaalse õigusabi küsimine. Euroopa Liidu tasandil on mõistetele „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ seega antud peaaegu objektiivsele vastutusele lähenev tõlgendus. Kuna väärtegudele kohaldub üldosana KarS-s sätestatu, sh tahtluse ja ettevaatamatuse legaaldifinitsioonid, ei saaks ei Konkurentsiamet ega kohus anda neile mõistetele muud sisu, kui seda võimaldab KarS-i grammatiline tõlgendamine.

Õiguskirjanduses on varem aga vähemalt ühel korral esitatud seisukoht, et Eesti karistusõigus on EL-i konkurentsõiguse tahtluse ja ettevaatamatuse mõistetega kooskõlas. Tartu Ülikooli 2020. a haldustrahvide analüüsis on viidatud Euroopa Liidu Kohtu üldisele käsitlusele tahtluse ja ettevaatamatuse kohta.<sup>29</sup> Näitena on toodud tänaseks kehtetuks tunnistatud nõukogu määrus (EÜ) nr 423/2007, mis käsitles Iraani vastu suunatud meetmeid. Siinse eelnõu autorid ei nõustu, et tahtluse ja ettevaatamatuse mõistete sisustamisel konkurentsõiguses saaks tugineda Iraani vastu suunatud meetmete määrusele. Rõhutada tuleb, et EL-i konkurentsõiguses on välja kujunenud täiesti eraldiseisev tahtluse ja ettevaatamatuse dogmaatika. Muudes EL-i

<sup>25</sup> EKo 18.06.2013, C-681/11 – *Schenker jt*, ECLI:EU:C:2013:404, p 37; vt ka EKo 8.11.1983, liidetud kohtuasjades 96/82–102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82 – *IAZ International Belgium jt vs. komisjon*, EKL 1983, lk 3369, p 45; 09.11.1983, 322/81 – *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin vs. komisjon*, EKL 1983, lk 3461, p 107, ning 14.10.2010, C-280/08 P – *Deutsche Telekom vs. komisjon*, EKL 2010, lk I-9555, p 124.

<sup>26</sup> EKo 18.06.2013, C-681/11 – *Schenker jt*, ECLI:EU:C:2013:404, p 37.

<sup>27</sup> J. Schwarze. *Deficiencies in European Community Competition Law*. Gleiss Lutz 2008, lk 48.

<sup>28</sup> Vrd J. Biermann. – U. Immenga, E.-J. Mestmäcker. *Wettbewerbsrecht*. 2. köide. 6. vlj. München 2020, GWB § 81 äärenr 29; EKo 18.06.2013, C-681/11 – *Schenker jt*, ECLI:EU:C:2013:404, p 51: „*ETL artiklit 101 tuleb tõlgendada nii, et seda sätet rikkunud ettevõtjale ei või jätta trahvi määramata, kui ettevõtja on advokaadi õigusarvamuse või siseriikliku konkurentsiasutuse otsuse sisu tõttu ekslikult lähtunud sellest, et tema tegevus on õiguspärane.*“

<sup>29</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu 2020, lk 129 j.

õigusaktides märgitud tahtluse ja ettevaatamatuse vormid EL-i konkurentsioigusele ei kohaldu. Euroopa Liidu Kohtu praktika on tugevalt kaasustepõhine, st *case-law* süsteemile sarnanev, ning seejuures omavad EL-i õiguse sisustamisel ainsana pädevust EL-i kohtud. Senikaua, kui kohus pole vastavasisulist tõlgendust andnud, seda ei eksisteeri.

ECN+ direktiivi kohta märgitakse viidatud Tartu Ülikooli analüüsis, et „*Eesti karistusõiguslik kontseptsioon on kooskõlas [Euroopa Kohtu] praktikaga, kuivõrd keelueksimuses tegutsemine tahtlust ega ka ettevaatamatust ei välista.*“<sup>30</sup> Lisaks märgitakse, et kui „*isikult on tema tegevusvaldkonnast tulenevalt nõutav kõrgendatud hoolsus valdkondlike normide tundmiseks (nt ettevõtjal konkurentsiniormide tundmise puhul), siis ei ole välistatud ka tema süü tema teadmatus tõttu teo keelatusel.*“ Tartu Ülikooli analüüsiga ei saa selles osas nõustuda. ECN+ direktiiv nõuab sõnaselgelt, et ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel peab Euroopa Liidu konkurentsioiguse autonoomseid mõisteid „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ sisustama kooskõllaliselt Euroopa Liidu Kohtu praktikaga. Eespool viidatust tingitult on tõsiasi, et Eesti karistusseadustikus sätestatud tahtluse ja ettevaatamatuse mõisted ei ühildu Euroopa Liidu Kohtu praktikas sisustatud mõistetega. Asjakohane ei ole kohaldada üldist direktiivide ülevõtmise loogikat ning öelda, et Eesti õigus jõuab läbi keelueksimuse regulatsiooni samale tulemusele mis Euroopa Liidu konkurentsioiguse autonoomsed mõisted. Seda enam, et ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine puudutab piiriüleseid olukordi, kus on oluline tagada EL-i konkurentsioiguse ühetaoline kohaldamine.

Tahtluse ja ettevaatamatuse mõistete sisustamise probleemi ei lahendaks ka see, kui siinne eelnõu näeks ette erisätte, mis fikseerib tahtluse ja ettevaatamatuse nii, nagu Euroopa Liidu Kohus seda mõistnud on. Euroopa Liidu Kohtu praktika on arenev ja muutuv. Välistatud ei ole, et kohus täpsustab seniseid sedastusi veelgi. *Schenkeri* lahendist tuntud tahtluse ja ettevaatamatuse definitsiooni riigisisese õigusesse kirjutamine võib ühel hetkel viia vastuoluni kohtupraktikaga ja seeläbi ka vastuoluni Euroopa Liidu õigusega. Siinkohal võib võrdluseks tuua, et Saksamaal, kus ECN+ direktiivi ülevõtmisel säilitati menetluste paljususe mudel ning direktiivikohaseid trahve määratakse „korrarikkumistena“ (*Ordnungswidrigkeit*), on võrreldes Eesti väärtõõigusega olulised erinevused. Saksamaal ei ole ei karistusseadustikus ega ka korrarikkumiste seaduses tahtluse ja ettevaatamatuse legaaldefiniitsioone. Näiteks OWiG § 10 sätestab pelgalt, et korrarikkumisena saab karistada üksnes tahtlikku tegevust, välja arvatud juhul, kui seadus näeb ette trahvi ettevaatamatuse eest. Tahtluse ja ettevaatamatuse mõistete sisustamisel lähtutakse pikaajalisest kohtupraktikast ja õiguskirjandusest, mis jätab võimaluse sisustada tahtluse ja ettevaatamatuse mõisteid kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega.

Tahtluse ja ettevaatamatuse definitsiooni probleemi ei lahendaks ka see, kui sätestada, et ECN+ direktiivis sätestatud trahve ülevõtvate väärtõõude puhul KarS-i legaaldefiniitsioone lihtsalt ei kohaldata ehk teisisõnu väärtõõod n-õ haagitakse karistusseadustiku tahtluse ja ettevaatamatuse mõistetest lahti. Nimetatud variant oleks Eestis kehtiva süüteoõõiguse süsteemsuse vaatepunktist vääõõgi problemaatiline. Osa väärtõõude lahtihaakimine KarS-i üldosast võib paratamatult viia selleni, et üldosast hakatakse kehtestama erisusi ka muude väärtõõude puhul. See ohustaks kehtiva karistusõõiguse ühtsust. Karistusseadustiku üldosast nii oluliste erisuste tegemine viiks selleni, et sisuliselt tekiks mitut tüüpi või mitut klassi väärtõõusid.

**Kolmandaks** põhjuseks, miks plaanitakse ECN+ direktiivis nõutud trahvid Eesti õõigusesse üle võtta haldustrahvidena, on asjaolu, et kehtiva väärtõõõigusega ei saa ühildada ECN+ direktiivis ettenähtud konkurentsiasutuse volitust nõuda ettevõtõõalt ja ettevõtõõate ühenduselt teabe esitamist viisil, mis võib teda süüstada. Süüteomenetluses peab isiku süüd tõõendama riik. Isikul puudub kohustus tõõendada oma süütust, samuti puudub tal kohustus aidata aktiivselt kaasa

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, lk 131.

iseenda vastu käiva süüteomenetluse läbiviimisele (*nemo tenetur se ipsum accusare*). Süüteo-  
menetlusele allutatud isikul on üksnes kohustus riigipoolseid uurimistoiminguid passiivselt  
taluda.

ECN+ direktiivi artikkel 8 näeb aga ette, et liikmesriigi konkurentsiasutusel peavad olema  
ulatuslikud volitused nõuda ettevõtjalt ja ettevõtjate ühenduselt (ning seeläbi neid moodustava-  
telt menetlusalustelt isikutelt) teavet kahtlustatud keelatud teo kohta. Teave hõlmab kõikvõi-  
malikke dokumente, informatsiooni, andmeid jne. Ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele esita-  
tud teabenõude ainus piir on see, et pädev konkurentsiasutus ei tohi kohustada ettevõtjat või  
ettevõtjate ühendust tunnistama keelatud teo toimepanemist. Niisiis eeldab ettevõtjale või  
ettevõtjate ühendusele suunatud teabenõude täitmise kohustus aktiivset tegutsemist ning seega  
ka aktiivset kaasaaitamist ettevõtja või ettevõtjate ühenduse suhtes toimetatavale ja karistusega  
lõppeda võivale menetlusele. Sellest tulenevalt ei ole ECN+ direktiiviga sätestatud teabenõue  
ühitav Eestis kehtiva süüteomenetluse, sh karistusõiguse olemusega. Sama ühitamatuse prob-  
leem esineb ka ECN+ direktiivi artikli 6 ülevõtmisel, mis näeb liikmesriigi konkurentsi-  
asutusele ette õiguse nõuda mh ligipääsu äri- ja raamatupidamisteabele. See sisaldab ka õigust  
nõuda nt parooli sisenemaks mistahes keskkonda, kus menetlusalune isik asjakohast teavet  
hoiab või säilitab.<sup>31</sup> Eelnevat arvestades on paslik ECN+ direktiivis nõutud trahvid Eesti  
õigusesse üle võtta haldustrahvidena.

**Neljandaks** põhjuseks ECN+ direktiivis sätestatud trahvide ülevõtmiseks haldustrahvidena on  
asjaolu, et ECN+ direktiiv ja Euroopa Liidu Kohtu praktika näevad ette, et „ettevõtja“ ELTL  
artiklite 101 ja 102 tähenduses võib olla moodustatud ka avalik-õigusliku juriidilise isiku (nt  
kohaliku omavalitsuse) poolt ning sellest tulenevalt peab ECN+ direktiivis sätestatud trahve  
(vähemalt teoorias) saama määrata ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. KarS § 14 lõige  
3, mis kohaldub ka väärtegadele, sätestab, et juriidilise isiku vastutust ei kohaldata riigile,  
riikidevahelisele organisatsioonile, kohaliku omavalitsuse üksusele ega avalik-õiguslikule  
juriidilisele isikule. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute karistamine väärtemenetluses oleks  
senises süsteemis oluline paradigmuuutus. Avalik-õiguslik juriidiline isik paneks sellisel  
juhul toime süüteo. Esiteks oleks see vastuolus süütegude olemusega. Süüteo eest karistamine  
on riigi hukkamõist õiguskorrapärase ründe eest. Süüteomenetlus on loodud, pidades silmas  
füüsilisi ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid. Kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut saaks  
karistada väärtete eest, oleks sisuliselt tegemist riigi hukkamõistuga avalikule võimule endale.  
Samuti tekitaks taoline paradigmuuutus olulisi jätkuküsimusi (nt riigivastutuse roll  
väärtetevastutuse puhul, süüteokaristuse stigmatiseeriv mõju, avalik-õigusliku juriidilise isiku  
kandmine karistusregistrisse jne). Haldustrahv on seevastu rahaline karistus, mis ei ole oma  
olemuselt nii stigmatiseeriv kui süüteokaristus. Haldustrahv on kohane vahend karistamiseks  
sellist reeglite rikkumist, mis ei ole käsitletav õiguskorrapärase ründena.

Eelöeldust tuleneb kokkuvõttes, et ECN+ direktiivis ettenähtud trahvid saab Euroopa Liidu  
õigusega kõige kooskõllalisemalt, samas Eesti õigussüsteemi eripärasid kõige enam arvesse  
võttes üle võtta vaid haldustrahvidena. Seejuures tuleb märkida, et karistuslike meetmete  
kohaldamine haldusmenetluses ei ole kehtivas õiguses sugugi uudne nähtus. Karistusliku  
olemusega on ka näiteks haldusmenetluses määratavad distsiplinaarkaristused (vrd nt ATS §  
76 lõige 1 ja § 70 punkt 2, VangS § 63). ATS § 70 punkt 2 sätestab, et distsiplinaarkaristuseks  
on põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti ja kuni kuueks kuuks. Tegemist on sisuliselt  
rahalise karistusega. Distsiplinaarkaristuse määrab ATS § 76 lõike 1 alusel ametisse

---

<sup>31</sup> Vrd: Kehtivast Riigikohtu praktikast tulenevalt sisaldab enese mittesüüstamise privileeg õigust keelduda  
menetlejale igasuguse aktiivse kaasabi osutamisest. Kuivõrd arvutisüsteemidele ligipääsu võimaldamise kohustust  
seadusandja seni kehtestanud ei ole, ei või süüteomenetleja kehtiva õiguse alusel nt kohustada menetlusalust isikut  
avaldama oma PIN-koodi, et saada ligipääsu telefonis olevale teabele (RKKKo 14.06.2022, 1-20-1208, p-d 50–  
53).

nimetamise õigust omav isik haldusaktiga, hinnates kõiki distsiplinaarmenetluse raames kogutud tõendeid ja asjaolusid kogumina. VangS § 63 lõike 1 lause 1 kohaselt võib vangistusseaduse, vangla sisekorraeskirjade või muude õigusaktide nõuete süülise rikkumise eest kinnipeatavale kohaldada distsiplinaarkaristusi. Üheks distsiplinaarkaristuseks on näiteks kuni 45 päevaks kartserisse paigutamine (VangS § 63 lõike 1 lause 2 punkt 4). ECN+ direktiivist ülevõetavate rahaliste trahvide erisus seni kehtinud halduskaristuslikest meetmetest on üksnes see, et tegemist võib olla väga suurte rahaliste trahvidega. ECN+ direktiivis nõutavate trahvide haldustrahvidena ülevõtmist võimaldab mh see, et konkurentsijärelevamenetlus saab reeglina olema suunatud ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele. Trahvide adressaat ei saa olla füüsiline isik (v.a juhul, kui füüsiline isik tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana).

#### 2.4.2.2. Senise menetluste paljususe kaotamine

Nagu eelnevalt kirjeldatud, menetletakse Eestis kehtiva menetlusõiguse kohaselt ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki rikkumisi nii korrakaitsete menetluste (riiklik järelevalve ja haldusjärelevalve) kui ka süüteomenetlustega (kriminaalmenetlus ja väärteo-menetlus). Korrakaitsete menetluste ja süüteomenetluste eraldamise eesmärk on olnud tagada kiire ja efektiivne ohutõrje ehk korrarikkumiste tõhus lõpetamine. Korrakaitseõiguses on avalikule võimule antud laiad põhiõigustesse sekkumise volitused. Süüteomenetluses on põhiõigustesse sekkumise riivevolitused seevastu kitsamad. Põhiõiguste kaitse kõrgem tase väljendub süüteomenetlustes enamasti rangemates põhiõigustesse sekkumise tingimustes või rangemates formaalsetes nõuetes. Samuti on süüteomenetlusele allutatud isikule täiemahuliselt tagatud õigus end või oma lähedast mitte süüstada, sh õigus süüteomenetlusele mitte aktiivselt kaasa aidata.

Menetluste paljususest tingitult tekib praktikas paratamatult olukordi, kus haldusorgan peab üheaegselt toimetama nii korrakaitset riikliku järelevalve menetlust kui ka karistavat süüteomenetlust.<sup>32</sup> See juhtub siis, kui riikliku järelevalve läbiviimise käigus ehk vältava rikkumise uurimisel selguvad asjaolud, mis viitavad süüteo toimepanemisele. Eelnevast tulenevalt ei ole menetluste paljusus praktikas alati probleemivaba. Kitsaskohaks on eelkõige tõendite kogumise ning tõendite ühest menetlusest teise ületõstmise ehk tõendite portatiivsuse küsimus. Süüteo toimepanemist peab tõendama riik ning tõendid peab reeglina koguma süüteomenetluses ettenähtud reegleid järgides. Kui aga süüteomenetlusele eelneb või sellega paralleelselt toimub riiklik järelevalve (st korrakaitseline menetlus haldusvälise isiku suhtes), on oht, et süüteo tõendamiseks kogutakse tõendid selleks isiku karistamiseks mittekohases (ja vastavate menetluslike tagatisteta) haldusmenetluses. Tõendite ületõstmise kohta riikliku järelevalve menetlusest süüteomenetlusesse on Riigikohus märkinud, et see on lubamatu, kui tõendi saamisel ei ole järgitud KrMS §-s 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimusi või teatud menetluslike garantiisid, nt PS § 22 lõikest 3 ja KrMS § 34 lõike 1 punktist 1 tulenevat õigust mitte olla sunnitud kaasa aitama enda või oma lähedaste poolt toime pandud kuriteo tõendamisele.<sup>33</sup>

ECN+ direktiivi nõuetest tulenevalt peab liikmesriik menetluste paljususe säilitamise korral tagama tõendite täieliku ristkasutuse (tõendite portatiivsuse) erinevate menetluste vahel. Seda on kinnitanud ka Euroopa Komisjon oma mitteametlikes suunistes Justiitsministeeriumile. Vaid

<sup>32</sup> Seejuures on Riigikohus kinnitanud, et kui riikliku järelevalve menetluses tekib süüteo toimepanemise kahtlus, tuleb algatada kohane süüteomenetlus. Vt varasemast kohtupraktikast RKÜKo 17.02.2004, 3-1-1-120-03, p 19: „Tulenevalt ülalmärgitust ei ole üldkogu arvates asjakohane väita, et maksuõiguslike probleemide lahendamisel tuleks alati eelistada maksumenetlust kriminaalmenetlusele seetõttu, et maksumenetluses riivatakse isiku õigusi väiksemal määral. Kuriteo tunnuste ilmnemisega kaasneva avaliku huvi domineerimine ei võimalda rääkida õigusi suuremal määral tagava menetluse vabast valikust, vaid kohustusest alustada kriminaalmenetlust.“ (rõhutused eelnõu koostajate poolt).

<sup>33</sup> RKKKo 23.10.2018, 4-18-51, p 6.



selliselt oleks tagatud direktiivi artikli 13 lõikest 3 tulenev nõue, mille kohaselt peab konkurentsioiguse rikkumise korral olema võimalik määrata mh tõhusaid rahatrahve. Trahv on tõhus üksnes siis, kui seda on võimalik määrata tõhusas menetlusõiguslikus korras. Märkida tuleb, et tõendite portatiivsust ei saa tagada sellega, kui riikliku järelevalve raames hoiatatakse meetme adressaati sellest, et riikliku järelevalve käigus saadud teavet võidakse hiljem kasutada tema vastu karistuslikus menetluses. Seda põhjusel, et meetme õiguslik alus ja seega ka õiguspärasus sõltub meetme eesmärgist. Kui avaliku võimu teostaja tegutseb kohe algusest peale eesmärgil isikut tulevikus vajadusel karistada, ei saa ta tugineda üksnes korrakaitseõiguse ulatuslikele volitustele. Sellisel juhul peab avaliku võimu teostaja kohe algusest peale tegutsema süüteo menetluse uurimistoiminguid rakendades.

Tõendite portatiivsuse tagamiseks Eestis kehtiva menetluste paljususe säilitamisel oleks seega ainult üks variant: direktiivis sätestatud nõuded tuleks identsetl ette näha lisaks väärtetoimetlusele ka korrakaitsemenetlustes (kriminaalmenetlus on direktiiviga otsesõnu välistatud). Võttes arvesse, et ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki normid on üles ehitatud ettevõtjale kui materiaalõiguslikule subjektile, mis on Euroopa Liidu Kohtu praktika järgi majandusüksus ja mitte menetlusõiguslikuks subjektiks sobiv õiguste kandja ehk isik, oleksid karistusseadustikku, väärtetoimetluse seadustikku, korrakaitseseadusesse ning Vabariigi Valitsuse seadusesse tehtavad muudatused mitte üksnes üksteist sisuliselt dubleerivaid, vaid ka eelnimetatud seadusi killustavad, sisuliselt igas seaduses valdkondlikku (ELTL artikleid 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki puudutavaid) üld- ja eriosa regulatsioone nõudvad muudatused. ECN+ direktiivi ei saa üle võtta pelgalt mõne uue väärtetokoosseisu kehtestamisega.

Jättes kõrvale küsimuse, millises ulatuses oleks ECN+ direktiivi ülevõtmiseks vaja muuta karistusseadustikku, väärtetoimetluse seadustikku, korrakaitseseadust, Vabariigi Valitsuse seadust ja konkurentsiseadust, on oluline rõhutada järgmist aspekti: ECN+ direktiiv kehtestab ühetaolised nõuded, sh identse põhiõiguste kaitse taseme, nii korrakaitsemenetluse kui ka karistava eesmärgi saavutamiseks. Sisuliselt tähendab see aga seda, et kui direktiiv võtta üle kehtivasse menetluste paljusust sisaldavasse menetluskorda, kaob menetluste paljususe läbiv eesmärk: esmajärjekorras oht tõrjuda ja rikkumine kõrvaldada (seda menetluses, kus pole oluline, kes on rikkujat ja milline on tema süü) ning seejärel vajadusel rikkujat karistada (seda kõrgemaid standardeid kätkevas süüstavas menetluses).

Isikutel on PS §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mis sisaldab õigust nõuda riigilt tõhusat ja ausat menetlust enda materiaalsete õiguste kaitseks. Selle õiguse oluline sisu on, et menetlus ei tohiks kesta kauem, kui on hädapärast vajalik, ega nõuda isikult, kelle suhtes menetlust läbi viiakse, rohkem ressursi, kui on hädapärast tarvilik. Nähes ECN+ direktiivi ülevõtmisel ette regulatsiooni, mis allutab isiku kahele menetlusele (vastavalt riiklikule järelevalvele ja väärtetoimetlusele), mille uurimismeetmed on ECN+ direktiivist tulenevalt identsed ning mis on mõlemad suunatud mh sama konkurentsioiguse rikkumise tuvastamisele, pandaks isik olukorda, kus ta peab end kaitsma korraga kahes sisult identses menetluses. Vastavalt suurenevad tema õigusabikulud. Sõltuvalt menetluse liigist erineb ka kohtutee: haldusakti ehk rikkumise lõpetamise kohustuse saab vaidlustada halduskohtus, trahvi ehk karistuse saab vaidlustada maakohtus. Seejuures ei ole välistatud, et kohtud jõuavad konkurentsioiguse rikkumise toimepanemises erinevatele järeldustele. Seda kasvõi seetõttu, et nimetatud kohtutel on erinev kohtuliku kontrolli ulatus. Selline menetluste paljusus ei ole menetlusele allutatud isiku vaatest tõhus, kuna see nõuab temalt tarbetut aja- ja ressursikulu. Seega on tegemist PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse riivega. Menetluste paljususe säilitamise õigustuseks ja seeläbi riive legitiimseks eesmärgiks ei saa olla traditsioon ega tava ehk menetlemine pelgalt menetluse pärast või asjaolu, et seni pole haldusmenetlust karistamiseks üldjuhul kasutatud. Selline põhjendus ei legitimeeri põhiõiguse riivet, mistõttu ei oleks isiku allutamine mitmele identsete uurimismeetmetega ning mh ühe ja sama konkurentsioiguse

rikkumise tuvastamisele suunatud menetlusele kooskõlas PS §-s 14 sätestatud põhiõigusega korraldusele ja menetlusele.

Eelnevast tulenevalt ei saa ECN+ direktiivi Eesti õigusesse üle võtta menetluste paljusust säilitades. Menetlusluse isiku allutamine kahele samade uurimismeetmetega ning sama teo tuvastamisele suunatud põhiõigusi koormavale menetlusele ei ole isiku vaatest põhiseaduslikult õigustatav. Ühendmenetluse mõtte pakkusid välja ka Tartu Ülikooli eksperdid nende koostatud ja eespool viidatud halduskaristuste analüüsis. Analüüsis märgitakse, et ühendmenetlus tähendab sisuliselt eraldi kohtueelse süüteomenetluse kaotamist, mis likvideeriks segaduse süüteomenetluse ja järelevalvemenetluse piiritlemisel ning et „*hoolimata oma ekstravagantsusest Eesti õiguse traditsiooni kontekstis võib [see] olla suures plaanis mõistlik lahendus*.”<sup>34</sup> Tartu Ülikooli eksperdid nendivad, et ühendmenetluse mudelil on mitmeid plusse. Näiteks tuuakse välja, et ühendmenetluse kaudu saab säilitada senise karistusõiguse struktuuri ning vältida kontseptuaalseid probleeme uut liiki karistatavate tegude kategooria kehtestamisega.<sup>35</sup> Samuti lisatakse analüüsis, et: „*lahendatud saaks tõendite portatiivsuse küsimus ja järelevalveasutused saaksid juurde täiendava kohtuvälise hoova järelevalvealuste isikute mõjutamiseks*.”<sup>36</sup> Analüüsis rõhutatakse, et ka ühendmenetluses tuleb tagada vastavad menetluslikud garantiid.<sup>37</sup> Nenditud on, et ühendmenetluse puudus on esmapilgul see, et isikud ei pruugi tahta teha järelevalveasutusega koostööd, kui menetlus võib lõppeda karistusega. Selle kohta märgitakse siiski ka järgmist: „*Praeguses olukorras on küll järelevalvemenetlus ja süüteomenetlus üksteisest formaalselt lahutatud, ent institutsionaalselt enamasti mitte, mistõttu on kaheldav, kas praegust järelevalvemenetlust saab [...], mittesüüdistavaks*“ pidada.”<sup>38</sup>

Tartu Ülikooli ekspertide öeldu valguses tuleb rõhutada, et plaanitav konkurentsijärelevalvemenetlus on üksnes spetsiifilist valdkonda – konkurentsijärelevalvet – puudutav muudatus. Eelnõu ei kavanda ühendmenetluse regulatsiooni muudes valdkondades. Samuti on konkurentsijärelevalvemenetlus detailides ja ECN+ direktiivist tulenevalt erinev Tartu Ülikooli ekspertide toodud näidetest (nt USA). Samas on plaanitav konkurentsijärelevalvemenetlus oma kontseptsioonilt Tartu Ülikooli analüüsis väljapakutule sarnane.

Viies ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki rikkumiste jaoks sisse haldusmenetlusliku ühendmenetluse, tagatakse, et ülejäänud valdkondades, kus ECN+ direktiiviga sarnasel tasemel menetluslikke ettekirjutusi EL-i õigusest ei tehta, säilivad Eesti regulatsioonid kehtivas vormis. Teisisõnu, konkurentsijärelevalvemenetlus ei ohusta ega lõhu Eestis väljaarenenud korraaitse ja süüteomenetluse jaotust. Samas võimaldab konkurentsijärelevalvemenetlus kui ühendmenetlus võtta ECN+ direktiivi nõuded siseriiklikusse õigusesse üle viisil, mis tõhustab ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükiga sätestatu täitmise tagamist, kaotades eesmärgitu menetluste paljususe ning nähes ette konkurentsioiguse spetsiifikat parimal määral arvestava regulatsiooni.

Plaanitav konkurentsijärelevalvemenetlus on erihaldusmenetlus, millele kohaldub üldseadusena haldusmenetluse seadus. Rõhutada tuleb, et konkurentsijärelevalvemenetlust ei viida riigisisesesse õiguskorda sisse efektiivse korraaitse hinnaga, kuivõrd konkurentsioiguse eripärade tõttu ei saa rääkida kiirest ohutõrjest selle kõige tavapärasemas tähenduses (nt politsei kutsumine öörahurikkujatele). Konkurentsirikkumiste väljaselgitamine eeldab majandusliku teabe läbitöötamist ja analüüsi. ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatu vastu eksimist või nende vastu eksimise konkreetset ohtu ei saa tuvastada minutite või

<sup>34</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu 2020, lk 74.

<sup>35</sup> *Ibid.*, lk 75.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, lk 76.

<sup>38</sup> *Ibid.*, lk 76.

tundidega. Võttes arvesse konkurentsioiguse iseärasusi, luuakse konkurentsijärelevamenetluses õiguslik alus ajutise, ohutõrjelise meetme võtmiseks (vt kavandatud KonkS § 78<sup>26</sup>, mis sarnaneb eesmärgilt kehtiva KonkS §-s 63<sup>6</sup> sätestatud ettekirjutusega konkurentsi kahjustamise ohu korral). Tegemist on meetmega, mis ei eelda ühelt poolt keelatud teo toimepanemise lõplikku tuvastamist ning mis võimaldab ohtu konkurentsile efektiivselt tõrjuda, kuid mis seab teisalt haldusorgani sekkumisele kõrge lävendi. Ajutise meetme rakendamise lävend on kõrge, kuna ajutise meetmena määratav käitumuslik kohustus võib endaga kaasa tuua ettevõtja või ettevõtjate ühendust moodustava menetlusaluse isiku põhiõiguste intensiivse riive.

## **2.5. Ülevaade kavandatud konkurentsijärelevamenetlusest**

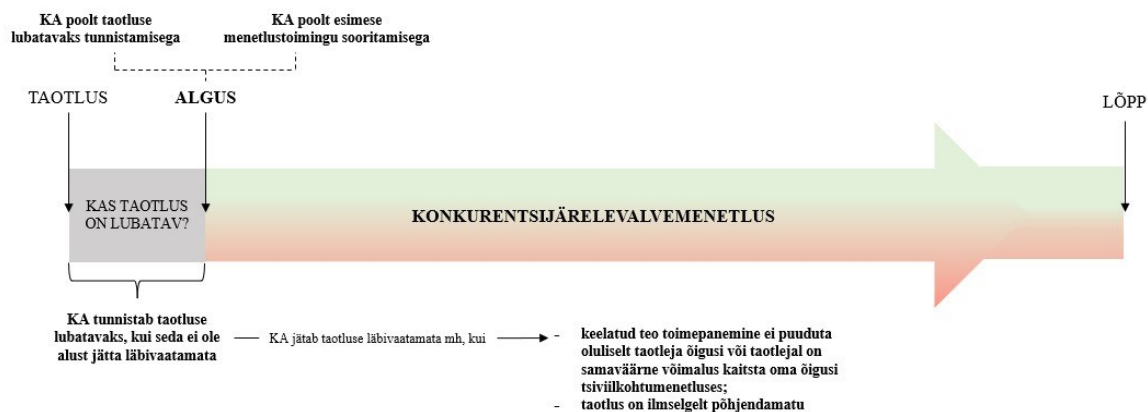
Konkurentsijärelevamenetlus on kavandatud erihaldusmenetlusena, mis on suunatud keelatud teo toimepanemise ehk ELTL artikli 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki rikkumise tuvastamisele. Konkurentsijärelevamenetlus võimaldab seejuures vajaduse korral keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada konkurentsijärelevameetmeid (kohustuste võtmise heakskiitmine, keelatud teo toimepanemise lõpetamine ja keelatud teo toimepanemise eest trahvimine). Seda eesmärgiga taastada ja säilitada moonutamata konkurents. Tegu saab seega olema ühendmenetlusega, mis võimaldab nii ohutõrjet kui ka karistamist.

Alljärgnevas avatakse kavandatud konkurentsijärelevamenetlus etapiti, selgitatakse menetluse poolte õigusi ning kohustusi ja avatakse regulatsiooni peamised mõisted.

### **2.5.1. Konkurentsijärelevamenetluse algus ja menetlusosalised**

Konkurentsijärelevamenetlus võib alata kahel viisil (joonis 3). Esiteks võib menetluse algetada Konkurentsiamet omal initsiatiivil esimese menetlustoimingu sooritamisega, kui talle ilmnunud teave viitab keelatud teo toimepanemisele. Teiseks võib menetlus alata Konkurentsiameti poolt lubatavaks tunnistatud taotlusega keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks. Viimane tähendab seda, et keelatud teo toimepanemise lõpetamise taotluse vastavust kavandatud nõuetele ehk seda, kas esineb taotluse läbi vaatamata jätmise aluseid, kontrollib Konkurentsiamet konkurentsijärelevamenetluse väliselt n-ö eelmenetluse faasis. Tegemist ei ole seega taotlusega, mille esitamine avaks konkurentsijärelevamenetluse automaatselt.

Taotlus keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks on taotlus, mis on suunatud käimasoleva rikkumise lõpetamisele. Sisuliselt on tegemist taotlusega korrakaitseks sekkumiseks, nagu seda tunneb korrakaitseõigus. Taotluse sisule ning taotluse esitamise õigust omavale isikule on seejuures kavandatud spetsiifilised nõuded (vt kavandatud KonkS § 78<sup>15</sup> lõiked 1 ja 2). Konkurentsiamet jätab läbi vaatamata kõik taotlused, mis on ilmselgelt põhjendamatud või milles väidetava konkurentsioiguse rikkumise vastu saab turuosaline kaitsta end samaväärselt tsiviilkohtumenetluses.



**Joonis 3:** Konkurentsijärelevamenetluse algus. Menetlus algab kas Konkurentsiameti poolt lubatavaks tunnistatud taotlusega keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks või Konkurentsiameti omal initsiatiivil.

Sõltuvalt sellest, kuidas menetlus on alanud, peab Konkurentsiamet menetluse käigus määratlema menetlusosaliste ringi. Menetlusosalised jagunevad konkurentsijärelevamenetluses kolme gruppi. Peamine menetlusosaline on menetlusalune isik ehk ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik või isikud, kui Konkurentsiametil on kahtlus, et see ettevõtja või ettevõtjate ühendus on toime pannud keelatud teo. Kui menetluses on taotleja, kelle lubatavaks tunnistatud taotlus on konkurentsijärelevamenetluse algatanud, on menetlusosaliseks ka tema. Lisaks eelnevale on Konkurentsiametil õigus kaasata ka muid turuosalisi, kelle huvisid menetlus võib puudutada.

Menetlusosalistest kõige olulisem on menetlusalune isik. Menetlusaluse isiku mõiste on seotud konkurentsioiguse materiaalõiguslike subjektidega ettevõtja ning ettevõtjate ühendus. Ettevõtja EL-i konkurentsioiguses on majandustegevusega tegelev üksus, mitte isik. Ühe majandusüksuse alla võib kuuluda mitu (enamasti juriidilist) isikut (nt emaettevõtja ja tütarettevõtja). Euroopa Liidu õigus kasutab majandusüksuse mudelit selleks, et tagada võimalikult efektiivne konkurentsireeglite täitmise tagamine. Nii ei lähtu keelatud teo toimepanemise eest määratavad trahvid mitte konkreetse isiku käibest, vaid ettevõtja kui majandusüksuse käibest. Terminil „ettevõtjate ühendus“ Euroopa Liidu Kohtu praktikas ühest väljakujunenud definitsiooni sarnaselt „ettevõtja“ terminiga pole, kuid akadeemilises kirjanduses on levinud ühtne arusaam, mille kohaselt koosneb ettevõtjate ühendus samatüübilistest ettevõtjatest, kelle ühiseid huve ühendus esindab ja kaitseb teiste majandusüksuste, riigiasutuste ja laiemalt kogu üldsuse ees<sup>39</sup>. Oluline on märkida, et ettevõtjate ühenduse moodustab juriidiline isik. Juriidilise isiku liikmeteks on omakorda ettevõtjad, kellele kohaldub ettevõtja majandusüksusest lähtuv definitsioon.

Euroopa Liidu konkurentsioiguse autonoomsete mõistete „ettevõtja“ ja „ettevõtjate ühendus“ sissetoomine konkurentsijärelevamenetlusse on tingitud sellest, et asjakohased EL-i konkurentsioiguse materiaalõiguslikud alused (vt ELTL artiklid 101 ja 102) ning nende rikkumiste eest määratavad trahvid on suunatud ettevõtjale ja ettevõtjate ühendusele. Samas tuleb silmas pida, et ettevõtja kui majandusüksus ei saa olla õiguste või kohustuste vahetuks kandjaks. Õiguste ja kohustuste kandja saab olla üksnes õigussubjekt. Konkurentsioiguses on sellisteks õigussubjektideks reeglina juriidilised isikud. Selleks, et Konkurentsiamet saaks menetluse lõpus kohaldada ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmeid, peab

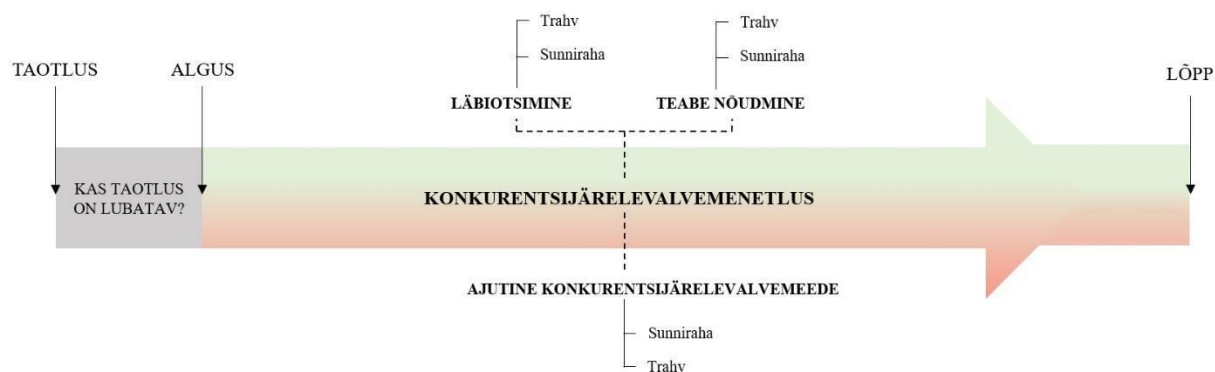
<sup>39</sup> Vt kohtujurist Léger arvamust kohtuasjas C-309/99 – *Wouters jt*, EU:C:2001:390, p 61: „As a general rule, an association consists of undertakings of the same general type and makes itself responsible for representing and defending their common interests vis-à-vis other economic operators, government bodies and the public in general.“

ta menetlusse kaasama vähemalt ühe isiku, kes tema hinnangul ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustavad (nt ema- ja/või tütaretevõtja). Siinkohal peab märkima, et kehtiva Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole kohustust menetleda kõiki ettevõtjat moodustavaid isikuid, vaid see, millist juriidilist või füüsilist isikut avalik-õiguslikus menetluses konkurentsioiguse rikkumise eest vastutavaks pidada või trahviga karistada, on konkurentsiasutuse otsustada<sup>40</sup>. Need isikud, kes Konkurentsiameti hinnangul moodustavad ettevõtja ja keda amet peab põhjendatuks menetlusse kaasata, peab menetlusse kaasama kui menetlusalused isikud. Isikud, keda Konkurentsiamet ei ole ettevõtja alla kuuluvaks lugenud või muul põhjusel menetlusaluse isikuna menetlusse kaasanud ehk neile menetlusaluse isiku staatust andnud, ei saa olla menetluse lõppedes konkurentsijäreleva meetme adressaadid. Ehk kokkuvõtvalt kehtib reegel, et konkurentsijäreleva meetme saab määrata vaid sellele isikule, kes on konkurentsijäreleva menetluses menetlusaluse isikuna ka osalenud.

Menetlusosaliste mõistest erinev mõiste on uurimismeetmele allutatud isik. Termin „uurimismeetmele allutatud isik“ väljendab üksnes seda, et on isikuid, kelle suhtes viiakse läbi uurimismeetmeid. Sõltuvalt sellest, kes see isik on, on tal uurimismeetme läbiviimise käigus teatud õigused ja kohustused. Siin eristatakse uurimismeetmele allutatud isikutena menetlusalust isikut ja muid isikuid kui menetlusalune isik. Viimati nimetatud isikud võivad olla näiteks menetlusaluse isiku (nt juriidiline isik) töötajad.

## 2.5.2. Konkurentsijäreleva menetluse uurimismeetmed ja ajutine konkurentsijäreleva meetmed

Konkurentsijäreleva menetluses on Konkurentsiametil keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks võimalik kasutada kahte uurimismeetmet: läbiotsimine ja teabe nõudmine. Samuti on Konkurentsiametil konkurentsijäreleva menetluse käigus võimalik rakendada ohutõrjemeetmena ajutist konkurentsijäreleva meetmet (joonis 4).



**Joonis 4:** Konkurentsijäreleva menetluses on Konkurentsiametil õigus tõendeid koguda kahe uurimismeetmega: läbiotsimine ja teabe nõudmine. Menetluse vältel on õigus kohaldada ka ajutist konkurentsijäreleva meetmet.

Läbiotsimine toimub kavandatud regulatsiooni kohaselt halduskohtu loal ja võimaldab tõendite kogumiseks Konkurentsiametil läbi otsida nii menetlusaluste isikutega seotud äriruume, hooneid, sõidukeid ja maa-alasid kui ka kolmandate isikutega seotud ruume, sh eluruume, hooneid, sõidukeid ja maa-alasid. Viimaseid juhul, kui esineb põhjendatud kahtlus, et seal asub menetlusaluse isikuga seotud äri- või raamatupidamisteavet. Juhul kui menetlusalune isik ei allu läbiotsimisele, on Konkurentsiametil võimalik rakendada sunniraha ning menetlusaluse isiku poolt moodustatavat ettevõtjat trahvida. Nn kolmandaid isikuid ehk muid läbiotsimisele

<sup>40</sup> vt nt EKo 27.04.2017, C-516/15 P – *Akzo Nobel jt vs. komisjon*, EU:C:2017:314, p 51.

allutatud isikuid kui menetlusaluseid isikuid (nt menetlusaluse isiku töötaja) haldustrahviga karistada ei saa, kuid Konkurentsiametil on õigus asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendada sunniraha kuni 9600 eurot ja isikut karistada väärtekorras.

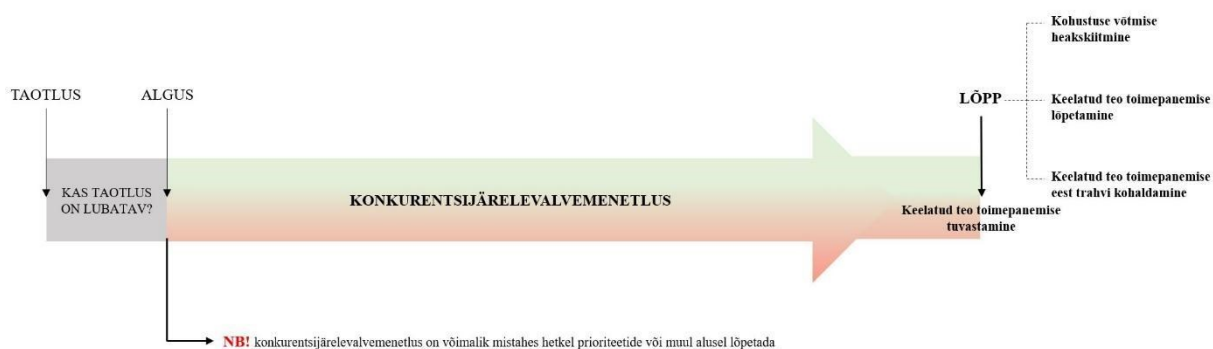
Teabenõue on kavandatud konkurentsijärelevamenetluses Konkurentsiametile ettenähtud uurimismeede mistahes teabe, sh selgituste väljanõudmiseks. Seejuures on aga oluline, et teabenõue peab olema proportsionaalne ning ei tohi mh kohustada kedagi tunnistama keelatud teo toimepanemist. Kuigi teabenõudele on seatud piirangud, ei ole need siiski samaväärsed Eesti õiguses kehtivate süüteomenetluste samaväärsete uurimistoimingute piirangutega. Seda põhjusel, et kavandatud konkurentsijärelevamenetluses on teabenõudele allutatud isikute enese mittesüüstamise privileeg viidud miinimumini. Kuigi tegemist on vastuolulise regulatsiooniga, näeb selle sõnaselgelt ette ECN+ direktiiv. Juhul kui menetlusalune isik ei allu teabenõudele, on Konkurentsiametil võimalik rakendada sunniraha ning menetlusaluse isiku poolt moodustatavat ettevõtjat trahvida. Nn kolmanda isikuid ehk muid teabenõudele allutatud isikuid kui menetlusaluseid isikuid (nt menetlusaluse isiku töötaja) samaväärse teo või tegevusetuse eest haldustrahviga karistada ei saa, kuid Konkurentsiametil on õigus asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendada sunniraha kuni 9600 eurot ja isikut karistada väärtekorras.

Ajutise konkurentsijärelevameetmega saab menetlusalusele isikule tähtajaliselt määrata kohustuse lõpetada tegevus, mida Konkurentsiamet näeb võimaliku keelatud teona. Seda juhul, kui esialgne teave viitab, et selle võimaliku keelatud teo toimepanemisega võib kaasneda konkurentsile vahetu tõsise ja korvamatu kahju oht. Kui menetlusalune isik jätab talle määratud ajutise kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet rakendada sunniraha ja trahvida menetlusaluse isiku poolt moodustatavat ettevõtjat või ettevõtjate ühendust.

### 2.5.3. Konkurentsijärelevamenetluse lõpetamine

Sarnaselt konkurentsijärelevamenetluse algatamisega on konkurentsijärelevamenetlust võimalik ka lõpetada kahel moel, kuid rohkematel alustel. Esiteks võib Konkurentsiamet lõpetada menetluse juhul, kui menetlus ei ole prioriteetne; selleks tuleneb alus nõukogu määrusest (EÜ) nr 1/2003; ilmnenud teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks; samale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele on juba sama keelatud teo toimepanemise eest kohaldatud konkurentsijärelevameedet või muud samaväärset avalik-õiguslikku sanktsiooni; või kui ettevõtjat või ettevõtjate ühendust, kelle keelatud teo toimepanemisele ilmnenud teave viitab, enam ei eksisteeri.

Teiseks võib konkurentsijärelevamenetlus lõppeda keelatud teo tuvastamise ja ühe või mitme konkurentsijärelevameetme kohaldamisega. Konkurentsijärelevameetmed on kohustus lõpetada vältava keelatud teo toimepanemine, keelatud teo eest trahvi määramine ja kohustuste võtmise heakskiitmine. Konkurentsijärelevameetme saab vaidlustada halduskohtus. Kohtule on antud õigus menetluslike rikkumiste või keelatud teo eest määratud trahvisummat vähendada.



**Joonis 5:** Konkurentsijärelevantsuse lõpetamine. Konkurentsiamet lõpetab konkurentsijärelevantsuse, kas keelatud teo toimepanemise tuvastamise ja vajadusel konkurentsijärelevantsuse(te) määramisega või muul alusel.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõukohane seadus koosneb kaheteistkümnest paragrahvist, millest esimene sätestab konkurentsiseaduse, teine avaliku teabe seaduse, kolmas avaliku teenistuse seaduse, neljas halduskohtumenetluse seadustiku, viies karistusregistri seaduse, kuues karistusseadustiku, seitsmes korrakaitse seaduse, kaheksas krediitiasutuste seaduse, üheksas kriminaalmenetluse seadustiku, kümnes riigihangete seaduse muudatused ja üheteistkümnes paragrahv riigi õigusabi seaduse muudatused. Eelnõu kaheteistkümnes paragrahv sätestab eelnõukohase seaduse jõustumisaja.

Alljärgnevalt avab seletuskiri eelnõus sisalduvate muudatuste sisu ning vajalikkuse vastavalt eelnõus esitatud järjestusele. Muutmisvormelid on tekstis esitatud viisil, mis võimaldavad jälgida läbikriipsutuse näol, mis on eelnõukohase seadusega kehtivast normist kustutatud, ja allajoonituse näol, mis on kehtivasse normi lisatud.

#### § 1. Konkurentsiseaduse muudatused

**KonkS § 2 lõige 1** muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Ettevõtja käesoleva seaduse tähenduses on äriühing, füüsilisest isikust ettevõtja või muu majandus- või kutsetegevuses osalev isik või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus või ettevõtja huvides tegutsev isik majandustegevusega tegelev üksus sõltumata selle õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.*“ Sättesse kavandatud muudatused on tingitud ECN+ direktiivi ülevõtmisel tehtud otsusest maksimaalselt ühtlustada riigisisese konkurentsioiguse ja EL-i konkurentsioiguse kohaldamine, et takistatud ei oleks direktiiviga saavutatava tulemuse realiseerumine praktikas. Selleks muudab eelnõukohane seadus kehtivas KonkS § 2 lõikes 1 sätestatud õiguslikust vormist ehk õiguskandja põhimõttest lähtuva „ettevõtja“ definitsiooni selliselt, et see igakülgsest ühtsuse ELTL artiklites 101 ja 102 kasutatava ning Euroopa Liidu Kohtu poolt sisustatud funktsioonikandjast lähtuva „ettevõtja“ definitsiooniga. Seda eelkõige eesmärgiga tagada riigisisese ja EL-i konkurentsioiguse samasus nii kehtivas õiguses kui ka tulevikus potentsiaalselt lisanduvates täiendustes.

Kuivõrd KonkS on suures osas EL-i konkurentsioigusest lähtuv seadus, on kehtiva KonkS § 2 lõikes 1 sätestatud ettevõtja terminit sisustatud läbi Euroopa Liidu Kohtu praktika ka varem ja isegi olukordades, kus mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele puudub ehk olukordades, mil EL-i konkurentsioiguse kohaldamine ei ole liikmesriigile kohustuslik.<sup>41</sup> Selline lähenemine jääb mõnevõrra arusaamatuks, kuivõrd kehtivas riigisisese õiguses ei ühti „ettevõtja“ sisustus sellisel määral Euroopa Liidu Kohtu praktikas väljakujunenud definitsiooniga, et seda saaks pidada Eesti õiguses kasutusel olevaks EL-i konkurentsioiguse autonoomseks mõisteks. Seni oleks see õigusteoreetiliselt saanud võimalik olla vaid analoogia korras, kuid riigisisese kohtupraktika pinnalt ei näi seni olevat tegu olnud pelgalt analoogia korras EL-i õiguse kohaldamisega. Seega näib, et praktikas on KonkS § 2 lõike 1 sõnastusest vastavalt vajadusele teadlikult kõrvale kaldutud. Kord lähtutakse isiksustatud ettevõtja mõistest ning kord funktsionaalsest ettevõtja mõistest. Seejuures tuleb märkida, et KonkS § 2 lõike 1 sõnastus ei võimalda täiel määral kohaldada ettevõtja mõistet nii nagu seda EL-i õigusest tulenevalt kohaldama peaks.

Senises riigisisese konkurentsioiguses kirjapandud „ettevõtja“ definitsiooni KonkS § 2 lõikes 1, mille kohaselt lihtsustatult ettevõtja = isik ja mis ei ühti EL-i konkurentsioiguses kasutusel oleva „ettevõtja“ definitsiooniga, mille kohaselt ettevõtja = majandustegevusega tegelev üksus,

<sup>41</sup> Vt nt RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267, p-d 20 ja 21.

on suure tõenäosusega tinginud riigisisene karistusõigus, senised menetluskorrad ja põhi-seaduse (PS) § 9, mille kohaselt saavad õigused, vabadused ja kohustused eksisteerida vaid isikutel. PS-st lähtub ka eelnõukohane seadus, kuid heidab kõrvale senise riigisisese konkurentsioiguse kohaldamise lähtekohta, mis ei ole (täiel määral) saanud arvestada EL-i konkurentsioiguse lähtekohti, eelkõige selle materiaalõiguslikku subjekti „ettevõtja“.

Nagu Euroopa Kohtu kohtujurist Giovanni Pitruzzella oma üsna hiljutises ettepanekus välja tõi, „*kujuneb [konkurents] majandustegevuses ja on sellest mõjutatud, seega saavad selle kaitsmiseks mõeldud õigusnormid olla tõeliselt tõhusad üksnes siis, kui nendes sätestatud eeskirju ja keelde kohaldatakse majandusüksuste suhtes*“ (rõhutus lisatud).<sup>42</sup> Seetõttu vastab eelnõukohase seaduse jõustumisel kavandatud KonkS § 2 lõike 1 kohane „ettevõtja“ definitsioon edaspidi Euroopa Kohtu 1991. a lahendis *Höfner ja Elser vs. Macrotron* loodud funktsionaalsele definitsioonile, mille kohaselt on ettevõtja konkurentsioiguse tähenduses mis tahes majandustegevusega tegelev üksus, sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.<sup>43</sup> Õiguslikult tähendab see, et „ettevõtja“ võib edaspidi koosneda mitmest füüsilisest või juriidilisest isikust.<sup>44</sup> Kavandatud KonkS § 2 lõikes 1 toodud definitsiooni täpsemal sisustamisel tuleks eelnõu koostajate hinnangul edaspidi lähtuda üksnes Euroopa Liidu Kohtu praktikast, kuivõrd tegu on EL-i õiguse autonoomse mõiste<sup>45</sup> riigisisesele õigusesse üle võtmisega. Seega edaspidi peaksid konkurentsioiguse kohaldamiseks pädevad asutused hakkama Eesti õiguses EL-i konkurentsioiguse autonoomset terminit „ettevõtja“ muutmata kujul kasutama ka olukordades, kus ettevõtja(te) tegevuses puudub mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele ehk puudub kohustus lisaks riigisisesele konkurentsioigusele kohaldada ka EL-i konkurentsioigust. Seda eesmärgiga tagada õiguskindlus ja -selgus. Seejuures on oluline märkida, et „ettevõtja“ termini sees kasutatud terminile „majandustegevus“ ei ole asjakohane kohaldada majandustegevuse seadustiku üldosa seadust, mille § 3 lõige 1 sisustab majandustegevuse kui iga iseseisvalt teostatava, tulu saamise eesmärgiga püsiva tegevuse, mis ei ole seadusest tulenevalt keelatud. Eelnõu autoritele teadaolevalt on Euroopa Kohus seni ettevõtja termini sisustamisel leidnud, et majandustegevus on mis tahes tegevus, mis seisneb kaupade või teenuste pakkumises teataval turul<sup>46</sup>. Seejuures ei ole oluline, kas seda tehakse tulu saamise eesmärgil.<sup>47</sup>

Siinkohal väärrib lisamist, et Euroopa Kohus on korduvalt tunnistanud end pädevaks lahendama liidu õigust puudutavaid eelotsusetaotlusi olukorras, kus põhikohtuasja asjaolud on väljaspool liidu õiguse otsest kohaldamisala, kuid kus liidu õigusnormid on muudetud kohaldatavaks riigisisese õigusega, milles järgitakse puhtalt riigisiseste olukordade reguleerimisel liidu õiguses sätestatud.<sup>48</sup> Sellist pädevust õigustab kohtu enda sõnul soov vältida lahknevaid tõlgendusi<sup>49</sup>, mis omakorda kinnitab eelnõu autorite hinnangul seda, et liidu õigusest ülevõetud sätteid tuleb edaspidi tõlgendada ühetaoliselt liidu õigusega.

**KonkS § 2 lõiked 2 ja 3** tunnistatakse kehtetuks, sest seni on lõigetes sätestatu näol tegemist olnud Euroopa Liidu Kohtu praktilal põhinevate täiendustega kehtivas KonkS § 2 lõikes 1

<sup>42</sup> Kohtujurist Pitruzzella ettepanek kohtuasjas C-882/19 – *Sumal*, EU:C:2021:293, p 24.

<sup>43</sup> Euroopa Kohtu otsus (edaspidi EKo) 23.04.1991, C-41/90 – *Höfner ja Elser vs. Macrotron*, EU:C:1991:161, p 21.

<sup>44</sup> EKo 12.07.1984, C-170/83 – *Hydrotherm*, EU:C:1984:271, p 11.

<sup>45</sup> Esimese astme kohtu otsus 08.07.2008, T-99/04 – *AC-Treuhand vs. komisjon*, EU:T:2008:256, p-d 143–144.

<sup>46</sup> EKo 12.09.2000, C-180/98 – *Pavlov jt*, EU:C:2000:428, p 75.

<sup>47</sup> Nt eelpool viidatud lahendis *Höfner ja Elser vs. Macrotron* (C-41/90) leidis Euroopa Kohus, et riiklik tööhõiveagentuur (nagu seda oli Bundesanstalt), misest, et pakkus oma teenust tasuta, oli ettevõtja EL-i konkurentsioiguse tähenduses.

<sup>48</sup> EKo 18.11.2021, C-306/20 – *Visma Enterprise*, EU:C:2021:935, p 44.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p 45.



sätestatud ettevõtja termini definitsioonile.<sup>50</sup> Seda tulenevalt asjaolust, et kehtiv „ettevõtja“ definitsioon KonkS § 2 lõikes 1 Euroopa Liidu Kohtu poolt väljakujundatud definitsioonile ei vasta (vt eespool kavandatud KonkS § 2 lõike 1 selgitust). Seega on kehtivate KonkS § 2 lõigete 2 ja 3 eesmärk olnud „ettevõtja“ definitsiooni selliselt laiendada, et see võimalikult suurel määral sarnaneks ELTL artiklites 101 ja 102 kasutatava „ettevõtja“ käsitlusega.

KonkS § 2 lõige 3 sätestab, et KonkS tähenduses võib üheks ettevõtjaks lugeda üksteisega valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjad (teisisõnu, üheks isikuks võib lugeda mitu isikut, mis on õigusteoreetiliselt pigem võimatu). Selle eesmärk on olnud Eesti riigisisese konkurentsioiguses kasutusele võtta Euroopa Kohtu väljatöötatud majandusüksuse teooria ehk konkurentsioiguse keeldude kohaldamine läbi funktsionaalse käsitluse (ettevõtja = majandustegevusega tegelev üksus), mille kohaselt võib „ettevõtja“ õiguslikult koosneda mitmest füüsilisest või juriidilisest isikust<sup>51</sup>, mida pelgalt kehtiv KonkS § 2 lõike 1 kohane „ettevõtja“ definitsioon ei võimalda.

Majandusüksuse teooria töötas Euroopa Kohus 1970. aastatel välja kahel põhjusel: esiteks, selleks, et jätta EL-i konkurentsioiguse kohaldamisalast välja kontsernisisesed kokkulepped<sup>52</sup> ja teiseks, selleks, et kontserni puhul saaks emettevõtjale süüks panna tütarettevõtja konkurentsivastast tegevust<sup>53, 54</sup>. Mõlemat käsitleb kehtiva KonkS § 2 lõike 3 selgitus (vt 19.06.2013 vastu võetud konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse § 1 punkti 3 selgitust siit). Praktikast pole aga KonkS 2. ja 4. peatüki kohaldamisel olnud majandusüksuse teooria rakendamine igakülgsest võimalik, kuivõrd riigisisese õiguse kohaselt pole nt seni olnud võimalik KarS üldosast lähtuvalt ühe juriidilise isiku tegude eest vastutusele võtta teist õiguslikult eraldiseisvat juriidilist isikut.

Lisaks eelnevale, ei lähtu EL-i konkurentsioigus majandusüksuse teooria sisustamisel kehtiva KonkS § 2 lõike 4 kohasest valitseva mõju käsitlusest. Valitseva mõju definitsioon kehtivas KonkS § 2 lõikes 4 tugineb nõukogu määruse (EÜ) nr 139/2004<sup>55</sup> (edaspidi *ühinemismäärus*) artikli 3 lõikele 2, mis defineerib termini „kontroll“ (inglise keeles *control*) mõiste „koondumine“ sisustamiseks. ELTL artiklites 101 ja 102 kasutatava „ettevõtja“ väljaselgitamiseks kasutab Euroopa Liidu Kohus aga otsustava mõju (inglise keeles *decisive influence*) tegelikku avaldumist, mida kohtupraktikas eelnõu koostajatele teadaolevalt ei ole sisustatud läbi ühinemismääruses defineeritud „kontrolli“ mõiste. Eelnõu koostajate eesmärk siinjuures ei ole anda hinnangut, kas ühinemismääruse kohast „kontrolli“ mõistet võiks või ei võiks, peaks või ei peaks „ettevõtja“ mõiste sisustamisel kasutama, vaid eelnõu koostajad peavad oluliseks märkida, et EL-i konkurentsioiguse kohaldamisalas sellist seost loodud ei ole. Sellist seost näib eitavat ka õiguskirjandus.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Kehtiva KonkS § 2 lõiked 2 ja 3, mis eelnõukohase seaduse tunnistatakse kehtetuks:

„(2) Kui riik, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu haldusüksuse täitev isik osaleb kaubaturul, kohaldatakse talle ettevõtja kohta käivaid sätteid.“

„(3) Käesoleva seaduse tähenduses võib lugeda üheks ettevõtjaks üksteisega valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjad.“

<sup>51</sup> EKo 12.07.1984, C-170/83 – *Hydrotherm*, EU:C:1984:271, p 11.

<sup>52</sup> EKo 31.10.1974, C-15/74 – *Centrafarm BV jt vs. Sterling Drug*, EU:C:1974:114, p 41.

<sup>53</sup> EKo 14.07.1972, C-48/69 – *ICI vs. komisjon*, EU:C:1972:70, p-d 129-141.

<sup>54</sup> Kohtujurist Pitruzzella ettepanek kohtuasjas C-882/19 – *Sumal*, EU:C:2021:293, p 27.

<sup>55</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004, 20. jaanuar 2004, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (EÜ ühinemismäärus). – ELT L 24, 29.1.2004, peatükk 08, köide 003, lk 40–61.

<sup>56</sup> R. Whish, D. Bailey. *Competition Law*. 7<sup>th</sup> Edition. Oxford University Press 2012, lk-d 94–95: „[...] the notion of control under the EUMR includes negative control, and has the jurisdictional function of determining which transactions have to be scrutinised under that Regulation; the language of the cases under Article 101 suggests that there the requirement is for positive rather than negative control, where the test has substantive, as opposed to jurisdictional, consequences.“

Seejuures ei ole ELTL artiklite 101 ja 102 kontekstis niivõrd oluline mitte see, mis on *otsustava mõju* täpne definitsioon, vaid mitme isiku üheks ettevõtjaks lugemisel on oluline tuvastada, kas üks isik teostab otsustavat mõju teise isiku üle, st tuvastama peab valitseva mõju aktiivse teostamise, mitte pelgalt võimaluse seda teostada. Juhul kui üks isik teise üle valitsevat mõju teostab, moodustavad need isikud ühe majandusüksuse ehk ettevõtja.

Majandusüksuse teooria on aga vaid üks tahk ELTL artiklites 101 ja 102 kasutatud termini „ettevõtja“ sisustamisel. Majandustegevuse jätkamise ehk „*economic continuity*“ kontseptsiooni kehtiv KonkS § 2 arvestada ei võimalda. ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 5 kohaselt me sellest edaspidi kõrvale kalduda ei saa.

**KonkS § 2 lõiget 4** täiendatakse järgmiselt: „*Valitsev mõju käesoleva seaduse tähenduses on võimalus ühe või mitme ettevõtja poolt ühiselt või ühe või mitme füüsilise isiku poolt ühiselt teise ettevõtja aktsiate või osade omamise kaudu, tehingu või põhikirja alusel või muul viisil otseselt või kaudselt mõjutada teist ettevõtjat, mis võib seisneda õiguses: 1) oluliselt mõjutada teise ettevõtja juhtorganite koosseisu, hääletamist või otsuseid või 2) kasutada või käsutada teise ettevõtja kogu vara või olulist osa sellest.*“ Täiendus on vajalik „ettevõtja“ definitsiooni ehk KonkS § 2 lõike 1 muutmisest tingitult. ELTL artiklite 101 ja 102 tähenduses „otsustav mõju“ (inglise keeles *decisive influence*) ei ühti kõnesolevas sättes sisustatud „valitseva mõju“ definitsiooniga. Seega tegemist ei ole, nagu KonkS § 2 pealkiri viitab, „ettevõtja“ kontekstis asjakohase terminiga. Kuivõrd tegemist on aga koondumiste kontrollis olulist tähtsust omava kontseptsiooniga, tuleb termin seaduses säilitada.

**KonkS 8. peatükki – KONKURENTSIAMETI PÄDEVUS JA VOLITUSED** – kavandatud muudatused ja täiendused on tingitud ECN+ direktiivi eesmärgipäraseks ülevõtmiseks loodavast konkurentsijärelevamenetlusest ja samast direktiivist riigisisesele õigusele ettenähtavatest Konkurentsiameti sõltumatuse nõuetest. Nimetatud muudatustest ja täiendustest tulenevalt vajab muutmist ka KonkS 8. peatüki pealkiri, mis tegelikult ka seni, olles viidanud vaid riiklikule ja haldusjärelevale, on peatüki sisu andnud edasi liiga kitsalt. Eelnõukohase seaduse jõustumisel hakkab KonkS 8. peatükk reguleerima sõltumatu konkurentsiasutuse ehk Konkurentsiameti pädevust ja volitusi konkurentsioiguse kohaldamisel.

**KonkS § 54 – Riikliku ja haldusjäreleva korraldus** – kavandatud muudatused: „*Konkurentsiamet teostab riiklikku ja haldusjäreleva käesoleva seaduse 5. peatükis sätestatu täitmise üle, välja arvatud 6. peatükis sätestatu täitmise üle.*“, on tingitud sellest, et riikliku ja haldusjäreleva pädevus jääb Konkurentsiametile eelnõukohase seaduse jõustumisel vaid KonkS 5. peatüki ehk koondumiste kontrolli osas. KonkS 2. ja 4. peatüki täitmist hakkab Konkurentsiamet tagama läbi konkurentsijärelevamenetluse ning 6. peatüki ehk riigiabi osas ei ole ka seni Konkurentsiametil pädevust olnud.

**KonkS § 55 lõikesse 1** kavandatud muudatused: „*Konkurentsiamet on konkurentsiasutus, välja arvatud käesoleva seaduse 7<sup>1</sup>. peatüki tähenduses, kes on pädev teostama kõiki käesoleva seaduse alusel temale pandud toiminguid ülesandeid ja võtma tarvitusele meetmeid konkurentsi kaitsmiseks.*“, on eelkõige tingitud konkurentsijärelevamenetluse loomisest. Kuivõrd konkurentsijärelevamenetluse tulemusena saab Konkurentsiametil eelnõukohase seaduse jõustumisel olema võimalus ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada (konkurentsijäreleva)meetmeid ja sõnal „toiming“ on haldusmenetluses kindel tähendus<sup>57</sup>, pidasid eelnõu koostajad selguse huvides oluliseks säte uuesti sõnastada, et edaspidi vältida mitmeti mõistmist ja sõnastuslikke ebakõlasid. Sättesse kavandatud täiendus, mille kohaselt on Konkurentsiamet konkurentsiasutus, ei ole kehtiva õigusega võrreldes midagi uut, sest ka

<sup>57</sup> HMS § 106 kohaselt on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.

kehtiva KonkS § 56 lõike 1 tähenduses on Konkurentsiamet konkurentsiasutus. Samuti nimetatakse kehtiva KonkS kohaselt ka teiste liikmesriikide pädevaid asutusi konkurentsioiguse kohaldamisel konkurentsiasutusteks (KonkS § 56 lõige 2). Läbivalt kasutab terminit „konkurentsiasutus“ ka EL-i konkurentsioigus<sup>58</sup>. Põhjus, miks sättesse kavandatud muudatused annavad Konkurentsiametile pädevuse teostada vaid KonkS alusel temale pandud ülesandeid, mitte eraldiseisvalt ka EL-i õigusest tulenevaid ülesandeid, seisneb selles, et eraldiseisvaks pädevusnormiks pole põhjust. Kuivõrd KonkS määrab Konkurentsiameti pädevaks konkurentsiasutuseks ka nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 tähenduses (kavandatud KonkS § 55 lõige 3), tulevad selles sätestatud ülesannete täitmiseks vajalikud pädevus- ja volitusnormid otse määrusest. Pärast eelnõu avalikku konsultatsiooni on kõnesolevat sätet täiendatud lauseosaga „välja arvatud käesoleva seaduse 7<sup>1</sup>. peatüki tähenduses“, kuivõrd avaliku konsultatsiooni järgselt on kehtivasse KonkS-i lisatud regulatsioon, mille täitmise tagamisel ei täida Konkurentsiamet konkurentsiasutuse ülesandeid.

**KonkS § 55 lõikesse 2** kavandatud muudatused: „*Konkurentsiamet konkurentsiasutuse ülesannetes analüüsib konkurentsiolukorda, kavandab konkurentsi soodustavaid meetmeid, kohaldab meetmeid konkurentsi taastamiseks ja säilitamiseks, annab soovitusi konkurentsiolukorra parandamiseks, ja teeb ettepanekuid õigusaktide vastuvõtmiseks või muutmiseks ning arendab koostööd teiste riikide ja riikide ühenduste konkurentsialase järelevalveasutustega.*“, on eelkõige tingitud konkurentsijärelevalvemenetluse loomisest. Sättesse kavandatud täiendus, mille kohaselt kohaldab Konkurentsiamet meetmeid konkurentsi taastamiseks ja säilitamiseks, tuleneb kavandatud konkurentsijärelevalvemenetluse eesmärgist, milleks on tuvastada keelatud teo toimepanemine ja vajaduse korral kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevalvemeetmeid, taastamaks ja säilitamaks moonutatata konkurentsi. Teine sisuline muudatus kõnesolevas sättes on tingitud soovist ühtlustada kasutatavat terminoloogiat. Samasisulise asja väljendamiseks ei ole mõistlik kasutada erinevaid termineid. Eelnõu koostajatele teadaolevalt puudub hea põhjus, miks EL-i liikmesriikide pädevaid asutusi konkurentsijärelevalves nimetada *konkurentsiasutusteks*, aga kolmandate riikide ja riikide ühenduste vastavaid pädevaid asutusi nimetada *konkurentsialase järelevalve asutusteks*.

Pärast eelnõu avalikku konsultatsiooni on kõnesolevasse sättesse lisatud lauseosa „*konkurentsiasutuse ülesannetes*“. Sellist täiendust on vaja tingituna asjaolust, et avaliku konsultatsiooni järgselt on kehtivasse KonkS-i lisatud regulatsioon, mille täitmise tagamisel ei täida Konkurentsiamet konkurentsiasutuse ülesandeid.

**KonkS § 55 täiendatakse lõikega 3** järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet vastutab Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 kohaldamise eest nõukogu määruse 1/2003/EÜ asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (ELT L 1, 04.01.2003, lk 1–25) artikli 35 tähenduses.*“ Sätte aluseks on kehtiv KonkS § 56 lõige 1. Põhjus, miks kehtiv KonkS § 56 lõige 1 tõstetakse muudetud kujul eelnõukohase seadusega KonkS § 55 lõikeks 3 seisneb selles, et seni on KonkS § 56 reguleerinud konkurentsiasutuste ja Euroopa Komisjoni koostööd EL-s. Tegemist on seega olnud nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 rakendussättega. Eelnõukohase seadusega jõustub koostöök EL-s aga eraldiseisev peatükk (vt kavandatud KonkS 9<sup>3</sup>. peatükki), mistõttu liigutatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 rakendussätted kõik sinna ja KonkS 8. peatükki jääb üksnes kõnesolev üldine pädevusnorm.

**KonkS §-ga 55<sup>1</sup> – Konkurentsiameti sõltumatus** – täiendatakse seaduse 8. peatükki järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet on oma käesolevas seaduses ja nõukogu määrmuses 1/2003/EÜ sätestatud konkurentsiasutuse ülesannete täitmisel sõltumatu ning tegutseb, lähtudes käesolevast seadusest, Euroopa Liidu õigusaktidest, muudest seadustest ja nende alusel kehtestatud*

<sup>58</sup> Vt nt ECN+ direktiivi artikli 1 punkti 1; nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklit 35 jne.

*õigusaktidest.*“ Säte võtab osaliselt riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 4 lõike 1.

Kehtiva õiguse kohaselt (KonkS § 54, KonkS § 73<sup>9</sup> lõige 2 ja KrMS § 31 lõige 1) on direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 2 mõistes konkurentsiküsimustes pädevaks riiklikuks haldusasutuseks Konkurentsiamet. VVS § 59 lõike 3 punkti 1<sup>1</sup> kohaselt kuulub Konkurentsiamet Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ja kujutab seega VVS § 70 lõike 1 tähenduses valitsusasutust, kelle üle sama seaduse § 93 lõigete 1 ja 4 kohaselt teostatakse alluvuse korras teenistuslikku järelevalvet (teenistuslikku järelevalvet korraldatakse valitsusasutuse tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks).

Tulenevalt ECN+ direktiivi preambuli punktist 17, on direktiivi artiklis 4 sätestatud sõltumatuse tagamise eesmärk võimaldada konkurentsiküsimustes pädevatele riiklikele haldusasutustele tegutsemisvabadus, kus nad on ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamisel kaitstud välise sekkumise ja poliitilise surve eest, mis võiks kahjustada nende poolt menetletavate küsimuste sõltumatut hindamist. Teisisõnu on direktiivi eesmärk tagada sõltumatus, mis võimaldab konkurentsiõiguse järgimist tagavatel järelevalveasutustel täita oma ülesandeid välisele mõjule allumata. Eesti õiguse kontekstis tuleb seega artiklite 101 ja 102 ning neile vastava riigisisese õiguse kohaldamisel välistada teenistuslik järelevalve Konkurentsiameti üle (VVS § 41 lõige 1, § 93 lõige 4 ja § 95 lõige 1). Kehtivas õiguses on sarnastel alustel sõltumatus tagatud ka Andmekaitse Inspeksioonile (IKS § 51 lõige 2) ning prokuratuurile (ProkS § 1 lõige 1<sup>1</sup>). Eelnõukohase KonkS § 55<sup>1</sup> eesmärk on seega tagada Konkurentsiametile sõltumatus eelkõige ELTL artiklite 101 ja 102 ning neile vastava riigisisese õiguse kohaldamiseks aga ka ülejäänud konkurentsijärelevalvet puudutavate ülesannete täitmiseks, mis võimaldab ametil nimetatud ülesandeid täita allumata välisele mõjule. Sätte sõnastuse aluseks on kehtivad IKS § 51 lõige 2 ja ProkS § 1 lõige 1<sup>1</sup>. Põhjus, miks säte annab sõltumatuse Konkurentsiametile üksnes KonkS-s sätestatud konkurentsiasutuse ülesannete täitmisel, seisneb Konkurentsiameti kahetises rollis: konkurentsiasutus ja reguleeritud teenuste turu regulaator. Lähitulevikus on seadusandjal plaanis Konkurentsiameti pädevusi laiendada veelgi. Lisaks konkurentsiasutuse rollile, ei ole turu regulaatori või mõne muu rolli täitmine teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ühe asutuse poolt tavapärane, seetõttu ei ole ECN+ direktiivi eesmärk kuidagi ametite pädevusi ja staatust väljaspool konkurentsijärelevalvet reguleerida. Selline osaline sõltumatuse tagamine ühe ameti kontekstis pole aga Eesti õigusele uudne. Vt nt VVS § 93 lõike 6 punkti 4, millega on Konkurentsiametile sõltumatus tagatud elektrituruseadusest ja maagaasiseadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.

Direktiivi artikli 4 lõiget 1 sisustava preambuli punkti 22 kohaselt ei peaks konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste sõltumatus välistama liikmesriigi õiguses ette nähtud parlamentaarset järelevalvet, kuivõrd proportsionaalne aruandekohustus aitab kaasa konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste tegevuse usaldusväärsuse ja legitiimsuse tagamisele. Kommenteeritavas direktiivi artiklis sätestatud proportsionaalsete aruandlusnõuete sekka kuulub viidatud preambulipunkti kohaselt nõue, et konkurentsiküsimustes pädevad riiklikud haldusasutused esitavad valitsus- või parlamendiorganile oma tegevuse kohta korrapäraselt aruandeid. Samuti on lubatud teostada kontrolli või järelevalvet selliste haldusasutuste kulutuste suhtes tingimusel, et see ei kahjusta nende sõltumatust. Kehtiva õiguse kohaselt on valitsusasutused nagu Konkurentsiamet aruandluskohustuslikud Vabariigi Valitsuse või vastava ministri või riigisekretäri ees, kes suunab ja koordineerib nende tegevust ning teostab nende üle seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet (VVS § 41 lõige 1). Tulenevalt VVS § 59 lõike 3 punktist 1<sup>1</sup> on Konkurentsiamet aruandluskohustuslik seega justiitsministri ees. Samuti on Konkurentsiametil eelarvet puudutavalt aruandekohustus justiitsministri ees tulenevalt VVS § 41 lõikest 7 ja Konkurentsiameti põhimääruse § 4 lõikest 1. Eelnõukohane seadus loob erisuse viidatud aruandluskohustusele (vt täpsemalt kavandatud KonkS § 55<sup>2</sup>).

**KonkS §-ga 55<sup>2</sup> – Konkurentsiameti aruandekohustus** – täiendatakse seaduse 8. peatükki järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet esitab valdkonna eest vastutavale ministrile iga aasta 1. aprilliks eelmise kalendriaasta kohta Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse tegevuse koondaruande, mis sisaldab ülevaadet Konkurentsiametile kui konkurentsiasutusele käesoleva seadusega pandud ülesannete täitmise kohta, teavet Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse ametnike ametisse nimetamise ja vabastamise, inimeste arvu ja eelarvevahendite suuruse kohta ning selle kohta, kuidas inimeste arv ja eelarvevahendite suurus on eelnevate aastatega võrreldes muutunud. Koondaruanne avalikustatakse Konkurentsiameti veebilehel.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 5 lõike 4 ja osaliselt artikli 4 lõike 1. Viimase kohaselt peab sõltumatu konkurentsiasutus järgima proportsionaalseid aruandlusnõudeid, mis direktiivi preambuli punkti 22 kohaselt aitavad kaasa konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste tegevuse usaldusväärsuse ja legitiimsuse tagamisele. Proportsionaalsete aruandlusnõuete sekka kuulub nõue, et sõltumatu konkurentsiasutus esitab valitsus- või parlamendiorganile oma tegevuse ja vahendite kohta korrapäraselt aruandeid. Direktiivi artikli 5 lõike 4 kohaselt peavad sellised aruanded sisaldama teavet otsuseid tegeva organi liikmete ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kohta, asjaomasel aastal eraldatud vahendite suuruse kohta ja kuidas see on eelnevate aastatega võrreldes muutunud. Aruanded tuleb teha üldsusele kättesaadavaks. Eelnevast lähtuvalt on sõnastatud ka eelnõukohane KonkS § 55<sup>2</sup>, mille kohaselt peab Konkurentsiamet valdkonna eest vastutavale ministrile esitama iga aasta 1. aprilliks Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse tegevuse koondaruande sellele eelnenud kalendriaasta kohta. Säte sisustab seega VVS § 41 lõikeid 1, 3 ja 7. Kuigi ECN+ direktiivi artikkel 5 lõige 4 näeb ette, et teavet tuleb esitada otsuseid tegeva organi (inglise keeles *decision-making body*) liikmete osas, hõlmab säte teadlikult kõiki konkurentsiteenistuse ametnikke ja töötajaid, kuivõrd see, kas ja mil määral on Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse ametnikud välispädevuses allkirjaõiguslikud, on Konkurentsiameti sisene küsimus. Lisaks on direktiivi preambuli punkti 27 kohaselt oluline saada perioodiline ülevaade kõigist ameti palgal olevatest isikutest, mitte üksnes ametnikest.

Põhjus, miks säte asetab Konkurentsiametile aruandekohustuse üksnes konkurentsiteenistust puudutavalt, seisneb selles, et Konkurentsiamet on ühendamet, mis täidab Eestis nii konkurentsiasutuse kui ka reguleeritud teenuste turu regulaatori ülesandeid. ECN+ direktiivist tulenevalt on sõltumatus ja sõltumatust toetav aruandekohustus vaja ette näha üksnes liikmesriikide konkurentsiasutusi puudutavalt. Konkurentsijärelevalvet teostab Konkurentsiamet tulenevalt Konkurentsiameti põhimääruse §-st 13 läbi ühe oma kahest allüksusest – konkurentsiteenistuse.

**KonkS §-ga 55<sup>3</sup> – Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse ametniku tegevuspiirang** – täiendatakse seaduse 8. peatükki regulatsiooniga, mis ECN+ direktiivi artiklist 4 tulenevalt peaks olema üks mitmest Konkurentsiameti sõltumatuse garandist, reguleerides ameti konkurentsiteenistuses töötanud ametnike tegevuspiirangut pärast teenistussuhte lõppemist.

**KonkS § 55<sup>3</sup> lõige 1** on seadusesse kavandatud järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiameti konkurentsiteenistusest vabastatud ametnik ei või mõistliku aja jooksul vabastamise päevast arvates töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel tegeleda menetlusega, millega ta oli oma teenistuse ajal teenistusülesannete täitmisest tulenevalt seotud.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse osaliselt üle ECN+ direktiivi artikli 4 lõike 2 punkti c, mille eesmärk koosmõjus seda selgitava preambuli punktiga 20 on mh kehtestada piirang juhuks, kui isik, kes teeb ECN+ direktiivi artiklite 10–13 ja 16 kohaseid otsuseid, lahkub pädevast asutusest, mis on seotud selliste ELTL artikli 101 või 102 kohaldamise menetlusega, millega ta oma teenistus- või ametiajal on juba tegelenud, ei tohiks ta mõistliku aja jooksul pärast lahkumist oma uuel töökohal samade kaasustega tegeleda. Sellist selgesõnalist piirangut kehtivas riigisisese õiguses ei eksisteeri. Ainus lähedane on ATS § 60 lõige 5, mille kohaselt ei või teenistusest vabastatud ametnik ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada korruptsioonivastase

seaduse § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet. Osas, milles direktiivi artikli 4 lõike 2 punkt c nõuab riigisisest kohustust hoiduda igasugusest tegevusest, mis ei ole ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks antud ülesannete ja/või volituste täitmisega kooskõlas töötajatelt ja isikutele, kes teevad direktiivi artiklite 10–13 ja 16 kohaseid otsuseid, ei vaja riigisisene õigus eelnõu koostajate hinnangul täiendusi/muudatusi. Kuigi preambuli punkt 19 annab viidatud sätteosale äärmiselt laia tõlgenduse, on sama tulemus tagatud läbi ATS § 60 ja KVS § 11.

Eelnõukohane KonkS § 55<sup>3</sup> kehtestab seega Konkurentsiameti konkurentsitenistuses töötavatele ametnikele lisaks ATS §-s 60 toodud tegevuspiirangutele täiendava tegevuspiirangu. Tegevuspiirangu sisuks on konkurentsitenistuse ametnike keeld mõistliku aja jooksul pärast teenistusest vabastamist tegeleda menetlustega, millega ametnik oli oma teenistuse ajal teenistusülesannete täitmisest tulenevalt seotud. Direktiiv peab seejuures silmas ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamist puudutavaid menetlusi, ehk eelnõukohase seaduse tähenduses konkurentsijärelevalvemenetlusi, kuid eelnõu koostajate hinnangul ei ole tegemist ebamõistliku sättega, mida ei võiks või peaks rakendama ka muude KonkS sätete kohaldamisel läbi mistahes muu menetluse. Seetõttu on säte sõnastatud laialt olenemata menetluse eesmärgist. Tulenevalt direktiivi preambuli punktist 20 võib sättes kasutatud mõistliku aja kestuse kindlaksmääramisel arvesse võtta asjaomase isiku uue töökoha laadi ning seotuse taset ja vastutust samas menetluses tema teenistus- või ametiajal.

**KonkS § 55<sup>3</sup> lõige 2** on seadusesse kavandatud järgmises sõnastuses: „*Konkurentsitenistusest vabastatud ametniku taotlusel tuvastab Konkurentsiamet, kas käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud mõistlik aeg on möödunud. See tuvastus on isikule siduv. Mõistliku aja hindamisel võtab Konkurentsiamet muu hulgas arvesse isiku seotust menetlusega ning menetluse käiku pärast isiku konkurentsitenistusest vabastamist.*” Säte on eelnõusse lisatud pärast eelnõu kooskõlastamisele ja avalikule konsultatsioonile esitamist õiguskantsleri tähelepanekust tingitult. Nimelt leidis õiguskantsler, et sama sätte lõikesse 1 kavandatud „*tegevuspiirang piirab põhiseaduse §-st 29 tulenevat tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabadust. Tegevuspiirangu kokkuleppes peab seega olema määratletud tegevuspiirangu aeg juba enne ametist lahkumist, sest muul juhul on inimesel raske enda edasisi tegevusi ettenähtavalt ja vaba valiku alusel planeerida. Alternatiivselt on võimalik see aeg määrata kindlaks seaduses eneses.*“ Neist kaalutlustest lähtuvalt, kuid ühtlasi võttes arvesse ECN+ direktiivi artikli 4 lõike 2 punkti c sõnastust ning seda avavat preambuli punkti 20, näeb kõnesolev kavandatud KonkS § 55<sup>3</sup> lõige 2 ette, et Konkurentsiameti konkurentsitenistusest vabastatud isiku taotlusel tuvastab Konkurentsiamet temale siduvalt, kas kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud mõistlik aeg on möödunud. Mõistliku aja hindamisel võtab Konkurentsiamet muu hulgas arvesse selle isiku seotust menetlusega ning menetluse käiku pärast isiku konkurentsitenistusest vabastamist. Euroopa Liidu õigusest tuleneva mõistliku aja (*reasonable period*) täpsustamine mingi kindla ajaperioodina ei oleks proportsionaalne soovitava eesmärgiga ega ka ilmselt õiguslikult lubatav. Milline on konkreetset juhul mõistlik aeg, sõltub isiku varasematest ülesannetest konkurentsitenistuse ametnikuna, juhtumi menetluse staadiumist ja muudest asjaoludest (vt selles osas täiendavalt direktiivi preambuli punkti 20).

Nagu säte *expressis verbis* ütleb, on Konkurentsiameti tuvastus taotlejale siduv. See tähendab, et kui Konkurentsiameti hinnangul ei ole sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud mõistlik aeg möödunud, ei tohi taotluse esitanud Konkurentsiameti endine ametnik konkreetse menetlusega tegeleda nii kaua, kuni mõistlik aeg möödub. Vastasel juhul võib kavandatud KonkS § 74<sup>12</sup> alusel kaasneda väärteokorras vastutus.

**KonkS § 56 – Konkurentsiameti koostöö Euroopa Liidus** – tunnistatakse kehtetuks. Tegemist on seni olnud nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 rakendussättega. Eelnõukohase seadusega

jõustub konkurentsiasutuste ja Euroopa Komisjoni koostöös EL-s eraldiseisev peatükk (vt kavandatud KonkS 9<sup>3</sup>. peatükki), mistõttu liigutatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 rakendussätteid muudetud kujul kõik sinna ja KonkS 8. peatükki jääb üksnes kõnesoleva sätte lõikest 1 tulenev üldine pädevusnorm, mis eelnõukohase seadusega tõstetakse muudetud kujul KonkS § 55 lõikeks 3.

**KonkS §-ga 56<sup>1</sup> – Isikuandmete töötlemine konkurentsijärelevamenetluses** – täiendatakse seaduse 8. peatükki regulatsiooniga, mis annab Konkurentsiametile õigusliku aluse töödelda konkurentsijärelevamenetluses isikuandmeid ning annab Konkurentsiametile ühtlasi õiguse andmesubjekti teatud õiguste piiramiseks.

**KonkS § 56<sup>1</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsiametil on õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, käesoleva seaduse 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud ülesannete täitmiseks.*“ Konkurentsijärelevamenetlus on erihaldusmenetlus ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatu täitmise tagamiseks. Kavandatav KonkS § 56<sup>1</sup> lõige 1 on eriregulatsioon HMS § 7 lõike 5 suhtes. Erisäte on vajalik, kuna konkurentsijärelevamenetlus võimaldab piirata (nt teabenõuete kaudu) nii menetlusaluste isikute õigusi kui ka teatud juhtudel kolmandate isikute õigusi. Sellises menetluses saadud isikuandmete töötlemiseks on vajalik eraldiseisev seaduslik alus.

Säte võimaldab Konkurentsiametil töödelda ka eriliiki isikuandmeid. Eriliiki isikuandmed tuleb hõlmata põhjusel, et Konkurentsiameti valdusesse võib läbiotsimise käigus sattuda ka füüsilise isiku eriliiki isikuandmeid (nt on kaasavõetud teabekandjal juriidilise isiku juhatuse liikme andmed arstikülastuse kohta vms). Konkurentsiamet peab talle asjakohase äri- ja raamatupidamisteabe väljasorteerimiseks paratamatult välja sorteerima teabe, mis ei ole menetluses asjakohane (IKÜM artikli 4 punkti 2 kohaselt on isikuandmete töötlemine isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine). KonkS § 56<sup>1</sup> lõige 1 on niisiis õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks konkurentsijärelevamenetluses, sh õiguslik alus eriliiki isikuandmete töötlemiseks IKÜM artikli 9 lõike 2 punkti g tähenduses.

**KonkS § 56<sup>1</sup> lõige 2** sätestab: „*Konkurentsiametil on õigus edastada isikuandmeid, välja arvatud eriliiki isikuandmed, teisele haldusorganile ja käesoleva seaduse § 78<sup>22</sup> lõike 6 alusel uurimismeetme kohaldamisse kaasatud spetsialistile ning politseile, kui isikuandmed on neile vajalikud nende ülesannete täitmiseks konkurentsijärelevamenetluses.*“ Sätte eesmärk on võimaldada Konkurentsiametil enda poolt konkurentsijärelevamenetlusesse kaasatud teise haldusorgani, spetsialisti ja/või politseiga jagada isikuandmeid selleks, et teine haldusorgan, spetsialist ja/või politsei saaks konkurentsijärelevamenetluses oma ülesannet täita. Isikuandmeid võib Konkurentsiamet seega kaasatud teise haldusorgani, spetsialisti ja/või politseiga jagada vajaduspõhiselt. Kuivõrd eelnõu koostajad ei näe vajadust konkurentsioiguse rikkumiste menetlemisel IKÜM artikli 9 lõike 1 tähenduses eriliiki isikuandmete jagamiseks, ei võimalda kõnesolev säte Konkurentsiametil eriliiki isikuandmeid edastada.

Tulenevalt kavandatud KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punktist 1 võib Konkurentsiamet spetsialisti konkurentsijärelevamenetluses uurimismeetme kohaldamisse kaasata nt teabele juurdepääsu saamiseks ja selle sisu hindamiseks. Konkurentsiamet võib politsei sama paragrahvi lõike 6 punkti 2 kohaselt konkurentsijärelevamenetlusesse kaasata nt läbiotsimise ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks ning läbiotsimisel Konkurentsiameti ametnike turvalisuse tagamiseks ja vahetu sunni kohaldamiseks. Teise haldusorgani kaasamiseks saab Konkurentsiametil olema võimalus lähtuvalt halduskoostöö seadusest ametiabi korras. Teise haldusorgani, spetsialisti ja politsei

õigused isikuandmeid töödelda ning töödeldud isikuandmeid omakorda Konkurentsiametile edastada on sätestatud eelnõukohastes KonkS §-des 78<sup>42</sup> ja 78<sup>43</sup>.

Põhjus, miks teise haldusorgani kaasamise kõrval on kõnesolevas sättes eraldiseisvalt välja toodud politsei, seisneb selles, et eelnõukohane seadus sätestab KonkS §-s 78<sup>43</sup> erikorra menetlusalaselt koostööks politseiga läbiotsimise kui uurimismeetme eesmärgipäraseks kohaldamiseks. Juhul kui PPA muu ametnik kui politseiametnik kaasatakse menetlusse muul eesmärgil kui läbiotsimise kohaldamiseks, toimub see halduskoostöö seaduses sätestatu kohaselt ja sellisel juhul kohalduvad nn teist haldusorganit puudutavad sätted.

**KonkS § 56<sup>1</sup> lõige 3** sätestab: „*Konkurentsiamet võib piirata andmesubjekti õigusi, kui Konkurentsiamet on lõpetanud konkurentsijärelevamenetluse käesoleva seaduse § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel ja vastupidine ohustaks tõendite kogumist.*“ KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktiga 1 kavandatakse anda Konkurentsiametile õigus lõpetada käimasolev konkurentsijärelevamenetlus prioriteetide alusel, st siis, kui konkurentsijärelevamenetluse läbiviimine võrreldes teiste pooleliolevate konkurentsijärelevamenetlustega ei ole prioriteetne. Sellega seoses kavandatakse eelnõuga Konkurentsiametile anda õigus lõpetada selline mitteprioriteetne käimasolev menetlus nii, et menetlusalust isikut menetluse toimumisest ei teavitata, kui see ohustaks tõendite edasist kogumist (vt KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 4). Eelnõuga kavandatakse KonkS § 63 lõige 1<sup>1</sup> punkt 2 lisab, et Konkurentsiamet kehtestab juurdepääsupiirangu teabele konkurentsijärelevamenetlusest, mille ta on lõpetanud § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel. Säte on seotud Konkurentsiametile antava prioriteetide seadmise õigusega. Kuna prioriteetide seadmise näol ei ole tegemist (süüteomenetlusliku) oponentidega<sup>59</sup>, siis on Konkurentsiametil võimalik – vabanenud ressursside olemasolul – menetlus mõne aja pärast uuesti algatada. Selleks, et tagada tõendite säilimine ning seega efektiivse konkurentsijärelevamenetluse läbiviimise võimalus, sisaldab kavandatud regulatsioon kolme tagatist. Esiteks, KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punkti 2 alusel võib menetlusaluse isiku jätta konkurentsijärelevamenetluse toimetamisest teavitamata, kui Konkurentsiamet lõpetab menetluse enne menetlusaluse isiku suhtes esimese uurimismeetme kohaldamist § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 sätestatud alusel ja isiku teavitamine ohustaks tõendite edasist kogumist. Teiseks, KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkti 2 alusel kehtestab Konkurentsiamet juurdepääsupiirangu teabele konkurentsijärelevamenetlusest, mille ta on lõpetanud § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel. Kolmandaks, Konkurentsiametile antakse kommenteeritava sättega, KonkS § 56<sup>1</sup> lõikega 3 õiguslik alus piirata andmesubjekti õigusi tõendite säilitamise eesmärgil. Tegemist on andmesubjekti õiguste piirangutega Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse<sup>60</sup> (IKÜM) artikli 23 lõike 1 tähenduses. Kõnesoleval juhul on piirangu aluseks IKÜM artikli 23 lõike 1 punkt e. Nimetatud säte ütleb, et vastutava töötleja või volitatud töötleja suhtes kohaldatavas liidu või liikmesriigi õiguses võib seadusandliku meetmega piirata artiklites 12–22 ja artiklis 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatust, kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12–22 sätestatud õigustele ja kohustustele, kui selline piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede, et tagada liidu või liikmesriigi muud üldist avalikku huvi pakkuvad olulised eesmärgid, eelkõige liidu või liikmesriigi oluline majanduslik või finantshuvi, sealhulgas rahandus-, eelarve- ja maksuküsimused, rahvatervis ja sotsiaalkindlustus. Täpsemalt on piirangu eesmärgiks tagada ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatu täitmise tagamine, hoides ära selle, et menetlusalune isik saab teada prioriteetide alusel lõpetatud menetlusest ning ohustab sellega menetluse hilisemat avamist ja efektiivset menetlemist Konkurentsiameti poolt. Kõnesolevas KonkS § 56<sup>1</sup> lõikes 3 sätestatud

<sup>59</sup> Oponentide on näiteks kriminaalmenetluse lõpetamine süüdistatava ja prokuröri kokkuleppena avaliku menetlushuvi puudumise korral ja kui süü ei ole suur.

<sup>60</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 119 4.5.2016, lk 1.



andmesubjekti õiguste piiramise võimalus aitab kaasa eesmärgi (tõendite säilimise tagamine ja seeläbi efektiivne konkurentsijärelevalve) saavutamisele ning on seega sobiv meede. Puudub mõni muu, andmesubjekti õigusi vähem riivav alternatiivne meede. Vastava piirangu puudumisel saaks menetlusosaluse isikuga seotud andmesubjekt teha Konkurentsiametile päringu oma isikuandmete töötlemise kohta. Selliselt saaks KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punktis 2 sätestatud regulatsioonist mööda minna. Seega on KonkS § 56<sup>1</sup> lõikes 3 sätestatud andmesubjekti õiguste piiramise võimalus vajalik. Samuti ei ole meetme eesmärk (tõendite säilimise tagamine ja seeläbi efektiivne konkurentsijärelevalve) ja andmesubjekti õiguste riive intensiivsus omavahel disproportsioonis.

Kavandatud KonkS § 56<sup>1</sup> lõiget 3 tuleb kohaldada koosmõjus sama paragrahvi lõikega 4.

**KonkS § 56<sup>1</sup> lõige 4** sätestab: „*Käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel võib piirata järgmisi andmesubjekti õigusi: 1) õigust saada teada tema isikuandmete töötlemisest, sealhulgas sellest, milliseid isikuandmeid töödeldakse, samuti töötlemise viisi, meetodit, eesmärki, õiguslikku alust, ulatust või põhjust; 2) õigust nõuda tema isikuandmete töötlemise piiramist; 3) õigust esitada vastuväiteid tema isikuandmete töötlemise kohta; 4) õigust saada teada tema isikuandmetega seotud rikkumisest.*“ Säte täpsustab, milliseid andmesubjekti õigusi Konkurentsiamet täpsemalt kõnesoleva paragrahvi lõike 3 alusel piirata võib. Kokkuvõtvalt on tegemist tõendite säilimist tagava meetmega. ELTL artiklites 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatud konkurentsireeglite täitmise tagamine on oluline eesmärk. Eesmärgi olulisust arvestades on andmesubjekti õiguste piiramise võimalus sobiv, vajalik ja mõõdukas.

**KonkS § 57 lõike 1 punktid 3, 5 ja 9** tunnistatakse kehtetuks. KonkS § 57 lõike 1 punktid 3, 5 ja 9 on seni olnud erinormiks KorS § 30 suhtes juhul, kui riikliku järelevalve esemeks on olnud kas kokkuleppe, tegevuse või otsuse kontrollimine (KonkS § 57 lõige 1 punkt 3) või turgu valitsevat seisundit omava ettevõtja tegevuse kontrollimine (KonkS § 57 lõige 1 punkt 5). Kuivõrd KonkS 2. ja 4. peatüki kohaldamine hakkab eelnõukohase seaduse jõustumisel toimuma konkurentsijärelevalvemenetluses, ei ole kõnesolevad sätted enam asjakohased. Konkurentsiamet nimetatud peatükkide suhtes enam uue menetluse jõustumisel riikliku järelevalve pädevust ei oma.

**KonkS § 57 lõiget 2** muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud teavet nõutakse kirjalikus või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis taotluses, milles nimetatakse teabenõude eesmärki ja õiguslik alus ning viidatakse ettekirjutuse tegemise võimalusele teabe esitamata jätmise või mittetäieliku, ebaõige või eksitava teabe esitamise korral. Teabe esitamise tähtjaks määratakse vähemalt kümme kalendripäeva. Teabenõude täitmise tagamiseks võib Konkurentsiamet kohaldada sunniraha käesoleva seaduse §-s 57<sup>1</sup> sätestatud määras.*“ Sättesse kavandatud muudatused on tingitud sätte senisest arusaamatust sõnastusest ja tähendusest. KonkS § 57 lõige 1 sätestab Konkurentsiametile õiguse nõuda sättes ette nähtud eesmärgil mis tahes isikult teavet. Eelnõu koostajate hinnangul puudub põhjus, miks Konkurentsiamet peaks teavet nõudma või isegi saaks teavet „nõuda“ taotlusega ettekirjutuse ähvardusel, nagu seda sätestab kehtiv KonkS § 57 lõige 2. Teabenõue juba iseenesest on haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses. Sätet täiendatakse kolmanda lausega, mis annab Konkurentsiametile õiguse KonkS § 57 lõike 1 alusel kohaldatud teabenõude täitmata jätmise korral selle adressaadi suhtes rakendada sunniraha KonkS §-s 57<sup>1</sup> sätestatud määras (s.o füüsilisele isikule kuni 6400 eurot ja juriidilisele isikule kuni 9600 eurot). Lause lisamine on vajalik, kuivõrd Konkurentsiamet oma senises praktikas on oma teenistujate sõnul kõikidel KonkS § 57 lõikes 1 nimetatud eesmärkidel teavet nõudnud kas riikliku või haldusjärelevalve käigus. KonkS § 57 lõike 1 punktis 1 sätestatud konkurentsiolekorra analüüsimist, punktis 2 sätestatud kaubaturu piiritlemist ning punktis 6 sätestatud koondumise loa tingimuste täitmise kontrollimist ei saa läbi viia riikliku või haldusjärelevalvega tulenevalt viimati nimetatate teistsugusest eesmärgist. Haldusjärelevalve kujutab VVS § 75<sup>1</sup> lõike 3 kohaselt järelevalvatava

tegevuse õiguspärasuse ning seaduses sätestatud juhul otstarbekuse kontrollimist ning riiklik järelevalve KorS § 2 lõike 4 kohaselt korrakaitseorgani tegevust eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Seetõttu ei saa KonkS § 57 lõike 1 ennist nimetatud punktides sätestatud eesmärkidel rakendada KorS-s ja VVS-s ette nähtud meetmeid, nagu ettekirjutus, ega sunniraha. Selleks, et Konkurentsiamet saaks riikliku ja haldusjärelevalve väliselt kohaldatud teabenõuet siiski tulemuslikult kohaldada, näeb eelnõukohane seadus ette selleks sobiva sunnivahendi.

**KonkS § 59 – Konkurentsiameti õigus nõuda materjale** – tunnistatakse kehtetuks. Sätel ei ole praktilist väärtust, kuivõrd sama on saavutatav, rakendades KonkS § 57, KorS § 30 ning VVS § 75<sup>2</sup> lõike 1 punkti 1.

**KonkS § 61<sup>1</sup> – Keelatud teo toimepanemise tuvastamine ja ettekirjutus** – tunnistatakse kehtetuks. Eelnõukohase seaduse jõustumisel toimub keelatud teo toimepanemise tuvastamine üksnes konkurentsijärelevalvemenetluses, mistõttu puudub vajadus reguleerida sellise rikkumise tuvastamist riikliku ja haldusjärelevalve käigus. Kehtiv KonkS § 61<sup>1</sup> on kavandatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/104/EL artikli 9 lõike 1 ülevõtmiseks. Viidatud direktiivi säte näeb ette, et liikmesriigi konkurentsiasutuse või asja läbi vaatava kohtu lõplikus otsuses tuvastatud konkurentsioiguse rikkumine tuleb lugeda vaieldamatuks ELTL artikli 101 või 102 või liikmesriigi konkurentsioiguse alusel esitatud kahju hüvitamise hagi menetlemisel nende liikmesriikide kohtutes. See tähendab, et Konkurentsiameti poolt tuvastatud KonkS 2. või 4. peatükiga või ELTL artikliga 101 või 102 keelatud teo toimepanemine peab olema siduv keelatud teo toimepanemise tagajärjel tekkinud nõuet menetlevale kohtule. Teisisõnu tähendab see, et hageja ei pea rikkumise toimepanemist tõendama, sest see loetakse juba tuvastatud asjaoluks. Selleks, et eelnõukohase seadusega jõustuvast konkurentsijärelevalvemenetluses keelatud teo toimepanemise tuvastamine omaks mõju, mis vastaks direktiivi 2014/104/EL artikli 9 lõikele 1, on eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>29</sup> lõikesse 3 ette nähtud kohustus ühes konkurentsijärelevalvemeetmetega tuvastada ka keelatud teo toimepanemine, mis peab sisalduma konkurentsijärelevalvemeetmeid kohaldavas otsuses selliselt, et keelatud teo toimepanemise tuvastamine sisaldub otsuse resolutiivosas. Asjasse puutuvalt muudab eelnõukohane seadus ka kehtivat KonkS § 78<sup>12</sup>.

**KonkS § 63 – Ärisaladuse ja muu konfidentsiaalse teabe hoidmise kohustus** – muudetakse ja täiendatakse nii sisult kui ka pealkirjalt. Paragrahvi pealkirja täiendatakse „muu konfidentsiaalse teabega“, kuivõrd sättesse kavandatakse lisaks ärisaladuse kaitse kohustusele veel ka ECN+ direktiivi artikli 31 lõikest 3 tulenev kohustus kaitsta leebuse kohaldamise taotlusi ja kokkuleppe sõlmimise taotlusi ning varasemas redaktsioonis KonkS § 62<sup>1</sup> kavandatud regulatsioon, mis oli pealkirjastatud kui teabe avalikustamata jätmise ja kavandatud sisaldama teabele täiendavaid õiguslikke aluseid lisaks AvTS-s sätestatule.

**KonkS § 63 täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup>** järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks lisaks avaliku teabe seaduses sätestatule: 1) teabe taotluse kohta käesoleva seaduse § 78<sup>15</sup> tähenduses; 2) teabe konkurentsijärelevalvemenetluse kohta, mille Konkurentsiamet on lõpetanud käesoleva seaduse § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel; 3) teabe, mis võib isikut või tema lähedast süüstada, kui see isik on konkurentsijärelevalvemenetluses olnud uurimismeetmele allutatud isik, keda Konkurentsiamet on käesoleva seaduse § 78<sup>25</sup> lõike 1 alusel kohustanud nimetatud teavet välja andma; 4) teabe, mis sisaldub leebuse kohaldamise taotluses; 5) teabe, mis sisaldub kokkuleppe sõlmimise taotluses.*“ Nagu sätte sissejuhatav lauseosa ütleb, on sättesse kavandatud täiendavad õiguslikud alused, mis kohustavad Konkurentsiametit lisaks AvTS § 35 lõikes 1 sätestatud teabele tunnistama teavet asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Sättes toodud punktidest 2 ja 3 olid avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitatud eelnõu redaktsioonis kavandatud KonkS §-i 62<sup>1</sup>. Kuigi selles redaktsioonis olid need kavandatud kui teabe

avalikustamata jätmise alused, olid need mõeldud AvTS § 3 tähenduses avaliku teabe juurdepääsupiirangutena (AvTS § 3 lõike 2 kohaselt võib avalikku teavet, mis on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ning dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites, piirata seaduses sätestatud korras). Eelnõu varasemas redaktsioonis, mille Justiitsministeerium esitas avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele, oli taotleja andmete kinniseks tunnistamise alus reguleeritud KonkS § 78<sup>15</sup> lõikes 3. Nimetatud säte on eelnõust välja jäetud. Taotluses sisalduvale teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang kõnesoleva sätte, st KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkti 1 alusel.

**KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punktil 1** on mitu eesmärki. Eristada tuleb kahte olukorda: esiteks olukorda, kus isik on esitanud taotluse, taotluse lubatavaks tunnistamise hetkest on alanud konkurentsijärelevamenetlus ning menetlus jõuab etteheidete (ja seega ka menetlusalusele isikule toimiku) tutvustamise faasi, ning teiseks olukorda, kus isik on esitanud taotluse, kuid konkurentsijärelevamenetlust ei algatata või lõpetatakse enne etteheidete esitamise faasi jõudmist.

Esimesel juhul tuleb tagada, et taotlus on selle esitamise hetkest kuni menetlusalusele isikule toimiku tutvustamiseni juurdepääsupiiranguga teave. Eelnõuga kavandatava KonkS § 78<sup>20</sup> lõige 4 järgi teeb Konkurentsiamet menetlustoimiku menetlusalusele isikule kättesaadavaks koos arvamuse ja vastuväidete andmise võimalusega. Arvamuse ja vastuväidete andmise võimalus antakse menetlusalusele isikule hetkel, kui Konkurentsiamet on menetlusalusele isikule esitanud etteheidete (vt KonkS § 78<sup>27</sup> lõige 1). Taotlusele kehtestatava juurdepääsupiirangu eesmärk on sellisel juhul esiteks hoida ära võimalikud negatiivsed tagajärjed, mis taotlejat võivad taotluse esitamise tõttu ähvardada (nt kui tegemist on menetlusaluse isiku äripartneriga). Taotluse sisu avaldatakse menetlusalusele isikule koos toimikuga tutvumise võimaldamisega, mis toimub ajaliselt koos arvamuse ja vastuväidete ära kuulamisega. Sellesse faasi jõuab Konkurentsiamet üksnes juhul, kui tal on tekkinud teatud veendumus keelatud teo toimepanemise kohta. Teiseks tagatakse taotlusega seotud teabele juurdepääsupiirangu kehtestamisega see, et menetlusalune isik ei saaks taotluse sisust teada enne talle etteheidete (vt KonkS § 78<sup>27</sup> lõige 1) esitamist. Seeläbi välditakse konkurentsijärelevamenetluses olulise teabe kadumaminekut.

Teisel juhul – olukorras, kus konkurentsijärelevamenetlust ei ole algatatud või kus konkurentsijärelevamenetlus on lõpetatud muul alusel – tuleb taotlejat esiteks kaitsta võimalike negatiivsete tagajärgede eest, mis taotluse esitamisega on kaasnenud (nt võivad taotlejal olla lepingulised suhted menetlusaluse isikuga). Teiseks tuleb tagada, et taotlejalt ei võetaks võimalust kaitsta oma õigusi tsiviilkorras (vt KonkS § 78<sup>16</sup> lõike 2 punkt 2), kui Konkurentsiamet ei ole konkurentsijärelevamenetlust alustanud või on otsustanud selle lõpetada konkurentsijärelevameetmeid kohaldamata (nt kui menetlus on lõppenud KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 sätestatud alusel).

KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punktis 1 nimetatud teabele kehtib üldine AvTS §-s 40 sätestatud juurdepääsupiirang. AvTS § 40 lõige 1 sätestab, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Juhul, kui taotluse lubatavaks tunnistamisega alanud konkurentsijärelevamenetlus on jõudnud arvamuse ja vastuväidete ära kuulamise faasi, langeb taotlusega seotud teabele juurdepääsupiirangu vajadus ära. Juhul, kui taotlus jäetakse läbi vaatamata või kui konkurentsijärelevamenetlus lõpeb enne menetlusalusele isikule menetlustoimiku tutvustamist (st enne arvamuse ja vastuväidete ära kuulamist), võib taotlusele pandud juurdepääsupiirang kehtida kuni 5 aastat (pikendamisvõimalusega).

Taotlusega seotud teave ja selle salastamine on spetsiifilisem alus võrreldes AvTS § 35 lõikesse 1 kavandatud punkt 2<sup>1</sup>, mis näeb ette, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks: „*konkurentsijärelevamenetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni*“. Taotlus KonkS § 78<sup>15</sup> tähenduses esitatakse Konkurentsiametile väljaspool konkurentsijärelevamenetlust. Alles taotluse alusel otsustatakse, kas konkurentsijärelevamenetlus algatada või mitte.

**KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkt 2** annab Konkurentsiametile õigusliku aluse teabe asutusesiseseks tunnistamiseks ja seeläbi ka kohustab asutusesiseseks tunnistama teabe konkurentsijärelevamenetlusest (st nii menetluse läbiviimise fakti kui ka selle käigus kogutud teabe), mis on lõpetatud Konkurentsiameti seatud prioriteetidest tingitult. Kuivõrd kavandatud KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 eesmärk ei ole konkurentsijäreleva kehtestada üldist oportuuniteedi alust, vaid näha Konkurentsiametile ette võimalus oma ressursse suunata vastavalt asjaoludele olulisimatesse menetlustesse ja seeläbi vähemoluliste menetluste arvelt oma piiratud ressursse säästa, võib nimetatud alusel menetluse lõpetamine olla ajutine (vt täiendavalt eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>13</sup> lõike 5 ja § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 selgitust). Selleks, et Konkurentsiametil säiliks võimalus seatud prioriteetidest tingitult lõpetatud menetluse juurde naasta, on eelnõu koostajate hinnangul tarvis luua teabe avalikustamise üldisele põhimõttele erand. Vastasel juhul ei oleks potentsiaalset keelatud teo toimepanijat mõtet enam uuendatud menetluses uurimismeetmetele allutada, sest vajalikud tõendid keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks oleksid suure tõenäosusega juba hävitatud. Kõnesolevas sättes nimetatud juurdepääsupiirangu tähtaega reguleerib üldises korras AvTS § 40.

Kõnesoleva teabe avalikustamata jätmise alusele ei saa tugineda juhul, kui seatud prioriteetidest lähtuvalt lõpetatud menetlust on uuendatud ja selle läbiviimise tulemusel on Konkurentsiamet menetluse lõpetanud muul alusel (nt kavandatud KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 3 sätestatud alusel, mille kohaselt lõpetab Konkurentsiamet (uuendatud) konkurentsijärelevamenetluse mh siis, kui ilmnenud teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks).

**KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkti 3** eesmärk on kaitsta isikuid, kelle õigust ennast või oma lähedasi mitte süüstada on konkurentsijärelevamenetluses piiratud. Seda eesmärgil võimaldada konkurentsijärelevamenetluses ettenähtud uurimismeetmetega koguda kõik vajalik teave keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks ja vajadusel konkurentsijärelevameetmete kohaldamiseks. Selleks, et selline põhiõiguse riive ei osutuks õigusvastaseks, on oluline tagada, et riive oleks eesmärgipärane ja proportsionaalne (selle kohta vt täpsemalt kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup> lõike 9 selgitust). Riive on proportsionaalne üksnes juhul, kui uurimismeetmele allutatud isikult saadud ennast või oma lähedast süüstavat teavet ei saa tema või tema lähedase vastu kasutada süüteo menetluses. Selleks, et selline teave kuidagi n-ö tagaukse kaudu kasutatavaks ei muutuks, tuleb mh kohustuslikus korras välja antud ennast süüstav teave tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

**KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punktide 4 ja 5** eesmärk on kaitsta konkurentsijärelevamenetluses esitatud leebuse kohaldamise taotlusi ja kokkuleppe sõlmimise taotlusi. Sätete kohaselt tuleb Konkurentsiametil leebuse kohaldamise taotlus ja kokkuleppe sõlmimise taotlus tunnistada üksnes asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (seejuures ei ole eraldiseisvalt kaitstav fakt, et nimetatud taotlused on menetluses esitatud). Sätted võtavad üheskoos kavandatud KonkS § 63 lõikega 1<sup>3</sup> üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 3. Direktiivi preambuli punkti 72 kohaselt on sellise juurdepääsupiirangu eesmärk kaitsta konkurentsijärelevamenetluses menetlusalust isikut tema enda poolt esitatud ennast süüstavate tõendite avaldamise eest väljaspool konkurentsijärelevamenetlust. Oht, et ennast süüstavaid tõendeid avaldatakse väljaspool menetlust, mille tarbeks need on esitatud, võib vähendada menetlusaluste isikute soovi teha konkurentsiasutusega vastavasisulist koostööd.

Eelnõu varasemas redaktsioonis, mille Justiitsministeerium esitas avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele, oli leebuse kohaldamise taotluse ja kokkuleppe sõlmimise taotluse kaitse sõnastatud ebakorrektselt KonkS § 78<sup>21</sup> lõikesse 5. Euroopa Komisjoni mitteametlike suuniste kohaselt tuleb ECN+ direktiivi artikli 31 lõikes 3 kasutatud „*parties subject to the relevant proceedings*“ mõista menetlusaluste isikutena muus menetluses kui selles konkurent-sijäreleva valvemenetluses, kus leebuse kohaldamise taotlus või kokkuleppe sõlmimise taotlus Konkurentsiametile esitati.

**KonkS § 63 lõikega 1<sup>2</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet kehtestab käesoleva paragrahvi lõike 1<sup>1</sup> punktides 3–5 sätestatud teabele ja avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punktis 17 sätestatud teabele tähtajatu juurdepääsupiirangu alates nimetatud teabe saamisest või koostamisest.*“ Tegemist on erisättega AvTS § 40 suhtes, mis sätestab juurdepääsupiirangu tähtajad. Nimetatud AvTS sätte lõike 1 kohaselt kehtib juurdepääsupiirang kuni piirangu vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada ühe korra kuni viie aasta võrra. Ei kohustuslikus korras ennast süüstava teabe, ärisaladuse ega ECN+ direktiivi artikli 31 lõikest 3 lähtuvalt leebuse kohaldamise taotluse ja kokkuleppe sõlmimise taotluse kaitseks ei ole 5+5 aastat kaitseks piisav.

Ärisaladust peab haldusorgan hoidma nii kaua, kui teave kvalifitseerub ärisaladuseks (seda ka väljaspool konkurentsijäreleva valvemenetlust saadud ärisaladuse puhul) ja kohustuslikus korras ennast süüstavat teavet ning nimetatud taotlusi tähtajatult. Põhjus, miks sättesse on lisaks loetletud teabe saamisele kavandatud ka selle koostamine, tuleneb sellest, et nt teavet, mis võib kahjustada ärisaladust (AvTS § 35 lõige 1 punkt 17) võib ka Konkurentsiamet ise luua (nt kavandatud KonkS §-s 78<sup>27</sup> nimetatud ettehteid).

**KonkS § 63 lõikega 1<sup>3</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet võimaldab isikule juurdepääsu leebuse kohaldamise taotlusele ja kokkuleppe sõlmimise taotlusele, kui see isik on menetlusosaline muus menetluses kui konkurentsijäreleva valvemenetluses, milles nimetatud taotlused on esitatud, ning selles muus menetluses on juurdepääs nimetatud taotlusele vajalik selle isiku kaitse tagamiseks.*“ Säte võtab ühes KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punktidega 4 ja 5 üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 3. Vt täiendavalt viidatud sama paragrahvi sätete selgitust.

**KonkS § 63 lõige 2** sätestab eelnõu kohaselt: „~~*Konkurentsiameti ametnikul ei ole õigust avaldada teistele isikutele ega avalikustada ettevõtja nõusolekuta ärisaladusi, sealhulgas pangasaladusi, mida ta on teada saanud oma teenistuskohustuste täitmise käigus, kui käesoleva seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Ettevõtja määrab kindlaks ja märgib ära teabe, mida ta põhjendatult loeb oma ärisaladuseks. Konkurentsiameti nõudmisel peab ettevõtja ärisaladuseks peetava teabe ära märkima ja põhjendama teabe määramist ärisaladuseks. Muud teavet ei loeta ärisaladuseks, välja arvatud teave, mis õigusaktide kohaselt avaldamisele ei kuulu. Konkurentsiameti nõudel on ettevõtja kohustatud koostama dokumendist ärisaladust mittesisaldava kokkuvõtte.*~~“ Kehtiva KonkS § 63 lõike 2 esimesed kaks lauset ja neljas lause tunnistatakse seega eelnõukohase seadusega kehtetuks. Esimeses lauses toodud keeld Konkurentsiameti ametnikule on sätestatud ka ATS §-s 55, mille kohaselt ei tohi ametnik teenistussuhte ajal ja pärast teenistussuhtest vabastamist mh avaldada talle teenistuse tõttu teatavaks saanud ärisaladust. Seega puudub vajadus ärisaladuse hoidmise kohustuse sisustamiseks lisaks ATS-le ka KonkS-s. Teine kõnesoleva sätte kehtetuks tunnistatud lause on eelnõu koostajate hinnangul ebavajalik. Eelduslikult on selle lause eesmärgiks olnud ärisaladust kaitsta nii selle isiku vaatest, kes ärisaladuse üle seaduslikku kontrolli omab kui ka Konkurentsiameti ametniku vaatest, kes ATS §-st 55 tuleneva kohustuse vastu ei eksiks. Esiteks peab aga ärisaladuse üle seaduslikku kontrolli omav isik alati ärisaladust proaktiivselt kaitsma tulenevalt EKTÄKS § 5 lõike 2 punktist 3 ja teiseks on Konkurentsiametil KonkS § 63 lõike 1 lause 3 alusel alati võimalik

nimetatud isikut kohustada ärisaladust ära märkima. Neljas lause on juriidiliselt ebakorrektn, kuivõrd muu teave, mis õigusaktide kohaselt avaldamisele ei kuulu, on konfidentsiaalne teave. Ärisaladuseks on üksnes teave, mis vastab EKTÄKS § 5 lõikes 2 nimetatud kriteeriumitele ja puudub igasugune vajadus seaduses täpsustada, et muud teavet ärisaladuseks ei loeta ning seeläbi ka ei kaitsta. Seda kinnitab ka Riigikohtu halduskolleeegiumi seisukoht asjas 3-17-62 (vt kohtumääruse punkti 14, mis mh ütleb: „[...] ärisaladuse kaitse üheks eelduseks [on] see, et ärisaladuse üle kontrolli omav isik [võtab] ise meetmeid selle salajas hoidmiseks“, mistõttu ei ole nt halduskohtul HKMS § 89 lõike 2 alusel ärisaladust puudutavalt ulatuslikku selgitamis- ja uurimiskohustust, vaid piisab, kui kohus pooli ära kuulates selgitab neile õiguslikku olukorda ehk selgitab, et ärakuulamine toimub ärisaladuse kaitset puudutavalt ja uurib, kas pooltel on huvi menetlusvälisele isikule toimikule ligipääsu võimaldamisel ärisaladust kaitsta ning juhib tähelepanu põhjendamise vajalikkusele).

Kõnesolevast sättest neljanda lause kehtetuks tunnistamine on eelnõukohasesse seadusesse kavandatud pärast avalikku kooskõlatamist ja arvamuse avaldamist Konkurentsiameti ettepanekust tingitult.

**KonkS § 63 lõige 3** tunnistatakse kehtetuks. Sätte eesmärk kehtiva õiguse raamistikus on ebaselge ja sellel puudub ka asjakohases seletuskirjas eesmärgi avamiseks vajalik selgitus. Säte kehtival kujul näeb ette: „*Konkurentsiameti ametnik võib avaldada ja kasutada ettevõtja ärisaladust, mis on vajalik konkurentsialase süüteo toimepanemise, käesoleva seaduse või Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 rikkumise tõendamiseks. Konkurentsiameti ametnik võib esitada ärisaladust sisaldavad dokumendid üksnes kohtule kriminaal-, tsiviil- või haldusasja või väärteo arutamise ettevalmistamiseks, arutamiseks ja kohtulahendi tegemiseks.*“ Menetluses, milles Konkurentsiamet on ärisaladuse menetlustoimingu või uurimismeetme kohaldamisel kogunud, on tema poolt ka kasutatav, kui ärisaladuseks kuuluv teave osutub tõendiks. Mõnda teise enda või kellegi kolmanda poolt toimetatavasse menetlusse ärisaladuse kui tõendi ületõstmist, võib Konkurentsiamet teha vaid juhul, kui tagatud on vajalik põhiõiguste kaitse. Näiteks ei saa kehtiva õiguse kohaselt riikliku järelevalve käigus kogutud tõendit kriminaalmenetlusse üle tõsta, kui selle kogumisel ei ole järgitud KrMS §-s 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimusi või teatud garantiisid nagu PS § 22 lõikes 3 ja KrMS § 34 lõike 1 punktist 1 tulenevat õigust mitte olla sunnitud aitama kaasa enda või oma lähedase poolt toime pandud kuriteo tõendamisele<sup>61</sup>. Kindlasti ei ole nt ärisaladuse või mis tahes muu tõendiks osutuva teabe üle tõõtmine karistavasse menetlusse võimalik koondumiste kontrolli menetlusest, sest koondumiste kontrolli raamistikus on ette nähtud loakohustus, mille taotlemisel näeb HMS üldkorras omakorda ette kaasaaitamiskohustuse (HMS § 38 lõige 3).

**KonkS § 63 lõige 4** tunnistatakse kehtetuks. Tegemist on deklaratiivse sättega, mis muudetud kujul on eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>28</sup> lõike 4 punkti 2.

**KonkS § 63<sup>3</sup> lõikesse 1** kavandatud täiendused: „*Konkurentsiamet võib muu menetluse kui konkurentsijärelevalvemenetluse oma otsusega peatada, kui asjas ~~kohta~~ seisukoha võtmisel olulise tähtsusega ~~omav~~ ja selle asjaga seotud haldus-, halduskohtu-, tsiviil-, väärteo- või kriminaalmenetlus on pooleli.*“, on tingitud konkurentsijärelevalvemenetluse loomisest. Konkurentsijärelevalvemenetlus on erihaldusmenetlus, mistõttu KonkS 8. peatükis haldusmenetlust reguleerivad sätted kohalduvad ka konkurentsijärelevalvemenetlusele, v.a juhul, kui konkurentsijärelevalvemenetluses on KonkS 8. peatükist kõrvalekalduv säte. Konkurentsijärelevalvemenetlus on kehtiva menetluskorraga võrreldes hübriidmenetlus, mis kätkeb nii ohutõrje kui ka karistuseesmärki. Potentsiaalselt karistusega lõppevas menetluses on äärmiselt oluline riigi kiire ja efektiivne tegutsemine, kuivõrd tegemist on menetlusaluse isiku põhiõigusi kõige intensiivsemalt riivava menetlusega. Seetõttu ei ole konkurentsijärelevalvemenetluse peatamine

<sup>61</sup> RKKKo 10.03.2011, 3-1-1-116-10, p 8.

võimalik. Sättesse kavandatud muudatused loovad seega konkurentsijärelevamenetluse osas vajaliku välistuse.

**KonkS § 63<sup>4</sup> lõike 1 punkt 3** tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv KonkS § 63<sup>4</sup> lõige 1 punkt 3 näeb ette, et Konkurentsiamet võib menetluse lõpetada, kui „*ettevõtja on oluliselt parandanud konkurentsiolekorda kaubaturul*“. Tegemist on KonkS 2. ja 4. peatüki ning ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamise spetsiifilise menetluse lõpetamise alusega. Kõik nimetatud sätete rikkumised liiguvad eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevamenetluse kohaldamisalasse, milles (vt kavandatud KonkS 9<sup>2</sup>. peatükk) on sätestatud ammendavad menetluse lõpetamise alused. Seni KonkS § 63<sup>4</sup> lõike 1 punkti 3 alla kuulunud konkurentsiolekorra parandamine võib tulevikus olla põhjuseks konkurentsijärelevamenetlus lõpetada seatud prioriteetide alusel (vt täiendavalt eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>13</sup> lõike 5 ja § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1).

**KonkS § 63<sup>4</sup> lõike 1 punkt 8** tunnistatakse kehtetuks. Säte sisaldab menetluse lõpetamise alust juhuks, kui „*Konkurentsiamet on kiitnud heaks ettevõtja käesoleva seaduse § 63<sup>7</sup> alusel võetud kohustuse*“. Kohustuse heakskiitmine on KonkS 2. ja 4. peatüki ning ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamiseks mõeldud menetluse lõpetamise alus. Kohustuse heakskiitmine toimub eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevamenetluses KonkS § 78<sup>30</sup> alusel. KonkS § 63<sup>7</sup> tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks.

**KonkS § 63<sup>5</sup> lõige 1** muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Kirjaliku ja põhjendatud taotluse anda luba Euroopa Komisjonile kontrolli teostamiseks EL Nõukogu määruse 1/2003/EÜ asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜTL I, 04.01.2003, lk 1–25) artiklites 20 ja 21 ning EL N nõukogu määruse 139/2004/EÜ artiklis 13 sätestatud tingimustel ja korras esitab halduskohtule Tallinna Halduskohtu esimehele või tema määratud sama kohtu halduskohtunikule Konkurentsiamet.*“ Sätet muudetakse seega selliselt, et sellest jäetakse välja viide nõukogu määrusele (EÜ) nr 1/2003, mistõttu ei kujuta säte eelnõukohase seaduse jõustumisel enam viidatud määruse rakendussätet. Muudetud kujul kavandatakse rakendussäte KonkS § 78<sup>44</sup>. Lisaks on pärast eelnõu kooskõlastamisele ja avalikule konsultatsioonile esitamist kõnesolevat sätet täiendatud selliselt, et kustutatakse ka osa, mis näeb ette, et selles nimetatud taotluse esitab Konkurentsiamet „*Tallinna Halduskohtu esimehele või tema määratud sama kohtu halduskohtunikule*“. Vastavasisulist muudatust on palunud nii Tallinna Ringkonnakohus kui ka Tallinna Halduskohus põhjendusega, et „*[s]ellise regulatsiooni formaalne jälgimine eeldaks taotluse esitamisele eelnevalt mingisugust kommunikatsiooni kohtuga, et selgitada välja, kellele konkreetset taotlus esitada. Mõistlikum oleks (vajaduse olemasolul) reguleerida seda, kes peab halduskohtus taotluse lahendama, mitte seda, kellele taotlus esitada.*“ Sellest tulenevalt on muutmisvormelit täiendatud selliselt, et Konkurentsiamet esitab sättes nimetatud taotluse halduskohtule, et asja lahendav kohtunik määrataks kohtute seaduse alusel kinnitatavas kohtu tööjaotusplaanis. Kuivõrd nõukogu määrus 139/2004/EÜ ei ole seotud kommenteeritava eelnõuga, ei saa eelnõu autorid anda hinnangut, kas sättes nimetatud taotluse esitamine on vajalik.

**KonkS § 63<sup>6</sup> – Ettekirjutus konkurentsi kahjustamise ohu korral** – tunnistatakse kehtetuks. Samasisuline säte muudetud kujul on eelnõuga kavandatud KonkS §-i 78<sup>26</sup>.

**KonkS § 63<sup>7</sup> – Kohustuse võtmine, kohustuse võtmise taotlus ja kohustuse võtmise heakskiitmine** – tunnistatakse kehtetuks. Samasisuline säte muudetud kujul on eelnõuga kavandatud KonkS §-i 78<sup>30</sup>.

**KonkS § 73<sup>5</sup> – Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine** – tunnistatakse kehtetuks tulenevalt konkurentsijärelevamenetluse ja sellega ühes haldustrahvide kohaldamiseks õiguslike aluste loomisest. Eelnõukohase seaduse jõustumisel karistatakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest edaspidi haldustrahviga (vt kavandatud KonkS § 78<sup>33</sup>).

**KonkS §-d 73<sup>7</sup> ja 73<sup>8</sup>** tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv KonkS § 73<sup>7</sup> sätestab väärteokoosseisu olulist vahendit omava ettevõtja kohustuste täitmata jätmiseks. Kehtiv KonkS § 73<sup>8</sup> sätestab väärteokoosseisu raamatupidamise erinõude täitmata jätmiseks. Mõlema sätte puhul tuleb vastav kohustus KonkS 4. peatükist (vastavalt §-d 18 ja 18<sup>1</sup>). KonkS 4. peatüki täitmise tagamine läheb eelnõu järgi üle konkurentsijärelevamenetlusse.

**KonkS 73<sup>9</sup>** tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv KonkS § 73<sup>9</sup> sätestab väärtegude menetlust puudutavad sätted. Nimetatud sätte asemele planeeritakse uus menetlust puudutavat sätet, mis lisatakse väärteomenetluse koosseisude järele (vt kavandatud KonkS § 78<sup>13</sup>).

**KonkS § 73<sup>10</sup> – Uurimismeetme kohaldamise takistamine** – sätestab uue väärteokoosseisu, mis on suunatud konkurentsijärelevamenetluses muudele uurimismeetmele allutatud isikutele kui menetlusalused isikud ning mille eesmärk on vältida uurimismeetmete kohaldamise teadvat takistamist.

**KonkS § 73<sup>10</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsijärelevamenetluses teadvat läbiotsimise takistamise või väärte, ebatäieliku või eksitava teabe andmise või teabe andmisest keeldumise eest uurimismeetmele allutatud muu isiku kui konkurentsijärelevamenetluses menetlusaluse isiku poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.*“ Väärteokoosseis näeb ette, et nimetatud uurimismeetmeid takistavate tegevuste eest saab väärteoga vastutusele võtta üksnes muid isikuid kui kavandatud KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 1 tähenduses menetlusaluseid isikuid. Nimetatud menetlusaluseid isikuid puudutavalt on samade rikkumiste eest 9<sup>2</sup>. peatükis ette nähtud eraldiseisvad n-ö menetluslikud trahvid. Kõnesolev väärteokoosseis seega konkurentsijärelevamenetluses menetlusalusele isikule ei laiene, küll aga kohaldatakse seda muudele isikutele, keda saab konkurentsijärelevamenetluses uurimismeetmele allutada. Väärteokoosseis on sarnane KarS §-des 279 ja 280 ettenähtud väärteokoosseisudega, mis näevad ette karistuse riikliku või haldusjärelevalve takistamise ning haldusorganile teadvat valeandmete esitamise eest. Kattuvus osas (väärte, ebatäieliku või eksitava teabe teadlik esitamine) on kommenteeritav väärtegu erikoosseis KarS §-s 280 lõikes 1 sätestatud väärte suhtes. KarS § 280 lõikes 2 sätestatud kuriteokoosseis on siiski kohaldatav, kui valeandmete esitamisel on nimetatud lõikes sisalduv eesmärk. Samas ei ole kommenteeritava paragrahvi puhul tegemist erikoosseisuga KarS § 279 suhtes, kuna konkurentsijärelevalve ei liigitu riikliku ega haldusjärelevalve alla, samuti on kommenteeritava väärteokoosseisu kohaselt täpsustatud tegusid, mille eest vastutus järgneb (muud konkurentsijärelevamenetluse takistamise viisid ei ole karistatavad); vastutus piirdub rahatrahviga (aresti ette ei nähta). Juriidilisele isikule kohalduva väärteotrahvi määr on kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt tõstetud üldosalise ülemmäärani (KarS § 47 lg 2), et see oleks võrreldav konkurentsijärelevamenetluses menetlusalusele isikule kohaldatava n-ö menetlusliku trahvi võimaliku määraga; enesestmõistetavalt tuleb rahatrahvi suuruse määramisel lähtuda isiku süüst, mitte sanktsioonimäärast keskmisest suurusest või n-ö menetlusliku trahvi suuruse arvutamise analoogiast. Märkida tuleb, et ka konkurentsijärelevamenetluses menetlusalustele isikutele ei kohaldata KarS §-des 279 ja 280 sätestatud väärteokoosseise, vaid nende puhul kohaldab Konkurentsiamet n-ö menetluslikke trahve.

Kuna juriidiline isik saab tegutseda üksnes läbi füüsiliste isikute, siis tekib juriidilise isiku juhtorgani liikmete puhul küsimus, kas neil on kommenteeritava paragrahvi kohaldamisel (läbi juriidilise isiku) menetlusaluse isiku staatus või muu kui menetlusaluse isiku staatus. Juhtorgani liige kui füüsiline isik saab põhimõtteliselt kuuluda mõlema isikute grupi alla – määravaks on see, kellele on uurimismeetme suunatud. Kui uurimismeetme (nt teabenõue) on suunatud juhtorgani liikmele kui eraisikule, on tegemist muu kui menetlusaluse isikuga. Kui uurimismeetme on suunatud juriidilisele isikule kui menetlusalusele isikule, siis kuulub juhtorgani liige menetlusaluse isiku mõiste alla (vt kavandatud KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 2) ning sel viimasel juhul kuuluvad kohaldamisele n-ö menetluslikud trahvid, mitte kommenteeritav väärteokoosseis.



Väärteokoosseis näeb ette, et isikul peab uurimismeetme kohaldamise takistamisel olema vähemalt otsene tahtlus („teadvalt“). Ettevaatamatuse ning kaudse tahtluse korral isikut ei karistata. Samuti ei ole ette nähtud karistust väärteokatse eest.

**KonkS § 73<sup>10</sup> lõige 2** sätestab: „Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.“ Nimetatud säte võib tulla kõne alla eelkõige juhul, kui kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup> tähenduses teabenõue (uurimismeede) esitatakse mõnele juriidilisele isikule.

**KonkS §-ga 73<sup>11</sup> – Saladuse hoidmise kohustuse rikkumine** – täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „(1) Käesoleva seaduse §-s 78<sup>21</sup> sätestatud saladuse hoidmise kohustuse rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.“ Säte kehtestab väärteokoosseisu, mis on seotud eelnõuga kavandatud KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud saladuse hoidmise kohustustega (kavandatud KonkS §-s 78<sup>21</sup> sätestatud saladuse hoidmise kohustus). Selleks, et seadusandja kehtestatud keelunorm oleks tõhus, luuakse kohustuse täitmise tagamiseks väärteokaristuse koosseis. Kõnesoleva sätte kohaselt karistatakse füüsilist isikut rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut kuni 400 000 euroga.

**KonkS §-ga 73<sup>12</sup> – Tegevuspiirangu rikkumine** – täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „Konkurentsiameti konkurentsitenistusest vabastatud ametniku poolt käesoleva seaduse §-s 55<sup>3</sup> sätestatud tegevuspiirangu teadva rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.“ Säte kehtestab väärteokoosseisu, millega tagatakse eelnõuga kavandatud KonkS §-s 55<sup>3</sup> sätestatud täiendav tegevuspiirang konkurentsitenistusest vabastatud ametnikule. Üldine ametniku tegevuspiirang, mis tuleneb ATS §-st 60, ei ole väärteokoosseisuga tagatud ning on konkurentsitenistusest vabastatud ametniku täiendavast tegevuspiirangust sõltumatu. Kõnesoleva sätte kohaselt karistatakse füüsilist isikut rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.

**KonkS §-ga 73<sup>13</sup> – Menetlus** – täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „(1) Käesoleva seaduse §-des 73<sup>6</sup> ja 73<sup>10</sup>–73<sup>12</sup> sätestatud väärtegude aegumistähtaeg on kolm aastat. (2) Käesoleva seaduse §-des 73<sup>6</sup> ja 73<sup>10</sup>–73<sup>12</sup> sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja on Konkurentsiamet.“ Säte kehtestab sarnaselt kehtiva KonkS §-ga 73<sup>9</sup> sättes nimetatud väärtegude aegumistähtaaja ja väärtegude kohtuvälise menetleja.

**KonkS § 78 lõikesse 1** kavandatud muudatused: „Igati on õigus talle käesoleva seaduse 2. või 4. peatükiga või Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 101 või 102 keelatud teo (edaspidi keelatud tegu) toimepanemisega tekitatud varalise kahju hüvitamisele“, tulenevad eelnõukohase seadusega kehtiva KonkS § 61<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamisest ja kujutavad seega sätte täiendamist termini „keelatud teo“ definitsiooniga. Seni sisaldus termini „keelatud tegu“ definitsioon KonkS §-s 61<sup>1</sup>, kuid tulenevalt konkurentsijärelevamenetluse loomisest tunnistatakse KonkS §-d 61<sup>1</sup> ja 63<sup>7</sup> kehtetuks. Seeläbi saab KonkS § 78 lõikest 1 seaduses esimene säte, mis terminit „keelatud tegu“ kasutab. HÕNTE § 18 lõike 5 kohaselt määratletakse termini sisu kas pärast termini esmakordset kasutamist või eelnõu üldsätetes selle termini jaoks kavandatavas paragrahvis. Normitehnika käsiraamatu kohaselt ei ole termini määratlust kohane kavandada seaduse üldsätetesse eraldi paragrahvina juhul, kui termin ei ole seaduses või seaduse struktuuriosas läbivalt oluline. Terminit „keelatu tegu“ kasutatakse KonkS-s alates 9. peatükist, seega ei ole termin seaduses läbivalt oluline.

**KonkS § 78 lõiget 2** täiendatakse pärast sõna „suhtes“ tekstiosaga „(edaspidi kartell)“: „Eeldatakse, et konkurentidevaheline kokkulepe või kooskõlastatud tegevus, mille eesmärk on koordineerida turul oma konkureerivat käitumist või mõjutada asjakohaseid konkurentsiparameetreid, või konkurentsivastane tegevus teiste konkurentide suhtes (edaspidi kartell) tekitab kahju.“ Kõnesolev KonkS § 78 lõige 2 on 2017. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu

direktiivi 2014/104/EL<sup>62</sup> artikli 17 lõike 2 ülevõtmiseks jõustunud säte, ühtib selles, läbi sama direktiivi artikli 2 punkti 14, sisalduv kartelli definitsioon ECN+ direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis 11 sätestatud kartelli definitsiooniga. Sellest tulenevalt on ka kehtivat KonkS § 78 lõiget 2 terminiga „kartell“ täiendatud. Seni sisaldas säte vaid kirjeldust tegevustest, mida on võimalik termini „kartell“ alla liita. Varem polnud vajadust nimetatud terminit KonkS viia, sest rohkemad sätted sellise ühise nimetaja alla kuuluvaid tegevusi ei käsitlenud. Konkurentsijärelevamenetluse kavandamisel on eelnõu koostajad aga otsustanud kartellis osalenud ettevõtjatele luua raamistiku, milles nad saavad Konkurentsiametiga koostööd teha (vt täiendavalt kavandatud KonkS § 78<sup>31</sup>, samuti on muudetud leebusprogrammi kohaldamisala, mis eelnõu kohaselt saab samuti olema suunatud kartellides osalenud ettevõtjatele). See omakorda tingis vajaduse riigisisese õiguse mõistes uue termini „kartell“ loomiseks.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõiget 1** muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Kriminaalmenetluse seadustiku Käesoleva seaduse §-s 205<sup>t</sup> 73<sup>36</sup> sätestatud leebuse kohaldamiseks võib karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuriteo osaline kartellis osalevat või osalenud ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik esitada leebuse kohaldamise taotluse Konkurentsiametile vormis, mis võimaldab kirjalikku taasesitamist ning taotluse Konkurentsiametile laekumise kuupäeva ja kellaaja fikseerimist. Ettevõtjate ühendust moodustaval isikul on käesolevas lõikes nimetatud õigus üksnes juhul, kui ühendus tegeleb majandustegevusega ühenduse nimel ja osaleb või osales kartellis samuti ühenduse nimel, mitte selle liikmeks olevate ettevõtjate nimel.“ Muudatused viivad riigisisese õiguse kooskõlla ECN+ direktiivist tulenevate täiendustega ja muudatustega, mis on tingitud konkurentsikahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest. Sätte kehtiv sõnastus kasutab terminit *osaline* viitamaks isikule, kes on osalenud KarS §-s 400 sätestatud kuriteos. Eelnõu teeb ettepaneku nimetatud termini asemel kasutada „[kartellis] osalevat või osalenud ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik“ selleks, et esile tõsta konkurentsijärelevamenetluses senisest kontseptsioonilt erinevat lähtekohta, kus regulatsioon on üles ehitatud konkurentsioiguse materiaalõiguslikule subjektile – ettevõtja –, mitte teda moodustava(te)le isiku(te)le. Samas aga ei saa regulatsioonis kõrvale vaadata tõsiasjast, et õiguste ja kohustuste kandjaks saab olla vaid isik, mitte majanduslik konstruktsioon.

Kehtiva õiguse kohaselt on leebusetaotlejal tulenevalt KonkS § 78<sup>1</sup> lõikest 1 võimalik leebuse kohaldamise taotlus esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Praktikast saab ta seda teha saates taotluse e-kirja teel aadressil [leebus@konkurentsiamet.ee](mailto:leebus@konkurentsiamet.ee). Direktiivi artikli 20 lõikest 1 tulenevalt peab riigisisene õigus mh ette nägema taotluse esitamise viisi, mis võimaldab taotlejal leebuse kohaldamise taotlust oma omandis, valduses või kontrolli all mitte hoida. Sellise nõude täitmiseks plaanib Konkurentsiamet luua tehnilise lahenduse, mille abil saab leebuse kohaldamise taotluseid eelnõukohase seaduse jõustumisel esitada spetsiaalse rakenduse abil, mis sarnaneb Euroopa Komisjoni *eLeniency* IT-lahendusega. Tegemist saab olema infovahetuskeskonnaga, kus leebusetaotleja saab leebuse taotlemiseks vajaliku teabe esitada ilma vastavasisulist ennast süüstavat teavet oma arvutisse, andmekandjale, serverisse või muusse enda omandis, valduses või kontrolli alla olevasse esemesse või keskkonda eelnevalt salvestamata. Samuti peab selline keskkond direktiivi kohaselt välistama võimaluse, et leebusetaotleja saaks peale taotluse esitamist selle sisule juurdepääsu. Euroopa Komisjoni mitteametlike selgituste kohaselt on sätte eesmärk kaitsta kolmandatest riikidest pärit leebusetaotlejaid, kelle asukohariigis ei pruugi leebuse kohaldamise taotlustele kehtida sarnast

<sup>62</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/104/EL, 26. november 2014, teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagsid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral. – ELT L 349, 5.12.2014, lk 1–19.

kaitset nagu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/104/EL<sup>63</sup> kehtestatud kaitse. Kehtiva KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 1 kehtestatud kirjalik taasesitamist võimaldav vorm leebuse kohaldamise taotluste esitamiseks, on sobilik vorminõue taotluste esitamiseks ka läbi loodava rakenduse, kuivõrd püsivat kirjalikku taasesitamist võimaldav viis eeldab, et avalduse „saajal“, mitte avalduse „esitajal“ on võimalik seda salvestada ja hiljem uuesti taasesitada<sup>64</sup>.

Kõnesoleva sätte 2. lause pärineb ECN+ direktiivi preambuli punktist 52, mis näeb mh ette, et nendel ettevõtjate ühendustel, kes tegelevad majandustegevusega iseenda nimel, peaks olema võimalus saada kaitset rahatrahvide vastu ja rahatrahvide vähendamist, juhul kui nad osalevad väidetavas kartellis iseenda ja mitte oma liikmete nimel.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustava isiku poolt esitatud leebuse kohaldamise taotlus loetakse esitatuks ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt.*“ Lõige sätestab silla konkurentsioiguse materiaalõigusliku subjekti „ettevõtja“ ja „ettevõtjate ühenduse“ ning neid moodustavate isikute vahel. Kuivõrd leebust kohaldatakse ettevõtjate ja asjakohasel juhul ettevõtjate ühenduste suhtes, on oluline sätestada, et konkreetse materiaalõigusliku subjekti nimel saavad leebust taotleda kõik teda kui majandustegevusega tegelevat üksust moodustavad isikud. Siinkohal tuleb aga silmas pidada Euroopa Liidu Kohtu praktikat, mis on seadnud piiranguid sellele, kas ning mis tingimustel saavad leebust (kõik) ettevõtjat moodustavad isikud olenevalt sellest, kes isikuliselt leebuse kohaldamise taotluse esitab. Sellest tulenevalt on sätet peale avalikku kooskõlastamist ja arvamuse avaldamist muudetud. Varasemas redaktsioonis nägi kavandatud sätte ette, et „*[e]ttevõtjat moodustava isiku esitatud leebuse kohaldamise taotlus loetakse esitatuks ettevõtja poolt kõigi seda moodustavate isikute nimel ja huvides.*“ Euroopa Komisjoni mitteametlike suuniste kohaselt võiks aga sätte, mis näeb ette, et esitatud taotlus loetakse esitatuks kõigi ettevõtjat moodustavate isikute nimel ja huvides, kaasa tuua rakenduspraktikat, mis ei ühti Euroopa Liidu Kohtu praktikaga.

Nimelt on Üldkohus 2014. aastal küll Euroopa Komisjoni leebusprogrammi osas leidnud, et ka leebuse kohaldamisel tuleks ettevõtja ehk majandusüksuse kontseptsiooni mõista identselt ELTL artiklis 101 kasutatud ettevõtja kontseptsiooniga,<sup>65</sup> kuid kehtiva kohtupraktika kohaselt on selles üks „aga“. Üldkohus on veidi pärast eelnimetatud lahendit samal aastal leidnud, et erinevalt määruse nr 1/2003 artikli 23 lõigetest 2 ja 3, milles viidatakse rikkumise kestusele ja seega ettevõtja eri koosseisudele, mis hõlmavad otseselt vastutavat äriühingut või rikkumise kogu kestuse jooksul sellega seotud tegevust, keskendutakse leebusprogrammis leebuse kohaldamise taotluse esitamise hetkele, mistõttu mõiste „ettevõtja“ tähendab üldjuhul niisugust majandusüksust, mis oli olemas taotluse esitamise ajal ehk üksust, mis koosneb neist isikust, millest see koosneb taotluse esitamise ajal.<sup>66</sup> Seega nt olukorras, kus emaettevõtja vastutab kartelli toimepanemise eest üksnes seeläbi, et tema tütarettevõtja, kellega ta moodustab ühe ettevõtja, on osalenud kartelli toimepanemises, saab emaettevõtja leebust olenemata sellest, kas ta isikuliselt on ühes tütarettevõtjaga leebuse kohaldamise taotluse esitanud.<sup>67</sup> Kuid juhul, kui peaks ilmnema, et emaettevõtja on ka isikuliselt kartelli toimepanemises osalenud või juhul, kui leebuse kohaldamise taotluse esitamiseks pole emaettevõtja enam tütarettevõtjaga ühte ettevõtjat moodustav isik<sup>68</sup>, ei pruugi kehtiva Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt olla alust

<sup>63</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/104/EL, 26. november 2014, teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagsid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral. – ELT L 349, 5.12.2014, lk 1–19.

<sup>64</sup> P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2010, lk 249.

<sup>65</sup> ÜKo 23.01.2014, T-384/09 – *SKW Stahl-Metallurgie Holding ja SKW Stahl-Metallurgie vs. komisjon*, EU:T:2014:27, p-d 237 ja 238.

<sup>66</sup> ÜKo 11.09.2014, T-543/08 – *RWE ja RWE Dea vs. komisjon*, EU:T:2014:627, p 145.

<sup>67</sup> ÜKo 16.09.2013, T-411/10 – *Laufen Austria vs komisjon*, EU:T:2013:443, punkt 228.

<sup>68</sup> ÜKo 15.07.2015, T-406/10 – *Emesa-Trefileria ja Industrias Galycas vs. komisjon*, EU:T:2015:499, p 157.

emaettevõtjat trahvist vabastada. Viimasel juhul on küll eelnõu autorite hinnangul väga küsitav *ne bis in idem* põhimõttest lähtuva põhiõiguse tagamine, aga selles osas ei ole ühelegi autoriteetsele allikale tugineda.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 1<sup>2</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Leebusetootleja peab leebuse kohaldamise taotluse esitama eesti keeles või koos tõlkega eesti keelde. Konkurentsiameti nõusolekul võib taotluse esitada muus keeles.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 20 lõike 3 ja artikli 21 lõike 4, mille kohaselt võib Eestis konkurentsiküsimustes pädevale riiklikule haldusasutusele ehk Konkurentsiametile leebuse kohaldamise taotlusi, sh leebuse kohaldamise järjekoha taotlusi ja lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlusi, esitada eestikeelsetena või koos tõlkega eesti keelde või alternatiivselt mõnes muus keeles, kui Konkurentsiamet sellega nõustub. Siinkohal väärib märkimist, et ECN+ direktiivi artikkel 20 reguleerib mitte Eesti kehtiva õiguse tähenduses leebuse kohaldamise taotlust, vaid sellest osa, mis vastab direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 17 kohasele „leebusavaldusele“ (*leniency statement*). Direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmise seisukohalt ei ole see aga väga oluline, kuigi praktikas saab teatav vahe olema, sest juhul, kui Konkurentsiamet nõustub leebuse kohaldamise taotlust vastu võtma muus keeles, kui eesti keeles, laieneb see kõigele, mitte üksnes eelnevalt nimetatud leebusavaldusele. Poolte kokkuleppel mõnes muus keeles leebuse kohaldamise taotluse esitamisel ei rakendu sellele Keels § 12 lõige 1 ehk Konkurentsiamet peab sellisel juhul talle esitatud taotluse ise eesti keelde tõlkima (see tuleneb kavandatud KonkS § 78<sup>20</sup> lõikest 2, mille kohaselt peetakse menetlustoimikut eestikeelsena). Muudel juhtudel rakendub HMS § 20 lõige 2, mille kohaselt kasutatakse haldusmenetluses võõrkeeli keeleseaduses sätestatud korras.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punkt 1** vastab ECN+ direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti i esimesele taandele. Kehtivasse sättesse kavandatud muudatused: „leebusetootleja nimi, isikukood, sünniaeg või registreerimisnumber või isikukood, aadress ja muud kontaktandmed ning teave selle kohta, kas juhul, kui leebusetootlejat ei ole käesoleva seaduse § 78<sup>36</sup> lõike 1 või 2 kohaselt alust §-s 78<sup>33</sup> sätestatud trahvist vabastada, soovib ta, et tema leebuse kohaldamise taotlus lahendatakse § 78<sup>36</sup> lõike 5 kohaselt trahvi vähendamisena“, on tingitud ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 4 kolmandast lausest, KarS § 400 ehk konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest ning õiguspoliitilisest otsusest konkurentsiõiguse rikkumise eest vastutust füüsilisele isikule kui juriidilise isiku juhatuse liikmele või töötajale enam mitte ette näha. Seega ei saa peale eelnõukohase seaduse jõustumist leebuse kohaldamise taotlusi enam juriidiliste isikutega seotud füüsilised isikud esitada, kuivõrd neid keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamine ähvardada ei saa (vt täiendavalt eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>17</sup> lõiget 1). Sättesse kavandatud loetelus on aga siiski märgitud ka isikukood, kuivõrd ettevõtja võib moodustada ka füüsilisest isikust ettevõtja, kellel ei ole mitte registreerimisnumbrit, vaid isikukood, sest õiguslikult on tegemist füüsilise isikuga (ÄS § 3 lõige 1). Seetõttu sätestab ka kavandatud KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 1, et konkurentsijärelevamenetluses ei saa menetlusaluseks isikuks olla füüsiline isik, välja arvatud füüsiline isik, kes on ettevõtja äriseadustiku tähenduses.

ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 4 kolmandast lausest tingitult on sättesse lisatud, et leebuse kohaldamise taotluses peab sisalduma teave selle kohta, kas leebusetootleja soovib, et tema taotlust käsitletakse kartelli toimepanemises osalemise eest kohaldatava trahvi vähendamise taotlusena juhul, kui leebusetootleja pole alust anda trahvist vabastust kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõike 1 või 2 kohaselt. Selline selgesõnaline tahteavaldus on vaja leebuse kohaldamise taotlusesse lisada, kuivõrd direktiivi artikkel 17 lõige 4 nõuab, et selleks, et trahvi alandamine saaks kõne alla tulla, peab leebusetootleja seda selgelt taotlema. Kuivõrd ECN+ direktiivi VI peatükk on maksimum- ehk täisharmoniseerimist nõudev, ei saa seadusandja selles ette nähtud tingimustest kõrvalekaldeid lubada, sest selleks ei ole liikmesriigile jäetud kaalutlusruumi.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punkti 2** kavandatud muudatused: „*identifitseerimist võimaldavad andmed teiste isikute ettevõtjate või ettevõtjate ühenduse kohta, kes osalevad või on osalenud karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuriteos kartellis*“; on tingitud konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest. Viide KarS §-le 400 asendatakse kartelli toimepanemisega. Tulenevalt direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti i teise taande sõnastusest tulenevalt täiendatakse kommenteeritavat punkti sõnadega „*või on osalenud*“, et leebusetaotleja esitaks asjakohasel juhul leebusetaotluses infot ka nende ettevõtjate või ettevõtjate ühenduste kohta, kes varem on kartelli toimepanemises osalenud. Ühtlasi võimaldab selline täiendus leebust taotleda keelatud teo toimepanemise eest, mis on taotlemise hetkeks juba lõppenud.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punkt 3** vastab ECN+ direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti i kolmandale taandele lisandustega artikli 17 lõike 2 punktist b ja artikli 18 lõike 2 punktist b. Kehtivasse sättesse kavandatud muudatused: „*karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuriteo kartelli põhjalik kirjeldus, sealhulgas leebusetaotleja osalus selles, teave andmed mõjutatud kaupade kohta, kartelli geograafiline ulatus ning kartelli toimepanemise aeg ja viis*“; on tingitud ka konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest. Viide KarS §-le 400 asendatakse kartelli toimepanemisega.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punkti 4** kavandatud muudatused: „*kõik leebusetaotlejale teadaolev muu teave kättesaadavad ja teadaolevad tõendid karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuriteo kartelli kohta. Kui tõendite esitamine koos taotlusega ei ole tehniliselt võimalik, võib need esitada viivitusega muul viisil. Kui tõendite kohene esitamine ei ole võimalik, loetakse küllaldaseks tõendite kirjelduse esitamine koos tõendite asukoha teatamisega*“; on tingitud direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti i sissejuhatavast lauseosast ning konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest. Direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti i sissejuhatavast lauseosast on tingitud kehtiva sätte täiendamine sõnadega „*teadaolev muu teave*“, kuivõrd KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punktides 1–3 ja 5 toodud teave on vaid osa avatud loetelust, mida leebusetaotleja Konkurentsiametile esitama peab, st et kui leebusetaotlejal on mistahes muud teavet keelatud teo toimepanemise kohta, on ta kohustatud ka selle Konkurentsiametile viivitamata edastama. Vajadus asendada sõna „tõend“, sõnaga „teave“ on oluline, kuivõrd isikud saavad järelevalveasutustele anda üksnes teavet, mitte tõendeid. Teabest saab tõend siis, kui järelevalveasutus seda kas menetluses tõendina kasutab või saadud teabe tõendina vormistab.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punkti 5** kavandatud muudatused: „*andmed teiste konkurentsiasutuste või muude asutuste kohta, kellele leebusetaotleja on esitanud leebuse kohaldamise taotluse või kellele ta kavatseb selle esitada*“; viivad kõnesoleva sätte kooskõlla ECN+ direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti i neljanda taandega.

**Konks § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>1</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud teabe esitamine ei ole kohe võimalik, võib leebusetaotleja leebuse kohaldamise taotluses esmalt taotleda leebuse kohaldamise järjekohta. Selleks esitab leebusetaotleja Konkurentsiametile kõik eelnimetatud lõikes nimetatud talle kättesaadava teabe koos samas lõikes nimetatud muu teabe esitamise viivitust tingivate asjaoludega. Kui Konkurentsiameti hinnangul on põhjendatud anda leebuse kohaldamise järjekoht, annab ta leebusetaotlejale täiendava tähtaja kogu kõnealuses lõikes nimetatud teabe esitamiseks. Täiendava tähtaja jooksul esitatud teave loetakse esitatuks taotluse esitamise kuupäeval ja kellaajal*.“ Säte võtab koosmõjus KonkS § 78<sup>1</sup> lõigetega 1<sup>2</sup> ja 2 (viimane direktiivi ülevõtmiseks muudetud ja täiendatud kujul) riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 21 lõiked 1–3 ja 5. Säte loob ühes kavandatud KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>2</sup> ammendava eriregulatsiooni HMS §-le 15, mis reguleerib puudustega taotluse korral haldusorgani poolt täiendava tähtaja andmist puuduste

kõrvaldamiseks. Kavandatud sätte kohaselt juhul, kui kartelli toimepanemises osaleval või osalenud ettevõtjal pole leebuse kohaldamise taotlemiseks kohe esitada kogu sama sätte lõikes 2 nimetatud teavet, võib ta esialgu esitada nii palju KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud teabest, kui võimalik, ja sellega ühes põhjenduse, miks tal pole võimalik esitada kogu leebuse kohaldamise taotlemiseks nõutud teavet. Seda selleks, et taotleda esmalt leebuse kohaldamise järjekohta, mis Eesti õiguse tähenduses on täiendav tähtaeg leebuse kohaldamise taotluses esinevate puuduste kõrvaldamiseks. Põhjus, miks direktiivi artikli 21 ülevõtmisel ei võiks lihtsalt nentida, et kehtivas riigisisises õiguses on HMS §-s 15 selline regulatsioon juba olemas ja seda vähesel määral täiendada, on tingitud sellest, et artikkel 21 on maksimum- või teisisõnu täisharmoniseerimist nõudev säte. Euroopa Komisjoni mitteametlike suuniste kohaselt peab leebusprogrammi sätete ülevõtmisel lähtuma direktiivi preambuli punktist 51, mis komisjoni sõnul peaks selgelt näitama, et leebusprogrammi riigisisesel loomisel peab maksimaalselt juhinduma direktiivi VI peatükist nii selle ülesehituse kui ka terminoloogia võtmest. Seetõttu peab kõigil ettevõtjatel olema kindlus, et neil on mistahes liikmesriigis õigus taotleda just *leebuse kohaldamise järjekohta*. Euroopa Komisjoni hinnangul on direktiivi artikli 21 ülevõtmisel väga oluline riigisiseses õiguses lähtuda sellest, et leebuse kohaldamise taotlemisel peab ettevõtja ise olema aktiivne ja vältima eksimusi, mistõttu riigisisesel konkurentsiasutusel ei tohiks olla kohustust ja võimalust ettevõtjat selles protsessis toetada. Seega riigisisene õigus, mis näeks ette, et kui leebusetaotleja esitab puudustega leebuse kohaldamise taotluse, antakse talle automaatselt täiendav tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks ja mille jooksul esitatud teave loetakse esitatuks puudustega taotluse esitamisel, ei oleks kooskõlas direktiiviga, kuivõrd ettevõtja peab ise väljendama soovi leebuse kohaldamise järjekoha saamiseks ühes põhjendusega, miks esinevad taotluses puudused. Seejärel peab Konkurentsiametil olema õigus, kuid mitte kohustus talle vastavasisuline täiendav tähtaeg ehk järjekoht anda.

Juhul kui Konkurentsiameti hinnangul on põhjendatud leebusetaotlejale anda leebuse kohaldamise järjekoht, tuleb Konkurentsiametil anda taotluse esitanud isikule täiendav tähtaeg leebuse kohaldamise taotlusest puuduoleva teabe esitamiseks. Nimetatud tähtaja määrab Konkurentsiamet juhtumipõhiselt. Kui leebusetaotleja esitab teabe Konkurentsiameti määratud tähtaja jooksul, loetakse see esitatuks ajal, kui leebusetaotleja esitas leebuse kohaldamise taotluse eesmärgiga esmalt saada leebuse kohaldamise järjekoht. Säte näeb seega ette leebuse kohaldamise järjekoha andmise ilma formaalse eraldiseisva taotluseta. Kui Konkurentsiamet, arvestades leebuse kohaldamise taotluses toodud põhjendusi, otsustab täiendava tähtaja ehk leebuse kohaldamise järjekoha andmata jätta, on tegemist leebuse kohaldamise taotluse läbi vaatamata jätmisega (vt kavandatud KonkS § 78<sup>1</sup> lõige 2<sup>2</sup>). Kui Konkurentsiamet täiendava tähtaja annab, kuid isik selle jooksul puuduolevat teavet ei esita, jätab Konkurentsiamet samuti leebuse kohaldamise taotluse läbi vaatamata (vt kavandatud KonkS § 78<sup>1</sup> lõige 2<sup>2</sup>).

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>2</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui Konkurentsiameti hinnangul ei ole leebusetaotlejale käesoleva paragrahvi lõikes 2<sup>1</sup> nimetatud järjekoha andmine põhjendatud või kui ta annab leebusetaotlejale järjekoha, kuid leebusetaotleja ei esita tähtaegselt kogu lõikes 2 nimetatud teavet, jätab Konkurentsiamet leebuse kohaldamise taotluse läbi vaatamata.*“ Säte loob ühes kavandatud KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>1</sup> ammendava eriregulatsiooni HMS §-le 15, mis reguleerib puudustega taotluse korral haldusorgani poolt täiendava tähtaja andmist puuduste kõrvaldamiseks. Säte lisamine on vajalik tulenevalt kavandatud KonkS § 78<sup>1</sup> lõikest 2<sup>1</sup>. ECN+ direktiivi artiklis 21 sätestatu reguleerib Eesti õiguse tähenduses puudustega taotluse esitamist. Kuivõrd direktiivi artiklist 21 tulenevalt ei tohi riigisiseses õiguses realiseeruda olukord, kus leebusetaotleja esitab puudustega leebuse kohaldamise taotluse ja Konkurentsiamet automaatselt võimaldab HMS § 15 lõike 3 alusel täiendava tähtaja jooksul taotlust täiendada, näevad KonkS § 78<sup>1</sup> lõiked 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> ette ammendava eriregulatsiooni HMS § 15 suhtes. Sellest tulenevalt vajavad reguleerimist juhud, kus Konkurentsiamet järjekohta ei anna või kui annab, aga leebusetaotleja sellist võimalust

täiendava tähtaja jooksul leebuse kohaldamise taotlust täiendada ei kasuta. Kavandatud lõike 2<sup>2</sup> kohaselt on mõlemal juhul tagajärjeks leebuse kohaldamise taotluse läbi vaatamata jätmine.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>3</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui leebusetaotleja on varem esitanud rohkem kui kolme Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumi mõjutanud salajase kartelli kohta Euroopa Komisjonile taotluse leebuse kohaldamiseks või leebuse kohaldamise järjekoha saamiseks, võib ta Konkurentsiametile sama salajast kartelli puudutavas leebuse kohaldamise taotluses esitada käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud teabe asemel selle teabe lühikirjelduse ja teatada liikmesriigid, kust tõenäoliselt on võimalik salajase kartelli tuvastamiseks tõendeid koguda. Sellisel juhul käsitleb Konkurentsiamet esitatud leebuse kohaldamise taotlust esialgu lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlusena.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 22 lõiked 1 ja 2, mille eesmärk on võimaldada salajases kartellis osaleval või osalenud ettevõtjal esitada Konkurentsiametile lihtsustatud ehk lühendatud leebuse kohaldamise taotlus olukorras, kus ta varem on esitanud sama salajase kartelli osas leebuse kohaldamise taotluse või leebuse kohaldamise taotluse esitamise järjekoha taotluse Euroopa Komisjonile. Praktikas saab lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluste esitamine seega realiseeruda, nagu ka säte ette näeb, üksnes salajaste kartellide puhul, kuivõrd Euroopa Komisjoni leebusprogrammi tingimuste kohaselt võimaldatakse leebust üksnes neile ettevõtjatele, kes esitavad leebuse kohaldamise avalduse salajase kartelli osas (vt *Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases* (ELT C 298, 8.12.2006, lk 17–22) ja direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis 12 toodud salajase kartelli definitsiooni). Kavandatud sätte kohaselt juhul, kui taotlus on varem esitatud Euroopa Komisjonile ja selle esemeks olev salajane kartell on mõjutanud rohkem kui kolme liikmesriigi territooriumi, võib leebusetaotleja leebuse kohaldamise taotluse esitada üksnes leebuse kohaldamise taotluse esitamiseks vajaliku teabe lühikirjeldusega (oluline on tähele panna, et direktiiv artikli 22 lõike 2 kohaselt tuleb lühikirjeldus esitada kogu kohustusliku teabe kohta, et iga KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 teabepunkti kohta). Lisaks peab leebuse taotleja taotluses nimetama liikmesriigid, kust oleks tõenäoliselt võimalik salajase kartelli kohta tõendeid koguda. Sellisel juhul käsitleb Konkurentsiamet leebuse kohaldamise taotlust esialgu lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlusena. Tulenevalt direktiivi preambuli punktist 62 on lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluse esitamise eesmärk „[...] vähendada nende taotlejate halduskoormust, kes esitavad komisjonile leebema kohtlemise taotluse seoses väidetava salajase kartelliga, mis hõlmab territooriumina rohkem kui kolme liikmesriiki. Kuna sellistel juhtudel saab täieliku taotluse komisjon, peaks just tema olema leebema kohtlemise taotleja jaoks peamine kontaktpunkt enne, kui on selgunud, kas komisjon hakkab juhtumit menetlema täies ulatuses või osaliselt [...]“. Seega tagajärjelt on lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlus sama, mis leebuse kohaldamise järjekoha taotlemine, sest juhul, kui Euroopa Komisjon otsustab salajase kartelli menetlemisega ise täielikult mitte tegeleda, peab riigisisene konkurentsiasutus võimaldama leebusetaotlejale täiendava tähtaja teabe esitamiseks, et esitatud taotlust saaks käsitleda leebuse kohaldamise taotlusena. Seetõttu on ka kõnesolevasse sättesse kavandatud regulatsioon eriregulatsioon HMS §-le 15 (puudustega taotlus). Selleks, et tegemist oleks ammendava eriregulatsiooniga, on avaliku kooskõlastamise ja arvamuse andmise järgselt KonkS § 78<sup>1</sup> lõikesse 2<sup>6</sup> kavandatud ka nn puuduste kõrvaldamiseks täiendava tähtaja andmisega kaasnev regulatsioon, st tagajärg juhuks, kui mh täiendavat tähtaega ei järgita.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>4</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Käesoleva paragrahvi lõikes 2<sup>3</sup> nimetatud juhul on leebusetaotleja peamiseks kontaktpunktiks Euroopa Komisjon, kuni Euroopa Komisjon otsustab, kas ta menetleb salajast kartelli osaliselt või täielikult. Senikaua võib Konkurentsiamet leebusetaotlejalt lõikes 2 nimetatud teabe kohta nõuda üksnes konkreetseid selgitusi. Kogu lõikes 2 nimetatud teavet võib Konkurentsiamet enne Euroopa Komisjoni nimetatud otsust nõuda üksnes erandlikel asjaoludel, kui see on vajalik salajase kartelli piiritlemiseks või liikmesriikide konkurentsiasutuste pädevuse jaotamiseks.*“ Säte võtab

riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 22 lõiked 3 ja 5 ning reguleerib perioodi, mil Euroopa Komisjon pole veel otsustanud, kas peab vajalikuks salajast kartelli, mille osas talle ja liikmesriigi konkurentsiasutusele on esitatud leebuse kohaldamise taotlused, osaliselt või täielikult ise menetleda. Säte näeb ette, et sellel perioodil on juhtivaks konkurentsiasutuseks Euroopa Komisjon. Juhul, kui lihtsustatud kujul leebuse kohaldamise taotlus on esitatud ka Konkurentsiametile, võib Konkurentsiamet leebusetaotlejalt täiendavalt nõuda üksnes konkreetseid täpsustusi. N-ö täieliku leebuse kohaldamise taotluse esitamist, st taotluse, mis sisaldab kogu KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud teavet, võib Konkurentsiamet nõuda üksnes väga erandlikel asjaoludel siis, kui see on vajalik salajase kartelli piiritlemiseks või liikmesriikide konkurentsiasutuste pädevuse jaotamiseks.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>5</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui Euroopa Komisjon teatab Konkurentsiametile oma otsusest käesoleva paragrahvi lõikes 2<sup>3</sup> nimetatud salajast kartelli mitte menetleda, annab Konkurentsiamet leebusetaotlejale täiendava tähtaja kogu lõikes 2 nimetatud teabe esitamiseks. Täiendava tähtaja jooksul esitatud teave loetakse esitatuks lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluse esitamise kuupäeval ja kellaajal ning taotlus loetakse tagantjärele leebuse kohaldamise taotluseks juhul, kui selles kirjeldatud salajane kartell puudutab samu mõjutatud kaupu ning on sama geograafilise ulatuse ja kestusega kui Euroopa Komisjonile esitatud leebuse kohaldamise taotluses, mida on võidud ajakohastada.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 22 lõiked 5 ja 6 ning näeb ette, et juhul, kui Euroopa Komisjon otsustab, et ei soovi temale esitatud leebuse kohaldamise taotluses kirjeldatud salajast kartelli osaliselt ega täielikult menetleda, tuleb Konkurentsiametil leebusetaotlejale anda täiendav tähtaeg, mille jooksul esitada n-ö täielik leebuse kohaldamise taotlus ehk kogu KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud teave. Konkurentsiamet loeb tähtaegselt esitatud teabe esitatuks lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluse esitamise kuupäeval ja kellajal, kuid seda üksnes juhul, kui salajane kartell ühtib täielikult Euroopa Komisjonile esitatud leebuse kohaldamise taotluses kirjeldatud salajase kartelliga. St et juhul, kui leebusetaotleja muudab Euroopa Komisjonile esitatud leebuse kohaldamise taotluse ulatust, tuleb seda muuta ka liikmesriigi konkurentsiasutusele esitatud lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluses. Sellisele kohustusele viitab ECN+ direktiivi preambuli punkt 63. Konkurentsiametil on võimalus kontrollida lihtsustatud taotluse ulatuse vastavust Euroopa Komisjonile esitatud leebuse kohaldamise taotluse ulatusele Euroopa konkurentsivõrgustiku kaudu.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>6</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui Konkurentsiamet annab leebusetaotlejale käesoleva paragrahvi lõikes 2<sup>5</sup> nimetatud täiendava tähtaja, kuid leebusetaotleja ei esita tähtaegselt kogu lõikes 2 nimetatud teavet või esitatud teabe kohaselt ei puuduta leebuse kohaldamise taotluses kirjeldatud salajane kartell samu mõjutatud kaupu või ei ole sama geograafilise ulatuse või kestusega kui Euroopa Komisjonile esitatud leebuse kohaldamise taotluses, mida on võidu ajakohastada, jätab Konkurentsiamet leebuse kohaldamise taotluse läbi vaatamata.*“ Sätte eesmärk on sarnaselt KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 2<sup>2</sup> luua ammendav eriregulatsioon HMS §-le 15, mis reguleerib puudustega taotluse korral haldusorgani poolt täiendava tähtaja andmist puuduste kõrvaldamiseks. Sätte lisamine on vajalik tulenevalt kavandatud KonkS § 78<sup>1</sup> lõigetest 2<sup>3</sup>–2<sup>5</sup>. ECN+ direktiivi artiklis 22 sätestatu reguleerib Eesti õiguse tähenduses puudustega taotluse esitamist. Kuivõrd direktiivi artiklist 22 tulenevalt ei tohi riigisiseses õiguses realiseeruda olukord, kus leebusetaotleja esitab puudustega leebuse kohaldamise taotluse ja Konkurentsiamet automaatselt võimaldab HMS § 15 lõike 3 alusel täiendava tähtaja jooksul taotlust täiendada, näevad KonkS § 78<sup>1</sup> lõiked 2<sup>3</sup>–2<sup>6</sup> ette ammendava eriregulatsiooni HMS § 15 suhtes. Sellest tulenevalt vajavad reguleerimist juhud, kus Konkurentsiamet annab peale Euroopa Komisjoni otsust, mille kohaselt komisjon salajast kartelli osaliselt või täielikult menetleda ei soovi, täiendava tähtaja lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluse täiendamiseks, aga leebusetaotleja seda võimalust ei kasuta või kasutab, aga selliselt, et selgub, et Euroopa Komisjonile esitatud teave ei ühti Konkurentsiametile



esitatud teabega. Nagu kõnesolev säte ette näeb, aktsepteerib Konkurentsiamet seda, kui leebusetootleja on Euroopa Komisjonile esitatud leebuse kohaldamise taotlust selle esitamise hetkest täiendanud, aga tulenevalt direktiivi preambuli punkti 63 kohaselt vaid siis, kui vahepealsel ajal on täiendatud ka lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlust. Nimelt selgitab ECN+ direktiivi preambuli punkti 63, et taotlejal on kohustus teavitada liikmesriikide konkurentsiasutusi, kellele ta on esitanud lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluse, kui komisjonile esitatud leebema kohtlemise taotluse ulatus on muutunud ning ajakohastada seeläbi ka lihtsustatud taotlust. Kavandatud lõike 2<sup>6</sup> kohaselt on mõlemal juhul tagajärjeks leebuse kohaldamise taotluse läbi vaatamata jätmine.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõige 3** tunnistatakse kehtetuks. ECN+ direktiivi ülevõtmisel kaotatakse asjakohases osas füüsiliste isikute süüteokoosseisud ning uusi haldustrahvikoosseise füüsiliste isikute jaoks ei looda (v.a füüsiline isik, kes on ettevõtja äriseadustiku tähenduses; vt täiendavalt kavandatud KonkS § 78<sup>17</sup> lõiget 1). St et KonkS 2. ja 4. peatüki ning ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumiste eest ei ole eelnõukohase seaduse jõustumisel enam võimalik vastutusele võtta juriidilise isikuga seotud füüsilisi isikuid.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikesse 4** kavandatud muudatused: „*Kui leebusetootleja seda taotleb, kinnitab Konkurentsiamet ~~kinnitab leebusetootlejale~~ talle viivitamata kirjalikult, et on saanud kätte leebuse kohaldamise taotluse kättesaamist, mis sisaldab kogu käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud teavet või mida Konkurentsiamet käsitleb esialgu lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlusena, märkides selle Konkurentsiametile laekumise kuupäeva ja täpse kellaaja, ning edastab taotluse koos lisadega prokuratuurile.*“, on tingitud ECN+ direktiivi artikli 20 lõikest 2 ning konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest. Direktiivi artikkel 20 lõige 2 näeb ette, et juhul, kui leebusetootleja selleks soovi avaldab, peab Konkurentsiamet kirjalikult kinnitama leebuse kohaldamise taotluse või lihtsustatud leebuse kohaldamise kättesaamist. Kehtiv KonkS § 78<sup>1</sup> lõige 4 on seni ette näinud vastavasisulise (v.a see, et kehtivas õiguses ei eksisteeri lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlusi) teavituse ilma leebusetootleja soovivaalduseta. Kuigi eelnõu koostajad pidasid mõistlikuks sama põhimõtet säilitada, ei ole seda võimalik teha, kuivõrd direktiivi artikli 20 lõige 2 on täisharmoniseerimist nõudev, mistõttu ei ole liikmesriigil võimalik selles ettenähtust kaugemale minna ja leebusetootlejatele suuremaid õigusi ette näha. Sellest tulenevalt on sätet avaliku kooskõlastamise ja arvamuse andmise järgselt muudetud.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõikega 4<sup>1</sup>** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui Konkurentsiamet käsitleb talle esitatud leebuse kohaldamise taotlust esialgu lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlusena, kinnitab ta leebusetootlejale viivitamata, kas leebusetootleja on salajase kartelli toimepanemise suhtes esimene leebusetootleja. Kui on, teavitab Konkurentsiamet leebusetootlejat ka sellest, kas tema leebuse kohaldamise taotlus vastab käesoleva paragrahvi lõikes 2<sup>3</sup> sätestatud tingimustele.*“ Säte on kavandatud Eesti õigusesse üle võtma ECN+ direktiivi artikli 22 lõiget 4. Seda, mis põhjusel just lihtsustatud leebuse kohaldamise taotlus sellist leebusetootleja teavitamist nõuab (kusjuures ilma leebusetootleja sellesisulise taotluseta), ei oska eelnõu koostajad põhjendada. Ka direktiivi preambuli punkt 61 üksnes nendib, et „[k]ui liikmesriigi konkurentsiasutus ei ole mõnelt teiselt leebema kohtlemise taotlejalt sama väidetava salajase kartelli kohta sellist eelnevat leebema kohtlemise taotlust saanud ning leiab, et lihtsustatud taotlus vastab artikli 22 lõikes 2 sätestatud nõuetele, peaks ta sellest teavitama taotluse esitajat.“

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 1** kavandatud muudatused: „*leebuse kohaldamise taotlus ~~on~~ esitatud taotleja enda algatusel ning vastab käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 1–2 sätestatud nõuetele;*“, on tingitud ECN+ direktiivi artikli 19 ülevõtmisest riigisisese õigusesse. Kehtiva

KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 1 kohaselt on üks leebuse kohaldamise tingimusi see, et leebuse-taotleja on leebuse kohaldamise taotluse esitanud enda algatusel. Direktiivi artikkel 19 sellist tingimust ette ei näe, mistõttu seda säilitada pole võimalik. ECN+ direktiivi VI. peatükk on maksimum- ehk täisharmoniseerimist nõudev. Põhjus, miks „lõigetes 1 ja 2“ on asendatud „lõi-getes 1–2“, seisneb selles, et ECN+ direktiivi ülevõtmisest tingitult on lõigete 1 ja 2 vahele lisatud lõiked 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup>.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 2** kavandatud muudatused: „~~leebusetaotleja lõpetab prokura-tuuriga Konkurentsiametiga kooskõlastatult viivitamata osalemise karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuriteo kartellis tunnustele vastava teo toimepanemises, välja arvatud juhul, kui ta kaasatakse jälitustoimingusse osalemise jätkamine on Konkurentsiameti hinnangul vajalik kon-kurentsijäreleva vmenethuse terviklikkuse tagamiseks~~“; viivad Eesti õiguse kooskõlla direktiivi artikli 19 punktiga a, mille kohaselt peab leebusetaotleja oma osalemise (salajases) kartellis lõpetama hiljemalt kohe pärast leebuse kohaldamise taotluse esitamist, v.a juhul, kui liikmesriigi konkurentsiasutuse arvates on leebusetaotleja jätkamine rikkumise toimepanemises põhjendatult vajalik menetluse terviklikkuse tagamiseks. Artikli 19 punktile a vastava pream-buli punkti 54 kohaselt tekib olukord, kus on vajalik tagada liikmesriigi konkurentsiasutuse uurimise terviklikkus siis, kui salajase kartelli teised väidetavad osalised ei tohi avastada, et liikmesriigi konkurentsiasutus sai väidetavast kartellist teadlikuks enne, kui viimane teeb selliseid uurimistoiminguid nagu etteteatamata kontroll. Viidatud preambuli punkti kohaselt on direktiivi artikli 19 punkti a eesmärgiks seega tagada, et leebusetaotleja käituks keelatud teo toimepanemise osas peale leebuse kohaldamise taotluse esitamist vastavalt riigisisese konku-rentsiasutuse juhistele. Selliselt on sõnastatud ka KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 2 kavandatud muudatused, mille kohaselt lõpetab leebusetaotleja Konkurentsiametiga kooskõlastatult viivitamata osalemise kartelli toimepanemises. Seejuures on Konkurentsiameti kaalutus-otsusest tulenevalt põhjendatud juhtudel (nt olukordades, kus täiendavate tõendite kogumiseks või läbiotsimise ettevalmistamiseks on Konkurentsiametil vaja täiendavat aega) võimalik, et leebusetaotleja jätkab kooskõlastatult keelatud teo toimepanemist. Sellisel juhul on Konkurent-siametil õigus ka ette dikteerida, millises ulatuses kartellis osalemine peab leebusetaotleja poolt jätkuma. Juhul kui säte sõnastada vastavalt direktiivi sõnastusele, mille kohaselt peaks leebusetaotleja justkui omaalgatuslikult lõpetama keelatud teo toimepanemise viivitamatult peale taotluse esitamist, võib tekkida oht, et liiga järsk loobumine kartellis osalemisest võiks ajendada teisi osalejaid tegema uurimist takistavaid tegusid, eeskätt tõendite kõrvaldamist. Et seda vältida, on sätte sõnastus asjakohases ulatuses teadlikult jäetud muutmata. St et olles leebuse kohaldamise taotluse esitanud peab leebusetaotleja jääma oma edasise tegevuse osas ootama Konkurentsiameti juhiseid. Kui selleks juhiseks on oma keelatud teo toimepanemine lõpetada, kohustub leebusetaotleja seda tegema viivitamata. Kahtluse korral ei tohiks kartellis osalemisega jätkata.

**Konks § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkt 3** tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd olemuslikult on kõnesolev punkt ja KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punkt 4 samasisulised. Leebuse kohaldamise taotlemisel on oluline, et leebusetaotleja teeks Konkurentsiametiga viivitamatult ja avameelselt koostööd. Oluline on, et leebusetaotleja esitaks kõik talle kättesaadava teabe leebuse taotlemise hetkel. Sellele viitab direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti i sissejuhatavas lauseosas kasutatud sõna „viivitamata“ (inglise keeles *promptly*). Hilisemat teabe esitamist tuleb seega pidada erandlikuks. Kui mingil põhjusel peaks esinema olukord, kus leebusetaotleja saab teada või talle saab kättesaadavaks teave, mille olemasolust ta leebuse taotlemise hetkel ei olnud teadlik, on tal KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punktis 4 sätestatud koostöökohustusest tingitult kohustus see kas Konkurentsiametile avaldada või kättesaadavaks teha. Vastavale kohustusele viitab ka direktiivi artikli 19 punkt b, mis läbi sama sätte alapunkti i sissejuhatava lauseosa käsitleb teabe esitamist leebusetaotleja koostöökohustuse ühe osana.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 4** kavandatud muudatused: „leebusetaotleja teeb viivitamata oma kulul täielikku, pidevat ja heauskset koostööd uurimisasutuste ja prokuratuuriga Konkurentsiametiga kuni karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuriteo konkurentsijärelevamenetluse lõpuni, sealhulgas on Konkurentsiametile kättesaadav, et vastata igale teabenõudele, mis võib kartelli asjaolude tuvastamisele kaasa aidata, ning võimaldab Konkurentsiametil küsitleda temaga seotud füüsilisi isikuid ja teeb mõistlikke jõupingutusi, et võimaldada küsitleda endaga varem seotud olnud füüsilisi isikuid;“, viivad Eesti õiguse kooskõlla direktiivi artikli 19 punkti b sisesejuhatava lauseosaga ning sama artikli punkti b alapunktidega ii ja iii. Samuti teevad sättesse kavandatud muudatused konkurentsikahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimiseks vajalikud muudatused. Direktiivi artikli 19 punkti b sisesejuhatava lauseosa kohaselt peab leebuse taotleja riigisisese konkurentsiasutusega tegema tõelist (*genuine*), täielikku (*full*), pidevat (*continuous*) ja kiiret (*expeditious*) koostööd seni, kuni keelatud teo toimepanemise osas on menetlus lõpetatud. Selleks, et kehtivat õigust saaks lugeda nimetatud tingimustega kooskõlas olevaks, tuleb KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 4 täiendada sõnadega „viivitamata“ ja „pidevat“. Selleks, et kehtiv õigus oleks kooskõlas direktiivi artikli 19 punkti b alapunktidega ii ja iii, tuleb lisaks eelpool nimetatule KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punktis 4 sätestatud koostöö kohustust avada ning märkida, et see mh hõlmab leebusetaotleja kohustust jääda Konkurentsiametile kättesaadavaks ning võimaldada oma juhtorgani liikmete, juhatajate ja teiste töötajate küsitlemist ning mõistlike jõupingutuste tegemist selleks, et Konkurentsiametil oleks vajadusel võimalik küsitleda ka leebusetaotleja endisi juhtorgani liikmeid, juhatajaid ning teisi töötajaid.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkt 5** tunnistatakse kehtetuks tulenevalt ECN+ direktiivi artikli 17 lõikest 3. Kõnesolevas sättes seni kehtinud piiranguga sarnase, kuid kitsama piirangu kavandab eelnõukohane seadus § 78<sup>36</sup> lõikesse 3 (vt täiendavalt kavandatud § 78<sup>36</sup> lõike 3 selgitust).

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 6** kavandatud muudatused: „leebusetaotleja ei ole enne ega pärast leebuse kohaldamise taotluse esitamist võltsinud, pahauskset hävitanud ega kõrvale toimetanud karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuriteo menetluses asjakohaseid tõendeid teavet ega avaldanud prokuratuuri loata leebuse kohaldamise taotluse või kriminaalmenetluse asjaolusid.“ on tingitud direktiivi artikli 19 punkti b alapunktide iv ja v ning sama artikli punkti c ülevõtmise vajadusest ja konkurentsikahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest. KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 6 peamine eesmärk on kõrvaldada oht, et teised konkurentsikahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevahelistes kokkulepetes, otsustes või kooskõlastatud tegevustes osalejad võiksid teha menetlust takistavaid tegusid, sh kõrvaldada või varjata teavet. Direktiivi preambuli punkti 55 kohaselt on sellise tingimuse seadmisel leebusetaotlejale aga ka teine põhjus. Nimelt kui konkurentsioigust rikkunud ettevõtja kaalub taotluse esitamist, esineb oht, et selle juhtorgani liikmed, juhatajad või muud töötajad võivad hävitada leebusetaotleja valduses olevaid tõendeid selleks, et varjata oma osalemist rikkumises. Nimetatud preambuli punkti kohaselt peaksid riigisisised konkurentsiasutused seetõttu kommenteeritava eelduse hindamisel võtma arvesse konkreetseid asjaolusid, mis põhjustasid tõendite hävitamist, võltsimist või teabe varjamist ning sellise tegevuse osatähtsust ja mõju, kui nad kaaluvad, kas tõendite hävitamine seab kahtluse alla taotleja soovi teha tõelist koostööd.

**KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punktiga 7** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „leebusetaotleja ei ole leebuse kohaldamise taotluse esitamise ja sisuga seotud asjaolusid enne taotluse esitamist avaldanud kellelegi teisele kui teisele konkurentsiasutusele ega pärast taotluse esitamist, kuid enne asjas koostatud etteheiteid käesoleva seaduse § 78<sup>27</sup> tähenduses avaldanud kellelegi ilma Konkurentsiameti loata.“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 19 punkti b alapunkti v ja sama artikli punkti c alapunkti ii.

**KonkS § 78<sup>4</sup> lõikesse 4** kavandatud muudatused: „Kui keelatud teo toime pannud solidaarvõlgniku suhtes on ~~Riigiprokuratuur kriminaalmenetluse seadustiku § 205<sup>+</sup>~~ Konkurentsiamet käesoleva seaduse § 78<sup>36</sup> lõike 1 või 2 alusel või teise liikmesriigi konkurentsiasutus või Euroopa Komisjon kohaldanud leebust (edaspidi ~~karistusest~~ trahvist vabastatud solidaarvõlgnik), peab ~~karistusest~~ trahvist vabastatud solidaarvõlgnik kohustuse täitma üksnes oma otsese ja kaudse ostja ning otsese ja kaudse tarnija ees. Teiste võlausaldajate ees peab ~~karistusest~~ trahvist vabastatud solidaarvõlgnik kohustuse täitma üksnes juhul, kui võlausaldajad ei saa nõuet teiste võlgnike vastu rahuldada.“, on tingitud konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste dekriminaliseerimisest ning konkurentsijärelevamenetluse kavandamisest. Sellest tulenevalt hakkab eelnõukohase seaduse jõustumisel leebust kohaldama Konkurentsiamet ja riigisisest leebusprogrammi täies ulatuses reguleerima KonkS. Materiaalses ja formaalses tähenduses karistuste asemel hakatakse eelnõukohase seadusega sisseviidavate KonkS-i täienduste alusel keelatud teo toimepanemise eest ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele kohaldama haldustrahve ehk üksnes materiaalses tähenduses karistusi.

**KonkS § 78<sup>4</sup> lõikesse 5** kavandatud muudatus: „[s]olidaarvõlgnike omavahelises suhtes peab ~~karistusest~~ trahvist vabastatud solidaarvõlgnik kohustuse täitma üksnes ulatuses, milles ta vastutab oma otsese ja kaudse ostja ning otsese ja kaudse tarnija ees. Kui keelatud teo toimepanemine tekitab lisaks solidaarvõlgnike otsestele ja kaudsetele ostjatele ning otsestele ja kaudsetele tarnijatele kahju ka teistele turuosalistele, vastutab omavahelises suhtes ~~karistusest~~ trahvist vabastatud solidaarvõlgnik teistele turuosalistele tekitatud kahju eest võlaõigusseaduse § 69 lõikes 1 sätestatud korras“, on sarnaselt sama paragrahvi lõikesse 4 kavandatud muudatusega seotud sellega, et materiaalses ja formaalses tähenduses karistuste asemel hakatakse eelnõukohase seadusega sisseviidavate KonkS-i täienduste alusel keelatud teo toimepanemise eest ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele kohaldama haldustrahve ehk üksnes materiaalses tähenduses karistusi.

**KonkS § 78<sup>7</sup> lõige 2** – kavandatud muudatused: „Keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõude aegumistähtaeg peatub keelatud teo ~~riikliku või haldusjärelevalve teostaja või keelatud teo kohtuvälise või eelse~~ menetleja poolt esimese keelatud teo toimepanemist puudutava menetlustoimingu tegemisega. Aegumistähtaja peatumine lõpeb aasta pärast peatumise aluseks olevat menetlust lõpetava ettekirjutuse vaidlustamise tähtaja möödumist, kui kaebust ei ole esitatud, või peatumise aluseks oleva menetluse jõustunud otsusega lõppemist või muul viisil lõpetamist.“, tulenevad ECN+ direktiivi ülevõtmisel tingitud menetluskorra muutmisest.

**KonkS § 78<sup>8</sup> lõige 2** – kavandatud muudatused lõike sissejuhatavas lauseosas: „Kohus võib keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõude menetluses koguda järgmisi tõendeid üksnes juhul, kui keelatud teo ~~riikliku või haldusjärelevalve teostaja, kohtuvälise või eelse~~ menetleja või keelatud tegu menetlev kohus (edaspidi menetleja) on oma menetluse lõpetanud:“, tulenevad ECN+ direktiivi ülevõtmisel tingitud menetluskorra muutmisest.

**KonkS § 78<sup>12</sup> – Keelatud teo toimepanemise tuvastamise tagajärjed** – muudetakse eelnõukohase seadusega terves ulatuses, st mh ka sätte pealkirja, milleks kehtivalt on: „Keelatud tegu tuvastava jõustunud otsuse ja ettekirjutuse tagajärjed“. Säte sõnastatakse järgmiselt: „Keelatud teo toimepanemise 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.“ Sättesse kavandatud muudatused on pelgalt tehnilist laadi, kuivõrd säte kehtival kujul reguleerib sisult sama ehk konkurentsioiguse avalik-õigusliku rakendamise käigus tuvastatud keelatud teo toimepanemise tagajärgi, teisisõnu keelatud teo tuvastuse seotust tsiviilkohtule. Eelnõukohase seadusega loodava konkurentsijärelevamenetluse jõustumisel, ei ole kõnesolevas kehtivas sättes viited järelevalve- ja väärtemenetlusele enam asjakohased. Seetõttu muudetakse sätet selliselt, et see sobituks uue menetluskorraga. Seejuures, nagu

öeldud, jääb säte ka selle muudetud kujul jätkuvalt Eesti õigusesse üle võtma Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/104/EL artikli 9 lõiget 1, mis näeb ette, et liikmesriigi konkurentsiasutuse või asja läbi vaatava kohtu lõplikus otsuses tuvastatud konkurentsioiguse rikkumine tuleb lugeda vaieldamatuks ELTL artikli 101 või 102 või liikmesriigi konkurentsioiguse alusel esitatud kahju hüvitamise hagi menetlemisel nende liikmesriikide kohtutes. See tähendab mh, et Konkurentsiameti poolt tuvastatud KonkS 2. või 4. peatükiga või ELTL artikliga 101 või 102 keelatud teo toimepanemine peab olema siduv keelatud teo toimepanemise tagajärjel tekkinud nõuet (s.o mistahes lepinguline ja lepinguväline õiguskaitsevahend, nt kahju õigusvastasest tekitamisest või alusetust rikastumisest tulenev nõue) menetlevale kohtule. Teisisõnu, sätte sõnastuses kasutatud sõna “siduv” viitab sellele, et hageja ei pea tsiviilkohtus rikkumise toimepanemist tõendama, sest see loetakse juba tuvastatud asjaoluks.

TsMS üldregulatsiooni kohaselt saaks varem avalik-õigusliku menetluse raames Konkurentsiameti poolt tuvastatud keelatud teo toimepanemist, selle teo tagajärjel tekkinud nõude menetluses kasutada vaid tõendina, millel ei oleks ette kindlaks määratud jõudu (TsMS § 232 lõige 2).

**KonkS 9<sup>2</sup>. peatükiga – KONKURENTSIJÄRELEVALVEMENETLUS** – kavandatakse seadusesse uus valdkonnaspetsiifiline erihaldusmenetluse – konkurentsijärelevamenetluse. Peatüki eesmärk on võtta Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi need sätted, mis puudutavad ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamise menetlust, sh sunniraha ja trahvide määramist.

**KonkS § 78<sup>13</sup> – Käesoleva peatüki reguleerimisala ja konkurentsijärelevamenetluse üldised alused** – on seaduse peatüki sissejuhatuseks küll ebaharilik säte, sest sellesisulist üldsätet kasutatakse HÕNTE § 8 lõike 1 kohaselt seaduste sissejuhatuseks, kuid eelnõu koostajate hinnangul on see kõnesoleval juhul vajalik ka peatüki sissejuhatamiseks. Seda seetõttu, et esmakordselt luuakse kehtivasse menetluskorda ühe valdkonna spetsiifiline haldusmenetlus, mis võimaldab nii rikkumisi lõpetada kui ka rikkumise toimepanemise eest rikkujat karistada. Vastavasisuline regulatsioon tuleb õiguskorda asetada õigusselgelt ja -kindlalt. Üldsäte toob selgelt välja, millisesse õigusharusse kavandatud konkurentsijärelevamenetlus asetub ning millised on selle läbiviimisel kohalduvad raamid ja põhimõtted.

**KonkS § 78<sup>13</sup> lõiked 1 ja 2** sätestavad, et kavandatud KonkS 9<sup>2</sup>. peatükk „sätestab konkurentsijärelevamenetluse põhimõtted, alused ja korralduse“ ning seda, et konkurentsijärelevamenetluse näol on tegemist on „haldusmenetlus[ega], millele kohaldatakse haldusmenetluse seadust [9<sup>2</sup>.] peatükis sätestatud erisustega“. Tsiteeritud sätete kohaselt on konkurentsijärelevamenetlus kavandatud uue erihaldusmenetlusena, millele üldseadusena kohaldub haldusmenetluse seadus. Kuivõrd tegemist saab olema erihaldusmenetlusega, mille tulemusel saab Konkurentsiamet volituse keelatud teo toimepanijale mh kohaldada trahvi, luuakse konkurentsijärelevamenetlusega esmakordselt kehtivasse õigusesse valdkondlikud haldustrahvid, mis on oma ülempiirilt ja olemuselt materiaalsed karistused Euroopa Inimõiguse Kohtu (edaspidi EIK) nn *Engeli* kriteeriumite järgi.<sup>69</sup> Seejuures on oluline märkida, et halduskaristusi leidub kehtivas õiguses ka pärast nullindate aastate alguses toimunud karistusõiguse reformi. Nendeks on näiteks distsiplinaarmenetluses määratavad karistused. Samuti on oluline tähele panna ja mõista, et kõnesoleva eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevamenetlus ei ole haldustrahvimenetlus, vaid ühendmenetlus (ka hübriidmenetlus), mis kätkeb endas nii korra- kaitselist kui ka karistuslikku eesmärki.

**KonkS 78<sup>13</sup> lõige 3** sätestab konkurentsijärelevamenetluse eesmärgi, milleks on „tuvastada keelatud teo toimepanemine ja vajaduse korral kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmeid, et taastada ja säilitada

<sup>69</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus (edaspidi EIKo) 08.06.1976, 5100/71 jt – *Engel jt vs Madalmaad*, p-d 80 jj.

moonutamata konkurents“. Konkurentsijärelevalvemenetlust viiakse läbi rikkumise ehk keelatud teo toimepanemise suhtes (mitte potentsiaalse(te) rikkujate suhtes) eesmärgiga välja selgitada, kas keelatud tegu on toime pandud või mitte. Keelatud teo tuvastamisel on Konkurentsiametil õigus kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevalvemeetmeid (viimaste osas vt kavandatud KonkS § 78<sup>29</sup> lõiget 2). Konkurentsijärelevalvemeetmeteks, mida võib kohaldada eraldiseisvalt või teatud juhtudel koos, on järgmised meetmed: kohustus lõpetada keelatud tegu, trahv keelatud teo toimepanemise eest ja kohustuse võtmise heakskiitmine. Sättesse on kavandatud konkurentsijärelevalvemeetme määramise eesmärk. Selleks on moonutamata konkurentsi taastamine ning säilitamine. Sama eesmärk tuleneb nii Euroopa Kohtu praktikast<sup>70</sup> kui ka määrusest nr 1/2003<sup>71</sup>. Moonutamata konkurentsi taastamise eesmärk väljendab konkurentsijärelevalvemenetluse korrakaitsest mõõdet. Nimelt on Konkurentsiameti tegevuse üks eesmarke lõpetada käimasolevad ehk vältavad ELTL artiklites 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatud konkurentsireeglite rikkumised. Moonutamata konkurentsi säilitamise eesmärk väljendab konkurentsijärelevalvementluse preventiivset mõõdet. Preventiivset toimet omavad konkurentsijärelevalvemenetluses kohaldatavad trahvid. Seejuures tuleb rõhutada, et moonutamata konkurentsi taastamine asub tähtsusjärjekorras kõrgemal kui moonutamata konkurentsi säilitamine. Seda põhjusel, et moonutamata konkurentsi taastamine ning selle kaudu vaba konkurentsi tagamine on oma olemuselt korrakaitse ülesanne. See kohustus tuleneb PS §-st 31, millest tuleneb riigivõimu kohustus tagada vaba turg. Korrakaitse on riigi üks tuumikfunksioone.

Kuigi ECN+ direktiivi artikli 1 lõike 2 esimese lause kohaselt kohaldub direktiiv otsesõnu üksnes menetlustele, mis rakendavad eraldiseisvalt või muu hulgas ELTL artikleid 101 ja 102, ei võimaldaks selline direktiivi kohaldamisala määratlus praktikas direktiivi eesmarke täita.

Nagu seletuskirja sissejuhatavas osas kirjeldatud, näeb ECN+ direktiiv ette nõuded, mis peavad olema kehtestatud menetlustele, milles uuritakse potentsiaalseid ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumisi. Eelnevalt on kirjeldatud ka seda, millal kuuluvad ELTL artiklid 101 ja 102 kohaldamisele lisaks liikmesriigisisesele konkurentsioigusele – siis, kui nendes sätestatud keeldude rikkumisel võib olla mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Kuigi nimetatud mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele peab Euroopa Kohtu praktika kohaselt olema „märgatav“<sup>72</sup>, ei pruugi selle tuvastamine olla võimalik menetluseelses faasis. Mõju ulatuse hindamiseks tuleb välja selgitada, milline on asjaomaste ettevõtjate positsioon ja tähtsus asjaomasel kaubaturul.<sup>73</sup> Konkurentsiamet saab seda teha üksnes menetluses võetavate menetlustoimingute ja uurimismeetmete kaudu. Kui Konkurentsiametil tuleks valik mitme erineva menetlusreeglistiku vahel langetada pelgalt mõju eeldatavale ulatusele tuginevalt, ei pruugiks konkurentsioiguse täitmise tagamine üldse võimalikuks osutuda, rääkimata selle tõhusast tagamisest, kuivõrd ühe menetlusreeglistikuga kogutud tõendite ületõstmist teise menetlusreeglistiku alusel toimetatavasse menetlusse ei saaks põhiõiguste erinevast kaitsetasemest tingitult täielikult tagada. Menetluse teistkordne läbiviimine selleks, et tõendeid uuesti koguda, oleks ühelt poolt äärmiselt ebaproportsionaalne varem juba uurimismeetmetele allutatud isikute, eriti menetlusaluste isikute, suhtes ja teiselt poolt võrdlemisi tulutu, sest nt läbiotsimise edukuse tagab menetlusaluse isiku üllatusmoment – kuivõrd ta ei tea, et tema suhtes hakatakse sellist uurimismeedet kohaldama,

<sup>70</sup> Keelatud teo toimepanemise lõpetamise osas vt nt EKo 06.03.1974, liidetud kohtuasjad C-6/73 ja C-7/73 – *Istituto Chemioterapico Italiano ja Commercial Solvents vs. komisjon*, EU:C:1974:18, p-d 45–46, mille kohaselt ei ole keelatu teo toimepanemise lõpetamise eesmärk mitte ainult konkreetse rikkumise kõrvaldamine, vaid ka selle rikkumise kordumise vältimine.

<sup>71</sup> Vt määruse 1/2003 põhjenduspunkti nr 1: „In order to establish a system which ensures that competition in the common market is not **distorted**, Articles 81 and 82 of the Treaty must be applied effectively and uniformly in the Community.“ [rõhutus eelnõu autoritelt]

<sup>72</sup> EKo 25.11.1971, C-22/71 – *Béguelin Import vs. G.L. Import Export*, EU:C:1971:113, lk 960, p 16.

<sup>73</sup> *Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty* (2004/C 101/07), p 44.

ei oska ta end selleks nt tõendite kõrvaldamise läbi ette valmistada. Lisaks tagab konkurentsijärelevamenetluse kohaldamisala laiendamine ka KonkS 2. ja 4. peatüki rikkumistele eesmärki ühtlustada valdkondlike normide rakenduspraktikat ning välistada, et sisult sama teo tagajärjel (erinevus on üksnes teo mõju ulatuses ja seega teo kvalifitseeringus) ei tekiks menetlusalusel isikul menetlusõiguslikult erinevad õigused ja kohustused.

**KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 4** sätestab: „*Konkurentsijärelevamenetlust viib läbi Konkurentsiamet. Konkurentsiameti peadirektor kinnitab loetelu ametikohtadest, mida täitvatel ametnikel on pädevus Konkurentsiameti nimel konkurentsijärelevamenetlust läbi viia.*“ Säte määratleb konkurentsijärelevamenetluse läbiviimise pädevuse. Pädevaks haldusorganiks HMS § 8 lõike 1 tähenduses on Konkurentsiamet. Kommenteeritava lõike teises lauses määratakse HMS § 8 lõike 2 tähenduses kindlaks sisepädevuse määramise kord. Nimelt kinnitab Konkurentsiameti peadirektor loetelu nendest ametikohtadest, mida täitvatel ametnikel on pädevus Konkurentsiameti nimel konkurentsijärelevamenetluses tegutseda. Säte on oluline näitamaks, et konkurentsijärelevamenetlust kui mh ka trahvi määramist võimaldavat menetlust peavad ja saavad läbi viia vaid vastava väljaõppe saanud ametnikud. Ametikohtade loetelu tuleb kinnitada ametikohtade täpsusega, ametnikke nimeliselt määramata.

**KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 5** sätestab: „*Konkurentsiametil on õigus käesoleva seaduse 2. ja 4. peatüki ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel seada konkurentsijärelevamenetluste läbiviimisel prioriteete, võttes arvesse: 1) käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud eesmärki; 2) oma ressurside tulemuslikku kasutamist; 3) menetluse esemeks oleva keelatud teo iseloomu, ulatust ja mõju konkurentsiolekorradele ning sellest tulenevat avalikku huvi.*“ Säte on kavandatud eesmärgiga sisustada ECN+ direktiivi artikli 4 lõikest 5 tulenevat õigust liikmesriikide konkurentsiasutustele seada konkurentsioiguse kohaldamisel prioriteete. Kuigi viidatud ECN+ direktiivi sätte ülevõtmismeede on kavandatud KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1, on kõnesoleva KonkS § 78<sup>13</sup> lõike 5 mõte anda Konkurentsiametile raamid, millest tulenevalt amet oma töös prioriteete saab seada. ECN+ direktiivi artikli 4 lõike 5 alusena võib näha Euroopa Kohtu praktikat, kus kohus on korduvalt leidnud, et Euroopa Komisjon avalik-õigusliku konkurentsioiguse kohaldajana ei saa menetleda kõiki rikkumisi, mis talle teatavaks saavad, vaid peab oma töös tõhususe eesmärgil seadma prioriteete.<sup>74</sup> Millised on prioriteetide seadmise kriteeriumid ja milline on prioriteetide seadmise menetlus, ECN+ direktiiv ei reguleeri. Teisisõnu, prioriteetide seadmise kriteeriumid on ECN+ direktiiviga ühtlustamata ning nende sisustamisel on liikmesriikidel otsustusruum.

Oluline on siinkohal rõhutada, et ECN+ direktiivi artikli 4 lõikest 5 tulenev prioriteetide seadmise õiguse mõte on see, et konkurentsiasutus peab saama prioriseerida ELTL artiklite 101 ja 102 menetlusi. Direktiivi reguleerimisalasse otsesõnu ei kuulu need olukorrad, kus on kõne

---

<sup>74</sup> Euroopa Kohus leidis lahendis EKo 04.03.1999, C-119/97 – *Ufex jt vs. komisjon*, EU:C:1999:116, p-s 88: „*The Commission, entrusted by Article 89(1) of the EC Treaty with the task of ensuring application of the principles laid down in Articles 85 and 86, is responsible for defining and implementing the orientation of Community competition policy (Case C-234/89 Delimitis v Henninger Bräu [1991] ECR I-935, paragraph 44). In order to perform that task effectively, it is entitled to give differing degrees of priority to the complaints brought before it.*”. Hilisemalt on Euroopa Kohus seda mitmel korral korranud (vt nt EKo 14.12.2000, C-344/98 – *Masterfoods ja HB*, EU:C:2000:689, p 46).

Prioriteetide seadmist käsitles ka Euroopa esimese astme kohtu varasem praktika. Vt näiteks esimese astme kohtu otsus 18.12.1992, T-24/90 – *Automec Srl*, ECLI:EU:T:1992:97, p-s 77: „*Siinkohal tuleb märkida, et avaliku teenuse ülesande kandja pädevus võtta kõik talle usaldatud ülesande täitmiseks vajalikud korralduslikud meetmed, sealhulgas prioriteetide määratlemine seadusega sätestatud piirides, kui neid prioriteete ei ole määratlenud seadusandja, on haldustegevuse lahutamatu osa. See peab kehtima eriti juhul, kui ametivõimule on antud nii laialdane ja üldine järelevalve- ja kontrollimisülesanne nagu komisjonile konkurentsi valdkonnas. Niisiis on see, kui komisjon omistab konkurentsi valdkonda puudutavatele juhtumitele tähtsusastme, kooskõlas talle ühenduse õigusega pandud kohustustega.*“

all üksnes siseriiklike konkurentsireeglite täitmise tagamine. Siinse eelnõu koostajad on soovinud laiendada prioriteetide seadmise õigust ka sellistele olukordadele, kus Konkurentsiametil on menetluses üksnes KonkS 2. ja 4. peatükki puudutavad kaasused. Samuti on oluline märkida, et prioriteetide seadmise õigus ei tähenda oportuuniteedi põhimõtte rakendamist. Oportuuniteedi põhimõtte on tuntud süüteomenetlustest ning see hõlmab endas õigust teatud rikkumisi kindlate eelduste olemasolul mitte menetleda (nt avaliku menetlushuvi puudumine ja isiku süü ei ole suur). Oportuuniteedi põhimõtte on mõeldud kohaldama minevikus toimepandud rikkumistele. Prioriteetide seadmise fookus on teine. Prioriteetid ei ole mõeldud kohaldama üksnes minevikus toimunud rikkumiste menetlemisel, vaid ka käimasolevate (st vältavate) rikkumiste menetlemisel. Vältavate rikkumiste menetlemine on korrakaitse olemusega. Seetõttu on prioriteetide seadmise jaoks hoopis oluline küsimus, milline menetlus on teatud ajahetkel teise(te) käimasolevate menetlus(te) suhtes olulisem. Prioriteetid ei ole alus ütlemaks, et teatud liiki, laadi või ulatust omavaid konkurentsirikkumisi üldse ja jäädavalt ei menetleta.<sup>75</sup> See oleks vastuolus riigi tuumikfunktsiooniga tagada korrakaitse, täpsemalt tagada vaba turg (vt PS § 31).

Tartu Ülikooli haldustrahve puudutavas analüüsis on ühendmenetluste (milleks on ka eelnõukohane konkurentsijärelevamenetlus) kohta leitud vastupidist. Analüüsi kohaselt on ühendmenetluse mudel ühitatav (süüteomenetlusliku) oportuuniteediga.<sup>76</sup> Nimetatud seisukohta ei ole Tartu Ülikooli eksperdid samas pikemalt põhjendanud ega analüüsinud. On kaheldav, kas selline oportuuniteedilahendus oleks menetluse puhul, mis on korraga nii korrakaitse kui ka karistav, üldse põhiseaduspärane. Seda põhjusel, et korrakaitse teenib põhiõiguste tagamise eesmärki ning põhiõiguste tagamine on riigi kohustus. Seadusega ei saa vabaneda riigile põhiseadusega pandud kohustustest. Oportuuniteedi põhimõtte funktsioon on võimaldada riigil otsustada, milliseid minevikus toimepandud (ja lõpetatud) tegusid on riigi ressursse ja koormust arvestades mõistlik menetleda ja milliseid mitte. Oportuuniteet tähendab sisuliselt seda, et riik võib teatud tingimustel loobuda väheoluliste või avalikust huvist välja jäävate rikkumiste karistamisest. Oportuuniteedi sisseviimine korrakaitsemenetlusse tähendaks sisuliselt seda, et riik otsustab, milliseid põhiseadusest tulenevaid kohustusi täidab ja milliseid mitte. Täiendavalt tuleb märkida, et korrakaitse oortuuniteeti ei tunne ka kehtiv korrakaitseõigus. Korrakaitse seadus näeb kaitsva hüvena ette avaliku korra, mis hõlmab endas õigusnormide järgimist ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitsust. Korrakaitseorganile ei ole KorS alusel antud oportuuniteedi kohaldamise õigust, et otsustada selle üle, milliste ohtude ja rikkumiste puhul ta avalikku korda kaitses. Korrakaitseorganil puudub õigus öelda, et teatud valdkonnad või rikkumised on tervikuna ebaolulised ning seetõttu ta seal ohutõrjet või korra rikkumiste kõrvaldamist ei teostata. Küll aga on korrakaitseorganitele antud kaalutusõigusest tulenevalt volitus prioriseerida ühtesid korrakaitseolukordi teistele (nt reageerida kiiremini ja suuremate jõududega inimeste elu ja tervist ohustavatele olukordadele ning teises järjekorras näiteks öörahurikkumisele).

Ka konkurentsijärelevamenetlus on plaanitud ühtse menetlusena, mis hõlmab endas nii korrakaitse kui ka karistuslikke eesmärke. Just korrakaitse komponendi tõttu ei saa konkurentsijärelevamenetluses anda Konkurentsiametile õigust (ehk oportuuniteeti) lõplikult keelduda teatud konkurentsirikkumiste menetlemisest. Prioriteetide seadmise õigus võimaldab Konkurentsiametil küll teatud ajahetkel tegeleda tema KonkS § 78<sup>13</sup> lõikest 5 lähtuval hinnangul kõige olulisemate kaasustega, kuid kui Konkurentsiameti ressurss vabaneb ning

<sup>75</sup> Vt näiteid: O. Brook, K. J. Cseres. Priority setting in EU and national competition law enforcement. Policy Report. 2021, lk 25. Vt ka Hollandi kohtupraktikat: College van Beroep voor het bedrijfsleven, 20.08.2010, AWB 07/732, ECLI:NL:CBB:2010:BN4700, p 7.2.5.1. Kättesaadav: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2010:BN4700>.

<sup>76</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu 2020, lk 74.



muid esmatahtsaid menetlusi ei ole, peaks amet prioriteetide alusel kõrvalejätud asju – eelkõige selliseid, kus esialgse hinnangu põhjal esineb vältav konkurentsirikkumine – edasi menetlema.

Kõnealune prioriteetide seadmise säte omab konkurentsijärelevamenetluses tähendust eelkõige menetluste algatamisel ja lõpetamisel. Konkurentsiamet on vaba võtma vastu haldusesiseid eeskirju, et prioriteetide seadmise kriteeriume asutusesiselt täpsustada. Oluline on aga see, et haldusesiseste prioriteetide seadmisel peab arvesse võtma kõiki kolme sättes toodud kriteeriumit kumulatiivselt. Neid ei tasu aga segamini ajada eeldustega – tegemist ei ole kumulatiivsete eeldustega, vaid kumulatiivselt ehk koosmõjus kohalduvate hindamiskriteeriumitega. See tähendab näiteks, et Konkurentsiamet ei saa seada rangeks prioriteediks tegeleda üksnes mingis kindlas valdkonnas toimuvate rikkumistega (nt ehitussektor). Samuti ei saa Konkurentsiameti kõnesolevast sättest tulenevalt rangelt prioriseerida kaasuseid, kus tuleb kõne alla üksnes minevikus toimepandud keelatud teo karistamine. Prioriteetide seadmisel peab arvesse võtma seda, et Konkurentsiameti kohustus on tagada vaba konkurents ning seega tuleb tegeleda ka käimasolevate ehk vältavate konkurentsirikkumiste kõrvaldamisega.

**KonkS § 78<sup>14</sup> – Konkurentsijärelevamenetluse algus ning selle algatamata jätmise ja lõpetamise alused** – kehtestab konkurentsijärelevamenetluse algatamise, algatamata jätmise ja lõpetamise alused. Kõnesolev säte sisaldab asjakohases ulatuses erisätteid HMS § 35 ja HMS § 43 lõike 1 suhtes.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsijärelevamenetlus algab: 1) Konkurentsiameti esimese menetlustoimingu sooritamise, kui ilmnenud teave viitab keelatud teo toimepanemisele, või 2) käesoleva seaduse §-s 78<sup>15</sup> nimetatud keelatud teo toimepanemise lõpetamise taotluse lubatavaks tunnistamisega.*“

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 1 punkti 1** kohaselt algab konkurentsijärelevamenetlus Konkurentsiameti esimese menetlustoimingu sooritamise, kui ilmnenud teave viitab keelatud teo toimepanemisele.

Võrreldes avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitatud eelnõuga, on Konkurentsiameti initsiatiivil menetluse algatamist praeguses versioonis muudetud. Kui nimetatud varasema versiooni kohaselt oleks konkurentsijärelevamenetlus alanud esimese uurimismeetme kohaldamisega, siis praeguses versioonis algab menetlus esimese menetlustoimingu sooritamise. Seda põhjusel, et uurimismeetme kohaldamine, eelkõige läbiotsimine, nõuab üksjagu eel- ja ettevalmistustööd. Selleks, et uurimismeetme ettevalmistustöö toimuks samuti konkurentsijärelevamenetluse raames, peab menetlus algama Konkurentsiameti esimese menetlustoimingu.

Teave keelatud teo toimepanemise kohta võib Konkurentsiametini jõuda erinevaid kanaleid pidi. Näiteks on mõeldav, et keelatud teo toimepanemisele pööratakse tähelepanu teiste turuosaliste poolt (nt märgukirja teel) või ilmneb Konkurentsiametile vastavasisuline teave ajakirjanduse vahendusel. Samuti võib teave võimalikust rikkumisest jõuda ametini infovahetuse kaudu (nt KonkS § 78<sup>41</sup> lõike 3 alusel prokuratuurilt, uurimisasutuselt või väärteto kohtuväliselt menetlejalt või nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 alusel piiriülese teabevahetuse kaudu). Kõnesolevasse punkti kavandatud lävend „*kui ilmnenud teave viitab keelatud teo toimepanemisele*“ ei tähenda seda, et Konkurentsiametil peaksid enne menetluse algatamist olema tõendid konkreetse rikkumise kohta – selline lähtekoht oleks kokkusobimatu menetluse eesmärgiga. Kavandatud KonkS § 78<sup>13</sup> lõikest 3 lähtuvalt toimetatakse konkurentsijärelevamenetlust keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks, et vajadusel konkurentsijärelevameetmete kohaldamisega konkurentsi taastada ja säilitada.

Tulenevalt ECN+ direktiivi artikli 4 lõikest 5 võib Konkurentsiamet menetluse omal initsiatiivil algatamise üle otsustamisel võtta arvesse seda, kas keelatud teo menetlemine on KonkS 2. ja 4.

peatüki või ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel prioriteetne (vt kavandatud KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 5 ja § 78<sup>14</sup> lõige 2 punkt 1). ECN+ direktiivi põhjenduspunkti 23 kohaselt peaks konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel olema võimalik seada EL-i toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 täitmise tagamiseks vajalikud menetlused tähtsuse järjekorda, et kasutada tulemuslikult oma vahendeid ning keskenduda siseturul konkurentsi moonutava konkurentsivastase käitumise ärahoidmisele ja lõpetamisele. Prioriteetide seadmist on vaja eelkõige selleks, et Konkurentsiamet saaks tema käsutuses olevaid ressursse tulemuslikult kasutada. Prioriteetide alusel saab Konkurentsiamet suunata oma inim- ja finantsressursse just selliste keelatud teo tunnustega tegude toimepanemise uurimisele, mille puhul näib kõige tõenäolisem, et rikkumine on toime pandud (sh toimub vältav rikkumine), või mille toimepanemine võis kaasa tuua suurimaid tagajärgi konkurentsi toimimisele või raskemaid tagajärgi tarbijate heaolule Eesti riigisisel turul või laiemalt EL-i siseturul. Prioriteetide seadmise õigus on kavandatud KonkS § 78<sup>13</sup> lõikesse 5. Oluline on aga märkida, et direktiiv nõuab liikmesriikidelt nende konkurentsiasutustele otsesõnu ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamise prioriseerimise võimalust. Siinne eelnõu plaanib prioriteetide seadmise õigust laiendada ka üksnes riigisisestele kaasustele.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 1 punkt 2** sätestab, et konkurentsijärelevamenetlus algab KonkS §-s 78<sup>15</sup> kavandatud taotluse (s.o taotlus keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks) lubatavaks tunnistamisega. Keelatud teo toimepanemise lõpetamisele suunatud taotlusele kavandatakse eri nõuded KonkS §-s 78<sup>15</sup>. Taotluse lubatavaks tunnistamise alused on kavandatud KonkS §-s 78<sup>16</sup>.

ECN+ direktiiv ei loo liikmesriikidele ei keeldu ega kohustust näha ette konkurentsijärelevamenetluses ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt keelatud teo lõpetamise taotlemise õigust. Samuti ei reguleeri direktiiv ka nende menetlemise korda. Küll aga märgib ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 23, et „*konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel peaks olema võimalik seada EL-i toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 täitmise tagamiseks vajalikud menetlused tähtsuse järjekorda, et kasutada tulemuslikult oma vahendeid ning keskenduda siseturul konkurentsi moonutava konkurentsivastase käitumise ärahoidmisele ja lõpetamisele. Sel eesmärgil peaks neil olema õigus kaebusi tagasi lükata põhjendusel, et need ei ole esmatähtsad, välja arvatud nende avaliku sektori asutuste esitatud kaebuste puhul, kes jagavad asjakohastel juhtudel konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutustega EL-i toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 ning liikmesriigi konkurentsioiguse täitmise tagamise pädevust. See ei tohiks mõjutada konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste õigust lükata kaebusi tagasi muudel põhjustel, nagu pädevuse puudumine, või otsustada, et neil ei ole põhjust meetmeid võtta. Ametlikult esitatud kaebuste puhul peab tagasilükkamise suhtes olema võimalik kohaldada liikmesriigi õiguse kohaseid tõhusaid õiguskaitsevahendeid.*“ ECN+ direktiivi artikli 4 lõige 5 sätestab: „*Konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on õigus seada EL-i toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks käesoleva direktiivi artikli 5 lõikes 2 osutatud ülesannete täitmisel prioriteete. Kuivõrd konkurentsiküsimustes pädevad riiklikud haldusasutused on kohustatud neile esitatud ametlikud kaebused läbi vaatama, on neil ka õigus sellised kaebused tagasi lükata, kui nad ei pea kaebust konkurentsi-normide täitmise tagamise seisukohalt prioriteetseks. See ei piira konkurentsiküsimustes pädeva riikliku haldusasutuse õigust lükata kaebusi tagasi liikmesriigi õiguses ette nähtud muudel alustel.*“ Seega tuleneb ECN+ direktiivist, et ELTL artiklite 101 ja 102 tagamisel ei ole EL-i õigusega kooskõlas range legaliteedi põhimõte,<sup>77</sup> ehk teisisõnu põhimõte, mille kohaselt on vastav asutus kohustatud sisuliselt hindama iga kaebust, mis neile laekub. Rõhutada tuleb, et direktiivis sätestatud range legaliteedipõhimõtte keeld laieneb üksnes ELTL artiklite 101 ja

---

<sup>77</sup> O. Brook, K. J. Cseres. Priority setting in EU and national competition law enforcement. Policy Report. 2021, lk 15.

102 täitmise tagamisele. See tähendab praktikas, et kui konkurentsiasutusel ei ole menetluses ühtegi piiriülese mõjuga ELTL artiklit 101 või 102 puudutavat kaasust, siis ei käsi direktiiv puhtalt siseriiklike kaasuste puhul prioriteetide seadmist ette näha. Küll aga peab liikmesriik ette nägema võimaluse, et mitteprioriteetsed siseriiklikud menetlused lõpetatakse, kui konkurentsiasutusele ilmneb kahtlus ELTL artikli 101 või 102 rikkumisest.

Taotlustest ja kaebustest rääkides tuleb eristada taotlust haldusmenetluse seaduse tähenduses ja süüteoteadet ning -kaebust süüteomenetluses. Taotlus HMS § 14 lõike 1 tähenduses on haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus haldusorganile esitatav avaldus. Kui taotlusega soovitakse haldusakti andmist või toimingut sooritamist haldusorgani poolt, algatab selline taotlus – kui eriseadus ei näe ette teisiti – HMS § 35 lõike 1 punkti 1 alusel haldusmenetluse haldusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks. Taotletav haldusakt ei pruugi olla luba, toetuse määramine vms, vaid isik võib taotleda ka teda soodustavat, kuid kolmandat isikut koormavat haldusakti (nn topeltnõjuga haldusakt<sup>78</sup>). Sellised taotlused tulevad kõne alla eelkõige korraaitseõiguses.

Korraaitseaduse alusel toimuvatele haldusmenetlustele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades korraaitseaduse erisusi (vt ka KorS § 1 lõige 2). Erinormi puudumisel kohaldub KorS-s sätestatud üld- või erimeetme sooritamisele suunatud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse regulatsioon. Oluline on märkida, et korraaitseadus ei näe haldusaktide andmise või toimingute tegemise haldusmenetluse alguse osas ette eriregulatsiooni.<sup>79</sup> Seega rakendub üldseadusena HMS § 35. Täpsustuseks tuleb märkida, et KorS § 4 lõige 2 ei ole riikliku järelevalvemenetluse algust puudutav norm, vaid täpsustab avaliku korra mõiste sisu, olles oluline selle hindamisel, kas isikul on õigus nõuda haldusorganilt (kaalutusvigadeta otsust) konkreetse meetme (nt KorS § 28 lõike 1 ettekirjutuse) tegemist või mitte. Korraaitseaduse alusel ohu tõrjumise või korraaitse rikkumise lõpetamise haldusakti andmisele suunatud haldusmenetlus võib seega kehtiva õiguse alusel alata kolmanda isiku taotlusega teha teisele isikule ettekirjutus (nt taotlus kohustada naabrit lammutama krundi piirile ehitatud ohtlik ehitis).

Menetluse algusest tuleb hoida eraldi küsimust sellest, kas ja mida saab isik nõuda. Esiteks peab taotletava meetme üheks eesmärgiks olema üksikisiku subjektiivse õiguse kaitse. Üksikisikul on subjektiivne õigus näiteks juhul, kui asjakohane õigusnorm kaitseb lisaks avalikele huvidele ka üksikisiku huvisid ning konkreetne üksikisik kuulub kaitstavate isikute ringi.<sup>80</sup> KorS § 28 lõige 1 sätestab, et ohu või korraaitse rikkumise korral on pädeval korraaitseorganil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korraaitse rikkumise kõrvaldamise kohustus. Oht on olukord, kus ilmnenu asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korraaitse rikkumine (KorS § 5 lõige 2). Korraaitse rikkumine on avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine (KorS § 5 lõige 1). KorS § 4 täpsustab, et avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja

---

<sup>78</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 27: „*Samas võib taoliste koormavate otsuste tegemisest olla huvitatud mitte haldusorgan ise, ammugi mitte otsuse adressaat, vaid mõni kolmas isik. Nõnda võib naaber paluda teha ebaseadusliku ehitise lammutamise ettekirjutuse, korraaitse rikkumisest häiritud linnakodanik võib pöörduda politsei poole.*“

<sup>79</sup> Eriregulatsiooni võib kohata sätetes, mis ütlevad selgelt, et mingi haldusakt antakse või toiming tehakse pädeva haldusorgani algatusel. Sellisel juhul on taotlejal õigus kaalutusvigadeta otsusele menetluse algatamisel.

<sup>80</sup> Kui taotletud on korraaitsemeetme kohaldamist kolmanda isiku suhtes, siis tuleb mh lähtuda KorS §-st 4. See ütleb, et avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitse. Lõige 2 sätestab, et eraõiguse normide järgimine ja isiku subjektiivsete õiguste ning õigushüvede kaitse on avaliku korra osa niivõrd, kuivõrd kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik õigel ajal saada ja ilma korraaitseorgani sekkumiseta ei ole õiguse realiseerimine võimalik või on oluliselt raskendatud ning kui ohu tõrjumine on avalikes huvides.

isikute subjektiivsete õiguste kaitstus ning et eraõiguse normide järgimine ja isiku subjektiivsete õiguste ning õigushüvede kaitstus on avaliku korra osa niivõrd, kuivõrd kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik õigel ajal saada ja ilma korrakaitseorgani sekkumiseta ei ole õiguse realiseerimine võimalik või on oluliselt raskendatud ning kui ohu tõrjumine on avalikes huvides. Eelnevast tulenevalt võib isik teatud eelduste täitmisel (subjektiivne õigus ning KorS § 4 lõike 2 eeldustel) taotleda teda puudutava ohu tõrjumist või korrarikkumise lõpetamist KorS § 28 lõikes 1 sätestatud meetmega. Teiseks peab arvestama, et kui õiguslik alus haldusakti andmiseks (nagu KorS § 28 lõige 1) annab haldusorganile kaalutusõiguse, saab puudutatud isik haldusorganilt nõuda üldjuhul üksnes kaalutusvigadeta otsust. Teatud olukordades võib korrakaitseorgani kaalutusruum olla redutseeritud nullini (olukord, kus taotleja poolt nõutud tegu on ainuke õiguspärane tegutsemisvõimalus).

Kehtiva õiguse järgi on konkurentsioiguses pädev korrakaitseorgan Konkurentsiamet, mis teostab mh järelevalvet KonkS 2. ja 4. peatüki ja ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise üle. KonkS-s sätestatud keelunormid (nt KonkS § 4 ja § 16) ei ole mõeldud kaitsma üksnes avalikke huve, vaid ka üksikisikute, sh teiste turuosaliste huve. Keelunormide kehtestamise ja nende tagamisega täidab riik PS § 31 lõike 1 lausest 1 tulenevat kohustust kaitsta vaba konkurentsi ja ettevõtlust. Põhiõiguste kandjatel (s.t turuosalistel) on PS § 31 lõikest 1 tulenev õigus põhiõiguste adressaadi kaitsvale tegevusele vaba turu tagamisel.<sup>81</sup> Riigikohtu üldkogu on rõhutanud, et „*PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega, seadusega võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra (esimene ja teine lause). Põhiseadusega tagatud ettevõtlusvabadusel on mitu tahku. Ühest küljest tagatakse sellega igaihe õigus tegeleda ettevõtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Teisalt peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel. Ettevõtlusvabaduse osaks oleva konkurentsivabadusega ei kaitsta aga mitte üksnes teiste ettevõtjate ettevõtlusvabadust, vaid ka tarbijat. Konkurentsivabadus lähtub eeldusest, et konkurents tagab parima teenuse või kauba parima hinnaga.*“<sup>82</sup>

Konkurentsiseaduses sisalduvad keelunormid (nt KonkS § 4) on just sellel põhjusel kaitsenormid, et need väljendavad PS § 31 lõikest 1 tuleneva riigi kaitsekohustust. Konkurentsioiguse vastavatest keelunormidest tuleneb turuosalistele subjektiivne õigus nõuda keeldudest kinnipidamist, kui turuosaline on konkurentsi rikkuvast tegevusest olulisest puudutatud (sh talle võib kaasneda oluline kahju). Seda on kinnitanud ka Riigikohus, märkides järgmist: „*Kolleegiumi hinnangul ei saa Konkurentsiameti järelevalvet pidada üksnes avalikes huvides läbiviidavaks, vaid selle ülesanne on kaitsta ka turuosaliste õigusi konkurentsiseadusega keelatud tegevuse*

---

<sup>81</sup> O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg – Ü. Madise jt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2020, § 31 komm 6: „*Ettevõtlusvabadus hõlmab ka isiku õigust nõuda riigilt selliste abinõude kasutamist, mis kaitsevad ettevõtjat teiste isikute eest. Nii saab isik nõuda riigilt konkurentide tegevuse eest kaitset, kui selline käitumine tooks kaasa isiku ettevõtlusvabaduse ülemäärase kahjustamise (monopoolses seisundis ettevõtja seisundi kuritarvitamine, dumping jm).*“

<sup>82</sup> RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13 p 105.

eest. [...] Niisuguses olukorras on kaebajal õigus järelevalvemenetluses tehtud otsuse kohtulikule kontrollile.“<sup>83</sup> Seda seisukohta on kinnitatud ka hilisemas kohtupraktikas.<sup>84</sup> Konkurentsioiguse siseriiklike keelunorme on ka teistes liikmesriikides tõlgendatud kui norme, mis kaitsevad lisaks avalikele huvidele ka normi kaitsealasse jäävate isikute õigusi.<sup>85</sup>

ELTL artiklite 101 ja 102 osas on turuosaliste kaitset rõhutanud ka Euroopa Kohus. Kohus on rõhutanud, et EÜ asutamislepingu artikli 85 lõikel 1 ja artiklil 86 (nüüd ELTL artiklid 101 ja 102) on vahetu õigusmõju üksikisikute vahelistele suhetele ja nendest sätetest tulenevad isikutele õigused, mida siseriiklikud õiguskorrad peavad kaitsma.<sup>86</sup> Mis puutub Euroopa Komisjoni poole kaebusega pöördumist, milles juhitakse tähelepanu ELTL artiklite 101 või 102 rikkumisele, on Euroopa Kohus rõhutanud Euroopa Komisjoni kohustust kaebust menetleda ning mõistliku aja jooksul otsustada, kas kaebuse alusel algatada menetlus või keelduda kaebuses toodud rikkumise menetlemisest (mida saab omakorda vaidlustada).<sup>87</sup>

Eelnõuga kavandatav konkurentsijärelevalvemenetlus seob ühte menetlusse<sup>88</sup> nii korrakaitse kui ka karistamise eesmärgid. Sellega asendatakse menetluste paljususe mudel. Ühendmenetluse loomisega ei saa aga kõrvale jätta põhiõiguste kaitset Konkurentsiameti poolt. Rõhutada tuleb, et konkurentsijärelevalvemenetluse fookus ei ole üksnes karistamine. Tegemist ei ole haldustrahvimenetlusega. Konkurentsiametile antav volitus kohustada ettevõtja või ettevõtjate ühendus lõpetama konkurentsi keelunormi rikkuv tegevus ei kaitse üksnes avalikke huve, vaid ka teiste turuosaliste huvi vabale konkurentsile. Turuosalisel peab – teatud eelduste täitmisel – olema võimalus pöörduda Konkurentsiameti poole, et taotleda käimasoleva konkurentsioiguse rikkumise lõpetamist.

Ühendmenetluses võib sellise taotluse menetlemise üles ehitada kahel eri viisil. Esiteks võib lähtuda HMS-s sätestatud üldisest mudelist, mille kohaselt võib haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingute tegemiseks alata taotlusega. Teiseks võib menetluse üles ehitada nii, et menetlus algab üksnes pädeva haldusorgani initsiatiivil ning taotleja saab – subjektiivse

<sup>83</sup> RKHKm 23.10.2013, 3-3-1-29-13, p 17.

<sup>84</sup> Vt Konkurentsiameti kui tururegulaatori rolli osas: RKHko 22.10.2014, 3-3-1-42-14, p 15: „*Kolleegium on varem leidnud, et Konkurentsiameti järelevalve ülesanne on kaitsta ka turuosalisi (vt 23. oktoobri 2013. a määrust asjas nr 3-3-1-29-13, p 17). Selleski asjas ei saa kolleegiumi hinnangul Konkurentsiameti järelevalvet pidada üksnes avalikes huvides läbiviidavaks. Selle järelevalve eesmärk on kaitsta ka vee-ettevõtja kliendi kui tarbija õigusi ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seadusega vastuolus oleva tegevuse eest.*“

<sup>85</sup> Näitena saab tuua Saksamaa: vt C. Grave, J. Nyberg. – U. Loewenheim, K. M. Meessen, A. Riesenkauff, C. Kersting, H. J. Meyer-Lindemann. Kartellrecht. 4. vlg. München 2020, äärenr 25: „*Jedoch ist § 1 GWB nicht nur auf den Schutz der Institution Wettbewerb gerichtet, sondern bezweckt auch einen damit parallel laufenden Individualschutz. Private können daher aus vielen kartellrechtlichen Vorschriften und gerade aus §§ 1–3 GWB einklagbare Rechte ableiten.*“

<sup>86</sup> Vt üksikisikutevahelise suhte kohta: EKo 30.01.1974, 127/73 – BRT ja SABAM, EKL 1974, lk 51, p 16: „*As the prohibitions of articles 85 (1) and 86 tend by their very nature to produce direct effects in relations between individuals, these articles create direct rights in respect of the individuals concerned which the national courts must safeguard.*“; EKo 18.03.1997, C-282/95 P – Guérin automobiles vs. komisjon, EKL 1997, lk I-1503, p 39.

<sup>87</sup> EKo 18.03.1997, C-282/95 P – Guérin automobiles vs. komisjon, EKL 1997, lk I-1503, p-d 36 j: „*Furthermore, contrary to the argument put forward by the appellant, that does not authorize the Commission to persist in its failure to act. Once that stage of the procedure has been completed the Commission is bound either to initiate a procedure against the subject of the complaint - a procedure in which the complainant is entitled to participate in accordance with the second paragraph of Article 19 of Regulation No 17 and Article 5 of Regulation No 99/63 - or to adopt a definitive decision rejecting the complaint, which may be the subject-matter of an action for annulment before the Community courts. In the context of such an action the complainant may rely on any legal defects in the provisional measures preceding the definitive decision (IBM, cited above, paragraph 12). [37] It must also be noted that the Commission's definitive decision must, in accordance with the principles of good administration, be adopted within a reasonable time after it has received the complainant's observations.*“

<sup>88</sup> Vrd A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu 2020, lk 74. Selles kasutatakse analoogse menetluse jaoks terminit „ühendmenetlus“.

õiguse olemasolul – nõuda kaalutlusvigadeta otsust haldusmenetluse algatamiseks.<sup>89</sup> Mõlemal mudelil on eelised ja puudused. Teisena nimetatud mudeli eelis on see, et haldusorganil on endal kontroll selle üle, kas ja millal menetlus algab. Kui menetluse algatamiseks ja selle tulemusel haldusakti andmiseks on esitatud taotlus, peab haldusorgan menetluse algatamata jätmist põhjendama. Menetluse algatamata jätmisel peab haldusorgan võtma mh seisukoha selle kohta, kas isikul on subjektiivne õigus nõuda kaalutlusvigadeta otsust menetluse algatamisel. Seevastu esimesena nimetatud mudeli – haldusmenetlus, mis võib automaatselt alata taotlusega – eelis on see, et haldusorgan ei pea tegema eraldi otsust algatamise või algatamata jätmise kohta. Kui isikul puudub subjektiivne õigus nõuda kaalutlusvigadega otsust haldusakti andmiseks, jäetakse taotlus lihtsalt rahuldamata.

Eelnõus on taotluse roll konkurentsijärelevamenetluses lahendatud modifitseeritud viisil. Konkurentsijärelevamenetlust saab alustada taotlus, mis täidab KonkS § 78<sup>15</sup> nõudeid ja mille Konkurentsiamet on tunnistanud lubatavaks. Regulatsiooni eesmärk on luua piisavalt tõhus õiguslik filter, mis välistaks menetlusest alusetud, sh ilmselgelt põhjendamatud taotlused, kuid mis võimaldaks menetluses osaleda neil isikutel, kelle puhul on konkurentsijärelevamenetluses osalemine olulistel kaalutlustel põhjendatud.

Asjaolu, et konkurentsijärelevamenetlus võib alata taotluse lubatavaks tunnistamisega, võib esialgu tunduda uudne. Seda eelkõige põhjusel, et konkurentsijärelevamenetluse näol on tegemist menetlusega, milles võidakse ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada karistuslikke meetmeid. Samas ei ole tegemist millegi täiesti ebaharilikuga. Võrdluseks võib tuua kriminaalmenetluse, kus kuriteo asjaolude ilmnemisel on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad vastavad erandlikud alused (vt KrMS § 6). Kuriteo asjaolud võivad uurimisasutuse või prokuratuurini jõuda ka kuriteokaebusega (KrMS § 195 lg 2). Sisuliselt võib kriminaalmenetluse algatada üksikisiku kaebus teise isiku tegevuse peale, sest uurimisasutus ja prokuratuur on lähtealustes kohustatud menetlust läbi viima. Võttes veel arvesse, et kriminaalmenetluse ese on reeglina minevikus toimunud teole karistusõigusliku hinnangu andmine, siis seda enam on õigustatud konkurentsijärelevamenetluse algus isiku taotluse lubatavaks tunnistamisega, sest selle taotluse sisu on lõpetada vältav konkurentsioiguse rikkumine.

Kolmanda isiku (nt konkureeriva turuosalise) taotluse rolli üle on arutletud ka teistes liikmesriikides. Näiteks Saksamaal leitakse, et üldjuhul ei ole kolmandatel isikutel õigust nõuda pädevalt konkurentsiametilt ettevõtja või ettevõtjate ühenduse suhtes haldusmenetluse algatamist ja selle tulemusel ettekirjutuse tegemist. Siiski leitakse, et erandjuhtudel on ettekirjutuse tegemise taotluse õigus kolmandal isikul olemas, seda eelkõige juhul, kui isik ei saa oma õigusi ise kaitsta kohases menetluses ja kui teda ohustab keelatud teo tulemusel raske kahju, mida ei saa muude talle kättesaadavate abinõudega kõrvaldada.<sup>90</sup>

Siinse eelnõuga soovitakse taotlustele ette näha sisuliselt sama kitsad tingimused nagu neile on seatud ka Saksamaa õiguses. Õigusselguse huvides ei jäeta neid kriteeriume õiguskirjanduse ja -praktika määrata, vaid kehtestatakse seaduses endas. Konkurentsijärelevamenetluse saab algatada üksnes keelatud teo lõpetamise taotlus, mille Konkurentsiamet on tunnistanud lubatavaks. See tähendab, et konkurentsijärelevamenetlus ei alga automaatselt taotluse esitami-

<sup>89</sup> RKHKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10, p 15: „*Kolleegium on seisukohal, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevamenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja volitusnorm näevad järelevaorganile ette kaalutlusõiguse nii järelevamenetluse algatamiseks kui ka järelevameetme rakendamiseks. Puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda) võib aga nõuda, et järelevaorgan otsustaks järelevamenetluse algatamise või järelevameetme rakendamise küsimuse kaalutlusvigadeta, kui järelevaorgani sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushübe.*“

<sup>90</sup> V. Emmerich. – U. Immenga, E.-J. Mestmäcker. Wettbewerbsrecht. 2. köide. 6. vlj. München 2020, GWB § 32 äärenr 15.

sega, vaid alles Konkurentsiameti tahteaktiga – taotluse lubatavaks tunnistamisega. Konkurentsiametile on antud ulatuslikud volitused jätta ilmselgelt põhjendamatud taotlused läbi vaatamata, mh on Konkurentsiametile antud õigus jätta läbi vaatamata taotlus, milles väidetud rikkumise vastu saab isik end kaitsta tsiviilõiguse alusel. Ühtlasi on taotlusele seatud kõrgendatud vormi- ja sisunõuded, sh põhistamisnõuded. Eelnõuga kavandatud taotluse regulatsioon säästab seega ühest küljest Konkurentsiameti ressursse, kuid võimaldab teisest küljest oluliselt puudutatud turuosalistel saada efektiivset kaitset nende õiguste rikkumisele.

Nagu ülal mainitud, algab konkurentsijärelevamenetlus Konkurentsiameti poolt taotluse lubatavaks tunnistamise ajahetkel. See tähendab, et taotluse lubatavuse hindamine toimub väljaspool konkurentsijärelevamenetlust. Selles eelfaasis kohalduvad Konkurentsiameti menetlusele üldjuhul üksnes HMS sätted. Silmas tuleb pidada, et Konkurentsiametil ei ole taotluse lubatavuse hindamise faasis õigus kohaldada konkurentsijärelevamenetluse uurimismeetmeid. Taotluse lubatavuse hindamise faas on toodud konkurentsijärelevamenetlusest välja põhjusel, et Konkurentsiamet peab saama mõjutada konkurentsijärelevamenetluse algushetke. Menetluse algus ei tohiks sõltuda taotluse saabumise hetkest. Samuti ei oleks konkurentsijärelevamenetluse mh karistusliku olemusega kooskõlas see, kui menetlus loetakse tagantjärele alanuks taotluse esitamise hetkest.

Kui Konkurentsiamet on taotluse tunnistanud lubatavaks ning alates sellest hetkest on alanud konkurentsijärelevamenetlus, on Konkurentsiametil õigus menetlus KonkS § 78<sup>14</sup> lõikes 2 sätestatud alustel lõpetada (praktikas saab seda teha ka ühes otsuses, oluline on aga arvestada kavandatud KonkS § 78<sup>14</sup> lõikega 4). Üheks olulisemaks konkurentsijärelevamenetluse lõpetamise aluseks on õigus lõpetada menetlus prioriteetidele tuginedes (vt KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 1). Seejuures peab aga silmas pidama, et taotlusele KonkS § 78<sup>15</sup> kohalduvad erisätete puudumisel HMS sätted. Kui taotlus on tunnistatud lubatavaks ning Konkurentsiamet soovib menetluse näiteks prioriteetidele tuginedes lõpetada (KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 1), siis on sisuliselt tegemist keelatud tegu lõpetama kohustava haldusakti nõudva taotluse rahuldamata jätmisega. Selline menetluse lõpetamine tuleb vormistada haldusaktiga. See tuleneb eelnõuga kavandatavast KonkS § 78<sup>14</sup> lõikest 4.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõige 2** sätestab alused, millele tuginedes ei algata Konkurentsiamet konkurentsijärelevamenetlust või millele tuginedes lõpetatakse menetlus konkurentsijärelevameedet kohaldamata. Tegemist on erisättega KonkS § 63<sup>4</sup> suhtes. Alused, mis võimaldavad Konkurentsiametil konkurentsijärelevamenetlust mitte algatada, ei kohaldu taotluse lubatavaks tunnistamisele. Taotluse lubatavaks tunnistamise alused on ammendavalt loetletud KonkS §-s 78<sup>16</sup>.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 1** sätestab, et Konkurentsiamet ei algata konkurentsijärelevamenetlust või lõpetab menetluse konkurentsijärelevameedet kohaldamata, kui „*käesoleva seaduse 2. ja 4. peatüki ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel ei ole konkurentsijärelevamenetluse läbiviimine võrreldes teiste pooleliolevate konkurentsijärelevamenetlustega prioriteetne*“.

Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 4 lõike 5. Prioriteetide seadmine toimub KonkS § 78<sup>13</sup> lõike 5 alusel. Menetluse lõpetamise alused on kehtivas õiguses sätestatud KonkS §-s 63<sup>4</sup>. Nendeks on näiteks juhud, kus konkurentsi ei ole oluliselt kahjustatud või ettevõtja on oluliselt parandanud konkurentsiolukorda kaubaturul. Eelnõukohase konkurentsijärelevamenetluse raames saab konkurentsijärelevamenetluse lõpetada eelnimetatud olukordades üksnes siis, kui menetlus ei ole KonkS § 78<sup>13</sup> lõikes 5 nimetatud kriteeriumide alusel prioriteetne. KonkS § 78<sup>13</sup> lõikes 5 nimetatud kriteeriumideks, mida menetluse lõpetamisel KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel arvestama peab on:

- ✓ KonkS § 78<sup>13</sup> lõikes 3 nimetatud eesmärgi tagamine;

- ✓ Konkurentsiameti ressursside tulemuslik kasutamine ja
- ✓ menetluse esemeks oleva keelatud teo iseloom, ulatus ja mõju konkurentsiolukorrale ning sellest tulenev avalik huvi.

Näiteks ei pruugi prioriteetide alusel saada lõpetada menetlust või jätta menetlus algatamata olukorras, kus ettevõtja on oluliselt parandanud konkurentsiolukorda kaubaturul, kuid toimepandud keelatud teo iseloomust, ulatuses ja mõjust tulenevalt on ettevõtja tegevuse osas oluline avalik huvi.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 2** sätestab, et Konkurentsiamet ei algata konkurentsijäreleva men etlust või lõpetab menetluse konkurentsijäreleva men etluse määramata, kui „*selleks tuleneb alus nõukogu määrusest 1/2003/EÜ*“. Nõukogu 1/2003 määrusest tulenevad alused on eeskätt artikli 11 lõige 6 (paralleelmenetlus Euroopa Komisjonis) ja artikkel 13 (paralleelmenetlus teise liikmesriigi konkurentsiasutusega).

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 3** sätestab, et Konkurentsiamet ei algata konkurentsijäreleva men etlust või lõpetab menetluse konkurentsijäreleva men etluse määramata, kui „*konkurentsio lukorra analüüsile tuginedes konkurentsijäreleva men etluses tõenäoliselt ilmnev või konkurentsijäreleva men etluses ilmnenud teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks*“. Nimetatud alust saab, nagu selles kavandatud, kasutada kahel viisil. Esiteks, kui Konkurentsiameti poolt varem läbiviidud konkurentsio lukorra analüüs (Konkurentsiameti pädevuses on kehtiva ja ka eelnõuga muudetud KonkS § 55 lõikest 2 lähtuvalt konkurentsio lukorra analüüsimine) näitab, et konkurentsijäreleva men etluses tõenäoliselt ei ilmne teavet, mis võimaldab keelatud tegu tuvastada. See ei tähenda, et rikkumist ei ole (aga ei tähenda ka vastupidist), vaid seda, et riigi ressursi kulutamine ja menetlusalustele isikutele menetluskulude tekitamine, mis tuleb kõnesoleval alusel menetlust lõpetades hüvitama (vt kavandatud KonkS § 78<sup>40</sup> lõike 3 punkt 1), ei ole põhjendatud, kui asja menetlemine on (tõenäoliselt) perspektiivitu. Põhjendatuks muutub sellise keelatud teo potentsiaalse toimepanemise suhtes menetluse toimetamine siis, kui Konkurentsiametini jõuab nt läbi leebuse kohaldamise taotluse või vilepuhumise teave, mis menetluse algatamist õigustaks. Ühtlasi saab sellisele perspektiivituse alusele tugineda ka menetluse lõpetamisel lubatavaks tunnistatud taotlusega alanud konkurentsijäreleva men etluses. Teiseks saab nimetatud alust kasutada käimasoleva konkurentsijäreleva men etluse lõpetamiseks. Sellisel juhul on menetlus alanud kas Konkurentsiameti enda initsiatiivil või KonkS § 78<sup>15</sup> tähenduses taotluse lubatavaks tunnistamisega. Nimetatud menetluse lõpetamise alus on asjakohane siis, kui Konkurentsiamet on kohaldanud uurimismeetmeid, kogunud tõendeid, kuid leiab lõpuks siiski, et konkurentsijäreleva men etluse vältel saadud teave ei ole piisav, et tuvastada keelatud teo toimepanemine (et määrata vajadusel konkurentsijäreleva men etluse meetmeid). Selleks, et konkurentsijäreleva men etlust lõpetada alusel, et selles ilmnenud teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks ei vaja konkurentsio lukorra analüüsi, st kommenteeritavat sätet tuleb lugeda kui kaht eraldiseisvat alust sisaldavana. Esimene peaausjalikult algatamata jätmise, aga vastavalt olukorrale ka lõpetamise alus (nt lubatavaks tunnistatud taotlusega alanud menetluse puhul): konkurentsio lukorra analüüsile tuginedes konkurentsijäreleva men etluses tõenäoliselt ilmnev teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks, ja teine peaausjalikult lõpetamise alus: konkurentsijäreleva men etluses ilmnenud teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks.

Konkurentsijäreleva men etluse lõpetamine Konkurentsiameti poolt kõnesoleva sätte alusel ei tähenda, et ettevõtja või ettevõtjate ühendus on menetluse esemeks oleva keelatud teo osas õigeks mõistetud. Teisisõnu, KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 3 ei oma õigeksmõistvat funktsiooni. Sellist funktsiooni ei saa sellel olla ainuüksi põhjusel, et nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003 ei anna liikmesriikide pädevatele konkurentsiasutustele õigust lõplikult öelda, kas keelatud tegu pandi toime või mitte (vt nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikkel 5 teine taane koosmõjus artikliga 10).



**KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 4** sätestab, et Konkurentsiamet ei algata konkurentsijäreleva menetlust või lõpetab menetluse konkurentsijärelevameedet määramata, kui „*samale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele on juba sama keelatud teo toimepanemise eest kohaldatud konkurentsijärelevameedet või muud samaväärset avalik-õiguslikku sanktsiooni.*“ Konkurentsijärelevamenetluses määratavad trahvid ei ole formaalselt karistused (s.t süüteod KarS tähenduses). Samas on konkurentsijärelevamenetluses määratavad trahvid nn *Engeli* kriteeriumide alusel<sup>91</sup> materiaalses tähenduses karistused.<sup>92</sup> Sätet põhjendab seega *ne bis in idem* põhimõte, mis kuulub nii Eesti kui ka Euroopa Liidu õiguse aluste hulka. Euroopa Liidu õiguse kohaldamise osas otsustava tähtsusega EL-i põhiõiguste harta artikli 50 kohaselt ei tohi kedagi uuesti kohtu alla anda ega karistada kuriteo eest, milles ta on liidu territooriumil seaduse järgi juba lõplikult õigeks või süüdi mõistetud. St et harta artiklist 50 tulenev *ne bis in idem* põhimõte keelab samadel asjaoludel ja sama isiku suhtes dubleerida nii menetlusi kui ka sanktsioone, mis on kriminaalõiguslikku laadi.<sup>93</sup> Samasisuline PS § 23 lõige 3 kohaldub sätetele, mis direktiivi üle ei võta, ning sätetele, mille ülevõtmiseks on Euroopa Liidu direktiiv jätanud liikmesriikidele otsustusruumi. Sama teo eest samale isikule sanktsiooni kohaldamine oleks vastuolus korduvalt karistamise keeluga ning sama põhimõtet laiendades oleks ka sama teo alusel sama isiku suhtes konkurentsijärelevamenetluse läbiviimine võrreldav tema sama teo toimepanemise eest uuesti süüdistamisega. Kommenteeritav peatükk võimaldab juhul, kui isikule on teo eest konkurentsijärelevameede määratud, kuid ta seda ei täida, kohaldada muid meetmeid kui sama keelatud teo uus menetlemine ja selle alusel meetmete muutmine.

Enne siinse eelnõu avalikule koostöölastamisele ja arvamuse avaldamisele esitamist tuli kehtiva EL-i konkurentsioiguse kohaldamisel *ne bis in idem* põhimõtte puhul silmas pidada teatud erisusi. Nimelt oli *ne bis in idem* põhimõttel keelatud tegude toimepanemisel ehk konkurentsioiguse rikkumiste puhul Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt tavapärase kaheastmelise skeemi, s.o sama tegu + sama isik, asemel **kolmeastmeline skeem**. Tegemist oli konkurentsioiguse spetsiifilise *ne bis in idem* põhimõtte väljendusega, kus mitmekordse karistamise keeld eeldas kumulatiivselt kolme eelduse täitmist<sup>94</sup>:

- ✓ samad faktilised asjaolud;
- ✓ sama õigushüve kaitse;
- ✓ ja sama teo toimepanija ehk sama ettevõtja või ettevõtjate ühendus.

Esimene kriteerium tähistas faktiliste asjaolude samasust. Teine kriteerium puudutas küsimust, kas trahv või muu avalik-õiguslik sanktsioon on tehtud sama õigushüve kaitseks. Just nimetatud

<sup>91</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus (edaspidi EIKo) 08.06.1976, 5100/71 jt – *Engel jt vs Madalmaad*, p-d 80 jj.

<sup>92</sup> Materiaalselt karistuslikuks meetmeks võiks esmapilgul liigitada ka menetlusaluse isiku õigusi tõsisemalt riivavaid ettekirjutusi, millega määratakse struktuurilised meetmed. Need meetmed on võrreldavad EL karistusõiguslike direktiivide alusel ettenähtavate juriidilise isiku karistustega (nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5.07.2017 direktiiv 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil, art 9). Samas tuleb märkida, et konkurentsijärelevamenetluses saab kohaldada struktuurseid meetmeid üksnes vältava keelatud teo toimepanemise korral. Struktuursete meetmete eesmärk ei ole karistada, vaid lõpetada korrariikkumine (keelatud teo toimepanemine).

<sup>93</sup> EKo 20.03.2018, C-524/15 – *Menci*, EU:C:2018:197, p 25: „[...] the *ne bis in idem* principle prohibits a duplication both of proceedings and of penalties of a criminal nature for the purposes of that article for the same acts and against the same person (see, to that effect, judgment of 26 February 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, paragraph 34).“

<sup>94</sup> EKo 23.02.2021, C-857/19 – *Slovak Telekom a.s.*, p 43: „Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, allub *ne bis in idem*-põhimõtte kohaldamine kolmele tingimusele: faktiliste asjaolude, rikkumise toime pannud isiku ja kaitstava õigushüve samasus (vt selle kohta 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus *Toshiba Corporation jt*, C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 97). *Ne bis in idem*-põhimõtte keelab niisiis karistada sama isikut rohkem kui ühe korra sama õigusvastase teo eest sama õigushüve kaitsmiseks (7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus *Aalborg Portland jt vs. komisjon*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkt 338).“

õigushüve kriteerium oligi konkurentsioigusele spetsiifiline *ne bis in idem* põhimõtte täpsustus.<sup>95</sup> Seni polnud aga Euroopa Kohtu praktikas eelnõu koostajatele teadaolevalt esinenud ühtegi juhtu, kus kohus oleks pidanud selgitama, kuidas kaitstavat õigushüve hinnata, mistõttu eksisteeris seni vaid selle abstraktne määratlus. Näiteks oli Euroopa Kohtu suurkoda vaid üldsõnaliselt kinnitanud, et EL-i ja riigisisised konkurentsioigusnormid käsitlevad konkurentsi piiravat tegevust erinevatest aspektidest ning nende kohaldamisalad ei kattu.<sup>96</sup>

Kolmanda kriteeriumina tuli hinnata seda, kas sama teo (ja sama õigushüve kaitseks) on juba trahvi või muud avalik-õiguslikku sanktsiooni kohaldatud samale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele.

Eelnevast tulenes seega, et kui ettevõtjale oli kohaldatud trahv ning trahv oli maksmiseks määratud näiteks ühele kahest ettevõtjast moodustavast menetlusalusest isikust (nt tütarettevõtjale), ei oleks, välja arvatud seaduses sätestatud erijuhtudel, saanud algtada teise sama ettevõtjast moodustava menetlusaluse isiku suhtes (nt emaettevõtja suhtes) menetlust, kui

- ✓ (emaettevõtja poolt moodustatav) ettevõtja oleks
- ✓ sama faktilise keelatud teo eest ja
- ✓ sama õigushüve kaitseks saanud trahvi.

Pärast kõnesoleva eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitamist on aga Euroopa Kohtu suurkoda teinud konkurentsiasjades kaks *ne bis in idem* põhimõtet puudutavat otsust: *bpost*<sup>97</sup> ning *Nordzucker jt*<sup>98</sup>. Neist lähtuvalt on Euroopa Komisjon oma mitteametlikes suunistes palunud Justiitsministeeriumil, kas kavandatud KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 4 üldse kustutada, sest *ne bis in idem* põhimõtte kehtib niikuinii, või see ümber sõnastada selliselt, et see suuremal määral arvestaks Euroopa Kohtu hiljutisi seisukohavõtte.

Eelnõule laekunud tagasisidet arvestades on siiski KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 4 redigeeritud, kuid seda mitte viisil, mil Euroopa Komisjon sooviks. Euroopa Komisjon näeks sätet ideaalis järgmiselt: „*the same undertaking or association of undertakings has already been subject to a competition supervision measure or other equivalent public sanction in order to protect the same legal interest in respect of the same prohibited act; this does not prevent the Competition Authority from initiating competition review proceedings if proceedings by another authority in respect of the same facts act pursue a distinct legitimate objective under different legislation, provided that the two proceedings are conducted in a sufficiently coordinated manner between the two competent authorities and within a proximate timeframe; and that the overall penalties imposed correspond to the seriousness of the offences committed.*”

Enne kui jõuame sätte uuesti sõnastuseni, märgivad eelnõu autorid, et nimetatud Euroopa Kohtu suurkoja lahendites lükkas kohus ümber lahendist *Aalborg Portland jt vs. komisjon* alguse saanud tõlgenduse, mille kohaselt konkurentsioiguse rakendamisel allub *ne bis in idem* põhimõtte kohaldamine eelnevalt kirjeldatud kolmele tingimusele: faktiliste asjaolude, rikkumise toimepannud isiku ja kaitstava õigushüve samasus<sup>99</sup>. Käesoleva aasta lahendites kinnitab Euroopa Kohtu üldkogu, et *ne bis in idem* põhimõtte kohaldamise suhtes kehtib siiski kaks tingimust: „*esiteks peab olema tehtud varasem lõplik otsus (bis-tingimus) ja teiseks peavad varasem otsus ning hilisemad menetlused või otsused puudutama samu asjaolusid*

<sup>95</sup> Vt Kohtujuristi M. Bobek ettepanek, 02.09.2021, C-117/20 – *bpost SA*.

<sup>96</sup> EKo 12.02.2012, C-17/10 – *Toshiba Corporation e.a*, EU:C:2012:72, p 81.

<sup>97</sup> EKo 22.03.22, C-117/20 – *bpost*, EU:C:2022:202.

<sup>98</sup> EKo 22.03.22, C-151/20 – *Nordzucker jt.*, EU:C:2022:203.

<sup>99</sup> EKo 07.01.2004, C-204/00 P – *Aalborg Portland jt vs. komisjon*, EU:C:2004:6, p 338.

(*idem-tingimus*)“<sup>100</sup>. Sellega leidis kohus, et *ne bis in idem* põhimõtte kaitseulatus valdkonniti, ilma selleta, et vastupidine oleks selgelt sätestatud, erineda ei saa<sup>101</sup>.

Eelnõu autorid tõlgendavad nimetatud suurkoja otsuseid kokkuvõtvalt selliselt, et harta artikliga 50 (mis vastab EIKonv 7. protokolli artiklile 4) tagatud põhiõigus kehtib valdkondade üleselt ühtmoodi, v.a juhul, kui seda on seadusega selgelt piiratud (mil viisil ja mis tingimustel saab hartas sisalduvaid põhiõiguseid, sh *ne bis in idem* põhimõtet, piirata, on Euroopa Kohus kõnesolevates suurkoja otsustes avanud).

Kuivõrd eelnõu autorid soovivad kavandatud KonkS § 78<sup>24</sup> lõike 2 punktiga 4 luua vaid didaktilist sätet, mis juhib menetleja tähelepanu sellele, et ka otsekohalduvat põhiõigust peab menetlemisel arvesse võtma, muudame sätet varasema redaktsiooniga võrreldes järgmiselt: „[*Konkurentsiamet ei algata konkurentsijärelevamenetlust või lõpetab menetluse konkurentsijärelevameedet määramata, kui:] samale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele on juba sama keelatud teo toimepanemise eest sama õigusühive-kaitseks kohaldatud konkurentsijärelevameedet või muud samaväärset avalik-õiguslikku sanktsiooni*“.

Normi sõnastuses on kasutatud termineid „ettevõtja“ ja „ettevõtjate ühendus“, sest rikkumise eest vastutab ettevõtja või ettevõtjate ühendus. Üksnes ettevõtja vastutusest tuleneb seda moodustavate isikute solidaarne vastutus<sup>102</sup>. Ka eelpool nimetatud Euroopa Kohtu suurkoja lahendid räägivad „ettevõtjast“ *ne bis in idem* põhimõtte tähenduses, mitte ettevõtjat moodustavast isikust. *bpost*’i lahendi punktides 36 ja 37 on kohus avanud, mida kujutab *idem-tingimus*: „[...] the ‘idem’ condition requires the material facts to be identical [...]. Identity of the material facts must be understood to mean a set of concrete circumstances stemming from events which are, in essence, the same, in that they involve the same perpetrator and are inextricably linked together in time and space [...]“ Nordzucker’i lahendi punktis 41 selgitab kohus *idem-tingimuse* puhul, kuidas hinnata asjaolude samasust ehk, kuidas hinnata „*whether undertakings have adopted conduct having as its object or effect the prevention, restriction or distortion of competition*“.

Seejuures keelab *ne bis in idem* põhimõte, mille sisu on kavandatud kõnesolevasse KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 4, samadel asjaoludel sama ettevõtja või ettevõtjate ühenduse suhtes dubleerida nii menetlusi kui ka karistusi, mis on kriminaalõiguslikku laadi<sup>103</sup>. Seega ei tähenda sättesse kavandatud „*konkurentsijärelevameedet või muud samaväärset avalik-õiguslikku sanktsiooni*“ ettekirjutust või sunniraha. Küll aga, kui varem on keelatud tegu lõpetav ettekirjutus ettevõtjale tehtud menetluses, mis mh võimaldab ka keelatud teo toimepanemise eest trahvida, kuid trahvi pole kohaldatud, võiks seda pidada *ne bis in idem* põhimõtte rikkumiseks, kui sama ettevõtja suhtes uut potentsiaalselt trahviga lõppevat menetlust toimetada.<sup>104</sup>

Seni on Eestis nii füüsilisi kui juriidilisi isikuid konkurentsialaste rikkumiste eest karistatud süüteomenetluses. Süüteomenetluses kohaldatud karistused peaks uuesti menetlemise ja karistamise välistama, seetõttu on kõnesolevas punktis nimetatud konkurentsijärelevameetmete kõrval ka muid avalik-õiguslikke sanktsioone. Need meetmed ja sanktsioonid hõlmavad ka muus (EL) riigis või Euroopa Komisjoni poolt kohaldatud meetmeid või muid avalik-õiguslikke sanktsioone, eeldusel, et need on määratud sama keelatud teo toimepanemise eest. Seevastu tsiviilkorras hüvitatud kahjud ja täidetud kohustused ei ole asjakohased.

<sup>100</sup> EKo 22.03.22, C-117/20 – *bpost*, EU:C:2022:202, p 28; EKo 22.03.22, C-151/20 – *Nordzucker jt.*, EU:C:2022:203, p 33.

<sup>101</sup> EKo 22.03.22, C-117/20 – *bpost*, EU:C:2022:202, p 35; EKo 22.03.22, C-151/20 – *Nordzucker jt.*, EU:C:2022:203, p 40.

<sup>102</sup> vt nt EKo 25.11.20, C-823/18 P – *komisjon vs. GEA Group*, EU:C:2020:955, p 65.

<sup>103</sup> EKo 22.03.22, C-117/20 – *bpost*, EU:C:2022:202, p 24; EKo 22.03.22, C-151/20 – *Nordzucker jt.*, EU:C:2022:203, p 29.

<sup>104</sup> EKo 22.03.22, C-151/20 – *Nordzucker jt.*, EU:C:2022:203, p-d 63 ja 67.

Vastavalt Euroopa Liidu konkurentsioiguse põhimõttele ei loeta keelatud teo toimepanemise mittetuvastamist Konkurentsiameti poolt või menetluse lõpetamist alusel, et keelatud tegu ei suudetud tuvastada, õigeksmõistmiseks ning seega ei arvestata menetluse lõpetamist rikkumist tuvastamata uut menetlust välistavaks asjaoluks. Kui nii hartas kui ka põhiseaduses *expressis verbis* nimetatud lõplik õigeksmõistmine puudub, ei ole konkurentsijärelevamenetluse välis- tamiseks alust. Õigeksmõistev toime saab konkurentsijärelevamenetluses olla üksnes jõus- tunud kohtu otsusel, milles kohus on jõudnud järeldusele, et ettevõtja või ettevõtjate ühendus keelatud tegu toime ei pannud. Kui isik on lõplikult õigeks mõistetud süüteomenetluses, välistab see uuesti süüdistamise ja karistamise EL-i põhiõiguste harta ja sellest tuleb ka Konku- rentsiametil vahetult lähtuda.<sup>105</sup>

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 5** sätestab, et Konkurentsiamet ei algata konkurentsijärele- valvemenetlust või lõpetab menetluse konkurentsijärelevameedet määramata, kui „*ettevõtjat või ettevõtjate ühendust, kelle keelatud teo toimepanemisele ilmnenu teave viitab, enam ei eksisteeri.*“ Ettevõtjat või ettevõtjate ühendust ei eksisteeri siis, kui kõik teda moodustanud isikud on lakanud eksisteerimast või kui ei ole ühtegi isikut, mis jätkaks ettevõtja või ettevõtjate ühenduse majandustegevust.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõige 3** võtab üle ECN+ direktiivi artikli 10 lõike 1 teises taandes sätestatu ning näeb ette järgmist: „*Konkurentsiamet võib konkurentsijärelevamenetluse lõpetada mine- vikus toime pandud keelatud teo tuvastamisega konkurentsijärelevameedet kohaldamata.*“ Minevikus toimepandud keelatud teo tuvastamine ei ole Konkurentsiametile kohustuslik – sättega antakse Konkurentsiametile kaalutusõigus. Kuna tegemist on minevikus toimepandud keelatud teoga, ei saa sellist tuvastamist Konkurentsiametilt keegi nõuda. Kaalutusõigus keelatud tegu tuvastada tagab Konkurentsiametile piisava paindlikkuse, et ta ei peaks kasutama oma piiratud ressursse minevikus toimepandud keelatud tegude tuvastamiseks. Relevantne on nimetatud säte eelkõige juhul, kui Konkurentsiameti õigus määrata keelatud teo toimepanemise eest trahv, on aegunud. Sätte eesmärk on teisest küljest anda Konkurentsiametile võimalus teha oma tuvastusega tee lahti konkurentsioiguse eraõiguslikuks rakendamiseks (kahjunõuded).

Võrreldes eelnõukohase redaktsiooniga, mis esitati avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele, on kõnesolevast sättest kustutatud sõnapaar „põhjendatud juhul“<sup>106</sup>, mis oleks piiranud Konkurentsiameti kaalutusõigust. Euroopa Komisjoni mitteametlike suuniste koha- selt oleks selline piirang ECN+ direktiivi artikli 10 lõike 1 teist taanet arvestades põhjendamatu.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõige 4** näeb ette järgmist: „*Kui konkurentsijärelevamenetlus on alanud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 2 alusel ning menetlus lõpetatakse lõike 2 punktide 1–3 alusel, antakse selle kohta haldusakt.*“ Võrreldes eelnõukohase redaktsiooniga, mis esitati avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele, on tegemist uue KonkS § 78<sup>14</sup> sättega. Säte on vajalik, et määratleda üheselt, millises õiguslikus vormis taotluse lubatavaks tunnistamisega alanud konkurentsijärelevamenetlus KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 1 punkti 2 alusel lõpetatakse. Eelnõu esialgsesse versiooni ei kavandatud kõnesolevat sätet, kuna HMS § 43 lõike 2 lause 1 sätestab, et kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta andmata, antakse selle kohta haldusakt. Siinse eelnõuga kavandatud keelatud teo lõpetamisele suunatud taotlus (vt KonkS § 78<sup>15</sup>) on oma olemuselt (topeltnõjuga) haldusakti andmisele suunatud taotlus. Eelnõu koostamisel võeti aluseks see, et menetluse lõpetamine, kui see on alanud taotluse lubatavaks tunnistamisega, tuleb vormistada HMS § 43 lõike 2 lause 1 alusel haldusaktiga. Teatud arengute tõttu

<sup>105</sup> Vt ka A. Jones, B. Sufrin, N. Dunne. EU Competition Law. Text, Cases, and Materials. 7th edition. Oxford University Press [2019], lk 972 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>106</sup> Kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele esitatud sätte sõnastus oli: „*Konkurentsiamet võib põhjendatud juhul konkurentsijärelevamenetluse lõpetada minevikus toime pandud keelatud teo tuvastamisega konkurentsi- järelevameedet kohaldamata.*“

kohtupraktikas<sup>107</sup> määratakse kõnesoleva sättega üheselt selgeks, et taotluse lubatavaks tunnistamisega alanud menetluse lõpetamine punktides 1–3 alusel vormistatakse haldusaktina, nii nagu see HMS § 43 lõike 2 lause 1 järgi mõeldud on. Seda põhjusel, et taotlusega nõutut (kolmandale isikule suunatud kohustus lõpetada vältava keelatud teo toimepanemine) ei rahuldata. Kavandatud KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktide 1–3 alusel menetluse lõpetamine ei ole suunatud menetlusaluse isiku õiguste ega kohustuste tekitamisele, muutmisele, lõpetamisele ega tuvastamisele, küll aga kaasneb nimetatud alustel menetluse lõpetamisel taotleja suhtes tuvastus, et taotleja ei saa (sel ajahetkel) tema poolt soovitud sekkumist nõuda.

Kommenteeritavas sättes nimetatud haldusakt, kui see on antud tingituna menetluse lõpetamisest KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel, tuleb Konkurentsiametil kavandatud KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkti 2 alusel tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõige 5** võtab üle ECN+ direktiivi artikli 10 lõike 2 ning sellega kehtestatakse, et kui Konkurentsiamet otsustab pärast EL-i Nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 11 lõike 3 alusel Euroopa Komisjoni teavitamist konkurentsijärelevamenetluse lõpetada lõike 2 punkti 3 alusel, teavitab ta sellest Euroopa Komisjoni. Nimetatud KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkt 3 sätestab konkurentsijäreleva lõpetamise ja mittealgatamise aluse, kui ilmnenud teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks. Konkurentsijärelevamenetluse lõpetamine KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 3 sätestatud alusel ei tähenda ettevõtja või ettevõtjate ühenduse õigeksmõistmist. See tähendab, et näiteks uute asjaolude ilmnemisel võib Konkurentsiamet menetluse uuendada ja sama keelatud tegu edasi menetleda. KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 3 alusel menetluse lõpetamisel ei ole õigeksmõistmise toimet, kuna ELTL artiklite 101 ja 102 menetlemisel ei ole liikmesriikide konkurentsiasutustel pädevust keelatud teo toimepanemist lõplikult tuvastada (vt määrus 1/2003 artikli 5 teine taane koosmõjus artikliga 10).

**KonkS § 78<sup>14</sup> lõige 6** sätestab, et „[k]ui käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1–3 nimetatud konkurentsijärelevamenetluse lõpetamise alus on ära langenud, võib Konkurentsiamet omal algatusel või haldusmenetluse seaduse § 44 lõikes 1 sätestatud tingimustel menetlusosalise taotluse alusel menetluse uuendada.“ KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 nimetatud menetluse läbiviimise prioriteetsus võrreldes teiste poolleilolevate menetlustega on ilmselgelt asjaolu, mis võib muutuda, nt kui prioriteetsem menetlus lõpeb või vabanevad ressursid või ilmnenud faktilised asjaolud keelatud teo ulatuse kohta võimaldavad prioriteete ümber hinnata. Samuti KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 2 nimetatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 alused, eeskätt artikli 11 lõike 6 (paralleelmenetlus Euroopa Komisjonis) ja artikli 13 (paralleelmenetlus teise EL-i liikmesriigi konkurentsiasutusega) alused võivad ära langeda, nagu ka KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 3 eraldi nimetatud teabe ebapiisavus. Konkurentsijärelevamenetluse lõpetamine punktis 3 sätestatud alusel ei tähenda ettevõtja või ettevõtjate ühenduse õigeksmõistmist. Uute asjaolude ilmnemisel võib Konkurentsiamet menetluse uuendada ja sama keelatud tegu edasi menetleda. KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 3 alusel menetluse lõpetamisel ei ole õigeksmõistmise toimet, kuna ELTL artiklite 101 ja 102 menetlemisel ei ole liikmesriikide konkurentsiasutustel pädevust keelatud teo toimepanemist lõplikult tuvastada (vt määrus 1/2003 artikli 5 teine taane koosmõjus artikliga 10).

Arvestada tuleb ka seda, et Euroopa Liidu konkurentsioiguses on omaks võetud põhimõte, et Euroopa Komisjon ei tuvasta rikkumise puudumist, kui selle olemasolu ei ole tõendamist leidnud, vaid lõpetab sel juhul menetluse. Sarnaselt KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktile 3 ei tähenda menetluse lõpetamine õigeksmõistmist ning seda vähem EL-i põhiõiguste harta artikli 50 tähenduses lõplikku õigeksmõistmist süüteosüüdistuses.

Lõikes 5 nimetatud menetluse uuendamise formaalseks aluseks on kas Konkurentsiameti veendumusest lähtuv algatus või menetlusosalise taotlus. Viimasel juhul peab olema täidetud

<sup>107</sup> Vrd RKHKo 14.03.2022, 3-19-509, p 19.

üks HMS § 44 lõikes 1 sätestatud eeldustest, eeskätt ilmnenud uued olulised tõendid, mis ei olnud isikule varasema menetluse ajal teada, menetluse lõpetamine pettuse või muu õigusvastase mõjutamise tulemusena või Konkurentsiameti nimel tegutsenud isiku toime pandud kuritegu. Lõige 5 kohaldub konkurentsijärelevamenetluse uuendamisele, kuid mitte algatamisele. Võrdluseks võib tuua, et ka kriminaalmenetluses ei välista kriminaalmenetluse lõpetamine selle uuendamist, nt KrMS § 200<sup>1</sup> lõikes 2, § 202 lõigetes 6 ja 7, § 203 lõigetes 4 ja 7 (vrd kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktis 5 nimetatud alust) sätestatu kohaselt või algatamata jätmise puhul KrMS § 208 lõike 6 rakendumist.

**KonkS § 78<sup>15</sup> – Taotlus keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks** – sätestab sisulised ja vormilised nõuded keelatud teo toimepanemise lõpetamisele suunatud taotlusele.

Võrreldes kooskõlastamisele ja avalikule konsultatsioonile esitatud eelnõuversiooniga, on kommenteeritavast eelnõuversioonist kustutatud KonkS § 78<sup>15</sup> lõige 3, mis nägi ette: „*Konkurentsiamet võib taotleja nime tema põhjendatud taotluse alusel tunnistada teistele isikutele avaldamisele mittekuuluvaks.*“ Säte on muudetud kujul tõstetud KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punktiks 1. KonkS § 63 lõige 1<sup>1</sup> on kavandatud sätestama täiendavaid õiguslikke aluseid teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistamiseks.

**KonkS § 78<sup>15</sup> lõige 1** sätestab: „*Isik võib kirjalikult taotleda keelatud teo toimepanemise lõpetamist, kui toimepanemine puudutab oluliselt tema õigusi. Seejuures ei ole isikul õigust nõuda keelatud teo lõpetamist kindlal viisil, sealhulgas ajutise konkurentsijärelevameetme kohaldamist.*“ Sättes nimetatud taotlus on suunatud Konkurentsiametile ning peab olema vormistatud kirjalikult. Taotluse sisuks on nõue kaalutlusvigadeta otsustada ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks kohustamise üle. Keelatud teo toimepanemise lõpetamist saab taotleda, kui selline tegu puudutab oluliselt taotleja õigusi. Üksikisiku õiguste kaitse ei piirdu sellega, et liikmesriik näeb ette tsiviilõigusliku kahjunõude esitamise võimaluse. Teatud juhtudel peab riik lubatava taotluse alusel tagama konkurentsireeglite täitmist avalik-õiguslikult, st pädev konkurentsiasutus peab välja selgitama, kas ettevõtja või ettevõtjate ühendus rikub ELTL artiklites 101 ja 102 sätestatud keeldusid, ning vajadusel keelama konkurentsi moonutava tegevuse enne, kui sellega on teistele turuosalistele põhjustatud oluline kahju. Sama kehtib ka siseriiklike KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatud keelunormide kohta.

Lõige 1 täpsustab seda, mida isik saab nõuda. Nimelt ei ole isikul õigust nõuda keelatud teo toimepanemise lõpetamist kindlal viisil (nt nõuda konkurentsioiguse rikkumise lõpetamist struktuursete meetmetega), sealhulgas ajutise konkurentsijärelevameetme kohaldamist. Viis, kuidas Konkurentsiamet vältava keelatud teo toimepanemise lõpetab, on Konkurentsiameti valikukaalutluses. Kui isik suudab näidata, et keelatud teo toimepanemine ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt puudutab oluliselt tema õigusi, saab ta nõuda üksnes kaalutlusvigadeta otsust otsustuskaalutlusõiguse teostamise raames (puudutab küsimust „kas“ kohustada keelatud teo toimepanemist lõpetama). Konkurentsiamet ei pruugi määrata keelatud teo lõpetamise kohustust KonkS § 78<sup>32</sup> alusel. Rikkumine võidakse lõpetada ka kohustuste võtmise heakskiitmisega (tegemist on samuti haldusaktiga).

Ajutiste meetmete määramist ei saa taotleja nõuda, sest ECN+ direktiivi artikli 11 lõige 1 näeb ette: „*Member States shall ensure that national competition authorities are empowered to act on their own initiative [...]*“ (direktiivi eestikeelses versioonis: „*Liikmesriigid tagavad, et liikmesriikide konkurentsiasutused oleksid volitatud võtma omal algatusel [...]*“). ECN+ direktiivi artikli 11 lõige 1 on allajoonitud osas identne nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 8 lõikega 1, milles sätestatud „*acting on its own initiative*“ on õiguskirjanduses läbivalt interpreteeritud,

kui Euroopa Komisjoni *ex officio* õigust kohaldada ajutisi meetmeid.<sup>108</sup> Euroopa Komisjoni ajutiste meetmete määramise õigust tunnustas esmakordselt Euroopa Kohus 1980. aastal lahendis *Camera Care*, kus leidis mh: “[the Commission] may, without prejudice to the rights and interests of the party concerned by the complaint, take a decision upon the request for interim measures [...]”<sup>109</sup>. Seeläbi leidis kohus, et olenemata asjaolust, et toona kehtinud määrus nr 17 ei võimaldanud *expressis verbis* ajutisi meetmeid võtta, see õigus Euroopa Komisjonil siiski oli ja selle õiguse rakendamist oli võimalik ka (Eesti õiguse tähenduses) taotleda. Kehtivasse nõukogu määrusesse (EÜ) nr 1/2003 kirjutati aga vastavasisuline õigus ajutisi meetmeid määrata selgesõnaliselt sisse, kuid selle ajani kehtinud kohtupraktikaga võrreldes ühe erisusega – ajutiste meetmete määramise õigust ei ole võimalik kolmandatel isikutel nõuda. (sellega seondult vt juba eelnevalt viidatud õiguskirjandust). Eelduslikult tulenes see peamiselt asjaolust, et nimetatud määruse artikli 8 lõike 1 kohaselt (nagu ka ECN+ direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt) tekib ajutiste meetmete kohaldamise õigus juhul, kui konkurentsile laiemalt, mitte turuosalise õigustele, on tekkinud oht tõsiseks ja pöördumatuks kahjuks.<sup>110</sup> Seega kaitstav õigushüve ei ole turuosalise subjektiivsed õigused. Seejuures on eelnõu autorid seisukohal, et ulatuses, mis puudutab „omal algatusel“ tegutsemist, on ECN+ direktiivi artikli 11 lõige 1 täisharmoneerimist nõudev ehk teisisõnu, liikmesriigil ei ole selle ülevõtmisel antud kaalutusõigust.<sup>111</sup> Täisharmoneerimist nõudev säte ei võimalda liikmesriigil selle eesmärgi ega mõju liikmesriigi õiguses kitsendada ega laiendada, kuivõrd säte on ammendav.<sup>112</sup>

Väljastatud ei ole, et ettevõtja või ettevõtjate ühendus lõpetab keelatud teo konkurentsijäreleva menetluse kestel vabatahtlikult. Sellisel juhul kohaldub taotlejale KonkS § 78<sup>18</sup> lõikes 2 sätestatud regulatsioon, mille kohaselt arvatakse taotleja menetlusosaliste ringist välja. Tema taotluses nõutu on sellisel juhul realiseerunud ning taotlus on n-ö ammendunud.

**KonkS § 78<sup>15</sup> lõige 2** kehtestab taotlusele sisulised nõuded nähes ette, et „[t]aotlus keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks peab sisaldama järgmist teavet: 1) taotleja nime, isikukoodi või registreerimisnumbrit, aadressi ja muid kontaktandmeid; 2) identifitseerimist võimaldavaid andmeid ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kohta, kes väidetavalt paneb toime keelatud tegu; 3) keelatud teo põhjalikku kirjeldust, sealhulgas teavet mõjutatud kaupade kohta ning toimepanemise geograafilist ulatust, aega ja viisi; 4) põhjendust, kuidas puudutab keelatud teo toimepanemine oluliselt taotleja õigusi ja miks taotleja ei saa oma õigusi samaväärselt kaitsta tsiviilkohtumenetluses.“

HMS § 14 kohaselt võib haldusmenetluses esitada taotlusi suuliselt ja kirjalikult. Kirjalikult esitatud taotlus peab sisaldama esitaja nime, taotluse selgelt sõnastatud sisu, taotluse esitamise kuupäeva ja taotleja allkirja, haldusakti või muu dokumendi kättetoimetamise soovivat viisi ning selleks vajalikke kontaktandmeid ning muid õigusaktidega ettenähtud andmeid. KonkS § 78<sup>15</sup> sätestab HMS § 14 suhtes täpsustava erisätte.

Taotluses sisalduvate nõuete kataloogi kehtestamisel on eeskujuks olnud Euroopa Komisjoni menetlustes kasutusel olev kaebuse formaat.<sup>113</sup> Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 alusel

<sup>108</sup> Vt nt R. Whish, D. Bailey. *Competition Law*. Tenth Edition. Oxford University Press 2021, lk 266; A. Ruiz Feases. *Sharpening the European Commission's tools: interim measures*. – *European Competition Journal*, Volume 16, 2020; D. Mantzari. *Interim Measures in EU Competition Cases: Origins, Evolution, and Implications for Digital Markets*. – *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 11, 2020, lk 489.

<sup>109</sup> EKo 17.01.1980, C-792/79 – *Camera Care vs. komisjon*, EU:C:1980:18, p 21.

<sup>110</sup> D. Mantzari. *Interim Measures in EU Competition Cases: Origins, Evolution, and Implications for Digital Markets*. – *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 11, 2020, lk 489.

<sup>111</sup> EKo 25.04.2002, C-52/00 – *komisjon vs. Prantsusmaa*, EU:C:2002:252, p 16.

<sup>112</sup> EKo 15.09.2005, C-281/03 – *Cindu Chemicals jt*, EU:C:2005:549, p 44.

<sup>113</sup> Komisjoni määrus (EÜ) nr 773/2004, 7. aprill 2004, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamist komisjonis. – *ELT* 123, 27.4.2004, p. 18–24.

Euroopa Komisjoni poolt läbiviidavates konkurentsioiguse kohaldamise menetluses tuleb kaebajal selgitada, milline on tema õigustatud huvi. Õigustatud huvina (*legitimate interest*<sup>114</sup>) käsitletakse seda, kui kaebaja on positsioonis, kus väidetav rikkumine teda otseselt ja kahjulikult mõjutab.<sup>115</sup> Seega ei käsitleta nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 7 lõike 2 kohaseks kaebuseks seda, kui keegi pöördub Euroopa Komisjoni poole infoga potentsiaalsest rikkumisest üldise huvi kaalutlustel (*pro bono publico*). Seda on arvesse võetud ka kõnesoleva sätte loomisel. Taotlusele võrreldes HMS §-ga 14 rangete sisuliste nõuete esitamine järgib eesmärki, et taotleja peab konkurentsijärelevamenetluse n-ö käimalükkamiseks esitama Konkurentsiametile võimalikult üksikasjaliku ülevaate kahtlustatavast keelatud teost. Taotluses kirjeldatu alusel annab Konkurentsiamet hinnangu, kas taotleja nõue Konkurentsiameti kaalutusvigadeta sekkumisele ettevõtja või ettevõtjate ühenduse tegevusse on ilmselgelt põhjendamatult või mitte. Samuti peab taotleja ära näitama, miks ei saa ta oma õigusi samaväärselt kaitsta tsiviilkohtumenetluses. Viimane kriteerium on oluline, et Konkurentsiamet saaks hinnata taotluse lubatavust (vt KonkS § 78<sup>16</sup>).

**KonkS § 78<sup>16</sup> – Taotluse lubatavus** – sätestab, millal peab taotluse lubatavaks tunnistama ja millistel alustel seda ei tehta. Taotluse lubatavust, s.t küsimust, kas on alust jätta taotlus läbi vaatamata või mitte, hinnatakse väljaspool konkurentsijärelevamenetlust. Taotluse lubatavuse hindamisele kohaldub HMS regulatsioon. Konkurentsijärelevamenetlus algab taotluse puhul alles selle lubatavaks tunnistamisega Konkurentsiameti poolt. Lubatavaks tunnistamise hetkest tekivad KonkS §-s 78<sup>15</sup> nimetatud taotluse esitanud isikule (taotlejale) konkurentsijärelevamenetluses sätestatud õigused (nt esitada asjas oma seisukohad ja arvamus). Juba käimasoleva konkurentsijärelevamenetluse võib Konkurentsiamet KonkS § 78<sup>14</sup> lõikes 2 nimetatud alusel lõpetada. Kui taotleja poolt viidatud keelatud teo toimepanemine menetluse kestel lõppeb, arvab Konkurentsiamet taotleja KonkS § 78<sup>18</sup> lõikes 2 nimetatud alusel menetlusosaliste ringist välja.

**KonkS § 78<sup>16</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsiamet tunnistab §-s 78<sup>15</sup> nimetatud taotluse lubatavaks, kui ei ole alust jätta seda läbi vaatamata.*“ Läbi vaatamata jätmise alused on sätestatud lõikes 2. Lõige 1 näeb ette seotud otsuse, s.t kui puudub alus jätta taotlus läbi vaatamata, peab Konkurentsiamet selle lubatavaks tunnistama. Lubatavaks tunnistamisele ei kohaldu KonkS § 78<sup>14</sup> lõikes 2 sätestatud konkurentsijärelevamenetluse algatamata jätmise alused. KonkS § 78<sup>16</sup> on eelnimetatud normi suhtes ammendav erisäte.

Konkurentsiametile ei ole taotluse lubatavuse hindamiseks seatud kõnesolevas sättes tähtaega. Arvesse peab võtma HMS § 5 lõiget 2, mis sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Seega kehtib üldine mõistliku aja põhimõte.

**KonkS § 78<sup>16</sup> lõige 2** sätestab: „*Lisaks haldusmenetluse seaduses sätestatule jätab Konkurentsiamet käesoleva seaduse §-s 78<sup>15</sup> nimetatud taotluse läbi vaatamata, kui: 1) taotlus on ilmselgelt põhjendamatult, sealhulgas kui ilmselgelt ei ole taotleja õigused oluliselt puudutatud või puudub vältav rikkumine; 2) taotlejal on samaväärne võimalus kaitsta oma õigusi tsiviilkohtumenetluses.*“ Nimetatud läbi vaatamata jätmise alused on alternatiivsed, mitte kumulatiivsed. HMS alustest tuleb kõne alla eelkõige taotluse läbi vaatamata jätmise tulenevalt taotluse puudustest (HMS § 15). Keelatud teo lõpetamisele suunatud taotlusele kehtestatakse plaanitava eelnõuga KonkS §-s 78<sup>15</sup> sisulised ja vormilised erinõuded. Tegemist on taotluse kohustuslike andmetega HMS § 15 lõike 2 tähenduses. Muus osas kohaldub HMS üldregulatsioon. Oluline on, et HMS § 15 lg 3 lause 2 näeb ette haldusorgani kaalutusotsuse, sätestades: „*Kui puudust ei kõrvaldata tähtaegselt, võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata.*“

<sup>114</sup> Vt määruse nr 1/2003 artikli 7 lõiget 2.

<sup>115</sup> *Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty (2004/C 101/05)*, punktid 33–40.



Taotluse läbi vaatamata jätmisele kehtib HMS § 14 lõikes 7 sätestatu, mille kohaselt teavitatakse taotlejat taotluse läbi vaatamata jätmisest. Kuna taotlus on suunatud keelatud teo lõpetamisele Konkurentsiameti poolt ettevõtjat või ettevõtjate ühendust kohustava haldusaktiga, tuleb taotluse läbi vaatamata jätmist kirjalikult põhjendada.

**KonkS § 78<sup>16</sup> lõike 2 punkti 1** kohaselt jätab Konkurentsiamet §-s 78<sup>15</sup> nimetatud taotluse läbi vaatamata, kui taotlus on ilmselgelt põhjendamatu, sealhulgas kui ilmselgelt ei ole taotleja õigused oluliselt puudutatud või puudub vältav rikkumine. Taotleja õigused on oluliselt puudutatud, kui keelatud tegu teda oluliselt mõjutab (nt mõjutab taotlejat nii, et ta ei saa asja kohaselt turul enam mõistlikult ettevõtlusega tegeleda, tema turul tegutsemise on kahtlustatud keelatud teo toimepanemise tõttu muutunud raskendatuks või lausa võimatuks või kahtlustatav tegu võib talle kaasa tuua muu olulise kahju). Kui taotlusest nähtub, et taotleja juhib tähelepanu minevikus toimunud keelatud tegudele, on tegemist ilmselgelt põhjendamatu taotlusega. Minevikus toimepandud keelatud tegude tuvastamist ei saa nõuda, neile võib üksnes tähelepanu juhtida (tegemist on sisuliselt kaebusega).

**KonkS § 78<sup>16</sup> lõike 2 punkti 2** alusel jäetakse taotlus läbi vaatamata ka siis, kui taotlejal on samaväärne võimalus kaitsta oma õigusi tsiviilkohtumenetluses. Konkurentsijärelevamenetlus ei ole mõeldud asendama või hõlbustama tsiviilõiguslike nõuete esitamist eraisikute vahel. Konkurentsijärelevamenetluse algatamiseks ja keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks on taotluse esitamine mõttekas siis, kui tsiviilõiguslike nõuetega ei ole võimalik keelatud teo toimepanekut õigeaegselt takistada, et vältida olulise konkurentsikahju tekkimist.

**KonkS § 78<sup>17</sup> – Menetlusalune isik ning tema õigused ja kohustused** – sätestab, kes on menetlusalune isik ning millised on tema õigused ja kohustused konkurentsijärelevamenetluses.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 1** sätestab: „Menetlusalune isik konkurentsijärelevamenetluses on ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik, kelle Konkurentsiamet menetlusse kaasab, kui tal tekib kahtlus, et see ettevõtja või ettevõtjate ühendus on toime pannud menetluse esemeks oleva keelatud teo. Menetlusaluseks isikuks ei saa olla füüsiline isik, välja arvatud füüsiline isik, kes on ettevõtja äriseadustiku tähenduses.“ Sätte kohaselt on menetlusalune isik seega ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik, kelle Konkurentsiamet menetlusse kaasab, kui on kahtlus, et see ettevõtja või ettevõtjate ühendus on toime pannud keelatud teo. See, milline on konkreetsetes asjas kõne alla tulev ettevõtja või ettevõtjate ühendus, on Konkurentsiameti välja selgitada ja tõendada. Ettevõtjat moodustavate isikute ringist ühe või mitme isiku väljavalimine menetlusaluseks isikuks on ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamise analoogia alusel kavandatud Konkurentsiameti diskretsioonina – menetlusaluseks isikuks saab see, kelle Konkurentsiamet menetlusse kaasab. Sõna „kaasab“ tähistab seega Konkurentsiameti diskretsiooni. Üldreegli kohaselt kaasab Konkurentsiamet isiku menetlusaluse isikuna menetlusse seeläbi, et teavitab teda tema menetluslikust staatusest ning sellega kaasnevatest õigustest ja kohustustest. Juhul kui esineb kõnesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud alus menetlusaluse isiku teavitamata jätmiseks, toimub menetlusaluse isiku kaasamine esialgu ilma menetlusaluse isiku sellekohase teavituseta. Sellisel juhul teavitatakse isikut siis, kui isiku suhtes kohaldatakse esimest uurimismeedet.

Menetlusaluse isiku sisustamine läbi ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse mõistete tuleneb asjaolust, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on Euroopa Liidu konkurentsioigus suunatud *ettevõtjate* tegevusele,<sup>116</sup> mis tähendab, et EL-i konkurentsioiguse rikkumise eest vastutava üksuse määramisel tuleb lähtuda nimetatud EL-i õiguse autonoomsest mõistest<sup>117</sup>. Seega

<sup>116</sup> EKo 07.01.2004, liidetud kohtuasjas C-204/00 P – *Aalborg Portland jt vs. komisjon*, EU:C:2004:6, p 59.

<sup>117</sup> Esimese astme kohtu otsus 08.07.2008, T-99/04 – *AC-Treuhand vs. komisjon*, EU:T:2008:256, p-d 143–144.

kuivõrd ühe ettevõtja võivad moodustada mitu isikut, loob kõnesolev säte silla materiaalse õigusliku subjekti, milleks on ettevõtja või ettevõtjate ühendus, ja menetlusõigusliku subjekti, milleks on füüsiline või juriidiline isik või isikud, vahel.<sup>118</sup> Terminil *ettevõtjate ühendus* Euroopa Liidu Kohtu praktikas ühest väljakujunenud definitsiooni sarnaselt *ettevõtja* terminiga pole, kuid akadeemilises kirjanduses on levinud ühtne arusaam, mille kohaselt koosneb ettevõtjate ühendus samatüübilistest ettevõtjatest, kellede ühiseid huve ühendus esindab ja kaitseb teiste majandusüksuste, riigiasutuste ja laiemalt kogu üldsuse ees.<sup>119</sup> Tegemist on seega üldjuhul liikmeid omava esindusorganiga, mis võtab vastu otsuseid, mida tema liikmed või esindatavad järgivad kas kohustusest või tingitult väljakujunenud tavast.<sup>120</sup> Oluline on märkida, et ettevõtjate ühendust moodustab juriidiline isik. Juriidilise isiku poolt moodustatava ettevõtjate ühenduse liikmeteks on omakorda ettevõtjad, kellele kohaldub ettevõtja majandusüksusest lähtuv definitsioon.

Menetlust lõpetava kohustuse ja/või trahvi saab määrata üksnes neile ettevõtjale või ettevõtjate ühendust moodustavatele isikutele, kes on menetlusse menetlusaluse isikuna kaasatud ehk kellele on menetluses omistatud menetlusaluse isiku roll ja sellega antud sellisest menetluseisundist tulenevad spetsiifilised, vaid talle omistatud subjektiivsed õigused ja kohustused.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõikega 2** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Menetlusalusele isikule omistatakse teise isiku käitumine, temast tulenevad asjaolud ja teadmised, kui see teine isik on menetlusaluse isiku organ, selle liige, töötaja või muu isik, kelle pädevuses on tegutseda menetlusaluse isiku nimel või huvides. Nimetatud teine isik ei ole konkurentsijärelevamenetluses menetlusalune isik.*“ Sätet on võrreldes varasema eelnõuversiooniga, mis esitati avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele, muudetud. Kui varasem versioon tegi viite TsÜS-le (säte oli sõnastatud järgmiselt: „*Menetlusalusele isikule omistatakse teise isiku käitumine, temast tulenevad asjaolud ja teadmised tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 31 lõikes 5 ja sama seaduse 5. osas sätestatu kohaselt. Nimetatud teine isik ei ole konkurentsijärelevamenetluses menetlusalune isik.*“), on kommenteeritavas versioonis sellest loobutud, kuivõrd Euroopa Kohtu praktika täiendaval analüüsil on ilmnunud, et TsÜS regulatsioon võib olla liiga kitsas ega pruugi võimaldada arvesse võtta kõiki Euroopa Kohtu poolt oluliseks peetud nüansse. Kommenteeritavas sättes on viide TsÜS-le asendatud autonoomse omistamise regulatsiooniga.

Autonoomne omistamise regulatsioon võimaldab kõikehõlmavalt juhendada Euroopa Liidu Kohtu praktikast, mida viitenorm TsÜS-le oleks vähemalt osaliselt kui mitte täielikult takistanud. Nimelt juhtudel, kus EL-i liikmesriik on viinud oma riigisisesse õigusesse liidu õigusnormid selliselt, et need on muutunud riigisisese õigusega kohaldatavaks, on Euroopa Kohus korduvalt tunnistanud end pädevaks lahendama liidu õigust puudutavaid eelotsusetaotlusi ka olukorras, kus põhikohtuasja asjaolud on väljaspool liidu õiguse otsest kohaldamisala.<sup>121</sup> Seega olukorras, kus kavandatud reeglistiku kohaldamisel peaks praktikas tekkima raskusi, peaks eelkõige püüdma neid ületada tuginevalt Euroopa Liidu Kohtu praktikale, mitte niivõrd liikmesriigi õiguse käsitlestele.

Eelnevast tulenevalt tuleb eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>17</sup> lõiget 2 mõista EL-i konkurentsioiguse autonoomse mõiste „ettevõtja“ kasutusele võtmisega kaasneva nähtusena. Tegemist on seega pigem didaktilise sättega, mis selgitab esmakordselt Eesti õigusesse

<sup>118</sup> Vt ka EKo 23.04.1991, C-41/90 – *Höfner ja Elser vs. Macrotron*, EU:C:1991:161, p 21.

<sup>119</sup> Vt kohtujurist Léger arvamust kohtuasjas C-309/99 – *Wouters jt*, EU:C:2001:390, p 61: „*As a general rule, an association consists of undertakings of the same general type and makes itself responsible for representing and defending their common interests vis-à-vis other economic operators, government bodies and the public in general.*“

<sup>120</sup> R. Whish, D. Bailey. *Competition Law*. 9<sup>th</sup> edition, Oxford University Press 2018, lk 92.

<sup>121</sup> Vt nt EKo 18.11.2021, C-306/20, *Visma Enterprise*, EU:C:2021:935, p 44.

sisseviidava ettevõtja kontseptsiooni piire. Tegemist on ettevõtja kontseptsiooni kasutuselevõttust tulenevaga seetõttu, et puudutab ettevõtja vastutust. Ettevõtjat saab pidada tahtlikult või ettevaatamatusest keelatud teo toimepanijaks ka siis, kui ettevõtja osanikud või juhtkond ei olnud isegi teadlikult, et rikkumine on tingitud ettevõtja nimel tegutsema volitatud isiku tegevusest.<sup>122</sup>

Nt kohtuasjas *VM Remonts jt* leidis Euroopa Kohus, et „[t]öötaja võimalik konkurentsivastane tegevus on [...] liidu konkurentsioiguse normide rikkumise tuvastamise seisukohalt omistatav ettevõtjale, kelle koosseisu ta kuulub; viimast loetakse põhimõtteliselt vastutavaks.“<sup>123</sup> Viidatud lahend tugineb sellele eelnenud kohtupraktikas kirjeldatud loogikale: kuna töötaja ei ole majandustegevuses iseseisev, vaid teeb tööd oma tööandjaks olevale ettevõtjale ja tema juhtimisel, ei moodusta ta eraldiseisvat ettevõtjat, vaid osa oma tööandjast.<sup>124</sup> Lisaks on Euroopa Kohus ka selgelt öelnud, et konkurentsioiguse rikkumise tuvastamiseks ettevõtja poolt ei ole eelduseks see, et ettevõtja osanikud või juhtkond olid rikkumisest teadlikud, vaid piisab sellise isiku tegevusest, kes on pädev ettevõtja nimel tegutsema.<sup>125</sup>

Sätte teise lause kohaselt ei loeta esimeses lauses kasutatavat „teist isikut“ siiski konkurentsijärelevamenetluses identseks menetlusaluse isikuga vaatamata sellele, et tema teod ja teadmised võivad olla menetlusalusele isikule omistatavad. Menetluses käsitatakse nimetatud isikut nagu muud isikut. Nii on tal uurimismeetme allutamise korral sellele allutatud isiku õigused (sh enesesüstamise korral ei või antud teavet kasutada tõendina süüteomenetluses), kuid tal puuduvad menetlusaluse isiku õigused, kuivõrd teda ei saa menetlusaluse isikuna menetlusse liita.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõiked 3 ja 4** sätestavad: „(3) Menetlusalust isikut teavitatakse viivitamata konkurentsijärelevamenetluse algatamisest. (4) Menetlusalust isikut ei teavitata: 1) kuni see ohustaks läbiotsimisega tõendite kogumist või 2) kui Konkurentsiamet lõpetab menetluse enne menetlusaluse isiku suhtes esimese uurimismeetme kohaldamist käesoleva seaduse § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 sätestatud alusel ja isiku teavitamine ohustaks tõendite edasist kogumist.“ Üldreegli kohaselt tuleb menetlusalust isikut konkurentsijärelevamenetluse algatamisest viivitamata teavitada, kui menetlusalune isik on teada, st isik(ud), kes Konkurentsiameti hinnangul moodustab või moodustavad potentsiaalse keelatud teo toime pannud ettevõtja ning keda Konkurentsiamet kavatseb selle eest vastutavaks lugeda või trahviga karistada. Kui Konkurentsiamet saab mõnest ettevõtjast moodustavast isikust teada konkurentsijärelevamenetluse hilisemas faasis, tuleb teda teavitada menetlusaluse isiku seisundist viivitamata pärast isikust teadasaamist ja talle vastava staatuse omistamisest. Eelnevalt nimetatud teadasaamise all peetakse silmas nt seda, et lisaks konkurentsioiguse n-ö otsesele rikkujale ei pruugi koheselt olla selge, kas temaga ühes saab või peaks menetlusse liitma veel isikuid ehk teisisõnu koheselt ei pruugi Konkurentsiametile olla selge, millised isikud ettevõtjat moodustavad. Sellegipoolest on kustutatud varasemas redaktsioonis lõikes 3 sisaldunud tingimus, et menetlusalust isikut teavitatakse, „kui menetlusalune isik on teada“.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punkti 1** erand võimaldab menetlusalust isikut tema menetluslikust seisundist mitte teavitada, kuni see ohustaks läbiotsimisega tõendite kogumist. Erinevalt nt KrMS § 33 lõikes 1 määratletud kahtlustatavast on menetlusalune isik määratletud keelatud teo toimepanemise kahtluse olemasolu, mitte menetlustoimingute kaudu. Kriminaalmenetluses on läbiotsimine uurimistoiming ning isiku allutamine kahtlustatavana läbiotsimisele annab talle ühtlasi kahtlustatava menetlusseisundi. Konkurentsijärelevamenetluses võib kahtlus keela-

<sup>122</sup> EKo 07.07.1983, C-100/80 kuni 103/80, *Musique Diffusion française vs. komisjon*, EU:C:1983:158, p 97.

<sup>123</sup> EKo 21.07.2016, C-542/14, *VM Remonts jt*, EU:C:2016:578, p 24.

<sup>124</sup> EKo 16.09.1999, C-22/98, *Becu jt*, EU:C:1999:419, p 26.

<sup>125</sup> EKo 07.02.2013, C-68/12, *Slovenská sporiteľ'ňa*, EU:C:2013:71, p 25.

tud teo toimepanemises (ja seega menetlusaluse isiku seisund) eelneda läbiotsimisele, kuid kõnealust menetlusalust isikut ei pea sellest teavitama, kuni see ohustaks tõendite kogumist. Sättes sisalduv sõna “kuni” tõstab esile ajalist mõõdet: alates hetkest, mil isiku teavitamine enam läbiotsimisega tõendite kogumist ei ohuta, tuleb menetlusalust isikut menetluse läbiviimisest KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 3 alusel teavitada. Läbiotsimise alustamisel tuleb isiku seisund, õigused ja kohustused talle teatavaks teha KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 7 kohaselt.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punkti 2** erand võimaldab menetlusalust isikut tema menetluslikust staatusest esialgu üldse mitte teavitada kolme eelduse täitmisel:

- ✓ kui menetlus on § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 sätestatud alusel lõpetatud;
- ✓ lõpetatud menetluse vältel ei kohaldata menetlusaluse isiku suhtes uurimismeedet ning
- ✓ menetlusaluse isiku teavitamine juba lõpetatud menetlusest ohustaks tõendite edasist kogumist.

Sätte eesmärk on võimaldada Konkurentsiametil teatud menetlusi, mis on prioriteetide alusel lõpetatud, hilisemal hetkel uuesti avada. Konkurentsijärelevamenetlus kui hübriidmenetlus (st tegemist on üheaegselt nii korraaitsealise kui ka karistamist võimaldava menetlusega) võib erinevalt süüteomenetlustest alata ka kolmanda isiku taotluse lubatavaks tunnistamisega Konkurentsiameti poolt. ECN+ direktiivist tulenevalt peab Konkurentsiametil olema võimalus taotluse alusel alanud menetlus mitteprioriteetsena lõpetada. Seda, kas mingi menetlus on prioriteetne või mitte, peab Konkurentsiamet hindama mh väidetava rikkumise tähtsuse ning oma ressursside pinnalt. Võib juhtuda, et Konkurentsiamet peab lõpetama ühe menetluse, selleks, et tal oleks ressurssi tegeleda mingi olulisema, konkurentsi potentsiaalselt rohkem mõjutava kaasusega. Ressursside vabanemisel ning muude olulisemate kaasuste puudumisel on Konkurentsiametil õigus KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 sätestatud alusel lõpetatud menetlus uuendada ja selle esemeks olnud rikkumist edasi menetleda. Selleks, et Konkurentsiametil üldse oleks võimalus esialgu kõrvale jäetud menetlust uuendada ja edasi menetleda, tuleb tagada see, et menetlusalune isik ei hävitaks vahepealsel ajal asjas olulisi tõendeid. Olukorras, kus Konkurentsiamet on menetluse KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 sätestatud alusel lõpetanud, aga on selge, et isiku teavitamine ei ohustaks tõendite edasist kogumist tulevikus menetluse uuendamisel, tuleb menetlusalust isikut lõpetatud menetlusest teavitada. Riik ei tohi menetlusaluse isiku suhtes toimetada varjatud menetlusi.

KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punkti 2 erandi sõnastusest tuleneb, et nimetatud teavitamata jätmise alust saab rakendada üksnes pärast menetluse lõppemist, kuid mitte menetluse vältel. Käimasoleva menetluse vältel on isiku teavitamata jätmise aluseid vaid üks, kui menetlusaluse isiku teavitamine ohustaks läbiotsimisel tõendite kogumist (KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punkt 1). Kui prioriteetide alusel lõpetatud menetlust KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 6 alusel uuendatakse, tuleb menetlusalust isikut tema seisundist teavitada, lähtudes KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 3 ja lõike 4 punkti 1 regulatsioonist. Muul kui § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 1 nimetatud alusel menetluse lõpetamise korral tuleb menetlusalust isikut toimetatavas menetluses teavitada. Kuniks menetlus kestab saab Konkurentsiamet menetlusaluse isiku mitteteavitamise korral tugineda ainult KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punktile 1.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 5** sätestab: “Menetlusalust isikut teavitatakse käesoleva seaduse § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel lõpetatud konkurentsijärelevamenetlusest hiljemalt siis, kui on aegunud Konkurentsiameti õigus trahvi kohaldada.” Säte näeb ette, et kui isikut ei ole KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punktist 2 tuleneva erandi alusel lõpetatud menetlusest teavitatud ning Konkurentsiamet ei ole vahepealsel ajal menetlust uuendanud (ka menetluse uuendamise puhul kehtib reegel, et menetlusalust isikut peab menetlusest teavitama, kui ei tugineta just KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 4 punktile 1), peab Konkurentsiamet menetlusalust isikut minevikus toimunud menetlusest teavitama hiljemalt siis, kui on aegunud Konkurentsiameti õigus trahvi kohaldada. Trahvi kohaldamise õiguse aegumist reguleerib KonkS § 78<sup>38</sup>. Kõnesolev säte on eelnõusse lisatud

pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitamist tulenevalt Riigi-kohtu esitatud tagasisidest.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 6** sätestab: „Menetlusalusel isiku teavitamisel konkurentsijärelevamenetluse algatamisest tutvustatakse talle tema õigusi ja kohustusi. Isiku taotlusel selgitatakse talle nende õiguste ja kohustuste sisu.“ Sätte kohaselt tutvustatakse menetlusalusel isikule tema õigusi ja kohustusi tema teavitamisel konkurentsijärelevamenetluse algatamisest sama paragrahvi lõike 3 kohaselt. Õiguste ja kohustuste tutvustamine ei tähenda nende üksikasjalikku selgitamist, vaid võib olla saavutatud nt õiguste ja kohustuste kataloogi sisaldava faili või dokumendi kättesaadavaks tegemise või õiguste ja kohustuste pelga ettelugemisega. Kuivõrd menetlusalusel isikul on konkurentsijärelevamenetluses õigus lepingulisele ja asjakohasel juhul riigi õigusabi korras nimetatud esindajale, sest tegemist on mh trahviga lõppeda võiva menetlusega, kehtib eeldus, et menetlusalusel isik endale pädeva esindaja ka võtab või seda riigi õigusabi korras taotleb. Seega eeldatakse, et menetlusalusel isikule selgitab tema menetluslikust staatusest tulenevaid õigusi ja kohustusi tema lepinguline või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja. Lõike teise lause kohaselt tuleb aga juhul, kui menetlusalusel isik seda eraldiseisvalt taotleb, menetlejal tema õiguste või kohustuste sisu detailsemalt selgitada.

Võrreldes eelnõu varasema redaktsiooniga on sättes kasutatud sõna „teatama“ asendatud sõnaga „tutvustama“. Sellist muutust ei tinginud mitte soov muuta sätte tähendust, vaid soov ühtlustada kõnesoleva sätte sõnastust kavandatud KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 7 sõnastusega. Viimase kohaselt juhul, kui menetlusalusel isik saab oma menetluslikust staatusest teada nt hetkel, mil tema suhtes kohaldatakse läbiotsimise uurimismeedet, on ka siis Konkurentsiametil kohustus tema õigusi ja kohustusi „tutvustada“. Kahe sätte alusel on õiguste ja kohustuste tutvustamise kohustuse ulatus sama.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 7** sisaldab menetlusalusel isiku õiguste kataloogi konkurentsijärelevamenetluses.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 1** kohaselt on menetlusalusel isikul õigus „menetluse läbiviimisele tema põhiõigusi austades, sealhulgas mõistliku aja jooksul“. Säte tuleneb ECN+ direktiivi art 3 lõikes 3 sätestatust. Viidatud põhiõigused hõlmavad nii põhiseadusest kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni praktikast tulenevaid õigusi, kusjuures ELTL artiklite 101 ja 102 tagamisel kohalduvad ka EL-i põhiõiguste harta õigused.<sup>126</sup> Olulisemadena saab nimetada inimväärikuse kaitset, isikupuutumast, piinamise keeldu, privaatsust, isikuandmete kaitset, võrdsuspõhiõigust, õigust heale haldusele, spetsiifiliselt õigust kasutada õiguskaitsevahendeid (sh seaduse kohaselt edasi kaevata), õigust kaitsele ja õigusabile, õigusemõistmisele erapooletus instantsis mõistliku aja jooksul (see realiseerub täielikult edasikaabe staadiumis, Konkurentsiameti menetluses on see kohaldatav *mutatis mutandis*), süütuse presumptsiooni, karistussätte tagasiulatuva kohaldumise keeldu, karistuse proportsionaalsust ja korduvalt karistamise keeldu. Osad nendest õigustest on eraldi käsitletud kataloogi järgmistes punktides.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 2** kohaselt on menetlusalusel isikul õigus „saada endale arusaadavas keeles ja anda teavet menetluse esemeks oleva keelatud teo kohta“. Teabe saamise õigus seisneb esiteks õiguses teada, milles seisneb kahtlus keelatud teo toimepanemises, samuti mida talle ette heidetakse ja milline on teave, millel talle tehtavad etteheited põhinevad. Viimane on korraldatud läbi õiguse tutvuda menetlustoimikus sisalduva teabega (vt KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkt 12). Kaudsemalt on menetlusalusel isikul läbi menetluses esitatud taotluse (vt KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 5 punkt 10) võimalik soovida teabe kogumist Konkurentsiameti poolt uurimismeetmeid kohaldades. Konkurentsiamet kogub nii süüstavaid kui ka süüd välistavaid tõendeid ning võib seda teha ka menetlusalusel isiku taotlusel. Samuti on menetlusalusel isikul

<sup>126</sup> Vt A. Jones, B. Sufrin, N. Dunne. EU Competition Law. Text, Cases, and Materials. 7<sup>th</sup> edition. Oxford University Press 2019, lk 882 jj.

õigus ise esitada tõendeid (vt punkt 10). Konkurentsijärelevamenetluse esemeks oleva keelatud teo kohta teabest arusaamiseks on menetlusalusel isikul õigus tõlgi abile (vt punkt 5).

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkt 3** on seonduvalt eelnevaga sätestatud, et kui menetlusalune isik annab või peaks andma teavet, on tal õigus seda tehes teada, et antud teavet võidakse kasutada tema vastu.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkt 4** on seonduvalt eelnevaga sätestatud menetlusaluse isiku õigus „keelduda teabe andmisest ulatuses, millega ta tunnistaks keelatud teo toimepanemist või avaldaks enda ja oma lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja vahelist konfidentsiaalset teabevahetust“. Säte on, esiteks, seotud direktiivi artiklis 8 sätestatuga – teabe nõudmisel ei tohi menetlusalust isikut sundida tunnistama keelatud teo toimepanemist.<sup>127</sup> Teabe andmisest keeldumise õigus on asjakohane, kui isikul on muidu kohustus teavet anda. Sellekohane kohustus tuleneb haldusmenetluses üldiselt HMS § 38 lõike 3 esimesest lausest ning konkretiseerub kommenteeritavas peatükis ettenähtud uurimismeetmete kaudu konkreetsetes teabenõudes (vt KonkS § 78<sup>25</sup>), mille täitmine teabele juurdepääsu võimaldamise, kirjaliku teabe koondamise ja andmise või kirjalike või suuliste vastuste andmise teel on menetlusalusele isikule kohustuslik ja mille mittetäitmine on sanktsioneeritud. Kooskõlas EL-i konkurentsioiguse praktikaga on nn vaikimisõigus korrespondeeruv keeluga sundida ettevõtjat andma vastuseid, mis sisaldaks tema poolt keelatud teo toimepanemise omaksvõttu (vt ka kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 2).<sup>128</sup>

Säte on, teiseks, seotud Euroopa Liidu Kohtu praktika poolt piiritletud menetlusaluse isiku õigusega kaitsjale. Euroopa Kohus leidis juba lahendis *AM & S vs. komisjon*<sup>129</sup> 1982. aastal, et nn advokaadi (inglisekeelses tõlkes *lawyer* ning prantsuskeelses originaaltekstis *l'avocat*) ja tema kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsust (*legal professional privilege*; LPP) tuleb Euroopa Liidus kaitsta juhul, kui täidetud on kaks kumulatiivset tingimust:

- ✓ teabevahetus peab olema seotud kliendi kaitseõiguse teostamisega ja
- ✓ nn advokaat peab olema sõltumatu<sup>130</sup>.

Juhul kui teave kujutab LPP-ga kaitstavat teavet ehk vastab kahele eelnimetatud tingimusele, ei ole konkurentsiasutusel seda nn advokaadi ja tema kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsuse põhimõttest lähtuvalt õigus ei saada ega ka koguda.<sup>131</sup> Kuivõrd eelnõukohase seadusega on konkurentsijärelevamenetluses menetlusalustele isikutele kavandatud intensiivne talumiskohustus ja kehtivate süüteomenetlustega võrreldes laiaulatuslik kaasaaitamiskohustus, välistab kohtupraktika nimetatud kohustuste kohaldamisulatusel LPP-ga kaitstava teabe – menetlusalusel isikul on selle väljaandmisest keeldumise õigus. Euroopa Kohus on kohtupraktikas leidnud, et „[a]dvokaadi ja tema kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsuse põhimõtte ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine liidu tasandil on tingimata vajalik, et [...] uurimine [...] saaks toimuda kõigi asjassepuutuvate ettevõtjate võrdse kohtlemise tingimustes. Kui see nii ei ole, kahjustab liikmesriigi õigusesse kuuluvate siseriikliku õiguse normide või mõistete kasutamine liidu õiguse ühtsust. Ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine liidu õiguskorras ei tohi sõltuda uurimise läbiviimise kohast ja siseriiklike õigusaktide võimalikest erisustest.“ Sellest lähtuvalt peab ka konkurentsijärelevamenetluses lähtuma LPP sisustamisel Euroopa Liidu Kohtu

<sup>127</sup> Vt eeskätt EKo 18.10.1989, C-374/87 – *Orkem SA vs. komisjon*, ECLI:EU:C:1989:387, p-d 28–35; samuti A. Jones, B. Sufrin, N. Dunne. *EU Competition Law. Text, Cases, and Materials*. 7<sup>th</sup> edition. Oxford University Press 2019, lk 911 jj.

<sup>128</sup> EKo 18.10.1989, C-374/87 – *Orkem SA vs. komisjon*, ECLI:EU:C:1989:387, p 35.

<sup>129</sup> EKo 18.05.1982, C-155/79 – *AM & S vs. komisjon*, EU:C:1982:157, p-d 21–25.

<sup>130</sup> EKo 14.09.2010, C-550/07 – *Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals vs. komisjon*, EU:C:2010:512, p-d 56–58.

<sup>131</sup> ÜKo 26.02.2016, T-267/12 – *Deutsche Bahn jt vs. komisjon*, EU:T:2016:110, p 49.

praktikast ja seda mitte üksnes ELTL artikli 101 ja 102 kohaldamisalas, vaid ka pelgalt riigisisese konkurentsioiguse rikkumisele keskendunud menetlustes. Seda põhjusel, nagu sissejuhatavates tekstilõikudes kirjutatud, on ka riigisisese konkurentsioiguse kohaldamine ECN+ direktiivi kohaldamisalas.

Menetlusaluse isiku kaasaaitamiskohustus, mis väljendub läbi viimati nimetatud kohustuste, on tasakaalustatud kõnesolevas punktis 4 ettenähtud õigusega mitte tunnistada keelatud teo toimepanemist ja mitte avaldada LPP-ga kaitstavat teavet.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punktis 5** on sätestatud menetlusaluse isiku õigus tõlgi abile haldusmenetluse seaduses ja KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud tingimustel. Selleks, et saada endale arusaadavas keeles teavet menetluse esemeks oleva keelatud teo kohta (vt punkt 2) ja olla endale arusaadavas keeles ära kuulatud (vt punkt 11), on menetlusalusel isikul õigus HMS § 21 lõike 1 alusel taotleda tõlgi kaasamist menetlusse.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punktis 6** on sätestatud menetlusaluse isiku õigus „*lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja abile*“, mille täpsem sisu on kavandatud KonkS § 78<sup>19</sup> lõigetes 2 ja 3. Kuigi kommenteeritav säte ega KonkS § 78<sup>19</sup> lõige 2 ei sätesta eraldi õigust lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja juuresolekule läbiotsimisel, oleks Konkurentsiametil siiski mõistlik anda läbiotsimise kohaldamisel menetlusalusele isikule mõistlik aeg, et tema lepinguline või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja saaks läbiotsimisele kohale ilmuda. Sellise mõistliku minimaalse aja pakub ka nt Euroopa Komisjon EL-i konkurentsioiguse kohaldamise menetluses<sup>132</sup>. Vastasel juhul võib olla küsitav, kas kommenteeritavas sättes nimetatud ja KonkS § 78<sup>19</sup> lõikes 2 sisustatud õigus on menetlusalusele isikule tagatud.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punktis 7** on ette nähtud õigus „*riigi õigusabile riigi õigusabi seaduses sätestatud alustel ja tingimustel*“. Nimetatud aluseid ja tingimusi on selgitatud riigi õigusabi seaduse muudatuste juures.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 8** kohaselt on menetlusalusel isikul õigus teada tema suhtes läbiviidava uurimismeetme eesmärgi (uurimismeetmed on kavandatud KonkS §-desse 78<sup>23</sup> ja 78<sup>25</sup>). Nimetatud õigusele vastab Konkurentsiameti kohustus tutvustada uurimismeetme kohaldamisel uurimismeetmele allutatud isikule (kelleks võib olla ka menetlusalune isik) kohtu luba, kui see on uurimismeetme kohaldamiseks vajalik, uurimismeetme eesmärgi ja kavandatavat käiku, meetmes osalevate isikute õigusi ja kohustusi ning hoiatatakse kohustuste rikkumisega kaasneva vastutuse eest (KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 7).

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 9** kohaselt on menetlusalusel isikul õigus pärast uurimismeetme läbiviimist tutvuda selle meetme talletusega (sh protokoll, stenogramm, heli- või audiovideosalvestus või eelnevate kombinatsioon) ning teha selle meetme tingimuste, käigu ja tulemuste kohta avaldusi, mis tuleb samuti talletada. Rõhutada tuleb asjaolu, et talletuste kinnitamine allkirjaga on menetlusaluse isiku õigus, mitte kohustus. Selleks ei saa menetlusalust isikut korraldusega kohustada. Konkurentsiameti ülesanne on talletada uurimismeetmete läbiviimine viisil, mis võimaldab talletust kasutada usaldusväärse tõendina. Selleks on Konkurentsiametile antud volitus teha talletusi video- ja helisalvestistega.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 10** kohaselt on menetlusalusel isikul õigus „*esitada tõendeid ja taotlust*“. Tõendi all on peetud silmas peatüki tõendamise regulatsiooni nõuetele vastavat teavet, mis on asjakohane konkurentsijärelevamenetluse eesmärgi saavutamise osas. Taotluse esitamise ja menetluse osas kohalduvad HMS sätted, kui kõnesolev seadus ei näe ette vastavaid erisätteid.

---

<sup>132</sup> Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation No 1/2003, p 6, kättesaadav: [https://competition-policy.ec.europa.eu/index/inspections\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/index/inspections_en).

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 11** kohaselt on menetlusalusel isikul õigus olla endale arusaadavas keeles ära kuulatud enne ajutise ja konkurentsijärelevamenetlust lõpetava konkurentsijärelevameetme (vt KonkS § 78<sup>26</sup> ja § 78<sup>29</sup> lõige 2) kohaldamist. See õigus on seotud ECN+ direktiivi artikli 3 lõikes 2 sätestatuga. Konkurentsijärelevamenetluses on kavandatud kvalifitseeritud ära kuulamine (vt KonkS § 78<sup>27</sup>). Ära kuulamiseks peab menetlusalusele isikule esitama etteheited ning võimaldama isikule menetlustoimikuga tutvumist. Selleks, et õigus olla ära kuulatud oleks tagatud, tuleb vajadusel etteheited menetlusalusele isikule esitada keeles, millest ta aru saab. Samuti tuleb talle vajadusel anda võimalus oma arvamus ja vastuväited esitada keeles, millest ta aru saab.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 12** kohaselt on menetlusalusel isikul õigus „*tutvuda menetlustoimiku materjalidega käesolevas peatükis sätestatud tingimustel.*“ Menetlustoimikuga tutvumist reguleerib lähemalt KonkS § 78<sup>20</sup>.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 8** sätestab järgmist: „*Menetlusalusel isikul on kohustus taluda tema suhtes käesolevas peatükis sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid uurimismeetmeid.*“ Konkurentsijärelevamenetluses on sätestatud kaks uurimismeedet: läbiotsimine ja teabenõue. Mõlemad uurimismeetmed koondavad omakorda Konkurentsiameti üksikvolitusi meetme läbiviimisel. Näiteks sõltuvalt sellest, millist kohta (äriruumid või muud ruumid, sh eluruumid) Konkurentsiamet soovib läbi otsida, hõlmab halduskohtu loal toimuv läbiotsimine endas kõiki KonkS § 78<sup>23</sup> lõikes 2 sätestatud volitusi.

Kui uurimismeetmes sisalduv volitus annab Konkurentsiametile õiguse teha mingeid toiminguid (see tähendab reaalakte: näiteks siseneda ruumi ja seda läbi otsida), siis peab meetmele allutatud menetlusalune isik seda taluma. Kuna menetlusalune isik on reeglina juriidiline isik, siis tuleb siin silmas pidada KonkS § 78<sup>19</sup> lõikes 1 ja § 78<sup>17</sup> lõikes 2 sätestatud. Kui mõni töötaja takistab menetlusaluse isiku huvides Konkurentsiametil läbiotsimist, võidakse lugeda, et läbiotsimist on takistanud menetlusalune isik ise. Sellele võib järgneda menetluslik trahv. Kavandatava KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 6 alusel võib Konkurentsiamet kohaldada menetlusaluse isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kuni 1% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest, kui ruumi läbiotsimisele allutatud menetlusalune isik ei allu läbiotsimisele. Kui näiteks mõni menetlusaluse isiku töötaja osutab Konkurentsiametile läbiotsimisel vastupanu, ei piirdu Konkurentsiameti volitused sellega, et Konkurentsiamet võib KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 2 alusel anda korralduse lõpetada läbiotsimise takistamine. Ka muul uurimismeetmele allutatud isikul kui menetlusalusel isikul on kohustus Konkurentsiameti uurimismeetmeid taluda. See tuleneb KonkS § 78<sup>22</sup> lõikest 8. Konkurentsiametil on õigus anda KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 2 alusel vastavale töötajale korraldus lõpetada läbiotsimise takistamine.

**KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 9** sätestab: „*Kui konkurentsijärelevamenetluse vältel selgub, et menetlusaluseks isikuks loetud isik ei moodusta ettevõtjat või ettevõtjate ühendust, keda kahtlustatakse keelatud teo toimepanemises, arvatakse see isik menetlusaluste isikute ringist välja. Konkurentsiamet teavitab isikut sellest viivitamata.*“ Eelöeldu tuleneb menetlusaluse isiku definitsioonist (KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 1). Konkurentsijärelevamenetluses on menetlusalune isik ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik, kui on kahtlus, et see ettevõtja või ettevõtjate ühendus on toime pannud keelatud teo.

**KonkS § 78<sup>18</sup> – Menetlusosalised** – sätestab konkurentsijärelevamenetluse menetlusosaliste kataloogi. Tegemist on erinormiga HMS § 11 suhtes. HMS § 11 näeb ette, et haldusmenetluses on menetlusosalised taotleja, adressaat, kolmas isik ja teatud juhtudel ka teine haldusorgan. Konkurentsijärelevamenetluses on võrreldes üldosakohase haldusmenetlusega teatud erisused. See tingib õigusselguse huvides vajaduse täpsustada konkurentsijärelevamenetluse menetlusosaliste kataloogi.



**KonkS § 78<sup>18</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsijärelevamenetluses on menetlusosalised: 1) taotleja käesoleva seaduse § 78<sup>15</sup> tähenduses; 2) menetlusalune isik; 3) muu turuosaline, kelle õigusi võib konkurentsijärelevameede oluliselt puudutada ja kelle Konkurentsiamet on menetlusse kaasanud.*“ Konkurentsijärelevamenetluses saab olla kolme gruppi liigituvaid menetlusosalisi. Juhtudel, kus Konkurentsiametile on esitatud KonkS § 78<sup>15</sup> kohane taotlus ning Konkurentsiamet on taotluse tunnistanud lubatavaks, on üheks menetlusosaliseks taotleja. Taotlusega seonduv on reguleeritud KonkS §-des § 78<sup>15</sup> ja § 78<sup>16</sup>. Konkurentsijärelevamenetluse keskne menetlusosaline on menetlusalune isik. Menetlusaluse isiku definitsioon sisaldub KonkS § 78<sup>17</sup> lõikes 1. See on tihedalt seotud Euroopa Liidu õigusest tuleneva ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse mõistega. Menetlusalune isik on see isik, kellele võidakse konkurentsijärelevamenetluse lõppedes määrata konkurentsijärelevameetme kohaldamiseks vajalik kohustus. Kolmandaks menetlusosaliseks võib olla muu turuosaline kui taotleja, kelle õigusi võib konkurentsijärelevameede oluliselt puudutada. Oluline on märkida, et muu turuosalise lisamine menetlusse on Konkurentsiameti kaalutluses. See tähendab, et muu turuosalise kaasamine ei ole kohustuslik.

Menetlusosaliste mõistest erinev mõiste on uurimismeetmele allutatud isik. Termin uurimismeetmele allutatud isik väljendab üksnes seda, et tegemist on isikute, kelle suhtes viiakse läbi uurimismeetmeid. Sõltuvalt sellest, kes see isik on, on tal uurimismeetme läbiviimise käigus teatud õigused ja kohustused. Siin eristatakse uurimismeetmele allutatud isikutena menetlusalust isikut ja muid isikuid. Menetlusalusele isikule on uurimismeetmete raames kehtestatud teistsugused nõuded kui muudele isikutele.

**KonkS § 78<sup>18</sup> lõige 2** sätestab: „*Kui Konkurentsiameti hinnangul on keelatud teo toimepanemine lõppenud, arvatakse taotleja menetlusosaliste ringist välja. Enne seda annab Konkurentsiamet taotlejale võimaluse esitada oma arvamus ja vastuväited.*“ Taotleja saab plaanitavas konkurentsijärelevamenetluses nõuda (kaalutusvigadeta otsust) keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks Konkurentsiameti poolt. See tähendab, et kui eeldatav keelatud teo toimepanemine on konkurentsijärelevamenetluse kestel juba lõppenud, on taotluse nõue muutunud alusetuks, s.t nõue on end ammendanud. Enne taotleja menetlusosaliste ringist väljaarvamist annab Konkurentsiamet taotlejale võimaluse esitada oma arvamus ja vastuväited.

**KonkS § 78<sup>19</sup> – Esindamine** – reguleerib, nagu sätte pealkirigi ütleb, esindamist. Nimetatud säte näeb mh ette erisused HMS § 13 suhtes. HMS § 13 lõige 1 sätestab, et menetlusosalisel on õigus kasutada haldusmenetluses esindajat ning et esindaja võib esindada menetlusosalist kõigis menetlustoimingutes, mida seadusest tulenevalt ei pea menetlusosaline tegema isiklikult.

**KonkS § 78<sup>19</sup> lõige 1** sätestab: „*Kui menetlusosaline või muu uurimismeetmele allutatud isik on juriidiline isik, osaleb ta konkurentsijärelevamenetluses oma seadusliku esindaja kaudu, kellel on kõik esindatava õigused ja kohustused.*“ Tegemist on KrMS §-le 36 analoogilise sättega, et juriidilist isikut esindab menetluses regulaarselt tema seaduslik esindaja, kellel on kõik esindatava õigused ja kohustused. See hõlmab õigust anda esindatava nimel suuliselt küsitluse teel teavet – sellist õigust lepingulisel ja riigi õigusabi korras nimetatud esindajal ei ole.

**KonkS § 78<sup>19</sup> lõige 2** sätestab: „*Menetlusosaline ja muu uurimismeetmele allutatud isik võib konkurentsijärelevamenetluses kasutada lepingulise või, kui see on asjakohane, riigi õigusabi korras nimetatud esindaja abi muu hulgas uurimismeetme kohaldamisel. Kui Konkurentsiamet nõuab isikult teavet suuliselt küsitluse teel, võib tema eelnimetatud esindaja viibida küsitlemise juures ja anda esindatavale nõu, kuid mitte anda teavet esindatava nimel.*“ Sätte kohaselt võib nii menetlusosaline (sh menetlusalune isik) kui ka muu uurimismeetmele allutatud isik kasutada lepingulise või (menetlusaluse isiku puhul, kellele riigi õigusabi korras esindaja on nimetatud) riigi õigusabi korras nimetatud esindaja abi, muu hulgas ka uurimismeetme kohaldamisel. Seega võib nt uurimismeetmele allutatud isikul, kes ei ole menetlusalune

isik, olla lepinguline esindaja ka suuliste selgituste andmisel, analoogiliselt kriminaalmenetlusega. Lõike teises lauses täpsustatakse, et juhul, kui Konkurentsiamet nõuab isikult teavet suulises vormis küsitlemise teel, võib lepinguline või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja viibida küsitlemise juures ja anda esindatavale nõu, kuid mitte anda teavet esindatava nimel. Seega on lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja õigused erinevad seadusliku esindaja omadest. Kuigi kommenteeritav sätte ei sisalda eraldi õigust lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja juuresolekule läbiotsimisel, oleks Konkurentsiametil siiski mõistlik anda läbiotsimise kohaldamisel menetlusalusele isikule mõistlik aeg, et tema lepinguline või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja saaks läbiotsimisele kohale ilmuda. Sellise mõistliku minimaalse aja pakub ka nt Euroopa Komisjon EL-i konkurentsioiguse kohaldamise menetluses<sup>133</sup>. Vastasel juhul võib olla küsitav, kas KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punktis 6 nimetatud ka kõnesolevas lõikes sisustatud õigus on menetlusalusele isikule tagatud.

**KonkS § 78<sup>19</sup> lõige 3** näeb ette jätmist: „*Lepinguline esindaja konkurentsijärelevamenetluses võib olla advokaat või muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Lepingulise esindaja volitust tõendab volikiri. Advokaadi puhul eeldatakse esindusõiguse olemasolu.*“ Sätte avab, kes on lepinguline esindaja konkurentsijärelevamenetluses. Arvestades, et konkurentsijärelevamenetlus võib potentsiaalselt lõppeda trahvi ehk karistava meetmega, näeb KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkt 6 menetlusalusele isikule ette õiguse lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindajale. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 annab õiguse kasutada lepingulise esindaja abi ka muudel konkurentsijärelevamenetluses uurimismeetmele allutatud isikutel. Seetõttu on oluline, et lepingulise esindaja näol oleks tegemist kompetentse esindusõigust omava isikuga. Kõnesoleva sätte kohaselt võib lepinguliseks esindajaks olla kas advokaat või sättes ettenähtud õigusharidusega isik. Advokaadi puhul esindusõigust eeldatakse, muude pädevate isikute puhul tuleb esindusõiguse olemasolu volikirjaga tõendada.

Lepingulise esindaja valikul tuleb aga silmas pidada, et kehtiva Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole mitte iga lepingulise esindaja ja kliendi ehk antud menetluses menetlusaluse isiku vaheline teabevahetus nn LPP-ga kaitstud (vt täiendavalt kavandatud KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkti 4 selgitust).

**KonkS § 78<sup>20</sup> – Menetlustoimik ja õigus sellega tutvuda** – sätestab Konkurentsiameti poolt konkurentsijärelevamenetluses peetava menetlustoimikuga seonduva regulatsiooni, sh, mis on menetlustoimik ehk mida see peab sisaldama, mis keeles seda peetakse ja sellega tutvumise ehk sellele ligipääsu õiguse.

Avaliku kooskõlastamise ja arvamuse avaldamise järgselt on kõnesolevast paragrahvist kustutatud algne lõige 2 (varasemas redaktsioonis oli sätte number 78<sup>21</sup>), mis nägi ette: „*Menetlusalusel isikul on õigus taotleda juurdepääsu teabele, mille alusel teda käsitletakse menetlusaluse isikuna. Konkurentsiamet võib keelduda teabele juurdepääsu võimaldamisest ulatuses, mis võib oluliselt kahjustada teise isiku õigusi või kahjustada konkurentsijärelevamenetlust.*“ Selle eesmärk oleks olnud olukorras, kus oluliselt ei oleks saanud kahjustada teiste isikute õigused või kus kahjustada ei oleks saanud konkurentsijärelevamenetlus, võimaldada menetlusalusele isikule, enne menetlustoimikule kui tervikule ligipääsuõiguse saamist, ligipääs sellisele teabele, mille alusel oleks isik ettevõtjat moodustavaks isikuks loetud ja seeläbi menetlusaluse isikuna menetlusse kaasatud. Sätte eesmärk oleks seega olnud menetlusalusele isikule võimaldada konkurentsijärelevamenetluse kestel kahtluse alla seada oma kuuluvust ettevõtjasse ehk majandusüksusesse. Euroopa Komisjoni mitteametlike suuniste kohaselt aga takistaks

<sup>133</sup> Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation No 1/2003, p 6, kättesaadav: [https://competition-policy.ec.europa.eu/index/inspections\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/index/inspections_en).

selline regulatsioon konkurentsijärelevamenetluse tõhusat toimetamist, kuivõrd Konkurentsiamet takerduks vaidlustesse, mis võiksid jääda menetluse sellesse staadiumi, kus menetlus-aluseid isikuid ära kuulatakse. Nimetatud Euroopa Komisjoni suunistest tulenevalt on algne KonkS § 78<sup>20</sup> lõige 2 kustutatud.

Ka kavandatud KonkS § 78<sup>20</sup> (varem § 78<sup>21</sup>) lõige 5, mis sätestas „*Konkurentsiamet ei võimalda juurdepääsu leebuse kohaldamise taotlusele, kokkuleppe sõlmimise taotlusele, ärisaladusele ega muule konfidentsiaalsele teabele, kui see ei ole vajalik menetlus-aluse isiku kaitse tagamiseks*“ on eelnõust pärast selle avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele esitamist kustutatud. See tuleneb n-ö võrdsete relvade põhimõttest (*principle of equality of arms*), millest peab lähtuma ka Euroopa Komisjon oma EL-i konkurentsioiguse rakendamise menetluses<sup>134</sup>. Teoreetiliselt oleks KonkS § 78<sup>20</sup> lõike 5 säilitamine selle algsel kavandatud kujul võimalik vaid juhul, kui menetluses luua konfidentsiaalsusringid (st kogu menetlustoimikus olevale teabele saaks juurdepääsu menetlus-aluse isiku lepinguline või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja, kes saaks selles sisalduvast teabest teha selektsiooni, mis on menetlus-aluse isiku kaitseõiguste tagamiseks vajalik – see võimaldaks maksimaalselt kaitsta menetlustoimikus sisalduvat ärisaladust ja muud konfidentsiaalset teavet). Kuivõrd eelnõu esitati avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele selliselt, et sellesse konfidentsiaalsus-ringi kavandatud ei olnud ja senistes katsetes teiste eelnõude puhul ei ole samalaadsed ettepanekud laiapõhjalist toetust saanud, ei ole võimalik sellist lahendust eelnõusse lisada (pealegi tingiks selliste põhimõtteliste muudatuste tegemine uue avaliku konsultatsiooni, kuid arvestades ECN+ direktiivi mitteõigeaegsest ülevõtmisest algatatud rikkumismenetlust Eesti Vabariigi suhtes, pole uus laiapõhjaline konsultatsioon võimalik). Seetõttu jääb eelnõukohasesse seadusesse reegel, et Konkurentsiamet teeb menetlustoimiku menetlus-alusele isikule kättesaadavaks (hiljemalt) koos arvamuse ja vastuväidete andmise võimalusega. Ühtki piirangut sellele menetlus-aluse isiku õigusele kavandatud eelnõu enam ette ei näe.

**KonkS § 78<sup>20</sup> lõige 1** sätestab: „*Menetlustoimik sisaldab ajalisel järgnevuses kogu teavet konkurentsijärelevamenetluse esemeks oleva keelatud teo kohta, sealhulgas Konkurentsiameti poolt konkurentsijärelevamenetluses saadud, koostatud või kogutud teabe saamise aega, allikat ja viisi.*“ Säte ei sisalda menetlustoimikule vorminõuet, et võimaldada Konkurentsiametil toimikut pidada nii paber kandjal kui ka elektrooniliselt. Algselt oli sätte sõnastuse aluseks Euroopa Komisjoni toimikule juurdepääsu reeglite teatise<sup>135</sup> punkt 8, mille kohaselt sisaldab komisjoni toimik uurimise kõiki dokumente, mis on saadud, koostatud ja/või kogutud konkurentsi peadirektoraadi poolt uurimise käigus. Pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitamist on sätet täiendatud selliselt, et menetlustoimik ei sisalda mitte kogu konkurentsijärelevamenetluse käigus saadud, koostatud või kogutud teavet, vaid üksnes menetluse esemeks oleva keelatud teo kohta saadud, koostatud või kogutud teavet. Muudatus on ajendatud Konkurentsiameti tagasisidest ning eelnõus on arvestatud vajadusega piiritleda menetlustoimikus sisalduvat teavet, et toimikut mitte koormata sisult asjakohatu või isegi lubamatu teabega.

Menetlustoimikusse saab lisada üksnes teavet, mida Konkurentsiametil on õigus saada või koguda. Konkurentsiametil ei ole õigust nt koguda KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 3 lauses 2 nimetatud menetlus-aluse isiku ja tema lepingulise esindaja või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja konfidentsiaalset teabevahetust (*legal professional privilege* ehk *LPP*). Kuna Konkurentsiametil ei ole õigust sellist teavet koguda, ei ole ametil õigust ka sellist teavet vallata ega toimikusse lisada. Kui vastav teave on siiski toimikusse lisatud, tuleb see toimikust viivitamata eemaldada.

<sup>134</sup> Vt nt ÜKo 29.06.1995, T-30/91 – *Solvay vs. komisjon*, EU:T:1995:115, p 83.

<sup>135</sup> Komisjoni teatis komisjoni toimikutele juurdepääsureeglite kohta EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82, EMP lepingu artiklite 53, 54 ja 57 ning nõukogu määruse (EÜ) nr 139/2004 kohaldamise juhtudel, (2005/C 325/07).

**KonkS § 78<sup>20</sup> lõige 2** sätestab: „Menetlustoimikut peetakse eesti keeles. Võõrkeelne teave võib menetlustoimikus olla vaid koos tõlkega eesti keelde, välja arvatud juhul, kui tõlkimine oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi sisu ja mahtu.“ Sätte eesmärk on seega reguleerida, mis keelsena konkurentsijärelevamenetluses menetlustoimikut peetakse ja seda, kuidas peavad selles kajastuma võõrkeelsed dokumendid. Kuivõrd menetlustoimikut saab pida üksnes eestikeelsena, ühtib kavandatud menetlustoimiku regulatsioon keelenõudelt HKMS §-s 80 sätestatuga, mille kohaselt toimub halduskohtumenetlus ja halduskohtu asjaajamine eesti keeles. Samuti ühtib kavandatud KonkS § 78<sup>20</sup> lõige 2 HKMS § 87 lõikega 2, mis näeb ette, et halduskohtumenetluses haldusasja toimikus võivad muukeelsed dokumendid olla vaid tõlkega varustatult, välja arvatud juhul, kui see oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumentide sisu ja mahtu. Toimiku keelenõuete ühtlustamine on oluline selleks, et kahjustada ei saaks menetlusaluse isiku kaebeõigus. Nagu Riigikohus kõnesolevale eelnõukohasele seadusele tagasisidet andes ütles, siis „[ü]hemõtteliselt tuleks vältida olukorda, kus HKMS § 81 lg 1 alusel asutakse kohtus nõudma dokumentide tõlkimist kaebajalt, kui Konkurentsiameti nõusolekul on menetlus läbi viidud muus keeles.“ Sellest tulenevalt on keele ja tõlke nõuded eelnõus võrreldes varasema redaktsiooniga, mis esitati avalikule koostöölastamisele ja arvamuse andmisele, läbivalt muudetud.

Juhul, kui Konkurentsiamet kogub menetlustoimikusse teavet kasutades selleks läbiotsimise uurimismeedet (kavandatud KonkS § 78<sup>23</sup>), tuleb Konkurentsiametil enda ja menetlustoimiku tarbeks see teave tõlkida. Sellele kohaldub vaid üks erisus ja see on kõnesoleva sätte teises lauses, mis võimaldab teavet mitte tõlkida, kui see oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi sisu ning mahtu. See muidugi ei vabasta kohustusest tõlkida teabest vähemalt neid osi, millele soovitakse asjaolude või keelatud teo toimepanemise tuvastamise tõendamisel tugineda. Sama kohaldub olukorras, kus Konkurentsiamet kogub teavet muult kui menetlusaluselt isikult kasutades selleks teabenõude uurimismeedet (kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup> lõike 5 punkt 2). Juhul, kui Konkurentsiamet kogub teavet menetlusaluselt isikult ja kasutab selleks teabenõude uurimismeedet, näeb kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 5 punkt 1 ette, et menetlusalune isik peab selle teabe esitama kas eestikeelsena või koos tõlkega eesti keelde, välja arvatud juhul, kui see oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi keelt, sisu ja mahtu. Menetlusalusele isikule loodud erisus, mis võimaldab esitatava teabe tõlkimise mahtu piirata, on seega mõnevõrra laiem, et välistada olukorda, kus menetlusalune isik peab tarbetult suures mahus tõlkima nt inglise keelset teksti. Juhul kui Konkurentsiameti hinnangul peaks menetlusalune isik siiski tõlkima teavet, mis viimase hinnangul kujutab ebaproportsionaalset tõlkimise kohustust, on Konkurentsiametil võimalik teda selleks kohustada KonkS § 78<sup>22</sup> lõikes 2 nimetatud korraldusega.

**KonkS § 78<sup>20</sup> lõige 3** sätestab: „Taotlejal käesoleva seaduse § 78<sup>15</sup> tähenduses on õigus taotleda juurdepääsu teabele, mille alusel on Konkurentsiamet otsustanud konkurentsijärelevamenetluse lõpetada § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 3 sätestatud alusel. Konkurentsiamet ei võimalda taotlejal juurdepääsu ärisaladusele ega muule konfidentsiaalsele teabele.“ Säte annab seega õiguse isikule, kes on Konkurentsiametile esitanud lubatavaks tunnistatud taotluse keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks, taotleda juurdepääsu teabele, mille alusel on Konkurentsiamet otsustanud tema taotlusest alanud konkurentsijärelevamenetluse lõpetada. Selline õigus tekib taotlejal siis, kui menetluse lõpetamise aluseks on olnud tõdemus, et Konkurentsiametile menetluse vältel ilmnenu teave ei ole olnud piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks või kui varasema turuolukorra analüüsi tulemusel võib öelda, et menetlus on perspektiivitu (taotluse lubatavaks tunnistamise faasis seda aspekti arvesse võtta ei saa). Kõnesoleva sätte aluseks on Euroopa Komisjoni määruse (EÜ) nr 773/2004<sup>136</sup> artikli 8 lõige 1.

<sup>136</sup> Komisjoni määruse (EÜ) nr 773/2004, 7. aprill 2004, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamist komisjonis, ELT L 123, 27.4.2004, lk 18–24, konsolideeritud tekst.

Pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele esitamist on sättesse lisatud teine lause. See on sättesse lisatud kuivõrd sama paragrahvi lõige 5, mis eelmises redaktsioonis nägi ette juurdepääsupiirangud kõigile menetlusosalistele, k.a menetlusalusele isikule, on eelnõust kustutatud. Selle kohta saab lähemalt lugeda kõnesoleva paragrahvi sissejuhatavatatest märkustest.

**KonkS § 78<sup>20</sup> lõige 4** sätestab, et „*Konkurentsiamet teeb menetlustoimiku menetlusalusele isikule kättesaadavaks hiljemalt koos arvamuse ja vastuväidete esitamise võimalusega.*“ Säte reguleerib küsimust, millisel ajahetkel tehakse menetlusalusele isikule kättesaadavaks kogu menetlustoimik. Selleks ajahetkeks on hiljemalt hetk, mil menetlusalusele isikule antakse võimalus esitada asjas arvamus ja vastuväited. Arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine on reguleeritud KonkS §-s 78<sup>27</sup>. Arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise keskne element on Konkurentsiameti poolt koostatud etteheited. Juurdepääs keelatud teo toimikule on menetlusõiguslik tagatis, mis on mõeldud poolte võrdsuse põhimõtte kaitsmiseks ja kaitseõiguste tagamiseks.

**KonkS § 78<sup>21</sup> – Saladuse hoidmise kohustus** – näeb ette piirangud konkurentsijäreleva menetluse käigus saadud teabe kasutamisele. Saladuse hoidmise kohustus on tagatud kavandatava väärtekoosseisuga KonkS §-s 73<sup>11</sup>.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõiked 1 ja 2 sätestavad:** „*(1) Menetlustoimikule juurdepääsu saanud menetlusalune isik peab hoidma saladuses leebuse kohaldamise taotlusest ja kokkuleppe sõlmimise taotlusest saadud teavet. Nimetatud teavet võib menetlusalune isik kasutada lisaks konkurentsijäreleva menetlusele, milles ligipääs menetlustoimikule tagati, üksnes enda esindamiseks või kaitse tagamiseks kohtumenetluses, mis on otseselt sama konkurentsijäreleva menetlusega seotud. (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kohtumenetluse esemeks võib olla: 1) kartellis osalenud isikutele solidaarselt määratud trahvi jagamine või 2) keelatud tegu tuvastava haldusakti vaidlustamine.*“ Sätted võtavad kehtivasse Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 4, mille eesmärk direktiivi preambuli punkti 72 kohaselt on minimeerida oht, et ennast süüstavaid tõendeid võidakse avaldada väljaspool menetlust, mille tarbeks need on esitatud. Selleks, et seda vältida loob kavandatud lõige 1 reegli, mille kohaselt peab menetlustoimikule juurdepääsu saanud menetlusalune isik hoidma saladuses leebuse kohaldamise taotlusest ja kokkuleppe sõlmimise taotlusest saadud teavet. Nimetatud teavet võib menetlusalune isik kasutada lisaks konkurentsijäreleva menetlusele, milles ligipääs menetlustoimikule tagati, üksnes oma esindamiseks või kaitse tagamiseks kohtumenetluses, mis on otseselt sama konkurentsijäreleva menetlusega seotud. Lõige 2 näeb ette need lõikes 1 nimetatud kohtumenetlused, mis on seotud konkurentsijäreleva menetlusega.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõike 1 punkt 1** võtab üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 4 punkti a ning määratleb lõike 1 tähenduses kohtumenetlusena menetluse, mille ese on kartellis osalenud isikutele solidaarselt määratud trahvi jagamine.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõike 1 punkt 2** võtab üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 4 punkti b ning määratleb lõike 1 tähenduses kohtumenetlusena sellise menetluse, mille esemeks on keelatud tegu tuvastava haldusakti vaidlustamine.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõige 3** sätestab: „*Enne Konkurentsiameti poolt konkurentsijäreleva menetluse lõpetamist on menetlusosalisel keelatud kohtumenetluses kasutada järgmist konkurentsijäreleva menetluse käigus saadud teavet: 1) teave, mille muu isik on konkurentsijäreleva menetluse jaoks koostanud; 2) teave, mille Konkurentsiamet on konkurentsijäreleva menetluses koostanud ning menetlusosalisele saatnud; 3) konkurentsijäreleva menetluses esitatud kokkuleppe sõlmimise taotlus, mis on tagasi võetud*“. Säte sisaldab keeldu, mille kohaselt ei või menetlusosaline kasutada kohtumenetluses enne Konkurentsiameti poolt

konkurentsijärelevalvemenetluse lõpetamist punktides 1–3 sätestatud, konkurentsijärelevalvemenetluse käigus saadud teavet.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõike 3 punkt 1** võtab üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 5 punkti a ning sätestab, et lõike 3 alusel ei tohi kasutada teavet, mille muu isik on konkurentsijärelevalvemenetluse jaoks koostanud.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõike 3 punkt 2** võtab üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 5 punkti b ning sätestab, et lõike 3 alusel ei tohi kasutada teavet, mille Konkurentsiamet on konkurentsijärelevalvemenetluses koostanud ja menetlusosalisele saatnud.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõike 3 punkt 3** võtab üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 5 punkti c ning sätestab, et lõike 3 alusel ei tohi konkurentsijärelevalvemenetluses esitatud kokkuleppe sõlmimise taotlust, mis on tagasi võetud.

**KonkS § 78<sup>21</sup> lõige 4** sätestab: „Menetlusosalise ja muu uurimismeetmele allutatud isiku lepinguline või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja on kohustatud hoidma saladuses talle konkurentsijärelevalvemenetluse käigus õigusabi andmisel teatavaks saanud teavet. Menetlus-aluse isiku esindajal on lubatud seda teavet avaldada esindatavale. Esindatava kohta käivat teavet võib esindaja avaldada vaid esindatava nõusolekul.“ Nimelt on esindaja kohustatud hoidma saladuses talle konkurentsijärelevalvemenetluse käigus õigusabi andmisel teatavaks saanud teavet, kuid ta võib seda avaldada esindatavale. Kolmanda lause kohaselt võib ta, vastupidi, esindatava kohta käivat teavet avaldada vaid esindatava nõusolekul. Säte on analoogiline KrMS § 41 lõikes 6 kannatanu, tsiviilkostja ja kolmanda isiku esindaja kohta sätestatuga. Sättega seondub menetlus-aluse isiku õigus keelduda teabe andmisest (KonkS § 78<sup>17</sup> lõige 7 punkti 4), samuti uurimismeetmete üldsättes toodud norm, mille kohaselt ei ole Konkurentsiametil õigus LPP-ga kaitstud teavet koguda.

**KonkS § 78<sup>22</sup> – Uurimismeetmed** – on konkurentsijärelevalvemenetluse uurimismeetmete (st läbiotsimine ja teabe nõudmine) üldsätte.

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 1** sätestab: „Konkurentsiamet võib käesoleva seaduse § 78<sup>13</sup> lõikes 3 sätestatud eesmärgist lähtuvalt tõendite kogumiseks kohaldada §-des 78<sup>23</sup> ja 78<sup>25</sup> sätestatud uurimismeetmeid.“ Nimetatud uurimismeetmed võtavad üle ECN+ direktiivi artiklites 6–9 sätestatud volitused. Lõige 1 määrab ühtlasi, et Konkurentsiamet võib konkurentsijärelevalvemenetluses kohaldada üksnes nimetatud sätetes sisalduvaid volitusi. KorS-s, VTMS-s ja KrMS-s sätestatud volitusi ei saa Konkurentsiamet keelatud teo tuvastamiseks kasutada. Kuivõrd lõige 1 annab Konkurentsiametile õiguse kohaldada nimetatud uurimismeetmeid tõendite kogumiseks, siis tuleneb uurimismeetmete volitustest ka õigus kogutud teavet lugeda, läbi töötada ja hinnata. Tõendite kogumise eesmärgi alla kuulub ka uurimismeetme ettevalmistamiseks teabe nõudmise sätte alusel teabe kogumine (nt päring andmekogudest selleks, et valmistada ette menetlus-aluse isiku juures läbiotsimise teostamist).

Sättest on võrreldes eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele esitamist kustutatud 2. lause: „Konkurentsiamet võib uurimismeetme kohaldamiseks anda korraldusi.“ Nimetatud volitus on viidud eraldiseisvasse lõikesse (vt järgmist lõiget).

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 2** sätestab: „Konkurentsiamet võib uurimismeetme kohaldamiseks anda korraldusi.“ Sätte sisaldab õiguslikku alust, millele tuginedes saab Konkurentsiamet uurimismeetme kohaldamiseks anda korraldusi. Nimetatud õiguslikku alust saab rakendada nii KonkS-s uurimismeetmete juures sätestatud üksikvolituste täitmise tagamiseks kui ka eraldiseisvalt. Neist esimesel juhul – koosmõjus juba KonkS-s sätestatud volitustega – rakendatakse korraldust näiteks läbiotsimisel, kus Konkurentsiametil on õigus saada juurdepääs (nt parool) teabekandjatele, õigus dokumente läbi vaadata jne. Korralduse andmise õigust saab kasutada ka

eraldiseisvalt (kuid siiski vaid uurimismeetmete kohaldamise raames), kuid üksnes väga väheolulisi riiveid kaasatootvate kohustuste jaoks. Nt saab sellisel viisil kasutada korralduse andmise õigust isikusamasuse tuvastamiseks.

Sättesse kavandatud korralduste andmise õigusel on piirid. Esiteks ei saa korralduste andmise õigusega minna mööda KonkS-s selgelt sätestatud uurimismeetme volituste piiridest ega ka muudest 9<sup>2</sup>. peatükis selgelt sätestatud õigustest. Näiteks, uurimismeetmele allutatud isikul on õigus tutvuda talletustega, kuid tal ei ole seatud kohustust talletusega tutvumist allkirjaga kinnitada. Sellist allkirjastamise kohustust ei saa seada ka korralduste andmise õiguse alusel, kuna sätte mõte on olnud seda selgelt vältida. Samuti ei saa korraldusega takistada nt isiku õigust kasutada õigusabi. Ühtlasi ei saa korraldusega nõuda menetlusaluselt isikult enda süü tunnistamist ega ka LPP (*legal professional privilege*) kaitsega teabe üleandmist. Vastavalt ei saa korralduse andmise õigusega takistada ka menetlusalusel isiku õigust kaitsta LPP kaitse alla kuuluvat teavet (näiteks ei saa Konkurentsiamet keelata menetlusalusel isiku seaduslikul või lepingulisel esindajal või töötajatel tagada, et Konkurentsiamet ei võtaks läbiotsimiselt kaasa vastavat LPP teavet, sest LPP teavet Konkurentsiamet koguda ei tohi). Euroopa Komisjoni nn koidikureidide (*dawn raid*) praktikas võimaldatakse menetlusalusel isiku õigusnõustajatel ja teistel menetlusalusel isikuga seotud isikutel isegi eraldada endale ruum, milles nad võivad viibida ning läbiotsimise käigus menetlusalusel isiku kaitsestrateegiat ehitada (sellesse ruumi Euroopa Komisjon ei sisene). Tavapärane praktika on ka see, et liikumine menetlusalusel isiku äriruumides on vaba. Menetlusalusel isik või tema õigusnõustaja võib määrata igale komisjoni ametnikule n-ö varju, kes käib läbiotsiva ametnikuga kaasas, märgib üles dokumendid jm teabe, mille komisjoni ametnikud või töötajad kas kaasa võtavad või millest koopiaid teevad. Selline „varju“ kasutamine on vajalik mh selleks, et üksnes menetlusalusel isikuga seotud isikud saavad tuvastada, milline teave kuulub LPP-ga kaitstud teabe hulka. Eelnõu koostajad juhivad siinkohal tähelepanu Euroopa Komisjoni konkurentsi peadirektoraadi (DG COMP) veebilehel olevale infolehele, mille punkt 14 kohaselt kuulub ka nn koidikureidilt kaasavõetud äri ja raamatupidamisteabe üheskoos menetlusalusel isiku esindajatega läbi vaatamisele: „*If the selection of documents relevant for the investigation is not yet finished at the envisaged end of the on-site inspection at the undertaking's premises, the copy of the data set still to be searched may be collected to continue the inspection at a later time. This copy will be secured by placing it in a sealed envelope. The undertaking may request a duplicate. The Commission will invite the undertaking to be present when the sealed envelope is opened and during the continued inspection process at the Commission's premises. Alternatively, the Commission may decide to return the sealed envelope to the undertaking without opening it. The Commission may also ask the undertaking to keep the sealed envelope in a safe place to allow the Commission to continue the search process at the premises of the undertaking in the course of a further announced visit.*“<sup>137</sup> Kusjuures kõnesolevale näib viitavat ka ECN+ direktiivi preambuli punkt 33: „*Kontrollide tarbetu pikenemise minimeerimiseks peaks konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel olema õigus teha ka edaspidi uurimisalusel ettevõtja või ettevõtjate ühenduse puhul läbiotsimisi ning teha valik nende tegevust puudutavate raamatupidamis- ja muude dokumentide koopiatest ja väljavõtetest konkurentsiasutuse ruumides või muudes selleks ettenähtud ruumides. Selliste läbiotsimiste käigus tuleks järjepidevalt tagada ettevõtjate kaitseõiguste austamine.*“ Seejuures ei ole tegemist sugugi uue praktikaga, kuivõrd viiteid sellest leiab ka kohtupraktikast.

Samuti peavad korraldused olema uurimismeetme läbiviimise eesmärki arvestades sobivad, vajalikud ja mõõdukad, teisisõnu, proportsionaalsed. „Uurimismeetme kohaldamiseks“ tähen-

<sup>137</sup> Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation No 1/2003, kättesaadav aadressil: [https://competition-policy.ec.europa.eu/index/inspections\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/index/inspections_en).

dab, et nimetatud õiguslikku alust saab kasutada üksnes ja ainult koos konkreetse uurimismeetmega. Väljaspool konkreetsete uurimismeetmete läbiviimist Konkurentsiamet nimetatud alusel korraldusi anda ei saa.

Korraldusi saab tagada vahetu sunniga üksnes juhul, kui korraldus on antud KonkS § 78<sup>23</sup> lõikes 7 nimetatud meetmete tagamiseks. Muudel juhtudel on Konkurentsiametil õigus määrata sunniraha või karistus. Viimase puhul tuleb eristada trahvi ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud alustel ja korras ning väärteokaristust muule uurimismeetmele allutatud isikule, kes ei ole menetlusalune isik, kavandatud KonkS § 73<sup>10</sup> alusel.

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 3** sätestab: „Kui Konkurentsiametil on uurimismeetme kohaldamisel õigus saada juurdepääs teabele või koguda teavet, hõlmab see igasugust teavet sõltumata teabekandjast. Hõlmatud on ka igasugune teabevahetus, sealhulgas avamata sõnumid, välja arvatud menetlusaluse isiku ja tema lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja vaheline konfidentsiaalne teabevahetus.“ Säte võtab mh osaliselt üle ECN+ direktiivi artikli 8, mille kohaselt hõlmab kogu vajalik teave teavet, mis on kõnealusele ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kättesaadav. Teave võib olla dokumendil, e-kirjas, sellistes programmides nagu Word ja PDF, samuti kalendrivaljavõtetes jms. Teavet on võimalik leida ka SMS-st või sotsiaalmeediaplatformi sõnumist isiku telefonis, mida ta veel avanud ei ole. Samuti sellistest e-kirjadest ja paberkandjal kirjadest, mis ei ole veel avatud. Oluline on siinkohal aga märkida, et Konkurentsiameti õigus saada juurdepääs teabele ja koguda teavet ei hõlma endas õigust saada teavet menetlusaluse isiku reaajas toimuva sõnumivahetuse või laiemalt sideandmete kohta (nt teabenõude teel sideteenuse ettevõtjalt), kuivõrd see kujutaks endast õigusvastast jälitus-tegevust. Avamata sõnumid on hõlmatud eesmärgiga, et läbiotsimise käigus, kas äriruumis või muus kohas võib avamata sõnumites leiduda äri- ja raamatupidamisteavet. Sisuliselt jälitus-tegevuse toimetamise välistab rangelt tõendite sättes sisalduv jälitus-tegevusest saadud tõendite kasutamise keeld (kavandatud KonkS § 78<sup>28</sup> lõige 4).

Kommenteeritav säte seab Konkurentsiameti õigusele saada juurdepääs teabele ja koguda teavet olulise piirangu – *legal professional privilege*’st ehk LPP-st tulenev piirang. LPP-ga kaitsitud teabeks on menetlusaluse isiku ja tema lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja vaheline konfidentsiaalne teabevahetus, milleks kehtiva Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt on kirjalik teave, mida menetlusalune isik on oma lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindajaga vahetanud sellise menetluse esemeks oleva rikkumisega seonduvalt, milles kohaldatakse ELTL artikleid 101 või 102, või, mis võib päädida trahvi määramisega.<sup>138</sup> Üldreegli kohaselt saab konfidentsiaalseks lugeda vastavasisulist teabevahetust alates nimetatud menetluse algatamisest, kuid kehtiva kohtupraktika kohaselt võib LPP kaitse laieneda ka menetluse esemega seotud varasemale teabevahetusele.<sup>139</sup> Seejuures katab privileeg kehtiva kohtupraktika kohaselt suhtlust ettevõtja või ettevõtjate ühenduse ja eksternse õigusliku esindajaga. Nn *in-house* juristid privileegi alla ei kuulu.<sup>140</sup> LPP kaitse põhimõtte juures tuleb arvestada ka sellega, et see on loodud kaitsma klienti (kõnesolevas menetluses menetlusalust isikut).<sup>141</sup> Lepingulisele või riigi õigusabi korras nimetatud esindajale laieneb õigus keelduda kliendi-advokaadi suhtlust puudutava teabe väljaandmisest.

Kuna kõnesolev säte seab piirangu teabevahetusele, millele Konkurentsiametil on õigus saada juurdepääs ja mida tal on õigus koguda, tuleb Konkurentsiametil sellest piirangust lähtuda uurimismeetmete kohaldamisel. Uurimismeetmeid ei saa kasutada selleks, et eelnimetatud konfidentsiaalsele teabele juurdepääs saada või seda koguda. Selleks, et KonkS-i kavandatud

<sup>138</sup> EKo 18.05.1982, C-155/79 – *AM & S vs. komisjon*, EU:C:1982:157. p 23.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> *Ibid.*, p 21.

<sup>141</sup> S. Barthelmeß, L. Rudolf. – U. Loewenheim, K. M. Meessen, A. Riesenkampff, C. Kersting, H. J. Meyer-Lindemann. Kartellrecht. 4. vlj. München 2020, VerVO Art. 18, äärenr 49 jj.



§-de 78<sup>23</sup> (läbiotsimine) ja 78<sup>25</sup> (teabe nõudmine) kohaldamisel Konkurentsiamet piirangu vastu ei eksiks, oleks ametil mõistlik halduseeskirjaga ette näha reeglid, kuidas LPP-ga kaitstud teavet uurimismeetme kohaldamisel tuvastada ja sellega ümber käia. Ametil on seejuures oluline haldusesiseste reeglite loomisel jääda seaduses sätestatud piiresse. Halduseeskirjaga ei saa seaduses sätestatud laiendada ega kitsendada, selle mõte saab olla üksnes tüüpiliste diskretsiooniliste otsuste tarbeks üldiste suuniste kehtestamine. Riigikohus on oma varasemas praktikas leidnud, et vigade vältimiseks võib teatud olukordades halduseeskirja kehtestamine olla koguni vajalik<sup>142</sup>.

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 4** sätestab: „*Uurimismeetme kohaldamise aja, koha, selles osalenud Konkurentsiameti ametnike ja muude kohal viibinud isikute andmed ning uurimismeetme kohaldamise käigu ja selle vahetud tulemused talletab Konkurentsiamet. Talletusena võib kasutada pildi-, heli- ja videosalvestisi. Uurimismeetmele allutatud isikul võimaldatakse tutvuda talletusega ning teha uurimismeetme kohaldamise tingimuste, käigu ja tulemuste kohta avaldusi, mille Konkurentsiamet talletab.*“ Kommenteeritav säte näeb ette uurimismeetmete kohaldamise talletamise. Talletusena tuleb mõista nii kirjalikke talletusi, kui ka pildi-, heli- ja videotalletusi, mida kommenteeritava sätte alusel on Konkurentsiametil õigus teha ka uurimismeetmele allutatud isiku tahte vastaselt. Pildi-, video- ja helisalvestamisega kaasnev riive õigusele isiku kujutisele, helile ja pildile on väheintensiivne ning teenib olulist eesmärki – koguda ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki täitmise tagamiseks vajalikke tõendeid. Tegemist on proportsionaalse ning seega õigustatud põhiõiguste riivega. Oluline on, et neist nähtuks sättes nimetatud informatsioon. Oluline on ka märkida, et uurimismeetmele allutatud isikul on õigus talletusega tutvuda ning teha selle kohta ka omapoolseid avaldusi ja märkusi, mis omakorda talletatakse. Uurimismeetmele allutatud isik ei ole aga kohustatud talletust oma allkirjaga kinnitama. Selline kinnitamine ei anna talletusele mingit sisuliselt suuremat tõendiväärtust, kui isik on – sõltumata sellest, kas ta on nõus või mitte – andma ametile allkirja. Tegemist oleks sisutühja formaalsusega. Lõppastmes kehtib põhimõte, et Konkurentsiamet on ükskõik mis lubatud viisil kohustatud tõendama, et isikule tõepoolest võimaldati talletusega tutvumist.

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 5** sätestab: „*Uurimismeetme kohaldamise talletus loetakse samaväärseks protokolliga haldusmenetluse seaduse § 18 tähenduses.*“ Kommenteeritava sätte eesmärk on võrdsustada Konkurentsiameti poolt tehtavad talletused protokolliga haldusmenetluse seaduse tähenduses. Uurimismeetme kohaldamisel tehtud talletusele ei kohaldata HMS §-i 18. Talletused loetakse HMS §-s 18 sätestatud protokollidega samaväärseks. Konkurentsiamet peab nii kirjalike kui ka heli- ja videosalvestatud talletuste puhul järgima kõnesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud nõudeid. Talletuse lubamise eesmärk läbi HMS §-ga 18 võrdsustamise on anda ametile võimalikult suur paindlikkus oma tegevuse ja uurimismeetmete kohaldamise jäädvustamisel.

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 6** sätestab: „*Uurimismeetme kohaldamisse võib Konkurentsiamet kaasata: 1) spetsialisti, kelle oskusi on vaja teabele juurdepääsu saamiseks, selle sisu hindamiseks või muuks; 2) politsei, kui see on vajalik käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme eesmärgi saavutamiseks, sealhulgas uurimismeetme ettevalmistamiseks või kohaldamiseks, turvalisuse tagamiseks või vahetu sunni kohaldamiseks.*“ Punkti 1 alusel võib uurimismeetmete kohaldamisele, st nii läbiotsimisele kui ka teabe nõudmisele, kaasata spetsialisti, kelle oskusi on vaja teabele juurdepääsu saamisel, selle sisu hindamisel või muul eesmärgil. Nimetatud säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 sissejuhatavas lauseosas sätestatu. Seejuures tuleb tähele panna, et kõnesoleva punkti alusel on Konkurentsiametil õigus halduse käepikendusena menetlusse kaasata eraõiguslik isik. Teise haldusorgani kaasamiseks puudub eraldiseisva

---

<sup>142</sup> RKPJKo 3-4-1-12-13, p 32.

volitusnormi andmise vajadus, kuivõrd halduskoostöö seaduses sätestatud ametiabi regulatsioonis on vastavad alused ja kord juba reguleeritud. Punkti 2 alusel võib konkurentsijärelevamenetluses kohadatavatest uurimismeetmetest ühele, st läbiotsimise kohaldamisele, kaasata politsei, kui see on vajalik nimetatud uurimismeetme eesmärgi saavutamiseks, sealhulgas uurimismeetme kohaldamise ettevalmistamiseks, läbiviimiseks, turvalisuse tagamiseks või vahetu sunni kohaldamiseks. Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 2. Konkurentsijärelevamenetlus on menetlus, mida juhib Konkurentsiamet. Konkurentsiametil ei pruugi olla IT-tehnilist võimekust, kindlasti ei ole tal vahetu sunni kohaldamise volitusi. Sellest tulenevalt on Konkurentsiametile antud õigus kaasata uurimismeetme kohaldamisele spetsialiste ja politseiametnikke.

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 7** sätestab: „*Uurimismeetme kohaldamisel tutvustatakse uurimismeetmele allutatud isikule kohtu luba, kui see on meetme kohaldamiseks vajalik, meetme eesmärki ja kavandavat käiku ning meetmes osalevate isikute menetluslikku seisundit, õigusi ja kohustusi ning hoiatatakse teda kohustuste rikkumisega kaasneva vastutuse eest. Kui §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme kohaldamise eesmärk on konkreetse teabe saamine, tehakse ettepanek see teave Konkurentsiametile üle anda.*“ Kohustuste rikkumisega kaasneva vastutuse all mõeldakse eelkõige trahve n-ö menetluslike rikkumiste eest. Kui käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme kohaldamise eesmärk on konkreetse teabe saamine, tehakse ettepanek see teave Konkurentsiametile vabatahtlikult üle anda. See tähendab, et Konkurentsiamet annab isikule kõigepealt võimaluse teha koostööd ning anda teave välja ilma, et uurimismeetmele allutatud isikule adresseeritaks korralduse läbi kohustus teavet esitada.

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 8** sätestab: „*Uurimismeetmele allutatud isikul, kes ei ole menetlusalune isik, on kohustus taluda tema suhtes käesolevas peatükis sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid uurimismeetmeid.*“ Säte näeb ette talumiskohustuse, mis on analoogne menetlusaluse isiku KonkS § 78<sup>17</sup> lõikes 8 sätestatud talumiskohustusele. Talumiskohustusega käsikäes käib ka Konkurentsiameti õigus anda uurimismeetme läbiviimiseks vajalikke korraldusi (KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 2).

**KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 9** sätestab: „*Uurimismeetme kohaldamise käigus saadud teabekandja tagastatakse viivitamata ja Konkurentsiameti poolt sellelt talletatud teave hävitatakse, kui see ei ole menetluses enam vajalik ning ei ole teisiti kokku lepitud.*“ Kommenteeritava sätte mõte on reguleerida küsimusi, mis saab uurimismeetme käigus saadud teabekandjatest (nt kõvakettad). Teabekandjad tuleb tagastada viivitamatult, kui neid pole Konkurentsiametil enam vaja. Kui neilt on salvestatud teavet, mida menetluses enam ei kasutata, tuleb see hävitada. Säte annab võimaluse kokku leppida teisiti.

**KonkS § 78<sup>23</sup> – Läbiotsimine** – kehtestab õigusliku aluse Konkurentsiameti poolt läbiviidavale uurimismeetmele – läbiotsimisele. Läbiotsimise eesmärk tuleneb uurimismeetmete üldsättest, täpsemalt KonkS § 78<sup>22</sup> lõikest 1. Selleks on koguda konkurentsijärelevamenetluses tõendeid, et tuvastada keelatud teo toimepanemine ja vajaduse korral kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmeid, taastamiseks ja säilitamiseks moonutamata konkurentsi (KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 3). Nimetatud säte võtab ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel üle ECN+ direktiivi artiklid 6 ja 7.

ECN+ direktiivist tulenevat läbiotsimise uurimismeedet saab kohaldada ka pelgalt riigisisese mõjuga asjakohaste konkurentsiõiguse rikkumiste menetlemisel, st KonkS 2. ja 4 peatüki täitmise tagamisel. Nagu seletuskirja sissejuhatavates osades on selgitatud, on eelnõu autorite hinnangul ka asjakohased riigisisised konkurentsiõiguse keelud ja nende kohaldamine ECN+ direktiivi kohaldamisalas, mis sest, et direktiiv otsesõnu seda ei ütle. Sellegipoolest selgitame, et läbiotsimise uurimismeede kujul ja ulatuses, milles see on sätestatud ECN+ direktiivis, oleks kooskõlas ka PS-ga, kui tegemist ei oleks PSTS § 2 olukorraga. Piiriülese mõjuta KonkS 2. ja

4. peatüki täitmise tagamisel riivaks läbiotsimine PS §-s 33 sätestatud põhiõigust kodu puutumatusle. PS § 33 lause 1 kohaselt on kodu puutumatu. Lause 2 kohaselt ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusesse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. Läbiotsimise eesmärk on koguda tõendeid, et tuvastada keelatud teo toimepanemine ja vajaduse korral kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmeid, taastamaks ja säilitamaks moonutamata konkurentsi. Nimetatud eesmärk hõlmab endas vaba konkurentsi kaitset (PS § 31 lg 1), mis on põhiseadusjärku eesmärk. Teiseks täidab läbiotsimine ja selle käigus tõendite kogumine avaliku korra kaitse eesmärki. PS §-s 33 nimetatud avalik kord on põhiseaduse tasandi mõiste ning selle all tuleb mõista tervet õiguskorra tagamist (avaliku korra lai tõlgendus).<sup>143</sup> Õiguskorra alla lähevad ka KonkS 2. ja 4. peatüki keelunormid. Kolmandaks tuleb KonkS 2. ja 4. peatüki täitmise tagamisel kõne alla ka PS §-s 33 nimetatud eesmärk "kriminaalmenetlus". Põhiseaduse tähenduses ei ole kriminaalmenetlus üksnes kriminaalmenetlus KrMS tähenduses. Põhiseaduse tähenduses kriminaalmenetlus võib olla mis tahes menetlus, milles määratav karistus on materiaalselt kriminaalkaristus PS ja EIK nn *Engel'*i kriteeriumite tähenduses. ECN+ direktiivis ette nähtud karistused on kriminaalkaristused põhiseaduse tähenduses. PS §-s 33 nimetatud "tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses" sobiks legitiimse eesmärgina ka eelnõus kavandatud haldustrahvidele. Läbiotsimise eesmärk koguda tõendeid, et tuvastada keelatud teo toimepanemine ja vajaduse korral kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmeid, taastamaks ja säilitamaks moonutamata konkurentsi, on niisiis legitiimne eesmärk.

Läbiotsimine oleks proportsionaalne, kui see on legitiimset eesmärki arvestades sobiv, vajalik ja mõõdukas. Läbiotsimine võimaldab KonkS 2. ja 4. peatüki täitmise tagamiseks tõendeid koguda. Tegemist on sobiva meetmega. Puudub mõni muu alternatiivne ja isikut vähem riivav meede, mis võimaldaks tõendeid sama efektiivselt koguda. Näiteks teabenõude puhul ei ole tagatud see, et isik annab välja kogu asjakohase teabe. Välistatud ei ole ka see, et teatud tõendid hävitatakse ning Konkurentsiamet ei saa sellest suure tõenäosusega teada. Konkurentsiametil puudub ilma läbiotsimiseta võimalus tagada, et amet saaks asjas koguda kõik asjakohased tõendid. Siinse eelnõuga kavandatav muudatus toob mh kaasa selle, et Konkurentsiamet ei saa tõendeid koguda jälitustoimingutega. Läbiotsimise teostamise võimalus oleks seega vajalik meede legitiimse eesmärgini jõudmiseks. Läbiotsimise mõõdukuse tagamiseks on ette nähtud halduskohtu loa kohustus. Läbiotsimise üldine eeldus on see, et Konkurentsiametile on ilmnunud keelatud teole viitav teave. N-ö inspeksioonilisi läbiotsimisi Konkurentsiamet teostada ei saa. Samuti peab Konkurentsiamet nende kohtade (nt eluruumid), mis ei ole äriruumid, läbiotsimiseks põhjendama ära kahtluse, et vastavas kohas leidub menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks. Läbiotsimisega põhjustatud PS §-s 33 sätestatud põhiõiguse riive oleks seega mõõdukas. KonkS § 78<sup>23</sup> kavandatav uurimismeede oleks seega proportsionaalne ning PS §-ga 33 kooskõlas.

Läbiotsimise käigus võidakse ruume ja teabekandjaid teatud ajavahemikuks pitseerida, teabekandjaid saab Konkurentsiamet KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 alusel ka kaasa võtta. See riivaks omandipõhiõigust (PS § 32). Pitseerimise eesmärk on tõendite säilitamine, sh see, et tõendeid ei muudeta või hävitata. Ei ole ühtegi teist vähemalt sama tõhusat, kuid isikut vähem riivavat meetet, mis pitseerimisega järgitavat eesmärki täidaks. Ruumide pitseerimise kestuse küsimuses on

<sup>143</sup> O. Kask, H. Sepp. - Ü. Madise jt (toim.). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2020 - PS § 33 kommentaar, p 9.

Konkurentsiametile antud kaalutusõigus, mida amet peab kasutama proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Ameti tegevus on vaidlustatav üldkorras. Läbiotsimisega kaasnev ettevõtlusvabaduse (PS § 31) riive (näiteks ei saa pitseeritud ruume või pitseeritud või kaasa võetud teabekandjaid teatud ajavahemikul kasutada) oleks samuti õigustatav samadel kaalutlustel mis PS §-de 33 ja 32 riived. Läbiotsimisele puudub vähemalt sama tõhus alternatiiv tõendite kogumiseks, mis samal ajal riivaks isikute õigusi vähem. Meetme mõõdukust tagaks mh see, et halduskohus peab läbiotsimiseks andma loa ning hindab, kas Konkurentsiameti poolt taotletav läbiotsimine on põhjendatud ja proportsionaalne.

Siinkohal tuleb aga veelkord rõhutada, et üksnes riigisisestes KonkS 2. ja 4. peatüki täitmise tagamise menetlustes tuleb tagada, et riigisisese konkurentsioiguse rikkumistele suunatud menetlus oleks põhiõiguste kaitse tasemelt sama mis ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumistele suunatud menetlus. Seda põhjusel, et Konkurentsiametil peab olema võimalus liikuda riigisisese konkurentsioiguse rikkumistele suunatud menetlusest ELTL artikli 101 ja 102 rikkumistele suunatud menetlusse nii, et tõendid oleksid riskasutatavad ja tõendite kogumiseks ettenähtud uurimisvõimused samaväärsed. Vastasel juhul oleks ohustatud ELTL artiklite 101 ja 102 tõhus kohaldamine (ECN+ direktiivi artikli 1 lõige 1). Teisisõnu tekiks olukord, kus liikmesriigi õigus looks takistusi EL-i õiguse tõhusaks kohaldamiseks.<sup>144</sup> Seetõttu ei ole eelnõu autorite hinnangul võimalik ECN+ direktiivi tõlgendamisel tugineda vaid selles otsesõnu kirja pandule. Mõelda tuleb, kas realistlikult suudaksime tagada direktiiviga taotletava tulemuse saavutamist ilma direktiivist tulenevaid nõudeid ka riigisiseste rikkumiste menetlemisele ette nägemata. Eelnõu autorid on jõudnud seisukohale, et ei suudaks, mistõttu on ka KonkS 2. ja 4. peatüki rikkumised *de facto* direktiivi kohaldamisala. Vastupidisele tulemusele pole eelnõu autoritele teadaolevalt jõudnud ükski teine EL-i liikmesriik.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsiamet võib halduskohtu eelneval loal teha läbiotsimise: 1) äriruumis, sealhulgas hoones, sõidukis või maa-alal, mis on menetlusala isiku omandis või valduses, või 2) käesoleva lõike punktis 1 nimetatata kohas, sealhulgas eluruumis, hoones, sõidukis või maa-alal, kui on põhjendatud kahtlus, et seal asub menetlusala isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks.*“ Kõnesoleva lõike eesmärk on osaliselt võtta üle ECN+ direktiivi artikli 6 lõige 1 ja artikli 7 lõiked 1 ja 2. Säte sisaldab esiteks kataloogi kohtadest, kus Konkurentsiamet läbiotsimist teostada võib. Teiseks sisaldab säte selget halduskohtu loa kohustust.

Kohtade jaotuse (vastavalt punkti 1 ja punkti 2 loetelu) mõte on ruume eristada. Punktis 1 on loetletud ettevõtja või ettevõtjate ühendusega seotud äriruumid. Äriruumide alla ei loeta üksnes hooneid ja selles leiduvaid ruume, vaid ka sõidukeid ja maa-alasid, mis on ettevõtja või ettevõtjate ühenduse tegevusega seotud. Oluline on märkida, et kuna ettevõtja on materiaalsoiguse subjekt (vt ELTL artiklid 101 ja 102), siis kõnesolev säte kõneleb menetlusõiguse subjektist, st menetlusala isikust ehk isikust või isikutest, kes ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustab või moodustavad. Ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse ruumide all tuleb mõista nii neid ruume, mis on nii ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustava menetlusala isiku omandis kui ka valduses (nt renditud äripinnad). Punktis 2 on antud loetelu ruumidest, mis ei ole punktis 1 nimetatud ruumid. See tähendab, et nimetatakse punkti 1 alla kuuluvad ruumid ning kõik

<sup>144</sup> EKo 14.06.2011, C-360/09 – *Pfleiderer*, p 24 ja selles viidatud lahendid: “*Kuigi nende normide kehtestamine ja rakendamine kuulub liikmesriikide pädevusse, peavad nad seda pädevust siiski teostama liidu õigust järgides (vt selle kohta 12. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-154/08: komisjon vs. Hispaania, punkt 121 ja seal viidatud kohtupraktika). Iseäranis ei tohi nad muuta liidu õiguse rakendamist võimatuks või ülemäära raskeks (vt selle kohta 16. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-298/96: Oelmühle ja Schmidt Söhne, EKL 1998, lk I-4767, punktid 23 ja 24 ning seal viidatud kohtupraktika) ning eelkõige konkurentsioiguse valdkonnas peavad nad jälgima, et nende kehtestatud või rakendatud normid ei kahjustaks ELTL artiklite 101 ja 102 tõhusat kohaldamist (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus VEBIC, punkt 57).*”

muud ruumid kuuluvad punkti 2 loetelu alla. Punkti 2 loetelu alla kuuluvad olulisimana eluruumid (nt juhatuse liikme kodu). Punktis 1 nimetatud äriruumide puhul on konkurentsijärelevamenetluses läbiotsimise teostamise materiaalseks eelduseks see, et Konkurentsiametile ilmnenu teave viitab keelatud teo toimepanemisele (vt KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 1 punkt 1 – sisuliselt on tegemist konkurentsijärelevamenetluse algatamise lävendiga), aga esinema peab ka põhjendatud kahtlus, et ruumis asub menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks.

Ka kohtu loa osas eristab ECN+ direktiiv punktis 1 ja punktis 2 toodud ruume. Ettevõtja või ettevõtjate ühendusega seotud ruumide (äriruumide) puhul jätab ECN+ direktiiv liikmesriikidele õiguse kehtestada ettevõtja või ettevõtjate ühenduse ruumides läbiotsimistele kohtu eelneva loa kohustuse (vt ECN+ direktiiv artikli 6 lõige 3). Muu kui ettevõtja või ettevõtjate ühenduse ruumide läbiotsimiseks nõuab ECN+ direktiivi artikli 7 lõige 2, et läbiotsimist ei toimetata ilma liikmesriigi kohtuasutuse eelneva loata. Kõnesoleva paragrahvi lõike 1 lause 1 võtab seega üle ECN+ direktiivi art 7 lg 2. Eelnõuga nähakse ette, et kohtu eelnev luba on vajalik kõigi läbiotsimiste puhul, st kohtu luba nõutakse ka ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse ruumide läbiotsimiseks. Seda põhjusel, et ulatuses, milles direktiiv jätab liikmesriigile otsustusvabaduse, tuleb lisaks EL-i põhiõiguste hartale järgida põhiseaduses sätestatud põhiõigusi. Kuna konkurentsijärelevamenetluses võidakse tõendeid koguda ka karistusliku trahvi määramiseks, tuleb tagada läbiotsimisele allutatud isikute võimalikult ulatuslik põhiõiguste kaitse. Kriminaalmenetluses võib läbiotsimist toimetada üldjuhul eeluurimiskohtuniku loal (vt KrMS § 91 lõige 2). Üksnes erandjuhtudel võib läbiotsimist toimetada prokuratuuri määruse alusel. Konkurentsijärelevamenetluse esemeks on KonkS 2. ja 4. peatüki ja ELTL artiklite 101 ja 102 keelunormide rikkumised. Neil rikkumistel on majandus(õigus)lik iseloom. Üldjuhul valmistatakse eelnimetatud keelatud tegude puhul läbiotsimine põhjalikult ette. Halduskohtult loa taotlemine ei tohiks seetõttu ettevõtja või ettevõtjate äriruumide puhul põhjustada olulist viivitust. Nentida võib, et teatud juhtudel võib nimetatud keelatud tegude väljaselgitamisel olla vajalik kiire tegutsemine. Võttes aga arvesse, et KonkS 2. ja 4. peatükk ning ELTL artiklid 101 ja 102 ei kaitse õiguskorra kõige olulisemaid õigushüvesid, nagu inimese elu ja tervis, on läbiotsimisele allutatud isiku õiguste kaitseks proportsionaalne see, kui Konkurentsiamet ootab ka kiirust nõudvas olukorras ettevõtja või ettevõtjate ühenduse äriruumide ja muude punktis 1 nimetatud kohtade puhul ära halduskohtu loa.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 2** sätestab: „Kui halduskohus on Konkurentsiametile andnud läbiotsimiseks loa, on Konkurentsiametil õigus: 1) ette teatamata siseneda käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud kohta ning selle ja selles asuvad esemed läbi otsida; 2) talletada või kaasa võtta läbiotsitavas kohas olevaid andmekandjaid, millel võib olla menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks; 3) saada juurdepääs teabele, mis on läbiotsimisele allutatud isikule kättesaadav, ning talletada selles sisalduvat äri- ja raamatupidamisteavet; 4) pitseerida käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud koha, selle osa, selles oleva teabekandja või muu eseme enda määratud tähtjaks, samuti keelata menetlusalusel isikul käesoleva lõike punktis 3 nimetatud teabe muutmine ja hävitamine ning teabele juurdepääs ja sellele juurdepääsu takistamine; 5) kohustada läbiotsimise käigus menetlusalust isikut või muud isikut viibima läbiotsimise juures ja nõuda neilt teavet käesoleva seaduse § 78<sup>25</sup> tingimustel ja korras, sealhulgas võib Konkurentsiamet isiku kohale kutsuda telefoni teel või muu tehnilise sidevahendi kaudu, andes kohale ilmutamiseks piisava ajavaru.“ Nimetatud sätte puhul on oluline mõista ECN+ direktiivi artiklitest 6 ja 7 tulenevat eripära: kui halduskohus on Konkurentsiametile läbiotsimiseks (kas kõnesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud ruumi) loa andnud, tuleb selle loaga kaasa KonkS § 78<sup>23</sup> lõikes 2 nimetatud volituste pakett. Sellise regulatsiooni tingib ECN+ direktiivi sõnastus (vt „Liikmesriigid tagavad, et liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt selliste kontrollide tegemiseks volitatud või määratud ametnikel ja nendega kaasasolevatel isikutel

*on vähemalt järgmised õigused*<sup>4</sup>). Ehk teisisõnu, halduskohus ei saa loa andmisel otsustada, et Konkurentsiamet võib nt küll kasutada oma volitusi KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punktist 1, kuid mitte näiteks punktist 4. Halduskohtu volitus kontrollida, kas läbiotsimine on lubatud, hõlmab endas seaduses sätestatud eelduste kontrolli uurimismeetme kui terviku kohaldamiseks ja seeläbi läbiotsimise kui terviku proportsionaalsuse kontrolli.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punkt 1** sätestab, et läbiotsimine hõlmab õigust „*ette teatamata siseneda käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud kohta ning selle ja selles asuvad esemed läbi otsida*“. Sättega võetakse üle ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 punkt a ja osaliselt punkt b ning artikli 7 lõige 3 (mis mh viitab omakorda ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 punkti a ja b kohaldamisele). ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 punkt a sätestab, et liikmesriigid tagavad, et konkurentsiasutusel on õigus ette teatamata siseneda kõikidesse ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste ruumidesse, kogu nende territooriumile ja kõikidesse transpordivahenditesse. ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 punkt b sätestab mh, et konkurentsiasutusel peab olema õigus vaadata läbi raamatupidamis- ja muid äridokumente, olenemata sellest, millisel kandjal neid hoitakse. KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punktis 1 nimetatud õigust „*siseneda ning selle ja selles asuvad esemed läbi otsida*“ tuleb tõlgendada ECN+ direktiivi eesmärgist lähtuvalt: Konkurentsiameti eesmärk on leida äri- ja raamatupidamisteavet. Kõnesolevas sättes sisalduv volitus katab ära niisiis kaks Konkurentsiameti tegevust:

- ✓ ette teatamata (seega ka nõusolekuta) sisenemine, sh sisenemiseks vajalik uste avamine ja takistuste kõrvaldamine;
- ✓ ruumi ja selles leiduva läbi otsimine, eesmärgiga leida ja läbi vaadata menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteavet.

Ette teatamata sisenemine hõlmab endas kõiki volitusi, mis on vajalikud, et kõrvaldada takistusi ja avada suletud uksi. Ette teatamata sisenemine sisaldab endas ka õigust avada lukustatud uksi (kasutades selleks nt lukuabi). Eelnõus otsustati loobuda KorS § 50 lõikele 1 sarnanevast näidisloetelust (vrd „*Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi, kui: [...]*“). Ette teatamata sisenemine hõlmab endas juba võimalust lukustatud või lukustamata uksi avada või muid takistusi kõrvaldada, sest vastasel korral ei saaks olla tegemist ette teatamata sisene misega.

Ruumi sisenenud, on Konkurentsiametil õigus ruum ja selles leiduv läbi otsida. Läbiotsimine hõlmab endas tegevusi, kus avatakse nt kapiuksed, sahtlid, dokumente sisaldavad kaustad. Samuti katab õigus asju läbi otsida ka õigust siseneda arvutisse ja seal läbiotsimise esemeks olevat infot otsida.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punkt 2** sätestab Konkurentsiameti õiguse „*talletada või kaasa võtta läbiotsitavas kohas olevaid andmekandjaid, millel võib olla menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks*“. Säte võtab osaliselt üle ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 punktides b ja c ning artikli 7 lõiget 1 ja 3 sätestatu. Sellega antakse Konkurentsiametile volitus talletada või kaasa võtta läbiotsitavas kohas olevaid andmekandjaid, millel võib olla menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks. Volitus hõlmab endas ka õigust talletatud või kaasavõetud teabega tutvuda. Tutvumine võib toimuda nii kohapeal kui ka kohas, kuhu teave kaasa võeti. Kaasavõtmise eesmärk on läbiotsimist kui menetlusaluse isiku majandustegevust halvavat tegevust mitte liialt pikendada (vt täiendavalt direktiivi preambuli punkti 33) teabest sõeluda välja konkreetse menetluse jaoks asjakohast äri- ja raamatupidamisteavet. Oluline on märkida, et sätte (nii nagu ka selle aluseks oleva ECN+ direktiivi sätte) eesmärgiks on äri- ja raamatupidamisteabe saamine. Lähtuda saaks ümberlükatavast eeldusest, et kogu teave, mis asub ettevõtja või ettevõtjate ühenduse

äriruumides, ongi äri- ja raamatupidamisteave ning seega on iseenesest võimalik kõnealune teave edasiseks analüüsiks ka kaasa võtta. Konkurentsiameti ruumides saab amet jätkata edasist analüüsi (milline äri- ja raamatupidamisteave on talle toimetatava konkurentsijärelevamenetluse vaatest asjakohane). Konkurentsiametil on ka võimalus koostada täpsemate reeglite paikapanemiseks vastav halduseeskiri.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punkt 3** näeb ette, et Konkurentsiametil on õigus „*saada juurdepääs teabele, mis on läbiotsimisele allutatud isikule kättesaadav ja millel võib sisalduda menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks ning selles sisalduvat teavet talletada*“. Säte võtab osaliselt üle ECN+ direktiivi art 6 lõike 1 punkti b ja artikli 7 lõiked 1 ja 3. Plaanitav õiguslik alus annab Konkurentsiametile volituse saada juurdepääs teabele, mis on ruumi läbiotsimisele allutatud isikule kättesaadav ja millel võib sisalduda menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave ning selles sisalduvat teavet talletada. Sätte mõte on see, et teatud juhtudel pääseb teabele ligi üksnes teise isiku abiga ning kõnealune volitus annab Konkurentsiametile õiguse anda ruumi läbiotsimisele allutatud isikule korralduse Konkurentsiametile ligipääs anda.

Kes on konkreetset ruumi läbiotsimisele allutatud isik, sõltub sellest, millist ruumi läbi otsitakse. Kui tegemist on menetlusaluse isiku omandis või valduses oleva äriruumiga, on läbiotsimisele allutatud isik menetlusalune isik. Kui tegemist on muu kui menetlusaluse isiku omandis või valduses oleva (äri)ruumiga, on läbiotsimisele allutatud isikuks isik, kelle omandis või valduses vastav ruum on. Viimasel juhul tuleb kõne alla nt juhatuse liikme või mõne muu töötaja kodu. Kui äri- ja raamatupidamisteavet hoitakse menetlusaluse isiku töötaja kodus seifis, siis saab Konkurentsiamet anda töötajale korralduse võimaldada selles sisalduvale juurdepääs (nt korraldus avada seif või anda vastav kood).

Säte annab Konkurentsiametile volituse äri- või raamatupidamisteavet, millele ta juurdepääsu on saanud, ka talletada.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punkt 4** sätestab Konkurentsiameti õiguse „*pitseerida käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud koha, selle osa, selles oleva teabekandja või muu eseme enda määratud tähtjaks, samuti keelata menetlusalusel isikul käesoleva lõike punktis 3 nimetatud teabe muutmine ja hävitamine ning teabele juurdepääs ja sellele juurdepääsu takistamine*“. Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 punkti d ning sellega antakse Konkurentsiametile volitus pitseerida sama paragrahvi lõike 1 punktis 1, see tähendab üksnes menetlusaluse isiku omandis või valduses olevaid äriruume, sõidukeid, maa-alasid, nende osi, neis olevaid teabekandjaid või muid esemeid. Konkurentsiametil on õigus määrata pitseerimise tähtaeg. Konkurentsiametil on tähtaja määramisel kaalutusõigus, kuid tähtaeg peab olema menetlusaluse isiku põhiõigusi, eelkõige ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust arvestades proportsionaalne.

Kõnesolev punkt 4 sisaldab ühtlasi volitust keelata (koosmõjus korralduse andmise alusega, vt KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 2) menetlusalusel isikul punktis 3 nimetatud teabe muutmine ja hävitamine ning teabele juurdepääs ja sellele juurdepääsu takistamine. Keeld teavet muuta, seda hävitada või sellele juurde pääseda antakse Konkurentsiameti korraldusega. Samaviisi antakse ka keeld takistada juurdepääsu teabele. Keelu adressaat on uurimismeetmele allutatud isik. Kui selleks osutub menetlusalune isik, siis tema seadusliku esindaja ja töötajate tegevus omistatakse menetlusalusele isikule vastavalt kavandatud KonkS § 78<sup>19</sup> lõikes 1 sätestatule.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punkt 5** sätestab Konkurentsiameti õiguse „*kohustada läbiotsimise käigus menetlusalust isikut või muud isikut viibima läbiotsimise juures ja nõuda neilt teavet käesoleva seaduse § 78<sup>25</sup> tingimustel ja korras, sealhulgas võib Konkurentsiamet isiku kohale kutsuda telefoni teel või muu tehnilise sidevahendi kaudu, andes kohale ilmumiseks piisava*

*ajavaru.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 6 lõike 1 punkti e ning sätestab Konkurentsiameti volituse kohustada läbiotsimise käigus menetlusalt isikut või muud isikut viibima läbiotsimise juures. Samuti annab kõnesolev punkt 5 Konkurentsiametile volituse nõuda menetlusalt isikult ja muult isikult ruumi läbiotsimise käigus teavet KonkS § 78<sup>25</sup> tingimustel ja korras. Juhul, kui isik ei viibi nimetatud ruumis, võib Konkurentsiamet isiku kohale kutsuda telefoni või muu tehnilise sidevahendi kaudu edastatud kutsega, milles on antud kohaleilmumiseks piisav ajavaru. Kutse ilmuda ruumi läbiotsimisele peab kutse adressaadi jaoks olema proportsionaalne. Kui isik viibib läbiotsimise asukohast kaugel (nt välismaal), ei oleks kohustus läbiotsimisele ilmuda proportsionaalne.

Kõnesolevas punktis nimetatud kohaleilmumiseks kohustamine on alternatiivne meede sellele, et läbiotsimist valmistatakse ette isikute sideandmete abil positsioneerimisega. Euroopa Kohtu praktikaga ei oleks kooskõlas see, kui Konkurentsiamet saaks haldusmenetlusliku konkurentsijärelevamenetluse raames isikute asukohta reaajas tuvastada. Euroopa Kohus ütles 2. märtsi 2021. aasta otsuses nr C-746/18, et „Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiivi 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/136/EÜ, artikli 15 lõiget 1 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustele kuritegude ennetamise, uurimise, avastamise ja kohtus menetlemise eesmärgil juurdepääsu liiklus- või asukohaandmete kogumile, millest võib saada teavet elektroonilise side vahendi kasutaja sideseansside või tema kasutatavate lõppseadmete asukoha kohta ja teha tema eraelu kohta täpseid järeldusi, ilma et see juurdepääs piirduks menetlustega, mille eesmärk on võitlus raske kuritegevuse vastu või avalikku julgeolekut ähvardava suure ohu ärahoidmine, ning seda sõltumata sellest, millise ajavahemiku kohta on andmetele juurdepääsu taotletud, ning sõltumata selle ajavahemiku kohta kättesaadavate andmete hulgast ja liigist. [...] Direktiivi 2002/58, mida on muudetud direktiiviga 2009/136, artikli 15 lõiget 1 koostoimes põhiõiguste harta artiklitega 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis annavad prokurörile, kelle ülesanne on juhtida kohtueelset kriminaalmenetlust ja vajaduse korral esindada hilisemas menetluses riiklikku süüdistust, pädevuse anda ametiasutusele kriminaaluurimise läbiviimiseks liiklus- ja asukohaandmetele juurdepääsu luba.“ Nimetatud eelotsuse asjas on Euroopa Kohus üheselt hõlmanud direktiiviga vastuolu alla ka sellised riigisisesed õigusnormid, mis võimaldavad eraisiku asukohaandmeid kasutada uurimise läbiviimiseks (sealhulgas ka läbiotsimise ettevalmistamiseks). Konkurentsijärelevamenetluses ei ole tegemist kuritegudega, rääkimata rasketest kuritegudest.

Rõhutada tuleb ka, et ECN+ direktiivi üks eesmärk ongi olnud viia ELTL artiklite 101 ja 102 tagamine kriminaalmenetluse alt välja. Sideandmete abil inimeste positsioneerimine ja jälitus-toimingud on konkurentsijärelevamenetluses välistatud.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 3** sätestab: „Konkurentsiamet kaasab läbiotsimisse: 1) kohaliku omavalitsuse esindaja, kui läbiotsimisele allutatud isik ei ole kohal ja tema kohale kutsumine käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 5 sätestatu kohaselt ei ole võimalik või tulemuslik; 2) sama advokaadibüroo kaudu õigusteenust osutava advokaadi, selle võimatuse korral advokatuuri määratud advokaadi, kui läbiotsimist tehakse advokaadibüroos.“ Kuigi üldjuhul tuleb läbiotsimine läbi viia läbiotsitavat ruumi omava või valdava menetlusele allutatud isiku või muu isiku juuresolekul ning tema puudumisel on võimalik ta sama paragrahvi lõike 2 punkti 5 alusel kohale kutsuda, võib esineda olukordi, kus ruumi omanikku või valdajat ei ole võimalik kätte saada või tema kohalekutsumine ei ole muul põhjusel võimalik või tulemuslik, ja samal ajal



tõendite hävimise ärahoidmiseks ei saa läbiotsimist ka edasi lükata. Sellisel juhul võib läbiotsimise läbi viia kohaliku omavalitsuse esindaja juuresolekul, kelle kaasamiseks kommenteeritava lõike 3 punkt 1 annab aluse.

Punktis 2 on sätestatud erisus advokaadibüroode läbiotsimisele. Advokaadibüroo läbiotsimisel ei piisa üksnes kohaliku omavalitsuse esindaja juuresolekust. Läbiotsimisele peab olema kaasatud kas büroos õigusteenust osutav advokaat või mõni teine advokatuuri määratud advokaat, sest tema on võimeline tagama advokaadi kutsesaladuse kaitse. AdvS § 43 lõike 3 järgi on advokaadi õigusteenuse osutamisega seotud teabekandjad puutumatud. Säte on eelnõusse lisatud pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitamist Riigikohtu tähelepanekust tingitult.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 4** sätestab: „*Kui läbiotsimisele allutatud menetlusalune isik ei allu läbiotsimisel Konkurentsiameti korraldusele, võib Konkurentsiamet isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha käesoleva seaduse §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras ja määras.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 16 lõike 2 punkti a ning sätestab sunniraha kohaldamise võimaluse menetlusalusele isikule. Kui ruumi läbiotsimisele allutatud menetlusalune isik ei allu läbiotsimisel Konkurentsiameti korraldusele, võib Konkurentsiamet tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras ja määras. KonkS §-s 78<sup>39</sup> sätestatud sunniraha põhineb ATSS-s sätestatud regulatsioonil, kuid sisaldab teatud ECN+ direktiivist tulenevaid erisusi. ATSS-st kohaldub sunniraha hoiatuse kirjaliku vormi nõue (ATSS § 7 lg 1). See tähendab, et kui Konkurentsiameti korraldus anti suuliselt, tuleb sunniraha hoiatus teha igal juhul kirjalikult.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 5** sätestab: „*Kui läbiotsimisele allutatud muu isik kui menetlusalune isik ei allu läbiotsimisel Konkurentsiameti korraldusele, võib Konkurentsiamet tema suhtes rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras kuni 9600 eurot.*“ Tegemist on sunniraha määramise alusega, mis võimaldab määrata sunniraha muule isikule kui menetlusalusele isikule. Kohaldub ATSS regulatsioon. Eelnõuga on kavandatud ka uus väärtekoosseis isikule, kes ei ole menetlusalune isik, ning mis sisaldab uurimismeetme läbiviimise takistamist (vt KonkS § 73<sup>10</sup>).

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 6** näeb ette: „*Kui läbiotsimisele allutatud menetlusalune isik ei allu läbiotsimisele, sealhulgas rikub Konkurentsiameti poolt käesoleva paragrahvi lõike 2 punkti 4 alusel seatud pitserit või samas punktis sätestatud keeldu, võib Konkurentsiamet kohaldada isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kuni üks protsent ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest käesoleva seaduse §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimustel ja korras.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 2 punktid a ja b. Sättega nähakse ette, milles seisneb rikkumine, ning kehtestatakse trahvimäär. Muus osas tuleb järgida KonkS §-s 78<sup>34</sup> sätestatud.

Menetlusõigusliku rikkumise eest trahvi määramise menetlus on omaette haldusmenetlus, mis n-ö kasvab konkurentsijärelevamenetlusest välja ning mis on suunatud trahvi määrava haldusakti andmisele. Sellele kohalduvad 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud need nõuded, mis puudutavad kõiki trahve. Muus osas tuleb järgida HMS-is sätestatud, sh tuleb trahvi adressaat HMS alusel ära kuulata (KonkS § 78<sup>27</sup> kohaldub enne keelatud teo tuvastamist ja ajutise konkurentsijärelevameetme kohaldamist). Trahvi määramise otsus on Konkurentsiameti kaalutusotsus. Kaalutusõigus hõlmab nii õigust otsustada, kas üldse trahvi teha, kui ka kaalutusõigust trahvi suuruse üle (trahvi peab arvestama seaduses sätestatud ülempiiri). Järgida tuleb tõendamise sättes (KonkS § 78<sup>28</sup>) öeldut.

Kõnealuse sätte järgi seisneb rikkumine läbiotsimisele allutatud menetlusaluse isiku läbiotsimisele mitteallumises. Mitteallumise all mõeldakse muu hulgas Konkurentsiameti poolt kõneoleva paragrahvi alusel seatud pitseri või sama punkti alusel talle määratud keelu

rikkumist. Sellise n-ö menetlusõigusliku rikkumise eest võib Konkurentsiamet kohaldada menetlusaluse isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kuni 1% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest kõnesoleva seaduse §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimustel ja korras.

Direktiivi kohaselt tuleb trahv kohaldada ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele. Ettevõtja on Euroopa Liidu Kohtu praktika tähenduses majandustegevusega tegelev üksus. Sellest tulenevalt võib ühe ettevõtja moodustada üks või mitu isikut. Mõeldav on eelkõige olukord, kus ühe ettevõtja moodustab kaks juriidilist isikut (tütar- ja emaettevõtja). Eelnevalt tulenevalt on trahvi kohaldamiseks loodud n-ö sillasäted (trahv kohaldatakse ettevõtjale, määrates selle teda moodustavale menetlusalusele isikule või isikutele). Sama konstruktsioon kehtib kõigile trahvidele.

**KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 7** sätestab: „Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1, 2 ja 4 sätestatud meetmete kohaldamiseks võib politsei kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu. Vahetut sundi kohaldab politsei oma kaalutlusel korrakaitseaduses sätestatud korras, arvestades käesoleva peatüki erisusi.“ Säte annab politseile nii pädevus- kui ka volitusnormi konkurentsijärelevamenetluses vahetu sunni kohaldamiseks. Kuivõrd vahetu sunni kohaldamise pädevus on vaid politseil, saab säte praktikas rakendust leida vaid juhul, kui Konkurentsiamet KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 alusel politsei läbiotsimisele kaasab.

Kõnesoleva sätte teise lause kohaselt on politseil volitus vahetut sundi kohaldada omal kaalutlusel KorS-s sätestatud korras, arvestades kõnesoleva peatüki erisusi. Põhjus, miks säte toob välja, et politsei rakendab vahetut sundi oma kaalutlusel, seisneb eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>43</sup> lõike 1 punktis 1, mille kohaselt juhul, kui Konkurentsiamet politsei läbiotsimisele kaasab, on politseil õigus läbiotsimist kui uurimismeedet kohaldada üksnes Konkurentsiameti juhtimisel. Kõnesoleva KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 7 teine lause on seega erisäte nimetatud KonkS § 78<sup>43</sup> lõike 1 punkti 1 suhtes, luues erisuse, millest tulenevalt ei saa Konkurentsiamet politseile jagada siduvaid korraldusi vahetu sunni kohaldamiseks. Seejuures on aga oluline tähele panna, et kuigi politsei rakendab vahetut sundi oma kaalutlusel, vastutab uurimis-meetmele allutatud isiku ees politsei tegevuse eest läbiotsimise kohaldamisel Konkurentsiamet, kes kavandatud KonkS § 78<sup>43</sup> lõike 4 kohaselt lahendab läbiotsimisele kaasatud ametnike ja töötajate tegevuse peale esitatud vaided ning hüvitab nende tekitatud kahju.

Põhjus, miks kõnesoleva KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 7 teine lause sätestab, et vahetut sundi kohaldatakse KorS-s sätestatud korras, arvestades kõnesoleva peatüki erisusi, seisneb KorS-s sätestatud riikliku järelevalve ja korrakaitse eesmärkides. KorS-s reguleerib vahetu sunni kohaldamist 5. peatükk, mis nii mõneski kohas näeb vahetu sunni kohaldamise eeldusena ette haldusakti, mis on antud ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Nii sätestab näiteks KorS § 76 lõike 1 lause 1, et politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib kohaldada vahetut sundi ainult juhul, kui isikule kehtiva haldusaktiga ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. Konkurentsijärelevalvemenetluse eesmärk ei ole üksnes korrakaitse (sh ohu tõrjumine ja korrarikkumise lõpetamine), nagu KorS alusel läbi viidavas menetluses, vaid selle menetluse tulemusel võidakse ka karistada. Seetõttu on kõnesolevas lõikes 7 märgitud, et KorS-i vahetu sunni rakendamise sätteid kohaldatakse, võttes arvesse konkurentsijärelevalvemenetluse peatükis sätestatud erisusi ehk konkurentsijärelevalvemenetluse eesmärgi (vt KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 3).

**KonkS § 78<sup>24</sup> – Halduskohtu luba** – sätestab läbiotsimiseks halduskohtu loa andmise eeldused ja erisused HKMS 27. peatükis sätestatule.

**KonkS § 78<sup>24</sup> lõige 1** sätestab: “Läbiotsimiseks annab loa halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete alusel.” Säte määratleb, millise regulatsiooni

alusel halduskohus läbiotsimiseks loa annab. KonkS § 78<sup>24</sup> sisaldab HKMS 27. peatükis sätestatud eriregulatsioone. Erisätte puudumisel kohaldub HKMS-s sätestatu. Näiteks otsustab halduskohus läbiotsimiseks loa andmise, kaasamata isikut, kelle omandis või valduses oleva koha läbiotsimist Konkurentsiamet taotleb. See tuleneb HKMS § 264 lõike 3 lausest 2, mille kohaselt on loa andmise otsustamisel menetlusosaliseks taotleja ja *seaduses sätestatud juhtudel* isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Kuna KonkS § 78<sup>24</sup> ei näe ette erisust, st säte ei näe ette läbiotsimisele allutatud isiku kaasamist läbiotsimiseks loa andmise menetlusse, kohaldub HKMS üldine regulatsioon. See, et igasugune Konkurentsiameti poolt teostatav läbiotsimine eeldab halduskohtu luba, ei tulene kõnesolevast sätest, vaid KonkS § 78<sup>23</sup> lõikest 1. Halduskohtu luba on vaja nii äriruumide kui ka muude kohtade kui äriruumide läbiotsimiseks. Halduskohtu luba on läbiotsimise formaalse õiguspärasuse eeldus. Kohtu loata läbiotsimine on seega õigusvastane.

**KonkS § 78<sup>24</sup> lõige 2** sätestab: “*Läbiotsimiseks loa andmisel hindab kohus, kas seaduses läbiotsimisele seatud eeldused on täidetud, sealhulgas, kas läbiotsimine on proportsionaalne.*” See, mida halduskohus loa andmisel täpselt hindama peab, sõltub esiteks kohast, mida Konkurentsiamet läbi otsida soovib, ning teiseks läbiotsimise eesmärgist. Kohad, milles läbiotsimist saab läbi viia, on sätestatud KonkS § 78<sup>23</sup> lõikes 1 ning need jagunevad kahte rühma (lihtsustatult): äriruumid, mis on menetlusaluse isiku omandis või valduses, ning muud kohad kui äriruumid, mis on menetlusaluse isiku omandis või valduses. Sõltuvalt kohast erinevad ka seaduses läbiotsimisele seatud eeldused. Läbiotsimine KonkS § 78<sup>23</sup> alusel võib kavandatud eelnõu alusel tulla kõne alla kolmel eesmärgil: tõendite kogumine konkurentsijärelevalvemenetluses, konkurentsijärelevalvemeetme täitmise järelkontroll ja koostöö teiste EL-i liikmesriikide konkurentsiasutustega.

Neist kõige olulisem on tõendite kogumine selleks, et tuvastada konkurentsijärelevalvemenetluses, kas toime on pandud keelatud tegu või mitte (vt KonkS § 78<sup>23</sup> lõige 1). Selle eesmärgi raames kontrollib kohus äriruumide puhul kahte eeldust:

- ✓ kas esineb keelatud teo toimepanemisele viitav teave (tuleneb KonkS § 78<sup>14</sup> lõikest 1, st konkurentsijärelevalvemenetlus peab üldse õiguspäraselt olema alguse saanud) ja
- ✓ kas läbiotsimine on tõendite kogumiseks proportsionaalne.

Täiendavaid kriteeriume seadus äriruumide läbiotsimisele ei sea, sest see ei ole ECN+ direktiivi artiklist 6 tulenevalt võimalik. ECN+ direktiivi artikkel 6 on täisharmoniseeriv (v.a. ECN+ direktiivi artikli 6 lõige 3, mis näeb ette liikmesriigi õiguse kehtestada äriruumide läbiotsimisele kohtu loa kohustus).

Muude kohtade kui äriruumide puhul kontrollib halduskohus kolme kriteeriumit:

- ✓ kas esineb keelatud teo toimepanemisele viitav teave (tuleneb KonkS § 78<sup>14</sup> lõikest 1, st konkurentsijärelevalvemenetlus peab üldse õiguspäraselt olema alguse saanud),
- ✓ kas on olemas põhjendatud kahtlus, et kohas, kus soovitakse läbiotsimist teostada, asub menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks (KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 1 punkt 2), ning
- ✓ kas läbiotsimine on tõendite kogumiseks proportsionaalne.

Teine eesmärk, mille puhul tuleb läbiotsimise tegemine kõne alla, on varem määratud konkurentsijärelevalvemeetme järelkontroll (KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 4 ja KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 4). Viited uurimismeetmete kasutamisele on õigustagajärjeviited (*Rechtsfolgenverweis*) ehk teisisõnu annavad need volituse uurimismeetmeid rakendada. See tähendab, et Konkurentsiamet ei pea näitama seda, et teave viitab keelatud teo toimepanemisele, sest keelatud teo toimepanemine on varasemas konkurentsijärelevalvemenetluses juba tuvastatud. Läbiotsimise ainukeseks kriteeriumiks on see, et läbiotsimine peab olema konkurentsijärelevalvemeetme täitmise kontrollimise eesmärgil proportsionaalne. Läbiotsimise ese on jätkuvalt äri- ja raamatupidamisteave.

Siinjuures tuleb arvestada, et üldjuhul ei ole läbiotsimise tegemine järelkontrolli raames vajalik, kuna kahtluse korral saab vajaliku teabe meetmete täitmise hindamiseks välja nõuda ka teabenõuet (vt KonkS § 78<sup>25</sup>) kasutades.

Kolmas eesmärk, mille puhul tuleb läbiotsimise tegemine kõne alla, on piiriülese koostöö raames Euroopa Liidus (vt KonkS § 78<sup>44</sup> lõiked 1 ja 2 ning KonkS § 78<sup>45</sup> lõige 1). KonkS § 78<sup>44</sup> lõige 1 sätestab, et „*Konkurentsiamet võib nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 22 lõikes 1 sätestatud eesmärgil ja tingimustel kohaldada käesoleva seaduse §-des 78<sup>23</sup> ja 78<sup>25</sup> sätestatud uurimismeetmeid.*“ Nõukogu määruse 1/2003 artikli 22 lõige 1 sätestab, et liikmesriigi konkurentsiasutus võib teise liikmesriigi konkurentsiasutuse huvides või nimel korraldada oma territooriumil siseriiklike õigusaktide kohaselt kontrolli või võtta muid faktide kogumisega seotud meetmeid, et teha kindlaks, kas ELTL artikleid 101 või 102 on rikutud. KonkS § 78<sup>44</sup> lõige 2 sätestab: „*Kui Euroopa Komisjon on Konkurentsiametilt taotlenud nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 22 lõike 2 alusel ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kontrolli läbiviimist, teeb Konkurentsiamet seda käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatu kohaselt.*“ KonkS § 78<sup>45</sup> lõige 1 sätestab: „*Konkurentsiamet võib lisaks nõukogu määruses 1/2003/EÜ sätestatule teise liikmesriigi konkurentsiasutuse taotlusel kohaldada käesoleva seaduse §-des 78<sup>23</sup> ja 78<sup>25</sup> sätestatud uurimismeetmeid teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides, et tuvastada, kas ettevõtja või ettevõtjate ühendus on allunud selle teise liikmesriigi poolt kohaldatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsireeglite täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT L 11, 14.01.2019, lk 3–33), artiklite 6 ja 8–12 kohastele uurimismeetmetele või samade artiklite kohaselt antud korraldustele ja tehtud otsustele. Uurimismeetmete allutatud isikul on tema suhtes uurimismeetme kohaldamisel kõik käesoleva seaduse 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud menetlusala isiku asjakohased õigused.*“

Nimetatud alustel läbiotsimise teostamiseks peavad olema täidetud samad kriteeriumid mis konkurentsijärelevalvemenetluses tehtava läbiotsimise puhul (vt KonkS § 78<sup>23</sup> koosmõjus KonkS § 78<sup>22</sup> lõikega 1). Rõhutada tuleb seejuures, et kui Konkurentsiamet tegutseb teise konkurentsiasutuse nimel ja huvides, siis ei ole tegemist konkurentsijärelevalvemenetlusega kõnesoleva eelnõu tähenduses.

**KonkS § 78<sup>24</sup> lõige 3** sätestab: „*Halduskohtu luba ei avaldata nii kaua, kui see ohustaks läbiotsimisega tõendite kogumist.*“ Säte näeb ette erisuse kohtumääruse avaldamisele. HKMS § 265 lõige 4 näeb ette, et jõustunud määrus avaldatakse arvutivõrgus vastavalt HKMS §-le 175, kui seadus ei sätesta teisiti. Määrus jõustub HKMS § 265 lõike 3 kohaselt kättetoimetamisel taotlejale. Kohtu loa taotleja saab antud juhul olema Konkurentsiamet. Kõnesoleva sättega nähakse ette erisus HKMS § 265 lõikest 4. Jõustunud määrust, millega kohus andis läbiotsimiseks loa, ei avaldata, kui see ohustaks läbiotsimisega tõendite kogumist. Sellest tuleneb omakorda, et kui oht tõendite kogumisele on ära langenud (nt läbiotsimine on juba läbi viidud), tuleb määrus avaldada HKMS-s sätestatud korras.

**KonkS § 78<sup>24</sup> lõige 4** sätestab: „*Konkurentsiamet toimetab läbiotsimiseks loa andva kohtumääruse läbiotsimisele allutatud isikule kätte läbiotsimisel. Kui läbiotsimisele allutatud isik ei viibi läbiotsimise juures, toimetatakse halduskohtu luba talle viivitamata kätte pärast läbiotsimise algust.*“ HKMS § 265 lõike 3 lause 2 sätestab, et määrus toimetatakse menetlusosalistele kätte, kui seadus ei sätesta teisiti. HKMS § 264 lõike 3 lause 2 järgi on loa andmise otsustamisel menetlusosaliseks taotleja ja seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Kuna kõnesolev seadus ei näe ette, et läbiotsimisele allutatud isik oleks menetlusse kaasatud (st et ta on menetlusosaline), on loa andmise menetluses ainsaks menetlusosaliseks taotleja ehk Konkurentsiamet. Selleks, et läbiotsimisele allutatud isik saaks kohtumääruse vaidlustada, tuleb kohtumäärus kätte toimetada ka uurimismeetmete allutatud isikule. Kui isik

viibib läbiotsimise juures, saab määruse kätte toimetada läbiotsimisel. Kui isik ei viibi läbiotsimisel, toimetatakse kohtumäärus isikule kätte viivitamata pärast läbiotsimise algust.

**KonkS § 78<sup>24</sup> lõige 5** sätestab: *“Käesolevas paragrahvis nimetatud taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise määruse peale võib haldustoiminguks loa andmise menetluses lisaks menetlusosalisele määruskaebuse esitada ka isik, kelle õigusi määrus puudutab.”* HKMS § 265 lõige 5 sätestab menetlusosalise õiguse esitada taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise peale määruskaebus. Kuna isik, kelle suhtes soovitakse toimetada läbiotsimist, ei ole haldustoiminguks loa andmise menetluses menetlusosaline, näeb kõnesolev säte ette HKMS-st erisuse, mis annab kohtumääruse vaidlustamise õiguse ka isikule, kelle õigusi määrus puudutab. Selleks isikuks on läbiotsimisele allutatud isik.

**KonkS § 78<sup>25</sup> – Teabe nõudmine** – sätestab Konkurentsiametile õiguslikud alused nii teabe nõudmiseks kui ka teabe nõudmise täitmata jätmise puhul sunniraha ja trahvi määramiseks.

**KonkS § 78<sup>25</sup> lõiked 1 ja 2** sätestavad: *„(1) Konkurentsiamet võib kirjalikult või suuliselt nõuda menetlusaluselt isikult või muult isikult teavet, mis on isikule kättesaadav, sealhulgas selgitusi. Juriidilisest isikust menetlusaluse isiku puhul võib Konkurentsiamet määrata, milline juhtorgani liige on juriidilise isiku nimel kohustatud teabenõude suuliselt küsitluse teel täitma. Konkurentsiametil on õigus teavet nõuda ka riigiasutuselt ja kohaliku omavalitsuse üksuselt. (2) Teabenõue peab olema proportsionaalne ja sellega ei tohi kohustada tunnistama keelatud teo toimepanemist.“* Sätted võtavad üle ECN+ direktiivi artikli 8 ning sisaldavad teabe nõudmise õiguslikku alust ja teabe nõudmise õiguse piirangut. Lõike 1 lause 1 alusel koosmõjus KonkS § 78<sup>23</sup> lõikega 1 võib teavet nõuda järgmistelt haldusvälistelt adrestraatidelt:

- ✓ menetlusaluselt isikult
- ✓ muult isikult, nt krediidasutuselt, menetlusaluse isiku töötajatelt, muult turuosaliselt jne.

Lõike 1 lause 3 alusel on Konkurentsiametil õigus saada teavet ka riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse üksustelt. Sellega on eelkõige mõeldud erinevaid registripäringuid ja andmebaasides sisalduvaid andmepäringuid. Seda juhul, kui selleks ei ole vaja eraldiseisvat (mõlemapoolset) õiguslikku alust.

Konkurentsiameti poolt teabe nõudmise eesmärk tuleneb uurimismeetmete üldsättest koosmõjus KonkS § 78<sup>13</sup> lõikega 3. KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 3 näeb ette, et konkurentsijärelevamenetluse eesmärk on tuvastada keelatud teo toimepanemine ja vajaduse korral kohaldada keelatud teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmeid, taastamaks ja säilitamaks moonutamata konkurentsi. KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 1 täpsustab, et Konkurentsiamet võib uurimismeetmeid kohaldada tõendite kogumiseks. Teabenõuet saab kasutada ka tõendite kogumiseks vajaliku uurimismeetme (nt läbiotsimise) ettevalmistamiseks. Oluline on siiski, et teabenõuet kõnesoleva sätte alusel saab Konkurentsiamet kohaldada käimasolevas konkurentsijärelevamenetluses. Kui KonkS ei näe uurimismeetmete kohaldamiseks ette just erialuseid (nt konkurentsijärelevameetmete täitmise järelkontroll ja koostöö teiste liikmesriikide konkurentsiasutustega), ei ole kommenteeritavas sättes ettenähtud teabenõude kohaldamine väljaspool konkurentsijärelevamenetlust lubatud.

Terminid „teave“ tuleb mõista kõige laiemas tähenduses ehk kui mistahes asjakohast informatsiooni, sõltumata vormist (suuline, kirjalik) ja teabekandjast (nt paber, sülearvuti, mobiiltelefon, muu mobiilseade või pilv). Teabe alla liigitub ka isikute poolt suuliselt või kirjalikult antud informatsioon (nt selgitus mõne dokumendi kohta). KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 3 täpsustab, et teave hõlmab endas mh igasugust teabevahetust (SMS, sõnumirakenduse vestlus jms) sõltumata sellest, kas sõnum on avatud või mitte (nt avamata kiri). Teabe nõudmise alus ei hõlma üksnes õigust nõuda välja teave olemasoleval kujul, vaid võimaldab isikult nõuda ka teabe sünteesimist või kokkukoondamist. Teabe nõudmise kitsendus on, et teave peab olema isikule kättesaadav.

Kättesaadav tähendab, et isikul on mõistlike pingutustega võimalik teabele ligi pääseda või seda hankida.

Kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup> lõike 1 lauses 2 on sätestatud õiguslik alus, millele tuginedes saab Konkurentsiamet määrata, milline juriidilise isiku juhtorgani liige on kohustatud teabenõude täitma juhul, kui teavet nõutakse suuliselt küsitluse teel. Sellise määramisõiguse eesmärk on vältida olukorda, kus juhtorganist valitakse teadlikult teabenõuet täitma liige, kes ei oska toimunud sündmuste kohta midagi öelda (nt asus juhtorgani liikmeks alles pärast eeldatava keelatud teo toimepanemist).

Lisaks eelnevale sisaldab kommenteeritava sätte lause 1 teabenõude vormi. Teabenõudeid võib Konkurentsiamet esitada nii suuliselt kui ka kirjalikult.

Kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup> lõike 1 lausest 3 tuleneb õiguslik alus nõuda teavet ka riigiasutuselt ja kohaliku omavalitsuse üksuselt. Nimetatud õigusliku alusega ei saa välja nõuda teavet, kui eriseaduses on sätestatud keeld teabe edasi andmiseks või kasutamiseks (vt näiteks KrMS-s sätestatud piiranguid jälitustoimingu käigus saadud teabe kasutamise kohta).

Tulenevalt kõnesoleva sätte lõikest 2 peab teabenõue olema meetme eesmärki arvestades igal üksikjuhul proportsionaalne. Avaliku võimu teostamine lähtuvalt proportsionaalsusest tuleneb otse põhiseadusest (PS § 11). Siiski rõhutatakse see oluline põhimõte lõikes 2 veel kord üle. Teabenõue on proportsionaalne, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Seejuures ei tohi teabe nõudmisega kohustada tunnistama keelatud teo toimepanemist. See tuleneb põhimõttest *nemo tenetur se ipsum accusare*. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt tuleb *keelatud teo toimepanemise tunnistamist* mõista kitsalt. Konkurentsiamet ei saa nõuda, et (menetlusalune) isik tunnistaks keelatud teo toimepanemise üles – see kehtib nii kirjalike kui ka suuliste avalduste kohta. *Nemo tenetur* põhimõte ei vabasta aga teabenõude adressaati sellest, et ta peab pädevale konkurentsiasutusele välja andma kogu eksisteeriva asjakohase teabe, isegi kui see võib teda süüstada (nt e-mail, milles kooskõlastatakse hinnad, või kalendriväljavõtte kohtumise kohta teiste keelatud teoga seotud ettevõtjatega). ECN+ direktiivi artikkel 8 nõuab selgelt, et liikmesriigid peavad tagama pädevale konkurentsiasutusele õiguse nõuda ettevõtjalt ja ettevõtjate ühenduselt välja kogu teave, mida on vaja EL-i toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks. Eelöeldut kordab üle ka ECN+ direktiivi selgituspunkt 35, milles on öeldud, et „[k]uigi teabe nõudmise õigus on rikkumiste avastamise seisukohast ülioluline, peaksid sellised nõuded olema proportsionaalsed. Nõuete eesmärk ei tohiks olla kohustada ettevõtjat või ettevõtjate ühendust tunnistama, et nad on rikkumise toime pannud, sest selle tõendamise ülesanne lasub liikmesriigi konkurentsiasutusel. See ei tohiks mõjutada ettevõtjate või ettevõtjate ühenduste kohustust vastata faktiküsimustele ja esitada dokumente.“

Lisaks ECN+ direktiivi artiklis 8 sõnaselgelt nimetatud teabenõude piirangutele (proportsionaalsus ja keeld sundida menetlusalust isikut end rikkumistes süüdi tunnistama), tuleneb Euroopa Kohtu praktikast<sup>145</sup> õigus keelduda välja andmast teavet, mis puudutab kliendiadvokaadi (*legal professional privilege*, LPP) konfidentsiaalses suhtes edastatud informatsiooni. Eelnõu on kooskõlastusele ja arvamuse andmisele esitamise järel muudetud nii, et kommenteeritava paragrahvi lõikest 2 on välja jäetud punkt 2, mis sätestas keelu nõuda

---

<sup>145</sup> EKo 18.05.1982, 155/79 – *AM & S*, p 13 jj.: *It is apparent from the application, as well as from the legal basis of the contested decision, that the dispute in this case is essentially concerned with the interpretation of Article 14 of regulation no 17 of the Council of 6 February 1962 for the purpose of determining what limits, if any, are imposed upon the Commission's exercise of its powers of investigation under that provision by virtue of the protection afforded by the law to the confidentiality of written communications between lawyer and client. [14] Once the existence of such protection under community law has been confirmed, and the conditions governing its application have been defined, it must be determined which of the documents referred to in Article 1(b) of the contested decision may possibly be considered as confidential and therefore beyond the Commission's powers of investigation.*“

teabenõudega välja LPP kaitse alla kuuluvat teavet. Kuna LPP kaitse peab kehtima kõigi uurimismeetmete puhul, st ka läbiotsimise puhul, viidi LPP kaitse uurimismeetmete üldsättesse. KonkS § 78<sup>22</sup> lõige 3 sätestab: „*Kui Konkurentsiametil on uurimismeetme kohaldamisel õigus saada või koguda teavet, hõlmab see igasugust teavet sõltumata teabekandjast. Hõlmatud on ka igasugune teabevahetus, sealhulgas avamata sõnumid, välja arvatud menetlusaluse isiku ja tema lepingulise esindaja või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja konfidentsiaalne teabevahetus.*“ Nimetatud muudatusega tagatakse LPP kaitsega kaetud teabe kõikehõlmav kaitse.

**KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 3** sätestab: „*Isiku suhtes, kellele on esitatud teabenõue, ei kohaldata haldusmenetluse seaduses eksperdi ja tunnistaja kohta sätestatud.*“ ECN+ direktiivi artikli 8 lause 4 ütleb, et sama ulatuslikku teabenõuet, nagu kasutatakse menetlusaluse isiku suhtes, peab saama kasutada mistahes muu isiku suhtes: „*Liikmesriikide konkurentsiasutustel on samuti õigus igalt muult füüsiliselt või juriidiliselt isikult nõuda, et nad esitaksid kindlaksmääratud ja mõistliku aja jooksul teavet, mis võib olla oluline seoses ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 kohaldamisega.*“. ECN+ direktiivist ja Euroopa Kohtu praktikast tulenevad teatud kindlad teabenõude täitmisest keeldumise alused. Täiendavaid aluseid teabenõude täitmisest keeldumisele juurde luua ei tohi. Teabenõudega ei tohi kohustada isikut üles tunnistama keelatud tegu ning teabenõudega ei tohi kohustada avaldama konfidentsiaalset teavet (nn LPP kaitse all olevat teavet), mida isik on edastanud oma lepingulisele või riigi õigusabi korras nimetatud esindajale. Märkida tuleb, et muu isik kui menetlusalune isik on kavandatud konkurentsijärelevalvemenetluses kohustatud esitama ka sellise teabe, mis võib teda või tema lähedast süüteo toimepanemises süüstada (vrd ECN+ direktiivi artikli 31 lõige 1, KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 9). Konkurentsiametil on rangelt keelatud sellist teavet süüteomenetlejatele edastada, samuti on keelatud vastavat teavet avaldada (KonkS § 78<sup>41</sup> lõige 2, § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkt 3).

**KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 4** sätestab: „*Konkurentsiamet võib nõuda, et teave esitataks kirjalikult või suuliselt. Kui teavet nõutakse suuliselt küsitluse teel, võib Konkurentsiamet kohustada isikut ilmuma (kutse) teabe andmiseks ametiruumi ja talletab teabe andmise isikusamasuse tuvastamist võimaldaval viisil. Teabe esitamiseks, sealhulgas kutse peale ilmumiseks, antakse mõistlik aeg.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 9 ning käsitleb teabenõude täitmise vormilisi küsimusi. Konkurentsiametil on õigus määrata kindlaks see, millises vormis teabenõude adressaat teabenõudele vastab – kas kirjalikult või suuliselt. Seejuures on Konkurentsiamet seotud proportsionaalsuse põhimõttega. Konkurentsiamet peab arvesse võtma teabenõude adressaadi põhjendatud huvi esitada teave mingis kindlas vormis. Teabe esitamise vorm ei tohi olla adressaadile liialt koormav. Kõnealune lõige näeb lisaks eelöeldule ette ka Konkurentsiameti õiguse kohustada isikut ilmuma (kutse peale) suulises vormis teabe andmiseks ametiruumi. Sättest on pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele esitamist kustutatud tekstilõik „*või kokkuleppel isikuga muusse kohta*“. Isikuga kokkuleppel muus kohas suulise küsitlemise läbiviimine ei vaja seaduse tasandil sätestamist. Kuna kokkulepe eeldab teabenõude adressaadi vabatahtlikku nõustumust, ei ole tegemist õiguslikku alust vajava põhiõiguste riivega.

Suulises vormis küsitlemisel peab Konkurentsiamet talletama teabe andmise sellisel viisil, et see võimaldab isikusamasuse tuvastamist. Konkurentsiametile on antud KonkS § 78<sup>22</sup> lõikes 4 volitus kasutada talletusena ka heli- ja videosalvestisi. Nii teabenõudele vastamiseks kui ka kutse peale ilmumiseks tuleb isikule anda mõistlik aeg. Konkurentsiametile ei ole antud volitust kohustada isikut osalema küsitluses tehniliste vahendite teel. Küsitlust saab sellisel viisil läbi viia üksnes isiku nõusolekul ehk isikuga kokkuleppel. Oluline on seejuures tagada isiku õigus lepingulise või riigiõigusabi korras määratud esindajale.

**KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 5** sätestab: „*Kui Konkurentsiamet nõuab, et teave esitataks kirjalikult: 1) esitab menetlusalune isik teabe eesti keeles või koos tõlkega eesti keelde, välja arvatud juhul,*

*kui tõlkimine oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi keelt, sisu ja mahtu; 2) esitab muu isik kui menetlusalune isik teabe keeles, mida ta valdab või milles teave on koostatud.*“ Säte reguleerib, mis keeles tuleb konkurentsijärelevamenetluses kirjalikule teabenõudele vastata. Säte on eelnõukohasesse seadusesse kavandatud pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitamist ja tuleneb sellest, et võrreldes varasema redaktsiooniga on keele ning tõlke regulatsiooni muudetud (eelnoust on kustutatud esialgne KonkS § 78<sup>20</sup>).

Tulenevalt HMS § 20 lõikest 1 on haldusmenetluse keel eesti keel. Sama sätte lõikest 2 tulenevalt kasutatakse haldusmenetluses võõrkeeli KeeleS-s sätestatud korras. KeeleS § 12 lõige 1 näeb mh ette, et kui riigiasutusele esitatakse võõrkeelne avaldus või muu dokument, on asutusel õigus nõuda dokumendi esitajalt selle tõlget eesti keelde. Kuivõrd sätte sõnastus võib tekitada küsimust, kas see kehtib ka juhul, kui potentsiaalselt trahviga lõppeda võivas menetluses teavet nõutakse, on eelnõusse teabe nõudmiseks kui uurimismeetme kohaldamiseks kavandatud eriregulatsioon. Eriregulatsioon lähtub mh sellest, et eelnõusse kavandatud KonkS § 78<sup>20</sup> lõike 2 kohaselt peetakse menetlustoimikut eestikeelsena ning võõrkeelne teave võib menetlustoimikus olla vaid koos tõlkega eesti keelde, välja arvatud juhul, kui see oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi sisu ja mahtu. Seega kavandatud kõnesoleva sätte kohaselt peab menetlusalune isik temalt nõutud teabe esitama kas eestikeelsena või koos tõlkega eesti keelde, välja arvatud juhul, kui see oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi keelt, sisu ja mahtu, ning muu isik (sh muu menetlusosaline) võib teabe esitada keeles, mida ta valdab, või keeles, milles teave on koostatud. Viimasel juhul tõlgib teabe enda ja menetlustoimiku tarbeks Konkurentsiamet. Juhul kui menetlusalune isik esitab võõrkeeles teabe, mille tõlkimine on tema hinnangul ebaproportsionaalne, kuid mis Konkurentsiameti hinnangul on menetluses tähtsust omav, võib Konkurentsiamet menetlusalust isikut KonkS § 78<sup>22</sup> lõikes 2 nimetatud korraldusega kohustada see eesti keelde tõlkima. Menetlusalusele isikule kavandatud erisus teabe eesti keelde tõlkimise üldkorrast, mis läheb kaugemale menetlustoimiku keelenõudest (st erand, mille kohaselt menetlusalune isik ei pea teavet tõlkima, kui see oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi keelt), on sättesse kavandatud eelkõige selleks, et menetlusalune isik ei peaks tõlkima suures mahus teavet, mis on nt inglise keeles ja ei pruugi omada menetluses tõendi väärtust.

**KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 6** sätestab: „*Kui menetlusalune isik ei allu teabenõude korraldusele, sealhulgas mõjuva põhjuseta ei ilmu kutse peale, võib Konkurentsiamet tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha käesoleva seaduse §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras ja määras*“. Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 16 lõike 1 punktid a ja b ning kehtestab sunniraha sätte menetlusalusele isikule. Kui menetlusalune isik ei allu teabenõude korraldusele, sealhulgas mõjuva põhjuseta ei ilmu kutse peale, võib Konkurentsiamet tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha kõnesoleva seaduse §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras ja määras. Teabenõude korraldusele allumine tähendab seda, et menetlusalune isik peab nõutud ja lõike 1 alusel väljaandmiseks kohustusliku teabe esitama. Teave peab olema täielik ja tõene.

**KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 7** sätestab: „*Kui muu isik kui menetlusalune isik ei allu teabenõude korraldusele, sealhulgas mõjuva põhjuseta ei ilmu kutse peale, võib Konkurentsiamet tema suhtes rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras kuni 9600 eurot*“. Sunniraha rakendatakse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Muule isikule kui menetlusalusele isikule võib sunniraha kohaldada juhul, kui isik ei allu teabenõude korraldusele, sealhulgas mõjuva põhjuseta ei ilmu kutse peale. Sunniraha ülemmäär muule isikule kui menetlusalusele isikule on 9600 eurot. Sunniraha kõrval viib eelnõu sisse uue väärateokoosseisu uurimismeetme läbiviimise takistamise eest karistamiseks (vt KonkS § 73<sup>10</sup>).



**KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 8** sätestab: „*Kui teabenõudele allutatud menetlusalune isik annab väärat, ebatäielikku või eksitavat teavet, keeldub teabe andmisest või rikub teabe andmise tähtaega, sealhulgas mõjuva põhjuseta ei ilmu kutse peale, võib Konkurentsiamet kohaldada tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kuni üks protsent ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmselt kogukäibest käesoleva seaduse §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimustel ja korras.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi art 13 lõike 2 punktid c kuni e. Trahvi võib määrata järgmiste tegude eest:

- ✓ teabenõudele allutatud menetlusalune isik annab väärat, ebatäielikku või eksitavat teavet;
- ✓ teabenõudele allutatud menetlusalune isik keeldub teabe andmisest või rikub teabe andmise tähtaega;
- ✓ ilmutamiseks kohustatud menetlusalune isik ei ilmu mõjuva põhjuseta kutse peale kohale.

Konkurentsiametil on õigus kohaldada trahvi menetlusaluse isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele suuruses kuni 1% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmselt kogukäibest. Trahv määratakse vastavalt trahvi üldsättes (KonkS § 78<sup>34</sup>) sätestatule.

**KonkS § 78<sup>25</sup> lõige 9** sätestab: „*Kui uurimismeetmele allutatud isik on kohustatud käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel andma teavet, mis võib teda ennast või tema lähedasi süüteo toimepanemises süüistada, ei ole lubatud sellist teavet tema või tema lähedase vastu süüteomenetluses kasutada. Seejuures arvestab Konkurentsiamet käesoleva seaduse § 63 lõike 1<sup>1</sup> punktis 3 ja § 78<sup>41</sup> lõikes 2 sätestatut.*“ Säte võtab mh riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 1, mis on liikmesriigile ülevõtmiseks vabatahtlik. Säte on eelnõusse lisatud Konkurentsiameti tungival soovil ja käsitleb konkurentsijärelevamenetluses isikutelt teabe nõudmist (vt KonkS § 78<sup>25</sup> ja osaliselt KonkS § 78<sup>23</sup> lõike 2 punkt 5). Uurimismeetmele allutatud isik on kohustatud andma välja kogu teabe, mis keelatud tegu võib puudutada, isegi kui see võiks teda ennast või tema lähedasi süüteo toimepanemises süüistada. Konkurentsijärelevamenetluses teabenõudega saadud teavet ei ole lubatud teabenõude adressaadi või tema lähedase vastu süüteomenetluses kasutada – süüteomenetluses on tegu absoluutse tõendi hindamise keeluga.

Alternatiivne viis uurimismeetmele allutatud isikult teabe kättesaamiseks oleks anda nimetatud isikule õigus keelduda vastavas ulatuses teabe andmisest. Alternatiivse mudeli puudus on see, et Konkurentsiametil puudub igasugune võimalus kontrollida, kas teave, mille andmisest isik keeldub, on uurimismeetmele allutatud isikut või tema lähedast süüstav. Kuna Konkurentsiamet saab keelatud teo toimepanemist tuvastada üksnes haldusõiguslikus menetluses, st tal puudub KrMS-s sätestatud uurimistoimingute kohaldamise võimalus, vähendaks eelnimetatud keeldumise alus oluliselt konkurentsijärelevamenetluse efektiivsust. Euroopa Komisjoni mittemametlike suuniste kohaselt on ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 1 mõte kutsuda uurimismeetmele allutatud isikut üles koostööle, samas kaitstes tema õigusi tema poolt antud teabe kasutamist piirates. Euroopa Komisjon väljendas kahtlust, kas uurimismeetmele allutatud isikule teabe andmisest keeldumise õiguse andmine enese või lähedase süüstamise põhjusel on kooskõlas direktiivi nõutud efektiivse menetluse nõudega. Seda põhjusel, et uurimismeetmele allutatud isikul (nt menetlusaluse isiku töötajal) tekib mugav võimalus koostööst Konkurentsiametiga keelduda.

Sättesse kavandatud teise lause kohta vt täiendavalt selles viidatud sätete ehk kavandatud KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkti 3 ja § 78<sup>41</sup> lõike 2 selgitusi.

Saksamaa on ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 1 võtnud üle konkurentsiseaduse (GWB) § 59b lõikes 3. See kõlab (ametlikus inglisekeelses tõlkes<sup>146</sup>): „*To the extent that natural persons are obliged to cooperate by providing information pursuant to sentence 1 no 3, they shall, if obtaining information in any other way is significantly more difficult or unlikely, also disclose*

<sup>146</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Act against Restraints of Competition) (GWB). – Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gwb/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/index.html).

*facts that may result in prosecution for a criminal or administrative offence. Any information disclosed by the natural person in fulfilling the obligation under sentence 1 no 3 may, however, be used in criminal proceedings or in proceedings pursuant to this Act or the German Administrative Offences Act against that person or against a relative as defined in Section 52(1) of the German Code of Criminal Procedure only with the consent of the natural person affected.*“

Kuivõrd ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 1 ülevõtmine on vabatahtlik, kohaldub siin lisaks Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatule ka põhiseaduses sätestatu. Lõikega 6 riivatakse põhiseaduse § 22 lõikes 3 sätestatud põhiõigust, mis näeb ette, et kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu. Riive on antud juhul põhiseaduslikult õigustatud. PS § 22 lõikes 3 sätestatud põhiõigus on nullreservatsiooniga põhiõigus, st riive eesmärk peab olema mõni muu põhiõigus või põhiseadusjärku printsiip.<sup>147</sup> Riive eesmärk on tagada PS § 31 lõikest 1 tulenev kohustus tagada vaba ettevõtlusturu toimimine (s.t ettevõtlusturul osalejatel on PS §-st 31 õigus nõuda avaliku võimu teostaja tegevust vaba turu toimimise tagamiseks).<sup>148</sup> Meede – uurimismeetmele allutatud isiku kohustus anda välja ka teave, mis võib teda ennast või tema lähedast süüstada – on meetme eesmärki arvestades sobiv, kuna aitab kaasa konkurentsi moonutavate tegude väljaselgitamisele. Meede on ka vajalik. Alternatiivne võimalus oleks anda uurimismeetmele allutatud isikule õigus teatud teabe andmisest keelduda. See raskendaks aga ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse suhtes läbiviidava konkurentsijärelevamenetluse läbiviimist. Konkurentsiametil puudub võimalus kontrollida, kas uurimismeetmele allutatud isik keeldub tõepoolest õigustatult. Kuna ECN+ direktiiv keelab konkurentsirikkumiste menetlemise kriminaalmenetluses ning konkurentsijärelevale hakkab toimuma erihaldusmenetluses, siis puudub Konkurentsiametil võimalus koguda teavet KrMS uurimistoiminguid rakendades. Meede on ka mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses. Meetmega proportsionaalsuse tagamiseks luuakse tõhusad kaitsemehhanismid:

- ✓ Esiteks näeb säte ette absoluutse tõendi hindamise keelu süüteomenetlusele.
- ✓ Teiseks sätestab KonkS § 78<sup>41</sup> lõige 2, et Konkurentsiametil on keelatud prokuratuurile, uurimisasutusele ja kohtuvälisele menetlejale kättesaadavaks teha teavet, mille andmiseks uurimismeetmele allutatud isik oli konkurentsijärelevamenetluses kohustatud ja mis süüstab teda ennast või tema lähedast. Nimetatud keelu rikkumine on Konkurentsiameti ametniku teenistuskohustuse oluline rikkumine.
- ✓ Kolmandaks sätestab KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkt 3 Konkurentsiametile kohustuse tunnistada selline teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Nimetatud kaitsemehhanismid on võrreldes Saksa konkurentsioigusliku regulatsiooniga suuremad. Saksa regulatsioon on sätestanud üksnes absoluutse tõendihindamise keelu.

**KonkS § 78<sup>26</sup> – Ajutise konkurentsijärelevameetme kohaldamine** – reguleerib Konkurentsiameti poolt omamoodi ohutõrjelise meetme määramist. Kuivõrd tegemist on ajutise meetmega, ei too selle määramine kaasa konkurentsijärelevamenetluse lõppemist.

**KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsiamet võib ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada ajutist konkurentsijärelevameedet, kui esialgne teave viitab ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt sellise keelatud teo toimepanemisele, millega kaasneb vahetult oht, et konkurents saab tõsist ja korvamatut kahju.*“ Säte annab Konkurentsiametile sarnaselt kehtiva KonkS §-ga 63<sup>6</sup> õiguse erandlikel tingimustel konkurentsijärelevamenetluse kestel määrata

<sup>147</sup> H. Sepp, E. Kergandberg. – Ü. Madise jt. (toim.). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2020, § 22 p 49.

<sup>148</sup> RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13; 22.12.2014 3-4-1-30-14; O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. – Ü. Madise jt (toim.). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2017, § 31 p 6.

ECN+ direktiivi artikli 11 lõikest 1 ülevõetavat ajutist meedet. Kavandatud sätte kohaselt on viidatud erandlikeks kumulatiivseteks tingimusteks (koosseisueeldused):

- ✓ tõsise ja korvamatu kahju oht konkurentsile ja
- ✓ oht on vahetu.

Tegemist on määratlemata õigusmõistetega. Ohu ja vahetu ohu mõiste defineerimisel saab võtta eeskuju korrakaitseseaduses sätestatud legaaldefiniitsioonidest. Plaanitav ajutine meede on oma olemuselt mõneti ohutõrjemeetme sarnast, kuid kujutab endast esialgset ja ajutist keelatud teo toimepanemise lõpetamist. Ajutist meedet kohaldatakse ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele. Kuna ettevõtja tähendab Euroopa Liidu õiguses majandusüksust, mis ei ole iseseisvalt õiguste ja kohustuste kandjaks, siis KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 2 sisaldab n-ö sillasätet, mis võimaldab ajutise konkurentsijärelevameetmega pandava kohustuse määramist konkreetsele ettevõtjale moodustavale menetlusalusele isikule.

**KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 2** sätestab: „*Ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele ajutise konkurentsijärelevameetme kohaldamiseks määrab Konkurentsiamet ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusalusele isikule kohustuse teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda. Selline kohustus peab olema proportsionaalne ja määratud kindlaks tähtajaks. Konkurentsiamet võib põhjendatud juhul tähtaega pikendada, kuid mitte kauemaks kui konkurentsijärelevamenetluse lõpetamiseni.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 11 lõike 1 ning sätestab, et ajutise meetme kohaldamiseks määrab Konkurentsiamet ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusalusele isikule kohustuse teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda. Ajutise meetmega saab menetlusalusele isikule määrata üksnes käitumusliku meetme. Ajutise meetmena ei saa määrata struktuurset meedet KonkS § 78<sup>32</sup> lõike 3 tähenduses. Struktuursed meetmed (nt osaluse likvideerimine) põhjustaksid eriti intensiivse omandi- ja ettevõtlusvabaduse riive. Korvamatu ja vahetu oht konkurentsile ei kaaluks struktuurse meetmega kaasnevat riivet üles. Kohustus peab olema proportsionaalne ja määratud kindlaks tähtajaks. See tähendab, et tähtajatuid ajutisi meetmeid ei ole. Konkurentsiamet võib põhjendatud juhul enda määratud tähtaega pikendada, kuid mitte kauemaks kui konkurentsijärelevamenetluse lõpetamiseni. Eelnevast tuleneb, et ajutine meede lõppeb igal juhul hiljemalt konkurentsijärelevamenetluse lõppemisega.

**KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 3** sätestab: „*Konkurentsiamet teavitab ajutisest konkurentsijärelevameetmest teiste liikmesriikide konkurentsiasutusi ja Euroopa Komisjoni, kui meedet on kohaldatud konkurentsijärelevamenetluses, mille esemeks oleva keelatud teo toimepanemise tuvastamise korral peaks Konkurentsiamet kohaldama Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 101 või 102.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi art 11 lõike 1 ning sätestab Konkurentsiameti kohustuse teavitada ajutisest konkurentsijärelevameetmest teiste liikmesriikide konkurentsiasutusi ja Euroopa Komisjoni, kui seda on kohaldatud konkurentsijärelevamenetluses, mille esemeks oleva keelatud teo toimepanemise tuvastamisel peaks Konkurentsiamet kohaldama Euroopa Liidu toimimise lepingu artikleid 101 või 102.

**KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 4** sätestab: „*Kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud isik jätab talle määratud kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha käesoleva seaduse §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras ja määras.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi art 16 lõike 2 punkti b, nähes ette võimaluse kohaldada menetlusalusele isikule sunniraha. Sunniraha võib kohaldada, kui menetlusalune isik, kellele ajutine meede määrati, jätab talle määratud kohustuse täitmata. Sunniraha kohaldatakse kõnesoleva lõike alusel ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele KonkS §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras ja määras. KonkS §-s 78<sup>39</sup> sisaldab omakorda sillasätet, mille alusel saab ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldatud sunniraha rakendada mõnele teda moodustavale menetlusalusele isikule. Ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse kaudu käiva õigusliku konstruktsiooni mõte on see, et

kui üks ettevõtjat moodustav menetlusalune isik (nt tütarettevõtja) ei täida talle lõike 2 alusel pandud kohustust, saab KonkS § 78<sup>26</sup> ja 78<sup>39</sup> kaudu:

- ✓ sunniraha suuruse määrata ettevõtja (kahest menetlusalusest isikust juriidilisest isikust moodustuv ema- ja tütarettevõtja) üleilmse kogukäibe alusel;
- ✓ sunniraha rakendada ka sellele ettevõtjat moodustavale menetlusalusele isikule, kes ei jätnud talle lõike 2 alusel määratud kohustust täitmata (nt kohustuse jättis täitmata tütarettevõtja, sunniraha rakendatakse sama ettevõtjat moodustavale emaettevõtja suhtes).

**KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 5** sätestab: „Kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud isik jätab talle määratud kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet kohaldada tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kuni viis protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest käesoleva seaduse §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimustel ja korras.“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 2 punkti f ning sätestab trahvi ajutise meetmega seotud rikkumiste eest. Kui lõikes 2 nimetatud menetlusalune isik jätab talle määratud kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet kohaldada tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kuni 5% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest. Trahvi määramine toimub trahvi üldsättes (KonkS §-s 78<sup>34</sup>) sätestatud tingimustel ja korras.

**KonkS § 78<sup>27</sup> – Arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine** – sätestab konkurentsijäreleva meneluses arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise alused ja korra. Tegemist on HMS regulatsiooniga võrreldes kvalifitseeritud ärakuulamisega.

**KonkS § 78<sup>27</sup> lõige 1** sätestab: „Konkurentsiamet annab enne keelatud teo toimepanemise tuvastamist ning ajutise ja konkurentsijäreleva menetlust lõpetava konkurentsijäreleva meetme kohaldamist menetlusalusele isikule võimaluse esitada määratud mõistliku tähtaja jooksul kirjalikult oma arvamus ja vastuväited tema suhtes asjas koostatud etteheidete kohta. Menetlusaluse isiku põhjendatud taotluse alusel annab Konkurentsiamet talle võimaluse esitada oma arvamus ja vastuväited suuliselt ja need talletatakse. Suuliselt arvamuse ja vastuväidete esitamise tingimuste, käigu ja tulemuste kohta võimaldatakse menetlusalusel isikul teha avaldusi, mis talletatakse.“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 3 lõike 3 ning näeb ette, et Konkurentsiamet peab:

- ✓ enne keelatud teo toimepanemise tuvastamist;
- ✓ ajutise konkurentsijäreleva meetme ja
- ✓ konkurentsijäreleva menetlust lõpetava konkurentsijäreleva meetme

kohaldamist menetlusalusele isikule andma võimaluse esitada määratud mõistliku tähtaja jooksul kirjalikult oma arvamuse ja vastuväited tema suhtes asjas koostatud etteheidete kohta. Koostatud etteheited ei oma menetlusalusele isikule regulatiivset toimet. Etteheidete koostamine ja nende esitamine menetlusalusele isikule on menetlustoiming, mille eesmärk on anda menetlusalusele isikule enne konkurentsijäreleva menetluse lõpetamist võimalus etteheidetega tutvuda ning esitada asja kohta oma seisukohad ja arvamus. Konkurentsiamet peab esitama asjas koostatud etteheited. See tähendab, et etteheited peavad olema esitatud kirjalikus vormis. Mis puutub arvamuse ja vastuväidete esitamise vormi, siis see peab reeglina toimuma kirjalikult. Üksnes menetlusaluse isiku põhjendatud taotluse alusel annab Konkurentsiamet menetlusalusele isikule võimaluse esitada oma arvamus ja vastuväited suulises vormis. Suulises vormis läbiviidud ärakuulamine talletatakse. Menetlusalusel isikul on õigus talletus allkirjastada, kuid ta ei ole selleks kohustatud. Konkurentsiamet peab omal vastutusel tagama, et talletustel oleks piisav tõendiväärtus. Selleks saab kasutada heli- ja videosalvestisi.

**KonkS § 78<sup>27</sup> lõige 2** sätestab: „Konkurentsiamet võib keelatud teo toimepanemise tuvastamisel ning ajutise ja konkurentsijäreleva menetlust lõpetava konkurentsijäreleva meetme kohaldamisel tugineda üksnes nendele etteheidetele, mille kohta on menetlusalusel isikul olnud

*võimalus esitada oma arvamus ja vastuväited.*“ Isiku ärakuulamine on konkurentsijäreleva menetluse keskne menetluslik nõue. Nimelt võib Konkurentsiamet keelatud teo toimepanemise tuvastamisel ning ajutise ja konkurentsijäreleva menetlust lõpetava konkurentsijäreleva meetme kohaldamisel tugineda üksnes nendele etteheidetele, mille kohta on menetlusalusel isikul olnud võimalus esitada oma arvamus ja vastuväited. Eelnevast tuleneb, et kui Konkurentsiamet soovib keelatud teo tuvastamisel või ajutise ja konkurentsijäreleva menetlust lõpetava konkurentsijäreleva meetme kohaldamisel tugineda uutele, menetlusalusele isikule teadmata etteheidetele, tuleb korraldada vastavas ulatuses uus ärakuulamine. HMS erandid ära kuulamata jätmise kohta ei kohaldu. Tegemist on ammendava erisättega. Kavandatavast sättest tulenevalt ei tohiks tekkida olukorda, kus menetlusalusele isikule määratakse ajutine või menetlust lõpetav konkurentsijäreleva meetme või tema suhtes tuvastatakse keelatud teo toimepanemine ning menetlusalune isik ei ole saanud võtta seisukohta kõigis aspektides, mida talle ette heidetakse.

**KonkS § 78<sup>27</sup> lõige 3** sätestab: „*Konkurentsiamet esitab asjas koostatud etteheited taotlejale käesoleva seaduse § 78<sup>15</sup> tähenduses ja annab talle võimaluse esitada määratud mõistliku tähtaja jooksul kirjalikult oma arvamus ja vastuväited etteheidete kohta, mille puhul Konkurentsiamet kohaldaks konkurentsijäreleva meetmeid keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks. Taotlejale ei anta arvamus ja vastuväidete esitamise võimalust, kui Konkurentsiamet lõpetab konkurentsijäreleva menetluse käesoleva seaduse § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 1 alusel.*“ Taotleja peab esialgsete etteheidete esitamise hetkel omama menetlusosalise staatust. KonkS § 78<sup>18</sup> lõike 2 alusel arvatakse taotleja menetlusosaliste ringist välja, kui Konkurentsiameti hinnangul on keelatud teo toimepanemine lõppenud. Kuna taotleja saab konkurentsijäreleva menetluses nõuda üksnes teda puudutava keelatud teo lõpetamist, puudub taotlejal alus osaleda konkurentsijäreleva menetluses, kui keelatud tegu on lõppenud (s.t taotleja soovitud tagajärg on saabunud).

Pärast eelnõu avalikku konsultatsiooni on kõnesolevasse sättesse lisatud teine lause, mille kohaselt ei kuulata taotlejat ära siis, kui taotluse lubatavaks tunnistamisega alanud menetlus lõpetatakse prioriteetidest lähtuvalt. Tegemist on eriregulatsiooniga HMS § 40 suhtes. Kõnesolev lause on sättesse lisatud seetõttu, et Konkurentsiameti kaalutus prioriteetide seadmisel ei lähtu pelgalt taotleja subjektiivsetest huvidest. Konkurentsijäreleva menetluse lõpetamine prioriteetide alusel teenib ressursside tulemusliku kasutamise eesmärki. Konkurentsiamet peab saama oma ressursse suunata juhtumi menetlemiseks, mis on oma ulatuselt ja tõsiduselt jm kriteeriume (vt KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 5) arvesse võttes olulisem kui juhtum, mille menetlemine soovitakse lõpetada. Kuivõrd taotleja annab ülevaate oma subjektiivsest huvist juba taotluses, puudub enne menetluse lõpetamist praktiline ja sisuline vajadus taotleja ärakuulamiseks.

**KonkS § 78<sup>27</sup> lõige 4** sätestab: „*Konkurentsiamet esitab asjas koostatud etteheited muule turuosalisele, kes on konkurentsijäreleva menetlusesse kaasatud, osas, mis tema õigusi puudutab, ning annab talle võimaluse esitada määratud mõistliku tähtaja jooksul kirjalikult oma arvamus ja vastuväited.*“ Muu turuosaline, kes on menetlusesse kaasatud, on reguleeritud KonkS §-s 78<sup>18</sup>. Ärakuulamine toimub osas, milles muu turuosalise õigused on puudutatud. Konkurentsiamet annab turuosalisele võimaluse esitada määratud mõistliku aja jooksul kirjalikult oma arvamus ja vastuväited.

**KonkS § 78<sup>27</sup> lõige 5** sätestab: „*Käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 nimetatud juhul esitatakse etteheited vormis, mis ei sisalda ärisaladust ega muud konfidentsiaalset teavet.*“ Sättes täpsustatakse taotlejale ja muule turuosalisele etteheidete esitamise ulatust. Nimelt esitatakse etteheited nimetatud isikutele viisil, mis ei sisalda ärisaladust ega muud konfidentsiaalset teavet. Sellega tagatakse ühelt poolt menetlusaluse isiku kaitse, teiselt poolt aga taotleja ja muu

turuosalise õigus olla konkurentsijärelevamenetlusse vajalikul määral kaasatud. Konfidentsiaalse teabe alla kuulub ka teave, mille muu kui menetlusalune isik on andnud vastuseks teabenõudele ning mis teda ennast või tema lähedast süüstab. Konkurentsiameti ei tohi sellist teavet avalikustada (KonkS § 63 lõike 1<sup>1</sup> punkt 3).

**KonkS § 78<sup>28</sup> – Tõendamine** – reguleerib tõendamisele kohalduvaid reegleid konkurentsijärelevamenetluses. Säte näeb ette erisused HMS § 38 suhtes.

Võrreldes eelnõu selle versiooniga, mille Justiitsministeerium esitas avalikule konsultatsioonile, on nüüdsest eelnõuversioonist kustutatud kõnesoleva sätte algne lõige 4, mis nägi ette: „*Konkurentsiamet võib keelatud teo toimepanemise või muu rikkumise tõendamiseks kasutada muu hulgas tõendeid, mis on: 1) kogutud või esitatud teises haldus-, halduskohtu- või tsiviilkohtumenetluses või süüdimõistva või õigeksmõistva otsusega lõppenud süüteomenetluses, kui sellises menetluses tehtud lahend või ettekirjutus on lõplik; 2) saadud nõukogu määruse 1/2003/EÜ artiklis 12 sätestatud teabevahetuse korras Euroopa Komisjonilt või teise liikmesriigi konkurentsiasutusest; 3) kogutud süüteomenetluses kohtu loal, kui süüteo menetleja on need Konkurentsiametile kättesaadavaks teinud ja halduskohus on halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete alusel lubanud nende kasutamist konkurentsijärelevamenetluses; 4) kogutud süüteomenetluses käesoleva lõike punktis 3 nimetatata juhul seaduslikul teel, kui süüteo menetleja on need Konkurentsiametile kättesaadavaks teinud.*“. Tõendite portatiivsust ehk tõendite ületõstmist ühest menetlusest teise on kavandatud piirama vaid käesoleva eelnõuversiooni KonkS § 78<sup>28</sup> lõige 4, mille kohaselt ei saa konkurentsijärelevamenetluses tugineda tõendile, mis on saadud eranditult jälitustegevuse kaudu või isiku põhiõigusi rikkudes.

**KonkS § 78<sup>28</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsiamet kogub keelatud teo ja muu käesolevas peatükis sätestatud rikkumise kohta nii rikkumise toimepanemist tõendavaid kui ka seda välistavaid tõendeid. Keegi ei ole kohustatud tõendama oma süütust, välja arvatud seaduses või Euroopa Liidu õiguses ette nähtud ulatuses*“. Sellega on sätestatud põhimõte, et Konkurentsiamet kogub keelatud teo ja muu kõnesoleva peatüki rikkumise kohta nii selliseid tõendeid, mis teo toimepanemist kinnitavad, kui ka selliseid tõendeid, mis teo toimepanemist välistavad.

Konkurentsijärelevameetmena kohaldatav trahv on *Engeli* kriteeriumide kohaselt käsitletav materiaalselt karistusena, mistõttu on konkurentsijärelevamenetluses põhjendatud pigem süüteomenetlusele omase kui tsiviilõigusele omase tõendamiskoormuse kohaldamine. Konkurentsiametil on abinõud keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks, mida menetlusalusel isikul endal info kogumiseks ei ole. Neid abinõusid kasutades võivad ilmnedagi nii süüstavad kui ka süüd välistavad tõendid. Ühtede kõrvalejätmine oleks ilmselgelt ebaaus ja muudaks kogu menetluse erapoollikuks.

Kommenteeritava lõike teise lause kohaselt ei ole keegi kohustatud tõendama oma süütust, st kehtib süütuse presumpatsioon. Olukord, kus menetlusalusel isikul oleks ainsana õigus ja kohustus tõendada oma süütust ning Konkurentsiamet koguks ainult süüstavaid tõendeid, oleks vastuolus põhiseaduse § 22 lõike 2 mõttega. Enese süütuse tõendamise kohustuse puudumine ei tähenda selleks õiguse puudumist ning seetõttu on menetlusalusel isikul ette nähtud õigus teavet ja tõendeid esitada. Ilmne on, et kuigi Konkurentsiametil on laialdased abinõud teabe kogumiseks, valdab mingisugust olulist teavet tõenäoliselt menetlusalune isik (teo koosseisu täitmist puudutavad asjaolud, tahtluse ja ettevaatamatuse puudumine). Kommenteeritavas lõikes sätestatud reeglist on aga tehtud erandeid. Säte viitab seaduses ja Euroopa Liidu õiguses ette nähtud eranditele. Nendeks on:

- KonkS § 6 lõige 2, mis sätestab, et KonkS §-st 6 tulenevaid tingimusi kasutav ettevõtja on kohustatud tõendama, et § 6 lõike 1 tingimused on täidetud;

- nõukogu määruse 1/2003 artikli 2 lause 2, mis sätestab, et asutamislepingu artikli 81 lõikest 3 (ELTL artikli 101 lõige 3) tulenevat eelist taotleval ettevõtjal või ettevõtjate ühendusel lasub kohustus tõendada, et kõnealuse lõike tingimused on täidetud;
- Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenev tõendamiskoormis ettevõtjat moodustava isiku eelduse ümberlükkamiseks (nt on Euroopa Kohus leidnud, et juhul, kui emaettevõtja omab tütarettevõtja aktsia- või osakapitalis 100%-st osalust, esineb ümberlükatav eeldus, et nimetatud emaettevõtja avaldab tegelikult otsustavat mõju oma tütarettevõtja käitumisele. Seega võib pidada tütarettevõtjale määratud trahvi maksmise eest solidaarselt vastutavaks emaettevõtjat, välja arvatud juhul, kui emaettevõtja, kel lasub kohustus see eeldus ümber lükata, esitab piisavaid tõendeid, mis kinnitavad, et tema tütarettevõtja tegutseb turul iseseisvalt<sup>149</sup>).

**KonkS § 78<sup>28</sup> lõige 2** sätestab: „*Ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt keelatud teo või muu käesolevas peatükis sätestatud rikkumise toimepanemist peab tõendama Konkurentsiamet. Kahtlused tõlgendatakse ettevõtja või ühenduse kasuks.*“ Sättes lisatakse sama paragrahvi lõikele 1 sõnaselgelt, et keelatud teo toimepanemist peab tõendama Konkurentsiamet ning kahtlusi tõlgendatakse ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kasuks. Direktiiv ei harmoneeri konkurentsijärelevamenetluses kehtivat tõendamisstandardit. Selles küsimuses tuleb pöörduda EL-i konkurentsialase praktika poole, kus ollakse seisukohal, et karistusõiguslikku tõendamisstandardit (süü tuleb tõendada nii, et mõistlikku kahtlust ei jää) konkurentsioiguses ei kohaldata<sup>150</sup>. Kuna direktiivi üks eesmärke oli keelatud tegude puhul loobumine ebatõhusast kriminaalmenetlusest, võib järeldada, et karistusõigusliku tõendamisstandardi kohaldamine, eriti olukorras, kus konkurentsijärelevamenetluses ei ole enam võimalik kasutada kriminaalmenetlusele kättesaadavaid tõendamisviise, nt jälitustoiminguid, ei ole direktiivi eesmärgiga kooskõlas ning kohaldub pigem tsiviil- ja haldusõiguses kasutatav tõendamisstandard. Eeltoodu ei anna alust seaduses mingit valikut positiveerida, vaid peabki jääma võimalus toetuda EL-i kohtupraktikale selle arengus. Selles valguses tuleb lõike 2 teise lause *benefit of the doubt* põhimõtet tõlgendada üksikute tõendite ja tõendite kogumi suhtes selliselt, et see ei tähenda Konkurentsiameti kohustust tõendada keelatud teo toimepanemist ja ettevõtja või ettevõtjate ühenduse vastutuse muid eeldusi nii, et mingit mõistlikku kahtlust ei jää. Ka Euroopa Liidu Kohus lähtub kirjeldatud standardist – kui on kahtlusi, eelistatakse ettevõtjat, kes on rikkumist tuvastava otsuse adressaat.<sup>151</sup> Kohtupraktika kohaselt on see süütuse presumptsiooni üks osa (sätestatud mh Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 48 lõikes 1).<sup>152</sup>

**KonkS § 78<sup>28</sup> lõige 3** sätestab: „*Konkurentsiamet lähtub tõendatud või üldtuntud asjaoludest. Ühelgi tõendil ei ole ette kindlaksmääratud jõudu. Tõendeid hinnatakse nende kogumis.*“ Üldtuntuse defineerimisel saab tugineda õiguse analoogiale. Teise lause kohaselt ei ole ühelgi tõendil kindlaksmääratud jõudu ja kolmanda järgi hinnatakse tõendeid nende kogumis. Nendest põhimõtetest lähtudes on kohaldatav tõendite vaba hindamine, otsustav on otsustajal tõendite kogumi põhjal kujunev veendumus sellest, mis on tõendatud. Kohaldub HMS § 38 lõige 2. HMS § 38 lõikes 2 sätestatud dokumentaalne tõend hõlmab igasuguseid teabevahetusvorme, sealhulgas elektroonilisi sõnumeid, salvestisi ja muid teabeallikaid, sõltumata nende kujust ja kandjast, millel teavet hoitakse. Ka protokoll on dokumentaalne tõend. HMS § 38 lõige 2 võtab selles osas üle ECN+ direktiivi artikli 32.

<sup>149</sup> EKo 10.09.2009, C-97/08 P – *Akzo Nobel jt vs. komisjon*, EU:C:2009:536, p-d 61 ja 62.

<sup>150</sup> Esimese astme kohtu otsus 08.07.2008, T-53/03 – *BPB vs komisjon*, p-d 60–64. Samuti Ühendkuningriigi õiguses (*Makers UK Ltd vs OFT*, 2007) on asutud seisukohale, et konkurentsiasutusele kehtib kohustus tõendada keelatud teo toimepanemine isiku poolt sel määral, et see on tõenäolisem kui selle mitte toimepanemine. Vt A. Jones, B. Sufirin, N. Dunne. *EU Competition Law. Text, Cases, and Materials*. 7th edition. Oxford University Press 2019, lk 140 jj.

<sup>151</sup> ÜKo 10.11.2017, T-180/15 – *Icap jt vs. komisjon*, EU:T:2017:795, p 116.

<sup>152</sup> *Ibid.*

**KonkS § 78<sup>28</sup> lõige 4** sätestab: „*Konkurentsijärelevamenetluses ei või tugineda teabele, mis on saadud eranditult jälitustegevust kasutades või isiku põhiõigusi rikkudes.*“ Säte kehtestab teabele tuginemise keelu. Teabele tuginemise keeld jaotub kaheks: esiteks jälitustegevusega seonduv teave ning teiseks isiku põhiõigusi rikkudes saadud teave.

Eranditult jälitustegevusest saadud teabe puhul tuleb kõne alla kaks varianti. Kui Konkurentsiametile on saanud teatavaks kriminaalmenetluses eranditult jälitustoimingut kasutades kogutud teave, ei tohi ta sellele tugineda (vastavat teavet ei tohi süüteo menetleja Konkurentsiametile ka teatavaks teha, vt menetluskoostöö sätet). KrMS § 126<sup>12</sup> lõige 3 sätestab, et jälitustoiminguga saadud andmeid võib kasutada teises jälitustoimingus, teises kriminaalmenetluses, julgeolekukontrollis ning seaduses sätestatud juhul rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, isiku tööle või teenistusse võtmise ja loa või litsentsi andmise otsustamisel isiku seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Konkurentsijärelevamenetlus siia hulka ei kuulu. Juhul, kui menetlus ei ole lisatud KrMS vastavasse kataloogi, ei tohi tõendit teises menetluses kasutada. Seda on haldusmenetlusliku maksuõiguse valdkonnas rõhutanud ka Riigikohus: „*Jälitustoiminguga saadud andmeid võib kasutada teises jälitustoimingus, teises kriminaalmenetluses, julgeolekukontrollis, seaduses sätestatud juhul isiku tööle või teenistusse võtmise ning loa või litsentsi andmise otsustamisel isiku seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Vaidlust ei ole, et kriminaalmenetluses jälitustoiminguga saadud andmeid ei või alates 2013. aastast tulenevalt KrMS § 126<sup>12</sup> lg-st 3 maksumenetluses kasutada*“<sup>153</sup> Teine aspekt, mis jälitustegevuse juures oluline on, on see, et Konkurentsiamet ei tohi talle antud uurimismeetmeid (eelkõige KonkS §-s 78<sup>25</sup> sätestatud teabenõuet) kasutada nt menetluslase isiku suhtes jälitustegevuse läbiviimiseks, nõudes näiteks sideteenuse ettevõtjalt reaalajas vahetatavate sõnumite väljaandmist (vrd KrMS § 126<sup>7</sup>), reaalajas asukoha positsioneerimist (vrd KrMS § 126<sup>5</sup>) jne. ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki rikkumised ei ole edaspidi kuriteod. Jälitustegevuse kasutamine nende uurimiseks ei ole proportsionaalne.

**KonkS § 78<sup>29</sup> – Konkurentsijärelevamenetluse lõpetamine** – reguleerib konkurentsijärelevamenetluse lõpetamist. Tegemist on erisättega HMS § 43 lõike 1 suhtes.

**KonkS § 78<sup>29</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsijärelevamenetlus lõpeb konkurentsijärelevameetde kohaldava otsuse kättetoimetamisega või menetluse lõpetamisega käesolevas peatükis sätestatud muul alusel. Kui konkurentsijärelevamenetlus on alanud §-s 78<sup>15</sup> nimetatud taotluse lubatavaks tunnistamisega, ei lõpe menetlus taotluse tagasivõtmisega.*“ Konkurentsijärelevameetmed on sätestatud kommenteeritava paragrahvi lõikes 2. Konkurentsijärelevameetmeid on kokku kolm (kohustuse võtmise heakskiitmine, keelatud teo toimepanemise lõpetamine ja keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamine). Lisaks konkurentsijärelevameetme kohaldamisele peab Konkurentsiamet trahvi ja keelatud teo lõpetamiseks kohustamisel tuvastama keelatud teo toimepanemise ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt.

Sätte teise lause kohaselt ei lõpe lubatavaks tunnistatud taotlusega alanud menetlus taotluse tagasivõtmisega. Selles osas on säte erisäte HMS § 43 lõike 1 punkti 2 suhtes. Kuivõrd konkurentsijärelevamenetluse kontekstis toimetatakse taotlusega alanud menetlust isiku suhtes, kes ise taotlejaks ei ole, ei tohiks taotlejal olla mõju selle üle, millal Konkurentsiamet taotlusega alanud menetluse lõpetab. Kuivõrd taotlusega alanud menetlust on Konkurentsiametil võimalik prioriteetidest tingitult lõpetada ilma, et Konkurentsiametil oleks kohustust seda sisuliselt toimetada, on konkurentsijärelevamenetlused, mida Konkurentsiamet taotlusest tingitult sisuliselt menetleb, tõenäoliselt niivõrd olulised, et need ilmselt ei puuduta suuresti üksnes taotleja subjektiivsete õiguste kaitset.

<sup>153</sup> RKHKo 08.04.2015, 3-3-1-9-15, p 12.



**KonkS § 78<sup>29</sup> lõige 2** sätestab: „*Konkurentsijärelevameetmed on kohustuse võtmise heakskiitmine, keelatud teo toimepanemise lõpetamine ja keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamine.*“ Igal meetmel on kavandatavas 9<sup>2</sup>. peatükis oma õiguslik alus ja oma kohaldamise eeldused. Kõnesolev säte on deklaratiivne kataloog kõigist konkurentsijärelevameetmetest. Konkurentsijärelevameetmeks on:

- ✓ keelatud teo toimepanemise lõpetamine, mis võimaldab nii käitumuslikku kui ka struktuurset muudatust kaasa toova meetme määramist;
- ✓ Konkurentsiameti poolt kohustuse võtmise heakskiitmine;
- ✓ keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamine.

Vastavalt asjaoludele ja meetme eesmärgile võib neid määrata kas üksikult või üheaegselt ehk koosmõjus.

**KonkS § 78<sup>29</sup> lõige 3** sätestab: „*Konkurentsiametil on õigus tuvastada keelatud teo toimepanemine ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt ning kohaldada sellele ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele konkurentsijärelevameetmed. Keelatud teo toimepanemise tuvastamine ja kõik konkurentsijärelevameetmed peavad sisalduma ühes otsuses, sealhulgas peab keelatud teo tuvastamine sisalduma nimetatud otsuse resolütiivosas.*“ Säte on oluline kahest aspektist. Esiteks sisaldub siin õiguslik alus keelatud teo toimepanemist tuvastavale haldusaktile. Teiseks korraldab kõnesolev säte, et kõik kohaldatavad konkurentsijärelevameetmed ja keelatud tegu tuvastav haldusakt peavad sisalduma ühes otsuses. Hetkel, kui Konkurentsiamet on suutnud ära tõendada keelatud teo toimepanemise, tuleb ka keelatud teo eest määratav trahv määrata koos teiste meetmetega. Vastasel korral jääks ettevõtja või ettevõtjate ühendus ja neid moodustavad menetlusosalused isikud „äraootavasse seisundisse“. Selguse ja kindluse tagamiseks peab trahv olema määratud koos tuvastusega (ja vajadusel ka koos keelatud tegu lõpetava kohustusega).

Pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele esitamist on sättesse lisatud *expressis verbis* kohustus keelatud tegu tuvastada eraldiseisva haldusaktina (konkurentsijärelevamenetlust lõpetava otsuse erinevad resolütiivosad on eraldiseisvad haldusaktid). Sättesse on see sõnaselgelt lisatud, et praktikas ei tekiks probleemi varasem Eesti õigusesse üle võetud direktiivi 2014/104/EL artikli 9 lõikest 1 tuleneva kohustusega, mis näeb ette, et liikmesriigi konkurentsiasutuse või asja läbi vaatava kohtu lõplikus otsuses tuvastatud konkurentsioiguse rikkumine tuleb lugeda vaieldamatuks ELTL artikli 101 ja 102 või liikmesriigi konkurentsioiguse alusel esitatud kahju hüvitamise hagi menetlemisel nende liikmesriikide kohtutes. Kõnesoleva eelnõuga muudetud KonkS § 78<sup>12</sup> järgi saab keelatud teo tuvastamine olla tsiviilkohtule siduv üksnes juhul, kui see kajastub haldusakti resolütiivosas (HMS § 60 lg 2).

**KonkS § 78<sup>29</sup> lõige 4** sätestab: „*Keelatud teo ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt toimepanemise tuvastamiseks tuleb Konkurentsiametil tuvastada selle toimepanemine ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustava menetlusosaluse isiku poolt.*“ Tegemist on sillasättega, mis seob ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse neid moodustavate menetlusosaluste isikutega. Lõiget 4 peab kohaldama koosmõjus lõikega 3.

**KonkS § 78<sup>30</sup> – Kohustuse võtmise heakskiitmine** – reguleerib ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt kohustuse võtmist ehk kõnesoleva eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevameetme määramist ja seeläbi konkurentsijärelevamenetluse lõpetamist. Kavandatud sätte näol on tegemist kehtiva õiguse kohase KonkS § 63<sup>7</sup> analoogiga, mida on täiendatud tulenevalt ECN+ direktiivi artiklist 12.

**KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 1** sätestab: „*Ettevõtja või ettevõtjate ühendus võib Konkurentsiameti heakskiidul võtta kohustuse Konkurentsiameti väljendatud konkurentsiprobleemide lahendamiseks. Kui Konkurentsiamet kiidab kohustuse võtmise heaks, ei tuvasta ta keelatud teo*

*toimepanemist.*“ Säte avab kohustuste võtmise heakskiitmise kui menetlust lõpetava konkurentsijärelevameetme olemuse. Kohustuse võtmine on võimalus ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele, kelle tegevuses on KonkS 2. või 4. peatüki ja/või ELTL artiklis 101 või 102 sätestatud keelatud teo tunnused ning kellele Konkurentsiamet kaalub panna kohustuse keelatud teo toimepanemine lõpetada (st tegemist peab olema vältava tegevusega), võtta Konkurentsiameti heakskiidul kohustus(ed), mis on suunatud selle ettevõtja või ettevõtjate ühenduse tegevusest tulenevate konkurentsiprobleemide lahendamisele ja selle kaudu konkurentsiolekorra parandamisele. Põhjus, miks seda näha ettevõtja või ettevõtjate ühenduse „võimalusena“, seisneb selles, et juhul, kui Konkurentsiamet ettevõtja või ettevõtjate ühenduse pakutud kohustused aktsepteerib, lõpetab ta menetluse ilma keelatud teo toimepaneku tuvastamiseta. See tähendab ühtlasi, et menetlus lõpeb ilma potentsiaalse trahvi määramiseta. Juhul kui keelatud teoks, mille toimepanemist Konkurentsiamet kahtlustab, on ettevõtjatevaheline kokkulepe või kooskõlastatud tegevus, peavad kohustuse(d) võtma ettevõtjad üheskoos.

Kuivõrd ECN+ direktiivi artikkel 12 näeb ette, et ettevõtja või ettevõtjate ühenduse pakutud kohustused peavad olema suunatud liikmesriigi konkurentsiasutuse poolt nimetatud probleemide lahendamisele, on see vastavalt sätestatud ka kõnesolevas sättes. See tähendab, et ettevõtja või ettevõtjate ühendus, kes pöördub Konkurentsiameti poole sooviga võtta tekkinud olukorra lahendamiseks kohustused ja nende võtmisega algatatud konkurentsijärelevamenetlus lõpetada, ei pea ise tuvastama oma tegevuse probleemkohti ega mõtlema nende kõrvaldamiseks lahendusi, vaid Konkurentsiametil on kohustus teada anda enda tuvastatud konkurentsiprobleemid. Selline kohustus on põhjus, miks kõnesolev eelnõu kavandab ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele kohustuse võtmiseks uue täiendatud korra võrreldes kehtivas KonkS §-s 63<sup>7</sup> sätestatud korraga.

Kõnesoleva lõike teine lause lisab, et kohustuste võtmise heakskiitmisel keelatud tegu ei tuvastata. Ilma keelatud teo tuvastamiseta pole võimalik ega ka põhjust menetlusaluseid isikuid trahvida. Tegemist on eriregulatsiooniga KonkS § 78<sup>29</sup> lõike 3 teise lause suhtes, mis näeb ette, et keelatud teo toimepanemise tuvastamine peab sisalduma samas otsuses määratavate konkurentsijärelevameetmetega.

**KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 2** sätestab: „*Kui Konkurentsiameti hinnangul on konkurentsijärelevamenetlus võimalik lõpetada kohustuse võtmise heakskiitmisega, kuid menetlusalusele isikule ei ole veel etteheiteid esitatud, annab Konkurentsiamet menetlusaluse isiku ettepanekul talle esialgse ülevaate konkurentsiprobleemidest, mille on põhjustanud isiku poolt moodustatav ettevõtja või ettevõtjate ühendus. Kohustuse võtmiseks esitab menetlusalune isik kirjaliku taotluse, mis on piisavalt põhjalik, et võimaldada Konkurentsiametil hinnata selles pakutud kohustuse sobivust nimetatud konkurentsiprobleemide lahendamiseks.*“ Kõnealune säte tuleb kohaldamisele olukorras, kus konkurentsijärelevamenetlus ei ole veel jõudnud etteheidete esitamise faasi. Kui menetlusalusel isikul on soov võtta kohustusi, peab ta tegema Konkurentsiametile ettepaneku, et amet esitaks ülevaate esialgsetest konkurentsiprobleemidest. Kui isik soovib kohustusi võtta, peab ta esitama sellekohase taotluse. Taotluses peab väljenduma selle esitanud isiku või isikute tõeline tahe kohustusi võtta. Viimane on oluline selleks, et Konkurentsiamet ei peaks tegema konkurentsiprobleemidest ülevaate andmisega asjatut tööd ning ettevõtjad või ettevõtjate ühendused ei saaks saadud infot kasutada tõendite hävitamiseks või muul omakasupüüdlikul eesmärgil, nt menetluse venitamiseks.

Säte seab eelduseks, et Konkurentsiameti hinnangul on üldse võimalik lõpetada konkurentsijärelevamenetlus kohustuste võtmise heakskiitmisega. Lõike 2 esimene lause sätestab Konkurentsiameti kaalutusõiguse konkurentsiprobleemidest ülevaate tegemisel ja vastava taotluse saamisel. Konkurentsiametil õigus ja kohustus hinnata, kas keelatud teoga kaasnevaid

konkurentsiprobleeme on võimalik kõrvaldada ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolse kohustus(t)e võtmisega. Selline kaalutusõigus hõlmab esiteks seda, kas menetlust, mis konkreetse keelatud teo toimepanemist uurib, on võimalik lõpetada kohustuste võtmisega.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumise korral alati võimalik ettevõtjatel kohustusi võtta, kuna teatud rikkumisi tuleb pidada selliseks, mille tuvastamisele peab järgnema trahv. Nt lahendis *Schenker & Co. jt* ütles Euroopa Kohus selgelt: selleks, et tagada ELTL artikli 101 tõhus kohaldamine üldistes huvides (*effet utile*) on vajalik, et liikmesriikide konkurentsiasutused jätaksid trahvi määramata üksnes erandkorras.<sup>154</sup> Kuna nimetatud kohtuasi puudutas horisontaalset konkurentidevahelist koostööd, nimetas Euroopa Kohus samas lahendis ainsa erandina olukorda, kus ettevõtja koostöö on määrav kartelli avastamisel ja kartelli eest tõhusal karistamisel.<sup>155</sup> Nimetatud olukord *Schenker & Co. jt* lahendis on ECN+ direktiivi nõuetele vastava leebuse andmine direktiivi artikli 17 mõttes. ECN+ direktiivi artiklit 12 selgitava preambuli punkti 39 kohaselt ei ole kohustuse heakskiitmise otsus asjakohane salajaste kartellida korral, sest nende puhul peaks liikmesriigi konkurentsiasutus määrama rahatrahvi. Teiseks hõlmab selline kaalutusõigus seda, kas esialgses kohustuse võtmise taotluses väljendub taotluse esitaja tõeline tahe välja pakkuda kohustusi Konkurentsiameti väljendatud konkurentsiprobleemide lahendamiseks.

Juhul kui Konkurentsiameti hinnangul on algatatud konkurentsijärelevamenetlust võimalik lõpetada kohustuste võtmisega ja esialgses kohustuse võtmise taotluses väljendub taotleja tõeline tahe kohustusi pakkuda, on kavandatud KonkS § 78<sup>30</sup> lõike 2 kohaselt Konkurentsiameti kohustus anda taotluse esitanud isikule ülevaade ettevõtja või ettevõtjate ühenduse põhjustatud konkurentsiprobleemidest. Sellist ülevaadet tuleb poolelioleva konkurentsijärelevamenetluse kontekstis pidada esialgseks ülevaateks, kuivõrd menetlus ja suure tõenäosusega selles rakendatavad uurimismeetmed pole veel lõpule viidud. Seega saab Konkurentsiamet ülevaade anda vaid talle tollel hetkel teadaolevatest asjaoludest lähtuvalt. Selline esialgne ülevaade peaks kokku võtma Konkurentsiametile teadaolevad faktid ja nendest lähtuvad konkurentsiprobleemid, mis kinnituse leidmisel päädiks vähemalt keelatud tegu lõpetava kohustusega. Selline esialgne ülevaade on kohustusi võtta sooviva ettevõtja või ettevõtjate ühenduse jaoks oluline dokument, kuna selle pinnalt peab ta olema võimeline pakkuma kohaseid ja proportsionaalseid kohustusi potentsiaalse rikkumise kõrvaldamiseks.

Sätte sõnastusel on eeskju võetud Euroopa Komisjoni teatisest, mis käsitleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 101 ja 102 seotud menetluste läbiviimise parimaid tavaid.<sup>156</sup> Euroopa Komisjoni enda läbiviidavates konkurentsioiguse rakendamise menetlustes soovib komisjon tõelise tahte (*genuine willingness*) väljaselgitamiseks näha kas esialgseid ettepanekuid kohustuste võtmiseks või võimalike kohustuste peamisi elemente. Selline eeldus tuleneb aga asjaolust, et esialgsele kohustuste võtmise taotlusele eelneb Euroopa Komisjoni kohtumine (*State of Play Meeting*) menetlusosaluste isikutega, kus Euroopa Komisjon annab suuliselt ülevaade oma murekohtadest seoses eeldatava rikkumisega.<sup>157</sup> Kas ja mil määral saab kõnesoleva eelnõu jõustumisel menetlusluse isiku tõelist tahet väljendada niivõrd suure ootuse alusel, oleneb tõenäoliselt konkreetsest olukorrast.

Euroopa Kohtu otsuses *komisjon v. Alrosa* leidis kohus, et „[kohustuste võtmise mehhanism] lähtub eelkõige menetlusökonoomia kaalutlustest ning võimaldab ettevõtjatel täielikult menetluses osaleda, pakkudes lahendusi, mis tunduvad neile kõige kohasemad ning sobivamad,

<sup>154</sup> EKo 18.06.2013, C-681/11 – *Schenker jt*, ECLI:EU:C:2013:404, p 46.

<sup>155</sup> EKo 18.06.2013, C-681/11 – *Schenker jt*, ECLI:EU:C:2013:404, p 46.

<sup>156</sup> Komisjoni teatis, mis käsitleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 101 ja 102 seotud menetluste läbiviimise parimaid tavaid, ELT C 308, 20.01.2011, lk 6–32, punkt 121.

<sup>157</sup> *Antitrust Manual of Procedures. Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU*, 2019, lk 191–192.

et lahendada [...] tõstatatud küsimusi. “ See tähendab, et kohustuste võtmise sooviga võiksid ettevõtjad või ettevõtjate ühendused Konkurentsiameti poole pöörduda nii varajases menetluse faasis kui võimalik, mistõttu ei ole põhjendatud jätkata seni väljakujunenud halduspraktikaga, kus kohustuste väljapakkumine on reaalselt võimalik alles menetluse lõpufaasis, kus amet on „jõudnud seisukohale, et ettevõtja või ettevõtjate tegevuses esinevad konkurentsi kahjustava koostöö või turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tunnused, [millest lähtuvalt] koostab amet menetluse olulisemate järelduste kohta kokkuvõtte (kirjeldades selles konkurentsiprobleeme ning andes ettevõtja või ettevõtjate tegevusele konkurentsioigusliku hinnangu), ning [saadab] selle vastavale ettevõtjale (või vastavatele ettevõtjatele). Eelnimetatud kokkuvõtte eesmärgiks on teavitada ettevõtjat, et tema tegevus ei ole kooskõlas konkurentsioigusega, mistõttu võib sellele järgneda ettekirjutusega õiguserikkumise lõpetamise kohustuse panemine, ning anda ettevõtjale võimalus esitada oma seisukohad Konkurentsiameti järelduste osas.“<sup>158</sup> Ka Euroopa Komisjoni enda läbiviidavates konkurentsioiguse rakendamise menetlustes kutsub komisjon ettevõtjaid üles oma huvi kohustuste võtmiseks näitama võimalikult varajases menetlusetapis<sup>159</sup>, kuid ei välista seejuures, et määruse nr 1/2003 artiklis 9 toodud esialgne hinnang (*preliminary assessment*) võib teatud juhtudel osutada menetluse lõppfaasis esitavaks etteheidete protokolliks (*statement of objections*<sup>160</sup>).

**KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 3** sätestab: „Kui menetluslane isik soovib kohustuse võtta pärast talle etteheidete esitamist, peab kohustuse võtmise taotlus olema piisavalt põhjalik, et võimaldada Konkurentsiametil hinnata selles pakutud kohustuse sobivust etteheidete kõrvaldamiseks.“ Kõnealune säte tuleb kohaldamisele olukorras, kus konkurentsijärelevamenetlus on juba jõudnud etteheidete esitamise faasi. Selleks hetkeks on Konkurentsiamet kasutanud oma ressursse, et selgitada välja keelatud teo toimepanemine. Selles faasis puudub vajadus pöörduda Konkurentsiameti poole ettepanekuga esitada esialgne ülevaade konkurentsiprobleemidest – seda ülesannet täidavad esitatud etteheited. Samuti on selles etapis menetlusel isikutel õigus tutvuda menetlustoimikuga. Taotlus peab olema piisavalt põhjalik ning mh peab taotlusest olema nähtav taotluse esitanud isiku või isikute tõeline tahe kohustusi võtta.

Ettevõtja taotlus kohustuste võtmiseks peab olema piisavalt põhjalik, et võimaldada Konkurentsiametil hinnata kohustuste sobivust olukorra lahendamiseks ja kohustuste võtmisega kaasnevat positiivset mõju konkurentsile. Põhjus, miks kohustuste taotlemine on võimalik ka menetluse lõppfaasis, kuigi kohustuste võtmise mehhanism on kantud menetlusökonoomia põhimõttest, tuleneb sellest, et Konkurentsiameti ja ettevõtja koostöös leitud konkurentsiolekorra parandamisele suunatud tegevus on meetmena sobivam lahendus kui ameti ühepoolset pandud kohustus teatud viisil tegutsemiseks. Seda, kas Konkurentsiamet kohustuste võtmist aktsepteerib ja kas ta teeb seda sellisel kujul, nagu ettevõtja või ettevõtjate ühendus need välja on pakkunud, otsustab Konkurentsiamet.

**KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 4** sätestab: „Konkurentsiamet võib kohustuse menetluslasele isikule siduvaks muuta pärast teiste turuosaliste arvamuse küsimist. Kohustuse võib siduvaks muuta kindlaksmääratud tähtajaks. Kohustuse võtnud isik peab Konkurentsiametit teavitama kohustuse täitmisest Konkurentsiameti määratud ajal ja tingimustel. Kohustuse täitmise kontrollimiseks on Konkurentsiametil õigus kasutada käesolevas peatükis sätestatud uurimismeetmeid.“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 12 lõiked 1 ja 2. Kui Konkurentsiamet nõustub pakutud kohustustega, muudab ta need kohustused ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodus-

<sup>158</sup> Vt 19.06.2013 konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (321 SE) seletuskirja, lk 21.

<sup>159</sup> Komisjoni teatis, mis käsitleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 101 ja 102 seotud menetluste läbiviimise parimaid tavasid, ELT C 308, 20.01.2011, lk 6–32, punkt 118.

<sup>160</sup> Vt määruse nr 1/2003 art 27 lõige 1.

tavale menetlusalusele isikule või menetlusalustele isikutele siduvaks. Sellega konkurentsijärelevalvemenetlus lõpeb, sest keelatud teo tuvastamist ega selle toimipanemise lõpetamise kohustuse panemist pole enam vaja. Ilma keelatud teo tuvastamiseta pole võimalik ega ka põhjust menetlusaluseid isikuid trahvida.

Säte näeb ette ka Konkurentsiameti kohustuse anda teistele võimalus anda asjas arvamus. ECN+ direktiivi artikli 12 lõige 1 sätestab: „*Liikmesriigid tagavad, et täitmise tagamise menetluses, mis on algatatud ELi toimimise lepingu artikli 101 või 102 rikkumise lõpetamist nõudva otsuse vastuvõtmiseks, võivad liikmesriikide konkurentsiasutused võtta pärast ametlikku või mitteametlikku turuosalistelt arvamuse küsimist vastu otsuse, millega muudetakse siduvaks kohustused, mille ettevõtjad või ettevõtjate ühendused on võtnud, kui need kohustused on võetud liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt nimetatud probleemide lahendamiseks.*“ Direktiiv ei jäta teiste turuosaliste küsimuses liikmesriikidele valikuruumi. Küll aga võib ärakuulamine toimuda nii ametlikus kui ka mitteametlikus vormis.

Konkurentsiamet võib kohustused siduvaks muuta tähtajaliselt. Erinevalt kehtivast kohustuse võtmise regulatsioonist, mille kohaselt on Konkurentsiametil võimalik kohustusi siduvaks muuta vaid tähtajaliselt, sätestab kavandatud säte selle võimalusena, kuna nii on sätestanud ECN+ direktiivi artikli 12 lõige 1. Juhul kui Konkurentsiamet määrab ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustavate menetlusaluste isikute pakutud kohustused, võib ta ette näha aja või ajagraafiku ja viisi, millest lähtuvalt peab kohustuse(d) võtnud isik Konkurentsiametit teavitama kohustuste täitmisest. Teavitamise aeg ja võimalik perioodilisus sõltub iga kaasuse asjaoludest ja kohustuste kehtivusaja pikkusest ning see määratakse Konkurentsiameti otsuses.

Kohustuse täitmise kontrollimiseks on Konkurentsiametil õigus kasutada uurimismeetmeid, mida tal on õigus kasutada konkurentsijärelevalvemenetluses. Kavandatud sätte kohaselt saab ta neid kasutada ilma eraldiseisvat konkurentsijärelevalvemenetlust alustamata ja seda nii tähtajaliste kui ka tähtajatute kohustuste täitmise kontrollimiseks. Selline kontrolliõigus tuleb Konkurentsiametile anda tulenevalt ECN+ direktiivi artikli 12 lõikest 2.

**KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 5** sätestab: „*Konkurentsiamet võib kohustuse võtmise heakskiitmisega lõpetatud konkurentsijärelevalvemenetluse omal algatusel või taotluse alusel uuendada, kui: 1) asjaolud, millel menetluse lõpetamine põhines, on olulisel määral muutunud; 2) kohustuse võtnud isik ei täida võetud kohustust; 3) kohustus kiideti heaks menetlusosaliste esitatud ebatäieliku, ebaõige või eksitava teabe alusel.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 12 lõike 3. Kavandatava sätte kohaselt võib Konkurentsiamet kohustuste heakskiitmisega lõppenud konkurentsijärelevalvemenetluse uuesti avada, kui asjaolud, millel menetluse lõpetamine ehk konkurentsijärelevalvemeetme määramine põhines, on olulisel määral muutunud või kui kohustused võtnud isikute tegevus on vastuolus määratud kohustustega või menetlus lõpetati ebatäieliku, ebaõige või eksitava teabe alusel.

**KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 6** sätestab: „*Kui kohustuse võtnud isik jätab kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha käesoleva seaduse §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras ja määras.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 16 lõike 2 punkti b ning näeb ette võimaluse kohaldada kohustuse võtnud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele KonkS §-s 78<sup>39</sup> nimetatud sunniraha. Sunniraha määr ja rakendamise kord on ette nähtud nimetatud sättes.

**KonkS § 78<sup>30</sup> lõige 7** sätestab: „*Kui kohustuse võtnud isik jätab kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet tema poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada trahvi kuni viis protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest käesoleva seaduse §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimustel ja korras.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 2 punkti f ning näeb ette trahvi kohaldamise võimaluse ettevõtjale või ettevõtjate

ühendusele, kes on jätnud võetud kohustuse täitmata. Trahvi kohaldamisel tuleb järgida trahvi üldsättes (KonkS § 78<sup>34</sup>) sätestatud.

**KonkS § 78<sup>31</sup> – Kokkuleppemenetlus** – sätestab kokkuleppemenetluse juhtudeks, kus konkurentsijärelevamenetluse esemeks on kartell. Kokkuleppemenetlus pakub kõnesolevas sättes kavandatud tingimustel kartellis osalenud ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele võimaluse teha Konkurentsiametiga koostööd eesmärgil vähendada kartellis osalemise eest kohaldatavat trahvi 10–20%. Konkurentsiametile pakub kokkuleppemenetlus võimaluse kartellide suhtes konkurentsijärelevamenetluste läbiviimist kiirendada ja seeläbi oma ressursse tõhusamalt kasutada. Samuti võib kokkuleppemenetlus säästa halduskohtute ressursi, kuivõrd kokkuleppega kartelliasja lõpetamine eeldab seda taotlenud ettevõtjat moodustavalt menetlus- alustelt isikutelt loobumist oma kaebeõigusest. Seejuures on oluline mõista, et kokkuleppega konkurentsijärelevamenetluse lõpetamine ei ole kartellis osalenud ettevõtjate õigus ega kohustus. Kõnesoleva regulatsiooni aluseks on Euroopa Komisjoni samasisuline teatis<sup>161</sup>, mis käsitleb kokkuleppemenetluse läbiviimist kartelle puudutavates asjades. Kokkuleppemenetlus erineb eelnõuga kavandatud leebuse kohaldamisest (KonkS §-s 78<sup>36</sup>) seeläbi, et kui esimese eesmärk on menetlust kiirendada, siis teise eesmärk on kartelle avastada ning nende kohta tõendeid koguda. Juhul aga, kui ettevõtja või ettevõtjate ühenduse tehtav koostöö kuulub mõlema regulatsiooni kohaldamisalasse, võib Konkurentsiamet seda ka mõlema regulatsiooni alusel kompenseerida. Seega kui Konkurentsiamet kinnitab kokkuleppe ettevõtja suhtes, kellel on õigus eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> alusel saada leebemat kohtlemist, lisab Konkurentsiamet kokkuleppe eest saadava trahvialanduse leebema kohtlemise kompensatsioonile.

Sättes kasutatav termin „kartell“ on defineeritud kehtivas KonkS § 78 lõikes 2 ja kujutab konkurentidevahelist kokkulepet või kooskõlastatud tegevust, mille eesmärk on koordineerida turul oma konkureerivat käitumist või mõjutada asjakohaseid konkurentsiparameetreid, või konkurentsivastast tegevust teiste konkurentide suhtes. Kuigi kehtiv KonkS § 78 lõige 2 on 2017. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/104/EL<sup>162</sup> artikli 17 lõike 2 ülevõtmiseks jõustunud säte, ühtib selles (läbi sama direktiivi artikli 2 punkti 14) sisalduv kartelli definitsioon ECN+ direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis 11 sätestatud kartelli definitsiooniga. Sellest tulenevalt on kehtivat KonkS § 78 lõiget 2 terminiga „kartell“ täiendatud. Seni on KonkS § 78 lõige 2 sisaldanud vaid kirjeldust tegevustest, mida on võimalik termini „kartell“ alla liita (vt täiendavalt eelnõuga kavandatud täiendust kehtivasse KonkS § 78 lõikesse 2 ja selle selgitust).

Eelnõust on pärast selle avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitamist kustutatud algne artikkel 10, mis nägi ette, et „[l]äbirääkimiste käigus ja kokkuleppe sõlmimise taotluses esitatud teave on konfidentsiaalne“. Sätte eesmärk, nagu seda oli seletuskirja varasemas redaktsioonis avatud, oli tagada, et ettevõtjat moodustavad menetlusalused isikud, kes Konkurentsiametiga kokkuleppemenetluses läbirääkimistesse astuvad, ei avaldaks läbirääkimiste sisu ja läbirääkimiste käigus saadud teavet kolmandatele isikutele. Säte oli kavandatud inspireerituna Euroopa Komisjoni teatise punktist 7: „*The parties to the proceedings may not disclose to any third party in any jurisdiction the contents of the discussions or of the documents which they have had access to in view of settlement, unless they have a prior explicit authorization by the Commission. [...]*“ Õiguskirjanduses on läbivalt viidatud, et Euroopa Komisjon rakendab

<sup>161</sup> Komisjoni teatis, mis käsitleb kokkuleppemenetluse läbiviimist kartellidega seotud otsuste puhul, mis on võetud vastu vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklitele 7 ja 13 (2008/C 167/01), ELT C 167 2.7.2008, lk 1–6.

<sup>162</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/104/EL, 26. november 2014, teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagisid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral. – ELT L 349, 5.12.2014, lk 1–19.

seda punkti väga laialt ja rangelt.<sup>163</sup> Konkurentsiameti arvamusest tingitult on algne KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 10 eelnõust kustutatud.

Võrreldes avalikule konsultatsioonile esitatud eelnõuversiooniga on siinses versioonis muudetud ka lõiget 7, kus trahvi vähendamiseks ette nähtud protsent on asendatud vahemikuga. Sellega seonduvalt vt palun lõike 7 selgitust.

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõiked 1–3** sätestavad: „*Konkurentsiamet võib konkurentsijärelevamenetluses, mille esemeks olev keelatud tegu on kartell, kohaldada kokkuleppemenetlust. (2) Kui Konkurentsiameti hinnangul on kokkuleppemenetluse kohaldamine võimalik: 1) selgitab ta kartellis osalenud ettevõtjaid ja ettevõtjate ühendusi moodustavatele menetlusalustele isikutele kokkuleppemenetluse kohaldamise võimalust, menetlusaluste isikute õigusi selles ning kokkuleppemenetluse tagajärgi; 2) annab menetlusalustele isikutele tähtaja, mille jooksul võib kirjalikult Konkurentsiametile teada anda oma soovist alustada kokkuleppeläbirääkimistega. (3) Kui kartellis osalenud ettevõtja moodustavad mitu menetlusalust isikut, tuleb neil endi seast kokkuleppemenetluses osalemiseks valida esindaja.*“ Kõnesolevad sätted annavad Konkurentsiametile volituse kohaldada konkurentsijärelevamenetlustes, mille esemeks on kartell, kokkuleppemenetlust nende ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste suhtes, keda moodustavad menetlusalused isikud sellega nõus on. Kokkuleppemenetlus saab seega olema Konkurentsiameti initsiatiivil ja menetlusaluste isikute nõusolekul kohaldamisele kuuluv raamistik. Kuivõrd kavandatud sätte teine lõige ei näe ette kriteeriume, mille pinnalt Konkurentsiamet peaks kokkuleppemenetluse kohaldamise võimalikkust hindama, on Konkurentsiametil ulatuslik õigus mistahes asjaoludest lähtuvalt otsustada, kas kartellis osalenud ettevõtjaid moodustavatele menetlusalustele isikutele vastavasisuline ettepanek teha. Näiteks võib Konkurentsiamet selleks arvesse võtta tõenäosust kokkuleppemenetluse tulemuslikuks kohaldamiseks, sh tegureid nagu aeg, võimalike vastuväidete ulatus, osalevate isikute arv, pretsedendi loomine jne. Tulenevalt kõnesoleva sätte lõike 2 punktist 2 saab Konkurentsiamet kokkuleppemenetlust kohaldada üksnes nende ettevõtjate suhtes, mida moodustavad menetlusalused isikud selleks kirjalikult soovi avaldavad. Sellist sooviavaldust ei peeta ülestunnistuseks ettevõtja keelatud teo toimepanemises osalemise ja süü osas. Juhul kui kõik kartellis osalenud ettevõtjad kokkuleppemenetluses osaleda ei soovi või kui mistahes põhjusel kõigiga kokkuleppele ei jõuta, kätkeb konkurentsijärelevamenetlust lõpetav otsus (st otsus, mis sisaldab asjakohaseid konkurentsijärelevameetmeid) nii neid konkurentsijärelevameetmeid, mis on kohaldatud konkurentsijärelevamenetluse üldises korras, kui ka neid, mis on kohaldatud kokkuleppemenetluses.

Kõnesoleva sätte kolmanda lõike eesmärk on kokkuleppemenetluse kohaldamist lihtsustada. Kuivõrd kokkuleppe kinnitamise taotlemiseks esitatav avaldus (s.o kokkuleppe sõlmimise taotlus) lähtub konkurentsioiguse materiaalõiguslikust subjektist „ettevõtja“, peavad kokkuleppe läbirääkimiseks ja kinnitamiseks kaasatud olema kõik konkurentsijärelevamenetluse tähenduses ettevõtjat moodustavad isikud (st isikud, kes on üht ettevõtjat moodustavalt menetlusse menetlusaluse isikuna kaasatud). Kui kõik nimetatud üht ettevõtjat moodustavad isikud kokkuleppemenetluses osalemisega nõus ei ole, pole selle ettevõtja suhtes kokkuleppemenetluse kohaldamine võimalik.

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 4** sätestab: „*Konkurentsiamet esitab kokkuleppeläbirääkimisteks tähtaegselt soovi avaldanud menetlusalusele isikule või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud menetlusaluste isikute esindajale asjas koostatud etteheited koos asjakohaste tõenditega ja nende poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kartellis osalemise eest kohaldatava trahvi võimaliku suuruse.*“ Etteheited ja tõendid, millele säte viitab, puudutavad kon-

---

<sup>163</sup> Vt nt U. Soltesz, C. Von Kockritz, „EU cartel settlements in practice – the future of EU cartel law enforcement?“, European Competition Law Review, 2011, 32(5), lk 254.

kreetset ettevõtjat, seega konkreetseid menetlusluseid isikuid. Konkurentsiamet peab etteheidet ja neid kinnitavad tõendid kokkuleppeläbirääkimisteks esitama seetõttu, et kartellis osalenud ettevõtjat moodustavatel menetluslused isikutel oleks võimalus läbirääkimiste käigus esitada oma arvamus ja vastuväited ehk olla ära kuulatud. Seega pakub kõnesoleva sätte lõige 4 võimaluse läbirääkimistel jõuda konkreetse ettevõtja puhul konkurentsijärelevamenetluse lõpetamise tingimustes kompromissini.

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 5** sätestab: „*Konkurentsiamet võib kokkuleppeläbirääkimised katkestada, kui ta jõuab järeldusele, et kokkuleppemenetluse tulemuste saavutamine on ebatõenäoline.*“ Sarnaselt kokkuleppemenetluse kohaldamisega ei ole ka kokkuleppemenetluse kohaldamise katkestamisele läbirääkimiste faasis ette nähtud kriteeriume, mille pinnalt peaks Konkurentsiamet hindama, kas kokkuleppemenetluse kohaldamise tulemuste saavutamine on ebatõenäoline, ja seetõttu läbirääkimised katkestama. Näiteks võib Konkurentsiamet sellisele järeldusele jõuda, kui tal tekib kahtlus, et erinevaid kartellis osalenud ettevõtjaid moodustavad menetluslused isikud teevad koostööd selleks, et tõendeid moonutada või hävitada. Juhul kui Konkurentsiamet otsustab kasutada oma õigust kokkuleppeläbirääkimised katkestada, jätkab ta konkurentsijärelevamenetlust üldises korras.

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 6** sätestab: „*Kokkuleppeläbirääkimiste tulemusel esitab menetluslune isik või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetlusluse isikute esindaja Konkurentsiametile viimase poolt määratud tähtaja jooksul kirjaliku kokkuleppe sõlmimise taotluse, mis sisaldab: 1) kartelli põhjalikku kirjeldust, sealhulgas teavet mõjutatud kaupade kohta ja kartelli geograafilist ulatust; 2) selget ja ühemõttelist tunnistust, et ettevõtja või ettevõtjate ühendus on kartellis osalenud ja vastutab selle eest, sealhulgas kartellis osalemise perioodi ja menetlusluse isiku või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetlusluse isikute rolli selles; 3) kinnitust, et menetluslune isik või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetluslused isikud on nõus Konkurentsiametiga läbiräägitud konkurentsijärelevameetmete kohaldamisega; 4) kinnitust, et menetluslune isik või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetluslused isikud on teadlikud asjas nende suhtes koostatud etteheidetest ning neile on antud võimalus esitada etteheidete kohta oma arvamus ning vastuväited; 5) kinnitust, et menetluslune isik või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetluslused isikud loobuvad õigusest tutvuda menestustoimikuga ning õigusest vaidlustada ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kartellis osalemine ja selle eest kohaldatavad konkurentsijärelevameetmed.*“ Sellega näeb kõnesolev sätte ette, et menetluslused isikud, kes kokkuleppemenetluses osalevad, peavad kokkuleppeläbirääkimiste tulemusel esitama kirjaliku taotluse kokkuleppe sõlmimiseks. Taotlus peab sisaldama kõnesolevas sättes toodud teavet ja kinnitusi ning taotlus tuleb esitada Konkurentsiameti poolt ette antud tähtpäevaks või tähtajal. Taotluses antud kinnitused võimaldavad nii Konkurentsiametil kui ka halduskohtul edasises menetluses ja konkurentsijärelevamenetluse lõppedes ressursi kokku hoida (vt täiendavalt kõnesoleva paragrahvi selgituse sissejuhatust).

Kõnesoleva sätte punktis 5 on kavandatud kinnitus, millega isik või isikud loobuvad õigusest vaidlustada ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kartellis osalemine ja selle eest kohaldatavad konkurentsijärelevameetmed ei ole kavandatud riigipoolse piiranguna põhiõiguste teostamisele, vaid isiku vabatahtliku loobumisenä oma kaebepõhiõiguse teostamisest. Kokkuleppemenetluses osalemine ei ole menetluslusele isikule kohustuslik, äga kui ta soovib kokkuleppega konkurentsijärelevamenetluse lõpetada, peab ta vabatahtlikult loobuma oma kaebepõhiõigusest (PS § 15 lõige 1). Sellega seondub äga ka kavandatud KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 10, mis selgitab, et vaidlustamisõigusest loobumine ei pea olema absoluutne (vt täiendavalt viidatud sätte selgitust).

Juhul kui kartellis osalemisega pandi lisaks KonkS §-s 4 sätestatud keelu rikkumisele toime äa ELTL artiklis 101 sätestatud keelu rikkumine, on kõnesoleva sätte kohaselt esitatud taotluse



puhul tegu ühtlasi kehtiva KonkS § 78<sup>8</sup> lõike 3 kohase ettevõtja poolt liikmesriigi konkurentsiasutusele tehtud vabatahtliku avaldusega, milles ettevõtja tunnistab oma osalemist ELTL artikli 101 rikkumises ja loobub oma osalemise vaidlustamisest ning tunnistab oma vastutust.

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 7** sätestab: „*Kui kokkuleppe sõlmimise taotlus vastab käesoleva paragrahvi lõikes 6 sätestatud nõuetele ja selles esitatud teabe õigsuses ei ole alust kahelda, kinnitab Konkurentsiamet kokkuleppe läbiräägitud konkurentsijärelevameetmete kohaldamisega. Kui konkurentsijärelevameetmena kohaldatakse trahvi, peab trahv olema vähemalt kümme protsenti, kuid mitte rohkem kui kakskümmend protsenti väiksem lõikes 4 nimetatud trahvi võimalikust suuruselt.*“ Kuivõrd säte näeb ette Konkurentsiameti poolt kokkuleppe ühepoolse kinnitamise, ei ole kokkuleppemenetluse tulemuseks halduslepingu sõlmimine HMS § 95 tähenduses, vaid kokkuleppe sõlmimise taotluse esitamisel lõpeb konkurentsijärelevamenetlus ka taotluse esitajate suhtes tavapäraselt konkurentsijärelevameetmete kohaldamisega. Lihtsalt ettevõtjate osas, kelle suhtes kohaldatai kokkuleppemenetlust, kohaldatakse konkurentsijärelevameetmeid vastavalt läbiräägitule ja ilma eelneva ärakuulamiseta (HMS § 40 lõike 3 punkt 2). Ärakuulamine toimub kokkuleppeläbirääkimiste käigus.

Kõnesolevat sätet on pärast eelnõu avalikku konsultatsiooni muudetud selliselt, et kui varem nägi säte ette, et kokkuleppemenetluse tulemusel vähendatakse trahvi 10%, siis nüüd näeb säte ette, et trahvi vähendatakse vahemikus 10–20%.

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 8** sätestab: „*Kui kokkuleppe sõlmimise taotlus ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud nõuetele, võib Konkurentsiamet jätta kokkuleppe kinnitamata või anda tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.*“ Sätte kohaselt saab Konkurentsiamet ise otsustada, kas olukorras, kus ettevõtja nimel esitatud taotlus ei vasta kokkuleppeläbirääkimiste tulemusele, annab ta ettevõtjat moodustavatele menetlusalustele isikutele võimaluse taotluses sisalduvad puudused kõrvaldada või jätab kokkuleppe kinnitamata ja seega kokkuleppe sõlmimise taotluse rahuldamata.

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 9** sätestab: „*Kui Konkurentsiamet katkestab läbirääkimised või ei kinnita kokkulepet või menetlusalune isik või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetlusaluste isikute esindaja ei esita kokkuleppe sõlmimise taotlust või võtab esitatud taotluse tagasi, jätkatakse konkurentsijärelevamenetlust üldises korras.*“ Säte näeb ette, et juhul, kui mis iganes põhjusel läbirääkimised ei õnnestu, jätkub menetlus üldises korras.

Eelnõu varasem versioon nägi kõnesolevas sättes ette ka teise lause: „*[...] Sellisel juhul ei tohi Konkurentsiamet läbirääkimiste käigus ega kokkuleppe sõlmimise taotluses esitatud teavet edasises konkurentsijärelevamenetluses kasutada.*“ Põhjus selleks seisnes selles, et anda ettevõtjatele kindlustunne, et nad on läbirääkimiste käigus vabad otsustama, kas soovivad kokkuleppe sõlmida või mitte. Kuivõrd ettevõtjad esitavad kokkuleppemenetluse käigus Konkurentsiametile inkrimineerivat teavet, tuleks neile eelnõu autorite hinnangul pakkuda kindlustunnet, et juhul kui nad mingil põhjusel mõlemaid pooli rahuldava kokkuleppeni ei jõua, ei tekita nad endale kokkuleppeläbirääkimiste käigus kahju. Kuivõrd Konkurentsiamet eelnõu kohta esitatud arvamuses ei pidanud sellist sätet vajalikuks, on eelnõust tsiteeritud lause kustutatud. See aga ei tähenda, et Konkurentsiamet võiks süütuse presumptsiooni minetada ja läbirääkimiste käigus öeldut või kokkuleppe sõlmimise taotluses esitatut, mis hiljem on tagasi võetud, lugeda teo toimepanemise ülestunnistusena. Ka Euroopa Liidu Kohus on sellega haakuvalt seisukohti võtnud. Nt on Üldkohus hiljuti leidnud, et olukorras, kus kartelli osalistest osa jõuavad kokkuleppele ja teised jätkavad n-ö üldmenetluses, ei tohiks kokkuleppe kohaselt tuvastatut lugeda tuvastatud faktiks ka nende suhtes, kes Euroopa Komisjoniga kokkuleppele ei jõudnud. Üldkohus leidis, et: „*[...] komisjon [peab] hoolitsema selle eest, et tegusid, mille kokkuleppele läinud osalised omaks võtavad, ei omistataks selles menetluses mitte osalevale*

isikule [...] ilma neid viimase poolt esitatud argumentidest ja tõenditest lähtudes tavamenetluses igakülselt ja kohaselt uurimata.”<sup>164</sup>

Jättes konkreetse lahendi kõrvale, on õiguskirjanduses leitud, et selgusetus, mis saab siis, kui kokkulepet ei saavutata, viib olemuselt Nashi ekvilibriumi (Nash equilibrium), mis võib tingida menetlusaluse isiku põhiõiguste rikkumise.<sup>165</sup>

**KonkS § 78<sup>31</sup> lõige 10** sätestab: “Käesoleva paragrahvi lõike 6 punkti 5 alusel antud kinnitus loobuda õigusest vaidlustada konkurentsijärelevameetmed ei pea hõlmama loobumist vaidlustamisõigusest ulatuses, milles meetmed ei vasta Konkurentsiametiga läbiräägitule või trahv ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 7 sätestatule. Nimetatud kinnituse andmine võtab isikult õiguse konkurentsijärelevameetmeid loobumise ulatuses vaidlustada.” Säte on kavandatud kõnesoleva eelnõu kohta laekunud tagasiside pinnalt. Nimelt leidis Riigikohus, et konkurentsijärelevameetme adressaadile peaks olema tagatud kaebelõiguse piiratud ulatuses sarnaselt kriminaalmenetluses ettenähtud kokkuleppemenetlusega. Riigikohtu hinnangul on see vajalik “[...] nt selleks, et oleks võimalik kontrollida, kas Konkurentsiamet on kokkuleppe kinnitanud kokkuleppemenetluse norme järgides, sh kas ta on trahvi vähendanud kooskõlas § 78<sup>31</sup> lg-ga 7.” Eelnõu koostajad nõustuvad Riigikohtuga ja seeläbi näeb täiendavalt kavandatud lõige 11 ette, et kui menetlusalused isikud otsustavad kokkuleppe sõlmimise taotluse esitamise kasuks, ei pea nad asja lõpetamiseks kokkuleppemenetluse läbi loobuma oma kaebepõhiõigusest ulatuses, mis välistaks neil vaidlustada sellised konkurentsijärelevameetmed, mis ei vasta Konkurentsiametiga läbiräägitule või millega määratud trahv ei vasta kõnesoleva sätte lõikes 7 sätestatule. Teisisõnu, kui Konkurentsiamet kinnitab konkurentsijärelevameetmed vastavalt sellele, milles pooled (st menetlusalune isik ja Konkurentsiamet) kokku leppisid ja nendega ette nähtud trahv on 10% väiksem Konkurentsiameti nimetatud trahvi võimalikust suurusel, ei tohiks kokkuleppe tulemusel menetlusalusel isikul olla õigust talle määratud meetmeid vaidlustada. KonkS § 78<sup>31</sup> lõike 6 punkti 5 eesmärk ei ole seega säästa Konkurentsiameti ressursi sellistest kohtuvaidlustest, mille eesmärk on kõrvaldada Konkurentsiameti eksimus konkurentsijärelevameetmete määramisel.

Lisaks eespool viidatule nimetas Riigikohus, et kõnesoleva paragrahvi lõike 6 punkt 5 ei ole üksi piisav selleks, et vaidlustamisõigust ka reaalselt piirata. Sellest tulenevalt on kõnesolevasse lõikesse 10 kavandatud teine lause, mis näeb ette, et juhul, kui isik kokkuleppemenetluses asja lõpetamise kasuks otsustab ja sellest tulenevalt kokkuleppe sõlmimise taotluses kinnituse oma vaidlustamisõigusest loobumise kohta annab, siis ta ka loobumise ulatuses sellest ilma jääb.

**KonkS § 78<sup>32</sup> – Keelatud teo toimepanemise lõpetamine** – sätestab õiguslikud alused, millele tuginedes võib Konkurentsiamet määrata menetlusalusele isikule kohustuse keelatud teo toimepanemine lõpetada (ettekirjutus ATSS tähenduses). Keelatud teo toimepanemise lõpetamine on tulenevalt kavandatud KonkS § 78<sup>29</sup> lõigetest 1 ja 2 üks kolmest konkurentsijärelevamenetlust lõpetavast konkurentsijärelevameetmest.

**KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 1** sätestab: „Keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks võib Konkurentsiamet ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada käitumuslikku või struktuurset meedet.“ Säte sisaldab õiguslikku alust käitumuslike ja struktuursete meetmete kohaldamiseks, mis praktikas toimub sama paragrahvi lõigete 2 ja 3 alusel. Kui kõnesolev lõige 1 näeb ette, et meedet kohaldatakse ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele, siis seda õiguslikku alust täpsustavad lõiked 2 ja 3 näevad ette, kuidas meedet praktikas määratakse, kuivõrd siduvaid kohustusi saab asetada üksnes isikutele, mitte turul tegutsemise ühtsusel põhinevatele üksustele.

<sup>164</sup> ÜKo 02.02.2022, T-799/17 – Scania jt vs. komisjon, EU:T:2022:48, p 128.

<sup>165</sup> Ş. Ciubotaru, „At the Mercy of the Gatekeeper: The Theory and Practice of Undertakings’ Fundamental Rights in the EU Cartel Settlement Procedure“, Journal of European Competition Law & Practice, 2021, Vol. 12, No. 3, lk 245.

**KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 2** sätestab: „Käitumusliku või struktuurse meetme kohaldamiseks määrab Konkurentsiamet ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusalusele isikule kohustuse teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda. Kohustus peab olema keelatud teo toimepanemise tõhusaks lõpetamiseks vajalik ja proportsionaalne.“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 10 lõike 1. Sarnane õiguslik alus sisaldub ka Soome konkurentsiseaduse (kilpailulaki)<sup>166</sup> §-s 9 ja Saksamaa konkurentsiseaduse (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) § 32 lõigetes 1 ja 2. Kui lõikes 1 on sätestatud, et keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks kohaldatakse meedet ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele, siis kõnesolev säte sisaldab n-ö silda ettevõtja või ettevõtjate ühenduse ning neid moodustavate menetlusaluste isikute vahel. Keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks võib Konkurentsiamet määrata ühele või mitmele ettevõtjale või ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusalusele isikule kohustuse teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda. Tegemist võib olla nii käitumuslikku kui ka struktuurset muudatust kaasa toova kohustusega, st et lõikes 1 nimetatud meede oma olemuselt ongi lõike 2 (mida täiendab lõige 3) alusel määratud kohustus.

**KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 3** sätestab: „Konkurentsiamet võib menetlusalusele isikule määrata kohustuse likvideerida osalus konkureerivas äriühingus, võõrandada ettevõtte või teha muu struktuurne muudatus üksnes juhul, kui keelatud teo toimepanemist ei ole samaväärselt võimalik lõpetada vähem koormava kohustusega.“ Säte täpsustab õiguslikku alust struktuursete meetmete määramiseks ühele või mitmele menetlusalusele isikule. Struktuursete meetmete määramise õigus peab Konkurentsiametil olema tulenevalt ECN+ direktiivi artikli 10 lõikest 1 („*structural remedies*“). Konkurentsiamet võib menetlusalusele isikule määrata struktuurse meetme, sh kohustuse likvideerida osalus konkureerivas äriühingus, võõrandada ettevõtte või viia läbi muu struktuurne muudatus üksnes juhul, kui keelatud teo toimepanemist ei ole samaväärselt ehk sama efektiivselt ja proportsionaalselt võimalik lõpetada vähem koormava kohustusega. Üldjuhul on käitumuslikud meetmed menetlusalusele isikule vähem koormavad. Sarnane struktuurseid meetmeid puudutav säte sisaldub ka Saksamaa konkurentsiseaduse § 32 lõigetes 1 ja 2<sup>167</sup>.

**KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 4** sätestab: „Menetlusalune isik, kellele Konkurentsiamet on käesoleva paragrahvi alusel määranud kohustuse, peab Konkurentsiametit teavitama kohustuse täitmisest Konkurentsiameti määratud ajal ja tingimustel. Kohustuse täitmise kontrollimiseks on Konkurentsiametil õigus kasutada käesolevas peatükis sätestatud uurimismeetmeid.“ Säte on eelnõukohasesse seadusesse lisatud pärast avalikku kooskõlastamist ja arvamuse avaldamist Konkurentsiameti tähelepanekutest tingitult. Eelnõu autorid nõustuvad Konkurentsiametiga, et kuivõrd kohustuste võtmisel (kavandatud KonkS § 78<sup>30</sup>) on Konkurentsiametile ECN+ direktiivist tingitult antud õigus kohustada nende täitmisest ametit teavitama ja õigus vajadusel kohaldada konkurentsijärelevamenetluse uurimismeetmeid, et kontrollida, kas kohustused on täidetud, ei ole mõistlikku põhjendust, miks keelatud teo lõpetamise regulatsioon ei peaks võimaldama sama. Kahe nimetatud regulatsiooni erinevus seisneb selles, et kui kohustuste võtmise heakskiitmiseks pakub ettevõtja ise kohustused, siis keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks määrab kohustused Konkurentsiamet. Viimasel juhul on küll eelduseks ka keelatud teo toimepanemise tuvastamine, mida kohustuste võtmisel ei tehta, kuid tagajärg on mõlemal juhul üks.

<sup>166</sup> Kilpailulaki. 12.8.2011/948. Kättesaadav:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110948?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kilpailulaki>.

<sup>167</sup> GWB § 32 lg 2 ametlikus tõlkes: „*For this purpose, it may require them to take all necessary behavioural or structural remedies that are proportionate to the infringement identified and necessary to bring the infringement effectively to an end. Structural remedies may be imposed only if there is no behavioural remedy which would be equally effective, or if the behavioural remedy would entail a greater burden for the undertakings concerned than the structural remedies.*“

Kõnesoleva sätte alusel toimub konkurentsijärelevamenetluse uurimismeetmete kohaldamine väljaspool konkurentsijärelevamenetlust. See aga ei tähenda, et meetmeid võetakse menetlusväliselt, vaid seda tehakse muus haldusmenetluses kui konkurentsijärelevamenetluses – menetluses, mille eesmärk on välja selgitada, kas konkurentsijärelevamenetluses kohaldatud konkurentsijärelevameedet keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks täidetakse. Kuivõrd nimetatud menetluse saab alata üksnes juhul, kui see on saavutatavat eesmärki arvestades kohane, vajalik ning proportsionaalne (HMS § 3 lõige 2) olenemata isiku kohustusest konkurentsijärelevameetme täitmisest ametit teavitada, ei saa vastavasisulist menetlust alata kergekäeliselt ilma mingisuguse kaalutusega. Seejuures kahest võimalikust uurimismeetmest saab Konkurentsiamet KonkS § 78<sup>23</sup> kohast läbiotsimist samast põhimõttest lähtuvalt kohaldada üksnes juhul, kui see on kohane, vajalik ning proportsionaalne – need on ka tingimused, millele vastamist peab halduskohus läbiotsimiseks loa andmisel kontrollima.

**KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 5** sätestab: „*Kui menetlusalune isik jätab käesoleva paragrahvi alusel määratud kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha käesoleva seaduse §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras.*“ Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 16 lõike 2 punkti b. Kõnesoleva lõike sunniraha võib kohaldada üksnes menetlusalusele isikule ning KonkS §-s 78<sup>39</sup> sätestatud korras.

**KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 6** sätestab: „*Kui menetlusalune isik jätab käesoleva paragrahvi alusel määratud kohustuse täitmata, võib Konkurentsiamet isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada trahvi kuni viis protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmselt kogukäibest käesoleva seaduse §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimustel ja korras.*“ Trahvitav tegu on Konkurentsiameti poolt menetlusalusele isikule määratud kohustuse mittetäitmine. Säte võtab üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 2 punktis f sätestatu. Kohalduvad KonkS §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimused ja kord. Konkurentsiamet võib menetlusaluse isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada trahvi kuni 5% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmselt kogukäibest.

**KonkS § 78<sup>32</sup> lõige 7** sätestab: „*Konkurentsiamet võib haldusakti, millega määrati menetlusalusele isikule käesoleva paragrahvi alusel kohustus, kehtetuks tunnistada, eelkõige kui määratud kohustus ei täida Konkurentsiameti hinnangul oma eesmärki.*“ Kavandatava sättega viiakse sisse HMS haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooni erinorm. Lõikes 2 nimetatud kohustust määrava haldusakti kehtetuks tunnistamine on kohustuse adressaadile soodustav, kolmandatele isikutele (nt taotlejale ja teistele turuosalistele) võib selline kehtetuks tunnistamine olla aga koormav. Sellest tulenevalt tuleks HMS üldregulatsiooni kohaldades lähtuda haldusakti kehtetuks tunnistamise sätetest isiku kahjuks. Haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kahjuks on HMS-s – võrreldes isiku kasuks kehtetuks tunnistamisega – seotud rangemate eeldustega. Lõikes 2 nimetatud kohustuste määramine toob kohustuse adressaadile kaasa olulise põhiõiguste riive. Võrreldes taotleja ja teiste turuosalistega, kelle õigusi kehtetuks tunnistamisega ka mingil määral puudutatakse, on menetlusaluse isiku põhiõiguste riive tunduvalt intensiivsem. Seetõttu tuleb kohustusi määrava haldusakti kehtetuks tunnistamisel võtta arvesse eelkõige haldusakti adressaadi, st menetlusaluse isiku huve. Seetõttu on loobutud HMS-s sätestatud võrdlemisi rangetest eeldustest (vt ülal). Menetlusalusele isikule määratud kohustuse kehtetuks tunnistamine tuleb kõne alla eelkõige juhul, kui Konkurentsiameti määratud kohustused ei täida ameti hinnangul oma eesmärki. Konkurentsiametil on lõike 2 alusel määratud kohustuse kehtetuks tunnistamisel ulatuslik kaalutusõigus. Amet peab siiski arvesse võtma ka kolmandate isikute huve, kelle õigusi kehtetuks tunnistamine võib puudutada.

**KonkS § 78<sup>33</sup> – Keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamine** – kehtestab õigusliku aluse ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamiseks. Tulenevalt eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>29</sup> lõikest 2 kavandab kõnesolev säte

seega ühe kolmest konkurentsijärelevalvemeetmest. Keelatud tegude ehk konkurentsijärelevalvemenetluse kohaldamisalasse kuuluvate konkurentsioiguslike keeldude koosseisud on sätestatud ELTL artiklites 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatükis.

**KonkS § 78<sup>33</sup> lõige 1** sätestab: „Keelatud teo toimepanemise eest võib Konkurentsiamet ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada käesoleva seaduse §-s 78<sup>34</sup> sätestatud tingimustel ja korras trahvi kuni kümme protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest trahvi kohaldamisele eelnenud majandusaastal.“ Säte võtab osaliselt riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 1 ja täielikult artikli 15 lõike 1. Säte kujutab õiguslikku alust trahvi kohaldamiseks ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele ELTL artiklite 101 ja 102 ning KonkS 2. ja 4. peatüki rikkumise tagajärjel. Trahvi kohaldamisel ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele tuleb järgida trahvide kohta käivas üldsättes ehk eelnõuga kavandatud KonkS §-s 78<sup>34</sup> ettenähtut.

**KonkS § 78<sup>33</sup> lõige 2** sätestab: „Kui ettevõtjate ühenduse toimepandud keelatud tegu on seotud ühenduse liikmeks olevate ettevõtjate tegevusega, on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud trahvi suurus kuni kümme protsenti ühenduse nende liikmete üleilmse kogukäibe summast, kes tegutsevad samal turul, mida ühenduse toimepandud keelatud tegu on mõjutanud. Seejuures ei või ühegi ettevõtja vastutus trahvi tasumise eest ületada samas lõikes nimetatud ülemmäära.“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 15 lõike 2 ja näeb Konkurentsiametile ette imperatiivse kohustuse ettevõtjate ühendusele trahvi kohaldamiseks trahvi suuruse arvutamisel arvesse võtta tema liikmete üleilmset kogukäivet. Seda juhul, kui ühenduse toime pandud keelatud tegu on seotud ühenduse selliste liikmete tegevusega, kes tegutsevad samal turul, mida keelatud teo toimepanemine mõjutas. Sellisel juhul võib trahv olla kuni 10% nimetatud ettevõtjate üleilmse kogukäibe summast. Sättesse kavandatud teise lause eesmärk näib direktiivi preambuli punkti 48 kohaselt olevat iga individuaalse liikme maksimaalse vastutuse kindlaksmääramine ettevõtjate ühenduse kaudu toime pandud keelatud teos. Seda eelkõige juhtudeks, kus keelatud teo toimepanemise eest ei määrata trahvi üksnes ühendusele, vaid ka selle liikmetele.

Direktiivi artikli 15 lõige 2 on eelduslikult kantud Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud ideest, et ettevõtjate ühendus suudab turgu mõjutada oluliselt suuremal määral, kui pelgalt tema enda käive seda võimaldaks. Pigem näitab tema liikmete käive ettevõtjate ühenduse tegelikku majanduslikku jõudu ja seega ühenduse tegevuse tagajärgede olulisust. Seetõttu peaks trahvi suuruse arvutus lähtuma ettevõtjate ühenduse liikmeteks olevate ettevõtjate kogukäibest, mis vähemal või suuremal määral on selliseks kujunenud tänu ettevõtjate ühenduse tegevusele.<sup>168</sup> 2008. aasta otsuses *Coop de France bétail ja viande vs. komisjon* selgitas Euroopa Kohus, et selliselt ettevõtjate ühenduse liikmete kogukäibe arvestamine trahvi suuruse arvutamisel on põhjendatud „juhtumei[l], kus ühenduse poolt toimepandud rikkumine on seotud tema liikmete tegevusega ning kus ühendus osaleb konkurentsivastases tegevuses koostöös oma liikmetega otseselt nende kasu eesmärgil, kusjuures ühendusel endal puuduvad liikmete huvidest sõltumatud objektiivsed huvid”.<sup>169</sup> Seda, kui suurel määral ECN+ direktiivile eelnenud ja EL-i otsekohalduval õigusel rajanev kohtupraktika osutub asjakohaseks direktiivi tõlgendamisel, on keeruline hinnata, kuid direktiivi preambuli punkti 48 valguses näib see pigem tõenäoline.

**KonkS § 78<sup>33</sup> lõige 3** sätestab: „Kui ettevõtjate ühendusele kohaldatakse keelatud teo toimepanemise eest trahvi tema liikmeks olevate ettevõtjate käibe alusel, peab ühendus trahvi tasumiseks nõudma rahalist panust oma liikmetelt, kui ta ise on maksejõuetu.“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 14 lõike 3 ja näeb ette, et kui kavandatud KonkS § 78<sup>33</sup> lõike 2 alusel kohaldatakse ettevõtjate ühendusele trahvi, võttes arvesse tema

<sup>168</sup> Esimese Astme kohtu otsus 14.05.1998, T-338/94 – *Finnboard vs. komisjon*, EU:T:1998:99, p-d 270 ja 271.

<sup>169</sup> EKo 18.12.2008, C-101/07 P – *Coop de France bétail ja viande vs. komisjon*, EU:C:2008:741, p 97.

liikmeteks olevate ettevõtjate käivet, on ta kohustatud trahvi tasumiseks nõudma rahalist panust oma liikmetelt juhul, kui ta ise on maksejõuetu. Kuivõrd direktiiv ei ava, kas direktiivi artikli 14 lõikes 3 on silmas peetud püsivat või ajutist maksejõuetust, tekib eelnõu koostajate hinnangul sättesse kavandatud kohustus ettevõtjate ühendusel nii püsiva kui ka ajutise maksejõuetuse korral.

**KonkS § 78<sup>33</sup> lõige 4** sätestab: „*Kui käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud rahalist panust ei ole ettevõtjate ühendusele täies ulatuses tähtaegselt makstud, võib Konkurentsiamet ühendusele kohaldatud trahvi tasumist nõuda igalt ettevõtjalt, kelle esindaja on ühenduse otsuseid tegeva organi liige. Pärast seda, kui Konkurentsiamet on nimetatud ettevõtjatelt nõudnud ettevõtjate ühenduse trahvi tasumist, võib Konkurentsiamet selleks, et tagada kogu trahvi tasumine, nõuda tasumist nendelt ühenduse liikmeteks olevatelt ettevõtjatelt, kes tegutsevad samal turul, millel ühendus keelatud teo toime on pannud. Seejuures ei tohi trahvi tasumist nõuda nendelt ettevõtjatelt, kes tõendavad, et nad ei kohaldanud ettevõtjate ühenduse otsust, ei teadnud sellest või on enne konkurentsijärelevamenetluse algust end sellest aktiivselt eemaldanud.*“ Säte võtab riigisisesele õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 14 lõike 4 ja annab Konkurentsiametile õigusliku aluse nõuda ettevõtjate ühendusele keelatud teo toimepanemise eest kohaldatud trahvi tasumist tema liikmeteks olevatelt ettevõtjatelt. Seda juhul, kui ettevõtjate ühendus on maksejõuetu ning tema liikmed pole trahvi tasumisse rahaliselt panustanud (vt rahalise panuse maksmise kohustuse kohta kavandatud KonkS § 78<sup>33</sup> lõiget 3). Direktiivi preambuli punkti 48 kohaselt peaks Konkurentsiamet sellisel juhul arvesse võtma ettevõtjate ühendusse kuuluvate ettevõtjate suhtelist suurust ning eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate olukorda. Kuivõrd kõnesolev säte on kavandatud Konkurentsiameti kaalutusõigust ette nähes, on see ettenähtud piires Konkurentsiameti diskretsioon, milliselt ühenduse liikmelt ja millises ulatuses ta trahvi tasumist nõuab.

**KonkS § 78<sup>34</sup> – Trahvi kohaldamise tingimused ja kord** – sätestab üldsättena trahvi kohaldamise tingimused ja korra. Sätte kohaldamisel tuleb tähele panna, et selles sätestatud kord ja tingimused rakenduvad vastavalt selle lõigete sisule kas üksnes kavandatud KonkS § 78<sup>33</sup> tähenduses trahvi kohaldamisel või ka teiste 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud trahvikoosseisude raken-damisel.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>34</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „*Trahvi võib kohaldada üksnes juhul, kui: 1) keelatud tegu või muu käesolevas peatükis sätestatud rikkumine on toime pandud tahtlikult või ettevaatamatusest; 2) sama rikkumise eest oleks ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele saanud trahvi kohaldada alates rikkumise toimepanemisest; 3) sama rikkumise toimepanemise eest ei ole ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele varem trahvi ega muud samaväärset avalik-õiguslikku sanktsiooni kohaldatud; 4) trahvi kohaldamine ei ole aegumise tõttu välistatud.*“ Säte määratleb tingimused, mille korral on trahvi kohaldamine ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele lubatud.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõike 1 punkti 1** kohaselt on nõutav, et trahvi kohaldamiseks oleks keelatud tegu või muu rikkumine toime pandud „tahtlikult“ või „ettevaatamatusest“. Säte võtab riigisisesele õigusesse osaliselt üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõiked 1 ja 2. Konkurentsiamet ei saa piirduda teo või rikkumise toimepanemise tõendamisega, vaid tuleb ka tõendada, et toimepanijal oli tahtlus keelatud teo toimepanemiseks või ta tegi ta seda vähemalt ettevaatamatusest. Eelnõukohane seadus tahtluse ja ettevaatamatuse mõisteid ei ava, mistõttu tuleks nende sisustamisel lähtuda Euroopa Liidu Kohtu praktikast. Direktiivi preambuli punkti 42 kohaselt, on ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamisel „tahtluse“ ja „ettevaatamatuse“ terminite sisustamisel Euroopa Liidu Koh-tu praktikale tuginemine kohustuslik. Euroopa Kohus on sedastanud, et „[m]is puudutab küsimust, kas rikkumine pandi toime tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu ja kas selle eest võib seetõttu määrata trahvi vastavalt määruse nr 1/2003 artikli 23 lõike 2 esimesele lõigule, siis tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et see tingimus on täidetud, kui asjaomasele ettevõtjale ei

saanud olla teadmata tema tegevuse konkurentsivastastus, olenemata sellest, kas ta oli teadlik sellest, et ta rikub asutamislepingu konkurentsieeskirju (vt 8. novembri 1983. aasta otsus liidetud kohtuasjades 96/82–102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82: IAZ International Belgium jt vs. komisjon, EKL 1983, lk 3369, punkt 45; 9. novembri 1983. aasta otsus kohtuasjas 322/81: Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin vs. komisjon, EKL 1983, lk 3461, punkt 107, ning 14. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-280/08 P: Deutsche Telekom vs. komisjon, EKL 2010, lk I-9555, punkt 124).<sup>170</sup> Seejuures rõhutas kohus, et ELTL artiklit 101 rikkunud ettevõtjale ei või jätta trahvi määramata, kui ettevõtja on advokaadi õigusarvamuse või siseriikliku konkurentsiasutuse otsuse sisu tõttu ekslikult lähtunud sellest, et tema tegevus on õiguspärane.<sup>171</sup> Euroopa Liidu Kohtu praktikast on nähtav, et EL-i tasandil ei ole välja arendatud (nt Saksamaale ja Eestile omast) kolmeastmelist deliktistruktuuri. Seega süü küsimusi kontrollitakse „tahtluse ja ettevaatamatuse“ raames. Seega ka süüd välistavad asjaolud on Euroopa Kohtu praktikat rakendades tahtlust ja ettevaatamatust välistavad asjaolud. Sellele annab selge viite asjaolu, et Euroopa Kohus räägib tahtluse ja ettevaatamatuse kontekstis teo keelatusest. Teo keelatus (ja keelueksimus) oleksid kolmeastmelise deliktistruktuuri puhul kolmanda astme küsimused. Kuigi Euroopa Liidu Kohtu praktika võib tunduda esialgu riigisisese karistusõiguse taustal ebaharilik, tuleb ECN+ direktiivist siiski lähtuda Euroopa Kohtu vastavast sisustusest.

Kui Konkurentsiametil on enda kogutud tõendite või menetlusaluse isiku poolt esitatud teabe põhjal kahtlusi, tuleb need ümber lükata või tõlgendada menetlusaluse isiku kasuks.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõike 1 punkti 2** kohaselt on trahvi kohaldamiseks nõutav, et sama rikkumise eest oleks saanud rikkumise toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kohaldada alates selle toimepanemise ajast. Säte toob konkurentsijärelevamenetlusse karistusnormi tagasiulatuva kohaldamise keelu põhimõtte, mis kohaldub ainult trahvi, mitte aga muude konkurentsijärelevameetmete suhtes. Kui rikkumise toimepanemise ajal ei olnud trahvi sama teo eest ette nähtud või see ei olnudki keelatud tegu (ebatõenäoline stsenaarium) või kui rikkumise toimepanemise ajast alates on olnud lünki sellele trahviga reageerimise õiguslikus võimalikkuses, siis ei ole trahvi kohaldamine lubatud. Tuleb tähele panna, et punkti kohaldamist modifitseerib üleminekusäte (vt kavandatud KonkS § 87<sup>1</sup>).

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõike 1 punkti 3** kohaselt tohib trahvi kohaldada üksnes juhul, kui sama rikkumise toimepanemise eest ei ole samale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele varem juba kohaldatud trahvi ega muud samaväärset avalik-õiguslikku sanktsiooni.

Esimene kriteerium tähistab faktiliste asjaolude samasust. Teise kriteeriumina tuleb hinnata seda, kas sama teo eest on juba trahvi või muud avalik-õiguslikku sanktsiooni kohaldatud samale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele. Eelnevast tuleneb seega, et kui ettevõtjale on kohaldatud trahvi ning trahv on maksmiseks määratud kahest ühele ettevõtjat moodustavale menetlusalusele isikule (nt tütarettevõtjale), ei saa Konkurentsiamet, v.a seaduses sätestatud erijuhud, määrata teisele sama ettevõtjat moodustavale menetlusalusele isikule (nt emaettevõtjale) sama keelatud teo eest ja sama õigushüve kaitseks trahvi. Seda põhjusel, et tütar- ja emaettevõtja poolt moodustavale majandusüksusele on juba trahvi kohaldatud.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõike 1 punkt 4** lisab trahvi kohaldamise tingimustesse, et trahvi võib kohaldada üksnes juhul, kui trahvi kohaldamine ei ole aegumise tõttu välistatud. Aegumist reguleerib KonkS § 78<sup>38</sup>.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 2** sätestab: „Trahvi kohaldamisel võetakse muu hulgas arvesse: 1) rikkumise raskust ja selle toimepanemise kestust; 2) rikkumise korduvust; 3) kergendavaid asjaolusid.“ Sätte loetelus toodud tegurid mõjutavad seega eeskätt trahvi suurust ja võivad teatud asjaoludel

<sup>170</sup> EKo 18.06.2013, C-681/11 – *Schenker* jt, ECLI:EU:C:2013:404, p 37.

<sup>171</sup> EKo 18.06.2013, C-681/11 – *Schenker* jt, ECLI:EU:C:2013:404, p 41.

redutseerida trahvi summa nullini. Säte muu hulgas võtab riigisisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 14 lõike 1, kuid ei ole suunatud vaid keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamisele. Kuigi ECN+ direktiivi artikli 14 lõige 1 on pealtnäha maksimum- ehk täisharmoniseerimist nõudev säte, õigustab kõnesoleva sätte sissejuhatavas lauseosas kasutatud „muu hulgas“ sõnastust direktiivi preambuli punkt 47, mis lisaks artikli 14 lõikes 1 kasutatud „raskusele“ ja „kestusele“ mainib ka „korduvust“ ning „ettevõtja elujõulisust“. Teisisõnu, direktiivi preambuli punkt, mis artiklit 14 avab, annab sättele pigem miinimumharmoneeriva jõu. Sellest tulenevalt on eelnõus kõnesolev säte kavandatud avatud loeteluna, mida Konkurentsiametil on võimalik ise täiendavalt sisustada. Selleks võib Konkurentsiamet sarnaselt Euroopa Komisjoniga<sup>172</sup> kehtestada trahvide kohaldamise halduseeskirja. Kriteeriume, mis ei tulene seadusest, ei tohi Konkurentsiamet trahvi määramisel võtta arvesse menetlusaluse isiku kahjuks. Ehk teisisõnu saab trahvi suuruse määramisel isiku kahjuks võtta arvesse üksnes kommenteeritava sätte punktides 1 ja 2 nimetatud aluseid. Mis puutub kergendavatesse asjaoludesse, siis jääb kavandatav säte siin üldsõnaliseks (vt punkt 3). Konkurentsiametile nähakse aga ette kohustus põhimõtteliselt ka kergendavaid asjaolusid trahvi määramisel arvesse võtta. Millised konkreetset kergendavad asjaolud on, jääb mh Konkurentsiameti sisustada. Selleks võiks olla näiteks ettevõtja koostöö Konkurentsiametiga jne.

Kokkuvõtvalt kujuneb lõplik trahvisumma mitmete kriteeriumide koosmõjul. Konkurentsiametil on kaalutusreeglite piires võimalik valida mitme võimaliku trahvisuuruse vahel.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 3** sätestab: „*Trahvi kohaldamisel võib arvesse võtta ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt keelatud teo toimepanemisega tekitatud kahju vabatahtlikku hüvitamist.*“ Säte võtab riigisisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 14 lõike 2, mis omakorda teeb viite direktiivi 2014/104/EL artikli 18 lõikele 3. Säte annab Konkurentsiametile õiguse ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kohaldamisel arvesse võtta tema poolt keelatud teo toimepanemisega tekitatud kahju vabatahtlikku hüvitamist. Kui eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 2 näeb Konkurentsiametile ette imperatiivse kohustuse, siis kõnesolev säte kaalutusõiguse.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 4** sätestab: „*Ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kohaldamiseks määrab Konkurentsiamet trahvi ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusalusele isikule.*“ Sätte kohaselt toimub keelatud teo või muu rikkumise toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi kohaldamine neid moodustavate menetlusaluste isikute kaudu. Ettevõtjale või ettevõtjate ühendustele „kohaldatakse“ trahvi seega trahvi „määramisega“ neid moodustavatele isikutele. See korraldus võimaldab menetlusalusel isikul, kellel on individuaalne õigusvõime, trahviatekirjutust vaidlustada ja Konkurentsiametil tema suhtes trahvi sundtäita. Tegemist on seega nn sillaga konkurentsioiguse materiaalõigusliku subjekti „ettevõtja või ettevõtjate ühendus“ ja menetlusõigusliku subjekti „füüsiline või juriidiline isik“ vahel.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 5** sätestab: „*Kui Konkurentsiamet määrab trahvi mitmele ettevõtjale või ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusalusele isikule, vastutavad nad trahvi tasumise eest solidaarselt.*“ Säte võtab riigisisisesse õigusesse osaliselt üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 5. Nii kõnesolev säte kui ka viidatud direktiivi artikli 13 lõige 5 rajanevad Euroopa Kohtu praktilal. Tänapäevaks väljakujunenud käsitluse kohaselt on EL-i konkurentsioigus suunatud „ettevõtja“ tegevusele, kuivõrd ELTL artiklid 101 ja 102 kasutavad keelu adressaadina „ettevõtjat“, mitte juriidilist isikut, äriühingut vms terminit. Ettevõtja EL-i konkurentsioiguse tähenduses on majandustegevusega tegelev üksus, olenemata selle õiguslikust vormist ja rahastamisviisist, mis tähendab, et majandusüksus võib õiguslikult koosneda mitmest füüsilisest või juriidilisest isikust. Kui selline üksus rikub temale suunatud konkurentsioiguslikke keelunorme, peab ta

<sup>172</sup> Suunised määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 23 lõike 2 punkti a kohaselt määratavate trahvide arvutamise meetodi kohta, ELT C 210, 1.9.2006, lk 2–5.



isikliku vastutuse põhimõtte alusel selle rikkumise eest vastutama. Seega teatud asjaoludel võib juriidilist isikut, kes ei ole ise keelatud tegu toime pannud, karistada teise juriidilise isiku rikkuva tegevuse eest, kui need isikud kuuluvad mõlemad samasse majandusüksusesse ja moodustavad seega „ettevõtja“. Seeläbi võib nt emaeettevõtja vastutus rikkumise eest tulla täielikult tema tütarettevõtja vastutusest, mistõttu on õigus pidada emaeettevõtjat ja tütarettevõtjat trahvi maksmise eest solidaarselt vastutavaks.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 6** sätestab: „*Trahv muutub täidetavaks, kui seda ei ole tähtaegselt vaidlustatud või kui on jõustunud kohtulahend, mille alusel jääb trahv kehtima. Kui Konkurentsiamet määrab trahvi tasumiseks tähtaja, hakkab tähtaeg kulgema, kui trahvi ei ole tähtaegselt vaidlustatud või kui on jõustunud kohtulahend, mille alusel jääb trahv kehtima. Viimasel juhul muutub trahv täidetavaks nimetatud tähtaja lõppemisel.*“ Säte loob trahviotsuste puhuks HMS § 60 lõikes 1 sätestatud üldsätte suhtes erisätte. Üldsätte kohaselt on kehtiv haldusakt täitmiseks kohustuslik. Selleks aga, et vältida olukorda, kus enne trahviotsuse vaidlustamise tähtaega tekiks haldusakti adressaadil kohustus trahvi tasuda, tuleb üldregulatsioonist luua erisus. Vastasel juhul peaks looma regulatsiooni, mille alusel saaks riik trahvi maksmise järel kehtetuks tunnistatud trahviotsuste alusel tasutud trahvisummasid tagastada. Kuivõrd tulevikus väljamõistetav haldustrahv peab ECN+ direktiivist tulenevalt olema tõhus ja hoiatav, saavad eelnõukohases seaduses kavandatud regulatsiooni alusel väljamõistetavad trahvid olema suuruselt märkimisväärsed. Sellise trahvi kohese maksmise kohustus võib aga hilisema kehtetuks tunnistamise puhul kaasa tuua riigivastutuse, kuivõrd ettevõtjale võib olla tekkinud kahju. Keelatud teo toimepanemise lõpetamine samasisulisel erisust ei vääri, kuivõrd see seaks ohtu riigi tuumikülesande, milleks on põhiõiguste kaitse. Riik peab eelkõige rikkumised lõpetama ehk rikkumisest tingitud konkurentsimoonutused turul kõrvaldama. Kui riigi sekkumine seejuures takerduks potentsiaalselt aastatepikkusesse kohtumenetlusse, ei oleks riigil oma tuumikülesannet võimalik täita. Pealegi on seadusandja juba kehtivas õiguses esialgse õiguskaitse taotlemise õiguse näol andnud võimaluse ettevõtjatele enda õigusi ka muude kui trahviotsuste puhul kaitsta. Nimelt HKMS § 251 lõike 1 punkti 1 kohaselt võib kohus kaebaja põhjendatud taotluse alusel esialgse õiguskaitse määrusega peatada vaidlustatava haldusakti täitmise.

Lähtudes eelnõukohasele seadusele avalikult kooskõlastuselt ja arvamuse andmiselt laekunud tagasisidest, on kõnesolevat sätet täiendatud teise ja kolmanda lausega. Kuigi kõnesoleva sätte eesmärk ei olnud ka ilma vastavasisuliste täiendusteta jätta Konkurentsiamet kaalutusõiguseta trahvi maksmise tähtaja määramise osas, siis mõistlik on regulatsiooni õigusselguse eesmärgil täiendada. Lisatud laused reguleerivad, millal hakkab Konkurentsiameti poolt määratud maksetähtaeg kulgema ja millal muutub trahv sellisel juhul täidetavaks.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 7** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>34</sup> lõikega 7 järgmises sõnastuses: „*Kui trahvi ei maksta selle täidetavaks muutumise päeval, võib Konkurentsiamet anda trahvi maksmise kohustuse sundtäitmisele täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. Haldusakt, millega kohustatakse trahvi maksta, on täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses. Täitedokumendile lisab kinnituse otsuse täidetavuse kohta Konkurentsiamet.*“ Säte täiendab eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>34</sup> lõiget 6. Kui lõige 6 loob erisuse HMS § 60 lõike 1 suhtes, sätestades, et trahv muutub täidetavaks, kui seda ei ole tähtaegselt vaidlustatud või kui on jõustunud kohtulahend, mille alusel jääb trahv kehtima, loob kõnesolev lõige 7 selguse, et trahvi maksmise tähtpäevaks on trahvi täidetavaks muutumise päev. Minimaalselt on trahvi maksmise tähtajaks seega 30 kalendripäeva alates trahviotsuse kättetoimetamisest, mis on trahviotsuse kaebetähtaeg (HKMS § 46). Lisaks eelnimetatule muudab kõnesolev säte täidetavaks muutunud trahviotsused täitedokumendiks, mille alusel on Konkurentsiametil õigus anda trahvi maksmise kohustus sundtäitmisele, kuivõrd TMS § 2 lõike 1 punkti 21 kohaselt saab konkurentsijärelevamenetluses tehtud trahviotsus olema „*haldusakt avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks*“. Kavandatud säte viimane lause täiendab oma olemuselt TMS

§ 12, luues täitedokumendi täitmise eelduseks Konkurentsiameti kinnituse selle kohta, et trahviotsus on täidetavaks muutunud.

**KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 8** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>34</sup> lõikega 8 järgmises sõnastuses: „*Kui trahv on määratud ettevõtjat moodustavale isikule, keda pärast trahvi täidetavaks muutumist enam ei eksisteeri või kellel puudub majandustegevus, võib Konkurentsiamet trahvi kehtetuks tunnistada, konkurentsijärelevamenetluse uuendada ja määrata sama trahvi uuele isikule, kes on jätkanud rikkumise toime pannud ettevõtja majandustegevust.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse osaliselt üle ECN+ direktiivi artikli 13 lõike 5 ja reguleerib olukorda, kus pärast konkurentsijärelevamenetluse lõppemist pole enam isikult või isikutelt, kellele trahv määrati, võimalik trahvi maksmist nõuda, seda kas põhjusel, et isik, kes rikkumise toime pani, on õiguslikult lõppenud või ta küll õiguslikult eksisteerib, kuid tal puudub majandustegevus. Nii viidatud direktiivi säte kui ka kõnesolev säte rajaneb Euroopa Liidu Kohtu praktilal. Euroopa Kohus on korduvalt öelnud, et konkurentsioiguse esemeks on „ettevõtja“ tegevus, kes kohtupraktikast lähtuvalt on mis tahes majandustegevusega tegelev üksus, sõltumata tema õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.<sup>173</sup> Juhul kui selline üksus rikub konkurentsieeskirju, tuleb tal isikliku vastutuse põhimõtte alusel ka selle rikkumise eest vastutada.<sup>174</sup> Seejuures aga pelgalt muutused ettevõtja õiguslikus vormis ning nimes ei too kaasa uut ettevõtjat, kes keelatud teo toimepanemise eest ei vastuta. Kavandatud sätte kohaselt liigub vastutus keelatud teo toimepanemise eest ühelt isikult teisele, kui (i) viimane on esimese õigusjärglane, st et rikkumise toime pannud isikut või isikuid enam ei eksisteeri; või (ii) esimese majandustegevust jätkab teine selliselt, et esimene küll õiguslikult eksisteerib, kuid tal puudub majandustegevus. Mõlemal juhul jätkab esimese tegevust isik, kellel on esimesega struktuurilised sidemed. Juhul kui eelnimetatud põhjustel Konkurentsiamet menetluse uuendab, jätkab ta seda üldkorras.

Sättes kasutatud terminile „majandustegevus“ ei ole asjakohane sarnaselt KonkS § 2 lõikes 1 kasutatuga kohaldada majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 3 lõiget 1. Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneva ettevõtja käsitluse sisutamisel tuleks lähtuda Euroopa Liidu Kohtu praktikast, mitte riigisisest õigusest.

**KonkS § 78<sup>35</sup> – Menetlus- ja vorminõuete rikkumise tagajärjed ning kohtulik kontroll** – näeb ette konkurentsijärelevameetme kehtetuks tunnistamise ja kohtuliku kontrolli teostamise erisused.

**KonkS § 78<sup>35</sup> lõige 1** näeb ette erinormi HMS §-st 58 ning sätestab: „*Konkurentsijärelevameetme kehtetuks tunnistamist ei ole õigust nõuda üksnes põhjusel, et konkurentsijärelevamenetluses rikuti menetlus- või vorminõudeid, välja arvatud juhul, kui nõuete rikkumine võis mõjutada asja otsustamist või sellega kaasnes meetme adressaadi õiguste oluline rikkumine.*“ HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Sellele vastab ka riigivastutuse seaduse § 3 lõike 3 punktis 1 sätestatud kitsendus, mille kohaselt võib haldusakti jätta kehtetuks tunnistamata, kui rikutud menetlus- või vorminõue ei võinud mõjutada asja otsustamist. Nimetatud HMS ja RVastS sätete eesmärk on vältida olukorda, kus haldusakt tühistatakse üksnes haldusakti formaalse õigusvastasuse tõttu, kui haldusakti sisu olnuks haldusorgani õiguspärase käitumise korral sama. Näiteks on kohtupraktikas märgitud: „*Distsiplinaarkäsk-kiri, millega otsustatakse kinnipeetavat karistada, on olemuselt koormav haldusakt. Koormava haldusakti andmisel on puudutatud isiku ärakuulamine oluline ning selle rikkumine on oluline menetlusviga. Samas ei too menetluslikud minetused alati kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist. Nimelt sätestab haldusmenetluse seaduse (HMS) § 58, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et*

<sup>173</sup> EKo 11.12.2007, C-280/06 – *ETI jt*, EU:C:2007:775, p 38.

<sup>174</sup> EKo 11.12.2007, C-280/06 – *ETI jt*, EU:C:2007:775, p 39.

*haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Riigivastutuse seaduse § 3 lg 3 p 1 kohaselt võib haldusakti jätta kehtetuks tunnistamata, kui rikutud menetlus- või vorminõue ei võinud mõjutada asja otsustamist. Seega isegi juhul, kui vaidemenetluses leiab tõendamist, et 19. juuli 2021. a käskkirja andmisel rikuti HMS § 40 lg-s 1 nimetatud ärakuulamisõigust, ei pruugi see tähendada, et käskkiri tuleks kehtetuks tunnistada.*<sup>175</sup>

Konkurentsijärelevalvemenetluses on menetlusel ja vorminõuetele olulisem kaal, kui muudes haldusmenetlustes. Menetlusalusele isikule võidakse keelatud teo toimepanemise eest määrata ulatuslik trahv. Nimetatud trahv on materiaalses tähenduses karistus. Karistuse määramisel peab tagama, et menetlusalune isik saab kasutada kõiki KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud menetluslikke garantiisid. Eelnevalt tulenevalt näeb KonkS § 78<sup>35</sup> võrreldes HMS §-ga 58 ja RVastS § 3 lõike 3 punktiga 3 ette kaugemale ulatuva õiguse nõuda konkurentsijärelevalvemeetme tühistamist menetlus- või vormivigade rikkumise tõttu. Haldusakti kehtetuks tunnistamisest ei saa keelduda üksnes põhjendusel, et menetluslik või vormiline rikkumine ei saanud mõjutada haldusakti sisu. Kehtetuks tunnistamist saab nõuda, kui rikkumine võis mõjutada asja sisulist otsustamist või kui rikkumisega on kaasnenud meetme adressaadi õiguste oluline rikkumine. Eelöeldu tähendab, et isegi kui menetluslik või vormiline minetus ei saanud muuta otsuse sisu, on menetlusalusel isikul siiski õigus nõuda konkurentsijärelevalvemeetme tühistamist, kui rikkumisega kaasnes meetme adressaadi õiguste oluline rikkumine. Oluliseks teeb rikkumise eelkõige see, kui haldusorgan on seaduse nõuetest sihilikult mööda läinud.

Näiteks peab Konkurentsiamet võimaldama menetlusalusel isikul mh pääseda ligi informatsioonile, millele tuginedes on menetlusalust isikut käsitletud ettevõtja või ettevõtjate ühendust moodustava isikuna. Kui Konkurentsiamet on võimaldanud ligipääsu vähemale informatsioonile, kui KonkS-s nõutud, ning kui menetlusalune isik on tõepoolest ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik, ei oleks eelnimetatud informatsiooniga tutvumine haldusakti sisu muutnud. Seega oleks tegemist menetlusliku rikkumisega, mis ei saanud mõjutada konkurentsijärelevalvemeetme sisu. Kui aga Konkurentsiamet keeldub alusetult ja teadlikult KonkS-s väljaandmiseks kohustusliku teabe esitamisest, võib olla tegemist menetlusaluse isiku menetlusõiguste olulise rikkumisega. Menetlusalune isik peab saama kontrollida, kas tema staatus menetluses on põhjendatud või mitte. Võttes arvesse, et konkurentsijärelevalvemenetlus võib lõppeda karistusliku trahviga, on meetme adressaadi nõuetekohane ära kuulamata jätmine tema õiguste oluline rikkumine. Kõnealuse sättega peab arvestama ka kohus.

**KonkS § 78<sup>35</sup> lõige 2** sätestab: „*Rikkumise, sealhulgas keelatud teo toimepanemise, tuvastamise õiguspärasust ja rikkumise eest määratava trahvi õiguspärasust hinnates teostab kohus täiemahulise kontrolli.*“ Kõnesolev säte on eelnõusse lisatud pärast avalikku konsultatsiooni. Säte on eelnõusse kavandatud peamiselt advokatuuri sisenditest lähtuvalt. Säte eesmärk on kindlaks määrata halduskohtu poolt teostatava kontrolli intensiivsus. Kontrolli intensiivsuse küsimuses saab eristada kontrolli intensiivsust selle üle, kas haldusakti aluseks oleva õigusliku aluse koosseis on täidetud, ning – kui koosseis on täidetud – kontrolli intensiivsust selle üle, kas haldusorgan on õiguslikus aluses sätestatud õiguslikku tagajärge (nt kaalutusõigus) kohaldanud õiguspäraselt.

Esimesel juhul, st õigusliku aluse koosseisu täitmise kontrollimisel tõusetub kohtuliku kontrolli intensiivsuse küsimus eelkõige määratlemata õigusmõistete puhul. Näiteks keelatud teo eest määratava trahvi puhul kuuluvad õigusliku aluse koosseisu järgmised eeldused: ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt on toime pandud keelatud tegu (ELTL artikkel 101 või 102 ja KonkS 2. ja 4. peatüki vastavad keelunormide rikkumised), tahtlus või ettevaatamatus ning isik, kellele trahv on määratud, peab moodustama keelatud teo toime pannud ettevõtjat või ettevõtjate

<sup>175</sup> Tartu Ringkonnakohtu otsus 21.09.2021, 3-21-1789, p 8.

ühendust. Nimetatud koosseisutunnused sisaldavad mh määratlemata õigusmõisteid. Määratlemata õigusmõistete sisustamine allub üldjuhul täiemahulisele kohtulikule kontrollile. Riigikohus on määratlemata õigusmõistete kohta märkinud järgmist: „*Tegemist ei ole täidesaatvale riigivõimule reserveeritud monopoolse otsustuspädevuse, vaid seaduse tõlgendamise ja seega ka õigusemõistmise küsimusega.*“<sup>176</sup> Juhtudel, kus haldusorganile on määratlemata õigusmõiste sistamisel jäetud hindamisruum, võib kohtu kontrolli intensiivsus olla väiksem. Riigikohus on haldusorgani hindamisotsuste kohta märkinud: „*Halduse hindamisotsuste puhul ei ole kohtul üldjuhul keelatud teha intensiivsemat kontrolli, sh asendada haldusorgani hinnanguid enda omadega, põhjendades sellist otsustust. HKMS § 158 lg 3 kolmanda lausega sarnanevat üldist keeldu hindamisotsuste puhul pole, sest õigusmõistete sisustamine ja faktiliste olukordade hindamine on kohtuvõimu põhifunktsioon, mitte täidesaatva riigivõimu monopol (Riigikohtu halduskolleegiumi otsused nr 3-20-924/24, p 32; 3-17-1545/81, p 26). PS § 146 esimese lause kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Sellest tulenevalt ei ole kohus õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel, sh õigusliku tähendusega faktiliste asjaolude tuvastamisel seotud ühegi teise instantsi ega isiku seisukohtadega. Siiski võib kohus olla vähem või rohkem vaoshoitud ka haldusorgani hinnanguliste otsuste sisulisel kontrollimisel, iseäranis kui küsimuse õiguslik regulatsioon on hõre, kui hindamine eeldab spetsiifilisi õigusväliseid teadmisi või kogemust ning hindamisega kaasnev õiguste riive ei ole intensiivne. See tähendab, et kohus võib, arvestades eespool nimetatud tingimusi nende koostoimes, piirduda täiskontrolli asemel nõrgemate kontrollistandarditega – ratsionaalsuse või isegi ilmselgete vigade testiga. Ratsionaalsuse test tähendab hindamisotsuste puhul analoogselt HMS § 4 lg-ga 2 ennekoike selgitamist, kas haldusorgan on arvestanud õigusnormi eesmärki, õiguse üldpõhimõtteid, üksnes asjakohaseid fakte ning kõiki asjakohaseid fakte. Ilmselgete vigade test tähendab, et on ilma pikemata selge, et haldusorgan on tegutsenud meelevaldselt või vastuolus õigusnormidega (kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-51-16, p 17.2).*“<sup>177</sup> [rõhutus seletuskirja koostajate poolt]. Eelnõuga kavandatava sätte eesmärk on üheselt määratleda, et rikkumist tuvastava, sh keelatud tegu tuvastava haldusakti õiguspärasust ja trahvi määrava haldusakti õiguspärasust hinnates tuleb kohtul läbi viia täiemahuline kontroll (Riigikohtu sõnastuses ka täiskontroll).

Teisel juhul tõusetub kohtuliku kontrolli intensiivsuse küsimus õiguslikus aluses sätestatud õigusliku tagajärje kohaldamise küsimuses. Kõnesoleva eelnõuga kavandatavad õiguslikud alused, millele tuginedes saab rikkumist tuvastada ja rikkumise eest trahvi määrata, annavad Konkurentsiametile kaalutlusõiguse. Oluline on märkida, et kaalutlusõiguse kontrolli puudutav HKMS § 158 lõike 3 laused 1 ja 2 ei reguleeri kohtuliku kontrolli intensiivsuse küsimust. Riigikohus on kaalutlusõiguse kontrolli intensiivsuse kohta märkinud järgmist: „*Halduse kaalutlusotsuste puhul on kohtul keelatud teha kaalutlusotsust haldusorgani eest (HKMS § 158 lg 3 kolmas lause). Kaalutlusotsuseid kontrollitakse üldjuhul mõõdukalt intensiivse ratsionaalsuse testi abil. See seisneb ennekoike kaalutlusreeglite järgimise kontrollis, õiguste piiramise korral ka kolmeastmelise proportsionaalsuse testi (sobivus, vajalikkus, mõõdukus) tegemises (HMS § 4 lg 2, HKMS § 158 lg 3 esimene lause). Erakordselt avara kaalutlusõiguse ja väheintensiivsete õigusriivete korral võib kaalutlusotsuse sisuline kontroll piirduda ilmselgete vigade testiga.*“ Kavandatava sättega soovitakse eelkoike trahvi määrava haldusakti, aga ka rikkumist tuvastava haldusakti puhul üheselt kindlaks määrata haldusorgani kaalutlusotsuse üle teostatava kontrolli intensiivsus. Kaalutlusotsuse puhul hõlmab täiemahuline kontroll endas igal juhul kolmeastmelise proportsionaalsustesti läbiviimist.

Kavandatava sätte kohaselt tuleb täiemahuline kontrollistandard tagada rikkumise, sealhulgas keelatud teo toimepanemise, tuvastamise õiguspärasust ja rikkumise eest määratava trahvi

<sup>176</sup> RKHKo 20.04.2018, 3-15-443, p 28.

<sup>177</sup> RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198, p 14.

õiguspärasust hinnates. Rikkumised, mida Konkurentsiamet kavandatava regulatsiooni alusel tuvastada saab, on kahte liiki: keelatud teo toimepanemine (ELTL artikli 101 või 102 või KonkS 2. või 4. peatüki keelunormide rikkumised) ja muud rikkumised (nt uurimismeetmetele mitteallumine või meetmete mittetäitmine ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt). Rikkumise eest määratavate trahvide all on silmas peetud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldatavaid trahve (nt KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 5, KonkS § 78<sup>33</sup> lõige 1). Väärteokaristustele kohaldub VTMS, mitte kõnesolev eelnõuga kavandatav.

Halduskohtuliku kontrolli lähtepunktiks on alati haldusorgani poolt tehtud otsus, millele kohus peab andma õiguspärasuse hinnangu. Täiemahulise kontrolli nõue puudutab kohtuliku kontrolli intensiivsust. Halduskohtumenetlusse ei viida sisse kriminaalmenetlusest tuntud riikliku süüdistuse mudelit või teistest liikmesriikidest tuntud mudelit, kus konkurentsiasutus pöördub kohtu poole, et kohus määraks ise trahvi.

**KonkS § 78<sup>35</sup> lõige 3** sätestab: „*Kohtul on õigus hinnata trahvi otstarbekust ja õigus trahvi vähendada.*“ Säte on eelnõusse lisatud pärast avalikku konsultatsiooni advokatuuri esitatud sisenditest ajendatult. Kavandatava sättega luuakse erisused HKMS § 158 lõike 3 lausetest 2 ja 3.

HKMS § 158 lõike 3 lause 2 sätestab, et kohus ei hinda eraldivõetuna kaalutlusotsuse otstarbekust. Nimetatud lause kuulub kokku HKMS § 158 lõike 3 lausega 1, mis sätestab, et kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates kontrollib kohus ka kaalutlusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutlusreeglite järgimist haldusorgani poolt. HKMS § 158 lõike 3 lausest 2 tuleneb, et halduskohus ei või haldusorgani kaalutlusotsuse puhul hinnata tehtud otsuse otstarbekust. HKMS § 158 lõike 3 lause 2 taust on, et kaalutlusõiguse olemasolul võib haldusorganil olla mitu õiguspärast (st kaalutlusreegleid arvestavat) varianti, kuidas otsustada. Mitme õiguspärase otsustusvariandi vahel valides lähtub haldusorgan otstarbekusest. Halduskohtutele suunatud keeld hinnata eraldivõetuna kaalutlusotsuse otstarbekust (nt öelda, et mõlemast õiguspärasest otsustamisvõimalusest oleks olnud teine variant mingil põhjusel otstarbekam) tagab eelkõige seda, et kohtuvõim ei sekkuks täidesaatvale võimule seadusandja poolt antud otsustusruumi. Kõnesoleva sättega tehakse sellest reeglist ettevõtjale ja ettevõtjate ühendusele kohaldatava trahvi puhul erand. See erand annab kohtule õiguse (mitte kohustuse) hinnata, kas trahv (s.t trahvi määramine kui selline ja trahvi suurus) on otstarbekas. Terminit „trahv“ tuleb mõista kõnesoleva sätte lõikes 2 sätestatud tähenduses, s.t tegemist on KonkS-is sätestatud ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele mõeldud trahvidega. „Trahv“ KonkS § 78<sup>35</sup> lõigete 2 ja 3 tähenduses ei ole väärteo eest määratavad rahatrahvid.

Kohtule antav õigus hinnata trahvi otstarbekust hakkab rolli omama trahvi vähendamisel. Nimelt antakse KonkS § 78<sup>35</sup> lõike 3 teise lausepoolega kohtule õigus trahvi vähendada (nt kui Konkurentsiamet on määranud trahvisummaks 15 000 eurot, siis saaks kohus trahvisummat vähendada nt 13 000 euron). Tänu KonkS § 78<sup>35</sup> lõikes 3 sätestatud õigusele hinnata trahvi otstarbekust (eriregulatsioon HKMS § 158 lõike 3 lause 2 suhtes), on kohtul õigus vähendada Konkurentsiameti poolt määratud trahvi ka siis, kui trahvi suurus on määratud kaalutlusreegleid järgides, kuid kohtu hinnangul oleks sobivam mõni madalam trahvisumma.

Trahvi vähendamine on oma olemuselt trahvi määrava haldusakti osaline tühistamine HKMS § 5 lõike 1 punkti 1 tähenduses. Trahvi vähendamisel (st uue trahvisumma arvutamisel) teeb halduskohus sisuliselt uue kaalutlusotsuse. Selle otsuse tegemisel peab kohus pidama kinni kaalutlusreeglitest. Kaalutlusotsust tehes on kohtul õigus lähtuda enda otstarbekuse kaalutlusest: kaalutlusõiguse teostamine hõlmab iseendas ka otstarbekusotsuse tegemise õigust. Kuna kohus saab trahvi vähendamisel kindlaks määrata uue trahvi suuruse, on tegemist erisättega HKMS § 158 lõike 3 lausest 3. Taolise õiguse sätestamine halduskohtulikus kontrollis on kehtiva õiguse raamistikus uudne. Silmas tuleb aga pidada, et kavandatava KonkS-i muudatuse

alusel määratavad trahvid on materiaalses tähenduses karistused EIK *Engeli* kohtupraktika tähenduses. Menetlus, milles neid määratakse, peab olema kooskõlas mh EIÕK artiklis 6 sätetstatuga. EIK kohtupraktika järgi peab olukorras, kus EIÕK artikli 6 tähenduses kriminaalkaristuse määrab haldusorgan, olema tagatud täiemahuline kontroll (*full jurisdiction*).<sup>178</sup> Pikka aega oli aga vaieldav see, mida eelnimetatud täiemahuline kontroll endas täpselt hõlmama peab. EIK on ühes 2004. aasta lahendis<sup>179</sup> (*Silvester's Horeca Service vs. Belgia*) leidnud, et kui karistust kohaldab haldusorgan, siis peab kohtul, mis karistusotsust kontrollib, olema mh õigus teostada täiemahuline kontroll vaidluse kõigis faktilistes ja õiguslikes küsimustes. EIK märkis nimetatud lahendis mh, et kohtul peab olema õigus muuta haldusorgani otsust kõigis punktides (*“le pouvoir de réformer en tous points”*). Sellele lahendile on tuginetud ka TÜ halduskaristuste analüüsis.<sup>180</sup> Analüüsis märgiti: *“Ka ab ovo/de novo põhimõtte kaotamine, millele viitasid intervjuudes kohtuvälised menetlejad, ei oleks vastavuses põhiõigustega. Nimelt on EIK pidanud EIÕK art 6 lg-ga 1 kooskõlas olevaks menetlust, kus karistust kohaldab haldusorgan, kuid seda üksnes siis, kui karistusotsusele on võimalik esitada kaebus kohtule, kellel on pädevus teostada täiemahuline õiguslik kontroll nii faktiliste kui õiguslike asjaolude üle. Kohtul peab seejuures olema õigus muuta otsust selle kõikides aspektides ja teha uus sisuline otsus. [...]”* TÜ analüüs võttis seega aluseks *Silvester's Horeca Service* kaasuse ning leidis üksnes sellele tuginedes, et ka Eestis peaks EIÕK artikli 6 kriminaalkaristuse tunnustele vastavate halduskaristuste puhul kohus saama teha asjas uue otsuse. 2011. aasta *Menarini* kaasuses kinnitas EIK aga, et konkurentsiasutuse määratud karistuse puhul on täiemahuline kohtulik kontroll EIÕK artikli 6 tähenduses tagatud ka siis, kui kohus saab anda hinnangu haldusorgani otsuse kõigile õiguslikele ja faktilistele asjaoludele ning vähendada haldusorgani poolt määratud trahvi.<sup>181</sup> Eesti õiguse kontekstis on halduskohtutel õigus teostada haldustrahvi kohaldamise eelduste, sh määratlemata

<sup>178</sup> EIKo 04.03.2004, 47650/99 – *Silvester's Horeca Service vs. Belgia*, p 25.

<sup>179</sup> EIKo 04.03.2004, 47650/99 – *Silvester's Horeca Service vs. Belgia*, p 25 jj: *„Cour rappelle qu'un système d'amendes administratives imposées par l'administration ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de ce texte [...]. Le respect de l'article 6 de la Convention suppose en effet que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 § 1 subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction [...]. Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi [...]”*.

<sup>180</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu 2020, lk 93 j.

<sup>181</sup> EIKo 27.09.2011, 43509/08. Täpsemalt leidis kohus järgmist: *“The impugned penalty was not imposed by a court in adversarial proceedings but by the AGCM, an independent administrative authority. The applicant company had been able to challenge the penalty before the administrative court and to appeal against that court's decision to the Consiglio di Stato. According to the Court's case-law, these bodies met the standards of independence and impartiality required of a court. The administrative courts had examined the applicant company's various allegations, in fact and in law. They had thus examined the evidence produced by the AGCM. The Consiglio di Stato had also pointed out that where the administrative authorities had discretionary powers, even if the administrative court did not have the power to substitute itself for an independent administrative authority, it was able to verify whether the administration had made proper use of its powers. As a result, the role of the administrative courts had not been limited simply to verifying lawfulness. They had been able to verify whether, in the particular circumstances of the case, the AGCM had made proper use of its powers. They had been able to examine whether its decisions had been substantiated and proportionate, and even to check its technical findings. Moreover, the review had been carried out by courts having full jurisdiction, in so far as the administrative court and the Consiglio di Stato were able to verify that the penalty was fit the offence, and they could have changed it if necessary. In particular the Consiglio di Stato, had gone beyond a “formal” review of the logical coherency of the AGCM's reasoning and made a detailed analysis of the appropriateness of the penalty, having regard to the relevant parameters, including its proportionality. The decision of the AGCM had thus been reviewed by judicial bodies having full jurisdiction.”*

õigusmõistete sisustamise üle täielikku kontrolli. Halduskohtul on ka õigus haldusakt täiel määral tühistada, kui trahvi tegemise eeldused on täitmata. Täielik õiguslike ja faktiliste asjaolude kontroll on niisiis ka kehtiva õiguse alusel tagatud. Kehtivat õigust muutmata ei oleks aga kohtutel olnud õigust Konkurentsiameti poolt määratud trahvi vähendada.

Trahvi vähendamise õigus ei anna halduskohtule õigust muuta trahvi tegemise otsuse aluseks olnud koosseisu. Kohus peab siin teostama Konkurentsiameti otsuse üle täiemahulist kontrolli ning kohtul on õigus trahvi määrav õigusvastane haldusakt täielikult või osaliselt tühistada. Kuna kohus saab vastava haldusakti tühistada, on EIÕK artikli 6 nõuded EIK-i *Menarini* lahendist tulenevalt täidetud. Sarnane regulatsioon kehtib ka Euroopa Liidu Kohtu menetlustes nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 31 alusel.

Keskne küsimus kohtule trahvi vähendamise õiguse andmisel on, millisel juhul võib kohus trahvi vähendada hakata. Siin tulevad kõne alla kaks mudelit. Üks variant oleks anda kohtule õigus trahvi vähendada, säilitades seejuures HKMS § 158 lõike 3 lauses 2 sätestatud reegli. See tähendaks, et kohus saab trahvi vähendada hakata alles siis, kui Konkurentsiamet on trahvi suuruse määranud kaalutusreegleid rikkudes (vt HKMS § 158 lõike 3 lause 1). Kui Konkurentsiameti määratud trahvi suurus on kaalutusreeglitega kooskõlas, ei oleks kohtul selle variandi järgi õigust trahvi vähendada. Teine variant oleks anda kohtule õigus vähendada Konkurentsiameti poolt määratud trahvi ka siis, kui Konkurentsiamet ei ole trahvi suuruse määramisel kaalutusreegleid rikkunud, kuid kohtu hinnangul on otstarbekam mõni muu trahvi suurus. EIK-i *Menarini* lahend näib nõudvat täiskontrollina üksnes sellist kontrolli, mis võimaldab kohtul trahvi vähendada siis, kui haldusorgani määratud trahv on ebaproportsionaalne.<sup>182</sup> Siiski on kõnesoleva eelnõuga aluseks võetud teisenäimetuslik mudel. Eeskujuks on siin osaliselt võetud Euroopa Liidu Kohtu poolt teostatav kontroll. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 31 lause 2 sätestab: „Euroopa Kohus võib määratud trahvi või karistusmakse tühistada, seda vähendada või suurendada.“ Üldkohtu praktika järgi ei eelda trahvi vähendamine seda, et Euroopa Komisjon oleks trahvi suuruse arvutamisel teinud õigusliku vea (st kaalutusvea) – kohus võib määrata sobiva trahvisumma lähtudes otsuse tegemise hetkel olemasolevatest kaalutlustest.<sup>183</sup>

**KonkS § 78<sup>36</sup> – Leebuse kohaldamine** – reguleerib leebuse kohaldamist sellise keelatud teo nagu kartelli toimepanemisel. Kartell on KonkS § 78 lõike 2 ja ECN+ direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 11 kohaselt konkurentidevaheline kokkulepe või kooskõlastatud tegevus, mille eesmärk on koordineerida turul oma koordineerivat käitumist või mõjutada asjakohaseid konkurentsiparameetreid, või konkurentsivastane tegevus teiste konkurentide suhtes.

ECN+ direktiivi VI peatükk reguleerib leebusprogramme salajaste kartellide toimepanemisel. Kehtiva riigisisese õiguse kohaselt on direktiivis sisalduva leebusprogramme puudutava regulatsiooni näol tegemist KrMS §-s 205<sup>1</sup> (kriminaalmenetluse lõpetamine konkurentsialase kuriteo korral) ning KonkS §-s 78<sup>1</sup> (leebuse kohaldamise taotlus) sätestatud regulatsiooniga, mis võimaldab konkurentsialaste kuritegude korral isikule ette nähtavat karistust vähendada või ta karistusest vabastada läbi tema suhtes algatatud kriminaalmenetluse lõpetamise. Kuivõrd direktiivi artikli 13 lõikest 1 tingitult oleme sunnitud konkurentsioiguses läbi viima dekriminiseerimise, tuleb KrMS § 205<sup>1</sup> kehtetuks tunnistada ja selles sätestatud regulatsioon ühes direktiivi VI peatükis sätestatuga KonkS-i kavandada.

<sup>182</sup> EIKo 27.09.2011, 43509/08 – *Menarini*, p-d 66 ja 67: „66. En particulier, le Conseil d'Etat, en allant au delà d'un contrôle « externe » sur la cohérence logique de la motivation de l'AGCM, s'est livré à une analyse détaillée de l'adéquation de la sanction par rapport aux paramètres pertinents, y compris la proportionnalité de la sanction même. 67. La décision de l'AGCM ayant été soumise au contrôle ultérieur d'organes judiciaires de pleine juridiction, aucune violation de l'article 6 § 1 de la Convention ne saurait être décelée en l'espèce.“

<sup>183</sup> ÜKo 18.11.2020, T-814/17 – Lietuvos geležinkeliai AB, ECLI:EU:T:2020:545, p 392.

Nagu eespool öeldud, kohustab ECN+ direktiivi VI. peatükk liikmesriike leebuse kohaldamise võimaluse ja tingimused ette nägema salajastes kartellides osalevatele või osalenud ettevõtjatele ehk direktiivi artikli 2 lõike 12 kohaselt olukordadeks, kus kartelli olemasolu on osaliselt või täielikult varjatud. Kehtiva riigisisese õiguse kohaselt on seni leebuse kohaldamise võimalus eksisteerinud direktiivis ettenähtust oluliselt laiemalt – kõikide konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste puhuks, mitte üksnes osaliselt või täielikult salajaste konkurentidevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste toimepanemisel. Seejuures kuigi eelnõu koostajateni ei ole huvirühmadelt ega arvamuse andjatelt jõudnud infot, et kehtiva riigisisese leebuse kohaldamise regulatsiooni kohaldamisala on liiga lai, ja kuigi direktiivi artikli 17 lõige 1 ning artikli 18 lõige 1 võimaldavad justkui säilitada kehtiva regulatsiooni kohaldamisala, ei saa seda teha tulenevalt Euroopa Komisjoni mitteametlikust tagasisidest. Nimelt ei ole Euroopa Komisjoni hinnangul seni kehtinud leebusprogrammi laia kohaldamisala säilitamine põhjendatud, sest see viiks tulemuseni, mis ei austaks leebusprogrammi eesmärki. Põhjus, miks leebusprogramm võimaldab mh trahvist vabastamist, seisneb selles, et leebusprogramm on loodud üksnes nende keelatud tegude puhuks, mida konkurentsiasutustel ei ole võimalik või on väga raske iseseisvalt tuvastada. Sellest tulenevalt on eelnõukohases seaduses avaliku kooskõlastamise ja arvamuse avaldamise järel leebusprogrammi kohaldamisala kitsendatud üksnes kartellis osalenud ettevõtjatele.

**KonkS § 78<sup>36</sup> lõikega 1** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet vabastab käesoleva seaduse §-s 78<sup>33</sup> sätestatud trahvist § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud leebuse kohaldamise tingimusi täitva leebusetaotleja, kes on esimesena esitanud leebuse kohaldamise taotluse koos teabega, mis võimaldab Konkurentsiametil konkurentsijärelevamenetluses, mille esemeks olev keelatud tegu on taotluses kirjeldatud kartell, kohaldada §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeedet. Käesolevat lõiget kohaldatakse ka juhul, kui Konkurentsiametil on §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme kohaldamiseks piisav teave olemas enne leebuse kohaldamise taotluse saamist, kuid uurimismeedet ei ole veel kohaldatud.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse asjakohases ulatuses üle ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 2 punktid a ja b ning täielikult sama lõike punkti c alapunkti i. Nagu kehtiv KrMS § 205<sup>1</sup> lõige 1, reguleerib ka kõnesolev säte leebuse kohaldamist selle täismahus, st trahvist immuniteedi andmist, kuid erinevalt kehtivast õigusest kitsendatakse leebusprogrammi kohaldamisala ja usaldatakse leebuse kohaldamine Konkurentsiametile. Viimane annab kavandatud sätte kohaselt immuniteedi ehk vabastab trahvist kartellis osalenud ettevõtja:

- ✓ kes on leebust taotlenud KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 5 (eelnõuga muudetud ja täiendatud kujul) ettenähtud tingimustel ja korras ning
- ✓ kes on esimesena sellise keelatud teo nagu kartelli toimepanemise kohta esitanud teavet, mis võimaldab Konkurentsiametil kartelli toimepanemise kohta tõendite kogumiseks läbi viia läbiotsimise, või
- ✓ kes taotleb leebust enne läbiotsimise läbiviimist.

Kõnesoleva sätte kohaselt ei ole leebuse täismahus rakendamiseks seega vajalik, et leebusetaotleja oleks esimene, kes esitab leebuse kohaldamise taotluse, vaid, et kõigist esitatud taotlustest oleks trahvist vabastuse saav leebusetaotleja taotlus esimene, mis sellega esitatud teabest tulenevalt võimaldab Konkurentsiametil läbiotsimise läbiviimiseks taotleda halduskohtu luba või juhul, kui Konkurentsiametil on halduskohtu loa taotlemiseks vajalik teave juba olemas, oleks nimetatud taotlus esimene, mis vastab KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud. Seega, kui leebuse kohaldamise taotluse on esitanud mitu ettevõtjat, kuid esimesel neist ei ole piisavalt teavet läbiotsimiseks ja/või esimene taotleja ei täida muid KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud tingimusi, on täielik trahvist vabastus kohaldatav järgmise ettevõtja suhtes, kes vastab kõigile kavandatud sättes sisalduvatele tingimustele. Sarnaselt kehtiva KrMS § 205<sup>1</sup> lõikega 1 on ka kõnesolev säte



sõnastatud imperatiivselt ehk selliselt, et eespool mainitud tingimuste täitmise korral puudub Konkurentsiametil kaalutusõigus, kas leebust kohaldada või mitte.

Võrreldes avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitatud redaktsiooniga on kommenteeritavas sättes trahvivabastuse eeldusena konkurentsijärelevamenetluse algatamine asendatud KonkS §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme kohaldamisega. Seda põhjusel, et võrreldes varasema redaktsiooniga on muudetud ka konkurentsijärelevamenetluse alguse regulatsiooni. Nimelt, kui avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse andmisele esitatud eelnõus nägi KonkS § 78<sup>14</sup> lõige 1 punkt 1 ette, et Konkurentsiamet algatab konkurentsijäreleva esimese uurimismeetme kohaldamisega, siis kõnesolevas redaktsioonis näeb nimetatud punkt ette, et menetlus algab Konkurentsiameti esimese menetlustoimingu sooritamisega. Kui selliselt jätta trahvist vabastamise eelduseks teave, mis võimaldaks pelgalt konkurentsijärelevamenetluse algatada, poleks see enam kooskõlas ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 2 punkti c alapunktiga i. Eelneva redaktsiooni kohaselt, kuigi immuniteedi andmise ja saamise eelduseks oli kavandatud leebusetaotleja esitatud teabele tuginevalt konkurentsijärelevamenetluse algatamine, oleks seda tulnud ja ka saanud praktikas sisustada, pidades silmas direktiivi artikli 17 lõike 2 punkti c alapunkti i sõnastust ja eesmärki. Nimelt sätestab viimane immuniteedi andmise eelduseks võimaluse läbi viia sihipärane kontroll (inglise keeles: *targeted inspection*). Kuigi tegemist on direktiivis sisustamata mõistega, tuleb seda eelnõukohase seaduse tähenduses tõenäoliselt mõista läbiotsmisena.<sup>184</sup> Seega leebusetaotlejalt saadud teave peaks olema piisav, et Konkurentsiamet teaks, mida, kust ja kellelt otsida, et läbiotsimiseks halduskohtult luba taotleda. Teabe piisavuse ka läbiotsimise läbiviimiseks oleks taganud KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 kohase teabe esitamine leebuse kohaldamise taotluses ja asjaolu, et menetlus(alt) isiku(te) suhtes peaks läbiotsimine olema alati esimene kohaldatav meede, kuivõrd see nõuab üllatusmomenti. KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 1 punkti 1 muutmine sellist tõlgendust enam ei võimaldaks, mistõttu tuli kooskõlastuse ja arvamuse andmise järel ka kõnesolevat sätet muuta.

Lisaks eelnevale erineb kõnesolev säte kehtivast KrMS § 205<sup>1</sup> lõikest 1 ka selle poolest, et kui kriminaalmenetluses immuniteedi saava isiku osas kriminaalmenetlus prokuröri määrusega lõpetatakse, siis kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõike 1 kohaselt ei vormistata konkurentsijärelevamenetluses seda ettevõtja suhtes menetluse lõpetamisena. Tulenevalt eelnõukohase KonkS § 78<sup>36</sup> lõikest 4 peab Konkurentsiamet ka trahvist immuniteedi saanud leebusetaotleja suhtes tuvastama kartelli ehk keelatud teo toimepanemise. Selline muudatus on ühelt poolt tingitud vajadusest tagada Konkurentsiameti ja Euroopa Komisjoni menetluste tulemites veelgi suurem ühetaolisus. Teiselt poolt täidab trahvist vabastuse saanud leebusetaotleja osas rikkumise tuvastamine Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/104/EL<sup>185</sup> eesmärke, eelkõige selle artiklis 9 sätestatud, kuivõrd rikkumise fikseerimine on hädavajalik konkurentsioiguse eraõiguslikuks rakendamiseks ehk konkurentsioiguse rikkumise tagajärjel tekkinud kahju hüvitamise nõudmiseks.

**KonkS § 78<sup>36</sup> lõikega 2** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet vabastab käesoleva seaduse §-s 78<sup>33</sup> sätestatud trahvist § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud leebuse kohaldamise tingimusi täitva leebusetaotleja, kes on esimesena esitanud leebuse kohaldamise taotluse koos teabega, mis Konkurentsiameti hinnangul võimaldab taotluses kirjeldatud kartelli tuvastada. Käesolevat lõiget kohaldatakse ainult juhul, kui Konkurentsiametil ei ole enne leebuse kohaldamise taotluse saamist kartelli tuvastamiseks piisavat teavet ja käesoleva paragrahvi*

<sup>184</sup> Euroopa Komisjon on videos „*ICN Curriculum Project - Learning module on leniency*“ defineerinud sihipärase kontrolli kui „*precise information as to what to look for, where and [from] whom*“. Video on arvutivõrgust kättesaadav aadressil: <https://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html#video>. Sihipärase kontrolli tähendus avatakse video 13. minutil.

<sup>185</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/104/EL, 26. november 2014, teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagiid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral, ELT L 349, 5.12.2014, lk 1–19.

*lõige 1 ei ole kohaldatav ühegi teise leebusetaotleja suhtes.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse asjakohases ulatuses üle ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 2 punktid a ja b ning täielikult sama lõike punkti c alapunkti ii. Nagu kehtiv KrMS § 205<sup>1</sup> lõige 2, reguleerib ka kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõige 2 leebuse kohaldamist täismahus, st immuniteedina, kuid seda mitte olukorras, kus konkurentsijärelevamenetlust on leebuse kohaldamise taotluse esitamise ajaks pelgalt alustatud, vaid läbi on viidud ka läbiotsimine. Sätte kohaselt antakse immunitet ehk vabastatakse trahvist kartellis osalenud ettevõtja:

- ✓ kes on leebust taotlenud KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 5 (eelnõuga muudetud ja täiendatud kujul) ettenähtud tingimustel ja korras ning
- ✓ kes esitatud leebuse kohaldamise taotlusega on esitanud esimesena sellise teabe, mis Konkurentsiameti hinnangul võimaldab sellise keelatud teo nagu kartelli toimepanemise tuvastada, ning
- ✓ puudub leebusetaotleja, kes tuleks haldustrahvist vabastada tänu kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõike 1 kohaldamisele.

Seega kõnesolevat sätet rakendatakse, kui puudub leebusetaotleja, kes tuleks haldustrahvist vabastada tänu läbiotsimise läbiviimiseks vajaliku teabe esitamisele, või kui puudub leebusetaotleja, kes oleks KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 tingimustel ja korras juba leebuse kohaldamise taotluse esitanud enne läbiotsimise toimetamist. Sellisel juhul on võimalik haldustrahvist vabastada isik, kes esitab esimesena leebuse kohaldamise taotluse teabega, mis võimaldab Konkurentsiameti hinnangul jõuda kartelli tuvastamiseni. Tegemist peab seega olema teabega, mida Konkurentsiametil veel ei ole või mille väärilist Konkurentsiametil veel ei ole. Kui Konkurentsiameti käsutuses on juba teave, mis keelatud tegu tuvastada võimaldab, või kui leebusetaotleja esitatud teabele tuginevalt ei ole võimalik jõuda keelatud teo toimepanemise tuvastamiseni, ei ole alust seda leebusetaotlejat trahvist vabastada (viimasel juhul võib aga kõnesoleva leebusetaotleja suhtes kohaldatav olla kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõige 5). Sarnaselt kehtiva KrMS § 205<sup>1</sup> lõikega 2 on kõnesolevas sättes haldustrahvist vabastamine sätestatud Konkurentsiameti imperatiivse kohustusena ehk juhul, kui kõik sättes toodud tingimused on täidetud, tuleb ettevõtja trahvist vabastada. Kõnesolev säte erineb kehtivast KrMS § 205<sup>1</sup> lõikest 2 selle poolest, et kui kriminaalmenetluses immuniteedi saava isiku osas kriminaalmenetlus prokuröri määrusega lõpetatakse, siis kõnesoleva sätte kohaselt ei vormistata konkurentsijärelevamenetluses seda ettevõtja suhtes menetluse lõpetamisena. Tulenevalt eelnõukohase KonkS § 78<sup>36</sup> lõikest 4 peab Konkurentsiamet ka haldustrahvist immuniteedi saanud leebusetaotleja suhtes tuvastama keelatud teo toimepanemise. Selline muudatus on tingitud vajadusest tagada Konkurentsiameti ja Euroopa Komisjoni menetluste tulemites veelgi suurem ühetaolisus. Trahvist vabastuse saanud leebusetaotleja rikkumise tuvastamine täidab täiendavalt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/104/EL eesmärgi, eelkõige selle artiklis 9 sätestatud, kuivõrd rikkumise fikseerimine on hädavajalik konkurentsioiguse eraõiguslikuks rakendamiseks ehk konkurentsioiguse rikkumise tagajärjel tekkinud kahju hüvitamise nõudmiseks.

**KonkS § 78<sup>36</sup> lõikega 3** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud leebuse kohaldamise tingimusi täitva leebusetaotleja trahvist vabastamine käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud alusel ei ole lubatud, kui leebusetaotleja on teisi ettevõtjaid või ettevõtjate ühendusi sunniga kallutanud kartellis osalema.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle direktiivi artikli 17 lõike 3. Viidatud direktiivi sättega sarnane piirang on kehtivas õiguses sätestatud KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punktis 5. Viimase kohaselt on leebuse kohaldamine nii immuniteedi kui ka karistuse vähendamise näol välistatud konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevahelisele kokkuleppele, otsusele või kooskõlastatud tegevusele kihutaja suhtes ning isikute suhtes, kes on juhtinud nimetatud tegude ettevalmistamist või toimepanemist. Direktiivi artikli 17 lõike 3 näeb ette võimaluse leebuse kohaldamine immuniteedi näol välistada üksnes ettevõtja suhtes, kes on teisi ettevõtjaid

sundinud (inglise keeles: *coerce*) salajases kartellis osalema (*to join a secret cartel or to remain in it*). Kuivõrd ECN+ direktiivi VI peatükk on maksimum- ehk täisharmoniseerimist nõudev, oleks leebusprogrammi kohaldamisala piiramine võrreldes direktiivis sätestatuga vastuolus direktiivi eesmärkidega (vt ECN+ direktiivi preambuli punkt 51), mistõttu on kehtiv riigisisene õigus direktiiviga vastuolus. ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 3 ülevõtmiseks riigisisesse õigusesse tuleb seega kehtivat KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 5 kitsendada. Seejuures, kuna eelnõukohane seadus laiendab võrreldes direktiivis tooduga leebusprogrammi kohaldamisala lisaks salajastele kartellidele ka n-ö mittesalajastele kartellidele, teeb eelnõu ettepaneku kõigi nimetatud rikkumiste puhul ühetaoliselt leebuse kohaldamist piirata selliselt, et see ei kohalduks ettevõtjate suhtes, kes teisi sunniga kallutavad kartellis osalema.

Lisaks, selleks, et riigisisene õigus oleks kooskõlas direktiivi artikliga 18, tuleb kehtivat KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkti 5 kohaldamisala kitsendada leebuse andmisega immuniteedi näol. See tähendab, et direktiivi artikli 17 lõikes 3 ette nähtud leebuse kohaldamist välistav tingimus saab rakenduda üksnes immuniteedi andmisel, kuid leebuse andmisel rahatrahvi vähendamise asjaolu, kas leebuse taotleja on teisi ettevõtjaid rikkumisele sunniga kallutanud või mitte, alust leebuse kohaldamata jätmiseks ei anna. Seega teeb eelnõu ettepaneku kehtiv KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkt 5 kehtetuks tunnistada ja kavandada loodavasse KonkS §-i 78<sup>36</sup> täiendav kõnesolev lõige, mis seaks leebuse kohaldamisele immuniteedi andmise näol lisaks KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 5 toodud (üld)tingimustele ühe täiendava tingimuse – leebuse taotleja ei ole kallutanud teisi ettevõtjaid või ettevõtjate ühendusi sunniga kartellis osalema.

**KonkS § 78<sup>36</sup> lõikega 4** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud leebuse kohaldamise tingimusi täitva leebuse taotleja trahvist vabastamine käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud alusel ei vabasta teda sellest, et Konkurentsiamet tuvastab tema kartellis osalemise.*“ Säte on tingitud Euroopa Komisjoni mitteametlikest suunistest ja sätestab, et leebuse taotleja, kes on õigustatud saama kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõike 1 või 2 kohaselt haldustrahvist vabastust, ei saa sellega ühtlasi vabastust keelatud teo toimepanemise tuvastamisest, st kartelli toimepanemises osalemise tuvastamisest, kuivõrd vastupidine võiks kaasa tuua keelatud teo toimepanemise eest vastutusest vabanemise. Viidatud Euroopa Komisjoni suunised tuginevad nende endi praktikale. Nimelt olukorras, kus leebuse taotlus on esitatud Euroopa Komisjonile ja viimane ka salajast kartelli menetleb, lõpetatakse immuniteedi saanud ettevõtja suhtes menetlus mh trahviotsusega<sup>186</sup>. Seega trahvist vabastus antakse seeläbi, et leebuse taotlejale määratud trahvisumma vähendatakse nullini. Sellisel juhul tuleneb vastutus keelatud teo toimepanemise eest läbi konkurentsioiguse eraõigusliku rakendamise ehk konkurentsioiguse rikkumise tagajärjel tekkinud kahju hüvitamise kohustuse. Sellele viitab ka Euroopa Komisjoni nn leebuse teatis<sup>187</sup>, mille punkt 39 ütleb, et kaitse trahvide eest või trahvide vähendamine ei kaitse ettevõtjat ELTL artikli 101 rikkumises osalemisega kaasnevate tsiviilõiguslike tagajärgede eest.

**KonkS § 78<sup>36</sup> lõikega 5** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui käesoleva paragrahvi lõike 1 või 2 kohaselt ei ole alust leebuse taotlejat, kes täidab käesoleva seaduse § 78<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud leebuse kohaldamise tingimusi, trahvist vabastada, vähendatakse talle kartellis osalemise eest kohaldatavat trahvi, kui ta on leebuse kohaldamise taotluses selleks soovi avaldanud ja esitab teabe, mis võimaldab Konkurentsiametil kartelli märkimisväärselt hõlpsamalt tõendada võrreldes teabega, mis oli Konkurentsiametil enne selle leebuse kohaldamise taotluse saamist.*“

<sup>186</sup> Vt nt Euroopa Komisjoni 23. septembri 2006. aasta otsust [Case COMP / F / 38.456 – Bitumen – NL](#), kus ettevõtjale BP kohaldati leebust selliselt, et ta vabastati trahvist.

<sup>187</sup> Komisjoni teatis, mis käsitleb kaitset trahvide eest ja trahvide vähendamist kartellide puhul 2006/C 298/11, ELT C 298, 8.12.2006, lk 17.

Säte võtab riigisisesse õigusesse üle direktiivi artikli 18 lõike 2 ja osaliselt artikli 17 lõike 4 ning on sarnaselt kehtiva KrMS § 205<sup>1</sup> lõikega 3 kohaldatav leebusetaotleja suhtes, kes ei täida sama sätte lõikeid 1 ega 2. Erinevalt viidatud lõigetest 1 ja 2, mis on kohaldatavad üksnes ühe ettevõtja suhtes (st ühele leebusetaotlejale kohaldamine välistab teisele leebusetaotlejale kohaldamise), on kõnesolevat lõiget 5 võimalik leebusetaotleja suhtes kohaldada ka juhul, kui lõiget 1 või 2 on juba kohaldatud mõne teise leebusetaotleja suhtes. Teisisõnu kavandatud lõige 5 ei eelda olukorda, kus puudub leebusetaotleja, kes on saanud trahvist täieliku vabastuse. Lisaks, lõiget 5 on võimalik kohaldada mitme leebusetaotleja suhtes, kui igaüks neist vastab sätestatud tingimustele. Kõnesoleva sätte kohaselt vähendatakse kartelli toimepanemises osalemise eest kohaldatavat trahvi, kui:

- ✓ ettevõtja on leebust taotlenud KonkS § 78<sup>1</sup> lõikes 5 (eelnõuga muudetud ja täiendatud kujul) ettenähtud tingimustel ja korras, sh avaldanud leebuse kohaldamise taotluses soovi, et tema taotlust lahendataks kartelli toimepanemises osalemise eest kohaldatava trahvi vähendamise eesmärgil, kui trahvist vabastamise alust ei esine, ning
- ✓ sh esitab sellise teabe, mis märkimisväärselt hõlbustab Konkurentsiametil keelatud teo toimepanemise tuvastamist võrreldes teabega, mis oli Konkurentsiametil hetkel, mil leebuse kohaldamise taotlus esitati.

Kuigi tegemist on kaalutusotsusega trahvi vähendamise suuruse suhtes, on KonkS § 78<sup>36</sup> lõige 5 sõnastatud imperatiivselt selles osas, et eelpool mainitud tingimuste täitmise korral puudub Konkurentsiametil kaalutusõigus, kas leebust kohaldada või mitte. Kehtivast KrMS § 205<sup>1</sup> lõikest 3 on kõnesolevas lõikes kavandatu erinev selle poolest, et trahvi vähendamise otsustab trahvi määravas otsuses Konkurentsiamet, mitte kohus. Lisaks, direktiivi artikli 18 kohaselt, erinevalt kehtiva KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punktist 5, ei anna leebuse andmisel haldustrahvi vähendamisega asjaolu, kas leebusetaotleja on teisi ettevõtjaid rikkumisele kihutanud, juhtinud rikkumise ettevalmistamist või toimepanemist, alust leebuse kohaldamata jätmiseks. See tähendab, et leebuse kohaldamist välistav tingimus saab rakenduda üksnes immuniteedi andmisel, kuivõrd viimase puhul näeb direktiivi artikli 17 lõige 3 ette erineva regulatsiooni võrreldes kehtiva KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punktiga 5. Sellest tulenevalt teeb eelnõu ettepaneku kehtiv KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 5 punkt 5 kehtetuks tunnistada.

**KonkS § 78<sup>36</sup> lõikega 6** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Kui käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud leebusetaotleja esitab sellist teavet, mis võimaldab Konkurentsiametil kartelli eest kohaldada suuremaid trahve kui ilma nimetatud teabeta, ei võeta seda teavet arvesse selle esitanud leebusetaotlejale trahvi kohaldamisel.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle direktiivi artikli 18 lõike 3. Kavandatud säte annab ettevõtjale, kes leebust taotleb, kindluse, et Konkurentsiamet ei võta talle trahvi määramisel arvesse täiendavaid asjaolusid, mis tema poolt esitatud teabega ilmnesid ja mis võimaldavad kartelli toimepanemise eest määrata selles osalenud ettevõtjatele suuremaid trahve.

**KonkS §-ga 78<sup>37</sup> – Leebuse tingimuslikust kohaldamisest ja kohaldamata jätmisest teavitamine** – täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet teavitab leebusetaotlejat käesoleva seaduse § 78<sup>36</sup> lõigetes 1 ja 2 sätestatud leebuse tingimuslikust kohaldamisest või kohaldamata jätmisest. Leebusetaotleja taotlusel teavitab Konkurentsiamet teda sellest kirjalikult.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 4. Kavandatu kohaselt on Konkurentsiametil kohustus leebusetaotlejat teavitada nii tingimuslikust trahvivabastusest kui ka trahvivabastuse ehk immuniteedi kohaldamata jätmisest. Esimest juhul, kui leebusetaotleja on Konkurentsiametile vastavalt kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõikele 1 esimesena esitanud kartelli toimepanemisest sellist teavet, mis võimaldab Konkurentsiametil läbi viia läbiotsimise, või esitab leebuse kohaldamise taotluse ühes vajaliku teabega enne läbiotsimise läbiviimist; või kes vastavalt KonkS § 78<sup>36</sup> lõikele 2 ühes esitatud leebuse kohaldamise taotlusega esitab esimesena sellise teabe, mis Konkurentsiameti hinnangul võimaldab

kartelli toimepanemise tuvastada. Sõna „tingimuslik“ viitab seejuures asjaolule, et isegi juhul, kui ettevõtja kavandatud KonkS § 78<sup>36</sup> lõike 1 või 2 alusel kvalifitseeruks leebust saama tulenevalt asjaolust, et ta on esimene, kes sätetes viidatud tingimustel leebust taotleb, saab ta immuniteedi ehk trahvist vabastuse siiski 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). Leebusetaotleja soovil teeb Konkurentsiamet vastavasisulise teavituse kirjalikult.

Kavandatud kujul ei järgi KonkS § 78<sup>37</sup> direktiivi artikli 17 lõike 4 kolmandat lauset, mis näeb ette, et kui liikmesriigi konkurentsiasutus rahatrahvide vastu kaitse saamise taotluse tagasi lükkab, võib asjaomane taotleja nõuda liikmesriigi konkurentsiasutuselt, et see käsitaks tema taotlust rahatrahvi vähendamise taotlusena. Eesti õiguse kontekstis tähendaks see teistkordset taotlust. Eelnõu koostajate hinnangul ei ole see mõistlik, arvestades, et direktiivi tähenduses oleksid need kaks sisult identsed taotlused. Lisaks nõuaks formaalselt n-ö esimeses ringis leebuse kohaldamise taotluse rahuldamata jätmine Konkurentsiameti haldusakti (HMS § 43 lõige 2). Sellised formaalsed sammud oleksid nii Konkurentsiametit kui ka leebusetaotlejaid silmas pidades koormavad ning bürokraatlikud. Direktiivi artikli 17 lõike 4 eesmärgi saab täita ka ilma nimetatud formaalsusteta selliselt, et juhul, kui leebuse taotleja ei kvalifitseeru trahvist vabastusele, kohaldatakse talle eelduste täitmise korral trahvi vähendamise regulatsiooni ilma, et leebusetaotleja peaks seda eraldi täiendavalt taotlema. Küll aga selleks, et ECN+ direktiivi artikli 17 lõike 4 viimast lauset mitte tähelepanuta jätta, on KonkS § 78<sup>1</sup> lõike 2 punktis 1 järgmine lauseosa: „[Leebuse kohaldamise taotlus peab sisaldama järgmist teavet:] [...] teave selle kohta, kas juhul, kui leebusetaotlejat pole käesoleva seaduse § 78<sup>36</sup> lõigete 1 või 2 kohaselt alust §-s 78<sup>33</sup> sätestatud trahvist vabastada, soovib ta, et tema leebuse kohaldamise taotlus lahendataks § 78<sup>36</sup> lõike 5 kohaselt trahvi vähendamise eesmärgil.“

**KonkS § 78<sup>38</sup> – Trahvi kohaldamise õiguse aegumine** – sätestab keelatud teo toimepanemise või muu KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud rikkumise eest trahvi kohaldamise õigusele aegumistähtjad.

**KonkS § 78<sup>38</sup> lõige 1** sätestab: „Konkurentsiameti õigusel kohaldada ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi on järgmised aegumistähtjad: 1) kolm aastat juhul, kui rikkumine on seotud käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatud läbiotsimisega või §-s 78<sup>25</sup> sätestatud teabe nõudmisega; 2) viis aastat ülejäänud juhtudel.“ Sätte aluseks on nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 25 lõige 1. Euroopa Kohus on viidatud artikli 25 kohta öelnud, et selle eesmärk on „kehtestada õigusnormid, mis reguleerivad tähtaegu, mille jooksul Euroopa Komisjonil on õigus õiguskindluse aluspõhimõtet kahjustamata määrata trahve ja karistusmaksleid ettevõtjatele, kelle suhtes on algatatud liidu konkurentsieeskirjade kohaldamise menetlus.“<sup>188</sup> Sarnast eesmärki kannab ka kõnesolev kavandatud säte, andes tähtaja, mille jooksul on Konkurentsiametil õigus ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele kohaldada trahvi. Aegumistähtaja möödudes saabub avalik-õigusliku konkurentsioiguse kohaldamise seisukohalt õigusrahu, mis tähendab, et toime pandud rikkumine enam avalik-õiguslikku sanktsiooni kaasa tuua ei saa.

Sätte punktis 1 nimetatud aegumistähtaeg 3 aastat kohaldub nn menetlusõiguslikele rikkumistele (vt kavandatud KonkS § 78<sup>23</sup> lõiget 6 ja § 78<sup>25</sup> lõiget 8). Sätte punktis 2 nimetatud aegumistähtaeg kohaldub nii ajutise ja konkurentsijärelevamenetlust lõpetava konkurentsijärelevameetme täitmata jätmistele (vt kavandatud KonkS § 78<sup>26</sup> lõige 5, § 78<sup>30</sup> lõige 7 ja 78<sup>32</sup> lõige 6) kui ka konkurentsijärelevameetmena kohaldatavale trahvile (vt kavandatud KonkS § 78<sup>33</sup> lõige 1). Kui sättes nimetatud aegumistähtaeg on möödunud, ei ole Konkurentsiametil õigust trahvi kohaldada (vt kavandatud KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 1 punkt 4).

<sup>188</sup> EKo 21.01.2021, C-308/19 – *Whiteland Import Export*, EU:C:2021:47, p 38.

**KonkS § 78<sup>38</sup> lõige 2** sätestab: „*Aegumistähtaeg algab rikkumise toimepanemisest. Jätkuva või korduva rikkumise puhul algab aegumistähtaeg rikkumise lõppemisest.*“ Sätte aluseks on nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 25 lõige 2 ja säte näeb ette aegumistähtaaja kulgema hakkamise hetke. Sätte teises lauses kasutatud terminid „jätkuv rikkumine“ ja „korduv rikkumine“ on tänaseks saanud hulgaliselt sisustamist Euroopa Liidu Kohtult. Selleks, et riigisisene konkurentsioigus ühtiks võimalikult suurel määral EL-i konkurentsioigusega, soovivad eelnõu koostajad nende terminite avamisel järgida Euroopa Liidu Kohtu praktikat. Nt on Üldkohus selgitanud, et „korduv rikkumine“ (inglise keeles „*repeated infringement*“ ja prantsuse keeles „*continuées*“ või „*répétées*“) sisaldab mitut rikkumises seisnevat tegu, mida ühendab üks subjektiivne külg.<sup>189</sup>

**KonkS § 78<sup>38</sup> lõige 3** sätestab: „*Keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamise õiguse aegumistähtaeg katkeb hetkel, kui esimest menetlusalust isikut teavitatakse menetlusest, mille eesmärgiks on keelatud teo toimepanemine. Uus aegumistähtaeg hakkab kulgema nimetatud menetluse lõpetamisest. Menetlus käesoleva paragrahvi tähenduses on lisaks konkurentsijärelevamenetlusele ka halduskohtumenetlus ning teise liikmesriigi konkurentsiasutuse ja Euroopa Komisjoni menetlus, kui selle eesmärgiks on sama keelatud teo toimepanemine.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 29 lõiked 1 ja 2 ning näeb ette sama paragrahvi lõike 1 punktiga 2 hõlmatud keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamise õiguse aegumistähtaaja katkemise. Ülejäänud kavandatud KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud rikkumiste eest trahvi määramise õiguse aegumistähtaeg ei katke.

Keelatud teo toimepanemine aegub sama paragrahvi lõike 1 punkti 2 kohaselt 5 aastaga. 5-aastane aegumistähtaeg katkeb, kui Konkurentsiamet, teise liikmesriigi konkurentsiasutus või Euroopa Komisjon alustavad keelatud teo toimepanemise suhtes menetlust. Nimetatud menetluse alustamine on aegumise katkemise alus. Katkemine lõpeb, st aegumine algab uuesti, kui (i) konkurentsijärelevamenetlust lõpetavaid konkurentsijärelevameetmeid ei vaidlustata, (ii) kui lõpeb halduskohtumenetlus, mille eesmärgiks on vaidlustatud konkurentsijärelevameetmed või vähemalt üks neist, (iii) kui lõpeb teise liikmesriigi konkurentsiasutuse menetlus või (iv) kui lõpeb Euroopa Komisjoni menetlus. Teisisõnu, milline iganes nimetatud sama keelatud teo toimepanemise suhtes läbiviidav menetlus lõpeb viimasena, lõpetab see ka aegumistähtaaja katkemise. Nimetatud menetluse lõpetamine on aegumistähtaaja katkemise aluse äralangemine. Seega seob kõnesolev säte uue aegumistähtaaja kulgemahakkamise aegumise katkemise aluse äralangemisega, mitte ainult aluse esinemisega. Tegemist ei ole esmakordse kestva katkemise regulatsiooniga. Analoogne regulatsioon on varem sisaldunud ka MKS-s.<sup>190</sup>

**KonkS § 78<sup>38</sup> lõige 4** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>38</sup> lõikega 4 järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiameti õigus kohaldada trahvi aegub sõltumata käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatust hiljemalt päeval, kui lõpeb kahekordse aegumistähtaajaga võrdne ajavahemik.*“ Säte kehtestab keelatud teo toimepanemiste üldise ehk lõpliku aegumistähtaaja, mida võimaldab ECN+ direktiivi artikli 29 lõige 2. Selleks on 10 aastat.

**KonkS § 78<sup>39</sup> – Sunniraha määr ja kohaldamise kord** – võtab üle ECN+ direktiivi artikli 16. ECN+ direktiivi artikkel 16 on eestikeelses tõlkes pealkirjastatud kui sunniraha. Inglisekeelses keeleversioonis on kasutatud terminit „*periodic penalty payment*“. Tegemist on Eesti õiguskorra jaoks uudse haldussunnimeetmega, mis ei vasta täiel määral ATSS-s sätestatud sunniraha mehhanismile. Meetme eesmärk on – hoolimata tema nimetusest ingliskeelses versioonis –

<sup>189</sup> Euroopa Üldkohtu otsus 17.05.2013, liidetud kohtuasjades T-147/09 ja T148/09 - *Trelleborg Industrie vs. komisjon*, EU:T:2013:259, p 76.

<sup>190</sup> Vt selle osas RKHKo 28.12.2021, 3-19-1257, p 14.



tagada Konkurentsiameti poolt menetlusalusele isikule määratud kohustuse täitmine.<sup>191</sup> ECN+ direktiivis ettenähtud sunniraha on oma olemuselt viivissunniraha ning on inspireeritud Euroopa Komisjoni poolt rakendatavast sunnirahameetmest (vt nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikkel 24<sup>192</sup>). Erinevus kehtivast ATSS kohasest sunnirahast on see, et sunniraha määratakse päevamäära alusel ja iga viivitatud päeva eest. Euroopa Komisjoni mitteametlikult antud selgituste kohaselt näeb nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikkel 24 ette kaheastmelise menetluse. Menetluse esimeses otsuses (ATSS tähenduses sarnane sunniraha hoiatusele) määratakse sunniraha esialgne päevamäär ja vabatahtliku täitmise aeg. Teine otsus tehakse hilisemas staadiumis ning see fikseerib maksmisele tuleva lõpliku sunniraha summa, võttes arvesse vabatahtliku täitmise ajast möödunud päevade arvu ja sunniraha päevamäära. Üksnes nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 23 lõikes 2 nimetatud lõplikul otsusel on õiguslikud tagajärjed ja üksnes seda saab kohtulikult vaidlustada. Euroopa Komisjoni praktikast saab näitena tuua 2000. a avatud *Microsofti* kaasuse. Microsoft ei täitnud komisjoni 24.03.2004 ettekirjutust. 10.11.2005 tegi komisjon nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 24 lõike 1 kohase sunniraha hoiatuse ja määras esialgseks sunniraha päevamääraks 2 mln eurot. Vabatahtliku täitmise tähtajaks määrati 15.12.2005. Microsoft ei täitnud ettekirjutust. Komisjon määras artikli 24 lõike 2 kohase lõpliku sunniraha summa.<sup>193</sup> Sunniraha rakendamise akt tehti pärast Microsofti poolt kohustuse täitmist.<sup>194</sup>

ECN+ direktiivi artikkel 16 lähtub nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklile 24 sarnasest mudelist. ECN+ artikli 16 lõige 1 näeb ette, et liikmesriigid tagavad, et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on võimalik otsusega määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele tulemusliku, proportsionaalse ja hoiatava sunniraha maksmise kohustus. Selline sunniraha määratakse proportsionaalse osana nimetatud ettevõtjate või ettevõtjate ühenduste keskmisest päevasest üleilmsest kogukäibest eelmisel majandusaastal ühe päeva kohta ning arvutatakse alates (hoiatus)otsuses nimetatud kuupäevast. Direktiiv räägib sisuliselt kahest otsusest: üks neist on sunniraha hoiatust sisaldav otsus, mis määrab vabatahtliku täitmise kuupäeva. Teise, st lõpliku otsusega määratakse maksmise kohustus päevade kohta kokku arvatud ulatuses.

---

<sup>191</sup> ECN+ direktiivi selgituspunkt 44: „Tagamaks, et liikmesriikide konkurentsiasutuste käsutuses oleks tõhus vahend, et reageerida artiklites 6, 8, 9, 10, 11 ja 12 osutatud toimingutele allumatusele ja otsuste jätkuvale täitmata jätmisele ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste poolt, on oluliseks vahendiks sunniraha. Sunniraha ei tohiks kohaldada siis, kui tuvastatakse minevikus toimepandud rikkumisi. Sunniraha rakendamise õigus ei mõjuta liikmesriikide konkurentsiasutuste õigust karistada artikli 13 lõikes 2 osutatud toimingutele allumatuse eest. Sunniraha suurus tuleks kindlaks määrata proportsionaalse osana asjaomaste ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste keskmisest päevasest üleilmsest kogukäibest.“

<sup>192</sup> Määruse 1/2003 artikkel 24 sätestab, et Euroopa Komisjon võib oma otsusega kehtestada ettevõtjatele või ettevõtjate ühendustele karistumakse (sunniraha), mis ei ületa päeva kohta 5 % eelmise majandusaasta keskmisest päevakäibest ning mida arvestatakse otsuses määratud kuupäevast alates, et neid sundida lõpetama asutamislepingu artiklite 81 ja 82 rikkumine vastavalt artikli 7 alusel tehtud otsusele, järgima artikli 8 kohast otsust ajutiste meetmete kehtestamise kohta, täitma artikli 9 alusel tehtud otsusega siduvaks muudetud kohustust, esitama täielikku ja õiget teavet, mida ta on nõudnud artikli 17 või artikli 18 lõike 3 alusel tehtud otsuses või alluma kontrollimisele, mille komisjon on määranud artikli 20 lõike 4 alusel tehtud otsuses. Kui ettevõtjad või ettevõtjate ühendused on täitnud kohustuse, mille täitmiseks karistumakse määrati, võib komisjon määrata karistumakse (sunniraha) lõppsumma esialgses otsuses ettenähtud karistumaksest väiksemana. Vastavalt tuleb kohaldada artikli 23 lõiget 4.

<sup>193</sup> *Microsofti* puudutava menetluse informatsioon on kättesaadav:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_37792](https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=1_37792).

<sup>194</sup> Euroopa Komisjoni 27.02.2008. a otsus, lk 67: „[...] This decision establishes that Microsoft did not comply with its obligation to make Interoperability Information available to interested undertakings on reasonable and non-discriminatory terms pursuant to Article 5(a) of the Decision from 21 June 2006 to 21 October 2007. [...] The Commission does, however, take into account that substantially lower rates applied as from 21 May 2007.“

ATSS-s sätestatud sunniraha kui sunnivahendi rakendamise lubatavus on sätestatud mh ATSS § 8 lõike 1 lauses 1. Sunnivahendit on lubatud rakendada, kui adressaadile on tehtud teatavaks ettekirjutus, mis kehtib, ning see ei ole sunniraha rakendamise hetkeks kehtivust kaotanud. HMS § 61 lõike 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Kui ettekirjutuse adressaat on talle haldusaktiga pandud ja sunniraha hoiatusega tagatud kohustuse täitnud, siis ei tohi haldusorgan ATSS § 8 lõike 1 lausest 1 tulenevalt sunniraha enam rakendada.<sup>195</sup> Just viimase aspekti tõttu ei ole ATSS-s sätestatud sunniraha mudel ECN+ direktiivi ülevõtmiseks piisav. Nimelt nõuab ECN+ direktiiv, et iga viivituses olnud päeva eest peab saama määrata lõppotsusega sunniraha maksmise kohustuse sõltumata sellest, kas esialgne ettekirjutus mingil hetkel täidetakse või mitte. ECN+ direktiivi ülevõtmiseks tuleb luua õiguslik alus sellise sunniraha rakendamise akti jaoks (vt ülal – kaheastmelise menetluse teine otsus), mis määrab kindlaks lõpliku maksmisele tuleva sunniraha summa ning mis on täidetav isegi siis, kui kohustus on ettekirjutuse adressaadi poolt – viivitusega – juba täidetud.

**KonkS § 78<sup>39</sup> lõikes 1** sätestatakse: „*Käesolevas peatükis sätestatud alusel ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldatava sunniraha päevamääraks on kuni viis protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse keskmisest päevasest üleilmsest kogukäibest sunniraha kohaldamisele eelneval majandusaastal.*“ Nimetatud sunniraha saab kohaldada üksnes siis, kui KonkS-s on vastava sätte juures KonkS §-s 78<sup>39</sup> nimetatud sunnirahale sõnaselgelt viidatud. Ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldatava sunniraha päevamääraks on maksimaalselt 5% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse keskmisest päevasest üleilmsest kogukäibest sunniraha kohaldamisele eelneval majandusaastal. Kuna ettevõtja ei ole Euroopa Kohtu praktika kohaselt isik, vaid majandusüksus, tuleb kohaldada lõikes 2 nimetatud nn sillasätet.

**KonkS § 78<sup>39</sup> lõikes 2** sätestatakse: „*Ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele sunniraha kohaldamiseks rakendab Konkurentsiamet sunniraha ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustava menetlusala isiku suhtes asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras käesolevas paragrahvis sätestatud erisustega. Kui Konkurentsiamet rakendab sunniraha mitmele ettevõtjale või ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusala isikule, vastutavad nad sunniraha tasumise eest solidaarselt.*“ Säte täpsustab, et ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele sunniraha kohaldamiseks rakendab Konkurentsiamet sunniraha ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustava menetlusala isiku suhtes. KonkS §-s 78<sup>39</sup> sätestatud sunnirahale kohaldub üldregulatsioonina asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud kord, kui KonkS § 78<sup>39</sup> ei sätesta erisust. Kui Konkurentsiamet rakendab sunniraha mitmele ettevõtjale või

---

<sup>195</sup> Vt ka RKHKm 16.06.2021, 3-20-1245 p 18.3. „Seega, kui kaebaja on kohtuotsuse tegemise ajaks ettekirjutuse täitnud, tuleb kaebus rahuldada. Samas on haldusorganil keelatud sunnivahendit kohaldada, kui temani jõuab teave ettekirjutuse täitmisest (vt Riigikohtu otsus asjas nr 3-3-1-31-15, p 17).“

Samuti: RKHm 25.10.2015, 3-3-1-31-15, p 17: „Sunniraha võib rakendada vaid ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks (ATSS § 3 lg-d 2 ja 3, HMS § 107 lg 2, otsus asjas nr 3-3-1-72-14, p 14). Kaebaja väidab, et teda ei ole enam võimalik kallutada ettekirjutuse täitmisele. Kolleegiumi hinnangul ei välista kaebaja kallutamist ettekirjutuse täitmisele vastustaja 18. mai 2015. a otsus, küll aga võib asja lahendamisel oluliseks osutada see, et vastustaja kinnitusel täideti ettekirjutus pärast täitisavalduse esitamist, kuid enne sunniraha täielikku sissenõudmist. Pärast ettekirjutuse täielikku täitmist ei ole sunnirahaga enam võimalik isiku käitumist suunata. Ettekirjutuse täitmine muudab seega alusetuks haldusorgani edasised toimingud sunniraha rakendamisel, mitte aga selleks hetkeks juba tehtud haldusorgani toimingud. Kui haldusorgan saab pärast täitisavalduse esitamist ja sunniraha sissenõudmist teada ettekirjutuse täitmisest, peab ta ATSS § 3 lg-test 2 ja 3 tulenevalt esitama kohtutäiturile avalduse täitemenetluse lõpetamiseks (TMS § 48 lg 1 p 1). Kui haldusorgan rikub seda kohustust ja see toob kaasa sunniraha sissenõudmise, võib adressaat haldusorganilt nõuda sunniraha tagastamist. Haldusorgan ei pea aga pärast täitisavalduse esitamist ettekirjutuse täitmist kontrollima, kui ta pole saanud teavet ettekirjutuse täitmise kohta.“



ettevõtjate ühendust moodustavale menetlusalusele isikule, vastutavad nad sunniraha tasumise eest solidaarselt.

**KonkS § 78<sup>39</sup> lõikes 3** sätestatakse: „*Sunnirahahoiatuses märgib Konkurentsiamet sunniraha päevamäära ülempiiri, mis ei tohi ületada käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud maksimaalset päevamäära. Lõpliku sunniraha päevamäära, mis ei tohi ületada eelnimetatud ülempiiri, märgib Konkurentsiamet sunniraha rakendamise aktis.*“ Plaanitav norm sätestab erisused sunnirahahoiatusele. Sunnirahahoiatuses märgib Konkurentsiamet sunniraha päevamäära ülempiiri, mis ei tohi ületada lõikes 1 sätestatud maksimaalset päevamäära. Erisusena ATSS regulatsioonist sätestab lõige 3 ühtlasi, et lõpliku sunniraha päevamäära, mis ei tohi ületada sunnirahahoiatuses määratud päevamäära ülempiiri, märgib Konkurentsiamet sunniraha rakendamise aktis.

Sunniraha rakendamise akt on haldusakt, mis määrab kindlaks viivituse eest lõplikult makstava sunniraha summa. Tegemist on erisättega ATSS regulatsiooni suhtes. Riigikohtu praktika järgi on ATSS-i järgse sunniraha rakendamine menetlustoiming.<sup>196</sup> ECN+ direktiivi artikkel 16 nõuab aga teistsugust regulatsiooni. ECN+ nõutud sunniraha on olemuselt viivissunniraha. See tähendab, et iga viivitatud päeva eest peab sunniraha saama sisse nõuda sõltumata sellest, kas ettekirjutus mingil hilisemal hetkel täidetakse või mitte. Sunniraha lõplik summa määratakse siis, kui kohustus on täidetud (või sunniraha suurust suurendatakse). Otsus, millega lõplik maksmisele kuuluv sunniraha summa kindlaks määratakse, on kohtus eraldi vaidlustatav. Sunniraha sissenõudmine toimub selle rakendamise akti alusel. Võrdluseks, ATSS regulatsiooni kohaselt eeldab sunniraha rakendamine seda, et ettekirjutus on jäetud tähtjaks täitmata ning et ettekirjutus on ka veel rakendamise hetkel kehtiv (ATSS § 8 lg 1 lause 1 koosmõjus lõike 3 punktiga 1 ja HMS § 61 lõikega 2). Kehtiv ei ole esialgne ettekirjutus enam siis, kui selles nõutud kohustus on rakendamise hetkeks täidetud. Ehk teisisõnu ei saaks kehtiva ATSS-i alusel ECN+ direktiivis nõutud viivissunnirahasid kohaldada.

Sunnirahahoiatuses ei tohi päevamäär ületada maksimumpäevamäära. Konkurentsiamet võib lõplikus sunniraha rakendamise aktis määrata päevamääraks väiksema summa, kui ta seda hoiatuses tegi. Hoiatuses nimetatud maksimummäära lõplikus sunniraha rakendamise aktis aga ületada ei tohi.

**KonkS § 78<sup>39</sup> lõikes 4** sätestatakse: „*Konkurentsiamet võib sunniraha rakendada alates kohustuse täitmise päevast või päevast, kui Konkurentsiamet peab vajalikuks sunniraha päevamäära ülempiiri tõsta. Rakendatava sunniraha summa arvutab Konkurentsiamet, korrutades lõpliku sunniraha päevamäära päevade arvuga sunnirahahoiatuses märgitud vabatahtliku täitmise tähtaja möödumisest kuni kohustuse täitmiseni või sunniraha päevamäära suurendamiseni, ja märgib selle sunniraha rakendamise aktis.*“ Säte täpsustab sunniraha rakendamise korda ja arvutamise aluseid. Rakendatava sunniraha summa arvutab Konkurentsiamet, korrutades lõpliku sunniraha päevamäära päevade arvuga sunniraha hoiatuses märgitud vabatahtliku täitmise tähtpäevast kuni kohustuse täitmiseni või sunniraha päevamäära suurendamiseni, ja märgib selle sunniraha rakendamise aktis.

**KonkS § 78<sup>39</sup> lõikes 5** sätestatakse: „*Kohustuse täitmine ei välista vabatahtliku täitmise tähtaega ületanud päevade eest sunniraha rakendamist.*“ Tegemist on erinormiga ATSS § 8 lõike 1 lause 1 suhtes. ATSS § 8 lõike 1 lausest 1, lõike 3 punktist 1 koosmõjus HMS § 61 lõikega 2 tuleneb, et kui ettekirjutuses sisalduv kohustus on täidetud, siis on haldusakt ennast ammendanud (on end täitnud) ja ta ei ole enam kehtiv. ECN+ direktiivi artikli 16 sunniraha on sisuliselt viivissunniraha. Direktiiviga ei oleks kooskõlas see, kui ettekirjutuse adressaat on näiteks teatud hulga päevi vabatahtliku täitmise tähtajast ületanud, kuid viivituses oldud

<sup>196</sup> RKHKo 22.04.2015, 3-3-1-72-14, p 11: „Kaebaja on vaidlustanud vastustaja 8. juuni 2012. a kirjas esitatud sunniraha tasumise nõude. Kolleegiumi hinnangul ei ole vaidlustatud dokument haldusakt, vaid menetlustoiming.“

päevade eest ei saaks pärast kohustuse täitmist enam sunniraha rakendada. ECN+ direktiivi kohaselt peaks iga viivituses oldud päeva eest isik maksma sunniraha, sõltumata sellest, kas kohustus mingil hetkel pärast vabatahtlikku tähtaega täidetakse või mitte. Kehtiva ATSS süsteemi taustal võib ECN+ sunniraha tunduda karistusliku meetmena, kuna võimaldab sunniraha määrata ka pärast kohustuse täitmist. ECN+ viivissunniraha keskne mõte ei ole olla karistav. ECN+ direktiivis sätestatud sunniraha on võrreldes ATSS-is sätestatud sunnirahaga tõhusam, kuna sunnib isikut, kellele kohustus on pandud, võimalikult kiiresti tegutsema – iga viivitatud päeva eest muutub teatud summa lõplikuks. Tegemist on väga efektiivse sunnirahaga. Seejuures tuleb silmas pidada, et ECN+ direktiivi järgi ei ole välistatud sunniraha ja trahvi paralleelne kohaldamine.

**KonkS § 78<sup>39</sup> lõikes 5** sätestatakse: „*Käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud sunniraha rakendamise akt on sunniraha sissenõudmise aluseks olev haldusakt täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 11 tähenduses.*“ Säte määrab § 78<sup>39</sup> lõikes 4 nimetatud sunniraha rakendamise akti sunniraha sissenõudmise aluseks olevaks haldusaktiks täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 11 tähenduses. Kõnesolevas lõikes sätestatud tuleb arvestada Konkurentsiameti poolt ATSS § 9 alusel täitekorralduse tegemisel.

**KonkS § 78<sup>40</sup> – Menetluskulude hüvitamine** – reguleerib konkurentsijärelevamenetluses tekkinud kulude hüvitamist nii juhul, kui menetlus lõpeb keelatud teo tuvastamisega, kui ka juhul, kui menetlus lõpeb muul põhjusel. Säte käsitleb Konkurentsiametile ja menetlusalusele isikule konkurentsijärelevamenetluses tekkinud kulude hüvitamist, mitte muud.

**KonkS § 78<sup>40</sup> lõige 1** sätestab: „*Konkurentsiamet võib menetlusaluselt isikult nõuda põhjendatud tõlkekulude hüvitamist, kui konkurentsijärelevamenetluses on tuvastatud keelatud tegu, mille on toime pannud isiku poolt moodustatud ettevõtja või ettevõtjate ühendus. Kui Konkurentsiamet nõuab tõlkekulude hüvitamist mitmelt ettevõtjalt või ettevõtjate ühendust moodustavalt menetlusaluselt isikult, vastutavad nad kulude hüvitamise eest solidaarselt.*“ Säte reguleerib seega olukorda, kus konkurentsijärelevamenetlus lõpeb keelatud teo toimepanemise tuvastamisega. Põhjus, miks säte nimetab keelatud teo toimepanemise tuvastamist, mitte konkurentsijärelevameetme kohaldamist, seisneb vajaduses hõlmata ka neid menetlusi, kus Konkurentsiamet on menetlenud minevikus toimepandud tegu, mille suhtes Konkurentsiameti õigus trahvi kohaldada on aegunud, samuti menetlusi, mis lõpevad kohustuste võtmise heakskiitmisega. Viimane on olukord, kus keelatud teo toimepanemist ei tuvastata, kuid siiski lepitakse kokku kohustused, mille Konkurentsiamet menetlusalusele isikule asetab – tegemist on seega omamoodi kompromissmenetlusega, kus mõlemad kannavad võrdselt riske ja seetõttu peaksid kandma ka oma kulud.

Kõnesolev KonkS § 78<sup>40</sup> lõige 1 näeb seega ette, et kui konkurentsijärelevamenetlus lõpeb Konkurentsiameti seisukohalt edukalt, st menetletud pole asjatult, on keelatud teo toimepanijat moodustavad menetlusalused isikud kohustatud Konkurentsiametile hüvitama menetluses kantud tõlkekulud. Tõlkekulud kuuluvad hüvitamisele põhjendatud ulatuses. Põhjendatuse all on sätet kavandades silmas peetud, et hüvitamisele kuuluvad siiski üksnes kulutused, mida oli vaja teha. Suuremahulisest dokumendist ei pruugi kõik olla tõendamiseks vajalik, seega, kui ilma tõlkimata on võimalik kindlaks teha, mis osas on dokument konkurentsijärelevamenetluse vaatest asjakohane, tuleks dokument tõlkida üksnes asjakohases ulatuses. Ka kavandatud KonkS § 78<sup>21</sup> lõige 2 võimaldab menetlustoimikusse võõrkeelset teavet lisada, kui selle tõlkimine oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestades dokumendi sisu ja mahtu.

HMS § 20 lõikest 1 tulenevalt viiakse konkurentsijärelevamenetlus läbi eesti keeles. Juhul kui menetlusalune isik eesti keelt ei mõista, saab ta Konkurentsiametilt HMS § 21 lõike 1 alusel taotleda tõlgi kaasamist. Juhul kui menetlusalune isik tõlgi kaasamist ei taotle ehk käitub menetluses pahauskelt, saab Konkurentsiamet tõlgi omaalgatuslikult menetlusse kaasata.

Lõike teine lause näeb ette, et juhul kui tõlkekulud nõutakse välja mitmelt keelatud teo toime pannud ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustavalt isikult, on nad Konkurentsiameti ees solidaarvõlgnikud.

**KonkS § 78<sup>40</sup> lõige 2** sätestab: „*Konkurentsiamet määrab hüvitamisele kuuluvad tõlkekulud kindlaks haldusaktiga. Nimetatud haldusakt on täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses. Täitedokumendile lisab kinnituse otsuse täidetavuse kohta Konkurentsiamet.*“ Säte näeb ette, et Konkurentsiamet peab tõlkekulude hüvitamist nõudma haldusaktiga. Selline haldusakt täitemenetluse seadustiku tähenduses on haldusakt avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks (TMS § 2 lõike 1 punkt 21).

**KonkS § 78<sup>40</sup> lõige 3** sätestab: „*Menetlusaluse isiku taotlusel hüvitab riik talle Konkurentsiameti otsuse alusel vahetult konkurentsijärelevamenetlusega seotud põhjendatud menetluskulud, kui: 1) konkurentsijärelevamenetlus on lõppenud käesoleva seaduse § 78<sup>14</sup> lõike 2 punktis 3 või 4 sätestatud alusel; 2) jõustunud on kohtuotsus, mille kohaselt ei ole menetlusaluse isiku poolt moodustatud ettevõtja või ettevõtjate ühendus keelatud tegu toime pannud.*“ Säte reguleerib riigi poolt menetlusalusele isikule kulude hüvitamist. Kui menetluskulud hüvitaks Konkurentsiamet, siis võib sellega kaasneda külmutav toime konkurentsijärelevamenetlustele, mille algatamine võib menetluskulude hüvitamise nõuded eelduslikult kaasa tuua küll. See omakorda ei aitaks kaasa direktiivikohase efektiivse konkurentsijärelevamenetluse tekkimisele. Seetõttu ei ole eelnõus seda teed mindud ning kulude hüvitamise kohustus tekib riigil. Riigil tekib kulude hüvitamise kohustus menetlusaluse isiku taotlusel kahel võimalikul juhul. Üheks juhuks on see, kui Konkurentsiamet on menetlusaluse isiku suhtes menetlust toimetanud selliselt, et KonkS § 78<sup>14</sup> lõike 2 punkti 4 alusel seda teha poleks tohtinud, või kui Konkurentsiametil ei õnnestu menetluses kogutud või saadud teabe pinnalt keelatud teo toimepanemist tuvastada (sama lõike punkt 3). Teiseks juhuks on see, kui Konkurentsiamet on keelatud teo toimepanemise tuvastanud, kuid konkurentsijärelevamenetlust lõpetava otsuse osas on halduskohtule esitatud kaebus ja jõustub kohtuotsus, mille kohaselt pole keelatud tegu toime pandud – ei sisalda kohtumenetluses tehtud kulutusi, sest nende hüvitamise korra näeb ette HKMS. Põhjendatud menetluskulud võivad hõlmata nii tõlke-, õigusabi- kui ka muid kulusid.

Üldjuhul ei kuulu haldusmenetluses menetlusosalise õigusabile tehtud kulutused hüvitamisele. Seda põhjusel, et haldusmenetluses kehtib lisaks uurimispõhimõttele ka selgitamiskohustus, mille osaks on haldusorgani kohustus isikut haldusmenetluses abistada. Seega on haldusmenetluse üheks lähtealuseks see, et isik peab haldusmenetluses saama oma õigusi kaitsta ilma õigusabiteenuseta. Konkurentsijärelevamenetlus on aga erihaldusmenetlus, milles võidakse menetlusalusele isikule määrata materiaalses tähenduses karistus ja seda ECN+ direktiivist tulenevalt selliselt, et kõik tõendid, mida Konkurentsiamet konkurentsioiguse rikkumise tuvastamiseks kogub, peavad olema kasutatavad ka karistamiseks. Seega tuleb menetlusalusel isikul arvestada sellega, et temalt kogutud tõendeid võidakse kasutada tema vastu. Sellest lähtuvalt peab menetlusalusele isikule läbivalt kogu konkurentsijärelevamenetluse vältel olema tagatud kaitseõigus (sh õigus kaitsja abile).

Eelnõu autorite hinnangul ei ole konkurentsijärelevamenetluses menetluskulude hüvitamist puudutavates küsimustes põhjendatud eeskuju võtta mitte haldusmenetluse vaid süüteomenetluse lähtekohtadest, sest võrdsuspõhiõigust puudutavalt on ühiseks soomõisteks isikud, keda võidakse karistada materiaalses tähenduses karistusega. Võrdlusgruppideks on seega isikud, keda võidakse karistada süüteomenetluses, ja isikud, keda võidakse karistada konkurentsijärelevamenetluses. Neile, keda võidakse karistada VTMS-i või KrMS-i alusel toimetatavas menetluses, on antud õigus õigusabikulude hüvitamiseks nii väärteomenetluse lõpetamise korral kohtuvälises menetluses (VTMS § 23 koosmõjus § 29 lõike 1 punktidega 1–3) kui ka

kriminaalmenetluse lõpetamise korral kohtueelses menetluses. Seejuures hüvitatakse kriminaalmenetluses lisaks õigusabikuludele ka muud põhjendatud menetluskulud. Nimelt sätestab KrMS § 183 lõige 1, et kriminaalmenetluse lõpetamise korral kannab menetluskulud, sh õigusabikulud, riik, kui seadustikus ei ole sätestatud teisiti. Kriminaalmenetlus koosneb kahest etapist: kohtueelne menetlus ja kohtumenetlus. KrMS § 183 kehtib ka kohtueelsele menetlusele. KrMS § 189 lõige 1 näeb ette, et kohtueelses menetluses otsustatakse kriminaalmenetluse kulude hüvitamine uurimisasutuse või prokuratuuri määrusega. Kuivõrd konkurentsijärelevamenetluses plaanitavad karistused on KarS-i järku karistused, sest võivad päädida isegi kõrgema rahalise karistusega kui KarS-is ette nähtud rahalised karistused kuriteo toimepanemise eest, peab konkurentsijärelevamenetluses menetlusaluste isikute teisiti kohtlemine (st neile menetluskulude mitte hüvitamine), olema õigustatud ehk erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik põhjus.<sup>197</sup> Mõistlikuks põhjuseks ei saa olla see, et konkurentsijärelevamenetluses toimub mh rikkumise tuvastamine n-ö korrakaitse eesmärgil. Ka kriminaalmenetluse raames tuvastatakse, kas isik on kuriteo toime pannud. Seejuures peab kriminaalmenetluse algatama kohe, kui asjaolud viitavad kuriteo toimepanemisele – kehtivas õiguses ei tohi süütegu välja selgitada haldusmenetluses. Seega puudub mõistlik põhjus erinevaks kohtlemiseks. Täiendavalt tuleb tähelepanu pöörata ka kavandatud KonkS § 78<sup>28</sup> lõikele 1, mille kohaselt on teatud piiratud ulatuses menetlusalusele isikule asetatud kohustus tõendada oma süütust. Selleks võib osutada vajalikuks ka menetlusalusel isikul kaasata eksperte, et läbi viia ekspertiise – ka seeläbi tekkinud põhjendatud kulud peaksid kuuluma hüvitamisele. Samuti ka kavandatud KonkS 78<sup>25</sup> lõike 5 punkt 1, mille kohaselt peab menetlusalune isik teabenõudele vastama eesti keeles või ühes tõlkega eesti keelde, mis arvestades konkurentsioigusrikkumiste potentsiaalset piiriülest mõju ja konkurentsioiguse materiaalsooigussubjekti olemust võib kaasa tuua märkimisväärsed kulutusi – ka need peaksid põhjendatud ulatuses kuuluma hüvitamisele. Oma keerukuselt, olulisuselt ja tagajärjelt on kavandatud konkurentsijärelevamenetluses uuritavad rikkumised kuritegude, mitte väärteude järku rikkumised. Seetõttu leiavad eelnõu autorid, et hüvitamiskorda ei ole mõistlik ja põhjendatud ette näha üksnes õigusabikuludeks, vaid ka mistahes muudeks põhjendatud menetluskuludeks. Samas on põhjendatud menetluskulude all silmas peetud eelkõige selliseid kulusid, mis tekivad suurema intensiivsusega riivete puhul, näiteks seoses konkurentsijärelevamenetluses kohaldatava läbiotsimisega ja menetlusaluse isiku suhtes koostatud etteheidete esitamisega<sup>198</sup>.

Kuigi KonkS 2. ja 4. peatüki ning ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine viiakse eelnõukohase seadusega üle haldusõigusele tuginevasse konkurentsijärelevamenetlusesse, ei tohi menetlusaluseid isikuid siiski seada menetluskulude hüvitamisel kriminaalmenetlusega negatiivsesse olukorda. Selleks puudub mõistlik, põhiseadusega kooskõlaline põhjus. Riigikohus on oma senises praktikas leidnud, et võrdsuspõhiõigus tingib isikute võrdse kohtlemise ka õigusloomes, mis tähendab, et seadused peavad kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtmoodi – nn õigusloome võrdsuse põhimõte<sup>199</sup>.

Varasemas eelnõu versioonis, mille Justiitsministeerium esitas avalikule konsultatsioonile, oli menetluskulude hüvitamine menetlusalusele isikule kavandatud selliselt, et vaid halduskohtumenetluses oleksid hüvitamisele kuulunud konkurentsijärelevamenetluses

<sup>197</sup> RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17 j; M. Ernits. – Ü. Madise jt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2017, § 12 komm 21.

<sup>198</sup> Kuna tegemist on uue erihaldusmenetlusega, siis kujuneb tõenäoliselt menetluskulude hindamiseks aja jooksul välja oma praktika, kuid kriminaalmenetlustes tehtud otsuste pinnalt saaks analoogia korras näiteks kaitsjale määratud tasu mõistlikkuse hindamisel arvestada, kas tehtud toimingud on olnud vajalikud, nedeks kulunud aeg põhjendatud ja kaitsja tunnitasu mõistliku suurusega (vt nt RKKKo 15.11.2016, 3-1-1-90-16, p 16; RKKKo 15.05.2020, 1-18-4590, p 46).

<sup>199</sup> RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17.

tekkinud põhjendatud õigusabikulud. Tulenevalt Riigikohtu tagasisidest, ei oleks aga selline kulude hüvitamise skeem põhiseaduspärane, sest tsiteerides Riigikohtu seisukohta: „[...] seaks [see] põhjendamatult soodsamasse olukorda isiku, kes saavutab kohtumenetluses Konkurentsiameti otsuse tühistamise võrreldes isikuga, kes suudab enda õigusi edukalt kaitsta juba konkurentsijärelevamenetluses eneses.“ Riigikohtu hinnangul oleks „[k]ohane lahendus [...] õigusnorm, mis kohustab Konkurentsiametit hüvitama mõistlikud õigusabikulud, kui konkurentsijärelevamenetlus on lõppenud õigusrikkumist tuvastamata või kui Konkurentsiameti otsus tühistatakse kohtumenetluses.“ Seoses õigusabikulud vs. menetluskulud küsimusega peavad eelnõu autorid siinkohal rõhutama, et eelnev Riigikohtu seisukoht tugineb eelnõuversioonile, kus menetlusalusele isikule ei olnud loodud tõlke- ega sõnaselget piiratud ulatuses enese süütuse tõendamise kohustust.

**KonkS § 78<sup>41</sup> – Menetluslane teabevahetus** – sätestab Konkurentsiameti, prokuratuuri, uurimisasutuse ja kohtuvälise menetleja omavahelise suhtluse alused süüteo ja keelatud teo toimepanemisele viitava teabe küsimuses.

**KonkS § 78<sup>41</sup> lõige 1** sätestab: „Kui konkurentsijärelevamenetluse läbiviimisel on ilmnenu teave süüteotunnustega teo toimepanemise kohta, teeb Konkurentsiamet selle prokuratuurile, uurimisasutusele või kohtuvälisele menetlejale kättesaadavaks.“ Karistusõigus kohustab igaühte, kellel ei ole sellest just seaduslikku alust hoiduda, teatama ja mitte varjama esimese astme kuritegusid. Muudest süütegudest teatamine on sel viisil reguleerimata, kuid ametiisiku poolt õiguserikkumisest teadaandmist peetakse üldiselt kohaseks käitumisviisiks. Süüteo menetlejal on legaliteedipõhimõttest tulenevalt *ex officio* kohustus süüteomenetlust alustada, kui on ilmnenu süüteo ajend ja alus. Säte kombineerib neid põhimõtteid eesmärgiga avastada suurema tõenäosusega nii süütegusid kui ka konkurentsioiguses keelatud tegusid. Konkurentsiameti kohustus täidab pigem esimest eesmärki, kuid korreleerub süüteo menetleja „vastukohustusega“ lõikes 3. Teabe võimalikku kasutamist süüteomenetluses reguleeriv õigus võimaldab sellist teavet üldjuhul tõendina kasutada.

**KonkS § 78<sup>41</sup> lõige 2** sätestab: „Konkurentsiametil on keelatud prokuratuurile, uurimisasutusele ja kohtuvälisele menetlejale kättesaadavaks teha teavet, mille andmiseks uurimismeetmele allutatud isik oli konkurentsijärelevamenetluses kohustatud ja mis süüstab teda ennast või tema lähedast. Selle keelu rikkumine on Konkurentsiameti ametniku teenistuskohustuse oluline rikkumine.“ Säte näeb ette keelu edastada süüteo menetlejatele teavet, mis on Konkurentsiametile teatavaks saanud teabenõude alusel ning mille raames isik oli kohustatud ennast või oma lähedast süüstama. Tegemist on ühe osaga kaitsemehhanismist, et tagada ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 1 põhiõiguspärane ülevõtmine.

**KonkS § 78<sup>41</sup> lõige 3** sätestab: „Kui prokuratuurile, uurimisasutusele või kohtuvälisele menetlejale on ilmnenu teave, mis viitab keelatud teo toimepanemisele, teeb ta selle Konkurentsiametile kättesaadavaks.“ Sellise teabe tõendina kasutamist reguleerib KonkS § 78<sup>28</sup>.

**KonkS § 78<sup>41</sup> lõige 4** sätestab: „Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud kättesaadavaks tegemine ja Konkurentsiameti teavitamine ei ole lubatud teabe puhul, mis on kriminaalmenetluses teatavaks saanud eranditult jälitustoimingut kasutades.“ Nimetatud säte on seotud jälitustoi- minguga saadud tõendite kasutamise piiramisega KrMS-s. KrMS § 126<sup>12</sup> lõige 3 sätestab, et jälitustoi- minguga saadud andmeid võib kasutada teises jälitustoi- mingus, teises kriminaalmenet- luses, julgeolekukontrollis ning seaduses sätestatud juhul rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, isiku tööle või teenistusse võtmise ja loa või litsentsi andmise otsustamisel isiku seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Muudes menetlustes vastavaid and- meid kasutada ei tohi. Konkurentsijärelevamenetluses ei saa nimetatud allikast saadud teavet tõendina kasutada (vt KonkS § 78<sup>28</sup> lõige 5).<sup>200</sup>

<sup>200</sup> Lisaks vaata RKKKo 3-3-1-9-15, p 12.

**KonkS § 78<sup>42</sup> – Menetluslane koostöö spetsialisti ja teise haldusorganiga** – reguleerib Konkurentsiameti koostööd spetsialisti ja teise haldusorganiga, kelle Konkurentsiamet on konkurentsijärelevamenetlusse kaasanud. Spetsialisti saab Konkurentsiamet kaasata KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 1 alusel ja teise haldusorgani halduskoostöö seaduses sätestatud ametiabi regulatsiooni alustel.

**KonkS § 78<sup>42</sup> lõige 1** sätestab: „*Kui Konkurentsiamet kaasab käesoleva seaduse § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 1 alusel uurimismeetme kohaldamisse spetsialisti või ametiabi korras teise haldusorgani, täidavad nad neile antud ülesannet Konkurentsiameti juhtimisel, nimel ja huvides. Ülesande täitmisel on neil õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, ja edastada neid Konkurentsiametile, kui see on vajalik nendele antud ülesande täitmiseks konkurentsijärelevamenetluses.*“ Säte reguleerib seega Konkurentsiameti menetlusalast koostööd spetsialisti ja teise haldusorganiga ning nende õigusi isikuandmete töötlemisel. Konkurentsiametil võib aeg-ajalt tulenevalt keelatud teo olemusest või tõendite kogumise eripärast vaja olla pädevusi, mida Konkurentsiametil püsivalt pole mõistlik oma koosseisu tekitada ega selles säilitada. Selleks annab halduskoostöö seadus ja eelnõukohasesse seadusesse kavandatud KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkt 1 Konkurentsiametile õiguse kaasata nii teisi haldusorganeid kui ka haldusväliseid spetsialiste (nn haldusabilisena, *Verwaltungshelfer* või *Erfüllungsgehilfe*). Kõnesolev säte reguleerib, millist rolli kaasatud spetsialist või haldusorgan menetluses täidavad. Kaasatud spetsialist või teine haldusorgan täidab sätte kohaselt talle antud konkreetset ülesannet Konkurentsiameti nimel, huvides ja juhtimisel. Ametiabi korras kaasatud haldusorgani puhul tähendab see, et menetlusaluse isiku suhtes tegutseb ametiabi korras tegutsev haldusorgan Konkurentsiameti n-ö käepikendusena. Kuna kogu ametiabi korras kaasatud haldusorgani tegevus toimub Konkurentsiameti nimel, on kaasatud haldusorgani tegevus omistatav Konkurentsiametile. Spetsialisti saab konkurentsijärelevamenetlusse kaasata üksnes viisil, mis ei anna talle menetluses iseseivat otsustamisõigust. Spetsialistile ei saa eelnõukohase seaduse alusel anda üle avaliku võimu volitusi, kuna vastava halduslepingu sõlmimiseks puudub õiguslik alus. Spetsialist saab olla uurimismeetme kohaldamisse kaasatud üksnes teenuse osutajana konkreetse Konkurentsiameti poolt etteantud ülesande raames. Suhtes haldusväliste isikutega tegutseb kaasatud spetsialist Konkurentsiameti nimel ja huvides. See tähendab, et tema tegevus on omistatav Konkurentsiametile.

Selleks, et ametiabi korras kaasatud haldusorgan ja kaasatud spetsialist saaksid Konkurentsiameti poolt kaasatud ulatuses oma ülesandeid täita, on haldusorganil ja spetsialistil kõnesoleva sätte teise lause kohaselt õigus töödelda isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid, ja neid ka Konkurentsiametile edastada. Eriliiki isikuandmete töötlemise vajadus tuleneb sellest, et nii haldusorganit kui ka spetsialisti võidakse kaasata nt läbiotsimisel saadud teabe analüüsiks. Läbiotsimiselt saadud teabe hulgas võib leiduda ka andmesubjekti eriliiki isikuandmeid (nt teabekandjas on kalender, milles on märgitud arstivisiidid jms), mis tuleb analüüsitavast andmete kogumist välja sorteerida. Kuna nii ametiabi korras kaasatud haldusorgan kui ka spetsialist tegutsevad Konkurentsiameti juhtimisel, nimel ja huvides, siis on andmetöötlusega seotud rikkumised omistatavad Konkurentsiametile.

**KonkS § 78<sup>42</sup> lõige 2** sätestab: „*Konkurentsiamet vastutab uurimismeetmele allutatud isiku ees meetme kohaldamisse kaasatud spetsialisti ja teise haldusorgani tekitatud kahju eest ning lahendab tema tegevuse peale esitatud vaided.*“ Säte reguleerib uurimismeedet kohaldavate Konkurentsiameti ametnike ja Konkurentsiameti poolt kaasatud isikute vastutust uurimismeetmele allutatud isikute ees, nähes ette, et välissuhtes ehk suhtes konkurentsijärelevamenetluse läbiviijad ja neile abiks kaasatud isikud ning menetlusele allutatud isikud on vastutavaks Konkurentsiamet, kes on kohustatud hüvitama ka enda kaasatud isikute tekitatud kahju ning lahendama nende tegevuse peale esitatud vaided. Kuivõrd tegemist on välissuhte reguleerimisega, ei ole välistatud Konkurentsiameti regressinõue sisesuhtes.

**KonkS § 78<sup>42</sup> lõige 3** sätestab: „Käesoleva seaduse § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 1 alusel kaasatud spetsialisti taandamisele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse §-s 10 sätestatud.“ Sätte kavandamisel on eeskujuks võetud TÕAS § 58 lõike 1 varasem sõnastus. Sätte eesmärk on reguleerida, et konkurentsijärelevamenetlusse kaasatud haldusvälise spetsialisti taandamine toimub *mutatis mutandis* korras HMS § 10 alusel. Säte on vajalik, kuna HMS § 10 lõige 4 sätestab, et kui ilmnevad § 10 lõikes 1 nimetatud asjaolud või kui menetlusosaline on § 10 lõikes 1 loetletud alustel esitanud ametiisiku taandamise taotluse, on ametiisik kohustatud sellest teatama tema ametisse nimetamise või valimise õigusega ametiisikule. Sättest nähtub, et HMS §-s 10 on silmas peetud ametniku taandamist.<sup>201</sup> Eelnõukohase seaduse alusel kaasatav spetsialist ei ole aga ametnik, vaid eraõiguslik isik, kes osutab Konkurentsiametile uurimismeetme kohaldamise raames konkreetset teenust. Kavandatava sätte kohaselt tuleb HMS § 10 lõike 4 regulatsiooni vastavalt kohaldada ka spetsialistile. See tähendab, et menetlusosalisel on õigus esitada taandamistaotlus ning spetsialist peab sellest teavitama Konkurentsiametit. Menetlusosalisteks on menetlusosalised eelnõukohase seaduse tähenduses.

**KonkS § 78<sup>43</sup> – Menetluslane koostöö politseiga** – reguleerib Konkurentsiameti ning politsei koostööd konkurentsijärelevamenetluses kohaldatava läbiotsimise ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

**KonkS § 78<sup>43</sup> lõige 1** sätestab: „Kui Konkurentsiamet kaasab politsei käesoleva seaduse § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 alusel uurimismeetme kohaldamisse politsei, on politseil õigus: 1) kohaldada käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeedet Konkurentsiameti juhtimisel, nimel ja huvides, sealhulgas anda uurimismeetme kohaldamiseks korraldusi; 2) saada teavet riigiasutuselt ja kohaliku omavalitsuse üksuselt ning töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, kui see on vajalik käesoleva seaduse § 78<sup>22</sup> lõike 6 punktis 2 nimetatud ülesande täitmiseks; 3) edastada Konkurentsiametile isikuandmeid, kui need on Konkurentsiametile vajalikud käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme kohaldamiseks.“

**KonkS § 78<sup>43</sup> lõike 1 punkt 1** näeb ette, et juhul, kui Konkurentsiamet kaasab läbiotsimisele politsei KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 alusel, on politseil õigus kohaldada läbiotsimist kui uurimismeedet Konkurentsiameti juhtimisel, nimel ja huvides. See tähendab, et politsei pakub konkurentsijärelevamenetluse läbiviimisel Konkurentsiametile vaid abikätt. Teisisõnu, politseil ei ole eraldisesivalt ehk väljaspool kaasabi osutamise ulatust keelatud tegude menetlemisel mingit rolli ega kohustusi. Kui Konkurentsiamet politsei kaasab, on politseil läbiotsimise kui uurimismeetme kohaldamisel samad volitused, mis Konkurentsiametil (täiendavalt on neil ka vahetu sunni kohaldamise õigus tulenevalt kavandatud KonkS § 78<sup>23</sup> lõikest 7), kuid politsei saab neid volitusi rakendada vaid Konkurentsiameti juhtimisel (v.a vahetu sunni kohaldamine, mida politsei teeb oma kaalutlusel). Kõnesoleva lõike 1 punkti 1 kohane korralduste andmise õigus on identne Konkurentsiameti samasisulise õigusega, mis tuleneb kavandatud KonkS § 78<sup>22</sup> lõikest 2. Tegemist on uurimismeetme läbiviimise tagamiseks mõeldud volitusega, mis tuleb kohaldamisele üksnes siis, kui kõnesolev seadus ei näe ette spetsiifilisemat õiguslikku alust (nt kohustus esitada teavet). Sellise volituse alusel saab anda üksnes isiku põhiõigusi vähem riivavaid korraldusi, mis peavad olema uurimismeetme läbiviimise eesmärgi arvestades sobivad, vajalikud ja mõõdukad, teisisõnu proportsionaalsed.

**KonkS § 78<sup>43</sup> lõike 1 punktid 2 ja 3** – punkt 2 annab politseile juhul, kui Konkurentsiamet ta läbiotsimisse KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 alusel kaasab, õiguse saada teavet riigiasutuselt ja kohaliku omavalitsuse üksuselt ning töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, kui see on vajalik §-s 78<sup>22</sup> lõike 6 punktis 2 nimetatud ülesande täitmiseks, st läbiotsimise eesmärgi saavutamiseks, sh läbiotsimise ettevalmistamiseks, läbiviimiseks, turvalisuse

<sup>201</sup> Seda kinnitab ka haldusmenetluse käsiraamatus § 10 kohta kirjutatu. Vt A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 54.

tagamiseks või vahetu sunni kohaldamiseks. Teabe saamise volitus tähendab, et politseil on esiteks õigus saada teistelt riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse üksustelt päringute teel teavet. Teiseks sisaldab punkt 2 õiguslikku alust selleks, et politsei saaks teabe saamiseks kasutada ka politsei enda andmekogusid. Teabe saamisel kehtib erisus jälitustoiminguga saadud teabele. Jälitustoimingute infosüsteemi sisestatud andmetele võimaldatakse juurdepääs riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses ja kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud tingimustel isikule või asutusele, kellel on selleks seadusest tulenev õigus. KrMS § 126<sup>12</sup> lõige 3 sätestab, et jälitustoiminguga saadud andmeid võib kasutada teises jälitustoimingus, teises kriminaalmenetluses, julgeolekukontrollis ning seaduses sätestatud juhul rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, isiku tööle või teenistusse võtmise ja loa või litsentsi andmise otsustamisel isiku seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Kõnesoleva eelnõuga ei ole kavandatud KrMS § 126<sup>12</sup> lõike 3 loetelu laiendamist. Kuna eelnõukohase seaduse jõustumisel ei ole ELTL artikli 101 ning KonkS 2. peatükis sätestatud keeldude rikkumine enam kuritegu, ei ole edaspidi võimalik jälitustoimingul saadud teabe kasutamisel tugineda KrMS § 126<sup>12</sup> lõikes 3 sätestatud „kriminaalmenetluse“ alusele. KonkS § 78<sup>43</sup> lõike 1 punkt 2 ei võimalda niisiis kasutada konkurentsijärelevamenetluses läbiotsimise ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks jälitustoiminguga saadud teavet.

Punkt 3 annab õiguse politseil Konkurentsiametile isikuandmeid edastada juhul, kui see on vajalik läbiotsimise kui uurimismeetme kohaldamiseks. Politsei peab seda tegema aga põhjendatud ulatuses, mis tähendab, et näiteks juhul, kui politsei uurimismeetme kohaldamise ettevalmistamisel kas üksnes enda või ka Konkurentsiameti tarbeks annab ohuhinnangu, peab ta ohuhinnangu tulemuste edastamisel Konkurentsiametile lähtuma andmete edastamise eesmärgist. Eelduslikult on Konkurentsiametile oluline teada, kui suur on oht läbiotsimises osalevate isikute elule ja tervisele, aga küsitav on, kas Konkurentsiamet peaks teadma, millisele teabele tuginevalt politsei sellise ohutaseme määramiseni on jõudnud.

**KonkS § 78<sup>43</sup> lõige 2** sätestab: „*Konkurentsiamet teavitab Politsei- ja Piirivalveametit käesoleva seaduse § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 alusel politsei kaasamise vajadusest kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Teavitus peab sisaldama politsei kaasamise eesmärgi, läbiotsimise kavandatud aega ning läbiotsimise kohtade ja läbiotsimisele allutatud isikuga seotud füüsiliste isikute arvu. Kaasabi osutamise täpsemad tingimused ja aeg lepatakse kokku vastavalt Konkurentsiameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahelisele koostöökokkuleppele.*“ Sätte kohaselt toimub KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 alusel politsei kaasamine Konkurentsiameti poolse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teavituse ja sellele järgnevate läbirääkimiste alusel, mis toimuvad ametitevahelise koostöökokkuleppe ulatuses. Sõna „teavitus“ on sättesse kavandatud eesmärgiga luua koostöövorm, millest kaasabi osutaval poolel ehk politseil koostööst keelduda pole võimalik. Seda seetõttu, et kuivõrd vahetu sunni kohaldamise õigus on vaid politseil, ei ole realistlikult võimalik nendepoolne vastuväide, et kaasamiseks pole alust, kuivõrd läbiotsimisel peaks olema või vähemalt võiks olla valmisolek vahetu sunni kohaldamiseks (nt kui läbiotsimisele allutatud isik keeldub Konkurentsiameti korraldusel tema valduses olevat tõendit ametnikule üle andmast). Küll aga on pooltel läbirääkimisruum kaasabi ulatuse ja ajaraami üle. Teisisõnu läbi räägitakse, millal ja mis ulatuses politsei Konkurentsiametile kaasabi osutab. Tulenevalt kõnesoleva sätte teisest lausest ei saa Konkurentsiamet politseid kaasata selleks, et politsei tema eest uurimismeetme kohaldamise ette valmistaks, kuivõrd säte näeb ette, et Konkurentsiamet peab politsei poole pöördumisel olema juba oma pädevuse ja õiguste ulatuses eeltööd teinud. Juhul, kui sellele täiendavalt on vaja politsei panust uurimismeetme ettevalmistamiseks, saab Konkurentsiamet politseilt seda paluda. Seda, kas ja millises ulatuses politsei vastavasisulise palve täidab, sõltub ametite vahelisest läbirääkimisest. Kõnesoleva sätte kolmanda lause kohaselt toimuvad läbirääkimised vastavalt ametitevahelisele koostöökokkuleppele, mille sisuks on nende omavahelise koostöö üldine raamistik (nt võib selline kokkulepe sisaldada ülevaadet sellest, millised näevad välja



kaasabi osutamise tingimused, toimingute sisu ja kaasabi osutavad isikud). Olemuselt on niisugune kokkulepe sarnane halduseeskirjaga, mis abistab ressursside planeerimisel ja töö korraldamisel.<sup>202</sup> Koostöökokkulepe ei tohi sisaldada täiendavaid aluseid põhiõiguste riivamiseks. Igal põhiõiguste riivel peab olema seaduslik alus (PS § 3 lõige 1). Kavandatava seaduseelnõuga ei anta kõnesolevatele ametitele volitust riivata põhiõigusi suuremas ulatuses, kui eelnõus kavandatud riivevolitustes (nt uurimismeetmed ja korralduste andmise õigus) on ette nähtud.

**KonkS § 78<sup>43</sup> lõige 3 sätestab:** „*Konkurentsiamet hüvitab Politsei- ja Piirivalveametile politsei kaasamisest tekkinud kulud kuluarvestuse alusel. Kulu suurus peab olema põhjendatud ja tõendatud.*“ Säte määrab kindlaks, et juhul, kui Konkurentsiamet peab vajalikuks KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 alusel politsei läbiotsimisse kaasata (eelduslikult teeb Konkurentsiamet seda alati), hüvitab kaasamisega tekkinud kulud Politsei- ja Piirivalveametile samuti Konkurentsiamet. Viimane teeb seda oma eelarvest.

**KonkS § 78<sup>43</sup> lõige 4 sätestab:** „*Konkurentsiamet vastutab uurimismeetmele allutatud isiku ees meetme kohaldamisse kaasatud ametnike ja töötajate tekitatud kahju eest ning lahendab nende tegevuse peale esitatud vaided.*“ Säte reguleerib uurimismeetdet kohaldavate haldusorganite vastutust uurimismeetmele allutatud isikute ees, nähes ette, et välissuhtes ehk haldusvälises suhtes on vastutavaks Konkurentsiamet, kes on kohustatud hüvitama enda kaasatud ametnike ja töötajate tekitatud kahju ning lahendama nende tegevuse peale esitatud vaided. Kuivõrd tegemist on välissuhte reguleerimisega, ei ole välistatud Konkurentsiameti regressinõue sisesuhtes.

**KonkS 9<sup>3</sup>. peatükiga – KOOSTÖÖ EUROOPA LIIDUS** – kavandatakse eraldiseisev peatükk konkurentsiasutuste piiriüleseks koostööks. Seni on nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 rakendamisest tingitud piiriülest koostööd käsitlevad sätted sisaldunud KonkS 8. peatükis, kuid kuivõrd ECN+ direktiiv näeb kummastavalt (selles mõttes, et just direktiiviga piiriüleseid aspekte reguleeritakse) ette ulatusliku piiriülese koostöö regulatsiooni, on mõistlik seda puudutav regulatsioon kokku koondada.

**KonkS § 78<sup>44</sup> – Nõukogu määruse 1/2003/EÜ rakendamine** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>44</sup>, mis kujutab nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 uut rakendussätet. Kuigi ka kehtiv KonkS hõlmab nimetatud määruse rakendussätet (vt kehtivat KonkS § 63<sup>5</sup>), on see kehtival kujul ebakorrektnene ja seda olenemata kõnesoleva eelnõuga kavandatud menetluskorra reformist.<sup>203</sup> Säte on kavandatud uude KonkS 9<sup>3</sup>. peatükki eesmärgiga, et piiriülene koostöö ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks oleks koondatud kokku.

**KonkS § 78<sup>44</sup> lõige 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>42</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet võib nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 22 lõikes 1 sätestatud eesmärgil ja tingimustel kohaldada käesoleva seaduse §-des 78<sup>23</sup> ja 78<sup>25</sup> sätestatud uurimismeetmeid.*“ Säte näeb seega ette, et Konkurentsiamet võib nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003/EÜ artikli 22 lõikes 1 sätestatud eesmärgil (s.o ELTL artikli 101 või 102 rikkumise väljaselgitamiseks) teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides kohaldada eelnõuga kavandatud §-des 78<sup>23</sup> (s.o läbiotsimine) ja 78<sup>25</sup> (s.o teabe nõudmine) sätestatud uurimismeetmeid. Kõnesolev säte ühes viidatud määruse artikli 22 lõikega 1 kujutab erivolitust konkurentsijärelevamenetluses tõendite kogumiseks ette nähtud uurimismeetmete kohaldamiseks ilma konkurentsijärelevamenetlust algamata ehk konkurentsijärelevamenetluse väliselt. Kehtivas

<sup>202</sup> RKHKo 3-16-586, p 16.

<sup>203</sup> Nt üks paljudest puudustest on see, et kehtiva KonkS § 63<sup>5</sup> lõiked 2 ja 3 kujutavad nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 21 lõike 3 ümberkirjutust, mida Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt teha ei tohi. Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et EL määruse ülevõtmine pole mitte ainult üleliigne, vaid ka EL aluslepingutega vastuolus (vt nt EKo 07.02.1973, C-39/72 – *komisjon vs. Itaalia*, EU:C:1973:13, p 17).

õiguses on nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003/EÜ artikli 22 lõike 1 rakendussäte seni sisaldunud KonkS § 56 lõikes 4, mis eelnõukohase seadusega kuulutatakse kehtetuks.

**KonkS § 78<sup>44</sup> lõige 2** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>44</sup> lõikega 2 järgmises sõnastuses: „*Kui Euroopa Komisjon on Konkurentsiametilt taotlenud nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 22 lõike 2 alusel ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kontrollimist, teeb Konkurentsiamet seda käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatu kohaselt.*“ Säte näeb seega ette, et kui Euroopa Komisjon on Konkurentsiametilt taotlenud nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003/EÜ artikli 22 lõike 2 alusel ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kontrolli läbiviimist, teeb Konkurentsiamet seda §-s 78<sup>23</sup> (s.o läbiotsimine) sätestatu kohaselt. Kehtivast õigusest on nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 22 lõike 2 rakendussäte seni puudunud.

**KonkS § 78<sup>44</sup> lõige 3** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>44</sup> lõikega 3 järgmises sõnastuses: „*Nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 21 lõike 1 tingimustel ja korras kontrolli teostamiseks annab Euroopa Komisjonile loa halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete alusel.*“ Säte näeb seega ette, et nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003/EÜ artikli 21 lõike 1 tingimustel ja korras Eesti Vabariigi territooriumil kontrolli läbiviimiseks annab Euroopa Komisjonile loa halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete alusel. Kehtiva õiguse kohaselt reguleerib sellise loa andmist KonkS § 63<sup>5</sup> lõige 1, kuid millegipärast näeb selle ette ka määruse artikli 20 kohaseks kontrolliks. Sama määruse artikli 21 eelnõukohaseks rakendamiseks annab õiguse ja aluse sama artikli lõike 3 esimene lause, kuid artikli 20 puhul volitus liikmesriigile ette näha täiendavaid eeldusi Eesti territooriumil ettevõtja või ettevõtjate ühenduse kontrolli läbiviimiseks antud ei ole. Sellest tulenevalt on eelnõu koostajate hinnangul kehtival kujul KonkS § 63<sup>5</sup> lõige 1 vastuolus nõukogu määrusega (EÜ) nr 1/2003/EÜ, mis Euroopa Komisjonile ettevõtja või ettevõtjate ühenduse valduse kontrollimiseks ehk Eesti õiguse mõttes äriruumi või menetlusaluste isikutega seotud muu ruumi läbiotsimiseks loakohustust ei aseta.

**KonkS § 78<sup>44</sup> lõige 4** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>44</sup> lõikega 4 järgmises sõnastuses: „*Euroopa Komisjonile osutab nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 20 lõike 6 ja artikli 21 lõike 4 alusel kaasabi politsei. Kaasabi osutamisel võib politsei kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu. Vahetut sundi kohaldatakse korrakaitse seaduses sätestatud korras, arvestades nõukogu määruse 1/2003/EÜ erisusi.*“ Säte on seega nõukogu määrusega (EÜ) nr 1/2003/EÜ artiklite 20 lõike 6 ja 21 lõike 4 rakendussätteks. Nimetatud artiklid näevad *mutatis mutandis* ette, et kui Euroopa Komisjoni volitatud ametnikud ja nendega kaasas olevad isikud leiavad, et samade artiklite alusel kontrollile allutatud isik ei nõustu nõutava kontrollimisega, peab asjaomane liikmesriik osutama Euroopa Komisjonile vajalikku abi, taotledes kontrolli läbiviimiseks vajaduse korral abi politseilt või samaväärselt täitevasutuselt. Kuigi määrus ei sisuta, mida peetakse silmas „vajaliku abiga“, võib eeldada, et mõeldakse Euroopa Komisjoni ametnike ja nendega kaasas olevate isikute turvalisuse tagamist ning vajadusel vahetu sunni kohaldamist selleks, et nad saaksid määruse kohase kontrolli läbi viia. Sellest tulenevalt ei ole mõistlik nimetatud artiklite kohaseks pädevaks ja kohustatud asutuseks määrata Konkurentsiametit. Viimasele on eelnõukohase seadusega ka riigisisese konkurentsijärelevamenetluse läbiviimiseks samal eesmärgi nähtud ette võimalus taotleda politsei kaasabi.

**KonkS § 78<sup>45</sup> – Uurimismeetme kohaldamine teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>45</sup>, mis reguleerib konkurentsijärelevamenetluses tõendite kogumiseks ette nähtud uurimismeetmete kohaldamist Konkurentsiameti poolt teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides. Kõnesoleva sätte lõige 1 kujutab erivolitust kavandatud KonkS §-des 78<sup>23</sup> ja 78<sup>25</sup> sätestatud uurimismeetmete kohaldamiseks ilma konkurentsijärelevamenetlust algatamata. Lõige 2 annab teatud tingimustel Konkurentsiametile

õiguse ja ühtlasi kohustuse kaasata uurimismeetmete kohaldamisse teise liikmesriigi konkurentsiasutuse ametnikke ja teise liikmesriigi konkurentsiasutuse määratud isikuid. Kõnesoleva sätte puhul tuleb tähele panna, et selle lõiked 1 ja 2 on kohaldamisalalt erinevad.

**KonkS § 78<sup>45</sup> lõige 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>45</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet võib lisaks nõukogu määruses 1/2003/EÜ sätestatule teise liikmesriigi konkurentsiasutuse taotlusel kohaldada käesoleva seaduse §-des 78<sup>23</sup> ja 78<sup>25</sup> sätestatud uurimismeetmeid kõnealuse asutuse nimel ja huvides, et tuvastada, kas ettevõtja või ettevõtjate ühendus on allunud selle teise liikmesriigi kohaldatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsinoormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT L 11, 14.01.2019, lk 3–33), artiklite 6 ja 8–12 kohastele uurimismeetmetele või samade artiklite kohaselt antud korraldustele ja tehtud otsustele. Uurimismeetmele allutatud isikul on tema suhtes uurimismeetme kohaldamisel kõik käesoleva seaduse 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud menetlusaluse isiku asjakohased õigused.*“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 24 lõike 2 esimese lause ja loob Konkurentsiametile võimaluse tegutseda teise liikmesriigi konkurentsiasutuse käepikendusena tulenevalt oma territoriaalsest pädevusest. Kavandatud säte näeb ette, et Konkurentsiamet võib kavandatud KonkS §-des 78<sup>23</sup> (s.o läbiotsimine) ja 78<sup>25</sup> (s.o teabe nõudmine) sätestatud uurimismeetmeid kohaldada teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides selleks, et tuvastada, kas ettevõtja või ettevõtjate ühendus on allunud ECN+ direktiivi artiklite 6 (volitus kontrollida ettevõtja äriruume), 8 (teabenõuded), 9 (küsitlused), 10 (rikkumise tuvastamine ja lõpetamine), 11 (ajutised meetmed) ja 12 (kohustused) kohastele meetmetele, korraldustele, otsustele. Säte peab silmas mis tahes meetmeid või akte, mida teise liikmesriigi konkurentsiasutus on ECN+ direktiivi nimetatud sätetest tulenevalt pädev andma või võtma. Kõnesolev säte täiendab nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 22 lõikest 1 tulenevat volitusnormi, mille kohaselt saavad konkurentsiasutused üksteise käepikenduseks olla tuvastamaks ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumisi. Kõnesolev kavandatud säte annab võrreldes nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 22 lõikega 1 täiendava eesmärgi uurimismeetmete kohaldamiseks teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides. Nimetatud eesmärgist lähtuvalt on Konkurentsiametil õigus uurimismeetmeid kohaldada konkurentsijärelevamenetluse väliselt. Kõnesoleva sätte teine lause kinnitab, et lauses 1 toodud eesmärgil ja selles nimetatud uurimismeetmete kohaldamisel on uurimismeetmele allutatud isikul kõik need õigused, mis tal oleksid juhul, kui Konkurentsiamet kohaldaks uurimismeetmeid tema suhtes oma nimel ja huvides konkurentsijärelevamenetluse käigus.

Erinevalt kehtivast KonkS § 56 lõikest 4, mis mh sätestab teiste liikmesriikide konkurentsiasutustele käepikendusmeetmete kohaldamise taotlemiseks kirjaliku korra, ei pea eelnõu koostajad seda kõnesoleva sätte kontekstis vajalikuks ega ka direktiivi arvestavalt mõistlikuks. Konkurentsiameti koostöö Euroopa konkurentsivõrgustikus kujutab Eesti õiguse mõistes haldusorganite vahelist koostööd, mis ei vaja seaduse tasandil reguleerimist rohkemal määral kui direktiivis ettenähtud ulatuses. Lisaks saab mis tahes täiendavate kriteeriumite loomist pidada EL-i õiguse kontekstis õiguskorra killustatuse tekitamiseks olukorras, kus direktiivi näol on võetud meetmeid õiguskorra harmoneerimiseks.

**KonkS § 78<sup>45</sup> lõikega 2** täiendatakse seadust järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme kohaldamisse ja §-s 78<sup>25</sup> sätestatud küsitluse läbiviimisse kaasab Konkurentsiamet teise liikmesriigi konkurentsiasutuse taotlusel nimetatud asutuse ametniku ja temaga kaasas oleva sama asutuse määratud isiku, kui Konkurentsiamet kohaldab uurimismeetmeid nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 22 alusel selle teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides.*“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 24 lõike 1 ja annab Konkurentsiametile aluse kavandatud KonkS §-s 78<sup>23</sup> sätestatud uurimismeetme kohaldamisele ja §-s 78<sup>25</sup> sätestatud küsitluse läbiviimisele kaasata teise liikmesriigi konkurentsiasutuse ametniku ja temaga kaasas oleva teise liikmesriigi

konkurentsiasutuse määratud isiku. Seda siis, kui Konkurentsiamet kohaldab nimetatud uurimismeetmeid nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 22 alusel teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides. Tegemist on nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 22 lõiget 1 täiendava sättega. Viimane annab Euroopa konkurentsivõrgustiku liikmetele volituse üksteise käepikendusena oma liikmesriigi territooriumil teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides kohaldada uurimismeetmeid eesmärgiga tuvastada ELTL artikli 101 või 102 rikkumine.

Nagu kavandatud KonkS § 78<sup>45</sup> lõike 1 selgituses on välja toodud, ei ole eelnõu koostajad pidanud vajalikuks ega ka direktiivi arvestavalt võimalikuks reguleerida teiste liikmesriikide konkurentsiasutuste koostöö taotlemise korda rohkemal määral, kui direktiivis on ette nähtud.

**KonkS § 78<sup>46</sup> – Piiriülene teabevahetus** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>46</sup>, mis reguleerib liikmesriikide konkurentsiasutuste koostööd piiriülesel teabevahetusel. Nii kõnesoleva sätte lõige 1 kui ka lõige 2 täiendavad nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklit 12.

**KonkS § 78<sup>46</sup> lõige 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>43</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „Konkurentsiamet võib käesoleva seaduse § 78<sup>45</sup> lõikes 1 nimetatud eesmärgil uurimismeetme kohaldamisel kogutud teabe esitada teise liikmesriigi konkurentsiasutusele, kelle nimel ja huvides uurimismeetmeid kohaldatai. Kui kõnealune asutus on Konkurentsiameti nimel ja huvides samal eesmärgil kohaldanud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1 artiklite 6–9 kohaseid uurimismeetmeid, võib Konkurentsiamet nende käigus kogutud teabe sellelt asutuselt vastu võtta ja kasutada nõukogu määruse 1/2003/EÜ artikli 12 tingimustel.“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 24 lõike 2 teise lause, mille kohaselt võivad liikmesriikide konkurentsiasutused uurimismeetmete kohaldamisel eesmärgiga tuvastada, kas ettevõtja või ettevõtjate ühendus on allunud teise liikmesriigi kohaldatud ECN+ direktiivi artiklite 6 ja 8–12 kohastele uurimismeetmetele või samade artiklite kohaselt antud korraldustele ja tehtud otsustele, kogutud teavet piiriüleselt edastada. Seda sellele liikmesriigi konkurentsiasutusele, kelle taotlusel teises liikmesriigis uurimismeetmeid kohaldatai. Juhul kui ECN+ direktiivi artiklite 6–9 kohaseid uurimismeetmeid on kohaldanud teise liikmesriigi konkurentsiasutus Konkurentsiameti nimel ja huvides, on Konkurentsiametil lisaks õigusele kogutud teavet selle teise liikmesriigi konkurentsiasutuselt vastu võtta õigus nimetatud teavet ka tõendina kasutada. Juhul kui Konkurentsiamet soovib kogutud teavet kasutada füüsiliste isikute trahvimiseks, võib ta seda teha üksnes nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 12 lõike 3 tingimustel.

**KonkS § 78<sup>46</sup> lõige 2** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>46</sup> lõikega 2 järgmises sõnastuses: „Konkurentsiamet võib nõukogu määruse 1/2003/EÜ artiklis 12 sätestatud teabevahetuse korras edastada teise liikmesriigi konkurentsiasutusele leebuse kohaldamise taotluse või selle temalt vastu võtta ja seda kasutada üksnes: 1) leebusetaotleja nõusolekul või 2) kui konkurentsiasutus, kellele teise liikmesriigi konkurentsiasutus leebuse kohaldamise taotluse edastab, on sama rikkumist puudutava leebuse kohaldamise taotluse saanud samalt leebusetaotlejalt, tingimusel et teabevahetuse ajal ei saa leebusetaotleja tagasi võtta teavet, mille ta on esitanud konkurentsiasutusele, kellele teise liikmesriigi konkurentsiasutus teabevahetuse korras leebuse kohaldamise taotluse esitab.“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 6, mille eesmärk on piiriüleste juhtumite puhul kaitsta leebusetaotlejaid. Kõnesolev säte näeb ette, et liikmesriikide konkurentsiasutused võivad neile esitatud leebuse kohaldamise taotluse edastada teise liikmesriigi konkurentsiasutusele või vastu võtta üksnes juhtudel, kus (i) leebusetaotleja annab selleks nõusoleku või (ii) kui konkurentsiasutus, kellele teise liikmesriigi konkurentsiasutus leebuse kohaldamise taotluse edastab, on sama rikkumist puudutava leebuse kohaldamise taotluse saanud samalt leebusetaotlejalt tingimusel, et teabevahetuse ajal ei saa leebusetaotleja tagasi võtta teavet, mille ta on esitanud sellele konkurentsiasutusele, kellele teise liikmesriigi konkurentsiasutus teabevahetuse korras leebuse

kohaldamise taotluse esitab. Kuigi eelnõu koostajad ei saa ECN+ direktiivi artikli 31 lõike 6 punktile 6 pakkuda tõlgendust ja seeläbi avada EL-i seadusandja poolt vastu võetud sätte sisu, võib selle eesmärgiks siiski, nagu eelpool öeldud, pidada soovi kaitsta leebusetaotlejaid. ECN+ direktiivi preambuli punkti 71 kohaselt juhul, kui eksisteerib oht, et ennastsüstavad tõendid avaldatakse väljaspool uurimismenetlust, mille tarbeks need esitati, vähendab see potentsiaalsete leebema kohtlemise taotlejate soovi teha konkurentsiasutustega koostööd.

**KonkS § 78<sup>47</sup> – Dokumendi piiriülene teatavaks tegemine ja kättetoimetamine** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>47</sup> järgmises sõnastuses: „Teise liikmesriigi konkurentsiasutuse taotlusel teeb Konkurentsiamet viivitusega selle asutuse nimel haldusmenetluse seaduses sätestatud tingimustel ja korras isikule teatavaks või toimetab kätte järgmised isikule adresseeritud dokumendid: 1) asjas, mille esemeks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 101 või 102 keelatud teo toimepanemine, koostatud etteheited ja samu artikleid kohaldav otsus; 2) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 või 102 täitmise tagamisel antud korraldus või tehtud otsus, mis tuleb teise liikmesriigi õiguse kohaselt adressaadile teatavaks teha või kätte toimetada; 3) muu asjakohane Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 101 või 102 kohaldav dokument, sealhulgas dokument, mis seondub teise liikmesriigi konkurentsiasutuse trahviotsuse või sunnirahaotsuse täitmisega.“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 25 ja reguleerib piiriülest dokumentide teatavaks tegemist ning kättetoimetamist. Kavandatud säte näeb ette, et juhul, kui teise liikmesriigi konkurentsiasutus taotleb Konkurentsiametilt sättes nimetatud dokumentide teatavaks tegemist või kättetoimetamist, on Konkurentsiamet kohustatud seda teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel tegema viivitusega. Teatavaks tegemine ja kättetoimetamine peab seejuures tulenevalt direktiivi artikli 27 lõikest 1 toimuma Eesti õiguse kohaselt. Viide HMS-le on kavandatud sättesse lisatud selleks, et vältida mitmeti mõistmist ja potentsiaalseid vaidlusi olukordades, kus teises liikmesriigis on dokument välja antud muu kui haldusmenetluse käigus. Seega kavandatud sätte kohaselt juhindub Konkurentsiamet kõigepealt talle esitatud taotlusest, et välja selgitada, kas selles kirjeldatud dokumendi olemusest tingitult vajab see HMS-i kohaselt pelgalt teatavaks tegemist või kättetoimetamist, ning seejärel viib vastava menetlustoimingu ka HMS-i kohaselt läbi. Dokumendid, mille teatavaks tegemist või kättetoimetamist Konkurentsiamet teise liikmesriigi konkurentsiasutuse taotlusel läbi peab viima, on:

- ✓ asjas, mille esemeks on ELTL artikliga 101 või 102 keelatud teo toimepanemine, koostatud etteheited ja ELTL artiklit 101 või 102 kohaldav otsus;
- ✓ ELTL artikli 101 või 102 täitmise tagamisel antud korraldus või tehtud otsus, mis tuleb teise liikmesriigi õiguse kohaselt adressaadile teatavaks teha või kätte toimetada, ja
- ✓ muu asjakohane ELTL artiklit 101 või 102 kohaldav dokument, sealhulgas dokument, mis seondub teise liikmesriigi konkurentsiasutuse trahviotsuse või sunnirahaotsuse täitmisega.

Esimese dokumendigrupi puhul kasutab direktiivi artikli 25 punkt a sõnastust „*esialgsed etteheited* [inglise keeles „*preliminary objections*“] seoses ELi toimimise lepingu 101 või 102 väidetava rikkumisega [...]“. Direktiivi preambuli punkti 14 kohaselt on sellega mõeldud direktiivi artikli 3 lõikes 3 kasutatud „etteheidete protokoll“ ehk eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>27</sup> lõikes 1 nimetatud „asjas koostatud etteheiteid“, mille esitamine menetlusalusele isikule on vajalik tema ärakuulamiseks ehk tema põhiõiguste kaitseks.

**KonkS § 78<sup>48</sup> – Trahvi- ja sunnirahaotsuste piiriülene täitmine** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>48</sup>, mis reguleerib Eestis teise liikmesriigi ECN+ direktiivi artiklite 13 ja 16 kohaste jõustunud või täidetavate otsuste täitmist.

**KonkS § 78<sup>48</sup> lõige 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>48</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „Teise liikmesriigi konkurentsiasutuse taotlusel esitab Konkurentsiamet viivitusega selle asutuse nimel kohtutäiturile täitmiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1 artiklite 13 ja 16 kohasest jõustunud või täidetavast otsusest tuleneva nõude juhul, kui kõnealune asutus on

*pärast oma liikmesriigi territooriumil mõistlike jõupingutuste tegemist kindlaks teinud, et ettevõtjal või ettevõtjate ühendusel, kellele trahv või sunniraha on kohaldatud, puuduvad selles teises liikmesriigis piisavad vahendid nõude täitmiseks. Muul juhul võib Konkurentsiamet nimetatud otsusest tuleneva nõude teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel jätta täitmiseks esitamata*“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 26 lõiked 1 ja 2 ning osaliselt sama artikli lõike 3 ja artikli 27 lõike 2 sisesejuhatava lauseosa. Kavandatud sätte esimese lause kohaselt peab Konkurentsiamet teise liikmesriigi konkurentsiasutuse taotlusel viivituseeta selle teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel kohtutäiturile täitmiseks esitama selle teise liikmesriigi jõustunud või täidetava trahvi- või sunnirahaotsusest tuleneva nõude. Selline kohustus on Konkurentsiametil aga üksnes juhul, kui see teise liikmesriigi konkurentsiasutus on pärast oma liikmesriigi territooriumil mõistlike jõupingutuste tegemist kindlaks teinud, et ettevõtjal või ettevõtjate ühendusel, kellele trahvi või sunniraha on kohaldatud, puuduvad selles teises liikmesriigis piisavad vahendid nõude täitmiseks. Teavet selle kohta, milliseid mõistlikke jõupingutusi on teise liikmesriigi konkurentsiasutus teinud selleks, et otsust oma liikmesriigi territooriumil täita, peab taotlev konkurentsiasutus andma kavandatud KonkS § 78<sup>49</sup> lõike 3 punkti 4 kohaselt piiriülese koostöö (täitmis)taotluses.

Põhjus, miks teise liikmesriigi konkurentsiasutuse trahvi- või sunnirahaotsuse täitmise taotluse saajana on pädevaks asutuseks Konkurentsiamet, mitte kohtutäitur, seisneb selles, et direktiivi artikli 27 lõike 6 kohaselt peab taotluse saanud asutus olema see, kes hindab taotlusega esitatud nõude täitmisele pööramise kooskõla Eesti avaliku korraga. Direktiivi artikli 27 lõike 4 teisest lausest tulenevalt ei ole teise liikmesriigi trahvi või sunniraha nõuetele võimalik rakendada täitmiseks tunnistamist. Tulenevalt täitemenetluse formaliseerituse põhimõttest ei saa aga kohtutäitur kontrollida täitmiseks esitatud dokumendi materiaaloiguslikke asjaolusid ehk teisisõnu tal ei ole õigust kontrollida täitedokumendi sisu õiguspärasust.<sup>204</sup> Seega kõnesoleva kavandatud sätte kohaselt on Konkurentsiamet direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses pädev avalikoiguslik asutus, kes kontrollib talle esitatud (täitmis)taotlust ning juhul, kui see vastab kavandatud KonkS §-s 78<sup>49</sup> toodud nõuetele ning puudub kavandatud KonkS §-s 78<sup>50</sup> sätestatud keeldumise alus, esitab ta teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nõude TMS-s sätestatud korras täitmiseks. Asjaolu, et Konkurentsiamet teeb seda teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel, tähendab seda, et TMS § 5 lõike 1 alusel saab täitemenetluse osalisena sissenõudjaks teise liikmesriigi konkurentsiasutus, mitte Konkurentsiamet.

Kõnesoleva sätte teine lause võtab osaliselt riigisisese õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 26 lõike 2 ning näeb ette, et muul juhul, kui see, mis on toodud sama lõike esimeses lauses, on Konkurentsiametil kaalutusõigus, kas teise liikmesriigi direktiivi artiklite 13 ja 16 kohast jõustunud või täidetavat otsust kohtutäiturile täitmiseks esitada. Direktiivi artikli 26 lõike 2 kohaselt on arusaamatult selliseks muuks juhuks eelkõige see, kui ettevõtja või ettevõtjate ühendus, kellele trahvi või sunniraha on kohaldatud, asukoht ei ole Eestis. Arusaamatu on see seetõttu, et sama artikli lõike 1 kohaselt ei ole trahvi- või sunnirahaotsuse adressaadi asukoht täitmise kohustuse üks eeldustest.

**KonkS § 78<sup>48</sup> lõige 2** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>48</sup> lõikega 2 järgmises sõnastuses: „*Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud taotlus koos samas lõikes nimetatud otsuse koopiaga on Eestis tunnustamiseta täitmisele kuuluv välisriigi kohtu lahend täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 5 tähenduses või Eestis tunnustamiseta täitmisele kuuluv välisriigi ametlik dokument sama lõike punkti 5<sup>1</sup> tähenduses.*“ Säte võtab riigisisese õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 4 ja näeb ette, et teise liikmesriigi konkurentsiasutuse (täitmis)taotlus ühes sellega esitatud trahvi- või sunnirahaotsuse koopiaga moodustavad TMS-i tähenduses kas välisriigi kohtu Eestis tunnustamiseta täitmisele kuuluva lahendi (TMS § 2 lõike 1 punkt 5) või Eestis

<sup>204</sup> RKTkm 16.10.2002, 3-2-1-119-02, p 8.

tunnustamiseta täitmisele kuuluva välisriigi ametliku dokumendi (TMS § 2 lõike 1 punkt 5<sup>1</sup>). See, kas tegemist on lahendi või ametliku dokumendiga, oleneb selle teise liikmesriigi trahvi- või sunnirahaotsusest.

**KonkS § 78<sup>48</sup> lõige 3** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>48</sup> lõikega 3 järgmises sõnastuses: „*Välisvääringus teise liikmesriigi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud nõue arvutatakse täitemenetluses ümber eurodesse Euroopa Keskpanga päevakursi alusel samas lõikes nimetatud otsuse tegemise päeva seisuga.*“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 8 neljanda taande ja näeb ette erisätte TMS § 58 suhtes. Kui TMS § 58 sätestab, et mh välisvääringus nõuded arvutatakse täitemenetluses ümber eurodesse Euroopa Keskpanga päevakursi alusel nõude rahuldamise või tulemi jaotamise või jaotuskava koostamise päeva seisuga, siis kavan- datud kõnesolev säte näeb konverteerimise päevaks ette teise liikmesriigi trahvi- või sunniraha- otsuse tegemise päeva.

**KonkS § 78<sup>48</sup> lõige 4** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>48</sup> lõikega 4 järgmises sõnastuses: „*Teise liikmesriigi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud otsusest tuleneva nõude täitmise aegumisele kohaldatakse selle teise liikmesriigi õigust.*“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 26 lõike 4 ja reguleerib teise liikmesriigi Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1 artiklite 13 ja 16 kohaste jõustunud või täidetavate otsuste aegumisele kohaldatavat õigust. Kuigi direktiivi artikli 26 lõige 4 sätestab: „*[r]ahatravide või sunniraha sissenõudmise aegumistähtaega käsitlevate küsimuste puhul kohaldatakse taotleva asutuse liikmesriigi õigusakte*“ (rõhutus lisatud), ei pea säte eelnõu koostajate hinnangul silmas mitte üksnes aegumistähtaega kui konkreetse ajalise perioodi pikkust, vaid laiemalt kogu aegumisega seotud regulatsiooni. EL-i õigusaktides on tavapärane, et aegumist puudutava regulatsiooni koondnimetus on „aegumistähtajad“ (inglise keeles *limitation periods*)<sup>205</sup>. Vt nt võrdluseks sama direktiivi artiklit 29, mis samuti reguleerib aegumistähtajaga seonduvat, kuid seejuures mitte aegumistähtaaja pikkust. Samas on raske ette kujutada, et teise liikmesriigi aegumise regulatsioon saaks kohalduda tervikuna. Realistlik oleks see üksnes materiaa lõigust puudutavalt.

**KonkS § 78<sup>49</sup> – Taotlus piiriüleseks teatavaks tegemiseks, kättetoimetamiseks ja täit- miseks** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>49</sup>, mis sätestab nõuded taotlusele, millega teise liikmesriigi konkurentsiasutus taotleb kas dokumentide Eestis teatavaks tegemist või kätte- toimetamist või selle teise liikmesriigi ECN+ direktiivi artiklite 13 ja 16 kohaste jõustunud või täidetavate otsuste Eestis täitmist.

**KonkS § 78<sup>49</sup> lõiked 1 ja 2** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>46</sup> lõigetega 1 ja 2 järgmises sõnastuses: „*(1) Käesoleva seaduse §-s 78<sup>47</sup> ja § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud taotlus peab olema esitatud koos koopiaga §-s 78<sup>47</sup> nimetatud dokumendist, mille teatavaks tegemist või kättetoimetamist taotle- takse, või koos koopiaga § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud otsusest, mille täitmist taotletakse. (2) Taot- lus peab sisaldama: 1) isiku, kellele dokument on adresseeritud, või võlgniku nime, teadaolevat aadressi ning muid identifitseerimist võimaldavaid andmeid; 2) asjakohaste faktiliste ja muude asjaolude kokkuvõtet; 3) dokumendi, mille teatavaks tegemist või kättetoimetamist taotletakse, või otsuse, mille täitmist taotletakse, koopia kokkuvõtet; 4) Konkurentsiameti kontaktandmeid; 5) teise liikmesriigi õigusest tulenevat tähtaega, mille jooksul peab dokument olema teatavaks tehtud või kätte toimetatud või otsus täidetud.*“ Sätted võtavad Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 2 ja reguleerivad nõudeid, mis peavad olema täidetud nii taotlustel, mis on teise liikmesriigi konkurentsiasutuse poolt esitatud dokumentide Eestis teatavaks tege- miseks või kättetoimetamiseks, kui ka taotlustel, mis on esitatud ECN+ direktiivi artiklite 13 ja 16 kohaste jõustunud või täidetavate otsuste Eestis täitmiseks. Nimetatud taotlused peavad

<sup>205</sup> Vt võrdluseks nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/104/EL, 26. november 2014, teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagisid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral, ELT L 349, 5.12.2014, lk 1–19, artikkel 10.

olema esitatud ühes koopiaga dokumendist, mille teatavaks tegemist või kättetoimetamist taotletakse, või koos koopiaga otsusest, mille täitmist taotletakse. Mõlemad taotlused peavad sisaldama:

- ✓ isiku, kellele dokument on adresseeritud, või võlgniku nime, teadaolevat aadressi ning muid identifitseerimist võimaldavaid andmeid;
- ✓ asjakohaste faktiliste ja muude asjaolude kokkuvõtet;
- ✓ dokumendi, mille teatavaks tegemist või kättetoimetamist taotletakse, või otsuse, mille täitmist taotletakse, koopia kokkuvõtet;
- ✓ Konkurentsiameti kontaktandmeid ja
- ✓ selle teise liikmesriigi, kelle konkurentsiasutus taotluse esitab, õigusest tulenevat tähtaega (nt kohustuslik või aegumistähtaeg), mille jooksul peab dokument olema teatavaks tehtud või kätte toimetatud või mille jooksul peab otsus olema täidetud.

**KonkS § 78<sup>49</sup> lõige 3** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>49</sup> lõikega 3 järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud taotlus peab lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatule sisaldama veel: 1) teavet otsuse kohta, mille täitmist taotletakse; 2) kuupäeva, millal otsus, mille täitmist taotletakse, jõustus või muutus täidetavaks; 3) trahvi või sunniraha summat; 4) asjakohasel juhul teavet selle kohta, milliseid mõistlikke jõupingutusi on teise liikmesriigi konkurentsiasutus teinud selleks, et otsust oma liikmesriigi territooriumil täita.*“ Säte võtab riigisisesele õigusele üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 3 ja artikli 26 lõike 2 teise taande ning reguleerib lisaks sama sätte lõikes 2 toodud nõuetele täiendavaid nõudeid, mis peavad olema täidetud täitmistaotluse puhul ehk taotluse puhul, millega teise liikmesriigi konkurentsiasutus taotleb oma liikmesriigi ECN+ direktiivi artikli 13 või 16 kohase jõustunud või täidetava otsuse Eestis täitmist. Nimetatud taotlus peab lisaks kavandatud KonkS § 78<sup>49</sup> lõikes 1 toodud teabele sisaldama:

- ✓ teavet otsusest, mille täitmist taotletakse;
- ✓ kuupäeva, mil otsus, mille täitmist taotletakse, jõustus või muutus täidetavaks;
- ✓ trahvi või sunniraha summat ja
- ✓ asjakohasel juhul teavet selle kohta, milliseid mõistlikke jõupingutusi on teise liikmesriigi konkurentsiasutus teinud selleks, et otsust oma liikmesriigi territooriumil täita.

Teavet selle kohta, milliseid mõistlikke jõupingutusi on teise liikmesriigi konkurentsiasutus teinud selleks, et otsust oma liikmesriigi territooriumil täita, tuleb esitada vaid asjakohasel juhul, sest direktiivi artikli 26 lõige 2 annab võimaluse piiriülest täitmist taotleda ka juhul, kui konkurentsiasutus ei ole oma liikmesriigi territooriumil teinud mõistlikke jõupingutusi selleks, et kindlaks teha, et ettevõtjal või ettevõtjate ühendusel, kellele trahvi või sunniraha on kohaldatud, puuduvad selles teises liikmesriigis piisavad vahendid nõude täitmiseks. Sellisel juhul riskib konkurentsiasutus, kes piiriülest täitmist taotleb, sellega, et taotlus võidakse jätta rahuldamata (vt täiendavalt eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>48</sup> lõike 1 selgitust).

**KonkS § 78<sup>49</sup> lõige 4** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>49</sup> lõikega 4 järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse §-s 78<sup>47</sup> ja § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud taotlus peab olema eesti keeles. Konkurentsiameti nõusolekul võib taotlus olla muus keeles. Vajaduse korral võib Konkurentsiamet või kohtutäitur taotluse esitanud teise liikmesriigi konkurentsiasutuselt nõuda käesoleva seaduse lõikes 1 nimetatud koopia tõlkimist eesti keelde.*“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 5. Kavandatud sätte kohaselt peab teise liikmesriigi konkurentsiasutus taotluse dokumentide teatavaks tegemiseks või kättetoimetamiseks ning taotluse trahvi- või sunnirahaotsuste täitmiseks esitama eestikeelsena juhul, kui Konkurentsiamet ei ole nõus taotlust vastu võtma mõnes muus keeles. Lisaks näeb kavandatud säte ette, et nii Konkurentsiamet kui ka kohtutäitur võivad vajadusel taotluse esitanud teise liikmesriigi konkurentsiasutuselt nõuda ühes taotlusega esitatud dokumendi või otsuse tõlkimist eesti keelde. Vajadus dokumendi või otsuse koopia eestikeelseks tõlkeks peaks väljenduma



selles, et taotlus ei ole piisav Konkurentsiameti jaoks dokumendi või otsuse sisu hindamiseks (kas kavandatud KonkS §-s 78<sup>47</sup> toodud eesmärgil, et hinnata, kas dokument vajab teatavaks tegemist või kätte toimetamist, või kavandatud KonkS § 78<sup>50</sup> lõike 1 punktis 2 toodud eesmärgil, et hinnata, kas taotletud dokumendi teatavaks tegemine, selle kättetoimetamine või otsuse täitmine oleks ilmselt vastuolus Eesti avaliku korraga) või kohtutäiturile otsuse täitmiseks.

**KonkS § 78<sup>50</sup> – Keeldumine piiriülesest teatavaks tegemisest, kättetoimetamisest ja täitmisest** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>50</sup>, mis reguleerib olukordi, mil Konkurentsiamet peab teise liikmesriigi konkurentsiasutusest saadud taotluse dokumendi piiriüleseks teatavaks tegemiseks või kättetoimetamiseks või trahvi- või sunnirahaotsuse piiriüleseks täitmiseks jätma rahuldamata.

**KonkS § 78<sup>50</sup> lõike 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>50</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet keeldub käesoleva seaduse §-s 78<sup>47</sup> nimetatud taotluse alusel isikule samas paragrahvis nimetatud dokumendi teatavaks tegemisest või selle kättetoimetamisest või § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud taotluse alusel samas lõikes nimetatud otsuse täitmisele esitamisest, kui: 1) taotlus ei vasta §-s 78<sup>49</sup> sätestatud nõuetele või 2) dokumendi teatavaks tegemine või kättetoimetamine või otsuse täitmine oleks ilmselt vastuolus Eesti avaliku korraga.*“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 6 esimese taande ja näeb ette õiguslikud alused, millega Konkurentsiamet keeldub dokumendi teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest või trahvi- või sunnirahaotsuse täitmisest. Seda juhul, kui:

- ✓ taotlus ei vasta kavandatud KonkS §-s 78<sup>49</sup> sätestatud nõuetele (see hõlmab nii viidatud sätte lõigetes 1–3 toodud sisulist loetelu kui ka keelenõuet ning ettekirjutust, et taotlus tuleb esitada ühes dokumendi või otsuse koopiaga) või
- ✓ taotletud dokumendi teatavaks tegemine, selle kättetoimetamine või taotletud otsuse täitmine oleks ilmselt vastuolus Eesti avaliku korraga.

Tegemist on alternatiivsete alustega ja ühe või mõlema esinemisel on Konkurentsiamet sättes ettenähtud keeldumisega seotud, st säte on Konkurentsiameti suhtes sõnastatud imperatiivselt.

**KonkS § 78<sup>50</sup> lõike 2** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>50</sup> lõikega 2 järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiamet teavitab teise liikmesriigi konkurentsiasutust käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud keeldumisest.*“ Säte võtab vajalikus ulatuses Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 6 teise taande ja näeb ette, et juhul, kui Konkurentsiamet taotletud dokumendi teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest või trahvi- või sunnirahaotsuse täitmisest keeldub, peab ta sellest taotluse esitanud teise liikmesriigi konkurentsiasutust teavitama. Osas, milles direktiivi artikli 27 lõike 6 teine taane näeb Konkurentsiametile ette kohustuse teise liikmesriigi konkurentsiasutusega suhelda juhul, kui tal on laekunud koostöötaotlusega (s.o kavandatud KonkS §-des 78<sup>47</sup> ja 78<sup>48</sup> sätestatud taotlus) seoses vaja täiendavat infot, ei vaja eraldiseisvat ülevõtmist. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 11 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriikide konkurentsiasutused ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamisel tegema tihedat koostööd. Seega omavaheline suhtlus Euroopa konkurentsivõrgustiku liikmete vahel mis tahes põhjusel peaks olema elementaarne. Juhul kui direktiiv „täiendava informatsiooni“ asemel reguleeriks nt „puuduste kõrvaldamist“, oleks olukord eelnõu koostajate hinnangul potentsiaalselt teine. Nende omavaheline suhtlus täiendava informatsiooni saamise eesmärgil on aga Eesti õiguse tähenduses haldusorganite vaheline koostöö, mida miski ei keela ja põhjuseta ei reguleeri.

**KonkS § 78<sup>51</sup> – Piiriülese koostööga seotud kulud** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>51</sup>, mis reguleerib piiriülese koostööga seotud kulude hüvitamist nii Konkurentsiametile kui ka kohtutäiturile.

**KonkS § 78<sup>51</sup> lõike 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>51</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „*Konkurentsiametil on õigus nõuda käesoleva seaduse §-des 78<sup>45</sup>–78<sup>47</sup> sätestatud koostöö käigus*

tekinud mõistlike kulude hüvitamist nimetatud paragrahvides sätestatud koostööks taotluse esitanud teise liikmesriigi konkurentsiasutuselt.“ Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 7 ning näeb ette, et Konkurentsiametil on õigus nõuda kavandatud KonkS §-des 78<sup>45</sup> (s.o uurimismeetme kohaldamine teise liikmesriigi konkurentsiasutuse nimel ja huvides), 78<sup>46</sup> (s.o piiriülene teabevahetus) ja 78<sup>47</sup> (dokumendi piiriülene teatavaks tegemine ja kättetoimetamine) sätestatud koostöö käigus tekkinud mõistlike kulude hüvitamist sellelt teise liikmesriigi konkurentsiasutuselt, kes nimetatud sätetes reguleeritud koostööd Konkurentsiametilt on taotlenud.

**KonkS 78<sup>51</sup> lõige 2** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>51</sup> lõikega 2 järgmises sõnastuses: „Kui kohtutäituril ei õnnestu käesoleva seaduse § 78<sup>48</sup> lõikes 2 nimetatud täitedokumendi täita, võib ta täitekulude tasumist nõuda sissenõudjalt.“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 27 lõike 8 esimese taande teise lause ja näeb olukorras, mil kohtutäituril ei õnnestu teise liikmesriigi trahviotsuse või sunnirahaotsuse alusel võlgnikult võlga sisse nõuda, ette võimaluse nõuda tekkinud täitekulude tasumist sissenõudjalt ehk teise liikmesriigi konkurentsiasutuselt. Tegemist on regulatsiooniga, mis täiendab TMS 3. peatüki 4. jao regulatsiooni.

**KonkS § 78<sup>52</sup> – Piiriülese koostöö kohtualluvus ja kohaldatav õigus** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>52</sup>, mis näeb ette kohase õiguse ja jurisdiktsiooni selliste vaidluste lahendamiseks, mis puudutavad dokumente, mida piiriüleselt teatavaks tehakse või kätte toimetatakse, või trahvi- ja sunnirahaotsuseid, mida piiriüleselt täidetakse.

**KonkS § 78<sup>52</sup> lõige 1** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>52</sup> lõikega 1 järgmises sõnastuses: „Asi allub teise liikmesriigi kohtule ja sellele kohaldatakse selle teise liikmesriigi õigust, kui asja esemeks on: 1) käesoleva seaduse §-s 78<sup>47</sup> nimetatud teise liikmesriigi dokumendi või § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud teise liikmesriigi otsuse õiguspärasus või 2) käesoleva seaduse § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud taotluse nõuetele vastavus.“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 28 lõike 1 ja näeb ette, et kõik vaidlused, mis puudutavad kas dokumente või otsuseid, millega seonduvalt on teise liikmesriigi konkurentsiasutus koostöötaotluse esitanud, või seda koostöötaotlust ennast, kuuluvad selle teise liikmesriigi kohtu pädevusse ja neid vaidlusi lahendatakse selle teise liikmesriigi õiguse alusel. Sätte punkti 1 sõnastuses kasutatud termin „õiguspärasus“ tähendab eelduslikult nii dokumendi, otsuse ja taotluse õiguslikku aluse kui ka formaalse ning materiaalse õiguspärasuse kontrolli.

**KonkS § 78<sup>52</sup> lõige 2** – KonkS-i täiendatakse § 78<sup>52</sup> lõikega 2 järgmises sõnastuses: „Asi allub Eesti kohtule ja sellele kohaldatakse Eesti õigust, kui asja esemeks on: 1) käesoleva seaduse §-s 78<sup>47</sup> nimetatud teise liikmesriigi dokumendi Eesti territooriumil teatavaks tegemise või kättetoimetamise õiguspärasus või 2) kaebus kohtutäituri otsuse või tegevuse peale täitemenetluses, mida viiakse Eesti territooriumil läbi käesoleva seaduse § 78<sup>48</sup> lõikes 1 nimetatud teise liikmesriigi otsuse täitmiseks.“ Säte võtab riigisisesse õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 28 lõike 2 ning näeb ette, et juhul, kui piiriülene koostöö puudutab eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>47</sup> kohast dokumentide teatavaks tegemist või kättetoimetamist või § 78<sup>48</sup> kohast otsuste täitmist, kuulub Eesti kohtu pädevusse asi, mille esemeks on Konkurentsiameti või kohtutäituri tegevus või tegemata jätmine, st Konkurentsiameti poolt dokumendi teatavaks tegemise või kättetoimetamise õiguspärasus ning kohtutäituri läbiviidavat täitemenetlust puudutavad vaidlused.

**KonkS § 78<sup>53</sup> – Konkurentsiameti taotlus piiriüleseks koostööks** – KonkS-i täiendatakse §-ga 78<sup>53</sup> järgmises sõnastuses: „Käesolevas peatükis sätestatud teise liikmesriigi konkurentsiasutuselt Konkurentsiametile esitatud piiriülese koostöö taotlusega samadel tingimustel ja korras võib ka Konkurentsiamet esitada taotluse teise liikmesriigi konkurentsiasutusele või asjakohasel juhul teise liikmesriigi muule pädevale asutusele, kui Konkurentsiamet peab vajalikuks teises liikmesriigis saavutada sama tulemus, mida teise liikmesriigi konkurentsiasutus soovib käesolevas peatükis sätestatud taotlusega saavutada Eesti territooriumil.“ Sätte

eesmärk on luua õiguslik alus Konkurentsiametile ECN+ direktiivist VII peatükist tulenevaks piiriülese koostöö taotlemiseks. Säte oma sisult on mõnevõrra ebatavaline. See on tingitud asjaolust, et ECN+ direktiivi VII peatükk, mille ülevõtmiseks kõnesolev 9<sup>3</sup>. peatükk on kavandatud, sisaldab sellisesse õigusakti nagu direktiiv mõnevõrra ebasobivat regulatsiooni. Tavapäraselt reguleeritakse piiriülest koostööd EL-i õiguses määrustega, mis ülevõtmist ei vaja. Direktiivi puhul tuleb selles kavandatud piiriülese koostöö sätted aga kavandada kahes suunas: ühelt poolt selleks, et Konkurentsiametil oleksid vajalikud õiguslikud alused temale esitatud taotluste pinnalt meetmeid võtta, aga teiselt poolt selleks, et Konkurentsiametil oleks õiguslik alus sama eesmärgiga abi teiselt liikmesriigilt taotleda. Mõlemas suunas samasisulise regulatsiooni täielik esitamine seaduse tekstis oleks aga asjatult koormav ning suure tõenäosusega ka segadust tekitav.

**KonkS § 87<sup>1</sup> – Konkurentsijärelevamenetluse rakendamine** – sätestab ühelt menetluskorrald teisele ülemineku.

**KonkS § 87<sup>1</sup> lõige 1** sätestab: „*Enne 2024. aasta 1. juunit keelatud teo toimepanemise eest võib konkurentsijärelevameetmena trahvi kohaldada juhul, kui teo toime pannud isikut oleks enne nimetatud kuupäeva kehtinud karistusseaduse kohaselt saanud sama teo toimepanemise eest karistada. Konkurentsijärelevameetmena kohaldatava trahvi suurus ei või ületada vastava süüteo eest selle toimepanemise ajal ette nähtud rahalise karistuse või rahatrahvi ülemmäära.*“.

Säte hõlmab nii KarS § 400 kuriteo kui ka KonkS väärteod, millele hakkab kohalduma konkurentsijärelevamenetlus. Kooskõlas karistussätte tagasiulatava kohaldamise keelu põhimõttega ei või konkurentsijärelevameetmena kohaldatava trahvi suurus selliste tegude eest ületada vastava süüteo eest selle toimepanemise ajal ette nähtud rahalise karistuse või rahatrahvi ülemmäära.

**KonkS § 87<sup>1</sup> lõige 2** sätestab: „*2024. aasta 1. juunil käimasolev kriminaalmenetlus, mille esemeks on karistusseadustiku §-s 400 sätestatud kuritegu, lõpetatakse menetleja määrusega ja kriminaalmenetluses kogutud tõendid edastatakse konkurentsiametile konkurentsijärelevamenetluse alustamise otsustamiseks. Lõpetatud kriminaalmenetluse esemeks oleva teo aegumine jätkub konkurentsijärelevamenetluses.*“.

Säte puudutab konkurentsialaseid kuritegusid (aga mitte väärtegusid). Uue seaduse jõustumisel ei ole kriminaalmenetlusega enam mõistlik jätkata, sest seda välistab sõnaselgelt ka seadusega ülevõetav ECN+ direktiiv<sup>206</sup>. Lõige 2 kohaselt antakse lõpetatud kriminaalmenetluses kogutud teave üle Konkurentsiametile, kes otsustab konkurentsijärelevamenetluse algatamise. Konkurentsijärelevamenetluse alustamine ei ole kohustuslik, vaid sõltub jõustuva seaduse kohase kaalutusõiguse kasutamisest. Sätte teise lause kohaselt jätkub lõpetatud kriminaalmenetluse esemeks oleva teo aegumine konkurentsijärelevamenetluses. See tähendab, et kriminaalmenetluse esemeks oleva teo aegumine (sh kriminaalmenetluses aset leidnud aegumise katkemine ja peatumine) kandub haldusjärelvalvemenetlusesse üle ning jätkub haldusjärelvalvemenetluses sellest hetkest, mil ta kriminaalmenetlusesse lõpetamise hetkel oli. Antud lahendus ei käi vastuolus põhiseadusest tuleneva *nulla poena sine lege* ehk kahjuliku tagasiulatava mõju keelu põhimõttega<sup>207</sup>, sest menetluslane isik pannakse täpselt samasugusse olukorda, milles ta oleks olnud, kui tema tegu oleks edasi menetletud kriminaalmenetluses.

**KonkS § 87<sup>1</sup> lõige 3** sätestab: „*2024. aasta 1. juunil menetluses olev väärteoasi, mille esemeks on enne nimetatud kuupäeva käesoleva seaduse §-des 73<sup>5</sup>, 73<sup>7</sup> või 73<sup>8</sup> sätestatud väärtegu,*

<sup>206</sup> Vt ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 40.

<sup>207</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020. § 23 kommentaarid, p 4.

*menetletakse lõpuni väärteomenetluse seadustiku kohaselt vaatamata nimetatud väärteokoosseisude kehtetuks tunnistamisele.*“.

Säte puudutab konkurentsialaseid väärtegusid. Erinevalt lõikes 2 sätestatud kriminaalmenetluse kohta käivast regulatsioonist, tuleb käesoleva seaduse jõustumise hetkel konkurentsialaste väärtegude suhtes menetluses olevad väärteoasjad menetleda lõpuni väärteomenetluses.

Kuritegude ja väärtegude jaoks erineva lahenduse vajadus on tingitud väärteomenetluse eripäradest. Nimelt, on kuritegudega võrreldes väärteod kergemad süüteod, vähemate karistuste ja muude tagajärgedega, mistõttu on ka nende aegumistähtajad lühemad. Konkurentsialane väärtegu aegub kolme aasta jooksul selle toimepanemisest. Erinevalt kuriteost, ei katke väärteo aegumine menetluses, seega aegumist tuleb reeglina arvestada alates teo lõpuleviimisest. Kui lõplik otsus ei ole selle aja jooksul jõustunud (sh edasi kaebamise võimalused ammendatud), väärteomenetlus lõpetatakse, mis tähendab vaidlustaja võitjaks kuulutamist (seda ka siis, kui kaebus, mida lahendada ei jõutud, oli tegelikult alusetu). Konkurentsialased väärteod võivad olla suhteliselt keerulised ning uuele menetluskorrale ülemineku ajal on pooleliolevate väärtegude aegumiseni jõudmine reaalne võimalus. Seda eriti arvestades edasikaebamisõigusega seotud erisusi.

Nimelt, juhul, kui väärteomenetluses on esimese astme lahendi teinud kohtuväline menetleja, puudub menetlusosalisel õigus pärast kaebemenetlust maakohtus esitada maakohtu lahendi peale apellatsioon ringkonnakohtule VTMS § 136 lg 2 alusel. VTMS § 135 lg 9 kohaselt saab maakohtu kohtuotsust vaidlustada sellisel juhul ainult kassatsiooni korras. Haldusjärelevamenetluses hakkab, aga, Konkurentsiameti otsuse vaidlustamine olema võimalik kolmes kohtuastmes (st halduskohtus ning seejärel apellatsiooni ja kassatsiooni korras).

Seega, juhul, kui käesoleva seaduse jõustumisel lõpetatakse analoogselt kuritegudega menetluses olevate väärtegude suhtes menetlusi, ei jõutaks nende tegude suhtes suure tõenäosusega lõplikke otsuseid jõustada, sest teod aeguksid kas konkurentsijärelevamenetluse ootel või kohtumenetluses, kuna uus seadus võimaldab pikemat kohtuteed. VTMS § 29 lg-st 3 järeldub, et aegumine on väärteomenetluses absoluutne menetlustakistus, mis ei võimalda asja edasist menetlemist.

Käesoleva sätte eesmärk on tagada, et aegumise tõttu ei jääks täitmata riigi kohustus toimetada rikkumise tunnuste ilmnemisel tõhusat ja tulemuslikku menetlust. Riigi ülesandeks on luua õiguste kaitseks ja rikkumiste tõkestamiseks kohane õiguskord, mis on õiglane ja toimiv, ning ennetada võimalike õiguslünkade tekkimise.

Käesolev säte ei käi vastuolus *nulla poena sine lege* põhimõttega, sest nii nagu ei anna Eesti Vabariigi Põhiseadusest tulenev kaitseõigus põhiõiguse kandjale üldjuhul õigust nõuda ühte kindlat abinõu, mismoodi peab riik tema õigusi kaitsma<sup>208</sup>, ei ole seadusega ette nähtud ka menetluslase isiku õigust nõuda, et tema vastutust määrataks talle sobivamas menetluses, st tal puudub õigus konkreetsele menetlusliigile, veelgi vähem õigus nõuda, et tema õigusrikkumine ülemineku ajal kahe menetlusliigi vahele pudeneks.

**KonkS § 87<sup>1</sup> lõige 4** sätestab: „2024. aasta 1. juunil võimaliku konkurentsialase rikkumise suhtes käimasolev riikliku järelevaalse või haldusjärelevaalse menetlus jätkub konkurentsijärelevamenetlusena käesoleva seaduse sätete kohaselt. Konkurentsiamet

---

<sup>208</sup> M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaarid 7 ja 13. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017. Riigikohus on märkinud, et põhiõiguse rikkumise tuvastamiseks tuleb „hinnata, kas olemasolev õiguslik regulatsioon tagab nõutud taseme või on mingid elulised asjaolud põhiseadusvastaselt jäetud reguleerimata. Seejuures tuleb arvestada, et seadusandjal on suur mänguruum otsustamiseks, kuidas põhiseaduslikult nõutud tasemeni jõuda.“ (RKPKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 36).

*teavitab menetluskorra muutumisest menetlusosalisi, selgitades neile ühtlasi nende õigusi ja kohustusi konkurentsijärelevamenetluses.*“.

Säte annab võimaluse jätkata käesoleva seaduse jõustumisel pooleliolevate riikliku järeleva- ja haldusjäreleva menetlustega ilma neid menetlusi lõpetamata, sest sisuliselt on konkurentsijärelevamenetluse puhul tegemist järeleva- ja haldusjäreleva puudutavas osas sama menetlusega. Põhiline erinevus seisneb võimaluses jõuda sama menetluse korras karistamiseni, ilma süüteomenetlust alustamata, mis ongi uue seaduse mõte. Samuti tuleb arvestada, et konkurentsijärelevameetmes on erialused ohutõrjeks ja korrarikkumise lõpetamiseks. Konkurentsiametil on kohustus teavitada menetlusosalisi menetluskorra muutumisest, selgitades neile ühtlasi nende õigusi ja kohustusi konkurentsijärelevamenetluses.

**KonkS § 87<sup>1</sup> lõige 5** sätestab: „*Muudes menetlustes kogutud tõendeid võib kasutada konkurentsijärelevamenetluses juhul, kui selliste tõendite kasutamine on konkurentsijärelevamenetluses lubatav.*“. Antud säte on asjakohane eelkõige lõike 2 rakendamisel ehk kriminaalmenetluses kogutud tõendite ülekandmisel konkurentsijärelevamenetlusesse. Seega on välistatud, näiteks, jälitustoiminguga saadud tõendid.

**KonkS § 87<sup>2</sup> – Konkurentsijärelevamenetluse regulatsiooni järelhindamine** – sätestab: „*Justiitsministeerium analüüsib 2030. aasta 1. juuniks konkurentsijärelevamenetluse eesmärgipärasust ja rakendamisega kaasnenud mõjusid ning esitab vajadusel ettepanekud regulatsiooni muutmiseks.*“ Kehtiva menetluskorra täiendamisega ulatuses, mille näeb ette kõnesolev eelnõu, kaasneb oluline mõju, sest esmakordselt luuakse Eesti õiguskorda eespool selgitatud hübriidmenetlus ja valdkonnaspetsiifilised haldustrahvid. Seejuures näeb ECN+ direktiiv kõnesoleva eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevamenetluses ette seni riigisiseses õiguses pretsedenditud põhiõiguste piirangud. Eesti „[Õiguspoliitika põhialused aastani 2030](#)“ näeb ette, et kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, tuleb ministeeriumil kaaluda järelhindamise aruande esitamise kohustuse võtmist. Justiitsministeerium peab kõnesoleva eelnõu puhul seda otstarbekaks. Kommenteeritava sätte kohaselt võtab seega Justiitsministeerium endale kohustuse järelhindamine teostada 2030. aasta 1. juuniks. See võimaldab konkurentsijärelevamenetluse jõustumisest 5 aastat praktiliselt kujuneda, pärast mida jääb Justiitsministeeriumile aasta, et hinnata menetluse eesmärgipärasust ja selle rakendamisega kaasnenud mõjusid. Ka Euroopa Komisjon võttis ECN+ direktiiviga endale sarnase kohustuse (vt direktiivi artiklit 35) tähtajaga 6 aastat.

## **§ 2. Avaliku teabe seaduse muutmine**

**AvTS § 28 lõige 1 punkt 14<sup>1</sup>** – AvTS § 28 lõiget 1 täiendatakse punktiga 14<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „*[Teabevaldaja on kohustatud avalikustama järgmise tema ülesannetega seotud olemasoleva teabe:] 14<sup>1</sup>) konkurentsijärelevamenetluses tehtud jõustunud otsuse, millega tuvastatakse keelatud teo toimepanemine, kohustatakse see lõpetama, määratakse selle eest trahv või kiidetakse heaks kohustuse võtmine;*“. AvTS § 28 lõige 1 sätestab teabevaldaja kohustuse avalikustada tema ülesannetega seotud olemasolev teave. Eelnõuga luuakse uus erihaldusmenetlus, mis ühendab endas nii korrakaitse kui ka karistava elemendi. Konkurentsijärelevamenetlus ei mahu seega mõistete *riiklik järeleva- ja haldusjäreleva* alla. Avalikustamiseks kohustuslikud on kõik Konkurentsiameti määratud konkurentsijärelevameetmed ja keelatud teo tuvastamine (tuvastav haldusakt, mis ei ole konkurentsijärelevameede, kuid mille Konkurentsiamet peab üldjuhul koos meetmete määramisega koos andma).

**AvTS § 35 lõige 1 punkt 2<sup>1</sup>** – AvTS § 35 lõiget 1 täiendatakse punktiga 2<sup>1</sup>: „*[Teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:] 2<sup>1</sup>) konkurentsijärelevamenetluse käigus kogutud teabe kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni;*“. AvTS § 35

lõikes 1 on sätestatud teabevaldaja kohustus tunnistada lõikes nimetatud teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Nimetatud punkti tuleb lugeda koosmõjus eelnõuga kavandatud KonkS § 63 lõikega 1<sup>1</sup> ja kehtiva KonkS § 63 lõikega 5.

**AvTS § 36 lõige 1 punkt 13** – AvTS § 36 lõiget 1 täiendatakse punktiga 13. AvTS § 36 lõige 1 näeb ette nimekirja teabest, mida mh riigiasutusest teabevaldaja ei tohi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Seda nimekirja täiendatakse punktiga 13 järgmises sõnastuses: „*konkurentsijärelevamenetluses tehtud jõustunud otsuseid, milles tuvastatakse keelatud teo toimepanemine, kohustatakse see lõpetama, määratakse selle eest trahv või kiidetakse heaks kohustuse võtmine.*“ Nimetatud punkti tuleb lugeda koosmõjus eelnõuga kavandatud KonkS § 63 lõigetega 1<sup>1</sup>–1<sup>3</sup> ja kehtiva KonkS § 63 lõikega 5. Viidatud normid kehtestavad üldisest avalikustamise kohustusest erandid.

### § 3. Avaliku teenistuse seaduse muutmine

**ATS § 7 lõige 3 punkt 2<sup>1</sup>** – ATS § 7 lõiget 3 täiendatakse punktiga 2<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „*[Avaliku võimu teostamine käesoleva paragrahvi lõike 2 tähenduses on järgmiste ülesannete täitmine:] 2<sup>1</sup>) konkurentsijärelevamenetluse läbiviimine*“. Sätte eesmärk on lisada konkurentsijärelevamenetluse läbiviimine ATS § 7 lõike 3 kataloogi. ATS § 7 lõige 3 sätestab, millise tegevuse puhul on tegemist avaliku võimu teostamisega ATS § 7 lõike 2 tähenduses. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et ametnik nimetatakse ATS §-s 6 nimetatud ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu.

### § 4. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmine

Eelnõud on avalikuks kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks esitamise järgselt muudetud. Algselt oli eelnõuga kavandatud täiendada HKMS-i uue peatükiga (28<sup>1</sup>). Nimetatud peatükk on eelnõust välja jäetud. Eelkõige Riigikohtu tagasiside pinnalt, mille kohaselt ei olnud suurem osa uude peatükki kavandatud täpsustusi vajalikud, kuna HKMS-i kehtiv regulatsioon on piisavalt paindlik, et vastavad probleemid lahendada. Üks esialgselt kavandatud muudatusi (HKMS § 280<sup>3</sup>) on eelnõus siiski säilitatud. See on viidud KonkS § 78<sup>35</sup> lõikesse 3. Nimelt annab kavandatav KonkS § 78<sup>35</sup> lõige 3 kohtule õiguse trahvi vähendada.

Eelnõu koostamisel kaaluti ka HKMS § 5 lõike 1 punkti 1 täiendamist. Kõne all oli sätte täiendamine nii, et sellesse lisatakse kohtu õigus vähendada karistusliku iseloomuga rahalisi karistusi. Sellest variandist otsustati siiski loobuda. Selline muudatus oleks puudutanud mitte üksnes konkurentsijärelevamenetluses määratavaid trahve, vaid ka kõiki teisi karistuslikke rahalisi kohustusi, mis halduskohtulikule kontrollile alluvad (nt rahalised distsiplinaar-karistused). Selline uuendus vajanuks eraldiseisvat ja põhjalikku analüüsi (sh kas oleks lubatav see, kui halduskohtud saavad vähendada karistuslikke rahalisi kohustusi, kuid mitte teisi mitterahalisi osadeks jaotatavaid karistusi nagu kartserikaristus, vt § 63 VangS). Trahvi vähendamise õigus tuleb igal juhul näha ette kõnesoleva eelnõuga sätestatud trahvidele, kuna need on oma ülempiirilt EIK-i *Engeli* kriteeriumide alla liigituvad materiaalsed karistused. Seega otsustati karistuse vähendamise õigus anda kohtutele üksnes kõnesoleva eelnõuga kavandatud trahvide puhul.

KonkS § 78<sup>35</sup> lõigetesse 2 ja 3 kavandatavad muudatused on oma olemuselt halduskohtumenetlust puudutavad muudatused. Põhjus, miks vastavaid muudatusi ei ole kavandatud HKMS-i vaid KonkS-i, on see, et HKMS-i ei soovita üle koormata üksnes kitsast valdkonda puudutavate punktuaalsete muudatustega. Seda enam, et KonkS juba sisaldab kohtumenetlus-norme, täpsemalt tsiviilkohtumenetlust puudutavaid norme (vt 9<sup>1</sup>. peatükk). Trahvi vähendamise õiguse lisamine KonkS-i on õigustatud ka põhjusel, et trahvi vähendades, s.t otsustades, millises ulatuses jääb trahv kehtima, peab kohus tegema sisuliselt uue kaalutlusotsuse, mis

asendab haldusorgani otsust trahvi suuruse arvutamisel. Trahvi suuruse määramisel tuleb aga lähtuda KonkS-is sätestatud trahvi suurust reguleerivatest normidest (vt KonkS § 78<sup>34</sup> lõige 2).

**HKMS § 126 lõige 3** – HKMS § 126 lõiget 3 muudetakse ja see sõnastatakse järgmiselt: *“Rahvusvahelise kaitse asja ja ajutise konkurentsijärelevameetme peale esitatud kaebuse vaatab kohus läbi eelisjärjekorras.”* Säte täieneb viitega ajutisele konkurentsijärelevameetmele ning sellega võetakse Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 11 lõige 2. Direktiivi vastav säte nõuab, et liikmesriigid tagaksid ajutiste meetmete (vt KonkS § 78<sup>26</sup>) õiguspärasuse, sealhulgas proportsionaalsuse läbivaatamise kiirendatud edasikaebekorra kohaselt. HKMS § 126 lõike 3 täiendus näeb ette, et ajutise konkurentsijärelevameetme peale esitatud kaebuse vaatab kohus läbi eelisjärjekorras. Kehtiv halduskohtumenetluse seadustik tunneb asja kiirendatud läbivaatamist hankeasjades (vt HKMS § 275 lõige 2) ja eelisjärjekorras läbivaatamist rahvusvahelise kaitse asjade puhul (vt kehtiv HKMS § 126 lõige 3). Ajutise konkurentsijärelevameetme puhul ei sätestata menetluse läbiviimise tähtaega. Eelisjärjekorras tähendab, et võttes arvesse kohtu koormust ja teisi menetlusi, vaatab kohus kaebuse läbi nii kiiresti kui võimalik. Euroopa Komisjoni menetluste praktikast võib välja tuua, et ajutisi meetmeid määratakse väga üksikutel juhtudel. Võib eeldada, et ka Konkurentsiameti menetlustes ei saa ajutine konkurentsijärelevameetme olema rutiinne tööriist, vaid pigem harv nähtus. Sellest tulenevalt on ajutise konkurentsijärelevameetme peale esitatud kaebuse eelisjärjekorras menetlemise mõju halduskohtutele väga tagasihoidlik.

## **§ 5. Karistusregistri seaduse muutmine**

**KarRS § 20 lõige 1** – sätet täiendatakse punktiga 18 järgmises sõnastuses: *„[Registri arhiivis asuvaid andmeid on õigus saada:] Konkurentsiametil konkurentsiseaduse 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud uurimismeetmete kohaldamiseks.“* KarRS §-s 20 on sätestatud ligipääsuõigused karistusregistri arhiivile. Tulenevalt sellest, et Konkurentsiamet hakkab eelnõukohase seaduse järgi (vt KonkS § 78<sup>23</sup> koosmõjus §-ga 78<sup>22</sup>) vastutama mh läbiotsimiste läbiviimise eest, on ametil vaja läbiotsimise ettevalmistamiseks pääseda ligi ka karistusregistri andmetele, sh arhiivile. Uurimismeetmete kohaldamine võib kõne alla tulla kolmel juhul: konkurentsijärelevamenetluse läbiviimisel, teiste EL-i liikmesriikide konkurentsiasutustega koostöö raames ja konkurentsijärelevameetmete järelkontrolli eesmärgil.

## **§ 6. Karistusseadustiku muutmine**

**KarS § 44 lõige 9** tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv KarS § 44 lõige 9 sätestab: *„Käesoleva seadustiku eriosas sätestatud juhtudel võib kohus juriidilisele isikule mõista rahalise karistuse, mille suurus arvutatakse protsendina juriidilise isiku käibest kriminaalmenetluse alustamise aastale vahetult eelneval majandusaastal või juhul, kui isik on tegutsenud alla aasta, siis kriminaalmenetluse alustamise aastal. Mõistetava rahalise karistuse ülemmäär ei tohi sel juhul ületada käesoleva paragrahvi lõikes 8 sätestatud rahalise karistuse ülemmäära.“* Nimetatud protsendiline rahaline karistus sisaldub kehtiva karistusseadustiku eriosas üksnes KarS § 400 lõigetes 3 ja 4. Kuna kõnesolev eelnõu plaanib KarS 21. peatüki 7. jao, sh KarS § 400 tunnistada kehtetuks, jääks KarS § 44 lõige 9 rakenduseta sätteks. Seetõttu tunnistatakse see kehtetuks.

**KarS 21. peatüki 7. jagu** tunnistatakse kehtetuks. Nimetatud jagu sisaldab konkurentsialaseid süütegusid. 7. jagu tunnistatakse kehtetuks, kuna ECN+ direktiivist tulenevalt peab ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine toimuma muus menetluses kui kriminaalmenetluses. ECN+ direktiivi põhjenduspunktis nr 40 on märgitud: *„Selleks et tagada ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 tulemuslik ja ühetaoline täitmise tagamine, peaks konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel olema õigus määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 rikkumise eest tõhusaid, proportsionaalseid ja*

*hoiatavaid rahatrahve kas oma menetluses, eeskätt haldusmenetluses, eeldusel, et selline menetlus võimaldab liikmesriigi tasandil tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid rahatrahve määrata vahetult, või taotleda selliste rahatrahvide määramist muus kohtumenetluses kui kriminaalmenetlus.*“ ECN+ direktiivi artikli 13 lõige 1 sätestab, et liikmesriigid tagavad, 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 ettevaatamatusel rikkunud ELTL artiklit 101 või 102.

ECN+ direktiivi ülevõtmiseks plaanib eelnõu viia sisse haldusõigusliku konkurentsijärelevamenetluse (vt KonkS 9<sup>2</sup>. seletust). Tegemist on ühendmenetlusega, mis hõlmab endas nii korrakaitse elementide (sh ajutine konkurentsijärelevameede ja õigus kohustada lõpetada keelatud teo), kui ka karistatavate elementide (menetlusõiguslikud trahvid ja trahv keelatud teo toimepanemise eest). Nimetatud konkurentsijärelevamenetlus hakkab eelnõu järgi kohaldama nii ELTL artiklite 101 ja 102 kui ka KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatud täitmise tagamiseks. Seni KarS 21. peatüki 7. jaos sätestatud § 400 alusel karistatavad teod (konkurentsi kahjustav kokkulepe, otsus ja kooskõlastatud tegevus) liiguvad tulevikus haldusõigusliku konkurentsijärelevamenetluse alla.

Käimasolevate menetluste süüteo menetluste kohta näeb eelnõu ette üleminekusätte (vt KonkS § 87<sup>1</sup>).

## **§ 7. Korrakaitse seaduse muutmine**

**KorS § 1 lõige 10** – KorS § 1 täiendatakse uue lõikega 10 järgmises sõnastuses: „*Käesolevat seadust ei kohaldata Konkurentsi ameti tegevusele konkurentsiseaduse 2. ja 4. peatüki ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel, välja arvatud juhul, kui konkurentsiseaduses on sätestatud teisiti.*“ Kehtiva õiguse kohaselt toimub KonkS 2. ja 4. peatüki ning ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine ühest küljest süüteo menetlustes ja teisest küljest riiklikus ja haldusjäreleva valvel. Eelnõuga kavandatud haldusmenetlusele tuginev konkurentsijärelevamenetlus (vt eelnõuga kavandatud KonkS 9<sup>2</sup>. peatükk) ühendab endas nii korrakaitse elementide kui ka karistatavate meetmeid. Konkurentsijärelevamenetluses rakendatavad uurimismeetmed on topelteesmärgiga (korrakaitse ja vajadusel karistamine). ECN+ direktiiv nõuab, et pädeval konkurentsiasutusel peab alati olema võimalus ELTL artiklites 101 ja 102 nimetatud keelatud teo toimepanemise eest ettevõtjat või ettevõtjate ühendust karistada. Riigisisene õigus ei tohi rangelt eelistada korra rikkumise lõpetamist trahvimisele. Näiteks ei oleks ECN+ direktiiviga kooskõlas riigisisene õigus, mis nõuaks esimese sammuna riikliku või haldusjäreleva läbiviimist, lubades alles seejärel süüteo menetluse algatamist. Pädeval konkurentsiasutusel peab olema võimalus kohe algusest peale (s.t juba korrakaitsemenetluse faasis) koguda tõendeid, mida ta saab probleemideta kasutada ECN+ direktiivi artiklis 13 sätestatud trahvide määramiseks.

Eelnõu sätestab KorS-i, KonkS 2. ja 4. peatüki ja ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel sõnaselge välistuse, et vältida olukorda, kus korrakaitseorgan läheb KonkS 9<sup>2</sup>. peatükis sätestatud mööda ning rakendab ohutõrjeks ja korra rikkumiste lõpetamiseks KorS-is sätestatud meetmeid. Konkurentsijärelevamenetlus sisaldab KonkS 2. ja 4. peatüki ja ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamiseks ammendavaid korrakaitse elementide meetmeid.

Korrakaitse seaduses sätestatud tuleb siiski kohaldada, kui konkurentsiseadusesse kavandatud 9<sup>2</sup>. peatükk sellele sõnaselgelt viite teeb.



## § 8. Krediidiasutuste seaduse muutmine

**KAS § 88 lõike 5 punkt 12** – KAS § 88 lõiget 5 täiendatakse punktiga 12 järgmises sõnastuses: „*[Kirjalikus või elektroonilises vormis või täitemenetluse seadustiku §-s 63<sup>1</sup> sätestatud elektroonilise arestimissüsteemi (edaspidi elektrooniline arestimissüsteem) kaudu esitatud järelepärimise vastusena peab krediidiasutus avaldama pangasaladuse:]* 12) Konkurentsiametile konkurentsiseaduse 9<sup>2</sup>. ja 9<sup>3</sup>. peatükis sätestatud ülesannete täitmiseks.“. KAS § 88 lõige 5 sätestab alused, millal avaldatakse järelepäringu alusel pangasaladus. Pangasaladus avaldatakse, kui see on vajalik Konkurentsiameti KonkS 9<sup>2</sup>. ja 9<sup>3</sup>. peatükis sätestatud ülesannete täitmiseks. Järelepäring peab olema esitatud kirjalikus või elektroonilises vormis või tehtud täitemenetluse seadustiku §-s 63<sup>1</sup> sätestatud elektroonilise arestimissüsteemi kaudu. KAS-i on vaja täiendada eelkõige põhjusel, et eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevalvemenetluses ning muudel KonkS-is sätestatud uurimismeetmete kohaldamise juhtudel (konkurentsijärelevalvemeetme järelkontroll ja koostöö teiste EL liikmesriikide konkurentsiasutustega) on Konkurentsiametil õigus nõuda ka muudelt isikutelt kui menetlusalustelt isikutelt keelatud teo tuvastamiseks vajalikku teavet. Seega täiendatakse vastavalt KAS-s sätestatud järelepäringutele vastamise aluseid.

Analoogne alus on kehtivas MKS § 29 punktis 31. Selles on sätestatud: „*Konkurentsiametile ettevõtja turgu valitseva seisundi kindlaksmääramise, ettevõtjatevaheliste kokkulepete, kooskõlastatud tegevuse, ettevõtjate ühenduste otsuste ja koondumise menetlemisega seotud konkurentsijärelevalve teostamiseks.*“ MKS § 29 punktis 31 nimetatud konkurentsijärelevalvet peaks sinise eelnõu vastuvõtmise järel tõlgendama nii, et see hõlmaks endas nii konkurentsijärelevalvemenetlust kui ka muid KonkS-is sätestatud uurimismeetmete kohaldamise juhtusid.

## § 9. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

**KrMS § 6** – KrMS § 6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Kuriteo asjaolude ilmnemisel on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad käesoleva seadustiku §-s 199 sätestatud kriminaalmenetlust välistavad asjaolud või kui käesoleva seadustiku § 201 lõike 2, § 202, 203, 203<sup>1</sup>, 204, 205, ~~205<sup>1</sup>~~, 205<sup>2</sup> või § 435 lõike 3 kohaselt puudub alus kriminaalmenetlus lõpetada.*“ Kehtiv KrMS § 205<sup>1</sup> sätestab kriminaalmenetluse lõpetamise alused konkurentsialase kuriteo korral. Sättest kustutatakse viide KrMS §-le 205<sup>1</sup>, kuna nimetatud säte tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks.

**KrMS § 31 lõige 1** – KrMS § 31 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Uurimis- asutused on oma pädevuse piires Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, ~~Konkurentsiamet~~, Sõjaväepolitsei, Keskkonnaamet ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla, kes täidavad uurimisasutuse ülesandeid vahetult või nende hallatavate või kohalike asutuste kaudu.*“ Säte loetleb kriminaalmenetluses pädevad uurimisasutused. Kuivõrd KarS § 400 tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks, ei ole Konkurentsiamet sellest hetkest enam uurimisasutus KrMS § 31 lõike 1 tähenduses.

**KrMS § 38<sup>2</sup> – Kannatanu nõuete maksmapaneku erisus konkurentsialase kuriteo korral** – KrMS § 38<sup>2</sup> tunnistatakse kehtetuks. Sätte kohaselt menetletakse KarS §-s 400 sätestatud teo toimepanemisega tekitatud kahju puudutavat hagi tsiviilkohtumenetluses. Kuivõrd KarS § 400 tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks, ei ole kõnesolev säte enam asjakohane ega vajalik. KrMS § 38<sup>2</sup> lisati KrMS-i 2017. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/104/EL eesmärgipäraseks ülevõtmiseks. Sätte mõte oli kaitsta KonkS § 78<sup>8</sup> sama muutmisseadusega lisatud nn halli ja musta nimekirja tõendeid. Selleks oli vaja luua olukord, kus keelatud teo toimepanemisest tekkinud tsiviilnõuet menetlev kohus ei tohtinud tõendina koguda ega vastu võtta teo toimepanija poolt avalik-õiguslikus menetluses esitatud ennast

süüstavat teavet. Seega tuli luua erand, mille kohaselt kriminaalasja menetlev kohus ei saanud kriminaalmenetluses, mille esemeks oli keelatud tegu, tsiviilhagi vastu võtta ega seda menetleda. Kõnesolev eelnõukohane seadus halduskohtule sellist õigust keelatud teo toimepanemise menetlemisel ei loo, mille alusel saaks kohus menetlusse ka tsiviilhagi liita. Seega sarnase sisuga sätet uude menetluskorda pole vaja.

**KrMS § 126<sup>2</sup> lõige 2** – KrMS § 126<sup>2</sup> lõiget 2 muudetakse selliselt, et sellest jäetakse välja viide KarS §-le 400. KarS § 400 tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks. Seetõttu on vaja viide KarS §-le 400 sätestest, mis annab õigusliku aluse selles sätestatud tegude suhtes teha jälitustoimingut, kustutada.

**KrMS § 205<sup>1</sup>** – KrMS § 205<sup>1</sup> tunnistatakse kehtetuks. Säte reguleerib kriminaalmenetluse lõpetamist konkurentsialase kuriteo korral läbi leebuse kohaldamise. Eelnõukohase seadusega tunnistatakse KarS § 400 kehtetuks, millest tingitult enam konkurentsialaseid kuritegusid Eesti õiguskorras olema ei saa. Sisult samalaadne ja -eesmärgiline säte, st leebuse kohaldamine, on eelnõuga kavandatud KonkS §-i 78<sup>36</sup>.

**KrMS § 212 lõige 2 punkt 5** – KrMS § 212 lõike 2 punkt 5 tunnistatakse kehtetuks. Säte reguleerib Konkurentsiameti kui uurimisasutuse uurimisalluvust kriminaalmenetluses. Kuivõrd eelnõukohase seadusega tunnistatakse KarS § 400 kehtetuks, ei säili Eesti õiguskorras enam konkurentsialaseid kuritegusid, millest tulenevalt pole enam põhjust Konkurentsiametit uurimisasutusena käsitleda (vt täiendavalt KrMS § 31 lõike 1 muudatuse selgitust) ja tema uurimisalluvust määratleda.

**KrMS § 313 lõike 1 punkt 5<sup>1</sup>** – KrMS § 313 lõige 1 punkt 5<sup>1</sup> tunnistatakse kehtetuks. Nimetatu sätestab, et süüdimõistva kohtuotsuse resolutiivosas esitatakse konkurentsialase kuriteo korral karistuse vähendamine § 205<sup>1</sup> lõike 3 kohaselt, kui see on kohaldatav. Kuna siinse eelnõuga läheb, sh ECN+ direktiivist tulenevalt, KonkS 2. ja 4. peatüki ning ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine kriminaalmenetluse alt välja, kaotab kõnealune säte funktsiooni.

**KrMS § 435 lõige 2** – KrMS § 435 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Seaduses ning Eesti Vabariigile siduvas rahvusvahelises õigusaktis sätestatud ulatuses on rahvusvaheliseks kriminaalmenetlusalaseks koostööks pädevad õigusasutused kohus, prokuratuur, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Keskkonnaamet, Konkurentsiamet ja Sõjaväepolitsei.*“ Kuivõrd KarS § 400 tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks ja sellega ühes ka Konkurentsiameti kui uurimisasutuse roll kehtiva KrMS § 31 lõike 1 tähenduses, ei ole viide Konkurentsiametile asjakohane ka kõnesolevas sättes. Eelnõukohase seaduse jõustumisel hakkab Konkurentsiameti piiriülest koostööd reguleerima KonkS 9<sup>3</sup>. peatükk.

## **§ 10. Riigihangete seaduse muutmine**

**RHS § 4 punkt 4** – sättesse kavandatud muudatus: „*ettevõtja on ettevõtja konkurentsiseaduse tähenduses, sealhulgas konkurentsiseaduse § 2 lõikes 2 nimetatud isik*“ on tingitud KonkS § 2 muutmisest. Tegemist ei ole RHS § 4 punkti 4 kontekstis sisulise muudatusega, kuivõrd eelnõuga kavandatud KonkS § 2 lõike 1 kohane definitsioon, millest lähtuvalt on ettevõtja majandustegevusega tegelev üksus sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist, katab ka kehtivas KonkS § 2 lõikes 2 sätestatud.

## **§ 11. Riigi õigusabi seaduse muutmine**

**RÕS § 6 lõige 6** – RÕS § 6 täiendatakse lõikega 6 järgmises sõnastuses: „*Konkurentsijäreleva valvemenetluses saab menetlusele allutatud isikuna riigi õigusabi isik, kellel ei ole lepingulist esindajat ja kes taotleb esindaja osavõttu.*“ Lõike sõnastuses on lähtutud kriminaalmenetluse

kui võimalikke sanktsioone arvesse võttes konkurentsijärelevamenetlusele lähima menetlusliigi jaoks kohalduvaid riigi õigusabi saamise aluseid.

**RÕS § 7 lõige 2** – eelnõukohase seadusega ette nähtud RÕS § 7 lõike 2 muudatuse kohaselt ei või konkurentsijärelevamenetluses riigi õigusabist keelduda samadel asjaoludel mis kriminaalmenetluses juriidilisest isikust kahtlustatava või süüdistatava puhul. Keeldumine riigi õigusabi andmisest RÕS § 7 lõike 1 alusel on võimalik seega juhul, kui:

- ✓ õigusabi taotleval menetlusele allutatud isikul on võimalik kulud õigusteenusele kanda oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel, välja arvatud RÕS § 14 lõikes 2 nimetatud vara;
- ✓ kulud õigusteenusele ei ületa eeldatavasti õigusabi taotleva menetlusele allutatud isiku kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ning seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud eluaseme- ja transpordikulud;
- ✓ õigusteenuse osutamine on õigusabi taotlevale menetlusele allutatud isikule tagatud õigusabikulude kindlustuslepingu või sundkindlustuse alusel.

**RÕS § 10 lõige 3<sup>1</sup>** – täiendusest tulenevalt toimub konkurentsijärelevamenetluses riigi õigusabi taotlemine samas korras kui haldusmenetluses: RÕS § 10 lõiget 3<sup>1</sup> täiendatakse lausega, mille kohaselt taotlus riigi õigusabi saamiseks esindamisena konkurentsijärelevamenetluses esitatakse Konkurentsiameti asukoha järgsele halduskohtule. Halduskohtumenetluse osas kohaldub RÕS § 10 lõikes 1 sätestatu, mida ei muudeta.

**RÕS § 25 lõige 5** – täiendusega nähakse ette riigi õigusabi kulude hüvitamise erisused, kui riigi õigusabi on võimaldatud konkurentsijärelevamenetluses. Analoogiliselt kriminaalmenetlust puudutavate põhimõtetega (RÕS § 25 lõige 4 viitab kriminaalmenetluse seadustiku regulatsioonile, nagu ka RÕS § 27 lõige 2; kriminaalmenetluse seadustikus on asjakohased sätted § 175 lõike 1 punkt 4, § 180 lõige 1 ja § 181) hüvitab konkurentsijärelevamenetluses riigi õigusabi saanud isik RÕS § 25 lisatava lõike 5 kohaselt riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud juhul, kui menetlus lõpeb sellele isikule konkurentsijärelevameetme kohaldamisega. Muul juhul hüvitab nimetatud tasu ja kulud riik.

Sättes nähakse ka ette, et halduskohus võib Konkurentsiameti või riigi õigusabi saanud menetlusele allutatud isiku taotlusel otsustada hüvitamiskohustuse teisiti, kui hüvitamiskohustuse täielik või osaline jätmine riigile või menetlusele allutatud isikule oleks ebaõiglane või eba-mõistlik, sealhulgas juhul, kui hüvitamiskohustus on põhjustatud õigusvastase tegevusega. Selles osas on lähtutud kriminaalmenetluse seadustiku § 182 lõike 4 eeskujust.

Samuti sätestatakse RÕS § 25 lisatavas lõikes 5, et RÕS §-s 27 sätestatud riigi õigusabi tasu ja kulude hüvitamise kohustusest vabanemise sätteid ei kohaldata, kuna hüvitamiskohustuse puudumise alused on ammendavalt reguleeritud RÕS § 25 lisatavas lõikes 5.

## § 12. Seaduse jõustumine

Eelnõukohase seaduse jõustumisajaks on planeeritud 1. juuni 2024. Kuigi ECN+ direktiivi mitteõigeaegsest ülevõtmisest on Eesti Vabariigi suhtes Euroopa Komisjon alustanud rikkumismenetluse, ei saa riigisisene seadusandja konkurentsijärelevalve niivõrd põhimõttelisi menetlusõiguse muudatusi jõustada ilma vähemalt minimaalse *vacatio legis*'eta (s.o seaduse avaldamise ja selle jõustumise vahele jääv ajavahemik). Kehtiva Riigikohtu praktika kohaselt tuleb uute regulatsioonide jõustumiseks ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.<sup>209</sup> Kuivõrd

<sup>209</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26.

eelnõukohane seadus näeb ette uue erihaldusmenetluse tervikteksti, on väga oluline, et seaduse jõustumisel on õigusselge, kuidas toimub üleminek vanalt menetluskorraldalt uuele ja et uue seaduse rakendamiseks oleks valmis kõik tehnilised uuendused.

#### 4. Eelnõu terminoloogia

**Ettevõtja** – Kuigi ka kehtiv KonkS § 2 sisaldab konkurentsiseaduse ja seeläbi konkurentsioiguse tähenduses „ettevõtja“ sisustust, ei ühti see Euroopa Liidu Kohtu praktika sisustusega. Kuivõrd ECN+ direktiivi ülevõtmisel on tehtud otsus võimalikult suures ulatuses ühildada EL-i ja riigisisene konkurentsioigus, kehtestab eelnõukohane seadus terminile „ettevõtja“ täiendatud ja EL-i konkurentsioigusega konformse definitsiooni (vt täiendavalt kavandatud KonkS § 2 lõigete 1–3 selgitust).

**Konkurentsijärelevalvemenetlus** – Eelnõukohane seadus kehtestab uue valdkonnaspetsiifilise erimenetluse. Tegemist on erihaldusmenetlusega, mis kätkeb endas nii ohutõrje kui ka karistuslikke eesmärgi.

**Uurimismeede** – Konkurentsijärelevalvemenetluses võib Konkurentsiamet menetluse eesmärgist lähtuvalt (vt kavandatud KonkS § 78<sup>13</sup> lõige 3) tõendite kogumiseks kohaldada uurimismeetmeid, milleks on läbiotsimine (vt kavandatud KonkS § 78<sup>23</sup>) ja teabe nõudmine (vt kavandatud KonkS § 78<sup>25</sup>). „Uurimismeede“ on seega ühisnimetaja, mis tähistab Konkurentsiameti volitusi konkurentsijärelevalvemenetluse läbiviimisel. Põhjus, miks eelnõu ei kasuta süüteomenetlustele omast „uurimistoimingu“ terminit, seisneb selles, et termin „toiming“ viitab haldusmenetluses halduse tegevusele, mis ei kujuta endast haldusakti andmist. See ei vasta konkurentsijärelevalvemenetluses Konkurentsiameti volituste olemusele, kuna uurimismeetmed sisaldavad ka haldusaktide andmist HMS § 51 lõike 1 tähenduses (nt teabe nõudmine). Põhjus, miks eelnõu ei kasuta KorS-ile omaseid termineid „üldmeede“ ja „erimeede“, seisneb selles, et viidatud terminid on korrakaitsealased. Konkurentsijärelevalvemenetlusel on aga lisaks ohutõrjele ka karistav eesmärk.

**Talletus** – Konkurentsijärelevalvemenetluse läbiviimisel uurimismeetmete kohaldamise käik ja nende vahetud tulemused tuleb Konkurentsiametil talletada. Kavandatud KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 5 kohaselt on uurimismeetme kohaldamisel tehtud talletusel samaväärne tähendus protokolliga HMS § 18 tähenduses. Seejuures võib talletus olla koostatud nii kirjalikult kui ka olla salvestatud heli või videona. Uue termini eesmärk on seega luua digiajastule kohane termin ja anda uurimismeetmete kohaldamise käigu ülestähendustele suurem vormivabadus, kui seda võimaldaks HMS.

**Konkurentsijärelevalvemeede** – Kavandatud KonkS § 78<sup>29</sup> lõike 1 kohaselt lõpetab konkurentsijärelevalvemeetme kohaldamine konkurentsijärelevalvemenetluse. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on konkurentsijärelevalvemeetmeteks kohustuse võtmise heakskiitmine, keelatud teo toimepanemise lõpetamine ja keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamine.

**Trahv** – Eelnõukohase seadusega loodud õiguslikud alused ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele trahvi määramiseks ei ole väärteo- ega kuriteokoosseisud ja trahv ei ole väärteo toimepanemise eest määratav rahatrahv ega kuriteo toimepanemise eest määratav rahaline karistus, vaid konkurentsioiguses keelatud teo (vt definitsiooni kavandatud KonkS § 78 lõikest 1) toimepanemise eest kohaldatav haldustrahv.

#### 5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Eelnõukohane seadus võtab riigisisesse õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikult tagada konkurentsienormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT L 11, 14.1.2019, lk 3–33). Eelnõukohane seadus rakendab asjakohases ulatuses

uuesti nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1). Eelnõukohane seadus sõnastab ümber ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/104/EL teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagisid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral, artikli 9 lõiget 1 üle võtva sätte KonkS § 78<sup>12</sup>.

ECN+ direktiivi ülevõtmist puudutavalt vaata täiendavalt seletuskirja lisa 1 – vastavustabel.

## **6. Seaduse mõjud**

### **6.1. Kavandatud muudatused**

Mõjuanalüüsis kaardistatakse eelnõuga kaasnevad peamised muudatused, tuvastatakse sihtrühmad ning kirjeldatakse mõjusid mõjuvaldkondade lõikes. Mõjuanalüüsi lõpus antakse koondhinnang, kuidas muutub ettevõtete ja kodanike halduskoormus ning avaliku sektori töökoormus.

2017. aastal koostas Euroopa Komisjon ECN+ direktiivi ettepaneku mõjuanalüüsi, milles käsitleti Euroopa Liidu sekkumise vajadust ning konkurentsivaldkonna eesmärke Euroopa Liidu tasandil<sup>210</sup>. Samuti võrreldi erinevaid võimalusi, kui ulatuslikult peaks Euroopa Liit liikmesriikides konkurentsioiguse kohaldamist reguleerima<sup>211</sup>. Kui Euroopa Komisjoni mõjuanalüüs keskendus üldiste lahendusteade võrdlemisele, siis käesolevas seletuskirjas sisalduvas mõjuanalüüsis hinnatakse mõjusid detailsemal tasandil ning peaaesjalikult Eesti kontekstis. Analüüs on üles ehitatud mõjutatud sihtrühmade kaupa, kelleks on eelkõige ettevõtted, Konkurentsiamet ja halduskohus. Vähem on mõjutatud prokuratuur, politsei ja elanikkond (tarbijad).

Eelnõuga kavandatakse järgnevad muudatused:

- Sätestatakse Konkurentsiameti sõltumatus ja kaotatakse Justiitsministeeriumi teenistuslik järelevalve konkurentsiseadusest tulenevate ülesannete täitmisel.
- Sätestatakse Konkurentsiameti aruandekohustus konkurentsiteenistuse tegevuse kohta. Aruanne peab sisaldama teavet ülesannete täitmise, ametnike ametisse nimetamise ja vabastamise, inimeste arvu ja eelarvevahendite suuruse kohta.
- Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse ametnikele kehtestatakse tegevuspiirang. Kavandatava sätte kohaselt ei tohi ametnikud pärast teenistusest vabastamisest mõistliku aja jooksul tegeleda menetlustega, millega oldi teenistuse ajal seotud. Sätestatakse uus väärteokoosseis, mille kohaselt on tegevuspiirangu teadev rikkumine karistatav rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.
- Luuakse uus haldusõiguslik erimenetlus – konkurentsijärelevalvemenetlus. Tegemist on eelnõu peamise muudatusega, mille kohaselt hakkab konkurentsivaldkonnas haldusõiguslikke järelevalvemenetlusi ja karistusõiguslikke süüteomenetlusi asendama uus haldusõiguslik erimenetlus, mida viib läbi Konkurentsiamet. Uue menetlusega kaasneb rida muudatusi, nende hulgas:
  - Sätestatakse konkurentsijärelevalvemenetluse eesmärk – tuvastada keelatud teo<sup>212</sup> toimepanemine ja vajadusel kohaldada teo toime pannud ettevõtjale või ettevõtjate

<sup>210</sup> Euroopa Komisjoni mõjuanalüüs on kättesaadav:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52017SC0114>.

<sup>211</sup> Kaaluti nelja alternatiivi alates n-õ mitte midagi tegemisest kuni täielikult ühtlustatud nõueteni liikmesriikide konkurentsiasutustele.

<sup>212</sup> Kehtiva KonkS § 61<sup>1</sup> kohaselt hõlmab keelatud tegu järgmist:

ühendusele konkurentsijärelevameetmeid. Menetluse eesmärk hõlmab endas nii ohutõrje kui ka karistuslikke eesmäärke.

- Dekriminaliseeritakse konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheline kokkulepe, otsus ja kooskõlastatud tegevus (KarS § 400). Kehtetuks tunnistatakse ka KonkS §-des 73<sup>5</sup> ja 73<sup>7</sup> sätestatud väärteod<sup>213</sup>. Rikkumiste menetlemine toimub edaspidi konkurentsijärelevamenetluse raames. Uute väärteokoosseisudena sätestatakse uurimismeetme kohaldamise takistamine muu isiku kui menetlusaluse isiku poolt ning saladuse hoidmise kohustuse rikkumine.
- Reguleeritakse konkurentsijärelevamenetluse algus, algatamata jätmine ja lõpetamine. Konkurentsiametile antakse õigus seada keelatud teo toimepanemise menetlused prioriteetsuse järjekorda. See tähendab ametile õigust konkurentsijärelevamenetlust mitte algatada või menetlus lõpetada, kui menetluse läbiviimine ei ole võrreldes teiste pooleliolevate konkurentsijärelevamenetlustega prioriteetne.
- Sätestatakse senisest täpsemad nõuded keelatud teo toimepanemise lõpetamise taotlusele. Isik võib taotleda keelatud teo toimepanemise lõpetamist üksnes siis, kui toimepanemine puudutab oluliselt tema õigusi.
- Defineeritakse menetlusalune isik konkurentsijärelevamenetluses<sup>214</sup> ning sätestatakse tema õigused ja kohustused. Muu hulgas sätestatakse, et uues menetluses on menetlusalusel isikul õigus keelduda teabe andmisest üksnes ulatuses, millega ta tunnistaks keelatud teo toimepanemist (põhiõiguste kaitselt on uue menetluse näol tegemist n-ö hübriidiga järelevamenetlustest ja süüteomenetlustest).
- Direktiivist tulenevalt antakse Konkurentsiametile õigus kohaldada tõendite kogumiseks uurimismeetmeid: läbiotsimine ja teabe nõudmine. Uurimismeetme kohaldamisele võib kaasata spetsialisti või politsei, halduskoostöö seaduse alusel ka teise haldusorgani. Läbiotsimiseks peab Konkurentsiamet taotlema halduskohtu luba.
- Konkurentsiametile antakse õigus teatud juhtudel kohaldada menetlusaluse isiku suhtes sunniraha või trahvi määramise, mis sõltuvad ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest käibest. See võib kaasa tuua senisest oluliselt suuremad sunniraha ja trahvi summad.
- Reguleeritakse menetlusaluse isiku õigust tutvuda menetlustoimikuga ning võimalust esitada oma arvamus ja vastuväited Konkurentsiameti koostatud etteheidete suhtes.
- Sätestatakse konkurentsijärelevameetmed, mida Konkurentsiamet saab kohaldada vastavalt vajadusele. Nendeks on kohustuse võtmise heakskiitmine (ei tuvastata keelatud teo toimepanemist), keelatud teo toimepanemise lõpetamine ja keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamine.

---

1) konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheline kokkulepe, kooskõlastatud tegevus või ettevõtjate ühenduse otsus (vt KonkS 2. ptk);

2) turgu valitseva seisundi kuritarvitamine (vt KonkS 4. ptk);

3) ettevõtjatevahelised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja kooskõlastatud tegevus, mis võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ning mille eesmärgiks või tagajärjeks on takistada, piirata või kahjustada konkurentsi siseturu piires (vt ELTL art 101);

4) siseturus või selle olulises osas turgu valitseva seisundi kuritarvitamine (vt ELTL art 102).

<sup>213</sup> Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ja olulist vahendit omava ettevõtja kohustuste täitmata jätmine.

<sup>214</sup> Ettevõtjat või ettevõtjate ühendust moodustav isik, kui on kahtlus, et see ettevõtja või ettevõtjate ühendus on toime pannud keelatud teo. Tegemist ei saa olla füüsilise isikuga (v.a füüsilisest isikust ettevõtja äriseadustiku tähenduses).

- Võimaldatakse Konkurentsiametil kohaldada ajutist konkurentsijärelevalvemeedet. Analoogne võimalus kehtiva KonkS §-ga 63<sup>6</sup>. Ajutise konkurentsijärelevalvemeetme peale esitatud kaebuse peab halduskohus läbi vaatama eelisjärjekorras.
- Muudetakse leebuse kohaldamise tingimusi ja korda. Muu hulgas:
  - Piiratakse leebusprogrammi kohaldamisala mistahes konkurentsi kahjustava eesmärgi ja tagajärjega ettevõtjatevaheliselt kokkuleppelt, otsuselt ja kooskõlastatud tegevuselt üksnes kartellidele (kartelli definitsiooni vt KonkS § 78 lõikest 2).
  - Luuakse võimalus esitada leebuse kohaldamise taotlus IT-lahenduse abil, võimaldades taotlejal taotlust oma omandis, valduses või kontrolli all mitte hoida.
  - Edaspidi saab leebuse kohaldamise taotluse, sh esialgu leebuse kohaldamise järjekoha taotluse, esitajaks olema samuti ettevõtja või ettevõtjate ühendus. Ühe või mitme ettevõtjat moodustava isiku esitatud taotlus loetakse esitatuks ettevõtja poolt.
  - Täpsustatakse leebuse kohaldamise taotluses esitatavaid andmeid ning leebuse kohaldamise tingimusi.
  - Võimaldatakse lihtsustatud leebuse kohaldamise taotluse esitamine piiriüleste konkurentsiasjade puhul, kui mõjutatud territoorium hõlmab rohkem kui kolme Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumi.
  - Leebuse kohaldamise pädevus läheb prokuratuurilt Konkurentsiametile. Leebuse kohaldamist puudutav regulatsioon kavandatakse täies mahus KonkS-i, KrMS § 205<sup>1</sup> tunnistatakse kehtetuks.
  - Kui kehtiva õiguse kohaselt lõpetatakse leebuse täismahus kohaldamisel isiku osas kriminaalmenetlus, siis eelnõu kohaselt menetlust ettevõtja suhtes ei lõpetata, vaid leebusetaotleja vabastatakse trahvist. Seega tuvastatakse rikkumine ka trahvist vabastatud leebusetaotleja osas.
- Tõhustatakse Euroopa konkurentsivõrgustiku võimalusi piiriüleseks koostööks uurimis- meetodite kohaldamisel ja teabe vahetamisel, dokumendi teatavaks tegemisel ja kätetoimetamisel ning otsuse täitmisel.
- Konkurentsijärelevalvemenetluse loomine mõjutab halduskohtu tegevust, kuivõrd konkurentsijärelevalvemenetluses tehtud otsust on võimalik vaidlustada halduskohtus. Kohtule antakse õigus hinnata trahvi suuruse proportsionaalsust ning vajadusel trahvi vähendada.

## 6.2. Mõju majandusele

### 6.2.1. Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele

Eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad Eesti ettevõtluskeskkonda ja ettevõtete tegevust, tegemist on majandusliku mõjuga HÕNTE § 46 tähenduses.

2020. aastal oli Eestis registreeritud 137 980 majanduslikult aktiivset ettevõtet<sup>215</sup>. Võttes arvesse „ettevõtja“ termini suhteliselt laia definitsiooni konkurentsiseaduse tähenduses, siis võivad kavandatud muudatused potentsiaalselt puudutada neid kõiki. Lisks hõlmab sihtrühm ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid (sealhulgas näiteks kohalikke omavalitsusi), kuna

<sup>215</sup> Statistikaameti andmed (tabel ER029):

[https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_majandusüksused\\_ettevetjad/ER029](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_ettevetjad/ER029).

konkurentsijärelevalvemenetluses võib menetlusaluseks isikuks olla ka ettevõtjat moodustav avalik-õiguslik juriidiline isik.

Kaudne positiivne mõju ettevõtluskeskkonnale avaldub läbi vaba ja moonutamata konkurentsi tagamise, mis on konkurentsijärelevalve laiem eesmärk (teisisõnu mõjueesmärk). Ettevõtete seisukohast on vaba konkurents oluline tingimus soodustamiseks innovatsiooni, näiteks uute toodete või tootmistehnoloogiate kasutuselevõttu, ja uutele turgudele sisenemist, samuti tagamaks tootmisressursside võimalikult efektiivset jaotust majanduses.

Tegelik ettevõtete arv, kes konkurentsioigusega kokku puutuvad – ehk muudatuste otsene sihtrühm – on oluliselt väiksem. Täpset konkurentsijärelevalvega kokkupuutuvate ettevõtete arvu ei ole võimalik välja tuua, kuid suurusjärgu iseloomustamiseks on mõistlik vaadata konkurentsijärelevalve menetlusstatistikat aastate lõikes (tabel 1). Aastatel 2015–2022 alustati aastas keskmiselt 20 haldus-, väärteo- või kriminaalmenetlust. Tuleb märkida, et ühe rikkumise puhul võidakse läbi viia nii järelevalvemenetlus (eesmärgiks rikkumise kõrvaldamine) kui ka süüteomenetlus (eesmärgiks rikkuja karistamine). Ligikaudse hinnanguna võib välja tuua, et aasta jooksul konkurentsijärelevalvega kokkupuutuvate ettevõtete arv jääb suurusjärku 50–100<sup>216</sup>.

**Tabel 1.** Aasta jooksul Konkurentsiameti poolt alustatud haldusmenetlused, registreeritud väärteod ja KarS § 400 kuriteod aastatel 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Konkurentsiameti alustatud haldusmenetlused (KonkS §-d 4 ja 16)	12	25	30	11	9	18	14	11
Registreeritud väärteod – turgu valitseva seisundi kuritarvitamine (KonkS §-d 16 ja 73 <sup>5</sup> )	1	3	1	2	0	0	0	0
Registreeritud kuriteod – konkurentsi kahjustav kokkulepe, otsus ja kooskõlastatud tegevus (KarS § 400)	3	2	5	5	1	1	2	1

Allikas: õiguskaitse valdkonna statistikakeskkond (ÕSA), Konkurentsiamet

Sihtrühma mõjutab eelkõige konkurentsijärelevalvemenetluse loomine, mis hakkab asendama praegu konkurentsioiguse kohaldamiseks läbiviidavaid järelevalve-, väärteo- ja kriminaalmenetlusi. Kui valdavale osale ettevõtetest kaasneb kaudne mõju läbi konkurentiolukorra paranemise, siis loodava konkurentsijärelevalvemenetlusega kokkupuutuvatele ettevõtetele tähendab see lisaks menetluslikele muudatustele ka senisest suuremaid sunniraha ja trahvi maksimummäärasid, mida Konkurentsiamet võib kohaldada (tabel 2). Samuti tuleb ettevõtetal arvestada senisest kontseptsionaalselt erineva lähtekohaga, mille kohaselt on regulatsioon üles ehitatud konkurentsioiguse materiaalsoigustikule subjektile ehk majandusüksusele (ettevõtjale konkurentsiseaduse ja seeläbi konkurentsioiguse tähenduses). Nagu eespool selgitatud, tähendab see muu hulgas näiteks seda, et menetlusalune isik ei saa olla füüsiline isik (s.t et nii trahvi kui ka teisi konkurentsijärelevalvemeetmeid ei saa kohaldada füüsilise isiku suhtes). Ka leebust saab edaspidi kohaldada üksnes ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele.

Uut konkurentsijärelevalvemenetlust hakkab n-ö algusest lõpuni läbi viima Konkurentsiamet. Ettevõtete vaatest muutub menetlus arusaadavamaks ning vähem koormavaks, kuivõrd suhtlus

<sup>216</sup> Sihtrühma suuruse täpne väljaselgitamine eeldab mahukat menetlusandmete analüüsi, kuna ettevõtjate arv menetlusosaliste hulgas varieerub menetluste lõikes.



toimub läbivalt ühe asutusega ning kaob vajadus ühe juhtumi raames erinevat liiki menetluste läbiviimiseks (sh nende raames tõendite kogumiseks). Nagu eelnevalt selgitatud, on uus menetlus menetlusaluse isiku õiguste ja kohustuste poolest hübriid praegusest haldus- ja süüteomenetlusest. Eelkõige tähendab see menetlusaluse isiku jaoks senisest suuremat kaasaaitamiskohustust, võrreldes süüteomenetlusega.

Kavandatava regulatsiooniga antakse Konkurentsiametile õigus kohaldada tõendite kogumiseks kahte uurimismeedet – läbiotsimine ja teabe nõudmine. Kehtiva seaduse kohaselt on Konkurentsiametil õigus riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, samuti KonkS §-des 57 ja 59 sätestatud. Kui võrrelda tõendite kogumist kavandatavas konkurentsijärelevalvemenetluses ja senises haldusmenetluses, siis ettevõtja seisukohast on mõju väike – Konkurentsiameti käsutuses olevad meetmed tõendite kogumiseks jäävad üldjoontes sarnaseks. Küll aga ei ole konkurentsijärelevalvemenetluses võimalik kasutada mõningaid kriminaalmenetluses kättesaadavaid tõendamismeetodeid, näiteks jälitustoiminguid. Praktikas on muudatuse mõju sihtrühmale marginaalne, eriti arvestades, et konkurentsialaseid rikkumisi menetletakse kriminaalmenetluses harva (2019. ja 2020. aastal registreeriti KarS § 400 alusel vaid üks kuritegu). Võrreldes süüteomenetlusega on menetlusaluse isiku seisukohalt oluliseks erinevuseks kohustus konkurentsijärelevalvemenetlusele ise kaasa aidata, vaatamata sellele, et menetlus võib lõppeda karistuse kohaldamisega. Kaasaaitamiskohustuse tagamiseks nähakse Konkurentsiametile ette võimalus kohaldada sunniraha senisest tulemuslikumalt.

**Tabel 2.** Kavandatavaid sunniraha ja trahvi määrasid kokkuvõttev tabel.

Konkurentsiamet võib kohaldada <b>sunniraha</b> järgmistel juhtudel:	
Kui läbiotsimisele allutatud <u>menetlusalune isik</u> ei allu läbiotsimisel Konkurentsiameti korraldusele.	Sunniraha päevamäär kuni 5% ettevõtja keskmisest päevasest kogukäibest <sup>217</sup> .
Kui läbiotsimisele allutatud <u>muu isik</u> kui menetlusalune isik ei allu läbiotsimisel Konkurentsiameti korraldusele.	Sunniraha kuni 9600 eurot.
Kui <u>menetlusalune isik</u> ei allu teabenõude korraldusele, sealhulgas mõjuva põhjuseta ei ilmu kutse peale.	Sunniraha päevamäär kuni 5% ettevõtja keskmisest päevasest kogukäibest.
Kui <u>muu isik</u> kui menetlusalune isik ei allu teabenõude korraldusele, sealhulgas mõjuva põhjuseta ei ilmu kutse peale.	Sunniraha kuni 9600 eurot.
Kui menetlusalune isik jätab ajutise konkurentsijärelevalvemeetmena määratud kohustuse teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda täitmata.	Sunniraha päevamäär kuni 5% ettevõtja keskmisest päevasest kogukäibest.
Kui menetlus on lõpetatud kohustuse võtmise heakskiitmisega, kuid kohustuse võtnud isik jätab selle täitmata.	Sunniraha päevamäär kuni 5% ettevõtja keskmisest päevasest kogukäibest.

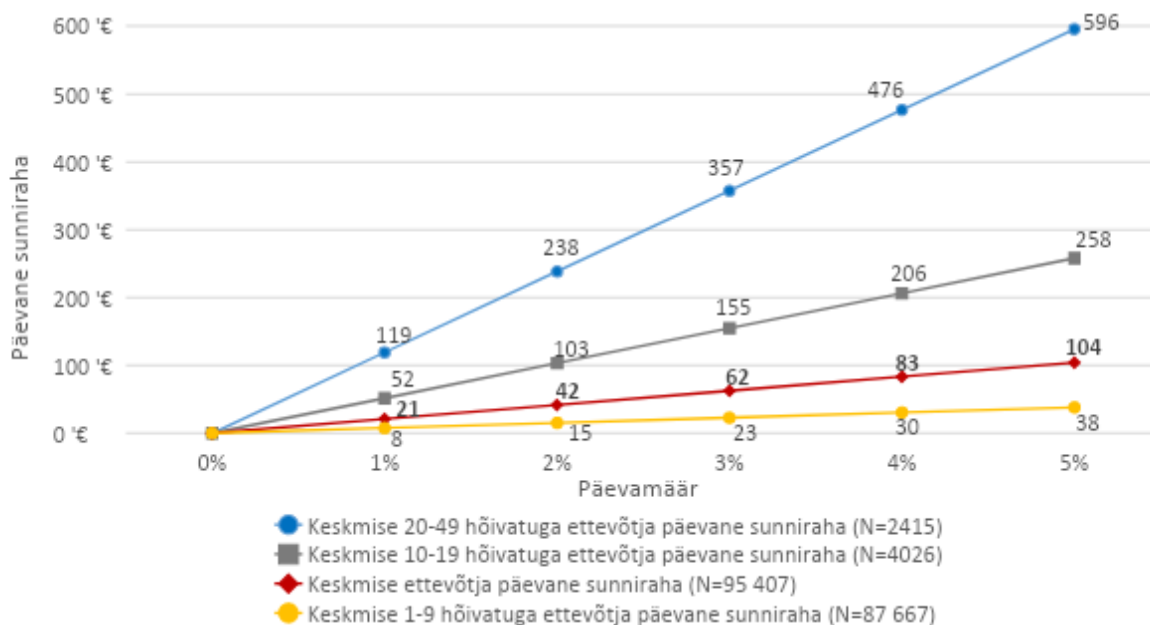
<sup>217</sup> Kavandatud KonkS § 78<sup>39</sup> näeb ette, et ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldatava sunniraha päevamääraks on maksimaalselt 5% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse keskmisest päevasest üldisest kogukäibest sunniraha kohaldamisele eelneval majandusaastal.

Kui keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks on määratud menetlusalusele isikule kohustus teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda, kuid isik jätab kohustuse täitmata.	Sunniraha päevamäär kuni 5% ettevõtja keskmisest päevasest kogukäibest.
Konkurentsiamet võib kohaldada konkurentsijärelevameetmena <b>trahvi</b> järgmistel juhtudel:	
Kui läbiotsimisele allutatud menetlusalune isik ei allu läbiotsimisele, sealhulgas rikub Konkurentsiameti poolt seatud pitseri või rikub keeldu seoses teabe muutmise või hävitamisega.	Trahv kuni 1% ettevõtja üleilmsest kogukäibest.
Kui teabenõudele allutatud menetlusalune isik annab väärat, ebatäielikku või eksitavat teavet, keeldub teabe andmisest või rikub teabe andmise tähtaega, sealhulgas mõjuva põhjusega ei ilmu kutse peale.	Trahv kuni 1% ettevõtja üleilmsest kogukäibest.
Kui menetlusalune isik jätab ajutise konkurentsijärelevameetmena määratud kohustuse teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda täitmata.	Trahv kuni 5% ettevõtja üleilmsest kogukäibest.
Kui menetlus on lõpetatud kohustuse võtmise heakskiitmisega, kuid kohustuse võtnud isik jätab selle täitmata.	Trahv kuni 5% ettevõtja üleilmsest kogukäibest.
Kui keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks on määratud menetlusalusele isikule kohustus teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda, kuid isik jätab kohustuse täitmata	Trahv kuni 5% ettevõtja üleilmsest kogukäibest.
Keelatud teo toimepanemise eest.	Trahv kuni 10% ettevõtja üleilmsest kogukäibest.

Eelnõus kavandatud sunniraha kohaldamine päevamäära alusel on Eesti õiguskorras uudne haldussunnimeede. Kehtiva KonkS § 57<sup>1</sup> kohaselt võib Konkurentsiamet ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendada sunniraha füüsilisele isikule kuni 6400 eurot ning juriidilisele isikule kuni 9600 eurot. Edaspidi on sunniraha maksimaalne päevamäär 5% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse keskmisest päevasest üleilmselt kogukäibest. Asjaolu, et direktiivist tulenevalt hakkab päevamäär sõltuma ettevõtja (üleilmselt) käibest, võib praktikas kaasa tuua sunniraha summade märkimisväärse suurenemise. Tegemist on lahendusega, mis senisest enam arvestab sunniraha kohaldamisel ettevõtja suurusega, tagades samas, et menetlusalune isik on motiveeritud korraldust või kohustust võimalikult kiiresti täitma. Samas ei tohiks direktiivi kohaselt sunniraha kohaldada siis, kui tuvastatakse minevikus toimepandud rikkumisi (ECN+ direktiivi preambuli punkt 44). Arvestades lisaks, millistel juhtudel on edaspidi Konkurentsiametil õigus sunniraha kohaldada (tabel 2) ning asjaolu, et meetme kohaldamisele eelneb sunniraha hoiatus, s.t et menetlusalune isik on teadlik võimalikust rahalisest mõjust, on tõenäoline, et praktikas hakatakse edaspidi sunniraha kohaldama senisest harvem.

Joonistelt 6 ja 7 on näha, milliseks võib kujuneda päevase sunniraha summa 1–5%-liste päevamäärade korral erineva suurusega ettevõtete jaoks (aluseks on võetud tööga hõivatute arv

ettevõttes). Näiteks võib välja tuua, et keskmisele Eesti ettevõttele kaasneks 5%-lise päevamäära kohaldamisel sunniraha suurusega 104 eurot päevas<sup>218</sup>.



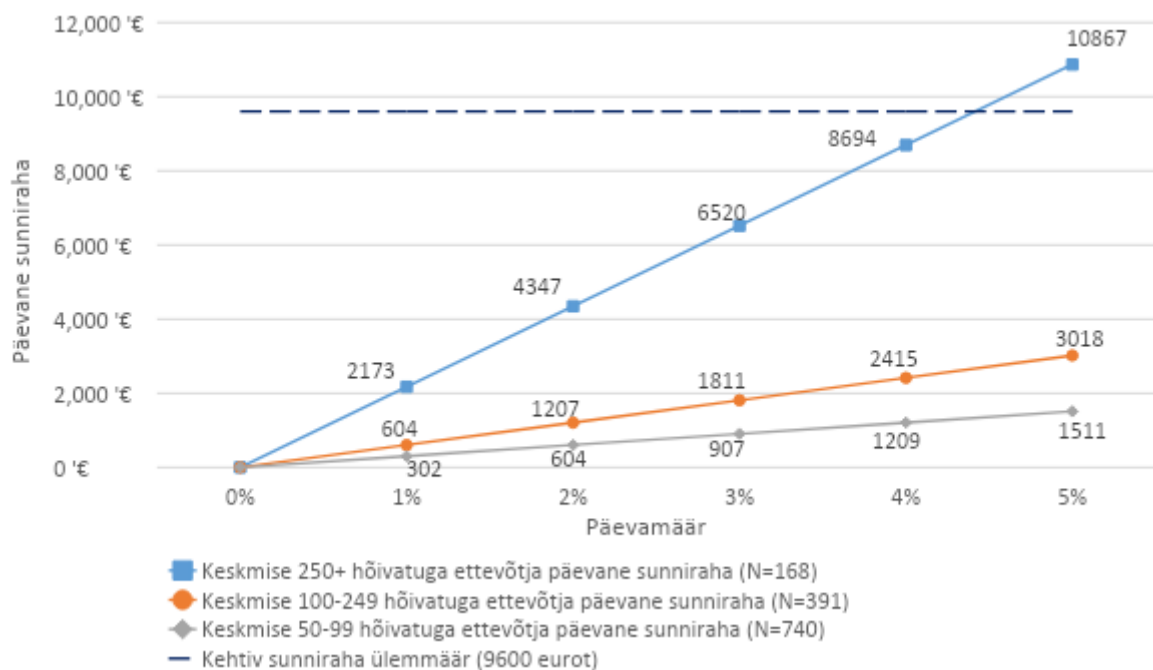
**Joonis 6.** Keskmise müügituluga (käibega) ettevõtete sunniraha sõltuvus kohaldatavast päevamäärast mikro- ja väikeettevõtete lõikes, 2019. aasta andmed<sup>219</sup>.

<sup>218</sup> Arvutused põhinevad Eesti ettevõtete keskmisel aastasel müügitulul. Statistikaameti andmetele tuginedes oli Eesti ettevõtete keskmine aastane müügitulu 2019. aastal 759 834 eurot. Sellele vastab keskmine päevane müügitulu 2082 eurot (tabel EM001:

[https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_ettevetete-majandusnaitajad\\_ettevetete-tulud-kulud-kasum\\_aastastatistika/EM001](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_ettevetete-majandusnaitajad_ettevetete-tulud-kulud-kasum_aastastatistika/EM001)).

<sup>219</sup> Kasutatud on Statistikaameti andmeid ettevõtete majandusnäitajate ja tööga hõivatud isikute kohta (tabel EM001:

[https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_ettevetete-majandusnaitajad\\_ettevetete-tulud-kulud-kasum\\_aastastatistika/EM001](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_ettevetete-majandusnaitajad_ettevetete-tulud-kulud-kasum_aastastatistika/EM001), autori arvutused). Andmete kättesaadavuse tõttu ei ole rahvusvaheliste ettevõtete müügitulu puhul kasutatud andmeid nende üleilmse müügitulu kohta. Statistikaameti metodoloogiline info, sh teave ettevõtte terminiga hõlmatud ettevõtete kohta, on leitav nende kodulehel: <https://www.stat.ee/et/avastatistikat/metoodika-ja-kvaliteet/esms-metaandmed/20300#3-Statistika-esitus-2>.



**Joonis 7.** Keskmise müügituluga (käibega) ettevõtete sunniraha sõltuvus kohaldatavast päevamäärast keskmiste ja suurte ettevõtete lõikes, 2019. aasta andmed.

Nagu joonised 6 ja 7 illustreerivad, siis sunniraha summad varieeruvad olulisel määral sõltuvalt ettevõtte müügikäibest. Mõju on ulatuslikum eelkõige suurtele ettevõtetele, kelle jaoks võib päevane sunniraha teatud juhtudel kujuneda isegi suuremaks kui kehtiv sunniraha ülemmäär juriidilisele isikule (joonis 7).

Vaadates kavandatavate haldustrahvide summalisi väärtusi, siis keskmisele Eesti ettevõttele tähendaks keelatud teo toimepanemise eest kohaldatav trahv määraga 10% trahvisummat ligikaudu 76 000 eurot (mikroettevõtjatele keskmiselt 28 000 eurot ning suurettevõttele keskmiselt 8 000 000 eurot). Tuleb rõhutada, et käesolev analüüs ei arvesta rahvusvahelise ettevõtte käibega väljaspool Eestit, mille korral kujunevad summad veelgi suuremaks. Samuti ei arvesta analüüs sellega, kui trahvimisel lähtutakse konkurentsioiguse tähenduses „ettevõtja“ kontseptsioonist. Kehtiv KarS § 400 võimaldab konkurentsikahjustava kokkuleppe, otsuse või kooskõlastatud tegevuse eest teatud juhtudel karistada juriidilist isikut rahalise karistusega 5 kuni 10 protsenti juriidilise isiku käibest.

Trahvi kohaldamise mõju saab mõnevõrra ilmestada, kui vaadata, milliseid rahalisi karistusi on kehtiva õiguse kohaselt KarS § 400 kuritegude eest mõistetud. Samas trahvisummade prognoosimist või muude järelduste tegemist antud andmed ei võimalda, kuivõrd loodav konkurentsijärelevamenetlus on oluliselt erinev karistusõiguslikust kriminaalmenetlusest. Kui kehtiv õigus võimaldab konkurentsikahjustava kokkuleppe eest karistada ka füüsilisi isikuid (menetlusi vaadates on tavapärane, et kuriteo eest karistati nii juriidilist isikut kui ka selle juhtorgani liiget), siis edaspidi saab keelatud teo toimepanemise eest karistada üksnes ettevõtjat või ettevõtjate ühendust (seejuures võivad ettevõtja moodustada ka mitu juriidilist isikut). Oluliseks erinevuseks on ka trahvi kohaldamine menetluslike rikkumiste eest (näiteks kui teabenõudele allutatud isik annab eksitavat teavet).

**Tabel 3.** Kirjeldav statistika aastatel 2010–2019 KarS § 400 kuritegude eest mõistetud rahaliste karistuste kohta (valimi andmed)<sup>220</sup>

	<b>Aritmeetiline keskmine (€)</b>	<b>Mediaan (€)</b>	<b>Minimaalne väärtus (€)</b>	<b>Maksimaalne väärtus (€)</b>	<b>n</b>
Füüsilised isikud	8 569	6 310	639	29 400	24
Juriidilised isikud	574 702	50 044	945	3 584 000	20

Aastatel 2010–2019 oli KarS § 400 kuritegude eest juriidilistele isikutele mõistetud rahaliste karistuste mediaanväärtus suurusjärgus 50 000 eurot (tabel 3). Aritmeetiline keskmine erineb mediaanist enam kui kümme korda ning ei ole seetõttu kuigi hea näitaja (põhjuseks mõned erakordselt suured rahalised karistused). Nagu mainitud, siis antud andmed ei ole sobivad eelnõukohase mõju prognoosimiseks ning tegemist on pigem hetkeolukorra kirjeldamisega. Tegelikke trahve ei saa prognoosida ka põhjusel, et iga meetme kohaldamise otsustab Konkurentsiamet konkreetse juhtumi asjaolusid arvesse võttes.

Lisaks karistuslikele trahvidele on Konkurentsiameti õigus kohaldada ka teisi konkurentsijärelevameetmeid.

Menetlusaluse isiku seisukohast võib konkurentsijärelevamenetluse loomisega kaasneda senisest suurem vajadus õigusabiteenuse kasutamiseks. On tõenäoline, et ettevõtja, kelle suhtes on algatatud konkurentsijärelevamenetlus, kasutab lepingulise esindaja õigusabiteenuseid, kuivõrd menetlus võib lõppeda karistusliku trahviga või käitumusliku või struktuurse meetme kohaldamisega (karistamisega). Senine haldusmenetlus lepingulise esindaja teenuse kasutamist ilmtingimata ei eelda. Kavandatav KonkS § 78<sup>17</sup> lõike 7 punkt 6 sätestab menetlusaluse isiku õiguse lepingulise või riigi õigusabi korras nimetatud esindaja abile.

Eelnõu kavandab ka mõningaid muudatusi seoses leebuse kohaldamisega kartellis osalenud ettevõtja või ettevõtjate ühenduse suhtes. Esiteks ei saa kavandatud muudatuse kohaselt edaspidi leebust kohaldada füüsilise isiku suhtes (v.a FIE), kuivõrd füüsilist isikut keelatud teo toimepanemise eest konkurentsijärelevamenetluses trahvida ei saa. Lisaks loetakse leebuse kohaldamise taotlus esitatuks ettevõtja või ettevõtjate ühenduse poolt. Muudatuseks on ka võimalus taotleda leebuse kohaldamise järjekohta, kui kogu nõutud teabe esitamine ei ole kohaselt võimalik (kehtiva õiguse kohaselt kohaldatakse leebust leebusetaotleja suhtes, kes on esitanud tingimustele vastava taotluse esimesena, vt KrMS § 205<sup>1</sup>). Kui kehtiva õiguse kohaselt kaasneb leebuse kohaldamisega kriminaalmenetluse lõpetamine, siis konkurentsijärelevamenetluses üksnes trahvist vabastamine (või sõltuvalt asjaoludest trahvi vähendamine), st keelatud teo toimepanemine võidakse sellele vaatamata tuvastada.

Nagu selgitatud, siis leebuse kohaldamist puudutav õiguslik regulatsioon muutub mitmestki aspektist, samas sellega kaasnev mõju ettevõtetele on väike. Põhjuseks on asjaolu, et leebust taotletakse ja kohaldatakse Eestis väga harva ning seega on regulatsiooniga üldse kokkugi puutuvaid ettevõtteid äärmiselt vähe. Analooiselt võib ka konkurentsialast rahvusvahelist koostööd puudutate muudatuste mõju ettevõtetele hinnata üsna marginaalseks. Uurimismeetme

<sup>220</sup> Andmed põhinevad aastatel 2010–2019 tehtud avalikel kohtuotsustel, kus isik mõisteti süüdi KarS § 400 alases kuriteos. Arvestatud on vastava kuriteokoosseisu eest mõistetud rahalist karistust, olenemata sellest, kas karistust kohaldati tingimisi või mitte. Kui isikut karistati liitkaristusega, siis arvestati vaid KarS § 400 alusel mõistetud karistust. Valimist jäeti välja menetlused, kus kõrgema astme kohus tühistas otsuse rahaliste karistuste osas (analüüs oli piiratud avalike lahenditega, mistõttu mitteavalikke otsuseid arvesse ei võetud).

kohaldamist teise liikmesriigi nimel, piiriülest dokumendi kättetoimetamist ja piiriülest otsuse täitmist tuleb praktikas ette harva. Lisaks harvale sagedusele on nende muudatuste mõju ettevõttele ka vähese ulatusega.

Ettevõtete näol on tegemist ühe peamise eelnõust mõjutatud sihtrühmaga. Mõjuanalüüsi põhjal saab kokku võtta, et kavandatud muudatused puudutavad otseselt vaid väikest osa ettevõtetest (aasta jooksul hinnanguliselt 0,05% registreeritud ettevõtetest), mõju on harv, kuid üksikjuhtudel ulatuslik ja rahaline. Kaudne positiivne mõju ettevõtetele avaldub läbi ausa ja moonutamata konkurentsi. Tervikuna võib mõju sihtrühmale hinnata HÕNTE § 46 tähenduses väheoluliseks<sup>221</sup>.

### 6.2.2. Mõju tarbijatele

Konkurentsiolukord turul mõjutab kõiki sellel turul olevaid tarbijaid, seega nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid (sh konkurentsioigust rikkuvate ettevõtjate konkurente). Eelnõu aitab tagada konkurentsireeglite järgimist ning ausat ja moonutamata konkurentsi erinevatel turgudel. Seetõttu on mõjutatud sihtrühm tervikuna suur<sup>222</sup>. Mõju tarbijatele on positiivset (soovitud) laadi ning avaldub kaudselt läbi ausa konkurentsi.

Ausa konkurentsi hüved tarbijatele<sup>223</sup>:

- madalamad hinnad;
- toodete ja teenuste parem kvaliteet;
- rohkem valikuid, suurem sortiment;
- innovatiivsed lahendused, sh uued tooted ja teenused;
- üldine majanduslik areng ja ettevõtete konkurentsivõime.

Konkurentsireeglite järgimine on eriti oluline oligopoolsetel turgudel, kus konkurentsialased rikkumised võivad mõjutada suuremat hulka tarbijaid ning mõju võib olla ulatuslikum. Sellistel turgudel on toote või teenuse pakkuja reeglina keerulisem vahetada. Kui vaadata, millised tegurid on seotud ettevõtjatevaheliste kokkulepete tõenäosusega turul, siis erinevad autorid on tuvastanud seoseid näiteks tootmise kapitalimahukusega, sortimendi homogeensusega, turu kontsentreeritusega (sh konkurentide hulgaga), turule sisenemise tõketega, innovatiivsusega jm<sup>224</sup>.

Rahvusvahelised empiirilised andmed näitavad, et kartellid tekivad sagedamini järgmistes majandussektorites: naftatooted, tsemenditööstus, linnulihatööstus, meditsiini- ja tervise-teenused, avalik transport, laevandus, keemiatööstus ja farmaatsia<sup>225</sup>. Konkurentsialaste rikkumiste puhul tuleb andmete tõlgendamisel meeles pidada, et kuivõrd rikkumiste toimepanemine on varjatud, siis reeglina põhinevad antud uuringud üksnes avalikuks tulnud

<sup>221</sup> Vastavalt mõjude hindamise metoodikale tuleb mõju olulisuse hindamisel lähtuda neljast kriteeriumist: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus, ebasoovitavate mõjude risk. HÕNTE § 46 lõige 2 näeb ette mõju olulisuse kajastamise seletuskirjas.

<sup>222</sup> Statistikaameti andmetel oli Eesti elanike arv 1. jaanuari 2021 seisuga 1 330 068 ning 2020. aastal tegutses Eestis 137 980 majanduslikult aktiivset ettevõtet.

<sup>223</sup> Kokkuvõte Euroopa Komisjoni konkurentsipoliitika veebilehelt: [https://ec.europa.eu/competition-policy/consumers/why-competition-policy-important-consumers\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/consumers/why-competition-policy-important-consumers_en).

<sup>224</sup> Vt näiteks:

1. Symeonidis, G., 2003, In Which Industries is Collusion More Likely?, Journal of Industrial Economics.
2. Ivaldi, M., *et al*, 2003, The Economics of Tacit Collusion, Final Report for DG Competition, European Commission.
3. Levenstein, M. C., *et al*, 2015, Serial Collusion in Context: Repeat Offences by Firm or by Industry?, OECD.

<sup>225</sup> Ivaldi, M., Khimich, A., Jenny, F., 2014, Measuring the Economic Effects of Cartels in Developing Countries, [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclpmisc2014d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclpmisc2014d2_en.pdf).

juhtumite statistikal, mis peegeldab aga vaid n-ö jäämäe tippu kõigist konkurentsi kahjustavatest rikkumistest.

Eesti kohta analoogseid agregeeritud andmed puuduvad, kuid Konkurentsiameti poolt koostatud analüüside ning konkurentsijärelevalve käigus läbiviidud menetluste põhjal saab välja tuua valdkonnad, kus konkurentsi kahjustavaid rikkumisi on tuvastatud rohkem<sup>226</sup>:

- jäätmekäitlus, sh jäätmete äravedu, pandipakendi korraldus;
- ehitus-, remondi- ja hooldustööd, tee-ehitus, riigihanked;
- energeetika, sh elektri- ja gaasiturg;
- ühistransport, sh taksoteenus;
- jaemüük, hinnakujundus jaemüügis ja e-kaubanduses.

Kokkuvõttes võib välja tuua, et eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad kaudselt kõiki tarbijaid, kuivõrd konkurentsialaseid rikkumisi esineb erinevatel turgudel. Mõju on tarbijate seisukohast positiivne ning ette ei ole näha võimalikke ebasoovitavaid riske või tagajärgi. Tervikuna tuleb mõju sihtrühmale hinnata HÕNTE § 46 tähenduses väheoluliseks.

### 6.3. Mõju riigiasutuste korraldusele

#### 6.3.1. Mõju Konkurentsiametile

Konkurentsiamet on konkurentsiasutus, kes on pädev teostama kõiki konkurentsiseaduse alusel temale pandud ülesandeid. Eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad oluliselt Konkurentsiameti, eelkõige selle konkurentsiteenistuse tööülesandeid ja -korraldust. Konkurentsiamet kuulub Justiitsministeeriumi valitsemisalasse.

Konkurentsialast järelevalvet teostab ning teisi konkurentsiseadusest tulenevaid ülesandeid täidab Konkurentsiametis konkurentsiteenistus, kus töötab eelnõuga kaasnevate mõjude hindamise ajal 16 ametnikku. Tegemist on ettevõtete kõrval teise peamise mõjutatud sihtrühmaga. Võrreldes teiste Balti riikidega, on Eesti eripäraks asjaolu, et lisaks konkurentsialastele ülesannetele täidab Konkurentsiamet ka tururegulaatori rolli (tegemist on n-ö ühendasutusega).

ECN+ direktiivi väljatöötamise peamiseks ajendiks oli võimestada Euroopa konkurentsiasutusi senisest tõhusamalt tagama konkurentsipõhimõtete järgimist EL-i siseturul (ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine). Konkurentsiasutuste peamiste probleemidena tuvastati näiteks asutuste vähene sõltumatus, inim- ja rahalise ressursi puudus<sup>227</sup>, piiratud võimalused uurimise läbiviimiseks ning ebatõhusad sanktsioonid. Lisaks tuli praktikas ette horisontaalseid probleeme, näiteks võis menetluse tulemus liikmesriigiti oluliselt erineda (nt trahvisumma suuruse osas), samuti pärssisid regulatiivsed erinevused liikmesriikidevahelist koostööd uurimise läbiviimisel ja leebuse kohaldamisel.<sup>228</sup>

<sup>226</sup> Analüüsi käigus vaadati läbi Konkurentsiameti veebilehel avaldatud haldusaktid alates aastast 2010 (<https://www.konkurentsiamet.ee/et/konkurentsijarelevalve-koondumised/konkurentsijarelevalve/juhtumid>), lisaks avalikust kohtulahendite registrist leitavad kriminaalmenetlused ning ameti poolt koostatud analüüsid. Järelduste tegemisel tugineti üksnes juhtumitele, kus Konkurentsiamet oli tuvastanud konkurentsiseaduse rikkumise. Seega jäid valimist välja näiteks juhtumid, kus menetlus lõpetati, kuna ettevõtja tegevuses puudusid konkurentsiseaduse rikkumise tunnused (menetlus lõpetati KonkS § 63<sup>4</sup> lg 1 p 1 alusel).

<sup>227</sup> Näiteks vahendite puudus mitme paralleelselt toimuva kontrolli läbiviimiseks kartellis kahtlustatavate puhul, mis võimaldab hävitada tõendeid; või vähene IT-alane võimekus tõendite või rikkumiste avastamiseks.

<sup>228</sup> EL-i konkurentsioiguse rakendamisel esinevaid probleeme ning ECN+ direktiivi loomise eesmärki on kokkuvõtvalt kirjeldatud 2017. aastal koostatud direktiivi ettepanekus:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0142&from=EN>.

Eelnõukohase seaduse rakendamisel suureneb Konkurentsiameti sõltumatus. Konkurentsiseaduses sätestatakse ameti sõltumatus konkurentsialaste ülesannete täitmisel, millega kaotatakse justiitsministri teenistuslik järelevalve ameti üle. Konkurentsiameti praegusele aruandluskohustusele (VVS § 41 lg 7) luuakse erisus ning edaspidi tuleb ametil iga aasta 1. aprilliks esitada koondaruanne konkurentsiteenistuse tegevuse kohta, mis lisaks eelarvet puudutavale teabele peab sisaldama teavet ka ülesannete täitmise, ametnike ametisse nimetamise ja vabastamise ning inimeste arvu kohta. Muudatustega kaasnev töökorralduslik mõju on pigem väike, puudutades eelkõige asutuse juhtimist.

Ulatuslikum mõju kaasneb sihtrühmale konkurentsijärelevalvemenetluse loomisega. Nagu seletuskirjas selgitatud, hakkab konkurentsijärelevalvemenetlus asendama praegu Konkurentsiameti poolt läbiviidavaid haldus-, vääртеo- ja kriminaalmenetlusi. Konkurentsiamet on konkurentsialaste väärtegude (KonkS §-d 73<sup>5</sup>–73<sup>8</sup>) kohtuväline menetleja ning KarS § 400 kuritegude uurimisasutus. Arvuliselt enamiku Konkurentsiameti menetlustest moodustavad siiski haldusmenetlused (aastatel 2015–2020 alustatud menetlustest keskmiselt 80%).

Konkurentsiameti jaoks tähendab konkurentsijärelevalvemenetluse loomine olulist töökorralduslikku muudatust, mis eeldab töötajaskonna väljaõpet ning töökorralduse ja -praktikate muutmist. Muudatus, millega antakse Konkurentsiametile õigus seada konkurentsijärelevalvemenetluste läbiviimisel prioriteete, suurendab ühest küljest ameti vastutust töö planeerimisel, teisest küljest annab aga vajaliku paindlikkuse ressursside efektiivseks paigutamiseks. Keelatud teo toimepanemise uurimisel ja tõendite kogumisel edaspidi kasutatavad meetmed (eelnõu kohaselt uurimismeetmed) ei erine oluliselt Konkurentsiameti poolt kehtiva õiguse kohaselt kohaldatavatest riikliku järelevalve erimeetmetest ning KonkS §-des 57 ja 59 sätestatud õigustest. Küll aga on uurimismeetmed mõnevõrra piiratumad, võrreldes karistusõigusliku süüteomenetlusega (nt jälitustoimingute tegemine ja laiemalt jälitustegevus saab olema rangelt välistatud). Seejuures tuleb aga arvestada menetlusaluse isiku oluliselt ulatuslikumat kaasaaitamiskohustust ning selle tagamiseks ettenähtud meetmeid (sunniraha ja trahvi kohaldamine, kui isik ei allu uurimismeetmele).

Edaspidi tuleb Konkurentsiametil läbiotsimise teostamiseks taotleda halduskohtult luba. Muudatus võib kaasa tuua ajalise viivituse uurimismeetme kohaldamisel ja vähese töökorraldusliku mõju, kuid on põhjendatud menetlusaluse isiku (või muu läbiotsimisele allutatud isiku) õiguste kaitsega. Konkurentsiamet peab esitama kirjaliku taotluse loa saamiseks koos põhjendustega ning seaduses ettenähtud ja asja otsustamiseks vajalike tõendite ja seletustega Tallinna Halduskohtule (tulenevalt HKMS § 264 lõikest 3).

Otsene rahaline mõju võib Konkurentsiametile kaasneda seoses tehnilise lahenduse loomisega, mille abil saab leebuse kohaldamise taotlust esitada viisil, mis võimaldab taotlejal seda oma omandis, valduses või kontrolli all mitte hoida. IT-lahenduse loomisel on plaanis eeskuju võtta Euroopa Komisjoni vastavast IT-lahendusest. Konkurentsiameti hinnangul võib olla vajalik ka täiendavate ametikohtade loomine, et tagada seaduse tõhus rakendamine. Esialgne kulude prognoos on välja toodud seletuskirja osas 7.

Direktiivist tulenevalt võimaldatakse Konkurentsiametil kohaldada haldustrahve ja sunniraha määrades, mis sõltuvad ettevõtjate üleilmsest aastakäibest. Kuigi ka kehtiv KarS § 400 kuriteokoosseis võimaldab kohtul juriidilist isikut karistada rahalise karistusega, mis sõltub juriidilise isiku käibest, siis Konkurentsiamet jaoks on tegemist uudse meetmega (kehtiva õiguse kohaselt on väärteomenetluses Konkurentsiametil võimalik karistada juriidilist isikut rahatrahviga kuni 400 000 eurot). Käibest sõltuva sunniraha ja haldustrahvi kohaldamine eeldab, et Konkurentsiametil tuleb välja selgitada ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmne kogukäive. Kui Eesti ettevõtjate puhul on andmed äriregistrist kergesti kättesaadavad ja



usaldusväärsed, siis rahvusvaheliste ettevõtjate üleilmse käibe väljaselgitamine võib olla keerulisem ja ajamahukam. Praktikas on siinkohal tõenäoliselt abiks Euroopa konkurentsivõrgustiku raames tehtav koostöö.

Sarnaselt teistele majandusalastele rikkumistele on ka konkurentsialaste rikkumiste menetlemine reeglina aeganõudev ja tömahukas ning menetlusajad keskmisest pikemad. Eelnõu koostamise etapis ei ole võimalik prognoosida, milliseks kujuneb konkurentsijärelevalvemenetluste keskmine pikkus ning kas selle osas midagi muutub. Taustainfona võib siiski välja tuua, et järelevalvemenetluste mediaankestus on siiani olnud ligikaudu 13 kuud<sup>229</sup>. Kriminaalmenetluste puhul on menetlusajad veelgi pikemad.

Konkurentsijärelevalvemenetluse loomine ja teised eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad konkurentsiteenistuse ülesandeid, tööprotsesse ja -korraldust. Konkurentsiameti roll konkurentsioiguse kohaldamisel, sh menetlus- ja karistuspraktika kujundamisel, suureneb. Eelnõu seadusena jõustumisele eelnevalt ning ka kohanemisperioodil tähendab see Konkurentsiametile suurenenud töökoormust. Mõju on sage ning sihtrühma jaoks ulatuslik, s.t eeldab sihhipärast kohanemist ja tegevuste ümberkorraldamist. HÕNTE § 46 tähenduses on tegemist sihtrühma jaoks olulise mõjuga.

### 6.3.2. Mõju kohtutele

Eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad kohtute, eelkõige halduskohtu tegevust. Konkurentsijärelevalvemenetluses tehtud otsuse, millega kohaldatakse konkurentsijärelevalvemeedet (või -meetmeid) ja võidakse tuvastada keelatud teo toimepanemine, saab vaidlustada halduskohtus. Kuivõrd ühes otsuses võib sisalduda mitu haldusakti (nt tuvastatakse keelatud teo toimepanemine ning kohaldatakse trahvi), siis tõenäoliselt need halduskohtumenetluses liidetakse ühte menetlusse (HKMS § 48 lõige 1).

Lihtsustatult võib kokku võtta, et eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad halduskohtu tegevust järgmistest aspektidest:

- ajutise konkurentsijärelevalvemeetme peale esitatud kaebuste läbivaatamine eelisjärjekorras;
- läbiotsimise kohaldamiseks loa andmine;
- sunniraha rakendamist puudutavate kaebuste läbivaatamine;
- menetlusliku rikkumise eest kohaldatud trahvi peale esitatud kaebuste läbivaatamine;
- konkurentsijärelevalvemenetluse raames tehtud otsust puudutavate kaebuste läbivaatamine.

Kõige olulisema muudatusena antakse halduskohtule õigus vähendada Konkurentsiameti poolt määratud trahvi suurust. See tähendab, et kohtule antakse õigus trahvi suuruse üle iseseisvalt otsustada ning seeläbi anda rikkumisele omapoolne hinnang. Tegemist on muudatusega, mis eeldab konkurentsijärelevalvemenetluse põhjalikku tundmist ning tähendab vajadust kohtunike suurema spetsialiseerumise järele.

On oluline rõhutada, et kohtule antakse õigus trahvi vähendada, kuid mitte suurendada. Seega ei saa trahvi vaidlustamine kohtus halvendada kaebuse esitaja jaoks tema olukorda, üksnes seda potentsiaalselt parandada. Sellest lähtuvalt on üsna tõenäoline, et iga kord, kui Konkurentsiamet kohaldab keelatud teo toimepanemise eest trahvi, on menetlusalune isik motiveeritud otsust

---

<sup>229</sup> Valimi andmed alates aastast 2010. Hinnang põhineb Konkurentsiameti veebilehel avaldatud juhtumite (<https://www.konkurentsiamet.ee/et/konkurentsijarelevalve-koondumised/konkurentsijarelevalve/juhtumid>) menetluste andmetel. Menetluse kestuse arvestamisel lähtuti taotluse esitamise või järelevalvemenetluse alustamise kuupäevast, kui see oli teada, ning haldusakti andmise kuupäevast (n=65). Järelevalvemenetluste mediaankestus oli 393 päeva, s.o ca 13 kuud.

kohtus vaidlustama. Halduskohtu tasandil võib see kaasa tuua ebasoovitava riski seoses kohtumenetluste arvu suurenemise ja menetlusaegade pikenemisega.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et konkurentsijärelevamenetluse loomine suurendab halduskohtute töökoormust ning toob kaasa kohtunike koolitusvajaduse. Tallinna Halduskohtus on eelnõuga kaasnevate mõjude hindamise ajal 17 ja Tartu Halduskohtus 8 kohtuniku ametikohta, lisaks on vähesel määral mõjutatud ka kohtus töötavad ametnikud/töötajad.

Edasikaebeõigusest tulenevalt kaasneb mõju ka kõrgemate astmete kohtutele, st ringkonnakohtute ja Riigikohtu halduskolleeegiumidele. Maakohtutele seevastu tähendab KarS § 400 dekriminaliseerimine ning vastavate süüteomenetluste asendumine konkurentsijärelevamenetlusega mõningast töökoormuse vähenemist, mõju on harv ning ei eelda töökorralduslikke muudatusi. HÖNTE § 46 tähenduses võib mõju kohtutele hinnata tervikuna väheoluliseks.

### 6.3.3. Mõju politseile

Kavandatud KonkS § 78<sup>22</sup> lõike 6 punkti 2 kohaselt võib Konkurentsiamet läbiotsimise kohaldamisele kaasata politsei, kui see on vajalik nimetatud uurimismeetme eesmärgi saavutamiseks, sealhulgas uurimismeetme kohaldamise ettevalmistamiseks, läbiviimiseks, turvalisuse tagamiseks või vahetu sunni kohaldamiseks. Sellega tagatakse mh direktiivist tulenev nõue, et konkurentsiasutuse käsutuses peab olema piisavalt ressursse uurimiste läbiviimiseks<sup>230</sup>. Iseenesest ei ole politsei kaasabi konkurentsialaste juhtumite menetlemisel uus muudatus. Praegu saab politsei Konkurentsiametile abi osutada, kas halduskoostöö seaduse alusel ametiabi korras (järelevalve- ja väärteomenetlused) või kriminaalmenetluses prokuratuuri volitusel. Praktikast toimetatakse läbiotsimisi enamasti üksnes kriminaalmenetluste raames.

Konkurentsiameti hinnangul on konkurentsijärelevamenetluse raames Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kaasamine vajalik järgmistel juhtudel:

- ohutuse tagamiseks ja vajadusel vahetu sunni kohaldamiseks;
- IT-tugi läbiotsimiste puhul (nt andmekandjate tuvastamine, avamine, äravõtmine, koopiategemine);
- läbiotsimise ettevalmistamisel taktikaline tugi;
- PPA ruumide kasutamine suulise teabenõude kohaldamisel;
- ressursi tagamine mitme ruumi üheaegselt läbiotsimiseks.

Kuigi politsei jaoks ei ole tegemist olemuslikult uue kohustusega, sõltub avalduv mõju sellest, kas kaasabi osutamine sätestatakse politseile seadusest tuleneva kohustusena või toimub politsei kaasamine ametiabi korras. Eelnõu raames oli seega kaalumisel kaks alternatiivset lahendust:

- a) KonkS-s sätestatakse politseile kohustus osutada Konkurentsiametile kaasabi uurimismeetme eesmärgi saavutamiseks.

Lahendus tähendab sisuliselt seda, et konkurentsijärelevamenetluses Konkurentsiameti abistamisest saaks PPA ülesanne ehk nad on kohustatud Konkurentsiameti juhtimisel osalema uurimismeetme kohaldamisel. Kaasabi osutamisega seotud rahalised kulud kannab PPA enda eelarvelistest vahenditest ning tagab valmisoleku kaasabi osutamiseks. Lahendusega kaasneb Konkurentsiametile mõnevõrra ulatuslikum pädevus politsei kaasamiseks. Ebasoovitavaks riskiks on, et ressursikulu kujuneb suuremaks kui lahendusalternatiivi b) puhul ning PPA jääb oma töö planeerimisel vähemalt ulatuses, milles Konkurentsiamet neid kaasaks, viimase meelevalla.

---

<sup>230</sup> ECN+ direktiivi artikli 5 lõiked 1 ja 2.

- b) KonkS-s sätestatakse, et Konkurentsiamet võib kaasata politsei ametiabi korras uurimismeetme eesmärgi saavutamiseks.

Lahenduse korral toimub kaasabi osutamine HKTS 3. peatükis sätestatud ametiabi regulatsiooni kohaselt. Sellisel juhul peab Konkurentsiamet uurimismeetme kohaldamisel igakordselt taotlema PPA-lt abi, seejuures on PPA-l võimalik HKTS § 18 lõigetes 2 ja 3 sätestatud alustel keelduda ametiabi andmisest. Uurimismeetme kohaldamisega kaasnevad kulud kannab Konkurentsiamet enda eelarvelistest vahenditest. Lahendus võib tähendada mõnevõrra väiksemat ressursikulu, kuid ei pruugi olla piisav direktiivist tuleneva nõude täitmiseks, st Konkurentsiametile piisava uurimisressursi tagamiseks.

Eelnõu lõplikus versioonis on kasutatud kahe nimetatud lahenduse hübriidi. Ühelt poolt on konkurentsijärelevamenetluses läbiotsimine kui uurimismeetme kohaldamisse kaasumine (sh vajadusel selle ettevalmistamisse panustamine) politsei kohustus juhul, kui Konkurentsiamet neid selleks kaasab. Seejuures aga ulatuses, milles politsei kaasub, jääb eelnõukohase seaduse alusel ametite vaheliste läbirääkimiste otsustada. See annab politseile võimaluse oma ressursse planeerida ning tõrjuda vajadusel nendele langevat üleliigset koormust, mis ei oleks konkurentsijärelevamenetluse läbiviimisel eesmärgipärane. Konkurentsijärelevamenetluse läbiviimine on Konkurentsiameti ülesanne. Politsei roll konkurentsijärelevamenetluses saab olema Konkurentsiametile toe osutamine. Seejuures ei toimeta politsei konkurentsijärelevamenetluses iseseisvalt (v.a vahetu sunni kohaldamine, mida politsei teeb lähtuvalt oma kaalutlustest) ega vastuta selle käigus tekkinud kahju eest läbiotsimisele allutatud isiku ees. Kavandatud regulatsiooni kohaselt kuuluvad politsei kaasamisest tekkinud kulud Konkurentsiameti poolt hüvitamisele. Konkurentsiameti esialgsel hinnangul võib konkurentsijärelevamenetluste raames politsei kaasabi vaja minna keskmiselt kuus korda aastas.

HÕNTE § 46 tähenduses on tervikuna tegemist väheolulise mõjuga.

#### **6.3.4. Mõju prokuratuurile**

Eelnõu mõjutab vähesel määral prokuratuuri töökoormust. Seoses KarS § 400 dekriminaliseerimise ja konkurentsijärelevamenetluse loomisega ei pea prokuratuur edaspidi juhtima vastavaid kriminaalmenetlusi ja esindama kohtus riiklikku süüdistust. Ka leebuse kohaldamise pädevus läheb prokuratuurilt Konkurentsiametile. Kuigi konkurentsialaste juhtumite puhul on menetlused ajamahukad ja uurimise läbiviimine keeruline, siis prokuratuurile avalduva mõju hindamisel tuleb arvestada, et neid juhtumeid menetletakse kriminaalmenetluses harva (üksikud menetlused aastas, vt tabel 1).

Seetõttu mõjutavad kavandatud muudatused väheste prokuröride ja prokuratuuri ametnike/töötajate töökoormust, st sihtrühm on väga väike. Mõju on sihtrühma vaatest positiivne ja harv ning ette ei ole näha ebasoovitavaid riske. HÕNTE § 46 tähenduses on tegemist väheolulise mõjuga.

#### **6.4. Halduskoormus**

Eelnõu koostajate hinnangul ei mõjuta kavandatud muudatused ettevõtjate ega kodanike halduskoormust. Küll aga kaasneb mõju avaliku sektori töökoormusele, kuna tulenevalt konkurentsijärelevamenetluse loomisest suureneb Konkurentsiameti ja halduskohtute töökoormus (vähemalt ajutiselt). Prokuratuuri ja maakohutute töökoormus seevastu väheneb.

## 7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Konkurentsiameti hinnangul nõuab seaduse eesmärgipärane ja tõhus rakendamine ametilt 100 000 eurot täiendava püsikuluna aastas. Selle summa jaotusest täpsemalt alljärgnevas.

Konkurentsijärelevamenetluse efektiivseks ja tulemuslikuks läbiviimiseks kaasatava politsei kulutuste ja võimalike kahjude hüvitamiseks halduseväliste isikute ees oleks Konkurentsiameti eelarvesse miinimumprognoosi kohaselt vaja juurde hinnanguliselt 18 000 eurot aastas. Seda kaalutlusel, et konkurentsijärelevamenetluste raames võib Konkurentsiametil politsei kaasabi vaja minna maksimaalselt kuus korda aastas. Nimetatud kulu suurus on vaid hinnanguline seetõttu, et see sõltub mitmetest asjaoludest: läbiotsitavate kohtade arv, läbiotsimise kestus, mitu ametnikku ja millised ametnikud läbiotsimisele kaasatakse. PPA hindab, et ühel läbiotsimiskohal peaks olema korraga minimaalselt 4 inimest. Kuna üks on Konkurentsiameti ametnik, siis vähemalt 3 PPA inimest. Detailidesse minnes sõltub maksumus sellest, kas ametnikke on vaja menetlustoimingute tegemiseks (kui on mitmes kohas ja Konkurentsiameti inimesi puudu) või turvalisuse tagamiseks/sunni rakendamiseks. Samas, nagu allpool olevast tabelist näha, on suurusjärg sarnane ja erinevused vaid mõnekümne euro suurused.

Täpsem PPA-d puudutav arvestus allolevas tabelis on tehtud nii, et 3 inimest on mõeldud menetlustoimingute jaoks ja 2 inimest (patrullekipaaz) turvalisuse tagamiseks/sunni rakendamiseks, tööajaga 8 t. Sel juhul on kulu 658 eurot (tööjõukulu) + 72 eurot (majanduskulu, s.o transport jms) = kokku 730 eurot (1 läbiotsimiskoht, 8 t).

**Tabel 4.** PPA hinnang läbiotsimisega seotud kuludele.

	tundide arv	inimeste arv	8 tunni hind tööandja maksudega (€)
patrullpolitseinik	8	2	238
digikriminalist	8	1	140
eriasjade uurija	8	2	279
	<b>KOKKU</b>	<b>5</b>	<b>658</b>

Lisaks politsei kaasamise kulule on Konkurentsiametil vaja tõsta ameti infotehnoloogilist võimekust. Eriti suurt tähelepanu vajab ametis infotehnoloogilise võimekuse arendamine ja hoidmine, sest kartellide avastamine ja uurimine põhineb suurtel andmemahitudel ja digitõendite analüüsimisel. Kartellivastases võitluses peavad ametil olema piisavad ressursid soetamiseks ja omamaks kaasaegseid infotehnoloogilisi vahendeid ning tagamaks oskuste olemasolu nendega töötamiseks. Lisaks eelnevale on Konkurentsiametil vaja leebuse kohaldamise avalduste esitamiseks arendada IT-lahendus ning katta sellega kaasnevad hooldus- ja arenduskulud. Seega on infotehnoloogilise võimekuse tõstmiseks ja tagamiseks ning uurimismetoodikate arendamiseks vaja hinnanguliselt vähemalt 40 000 eurot aastas.

Kuigi eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevamenetluse on võimalik PPA kaasata mh selleks, et neilt kriminalistika tuge saada, jääb digitõendite uurimine ja analüüsimine siiski Konkurentsiametile. Seega peavad Konkurentsiametil endal olema kaasaegsed spetsiaalsed infotehnoloogilised vahendid (spetsiaalne tarkvara ja võimsad vaatlusarvutid suurte andmemahitud jooksutamiseks) ja vastavad oskused digitõendite uurimiseks ning analüüsimiseks. Samuti on vajalik hea infotehnoloogilise võimekuse omamine kartellide avastamisel.

Lisaks on viimastel aastatel kasvanud digitaalsete turgudega seonduvate menetluste arv ning menetlused on muutunud oluliselt tehnilisemaks ja keerulisemaks, kus amet vajab eksperdi-hinnanguid ja -analüüse vastava ala spetsialistidelt. Sellist võimekust ei ole mõistlik ametil püsivalt endal välja arendada, kuna eksperditeadmiste vajadus võib olla väga erinev ja ajas muutuv. Eksperdi-hinnangute ja -analüüside tellimiseks vajab amet hinnanguliselt 30 000 eurot aastas.

Ülejäänud summas (st 100 000 eurot – (eelnevalt kirjeldatud 18 000 eurot + 40 000 eurot + 30 000 eurot) = 12 000 eurot) on ennekõike kavas tõsta ja hoida olemasolevate töötajate pädevust ja neid pidevalt arendada (sh koolitusteks ja lähetusteks), et olla kursis praktikaga Euroopa Liidu konkurentsioiguse ühtlasel rakendamisel.

Kehtivas riigi eelarvestrateegias ei ole eelnõuga kaasnevate kuludega arvestatud. Eelnõu heaks kiitmisega kaasnevate kulude rahastamise võimaluste üle arutatakse järgmises riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessis Rahandusministeeriumi poolt valitsusele koondatava info alusel. Juhul kui lisavahendeid ei eraldada, tuleb kulud katta valitsemisala eelarvest.

Kohtutele eelnõukohase seaduse jõustumine eelarveväliseid kulusid tekitada ei tohiks. Kohtunike iga-aastane koolituskava sisaldab raha kohtunike koolitamiseks uute seaduste rakendamiseks.

Eelnõuga kavandatud KonkS § 78<sup>40</sup> lõikega 3 kaasnevad tulevikus riigile kulud, kuid nende suurusjärgu hindamine ei ole realistlikult võimalik. Kehtiva menetluskorra kohaselt on riigieelarves ette nähtud vahendid KarS § 400 alusel riigilt väljamõistetevate menetluskulude hüvitamiseks süüteomenetluses.

## **8. Rakendusaktid**

Eelnõukohase seadusega kehtestatavast konkurentsijärelevamenetlusest tingitult on vaja vastavas ulatuses ajakohastada Konkurentsiameti põhimäärust ja Vabariigi Valitsuse määrust „Kriminaaltoimiku arhiivimise kord ja säilitamise tähtajad“. Vt täiendavalt eelnõu lisasid 2 ja 3.

Lisaks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil KonkS § 63 lõike 2 esimese ja teise lause kehtetuks tunnistamisest tingitult vaja ajakohastada määrust „Soojuse müügi ajutise hinna kehtestamise kord“.

## **9. Seaduse jõustumine**

Eelnõukohase seaduse jõustumisajaks on planeeritud 1. juuni 2024. Vt täiendavalt eelnõu § 12 selgitust.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevamenetluse loomiseks vajalike lähtekohtade kindlaksmääramiseks kaasas Justiitsministeerium novembris 2020 mitteametlikult Konkurentsiameti ja Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni, esitades neile järgnevad küsimused:

- 1) ECN+ direktiiv eeldab menetlus(t)e läbiviimist ettevõtja ja ettevõtjate ühenduse suhtes, kuivõrd konkurentsieeskirjad on suunatud ettevõtjate tegevusele. Kas teie hinnangul tuleks seega loodavas konkurentsijärelevamenetluses menetlusaluseks isikuks lugeda ettevõtja ja ettevõtjate ühendus või neid moodustavad juriidilised ja füüsilised isikud? Või mõlemad?
  - a) Kui menetlusalune isik on üksnes ettevõtja, siis kellele ja kuidas laienevad menetlusaluse isiku õigused juhul, kui ettevõtja moodustavad mitu juriidilist või füüsilist isikut?

- b) Kui menetlusalune isik on üksnes ettevõtja, siis kas trahvikoosseis peaks olema loodud ettevõtjale või ettevõtjat moodustavatele juriidilistele ja füüsilistele isikutele?
  - c) Kui menetlusalune isik on üksnes juriidiline ja füüsiline isik (või trahvikoosseis on loodud juriidilistele ja füüsilistele isikutele), siis kuidas tagada koosõla nt ECN+ direktiivi artikliga 13(2), mille kohaselt tuleb menetlusaluse isiku rikkumise korral rahatrahvi määrata ettevõtjale; või artikliga 14(1), mis näeb koosmõjus direktiivi preambuli punktiga 47 ette rikkumise raskusastme hindamisel mh ettevõtjast lähtumise; või artikliga 15(1), millest tulenevalt tuleb konkurentsieeskirjade rikkumisel rahatrahvi ülemmäära arvutamisel lähtuda ettevõtja üleilmsest kogukäibest?
- 2) Kas konkurentsijärelevamenetluses peaks olema võimaldatud ka vaidemenetlus?
  - 3) Kui võtta aluseks mudel, et konkurentsijärelevamenetluses tuvastatud õigusrikkumise pinnalt võib Konkurentsiamet (1) teha ettekirjutuse rikkumise lõpetamiseks (kui see veel kestab) ning (2) määrata haldustrahvi, siis mida arvate variandist, et haldustrahviotsuse peale esitatud tühistamiskaebus omaks automaatset täitmist peatavat mõju, s.t kuni asjas jõustunud kohtuotsuseni ei saa trahviotsust täita, kuid rikkumise lõpetamise ettekirjutuse puhul säiliks praegune esialgse õiguskaitse rakendamise kord?
  - 4) Mida arvate variandist, et halduskohus viib konkurentsijärelevamenetluse tulemusel antava haldusakti osas läbi täiskontrolli? Tegemist oleks HKMS § 158 lg 3 suhtes erinormiga. Kas kestva õigusrikkumise lõpetamist puudutavat ettekirjutust ja haldustrahvi määramise otsust peaks kohtlema erinevalt (nt lõpetamisettekirjutuse osas kontrollib kohus üksnes kaalutusvigu)?

Konkurentsiamet esitas vastused eeltoodud küsimustele 7. detsembril 2020 ja täiendas oma esialgseid vastuseid 8. jaanuaril 2021. Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon esitas vastused 16. detsembril 2020.

Eelnõuga kavandatud konkurentsijärelevamenetluse kontseptuaalne ülesehitus on enne eelnõu ministeeriumidele kooskõlastamiseks ja huvirühmadele arvamuse avaldamiseks mitteametlikult kooskõlastamiseks esitatud samuti nii Konkurentsiametile kui ka Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjonile aprillis 2021. Konkurentsiamet esitas selle kohta oma tagasiside 6. mail 2021 ja Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon 19. mail 2021.

Eelnõukohase seaduse esitas Justiitsministeerium kooskõlastamisele ja avalikule konsultatsioonile 15. detsembril 2021 tagasiside tähtajaga 17. jaanuar 2022. Kuivõrd tegemist on sisult keerulisi ja põhimõttelisi muudatusi kaasa toova seaduseelnõuga, palusid paljud kaasatutest tagasiside andmiseks täiendavat tähtaega. Viimane eelnõukohase seadusega seonduv sisend laekus Justiitsministeeriumile 18. märtsil 2022.

Ministeeriumitest esitasid kooskõlastamise käigus sisulised märkused Maaeluministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium ja Siseministeerium. Seejuures viimane neist jättis eelnõu kooskõlastamata tingitult asjaolust, et eelnõusse oli kavandatud PPA, täpsemalt politsei roll konkurentsijärelevamenetluse läbiviimisel. Pärast eelnõu avalikule kooskõlastamisele ja arvamuse avaldamisele esitamist on siiski saavutatud Siseministeeriumiga ametnike tasandil kokkuleppe kõiki osapooli rahuldava ja ECN+ direktiivi nõuetekohaselt ülevõtva koostöömodeli kohta.

Huvirühmadest ja põhiseaduslikest institutsioonidest esitasid eelnõukohasele seadusele oma arvamuse (esitatud Justiitsministeeriumile saabumise järjekorras): kohtutäitur Risto Sepp, Riigiprokuratuur, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Riigikohus, Tartu Halduskohus, Tallinna Ringkonnakohus, Konkurentsiamet, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, õiguskantsler, Tallinna Halduskohus, Eesti Advokatuur, Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon, Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjon, Eesti Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjon, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Töandjate Keskkliit.

Kõik laekunud märkused ja arvamused on esitatud ühes vastustega seletuskirja lisa 4 – kooskõlastamise ja avaliku konsultatsiooni käigus esitatud märkuste ja ettepanekute kooskõlastustabelis.

Algatab Vabariigi Valitsus „.....“.....2023. a

(allkirjastatud digitaalselt)