

Väljatöötamiskavatsus

Sissejuhatus

Väljatöötamiskavatsuses tutvustatakse konkurentsiseaduse¹ (*KonkS*) muutmise kavandit. Konkreetset, selgitatakse KonkS-i koondumiste kontrollimist puudutava 5. peatüki ja KonkS-i vähese tähtsusega kokkuleppeid puudutava 2. peatüki § 5 muutmise võimalusi. Praeguse seisuga sisaldavad koondumiste kontrolli ja vähese tähtsusega kokkulepete regulatsioonid mitmeid probleemkohti, millele on erinevatel aegadel tähelepanu juhtinud efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda, Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon ja Konkurentsiamet.

Koondumisena käsitletakse mis tahes tehinguid, mille käigus kaks või enam eelnevalt iseseisvat majandusüksust konsolideeritakse selliselt, et see toob kaasa püsiva muutuse koondumise osaliste struktuuris või omanikeringis. Seega hõlmavad koondumised lisaks ühinemistele ka tehinguid, millega üks või mitu isikut omandavad mõju ettevõtja üle, näiteks vara või osaluse omandamise alusel. Koondumiste kontrolli eesmärk on hinnata nende tehingute konkurentsioiguslikke mõjusid ja eelkõige ära hoida turgu valitseva seisundi tekkimine või tugevnemine, mille kaudu võidakse takistada tõhusat konkurentsi turul või selle olulisel osal. Selleks, et turumajandus toimiks optimaalselt, on konkurentsioiguses kehtestatud reeglid, mis võimaldavad läbi koondumiste kontrolli säilitada turu toimimist soodustavaid struktuure ja tõhusat konkurentsi.

Kehtiva õiguse järgi kontrollib Konkurentsiamet ettevõtjate koondumisi, mille osaliste eelnenud majandusaasta käibed ületavad Eestis kokku 6 000 000 eurot ja vähemalt kahe koondumise osalise käibed Eestis ületavad kummalgi 2 000 000 eurot. KonkS § 24 lõige 7 sätestab, et kui eelneva kahe aasta jooksul on üks ja sama ettevõtja või samasse kontserni kuuluv ettevõtja omandanud valitseva mõju ettevõtjate või ettevõtja osade üle, kes tegutsevad Eestis ühes ja samas majandusharus, peab selle ettevõtja käive, kelle üle omandatakse valitsev mõju, sisaldama ka nende ettevõtjate käivet, kelle üle on valitsev mõju omandatud koondumisele eelneva kahe aasta jooksul (nn kahe aasta reegel).

Väljatöötamiskavatsus sisaldab ettepanekuid KonkS 5. peatüki muutmiseks. Muudatused puudutavad kehtivate koondumiste kontrolli kohaldamise eelduseks olevate ettevõtjate käibekünniste võimaliku tõstmist, samuti koondumisest teatamise ja koondumiste kontrolliga seotud reeglite eiramisele reageerimise reeglite täiendamist ja ajakohastamist, muutes koondumiste kontrolli rakendamise tõhusamaks ja kehtivat õiguskorda arusaadavamaks.

Lisaks kaalutakse KonkS § 5 puhul võimalust muuta vähese tähtsusega kokkulepete regulatsiooni sellisel viisil, et see vastaks Euroopa Komisjoni 2014/C 291/01 teatisele vähetähtsate kokkulepete kohta, mis ei piira märgatavalt konkurentsi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lg 1 kohaselt² (*de minimis* teatis).

¹ RT I, 05.07.2025, 20.

² Komisjoni teatis vähetähtsate kokkulepete kohta, mis ei piira märgatavalt konkurentsi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 1 kohaselt (*de minimis*) (2014/C 291/01), ELT C 291, 30.8.2014, lk 1–4.

Kokkuvõttes esitatakse väljatöötamiskavatsuses järgmiseid kehtiva õiguse muutmise ettepanekuid:

- 1) Tõsta koondumiste kontrollimise ühine käibekünnis 15 000 000-ni euron;
- 2) Täpsustada või asendada KonkS-is sätestatud majandusharu mõistet;
- 3) Tõsta koondumise jõustamise koondumiseks loa puudumise ja konkurentsi kahjustava koondumise eest määratavad väärteotrahvimäärad kaks korda;
- 4) Kehtestada ühine menetluskord, kus Konkurentsiamet teostab järelevalvet KonkS 2. peatükis, 4. peatükis ja ka 5. peatükis sätestatud reeglite täitmise üle konkurentsijärelevalvemenetluse reeglite järgi. Trahvi kõikide väärteokoosseisu täitvate konkurentsirikkumiste toimepanemise eest määrab maakohus väärteomenetluses;
- 5) Sätestada KonkS-is Konkurentsiameti õigus teha ettekirjutus koondumise teate esitamiseks kontrollimisele kuuluvate, kuid ilma Konkurentsiameti loata jõustatud koondumiste osas;
- 6) Ajakohastada koondumiste kontrolliga seotud rakendusakte ning töötada välja koondumiste kontrolli teate tüüpvorm;
- 7) Tõsta riigilõivumäär koondumise menetlemise eest seniselt 1920 eurolt 4800 eurole;
- 8) Viia vähese tähtsusega kokkulepete regulatsioon kooskõlla Euroopa Komisjoni *de minimis* teatisega, mille tulemusena laieneks kokkulepete hulk, mis on käsitletavad vähese tähtsusega kokkuleppe, tegevuse või otsusena.

1. Koondumiste kontrollimise kohaldamine

Probleemkoht

Konkurentsiamet kontrollib koondumist, kui koondumise osaliste eelnenud majandusaasta käibed Eestis kokku ületavad 6 000 000 eurot ja vähemalt kahe koondumise osalise käibed Eestis ületavad kummalgi 2 000 000 eurot (KonkS § 21 lõige 1). Koondumise osalise käive arvutatakse vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.07.2006 määrusega nr 68 kehtestatud käibe arvutamise juhendile. Koondumist, mida peab kontrollima Konkurentsiamet, ei või jõustada enne, kui on tehtud koondumist lubav otsus.

Lisaks sätestab KonkS § 24 lõige 7, et kui eelneva kahe aasta jooksul on üks ja sama ettevõtja või samasse kontserni kuuluv ettevõtja omandanud valitseva mõju ettevõtjate või ettevõtja osade üle, kes tegutsevad Eestis ühes ja samas majandusharus, peab selle ettevõtja käive, kelle üle omandatakse valitsev mõju, sisaldama ka nende ettevõtjate käivet, kelle üle on valitsev mõju omandatud koondumisele eelneva kahe aasta jooksul (nn kahe aasta reegel).

KonkS § 21 lõikes 1 sätestatud käibemäärad on püsinud muutumatuna aastast 2006³, nende viimane ülevaatus toimus 2015. aastal (peale eurole üleminekut), mille tulemusena ümmardati lävendid täissummadeks.⁴ Samas nähtub erinevaid Statistikaameti andmeid hinnates, et alates 2006. aasta metoodika koostamisest on:

- Eestis registreeritud ettevõtjate (v.a finants ja kindlustustegevusega tegelevad ettevõtjad) ülemaailmne müügitulu kasvanud 2,5 korda.
- Eestis registreeritud ettevõtjate (v.a finants ja kindlustustegevusega tegelevad ettevõtjad) arv on kasvanud 3,7 korda.
- Tänapäevaste koondumiste kontrolli käibelävendeid ületavate ettevõtjate arv on kasvanud 2,5-2,7 korda.
- Tarbimise meetodil on majandus kasvanud ligikaudu 3 korda.

Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda on teinud ettepaneku KonkS § 21 lõikes 1 sätestatud koondumiste kontrolli kohaldumise piirmäärasid tõsta. Lisaks pakuti ära kaotada KonkS § 24 lõikes 7 sätestatud kahe aasta reegel, kuna see on tekitanud ettevõtjatele asjaomase sätte tõlgendamise ja praktilise rakendamisega seotud probleeme.⁵

Eesmärk ja lahendus

1.1. Käibekünniste võimalik tõstmine

Eeskätt tuleb analüüsida, kas ja kui palju on majanduslikult põhjendatud tõsta Eestis koondumise osaliste käibekünnised.

Eesmärk on ajakohastada alates 2006. aastast kehtivad künnised, tagades samas seda, et uued künnised ei ole liiga kõrged, mille tulemusena pääseksid koondumiste kontrollist ka potentsiaalselt konkurentsiprobleeme kaasa toovad tehingud.

Järgnevalt on välja toodud võrdlustabel, kus on kajastatud Eesti ja selle naaberriikide kohta kogutud andmed 2024. aasta seisuga, samuti neis riikides hetkel kehtivad koondumiste kontrolli käibekünnised.

³ Alates 01.07.2006: näeb seadus ette koondumise osaliste Eestis tekkinud käibeid, ehk kokku 100 miljonit krooni (6,4 mln eur) ja vähemalt kahel kummalgi 30 miljonit krooni (1,92 mln eur).

Alates 01.01.2011: kokku 6 391 200 eurot ja vähemalt kahel kummalgi 1 917 350 eurot.

Alates 01.01.2015: kokku 6 000 000 eurot ja vähemalt kahel kummalgi 2 000 000 eurot.

⁴ RT I, 30.12.2014, 15.

⁵ Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja ettepanekud, <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/otsused-majanduse-elavdamiseks>

Tabel 1. Eesti ja selle naaberriikide võrdlustabel.

	Eesti⁶	Läti⁷	Leedu⁸	Soome⁹
Rahvaarv	1 374 687	1 857 400	2 890 664	5 613 888
GDP per capita (EUR)	29 036	21 642	27 113	49 100
Ettevõtete arv (majanduslikult aktiivsed)	158 378	184 758	142 954	608 021
Koondumiste kontrolli käibekünnised	koondumise osaliste eelnenud majandusaasta käibed Eestis kokku ületavad 6 000 000 eurot ; ja vähemalt kahe koondumise osalise käibed Eestis ületavad kummalgi 2 000 000 eurot	koondumise osaliste eelnenud majandusaasta käibed Lätis kokku vähemalt 30 000 000 eurot¹⁰ ; ja vähemalt kahe koondumise osalise käive Lätis vähemalt 1 500 000 eurot kummalgi.	koondumise osaliste eelnenud majandusaasta käibed Leedus kokku vähemalt 20 000 000 eurot¹¹ ; ja vähemalt kahe koondumise osalise käive Leedus vähemalt 2 000 000 eurot kummalgi.	koondumise osaliste eelnenud majandusaasta käibed Soomes kokku ületavad 100 000 000 eurot ; ja vähemalt kahe koondumise osalise käibed Soomes ületavad kummalgi 10 000 000 eurot .

Tabelist nähtub, et Eesti majandus ja ettevõtluskeskkond on numbriliselt kõige rohkem võrreldavad Läti ja Leedu omadega. Tähelepanuväärne on ka see, et neis riikides kehtib sama või madalam minimaalne käibekünnis (vähemalt kahe koondumise osalise käive eelneval majandusaastal) kui Eestis praegu on. Samas aga kehtib kõrgem koondumise osaliste summaarne käibekünnis – Lätis on selleks 30 000 000 ja Leedus – 20 000 000 eurot. Ka koondumiste menetluste arv aastas on Lätis ja Leedus madalam just seetõttu, et nende ühine käibelävend on Eesti omast palju kõrgem. Soomes on käibekünnised oluliselt kõrgemad, kuid tabeli andmetest lähtudes ei ole Soome ja Eesti majandused siiski omavahel hästi võrreldavad, seetõttu oleks Soomega sarnaste käibekünniste kehtestamine Eesti majanduse jaoks pigem sobimatu.

Arvestada tuleb ka sellega, et võrreldes teiste ELi riikidega moodustavad väiksed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKE-d) Eestis erakordselt olulise majandusjõu. Aastatel 2022 ja 2023 oli VKEde osakaal ELis 51,8% kogu lisandväärtusest.¹² Vastavalt Statistikaameti andmetele, oli VKEde osakaal Eestis 2022. aastal, aga, 81% kogu lisandväärtusest. Eurostati andmetel andsid mikro- ja väikeettevõtted ELis kõige suurema osa lisandväärtusest mittefinantsettevõtete majanduses Maltal (55,8% mikro- ja väikeettevõtete kogulisandväärtusest), Küprosel (52,9%) ja Eestis (52,6%). Keskmise suurusega ettevõtted andsid kõige suurema osa lisandväärtusest Eestis (26,0% keskmise suurusega ettevõtete loodud kogulisandväärtusest), Lätis ja Leedus

⁶ <https://www.stat.ee/>

⁷ <https://stat.gov.lv/en>

⁸ <https://osp.stat.gov.lt/en>

⁹ <https://stat.fi/en>

¹⁰ <https://www.kp.gov.lv/en/merger-control>

¹¹ <https://kt.gov.lt/en/activities/merger-control>

¹² European Commission Annual Report on European SMEs, kättesaadav: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/b7d8f71f-4784-4537-8ecf-7f4b53d5fe24_en?filename=Annual%20Report%20on%20European%20SMEs%202023_FINAL.pdf

(mõlemad 25.1%).¹³ Seadusandja on võtnud neid andmeid ka varasemalt KonkS-i muutmise raames arvesse, leides, et Eesti jaoks võivad teatud kontekstis olla just VKE-de arvu arvestades madalamad käibelävendid põhjendatud.¹⁴

Ühise käibekünnise osas tuleb arvestada, et Läti ja Leedu konkurentsiametitel on olnud alates 2004. aastast lisaks traditsioonilistele käibelävenditel põhinevatele koondumiste kontrolli reeglitele olemas ka erandliku koondumiskontrolli ehk *call-in* õigus. See tähendab, et nende konkurentsiametitel on õigus nõuda koondumisest teatamist lisaks ka olukorras, kus koondumise osaliste käibed ei ületa seaduses sätestatud piirmäärasid, kuid konkurentsiametil on alust eeldada, et koondumine võib oluliselt kahjustada konkurentsi kaubaturul.¹⁵ Selle õigusega tasakaalustatakse kõrgeid ühiseid käibekünniseid. Kuna Eesti Konkurentsiametil erandliku koondumiskontrolli õigust ei ole, siis kaasneks ühise käibekünnise Läti ja Leeduga samale tasemele tõstmisega oht, et koondumiste kontrollimisest jääks välja liiga palju tehinguid, mis vajaksid Konkurentsiameti tähelepanu. Eesti puhul oleks seega madalam ühine käibekünnis põhjendatud.

Ministeeriumi ettepanek on minimaalset käibekünnist KonkS-is mitte muuta (st jääda sarnaselt Läti ja Leeduga olemasoleva 2 000 000 euro künnise juurde). Seevastu on ministeeriumi hinnangul ühise käibekünnise (6 000 000 eurot) tõstmine põhjendatud. Uus ühine 15 000 000-eurone künnis vähendaks koondumiste kontrolli juhtumite arvu mõõdukalt (15–20%), ilma et see suurendaks oluliselt turukontsentratsiooni riski väiksemates sektorites.

1.2. KonkS § 24 lõike 7 võimalik kehtetuks tunnistamine

KonkS § 24 lg 7 sätestab, et kui eelneva **kahe aasta jooksul** on üks ja sama ettevõtja või samasse kontserni kuuluv ettevõtja omandanud valitseva mõju ettevõtjate või ettevõtja osade üle, kes tegutsevad Eestis **ühes ja samas majandusharus**, peab selle ettevõtja käive, kelle üle omandatakse valitsev mõju, sisaldama ka nende ettevõtjate käivet, kelle üle on valitsev mõju omandatud koondumisele eelneva kahe aasta jooksul (kahe aasta reegel). Tegemist on täiendava kriteeriumiga samas majandusharus järjestikku toimuvate koondumiste kontrollimiseks.

Praktikas on kahe aasta reegli rakendamine olnud nii ettevõtjate kui Konkurentsiameti jaoks pigem keeruline. Seda eelkõige seetõttu, et KonkS § 24 lõikes 7 nimetatud „sama majandusharu“ tuvastamine on praktikas väga raske. Siiaamaani on Konkurentsiamet teinud seda eelkõige EMTAK koodide järgi, kuid ameti hinnangul ei ole see andnud sama

¹³ Eurostat: EU small and medium-sized enterprises: an overview, kättesaadav:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20220627-1>

¹⁴ Konkurentsiseaduse muutmise seadus 466 SE seletuskiri, kättesaadav Riigikogu majanduskomisjoni eelnõu kaardilt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4af88483-c10f-4144-aba8-e50c061060bd/konkurentsiseaduse-muutmise-seadus/>

¹⁵ Konkurentsiasutuse erandliku koondumiskontrolli ehk *call-in* õigus on lisaks Lätile ja Leedule praegu olemas ka Rootsis, Taanis, Iirimaa, Ungaris, Itaalias, Sloveenias, Bulgaarias, Saksamaal ja Austrias (kahes viimases kehtib täiendav tehinguväärtuse kriteerium); samuti kavandatakse või kaalutakse erandliku koondumiskontrolli (*call-in*) õiguse süsteemi jõustamist Prantsusmaal, Madalmaades, Belgias, Tšehhis, Slovakkias ja Maltal. Väljaspool ELi on erandlik koondumiskontrolli õigus osa koondumiste kontrolli regulatsioonist nt Norras, Islandil ja Türgis. Vt nt <https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/predictably-uncertain-managing-merger-control-call-in-risk-at-local-level-in-the-eu/>

majandusharu määratlemisel soovitud tulemusi. KonkS majandusharu mõistet täpsemalt lahti ei seleta, samuti ei tulene majandusharu mõistele ühest legaalseaduse definitsiooni ka teistest õigusaktidest.

Kuna Konkurentsiametil ei ole erandliku koondumiskontrolli õigust, mis annaks neile võimaluse kontrollida alla käibemäära jäävaid koondumisi, mis võivad potentsiaalselt avaldada kahjustavat mõju konkurentsile asjaomasel turul, siis ei saa kahe aasta reegli kaotamine olla põhjendatud – pigem võib see põhjustada riski, et väiksemad samas majandusharus järjestikku toimuvad tehingud jäävad sellisel juhul ilma vajaliku tähelepanuta.

Sarnane reegel on sätestatud ka ELi ühinemismääruse artikli 5 lõikes 2 – selle järgi käsitletakse ühe ja sama koondumisena kaht või enamat sama artikli esimeses lõigus nimetatud tehingut, mis toimuvad kaheaastase ajavahemiku jooksul samade isikute või ettevõtjate vahel, mis leiab aset viimase tehingu toimumise kuupäeval. Sätte eesmärk on hoida kontrolli all ühinemistehinguid, mille raames üks ettevõtte omandab teise ettevõtte mitme väiksema osana, mitte ühe suure tehinguna.

Kahe aasta reegli kaotamise asemel võib seega kaaluda hoopis KonkS-is „majandusharu“ mõiste täpsustamist või selle muu terminiga asendamist.

1.3. Pakutav lahendus

Ministeeriumi ettepanek on tõsta KonkS § 21 lõikes 1 sätestatud ühine käibekünnis 15 000 000-ni euronit. Samal ajal jääksid endisel kujul kehtima ühe koondumise osalise minimaalne käibekünnis 2 000 000 eurot ja kahe aasta reegel. Viimase puhul võib kaaluda KonkS-is „majandusharu“ mõiste täpsustamist või selle muu ühiselt mõistetava terminiga asendamist.

2. Koondumise jõustamise koondumiseks loa puudumisel ja konkurentsi kahjustava koondumise väärteokoosseisu trahvimäärad

Probleemkoht

KonkS § 73⁶ sätestab, et koondumise jõustamise eest, kui koondumiseks puudub luba, samuti koondumise keelu või koondumise loa tingimuste rikkumise eest - karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, - karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Tegemist on kehtiva väärteokoosseisuga, mille tagatav kohustus tuleneb KonkS 5. peatükist (§ 25). Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1¹⁶ (*ECN+ direktiiv* või *direktiiv*) ülevõtmise järel on tegemist ka ühtlasi ainukese konkurentsialase väärteokoosseisuga, mille täitmise eest ette nähtud trahvimääraks ei ole mitte kuni kümme protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmselt kogukäibest (nagu see on KonkS §-s 73⁵ sätestatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamise, §-s 73⁷ sätestatud olulist vahendit omava ettevõtja kohustuste

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 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, ELT L 11/3, 14.1.2019, lk 3–33.

täitmata jätmise, § 73⁸ raamatupidamise erinõude täitmata jätmise ja §-is 73¹³ sätestatud konkurentsi kahjustava kokkuleppe, otsuse ja kooskõlastatud tegevuse puhul).

Kuigi direktiiv koondumistega seotud rikkumiste eest kohaldamisele kuuluvat minimaalset trahvimäära ette ei näe, ei ole nende puhul tegemist sugugi vähem oluliste või potentsiaalselt vähem majandusliku kahju kaasa toovate konkurentsirikkumistega. Võrreldes teiste konkurentsialaste väärtedega on KonkS §-s 73⁶ sätestatud trahvimäär aga praegu oluliselt madalam. Füüsilisele isikule määratava sanktsiooni ülemmäär on püsinud muutumata kujul alates aastast 2004.¹⁷ Juriidilisele isikule määratava sanktsiooni ülemmäär tõsteti viimane kord 2015. aastal.¹⁸ Samas on ettevõtjate keskmine käive ja koondumistehingute väärtus sellest ajast märkimisväärselt kasvanud. Seetõttu esineb risk, et sanktsioonil ei ole praktikas piisavalt heidutavat mõju, seda eriti suuremate koondumistehingute puhul, mille kontekstis võidakse kehtivat väärteotrahvi suurust hinnata kui tasuvat riski võrreldes kavandatavast investeeringust saadava kasumiga.

Mitmes liikmesriigis on koondumiste kontrolliga seotud rikkumiste eest ette nähtud trahvimäärad sama kõrged kui ECN+ direktiivist tulenev maksimaalne trahv, st kuni kümme protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest ettevõtte üleilmsest käibest. Nii on see Soomes, Austrias, Poolas, Tšehhis, Slovakkias ja Rumeenias. Ka komisjoni poolt ELi ühinemismääruse alusel toimetatavas menetluses võib komisjon rikkumise tuvastamise korral määrata ettevõtjatele trahvi kuni kümme protsentsi asjaomaste ettevõtjate aastakäibest.¹⁹

Mõnedes liikmesriikides ei ole koondumisalaste rikkumiste trahvimäärad direktiivist pärit trahviga ühtlustatud, kuid on sarnaselt sellega muudetud käibepõhiseks – näiteks, Hispaanias on selleks 5% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest; Prantsusmaal - 5% juriidilise isiku viimase lõppenud majandusaasta käibest Prantsusmaal, välja arvatud maksud, millele on vajaduse korral lisatud omandatud ettevõtja sama perioodi käive Prantsusmaal, ja kuni 1,5 miljonit eurot füüsilise isiku puhul; Lätis – kuni 3% uue turuosalise või otsustava mõju omandaja eelmise majandusaasta netokäibest.²⁰

Eesmärk ja lahendus

KonkS § 73⁶ võimaliku muudatuse eesmärk on tagada väärteokoosseisu täitmise eest määratava sanktsiooni tõhusus ja hoitava mõju koondumise osalistele. Selleks tuleb tõsta nii juriidilise, kui füüsilisele isikule määratava väärteotrahvi ülemmäär.

Ministeeriumi ettepanek on tõsta kehtivaid trahvimäärasid kahekordselt, st:

- füüsilisele isikule määratava väärteotrahvi ülemmäär tõstetaks 600 trahviühikuni,
- juriidilisele isikule määratava väärteotrahvi ülemmäär tõestataks 800 000 euron.

¹⁷ RT I 2004, 56, 401.

¹⁸ RT I, 12.07.2014, 1.

¹⁹ ELi ühinemismääruse artikkel 14 lõige 2.

²⁰ Euroopa konkurentsivõrgustikule (ECN võrgustik) esitatud päringu raames saadud liikmesriikide konkurentsiasutuste vastused trahvimäärade kohta.

Erinevalt teistest konkurentsialastest väärtekoosseisudest ei saa koondumistega seotud koosseisu puhul loobuda füüsilise isiku vastutusest, sest KonkS § 20 punkti 2 ja 3 kohaselt võivad koondumise osalisteks lisaks ettevõtjale olla ka ettevõtjana mittetegutsev füüsiline isik, kes omandab valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa või mitme ettevõtja või nende osade üle; ja füüsilised isikud, kes ühiselt omandavad valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa või mitme ettevõtja või nende osade üle.

Muudatusega ei ühtlustata KonkS § 73⁶ väärtekoosseisu täitmise eest määratavaid sanktsioone KonkS §-des 73⁵, 73⁷, 73⁸ ja 73¹³ sätestatud konkurentsialaste väärtegude puhul kehtiva sanktsiooni ülemmääraga, milleks on kuni kümme protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest; vaid tõstetakse need määrale, mis võimaldab suurendada sanktsiooni tõhusust ja selle hoitavat mõju koondumise osalistele. Muudatus tugevdab koondumiste kontrolli süsteemi usaldusväärsust ja tagab sanktsiooni tõhusa ennetava mõju.

3. Menetlus koondumiste kontrolli reeglite täitmise üle

Probleemkoht

2025. aasta juunis võeti Eesti õigusesse üle ECN+ direktiiv, mille eesmärgipäraseks ülevõtmiseks kehtestati haldusõigusesse kuuluv konkurentsijärelevamenetluse tervikregulatsioon. Konkurentsijärelevamenetluse läbiviijaks on Konkurentsiamet. Trahvi väärtekoosseisu täitvate konkurentsirikkumiste toimepanemise eest määrab maakohus väärtemenetluses. Direktiivi ülevõtmisest tingitud muudatused jõustusid 06.07.2025.

Arvestades, et direktiivi kohaldamisalas on ELTL artiklites 101 ja 102 sätestatud rikkumised, puudutasid ka kõnealused muudatused ainult KonkS-i 2. ja 4. peatükke, mis käsitlevad ettevõtjate vahelisi keelatud kokkuleppeid ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamist. Konkurentsiameti järelevalve koondumiste kontrollimisega seotud reeglite täitmise üle ja nende reeglite mittetäitmisega seotud rikkumised jäid seega uuest menetluslikust regulatsioonist väljapoole. Järelevalvet koondumiste kontrollimisega seotud reeglite täitmise üle teostab Konkurentsiamet jätkuvalt KonkS-i 8. peatükis sätestatud riikliku järelevalve reeglite järgi. Samuti on ametil jätkuvalt õigus määrata kohtuvälise menetlejana trahvi väärtekoosseisu täitvate koondumistega seotud rikkumiste eest (KonkS § 73⁶).

See tähendab, et edaspidi toimuvad koondumiste kontrolli järelevalves ja keelatud kokkulepete või turgu valitseva seisundi kuritarvitamise järelevalves erinevad menetlused. Seoses sellega sisaldub KonkS-s paratamatult dubleerivaid sätteid – näiteks §-s 53⁷ sätestatud taotlus keelatud teo toimepanemise lõpetamiseks konkurentsijärelevamenetluses ja §-s 63¹ sätestatud taotlus riikliku järelevalve menetluses; §-s 53⁸ sätestatud taotluse lubatavus konkurentsijärelevamenetluses ja §-s 63² sätestatud taotluse läbi vaatamata jätmise riikliku järelevalve menetluses; samuti kehtivad erinevad õiguslikud alused nt menetluse algatamata jätmise ja lõpetamise jaoks konkurentsijärelevamenetluses (§ 53⁶) ja riiklikus järelevalves (§ 63⁴). Lisaks kohalduvad KonkS-is reguleerimata küsimustes riikliku järelevalve menetlusele

ka korrakaitse seaduse²¹ (*KorS*) sätteid. Samuti erineb väärteokoosseisu täitvate rikkumiste eest trahvi määramise pädevus vastavalt sellele, missuguse rikkumisega on tegemist. Arvestades, et ECN+ direktiivi ülevõtmiseks loodud õigusraamistiku puhul tehti õiguspoliitiline otsus delegeerida trahvi määramise pädevus kohtule eelkõige väga kõrge maksimaalse trahvimäära tõttu (kümme protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse ülemaailmsest käibest), siis võib ka koondumistega seotud väärteokoosseisu trahvimäära tõstmise korral olla põhjendatud, et ka selle väärteokoosseisu täitmise eest määraks trahvi kohtuvälise menetleja asemel kohus.

Eelkirjeldatud menetluste ja õiguslike aluste paljususe võib põhjustada täiendavat töökoormust Konkurentsiametile ning segadust ja ebakindlust ettevõtjatele, sest ei pruugi olla ühiselt arusaadav, millised sätted ja menetluskord iga konkreetse juhtumi puhul kohalduvad. Praktiline vajadus erinevate reeglite ja menetlusnormide järgi ministeeriumi hinnangul puudub.

Menetlusreeglite ühtlustamisel tuleb arvestada, et KonkS ei sätesta praegu Konkurentsiameti sõnaselgelt volitust teha ettekirjutust, mis annaks ametile meetmeid koondumise osaliste õigusvastasele tegevusele reageerimiseks ja koondumiseelse olukorra taastamiseks haldusmenetluses, mis oleksid sarnased ELi ühinemismääruse artiklis 8 sätestatud komisjoni õigustega. Riikliku järelevalve menetluses tuleneb ettekirjutuse tegemise õigus KorS § 28 üldnormist. Juhul, kui järelevalvet koondumiste kontrolliga seotud reeglite täitmise üle teostatakse tulevikus konkurentsijärelevalvemenetluses, on mõistlik sätestada vastav norm eriregulatsioonina KonkS-is.

Ettekirjutus tuleks teha kontrollimisele kuuluvate, kuid ilma Konkurentsiameti loata jõustatud koondumiste osas, sh ettekirjutuse tegemine koondumise teate esitamiseks. Kui koondumise teade on esitatud, saab Konkurentsiamet anda sellele oma hinnangu ja seejärel oleks ametil õigus teha ettekirjutus ka koondumise eelse olukorra taastamiseks ning tehingu tagasipööramiseks. Kõnealune täiendus on vajalik ka heidutuse aspektist lähtudes, andes ettevõtjatele selge signaali, et kontrollimisele kuuluva koondumise ilma Konkurentsiameti loata jõustamise korral ei pruugi ettevõtja oma eesmärki saavutada ehk et õigusvastaselt lõpule viidud tehing võidakse tagasi pöörata.

Eesmärk ja lahendus

Muudatuse eesmärk on kehtestada ühine menetluskord, kus Konkurentsiamet teostab järelevalvet kõikide KonkS-s sätestatud reeglite järgi täitmise üle (v.a. 6. peatükis sätestatud riigiabi, mis on Rahandusministeeriumi pädevuses) konkurentsijärelevalvemenetluse reeglite järgi. Trahvi kõikide väärteokoosseisu täitvate konkurentsirikkumiste toimepanemise eest määrab maakohus väärteomenetluses.

Pakutava lahendusena tunnistatakse kehtetuks need KonkS 8. peatüki sätted, mis sisaldavad riikliku järelevalve menetlusliku regulatsiooni, kuna edaspidi toimuvad kõik Konkurentsiameti poolt toimetatavad menetlused KonkS 7² peatükis sätestatud konkurentsijärelevalvemenetluse reeglite järgi. 8. peatükki peaksid siiski jääma alles Konkurentsiameti pädevust, sõltumatust jms puudutavad sätted, samuti väljaspool konkurentsijärelevalvemenetlust teostatavate toimingute jaoks rakendatavad sätted (nt KonkS § 57, 59, mida amet võib rakendada

²¹ RT I, 05.07.2025, 12.

konkurentsioolukorra analüüsimiseks, kaubaturu piiritlemiseks ja koondumise või koondumise loa tingimuste täitmise kontrollimiseks). Vastavalt tuleks muuta KonkS 8. peatüki pealkirja. Selleks, et delegeerida koondumiste kontrolliga seotud rikkumiste eest väärteotrahvi pädevust maakohtule tuleb KonkS 73¹⁸ lõike 4 nimekirja täiendada viitega §-le 73⁶.

Samuti tuleks täiendada KonkS-i uue sättega, milles sätestataks Konkurentsiameti õigust teha ettekirjutus koondumise teate esitamiseks KonkS-i alusel kontrollimisele kuuluvate, kuid ilma Konkurentsiameti loata jõustatud koondumiste osas.

Valitud lahendus sobib kehtivasse õiguskorda, sest samamoodi menetletakse praegu teisi konkurentsialaseid rikkumisi (KonkS 2. ja 4. peatükis sätestatud). Mis puudutab ettekirjutuse tegemise õigust, siis see on Konkurentsiametil ka praegu sisuliselt olemas – muudatuse eesmärk on viia regulatsioon KonkS-i üle, et see saaks kohalduda konkurentsijärelevamenetluses.

4. Koondumiste kontrolliga seotud rakendusaktide ajakohastamine, koondumise kontrolli tüüpvormi välja töötamine

Probleemkoht

Hetkel kehtib koondumiste kontrolli kohta kaks rakendusakti, milleks on

- Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 68 „[Koondumise osaliste käibe arvutamise juhend](#)“, RT I, 29.12.2010, 62; ja
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 69 „[Koondumise teate esitamise juhend](#)“, RTL 2006, 59, 1062.

Mõlemad rakendusaktid olid välja antud majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt, kes ei ole enam konkurentsioiguse valdkonna eest vastutav minister. Konkurentsioigus kuulub justiits- ja digiministri vastutusalasse. Määruse nr 69 jõustumise kuupäevast on möödas 19 aastat, määruse nr 68 viimase redaktsiooni jõustumise kuupäevast on möödas 14 aastat. Mõlemad määrused vajavad seega ülevaatamist ja uuendamist.

Eesmärk ja lahendus

Muudatuste eesmärk oleks ajakohastada KonkS 5. peatüki sätete alusel välja antud rakendusaktid, tuvastades kas kõik määruste sätted on jätkuvalt vajalikud ja asjakohased või kas mõne sätte puhul võib olla tegemist iganenud või täpsustamist vajava regulatsiooniga.

Probleemi lahendusena tehakse asjaomaste rakendusaktide tekstides vajalikud parandused ja täiendused. Osa muudatusi saab olema tehnilist laadi: näiteks, määruse nr 68 „Koondumise teate esitamise juhend“ §-s 4 tuleb kustutada sõna „faksinumber“, kuna faks ei ole enam kasutusel; samuti tuleb määruses läbivalt asendada Konkurentsiameti peadirektor või tema asetäitja mõistega Konkurentsiamet. Sisuliste muudatuste vajadused selguvad aga väljatöötamiskavatsuse kooskõlastusringi tulemusena kokku kogutud tagasisidest.

Eesmärk on ka vähendada võimalusel ettevõtjate halduskoormust ja kaotada vajadus pöörduda koondumise teate koostamiseks iga kord õigusnõustaja poole. Näiteks sisaldab määrus nr 69

„Koondumise teate esitamise juhendi“ 2. peatükk loetelu andmetest, mida peab sisaldama koondumise teade. Juhendi § 2 kohaselt esitatakse teade iga konkreetse koondumise puhul kas täismahus või lühendatud kujul. Samas, esitatakse koondumise teateid praegu suhteliselt vabas vormis koostatud tekstina ja isegi lühendatud kujul teated võivad ulatuda kümnete lehekülgedeni. Seevastu kasutatakse komisjonile koondumise teate esitamiseks tüüp vorme, mis on komisjoni 20. aprill 2023 rakendusmääruse (EL) 2023/914²² lisad:

Lisa 1: Vorm ettevõtjate koondumisest teatamiseks vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 139/2004 ([vorm CO](#)); ja

Lisa 2: Vorm ettevõtjate koondumisest teatamiseks vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 139/2004 ([lühivorm CO](#)).

Ministeeriumi ettepanek on töötada ka Eesti riigisisese koondumiste kontrolli jaoks tüüpvormid, võttes aluseks eeltoodud komisjoni vorme. Ettepaneku kohaselt luuakse kaks vormi - üks koondumise (täiemahulise) teate (KonkS § 26 lõige 1) ja teine lühendatud kujul koondumise teate (KonkS § 26 lõige 2) esitamise tarbeks. Antud lahendus looks ettevõtjate jaoks rohkem selgust ja õiguskindlust selles osas, mismoodi tuleb koondumise teadet esitada. Võimalik, et praegu rakendusaktis sisalduva koondumise teate sisu kirjeldava nimekirja asendamine tüüpvormiga aitaks ettevõtjatel hoida kokku ka õigusnõustamisega seotud kulusid, sest tüüpvormi täitmine võib osutuda nende jaoks lihtsamaks ning ettevõtja saab seda ise, nt oma majasisese juristi abil teha.

Kuna vormide loomiseks võetakse aluseks komisjoni koondumise kontrolli CO vorme, siis aitaks muudatus samuti ühtlustada riigisisese ja ELi koondumise kontrolli menetlustes kasutatavaid dokumente. Viimane oleks positiivne lahendus nende ettevõtjate jaoks, kes osalevad nii riigisisese kui ELi mõjuga tehingutes.

Juhul kui antud ettepanek leiab ministeeriumite ja huvigruppide poolt toetust, tuleks tunnistada kehtestuks ministri määruse nr 69 „Koondumise teate esitamise juhendi“ 2. peatükk ning luua selle asemele koondumise teate esitamise tüüpvormid.

5. Koondumiste riigilõiv

Probleemkoht

KonkS § 25 lõige 5 sätestab, et enne koondumisest teatamist tuleb tasuda riigilõiv koondumise teate menetlemise eest riigilõivuseaduses²³ (RLS) sätestatud korras. RLS § 116¹ kohaselt on koondumise menetlemise eest riigieelarvesse tasutav summa 1920 euro. Koondumise menetlemise eest sätestatud riigilõivumäär on püsinud muutumatuna 19 aastat.²⁴ Samal ajal on

²² Komisjoni 20. aprill 2023 rakendusmäärus (EL) 2023/914, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni määrus (EÜ) nr 802/2004, ELT L 119, 5.5.2023, lk 22–102.

²³ RT I, 08.07.2025, 64.

²⁴ 07.12.2006 vastu võetud riigilõivuseaduse (RT I 2006, 58, 439) § 116 järgi oli riigilõiv koondumise menetlemise eest 30 000 krooni. 22.04.2010 vastu võetud riigilõivuseaduses (RT I 2010, 21, 107) konverteeriti see summa

muutunud majandus, riigi keskmine brutokuupalk on kasvanud rohkem kui kaks korda²⁵ ning sellest tulenevalt ka tööjõukulud.

KonkS-i normidele (käibepõhise lävendi suurus, koondumisele hinnangu andmise kriteeriumid jt) tuginedes võib koondumise kontrolli menetlust hinnata piisavalt keeruliseks ja riigilõivumäär võiks olla sellega proportsionaalne.

Koondumiste menetlemisega seotud kulud kaetakse Konkurentsiameti eelarvest. Konkurentsiametis menetlevad koondumisi (teadete vastuvõtmine ja nende edasine analüüs) konkurentsijärelevalve osakonna kaks täistöökohaga ametnikku. Konkurentsiamet menetleb aastas senise praktika kohaselt umbes 30-40 koondumist ja iga koondumise menetlemise eest laekub riigikassasse riigilõiv 1920 eurot. Perioodil 2014-2023 oli aasta keskmine tulu koondumise menetlemise riigilõivudest 74 880 eurot (vt tabel 2).

Tabel 2. Koondumise menetlemise kulu kümne aasta keskmise menetluste arvu põhjal.

	Periood 2014-2023 (kümme aastat)
Keskmine koondumiste arv aastas	39
Kehtiv riigilõiv ühe koondumise menetlemiseks	1 920 €
Keskmine aastane tulu riigilõivudest (39*1920)	74 880 €
Koondumiste menetlemise kogukulu aastas (2024. a andmete põhjal)	187 400 €
Keskmine kulu ühe koondumise menetlemiseks	4 805 €
Kehtiva riigilõivumäära osakaal keskmisest kulust	40%
Ülekulu ühe koondumise kohta	-2 885 €

Koondumiste menetluste kogukulu oli 2023. aastal 187 400 eurot. Riigilõivumäära ajakohastamine on vajalik, arvestades inflatsiooni ning menetlusega seotud kulude suurenemist. Lisaks palgakulule on Konkurentsiameti kanda ka menetlejate majanduskulud ja kinnisvara rendikulud, mis moodustavad olulise osa ameti üldkuludest. Seetõttu on oluline, et menetluskulude planeerimisel võetaks arvesse mitte ainult palgakulu, vaid ka kõiki muid seotud kulusi, sealhulgas majandus- ja rendikulusid. See terviklik lähenemine tagab, et ressursside jaotus ja kasutus peegeldavad ühe koondumise kontrolli menetlusprotsessi tegelikku kulu.

Kümneaastase trendi aluseks võtmine on metodoloogiliselt põhjendatud, kuna see toob esile lühiajalised ja juhuslikud kõikumised, pakkudes seeläbi usaldusväärsemat ülevaadet vajaminevast ressursist koondumiste menetlemiseks.

eurodeks ja sellest sai 1917, 34 euro suurune riigilõiv (§ 120). 10.12.2014 vastu võetud riigilõivuseaduses (RT I, 30.12.2014, 1) ümardati see summa 1920 euroks (§ 151), mis kehtib koondumise riigilõivuna praegugi.

²⁵ Palgastatistika on leitav Statistikaameti andmebaasis. Tabelid PA101

(https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_palk-ja-toojeukulu_palk_aastastatistika/PA101) ja PA001

(https://andmed.stat.ee/et/stat/Lepetatud_tabelid_Majandus.%20Arhiiv_Palk%20ja%20toojeukulu.%20Arhiiv/PA001)

Eesmärk ja lahendus

Muudatuse eesmärk on ajakohastada koondumise menetlemise eest tasutav riigilõivumäär, viies see kooskõlla RLS § 4 lõikes 1 sätestatud riigilõivumäära kehtestamise põhimõttega, mille kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Eesmärk on tagada, et Konkurentsiamet saaks efektiivselt täita talle seadusega pandud ülesandeid, kuid samuti suurendada riigi tulusid üldiselt, toetades seeläbi valitsusliidu programmis ehk koalitsioonileppes püstitatud eesmärki tagada riigirahanduse jätkusuutlikkus.

Pakutava lahendusena tõstetakse riigilõivumäär koondumise menetlemise eest seega seniselt 1920 eurolt 4800 eurole.²⁶ Pakutav lahendus on kooskõlas õiguskindluse ja läbipaistvuse põhimõttega, sest ka edaspidi oleks tegemist fikseeritud riigilõivumääraga. Määr 4800 eurot on leitud koondumiste menetluste aastase kogukulu ning menetluste keskmise arvu suhtena (vt tabel 2).

Koosmõjus teiste väljatöötamiskavatsuses pakutavate muudatustega (sh ühise käibekünnise võimalik tõstmine) on riigilõivumäära tõstmine veelgi rohkem põhjendatud, sest teiste muudatustega langeb ära väiksemate koondumiste tehingute kontrollimine, mis tähendab, et riigilõivu peavad edaspidi tasuma ainult Eesti vaatest piisavalt suured koonduda soovivad ettevõtjad.

Võrdluseks saab tuua näiteks Läti, kus asjaomane riigilõivumäär on vahemikus 2000–8000 eurot²⁷. Leedu konkurentsinspektsiooni kodulehe andmetel²⁸ olid lõivud 2018. aastal vahemikus 3000–10 000 eurot, 2019. aastal 2700–9000 eurot, 2021. aastal 3300–11 000 eurot ja 2022. aastal 6200–18 600 eurot. Leedus vaadatakse riigilõivumäärad üle kord aastas 1. märtsiks ja need sõltuvad eelmise aasta koondumisega seotud kuludest. Osades riikides määrab konkurentsiamet riigilõivu suuruse pärast koondumise kohta otsuse tegemist, näiteks on nii Saksamaal, kus konkurentsiameti (*Bundeskartellamt*) juhend näeb ette, et riigilõivu määr määratakse tööjõu- ja muude kulude põhjal, võttes arvesse koondumise majanduslikku tähtsust. Üldjuhul ei tohi riigilõiv ületada 50 000 eurot, kuid erandjuhtudel võib seda kahekordistada. See tähendab, et ettevõtja võib alles pärast koondumisele loa saamist avastada, et temalt nõutakse 100 000 eurot riigilõivu²⁹.

6. Vähetähtsate kokkulepete (*de minimis*) regulatsiooni muutmine

Probleemkoht

²⁶ Sama lahendust kaalus Justiits- ja Digiministeerium juba 2024. aastal kooskõlastusringil käinud riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõus.

²⁷ Läti konkurentsinspektsiooni kodulehe andmed, <https://www.kp.gov.lv/en/merger-control>.

²⁸ Vt lähemalt: <https://kt.gov.lt/en/news/lithuanian-competition-authority-updates-merger-filing-fees>.

²⁹ Vt lähemalt dokumendist „Merkblatt zur deutschen Fusionskontrolle“ (2022): https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Merkblaetter/Merkblatt_Deutsche_Fusionskontrolle_Aug_2022.html?nn=298214. Vt samuti „Practical Guide to German Merger Control“, Clifford Chance (2019) https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2019/02/Practical_Guide_to_German_Merger_Control.pdf.

Vähese tähtsusega on kokkulepe, tegevus ja otsus, kui kokkulepet sõlmivate, kooskõlastatult tegutsevate või otsust vastuvõtivate ettevõtjate käivate osatähtsus kaubaturul ei ole suurem kui:

- 15 protsenti vertikaalse kokkuleppe, tegevuse ja otsuse igal osalisel;
- 10 protsenti horisontaalse kokkuleppe, tegevuse ja otsuse kõigil osalistel kokku;
- 10 protsenti kokkuleppe, tegevuse ja otsuse, milles esinevad üheaegselt nii vertikaalse kui ka horisontaalse kokkuleppe, tegevuse või otsuse tunnused, igal osalisel.

KonkS § 5 lõige 1 sätestab, et vähese tähtsusega kokkuleppele, tegevusele ja otsusele ei kohaldata KonkS § 4 lõike 1 punktides 4–6 sätestatud konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega kokkuleppe, kooskõlastatud tegevuse ja ettevõtjate ühenduse otsuse keeldu, mis seisneb järgmises:

4) konkurentsi kahjustava teabe vahetamine;

5) võrdväärsete kokkulepete puhul erinevate tingimuste rakendamises kokkuleppimine, millega äripartnerid pannakse ebasoodsasse konkurentsiolukorda;

6) kolmandale isikule kokkuleppe sõlmimiseks tingimuse seadmine kokkuleppe objektiga mitteseotud lisakohustuse võtmiseks.

Hetkel välistab seega KonkS § 5 lg 1 kõikide KonkS § 4 lõike 1 punktides 1–3 loetletud piirangute lugemise vähese tähtsusega kokkulepeteks. Antud regulatsioon ei ole kooskõlas komisjoni *de minimis* teatisega³⁰, mille järgi võivad sisuliselt ka KonkS § 4 lõikes 1 punktides 1–3 sätestatud piirangud teatud juhtudel kvalifitseeruda vähese tähtsusega kokkulepeteks.

Eesmärk ja lahendus

Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda ja Eesti Advokatuuri konkrentsiõiguse komisjon on teinud ettepaneku viia KonkS § 5 regulatsioon kooskõlla komisjoni *de minimis* teatisega. Eesmärk oleks siinkohal tagada ühtsed riigisisesed ja ELi konkrentsireeglid, aga ka laiendada vähese tähtsusega kokkulepete regulatsiooni sellisel viisil, et KonkS §-s 4 sätestatud keelust saaks potentsiaalselt pääseda rohkem kokkuleppeid, mille osaliste turuosad ei ole suured.

Muudatuse positiivne mõju võib seisneda selles, et potentsiaalselt rohkem Eesti ettevõtjate vahel sõlmitud kokkuleppeid võivad kvalifitseeruda vähese tähtsusega kokkuleppeks ja pääseda teatud tingimustel KonkS-is sätestatud üldisest keelust. Ministeerium juhib siiski tähelepanu sellele, et ka enamuse teiste liikmesriikide riigisisesed vähese tähtsusega kokkulepete regulatsioonid ei ole praegu komisjoni *de minimis* teatisega kooskõlas.

Euroopa konkrentsivõrgustikule (*ECN võrgustik*) esitatud päringu raames saadud vastused näitasid, et ühine liikmesriikide praktika selles valdkonnas puudub. Mõnedes riikides on vähese tähtsusega kokkulepped reguleeritud nagu Eestiski seaduse tasemel, kuid mõnedes riikides on nad reguleeritud hoopis sekundaarse õiguse või isegi konkrentsiasutuse halduseeskirja tasemel (kus konkrentsiasutusele on antud diskretsioon, kuid mitte kohustus lugeda teatud tingimustele

³⁰ Teatis vähetähtsate kokkulepete kohta, mis ei piira märgatavalt konkrentsi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 1 kohaselt (*de minimis*), 2014/C 291/01, ELT C 291, 30.8.2014, lk 1–4.

vastavat konkurentsi kahjustavat kokkulepet *de minimis* kokkuleppeks). Igal juhul ei järgita kaugeltki mitte kõigis liikmesriikides komisjoni *de minimis* teatise sõnastusi.

Siinkohal tuleb arvestada ka sellega, et *de minimis* teatise puhul on tegemist pehme õiguse (*soft law*) instrumendiga, mis ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduv.

Seega nõuab KonkS § 5 muutmine vastavat õiguspoliitilist otsust.

7. Muudatuste mõju

7.1. Kavandatud muudatused

Pakutavatel muudatustel on mõju majandusele (koondumise osapooltele, teistele ettevõtjatele) ja riigiasutuste korraldusele (kohustused riigile). Väljatöötamiskavatsusega kavandatakse järgnevaid muudatusi:

- a) Tõstetatakse KonkS § 21 lõikes 1 sätestatud ühine käibekünnis 15 000 000 euroni.
- b) Täpsustatakse (või asendatakse) KonkS § 24 lõikes 7 sätestatud majandusharu mõistet.
- c) Tõstetatakse koondumise jõustamise koondumiseks loa puudumise ja konkurentsi kahjustava koondumise puhul KonkS § 73⁶ järgi kehtivad väärteotrahvimäärad kaks korda.
- d) Kehtestatakse ühine menetluskord, kus Konkurentsiamet teostab järelevalvet KonkS-i 2. peatükis, 4. peatükis ja ka 5. peatükis sätestatud reeglite täitmise üle konkurentsijärelevalvemenetluse reeglite järgi. Trahvi kõikide väärteokoosseisu täitvate konkurentsirikkumiste toimepanemise eest määrab maakohus väärteomenetluses.
- e) KonkS-i täiendatakse uue sättega, mis sätestaks Konkurentsiameti õigust teha ettekirjutus koondumise teate esitamiseks KonkS-i alusel kontrollimisele kuuluvate, kuid ilma Konkurentsiameti loata jõustatud koondumiste osas.
- f) Ajakohastatakse koondumiste kontrolliga seotud rakendusaktid ning töötatakse välja koondumise kontrolli teate tüüpvorm.
- g) Tõstetatakse riigilõivumäär koondumise menetlemise eest seniselt 1920 eurolt 4800 eurole.
- h) Muudetakse KonkS § 5, viies see kooskõlla komisjoni *de minimis* teatisega, mille tulemusena laieneb kokkulepete hulk, mis on käsitletavad vähese tähtsusega kokkuleppe, tegevuse või otsusena.

7.2. Mõju majandusele

7.2.1. Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele

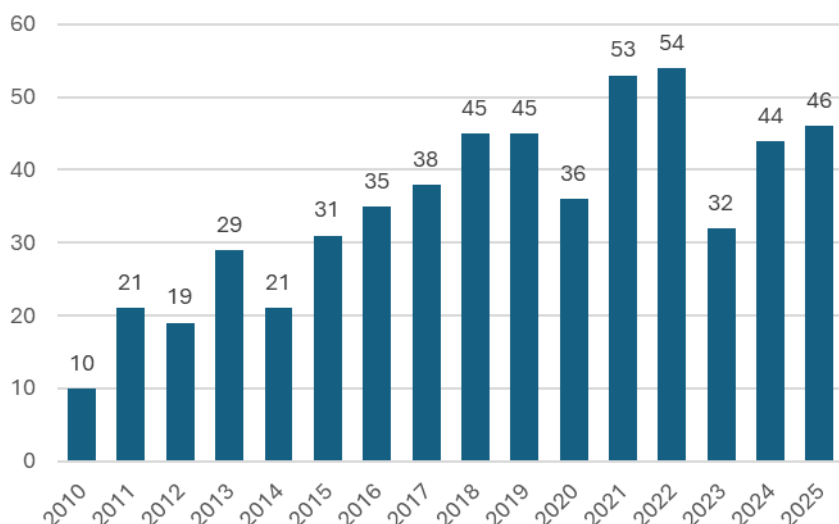
Eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad Eesti ettevõtluskeskkonda ja ettevõtete tegevust, tegemist on majandusliku mõjuga HÕNTE § 46 tähenduses. 2025. aastal tegutses Eestis 159 827 majanduslikult aktiivset ettevõtet³¹.

³¹ Statistikaameti andmed (tabel ER029).

https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_ettevetjad/ER029/table/tableViewLayout2

Kaudne positiivne mõju ettevõtluskeskkonnale avaldub läbi vaba ja moonutamata konkurentsi tagamise, mis on konkurentsireeglite laiem eesmärk. 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 ettevõtjate arv, kes koondumiste kontrollimisega kokku puutuvad – ehk muudatuste otsene sihtrühm – on oluliselt väiksem. Selle hindamiseks võib vaadata Konkurentsiametile esitatud koondumise teadete arvu (joonis 3).

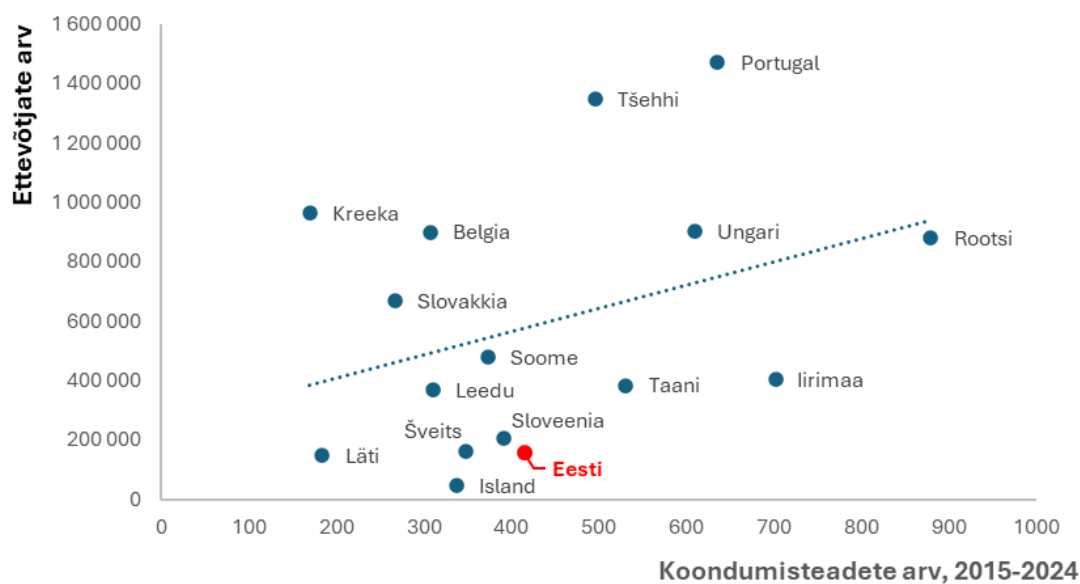


Joonis 3. Konkurentsiametile esitatud koondumise teated aastatel 2010–2025.³²

Alates 2010. aastast on Konkurentsiametile esitatud keskmiselt 35 koondumise teadet aastas ning see arv on aja jooksul pigem kasvanud. 2026. aastal eeldatakse majanduskeskkonna elavnemise tõttu pikaajalise tõusutrendi jätkumist. Kuna koondumisel on üldjuhul kaks osapoolt, siis võib ligikaudselt hinnata, et aastas puutub koondumiste kontrolliga kokku umbes 80–100 ettevõtjat.

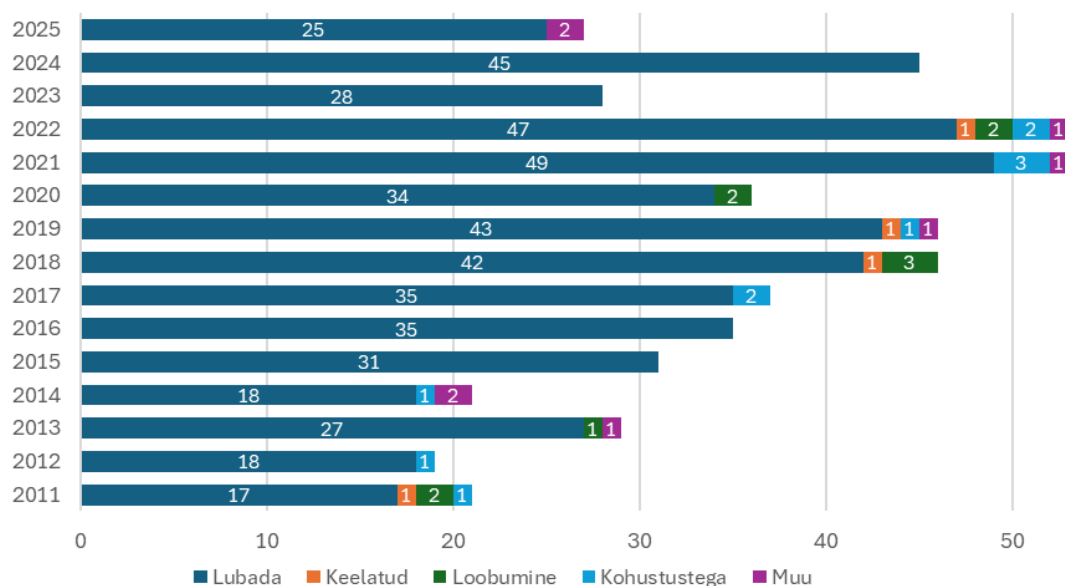
Ühise käibekünnise tõstmine tõenäoliselt alandab esitatavate koondumise teadete arvu. Praegu näitab komisjoni ja OECD statistika, et Eestis on teatamisele kuuluvate koondumiste arv aastas põhimõtteliselt võrreldav mõne suurema riigiga. Selle põhjuseks on madalad käibekünnised. Seega on tõenäoline, et ühise käibekünnise tõstmine langetab Konkurentsiametile esitatavate teadete arvu. Prognoositav langus on umbes 15–20%.

³² Teated ja avalikustamisele kuuluvad otsused on leitavad Konkurentsiameti veebilehel, <https://www.konkurentsiamet.ee/konkurentsijarelevalve-ja-koondumised/koondumised/koondumiste-teated-ja-otsused>



Joonis 4. Riigi konkurentsiasutusele esitatud koondumisteadete arvu seos riigi majanduslikult aktiivsete ettevõtjate arvuga.³³

Koondumise menetlusi, mis lõpetati keelava või kohustusi sisaldava otsuse või loobumisega, on Eestis olnud ajalooliselt pigem vähe. Ettevõtluse piiramine ning keelav otsus ei ole aga ka koondumiste kontrolli eesmärk. Konkurentsiameti strateegiline valik on olnud koondumiste kontrolli otsuseid kasutada teadlikkuse tõstmiseks ning konkurentsiriskide esiletoomiseks, et ennetada probleeme tulevikus. Ei ole alust arvata, et väljatöötamiskavatsuses käsitletud muudatuste tagajärjel keelavate otsuste arv suureneks.



Joonis 5. Koondumise kontrolli menetluse lõpetamise otsused.

³³ Joonise koostamisel on kasutatud OECD väljaandes „[A Decade of OECD Competition Trends, Data and Insights](#)“ avaldatud andmeid koondumiste kohta (tabel A B.1, lk 47-48) ning Eurostati andmeid majanduslikult aktiivsete ettevõtjate kohta ([\[sbs_sc_ovw\] Enterprise statistics by size class and NACE Rev. 2 activity \(from 2021 onwards\)](#)))

KonkS § 24 lõikes 7 sätestatud majandusharu mõiste täpsustamine või asendamine (alapunkt b) on ettevõtjate vaatest positiivne, kuna see võib luua nende jaoks täiendavat selgust, mismoodi kahe aasta reeglit praktikas rakendatakse, st millised ettevõtted võivad kvalifitseeruda kui „ühes ja samas majandusharus“ tegutsevad.

KonkS § 73⁶ võimalik muudatus, mille järgi **tõstetaks koondumise jõustamise koondumiseks loa puudumisel ja konkurentsi kahjustava koondumise väärteokoosseisu kehtivaid trahvimäärasid kahekordselt** (alapunkt c), toob praktikas ettevõtjate (sh ettevõtlusega tegelevate füüsiliste isikute) jaoks nende poolt koondumiste kontrolli reeglite eiramise korral kõrgemat rahalist vastutust. Võrreldes teiste konkurentsialaste väärtegude puhul kehtiva trahvimääraga ning arvestades, et KonkS §-s 73⁶ sätestatud trahvimäärad on kehtinud muutumata kujul alates aastatest 2004 ja 2015, on tegemist siiski trahvimäära mõõduka tõusuga. Samuti tuleb arvestada, et praktikas on koondumiste kontrollimise alaseid rikkumisi seni menetletud harva: aastate jooksul on KonkS § 73⁶ alusel registreeritud kolm väärtegu - neist kaks 2015. aastal ja üks 2020. aastal.

Väljatöötamiskavatsusega pakutakse välja muudatus, mille kohaselt **toimuks edaspidi järelevalve koondumiste kontrollimisega seotud reeglite täitmise üle konkurentsijärelevalvemenetluse regulatsiooni kohaselt, mitte riikliku järelevalve raamides** (alapunkt d). Kui võrrelda tõendite kogumist konkurentsijärelevalvemenetluses ja senises koondumiste kontrolliga seotud rikkumiste menetlemiseks kasutatavas haldusmenetluses, siis ettevõtja seisukohast seisneb põhiline mõju selles, et Konkurentsiamet saaks ka järelevalvemenetluses koondumiste kontrolli reeglite täitmise üle edaspidi kasutada konkurentsijärelevalvemenetluse uurimismeetmeid, milleks on läbiotsimine (KonkS § 53¹⁵) ja teabe nõudmine (KonkS § 53¹⁷). Võrreldes seniste haldusmenetluse meetmetega, kaasneb nende uurimismeetmetega mõnevõrra intensiivsem ettevõtja põhiõiguste riive. Järelevalvealuse isiku seisukohast võib konkurentsijärelevalvemenetlusega seega kaasneda senisest suurem vajadus õigusabiteenuse kasutamiseks. On tõenäoline, et ettevõtja, kelle suhtes on algatatud konkurentsijärelevalvemenetlus, kasutab lepingulise esindaja õigusabiteenuseid, kuivõrd menetluses kogutu on otseselt üle kantav väärteomenetlusse ning järelevalve võib lõppeda käitumusliku või struktuurse meetme kohaldamisega. Senine haldusmenetlus lepingulise esindaja teenuse kasutamist ilmtingimata ei eelda.

KonkS-i täiendamine uue paragrahvida, mis sätestaks **Konkurentsiameti õiguse teha ettekirjutus koondumise teate esitamiseks** KonkS-i alusel kontrollimisele kuuluvate, kuid ilma Konkurentsiameti loata jõustatud koondumiste osas (alapunkt e), ei too praktikas ettevõtjate jaoks olulist muutust. Sisuliselt on Konkurentsiametil selline õigus ka kehtiva korra järgi olemas (KonkS-i alusel). Pigem võib nn tehingu tagasipööramise õiguse sätestamine luua ettevõtjate jaoks täiendavat selgust, mis on ilma Konkurentsiameti loata teatamisele kuuluva koondumise lõpuleviimise tagajärg, ja mõjuda seeläbi heidutavalt.

Alapunktis f) käsitletud **koondumiste kontrolliga seotud rakendusaktide ajakohastamise ja koondumise kontrolli teate tüüpvormi väljatöötamisega** seotud muudatuste mõju on ettevõtjate vaatest positiivne ja halduskoormust vähendav. Tüüpvormi väljatöötamise eesmärk

on muuta koondumise teate täitmine ettevõtja jaoks arusaadavamaks ja kiiremaks ning vähendada õigusnõustamisega seotud kulusid.

Koondumise riigilõivu suurendamisel (alapunkt g) ei ole koondumise teadete arvule ilmselt märkimisväärset mõju, kuna otsuste tegemisel lähtutakse ärivajadustest ja majanduslikest huvidest ning riigilõivu suurus ei tohiks nimetatud summade suurust arvestades olla takistuseks. Siiski on koondumise osapoolte vaatest tegemist negatiivse ehk kulusid suurendava muudatusega. Täiendav kulu ettevõtjale on ühe koondumise kohta 2880 eurot.

Riigilõivumäära tõstmise eesmärk on tagada, et Konkurentsiamet saaks täita efektiivselt talle seadusega pandud ülesandeid.

Alapunktis h) nimetatud **vähese tähtsusega kokkulepete regulatsiooni** muudatuste mõju on keeruline prognoosida. Erandi laiendamine tähendab, et kokkulepete hulk, mis liigituvad vähese tähtsusega kokkuleppeks, tegevuseks või otsuseks, edaspidi suureneb. Samas, kuna kokkuleppe vastavust KonkS §-s 5 sätestatud erandile hindab ettevõtja ise, puuduvad riigil andmed, kui palju on selliseid kokkuleppeid mingil ajahetkel sõlmitud või kui palju on neid aktiivses kasutuses või isegi, kui paljud neist täidavad kõiki kohustuslikke eranditele ettenähtud tingimusi.

Muudatuse mõju avaldub ettevõtjate vaatest pigem harva, kuid eeldab siiski teadlikkust regulatsioonist. Ettevõtja peab igal ajal olema veendunud, et kokkulepe ja selle alusel toimuv tegevus vastavad erandiga kehtestatud tingimustele ja piirangutele. Muudatus ei avalda ettevõtja vaatest negatiivset mõju, pigem vähendab halduskoormust ning võimalikku õigusnõustamise kulu.

Eelnevat kokkuvõttes saab öelda, et ettevõtjate näol on tegemist väljatöötamiskavatsuse peamise sihtrühmaga, kuid otseselt puudutavad muudatused vaid väikest osa kõigist ettevõtjatest (aasta jooksul hinnanguliselt 0,05% registreeritud ettevõtjatest). Mõju on küll harv, kuid üksikutel juhtudel ulatuslik ja rahaline. Kaudne positiivne mõju ettevõtetele avaldub läbi ausa ja moonutamata konkurentsi.

7.2.2. Mõju tarbijatele

Konkurentsiolekord turul mõjutab kõiki sellel turul olevaid tarbijaid, seega nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid (lisaks ka koondumises osalevate ettevõtjate konkurente). Väljatöötamiskavatsuses käsitletud muudatused aitavad tõhustada koondumiste kontrollimist ning seeläbi tagada ausat ja moonutamata konkurentsi. Mõju tarbijatele on positiivne, avaldades kaudselt läbi ausa konkurentsi. Regulatsiooniga, konkreetselt KonkS § 21 lõikes 1 sätestatud ühise käibekünnise tõstmisega, võib siiski kaasneda tarbijate vaatest ka negatiivset riski, et koondumiste kontrollimisest jäävad välja väiksemad tehingud, millel tegelikult võib olla konkurentsi piiravat mõju ning mis oleks vajanud seetõttu Konkurentsiameti tähelepanu. Konkurentsiametilt saadud andmete kohaselt puudub Eestis korrelatsioon omandaja ja sihtettevõtte müügitulu vahel. See tähendab, et omandaja kõrge müügitulu ei viita tingimata sellele, et sihtettevõtte müügitulu oleks samuti kõrge. Eesti kui väikse majandusega riigi turge iseloomustab üldjuhul kõrge kontsentreerituse tase – seda nii piiratud siseturu suuruse, kitsa ressursi (nt piiratud kliendibaasi), kõrgete tootmise ja taristu pidamisega seotud kulude, kui ka

mõnevõrra minevikus aset leidnud koondumiste tõttu. Seetõttu võivad teatud juhtudel ka need koondumised, mille puhul ei ole seaduses sätestatud käibekünnised täidetud, kahjustada asjaomasel turul konkurentsi, eelkõige turgu valitseva seisundi loomise või selle tugevdamise tagajärjel. Kaudselt võib selliste koondumiste mõju tarbijatele avalduda läbi kõrgemate hindade, toodete ja teenuste kehvema kvaliteedi, väiksema sortimendi ja vähese innovatsiooni.

Ausa konkurentsi hüved tarbijatele:

- madalamad hinnad;
- toodete ja teenuste parem kvaliteet;
- rohkem valikuid, suurem sortiment;
- innovatiivsed lahendused, sh uued tooted ja teenused;
- üldine majanduslik areng ja ettevõtete konkurentsivõime.

7.3. Mõju riigiasutuste korraldusele

7.3.1. Mõju Konkurentsiametile

Konkurentsiamet on konkurentsiasutus, kes on pädev teostama kõiki konkurentsiseaduse alusel temale pandud ülesandeid. Eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad Konkurentsiameti, eelkõige selle konkurentsitenistuse tööülesandeid ja -korraldust.

Konkurentsialast järelevalvet teostab ning koondumiste kontrollimisega tegeleb Konkurentsiametis konkurentsitenistus, kus töötab väljatöötamiskavatsuse koostamise ajal üheksa ametnikku. Koondumisteade vastuvõtmise ja nende menetlemisega tegeleb kaks täistööajaga ametnikku.

Väljatöötamiskavatsuses käsitletud muudatused mõjutavad konkurentsitenistuse tööprotsesse, -korraldust ja -koormust. Kui otsustatakse tõsta koondumiste kontrollimise ühist käibekünnist, tähendab see koondumisteade arvu vähenemist, mis omakorda vähendab Konkurentsiameti ressursikulu menetlemisele. Amet on prognoosinud, et ühise käibekünnise tõstmisel 15 000 000 euronit väheneb teade arv 15–20% (2025. aasta näitel 46 teatelt umbes 39 teateni).

Konkurentsijärelevalvemenetluse kohaldamine koondumiste kontrollimisega seotud rikkumistele tähendaks Konkurentsiametile küll muudatusi tööprotsessides ning suuremat õigusselgust, kuid keeruline on hinnata, kas ja kuidas mõjutaks see ameti töökoormust ja ressursikulu.

7.3.2. Mõju kohtutele

Väljatöötamiskavatsuses pakutud muudatus koondumiste kontrolli reeglite mittetäitmisega seotud rikkumiste menetlemise reeglites (konkurentsijärelevalvemenetluse kohaldamine) mõjutab kohtute, st halduskohtute ja maakohtute tegevust. Konkurentsijärelevalvemenetluses tehtud otsuse, millega kohaldatakse konkurentsijärelevalvemeedet (või -meetmeid) ja võidakse tuvastada keelatud teo toimepanemine, saab vaidlustada halduskohtus. Samuti, erinevalt kehtivast õigusest, saaks Konkurentsiamet edaspidi ka koondumisega seotud konkurentsijärelevalvemenetluses teostada läbiotsimisi, taotledes selleks halduskohtult luba.

Edasikaebeõigusest tulenevalt kaasneb mõju ka kõrgemate astmete kohtutele, st ringkonnakohtute ja Riigikohtu halduskolleegiumidele.

Maakohtute töökoormus võib mõneti samuti tõusta, kuivõrd analoogselt teiste konkurentsialaste väärtedega hakkab ka koondumise teate mitteesitamise või konkurentsi kahjustava koondumise väärtekoosseisu täitva teo eest rahatrahvi määrama maakohus. Siiski, arvestades konkurentsialaste süütegude küllalt väikest arvu, on mõju kohtutele harv ning ei eelda töökorralduslikke muudatusi.

7.3.3. Mõju riigieelarvele ja ettevõtjate halduskoormusele

Muudatus, millega suurendatakse riigilõivumäära koondumise menetlemise eest, tooks täiendavat tulu riigieelarvesse. Esialgse hinnangu kohaselt oleks koondumise menetlemise riigilõivumäär (RLS § 116¹) kooskõlas riigilõivu üldise kulupõhimõttega, kui see tõuseb praeguselt 1920 eurolt 4800 eurole.

Võttes aluseks 2025. aastal esitatud koondumisteadete arv (46), siis tähendaks riigilõivu suurenemine väljapakutud määras täiendavat tulu **132 480 eurot**. Võttes lisaks arvesse eelduse, et käibekünniste tõstmise tulemusena koondumisteadete arv väheneb (~15%), siis oleks täiendav tulu **112 320 eurot**.

Väljatöötamiskavatsus sisaldab muudatusi, mille rakendumisel ettevõtjate halduskoormus nii tõuseks kui ka väheneks.³⁴ Peamine ettevõtjate koormust suurendav muudatus oleks konkurentsijärelevalvemenetluse kohaldamine koondumisega seotud rikkumiste puhul, mis on ettevõtja vaatest senisest koormavam, võrreldes haldusmenetlusega.

Halduskoormust vähendava või lihtsustava iseloomuga on muudatused, millega tõstetakse koondumiste kontrollimise käibekünnist, ajakohastatakse koondumisega seotud rakendusakte ning laiendatakse vähese tähtsusega kokkuleppe regulatsiooni.

8. Edasine väljatöötamine

Väljatöötamiskavatsuse eesmärk

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse eesmärk on küsida huvitatud isikute arvamust ja tagasisidet selles esitatud ettepanekutele.

Eelnõu ettevalmistamise ajakava

Seadusemuudatuse eelnõu ettevalmistamise ajakava sõltub laekuva tagasiside sisust ja täiendavate analüüside tegemise vajadusest ning see valmistatakse ette 2026. aasta jooksul. Eelnõu eeldatav kooskõlastamisele ja avalikule konsultatsioonile ning Vabariigi Valitsuse istungile esitamise aeg sõltub selle ettevalmistamisele kuluvast ajast.

³⁴ Seega on väljatöötamiskavatsuses täidetud halduskoormuse tasakaalustamise reegel, mille kohaselt tuleb halduskoormuse tõusu korral kavandada õigusaktis muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks (HÕNTE § 1 lg 4¹).