



# EESTI ADVOKATUUR

## KONKURENTSIÕIGUSE KOMISJON

Kärt Nemvalts  
Intellektuaalse omandi ja konkurentsioiguse talitus  
Justiits- ja Digiministeerium  
Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn  
edastatud e-kirjaga: [info@justdigi.ee](mailto:info@justdigi.ee)

27.04.2026

### Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni seisukoht konkurentsiseaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse (16.02.2026) kohta

Lugupeetud Justiits- ja Digiministeerium

Justiits- ja Digiministeerium („JUM“) edastas 16. veebruaril 2026 tagasisideks väljatöötamiskavatsuse, milles tutvustatakse konkurentsiseaduse („KonkS“) muutmise kavandit („VTK“). Muudatused puudutaks eelkõige KonkS-i koondumiste kontrollimist puudutavat 5. peatükki ja vähese tähtsusega kokkuleppeid (nn *de minimis* erand) puudutavat KonkS § 5.

Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon tänab JUMi tagasiside andmise võimaldamise eest. Alltoodu ei kujuta endast lõplikku ega ammendavat seisukohta. Komisjonil võib olla täiendavaid tähelepanekuid, kui VTK baasil on seaduseelnõu koostatud. Kinnitame oma valmisolekut tagasiside andmiseks ka seaduseelnõule ning palume olla kaasatud selle ettevalmistamise protsessi.

Komisjon esitab alljärgnevalt seisukohad järgnevate VTK-s käsitletud teemade kohta:

- (i) **Konkurentsijärelevamenetluse rakendamine koondumiste kontrolli valdkonnas:** komisjon ei toeta konkurentsijärelevamenetluse kohaldamisala laiendamist koondumiste kontrolli reeglite täitmise järelevalvele ja avaldab sellele põhimõttelist ja tugevat vastuseisu. Viidatud menetluskord lisati Eesti õigusesse spetsiifiliselt ECN+ direktiivi<sup>1</sup> nõuete täitmiseks. Üksnes ECN+ direktiivi nõuete tõttu peeti vajalikuks ja võimalikuks kitsendada konkurentsijärelevamenetluses Eesti õiguses tavapäraseid menetlustagatise (sh lähtudes Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttest). ECN+ direktiiv ei laiene koondumiste kontrollile. Eesti koondumiste kontrolli regulatsioon ei allu Euroopa Liidu õigusele ja tegemist on riigisisese õigusega. Vastavalt ei ole ECN+ direktiivi ülevõtmisel ettevõtjate põhiõiguste (sh enese mittesüstamise privileegi) piiramiseks esitatud põhjendused asjakohased ega kasutatavad koondumiste kontrolli valdkonnas ettevõtjate põhiõiguste piiramiseks. Lisaks kaasneks konkurentsijärelevamenetluse kohaldamisala laiendamisega koondumiste kontrolli valdkonda ECN+ direktiivi ülevõtmisel tekkinud õigusliku ebaselguse laiendamine, sest tegemist on Eesti õiguses uue menetluskorraga, mille osas on arvukalt õiguslikult vaieldavaid küsimusi ja puudub nii haldus- kui ka kohtupraktika.
- (ii) **Käibekünniste tõstmine:** komisjonil on sügavad kahtlused, et üksnes ühe käibekünnise tõstmine seniselt kuuelt miljonilt eurolt 15 miljonile eurole aitab märgatavalt vähendada nii ettevõtjate kui ka Konkurentsiameti halduskoormust. Bürokratia vähendamiseks on komisjoni hinnangul vajalik

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsienormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine („ECN+ direktiiv“).

ülespoole korrigeerida ka hetkel kehtivat 2 miljoni eurost käibekünnist. Komisjoni liikmete kogemuse kohaselt vajavad mitmed Eesti kaubaturge marginaalselt puudutavad koondumised Eestis luba just selle väga madala 2 miljoni euro suuruse käibekünnise tõttu. Arvestatavat mõju konkurentsile ei oma tehingud, kus ühe osapoole käive on alla näiteks kahe või nelja miljoni euro.

- (iii) **Nn kahe aasta reegel:** komisjon nõustub, et praegune regulatsioon on ebaselge ning seda tuleks täiendada õigusselguse saavutamiseks. KonkS § 24 lg 7 puhul ei vaja täpsustamist üksnes majandusharu mõiste, vaid ka kaheaastase perioodi arvestamise alguspunkt, käibe arvestamise alusaasta (varasemale tehingule eelnenud aasta vs uuele tehingule eelnenud aasta) ning varasema tehinguga „valitseva mõju omandamine”. Igal juhul on tervitatav JUMi lähenemine, kus kahe aasta reeglit soovitakse täpsustada ning kindlasti ei tohiks õiguskindluse huvides seda asendada näiteks *call-in* õigusega, mis tekitaks lubamatu õigusliku ebakindluse olukorra.
- (iv) **De minimis regulatsioon:** Komisjon toetab KonkS § 5 viimist kooskõlla Euroopa Komisjoni *de minimis* teatisega (2014/C 291/01). See võimaldaks tagada suuremat õiguskindlust ja vähendaks kulusid ettevõtjatele, kes peavad hindama oma tegevuse kooskõla kehtiva õigusega.
- (v) **Riigilõiv:** komisjon ei toeta riigilõivumäära tõstmist 1 920 eurolt 4 800 eurole ning kindlasti mitte ühe sammuna. Koondumisest teatamine on ettevõtjale avalik-õiguslik kohustus ning koondumiste kontroll teenib kogu ühiskonna huve. Riigilõivu suurus ei peaks seetõttu lähtuma eeldusest, et menetlusosaline katab kõik menetluskulud. Komisjon ei vaidle vastu vajadusele Konkurentsiameti eelarve suurendamiseks, kuid seda tuleks teha riigi üldiste maksutulude arvelt. Kui riigilõivu tõstmine on seadusandja hinnangul möödapäästmatult vajalik, peaks see toimuma mõõdukalt ja järkjärguliselt.
- (vi) **Koondumise teate tüüpvorm:** komisjon ei vaidle tüüpvormi kehtestamisele põhimõtteliselt vastu. Samas on kaheldav, kas see tooks praktikas ettevõtjatele märkimisväärset halduskoormuse vähenemist. Komisjonile teadaolevalt kasutavad ka Euroopa Komisjonile koondumise teadete esitajad välist õigusabi. Tüüpvorm tegeleb peamiselt teate vormistusliku poolega. Sisulise poole pealt ei ole vahet, kas esitamist vajavad andmed loetleb Koondumise teate esitamise juhend või on sama loetelu tüüpvormi erinevates lahtrites. Komisjon palub JUMil ja Konkurentsiametil hinnata, kas tüüpvormi kasutamisega kaasneb tegelikult Konkurentsiameti või koondumise osaliste ressursside säästmist, ning jagada vastava analüüsi tulemusi ja oodatavaid konkreetseid sääste ka huvigruppidega (näiteks eelnõu seletuskirjas). Rakendusaktide muutmine ja tüüpvormide võimalik kehtestamine vajab kindlasti täiendavat analüüsi ja huvigruppidele sisendi korjamist.
- (vii) **Trahvimäärad ja väärteomenetlus:** komisjonil ei ole trahvimäärade kahekordse suurendamise ja välja pakutud väärteomenetluse lahenduse kasutamise vastu otseseid vastuväiteid, tingimusel et neid rakendatakse koos.

Oleme antud seisukohti allpool käsitletud mõneti detailsemalt.

## 1. KONKURENTSIJÄRELEVALVEMENETLUSE KOHALDAMINE KOONDUMISTE KONTROLLI REEGLITE TÄITMISELE

### 1.1. Probleemi kirjeldus VTK-s

2025. aasta juunis võeti Eesti õigusesse üle ECN+ direktiiv ning KonkSis sätestati konkurentsijärelevamenetluse regulatsioon. Konkurentsiameti järelevalve koondumiste kontrollimisega seotud reeglite täitmise üle jäeti sellest menetluslikust regulatsioonist (põhjendatult) välja. Konkurentsiamet teostab järelevalvet koondumiste kontrollimisega seotud reeglite täitmise üle jätkuvalt KonkS-i 8. peatükis sätestatud riikliku järelevalve reeglite alusel.

VTKs soovitakse aga kehtestada ühine menetluskord, kus Konkurentsiamet teostaks järelevalvet kõikide KonkS-s sätestatud reeglite täitmise üle konkurentsijärelevamenetluse reeglite järgi.

### 1.2. Komisjoni seisukoht

Komisjon ei toeta ettepanekut laiendada konkurentsijärelevamenetluse kohaldamisala koondumiste kontrolli valdkonnale.

**Esmalt**, ECN+ direktiivi ülevõtmisel kehtestatud regulatsioon on suunatud ELTL artiklite 101 ja 102 (ja nende siseriiklike analoogsätete) rikkumiste menetlemisele. **ECN+ direktiiv ei laiene koondumiste kontrollile**. Eesti koondumiste kontrolli regulatsioon ei allu Euroopa Liidu õigusele ja tegemist on riigisisese õigusega. Asjaolu, et Euroopa Liidu õigus ei reguleeri liikmesriikide koondumise kontrolli reegleid, tõendab muu hulgas fakt, et Luksemburgi Suurhertsogiriigil ei ole üldse riigisisest koondumise kontrolli regulatsiooni. Vastavalt ei ole ECN+ direktiivi ülevõtmisel ettevõtjate põhiõiguste (sh enese mittesüstamise privileegi) piiramiseks esitatud põhjendused asjakohased ega kasutatavad koondumiste kontrolli valdkonnas ettevõtjate põhiõiguste piiramiseks.

ECN+ direktiivi ülevõtmisel muudeti oluliselt Eesti siseriikliku õiguse põhimõtteid ja õigendati menetluslikke tagatisi. Seejuures püüti põhiõiguste ulatuslikke riiveid õigustada sellega, et riived olid vajalikud Eesti riigile EL-i õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks (antud osas võib veel kohtutes oodata vaidlust). Konkurentsijärelevamenetlus lähtub konkreetset ECN+ direktiivist tulenevatest nõuetest – sh seonduvalt direktiivist tulenevatest nõuetest enese mittesüstamisele, läbiotsimisreeglitele jne.

**Koondumiste kontrolli valdkonnas puudub ECN+ direktiivist või mis tahes muust EL-i õigusaktist tulenev kohustus, mis õigustaks konkurentsijärelevamenetlusega kaasnevaid ettevõtjate põhiõiguste ulatuslikke piiranguid.** VTK ise tunnistab, et kui võrrelda tõendite kogumist konkurentsijärelevamenetluses ja senises koondumiste kontrolliga seotud rikkumiste menetlemiseks kasutatavas haldusmenetluses, siis ettevõtja seisukohast seisneb põhiline mõju selles, et Konkurentsiamet saaks ka järelevamenetluses koondumiste kontrolli reeglite täitmise üle kasutada konkurentsijärelevamenetluse uurimismeetmeid, millega kaasneb intensiivsem ettevõtja põhiõiguste riive. Sellise riive kooskõla põhiseadusega on EL-i õigusest tuleneva kohustuse puudumisel veelgi enam küsitav kui konkurentsi kahjustavate kokkulepete ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise juhtumite uurimisel.

**Teiseks**, silmas tuleb pidada, et konkurentsijärelevamenetluse osas puudub väljakujunenud haldus- ja kohtupraktika. 06.07.2025 jõustunud konkurentsijärelevamenetluse reeglites on mitmeid vastuolusid ja vaidluskohti. Testimata menetlusraamistiku laiendamine koondumiste valdkonda tekitab õiguslikku ebaselgust nii Konkurentsiametile kui ettevõtjatele ning looks potentsiaali arvukateks menetluslikeks vaidlusteks. Olukorras, kus Konkurentsiametil on pikaajaline kogemus koondumise kontrolli reeglite täitmise üle järelevalve teostamisel haldus- ja väärtemenetluse reeglite alusel, puudub praktiline vajadus menetlusreeglite muutmiseks. Seejuures on ekslik VTK-s esitatud väide, et koondumise kontrolli reeglite täitmise üle järelevalve teostamine konkurentsijärelevamenetluses tähendaks, et kõik Konkurentsiameti poolt toimetatavad menetlused toimuks konkurentsijärelevamenetluse reeglite järgi. Konkurentsiameti regulatsiooniteenistus teostaks järelevalvet ikka haldus- ja väärtemenetluse reeglite alusel.

**Vastavalt tuleks koondumiste kontrolli rikkumiste menetlemisel jääda kehtiva järelevalveraamistiku juurde.**

## **2. KÄIBEKÜNNISTE TÕSTMINE**

### **2.1 Probleemi kirjeldus VTK-s**

VTK-s on võrreldud Eesti käibekünniseid ja majandusnäitajaid Läti, Leedu ja Soomega. VTK-s on asunud seisukohale, et parimad võrdlusriigid on Läti ja Leedu. VTK-s on väidetud, et madalad käibekünnised on vajalikud, sest Eestis on võrreldes teiste EL-i riikidega suur väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE-de) osakaal.

### **2.2 Komisjoni seisukoht**

Käibekünniste eesmärk on filtreerida välja need tehingud, mis võivad konkurentsi kahjustada. Komisjon leiab, et VKE-de suur osakaal Eesti ettevõtjate hulgas ei näita seda, et Eestis on vajalikud madalad käibekünnised. VKE-de suur osakaal näitab vastupidiselt seda, et madalad käibekünnised tõstavad põhjendamatult just VKE-de halduskoormust ja tehingukulusid ja selliselt ei aitaks seadusemuudatus

nende ettevõtjate halduskoormuse vähendamisele kaasa. VKE-de turuosad on enamikel kaubaturgudel madalad, VKE-de suur osakaal näitab pigem turu väikest kontsentratsiooni astet ja VKE-de poolt tehtavad tehingud ei too endaga enamikel kaubaturgudel kaasa turgu valitseva seisundi tekkimise ega tugevnemise riski. Selliselt on nii ettevõtjate kui ka avaliku sektori ressursside kulu antud osas üleliigne.

Komisjon leiab, et Läti ja Leedu ei ole head võrdlusriigid, sest ka Läti ja Leedu käibekünnised on olnud väga pikalt muutmata. Lätis ja Leedus jääb sarnaselt Eestiga madalate käibekünniste tõttu n-ö filtrisse kinni suur arv tehinguid, millel puudub igasugune mõistlik potentsiaal kaubaturgudel toimivat konkurentsi kahjustada.

Komisjonil on sügavad kahtlused, et üksnes ühe käibekünnise tõstmine seniselt kuult miljonilt eurolt 15 miljonile eurole aitab märgatavalt vähendada nii ettevõtjate kui Konkurentsiameti halduskoormust. Komisjoni hinnangul on vajalik ülespoole korrigeerida ka hetkel kehtivat 2 miljoni eurost käibekünnist. Komisjoni liikmete kogemuse kohaselt vajavad mitmed konkurentsiolekorda marginaalselt mõjutavad koondumised Eestis luba just selle väga madala 2 miljoni euro suuruse käibekünnise tõttu. Enamike kaubaturgude puhul ei kaasne kahe ega nelja miljoni euro suuruse käibega suurt turuosa.

### 3. Nn KAHE AASTA REEGEL (KonkS § 24 lg 7)

#### 3.1. Komisjoni üldine seisukoht

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.

Nõustuda ei saa VTK-s toodud väitega, et KonkS § 24 lg 7 sarnaneb EL-i ühinemismääruse artikli 5 lõikega 2. Tegelikult vastab EL-i ühinemismääruse artikli 5 lõikele 2 riigisisese õiguse hoopis KonkS § 24 lg 6. KonkS § 24 lg 7 on komisjonile teadaolevalt Eesti riigisisene eripära, mida teiste Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskorrad ei sisalda.

Komisjon nõustub esitatud hinnanguga, et kahe aasta reegli rakendamine on olnud nii ettevõtjate kui Konkurentsiameti jaoks keeruline. Üks probleemide allikas on olnud „sama majandusharu“ mõiste ebaselgus praktikas. Siiski on komisjonil alljärgnevad tähelepanekud.

#### 3.2. Võimalik lahendus

KonkS § 24 lg-s 7 vajavad lisaks „sama majandusharu“ küsimuse täpsustamisele lahendust ka mitmed teised küsimused:

- (i) **Kaheaastase perioodi arvestamise alguspunkt.** Kehtiv regulatsioon ei täpsusta selgelt, millisest hetkest hakatakse kahte aastat arvestama. Tuleks selgelt sätestada, kas kahte aastat arvestatakse uue tehingu lõpuni viimise kuupäevast (*closing*), tehingu allkirjastamisest (*signing*) või mõnest muust ajamomendist. Õiguskindluse seisukohalt oleks mõistlik alguspunkt uue tehingu allkirjastamine.
- (ii) **Käibe arvestamise aeg.** Ebaselge on, millist käivet kahe aasta reeglis arvesse võetakse: kas eelmise sihtettevõtja käivet varasemale tehingule eelneval majandusaastal või sama sihtettevõtja tänast (praegust) käivet uuele koondumisele eelneval majandusaastal.
- (iii) **"Valitseva mõju omandamine" – mis hetk on relevantne varasema tehingu puhul.** Tuleks täpsustada, kas varasema tehingu toimumise aja hindamisel tuleb lähtuda võlaõiguslikust tehingust (nt ostulepingu allkirjastamisest) või *closingust* ehk tegeliku kontrolli üleminekust. Eestis kehtivate reeglite sõnastus võimaldab väita, et peaks lähtuma tegelikust kontrolli üleminekust, samas tihtilugu analoogia korral kasutatavate Euroopa Komisjoni suuniste alusel tuleks lähtuda pigem võlaõigusliku tehingu kuupäevast.
- (iv) **"Sama majandusharu" definitsioon.** KonkS majandusharu mõistet täpsemalt lahti ei seleta ning samuti ei tulene majandusharu mõistele ühest legaaldefinitsiooni teistest õigusaktidest. Komisjon toetab definitsiooni selgitamist. Arvestades seda, et koondumise kontrollimisel on keske tähtsusega, kas tehing toob endaga kaasa turu valitseva seisundi tekkimise või

tugevnemise, vajaks majandusharu definitsioon igal juhul kitsendamist nii, et samaks majandusharuks ei loetaks tegevusi, mis ei toimu ei horisontaalselt kattuvatel ega vertikaalselt seotud kaubatargudel.

Komisjon leiab, et vajab kaalumist, kas on võimalik ja otstarbekas täpsustada kõiki ülalloeletud küsimusi konkurentsiseaduse tekstis või oleks õigusselguse saavutamiseks õigustehniliselt parem mõni teine lahendus.

Igal juhul ei oleks õigusselguse huvides mõistlik lahendus, kus antud reegel kaob ning see asendatakse näiteks erandliku koondumiskontrolli (*call-in*) õigusega.

#### **4. VÄHESE TÄHTSUSEGA KOKKULEPETE REGULATSIOONI MUUTMINE (*DE MINIMIS*)**

VTK märgib, et efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda ja Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon on teinud ettepaneku viia KonkS § 5 regulatsioon kooskõlla Euroopa Komisjoni nn *de minimis* teatisega.

Komisjon toetab endiselt KonkS § 5 muutmist viisil, mis viib selle kooskõlla Euroopa Komisjoni *de minimis* teatisega (2014/C 291/01). Nii tagatakse ühtsed riigisisesed ja EL-i konkurentsireeglid.

Hetkel tekitab KonkS § 5 lg 1 sõnastus kahtluse, et ühtegi KonkS § 4 lõike 1 punktides 1–3 loetletud piirangut ei ole võimalik lugeda vähese tähtsusega kokkuleppeks. See ei ole kooskõlas komisjoni *de minimis* teatise ja Euroopa Kohtu praktikaga, mille järgi võivad ka KonkS § 4 lõikes 1 punktides 1–3 sätestatud piirangud teatud juhtudel kvalifitseeruda vähese tähtsusega kokkulepeteks. Selline ebakõla on põhjustanud ettevõtjatele praktilisi probleeme ja ebaselgust.

#### **5. RIIGILÖIV KOONDUMISE MENETLEMISE EEST**

##### **5.1. Üldseisukoht**

VTK teeb ettepaneku tõsta riigilöivumäär koondumise menetlemise eest seniselt 1920 eurolt 4800 eurole, põhjendades seda asjaoluga, et koondumise menetlemise riigilöivumäär on püsinud muutumatuna 19 aastat, samal ajal kui majandus on muutunud ja tööjõukulud kasvanud.

Komisjon ei oma ülevaadet Konkurentsiameti sisemisest ressursikasutusest. Samuti ei vaidlusta komisjon kindlasti vajadust suurendada Konkurentsiameti eelarvet ning nõustub, et tõhus konkurentsijärelevalve nõuab hästi rahastatud Konkurentsiametit.

Komisjon on samas seisukohal, et Konkurentsiameti eelarvet tuleks suurendada riigi üldiste maksutulude arvelt, mitte koondumise osaliste ja kaudselt nende klientide arvel. Koondumise menetlemise riigilöiv ei peaks katma Konkurentsiameti kõiki koondumise kontrolli valdkonnaga seotud kulusid.

Veelgi enam, tõenäoliselt on praktikas ka äärmiselt keeruline tuletada konkreetset koondumiste menetluse kulu. Näiteks, võib ilmselt eeldada, et Konkurentsiameti ametnikud, kes vastutavad koondumise menetluste läbiviimise eest, ei veeda kogu oma tööaega üksnes koondumise teateid menetledes. Oluline osa tööajast kulub ülesannetele, mis ei ole seotud juba esitatud koondumise teadetega, sh:

- 1) ettevõtjate ja teiste isikute nõustamine koondumiste kontrolli õigusliku regulatsiooniga seotud küsimustes, sh vastamine selgitustaotlustele;
- 2) riikliku järelevalve teostamine ja konkurentsialaste väärtegade kohtuväline menetlemine;
- 3) Euroopa Liidu töögruppides ja muus rahvusvahelises koostöös osalemine koondumiste kontrolliga seotud konkurentsiküsimustes oma pädevuse piires;
- 4) konkurentsikaitse ja soodustavate meetmete arengu jälgimine koondumiste kontrolli vallas, sh ettepanekute tegemine vastavate õigusaktide eelnõude väljatöötamiseks;
- 5) koostöö tegemine koondumiste kontrolli valdkonda puudutavates küsimustes teiste valitsusasutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste, erialaliitude ja ettevõtjate organisatsioonidega ning teiste isikutega.

Riigilõivu ei ole reeglina lubatud küsida kulude katmiseks, mis ei ole seotud koondumise teate menetlemisega. Vastava asjaoluga arvestas seadusandja 2006. aastal eelnõu 584 SE menetluses, leides, et koondumise menetluse riigilõiv 1920 eurot (toona 30 000 krooni) peaks võimaldama katta 50% koondumiste kontrolli osakonna kogukuludest. Seega ei ole Eesti seadusandja kuni tänaseni seadnud eesmärgiks katta koondumise kontrolli valdkonna kulu 100% riigilõivust.

Koondumisest teatamine on ettevõtjale avalik-õiguslik kohustus, mis tuleneb seadusest. Koondumiste kontrolli eesmärk on hinnata tehingute konkurentsioiguslikke mõjusid ja eelkõige ära hoida turgu valitseva seisundi tekkimine või tugevnemine, mille kaudu võidakse takistada tõhusat konkurentsi turul või selle olulisel osal. Tegemist on seega avaliku huviga, millest saab kasu kogu ühiskond. Tehingu osapoolte vaatest on koondumise kontrolli näol niigi tegemist avalikes huvides seatud takistusega koondumise jõustamisele. Koondumiste kontroll on riigi poolt teostatav järelevalve avaliku huvi tagamiseks, mitte teenus, mille ettevõtja "ostab" ja mille hind peaks vastama ostetava "teenuse" hinnale.

## 5.2. Võrdlus Euroopa Komisjoni ja teiste EL liikmesriikidega

Võrdluseks, Euroopa Komisjon ei võta EL dimensiooniga koondumistelt riigilõivu. EL ühinemismääruse (nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004) alusel toimuvad menetlused on riigilõivuvabad ning Euroopa Komisjoni menetluskulud kaetakse ELi eelarvest. Euroopa Komisjoni ühinemismääruse alusel toimetatavad menetlused on samas tihtilugu oluliselt mahukamad ja keerukamad kui riigisisised koondumismenetlused.

Ka ei võta mitmed EL liikmesriigid koondumisteatelt riigilõivu või võtavad seda oluliselt mõõdukamas summas. Näiteks ei rakenda riigilõivu Horvaatia, Soome, Prantsusmaa, Itaalia ja Rootsi. Samuti ei ole paljudes liikmesriikides tõenäoliselt kogu menetluse kulu jäetud osalejate kanda.

VTK-s esitatud võrdlus Läti ja Leedu riigilõivudega ei ole lõpuni relevantne. Leedu ja Läti konkurentsiametites tegeleb koondumise kontrolliga Eestist oluliselt suurem arv ametnikke, mis tähendab, et Lätis ja Leedus on riigilõivust kaetavad kulud Eestist oluliselt suuremad. Leedu konkurentsiameti kodulehe andmetel tegeleb Leedus koondumise kontrolliga vähemalt 11 ametnikku.

Lisaks, mida suurem on koondumise teate esitajalt kogutav riigilõiv, seda suurem on risk, et tekib ootus menetluse mahukuse ja riigilõivu suuruse vastavuse osas, mis võib omakorda kaasa tuua menetlusele kuuluva aja ja ressursside kasvu ning seeläbi töötada vastu efektiivsuse suurendamise ja halduskoormuse vähendamise eesmärgile. Sarnast tendentsi on täheldatud näiteks Leedus.

## 5.3. Eesti siseriiklik võrdlus

Ka RLS § 4 lõige 2 sätestab, et toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Seadusandja on seega ise näinud ette mehhanismi, mis võimaldab kulupõhimõttest kõrvale kalduda. Seda peaks hetkel ka kasutama.

Eestis on mitmed sarnased ametiasutuste läbiviidavad menetlused ja järelevalvetoimingud kas täielikult riigilõivuvabad või väga madala lõivumääraga. Näiteks välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamise menetlus (nn *FDI screening*) on ettevõtjatele riigilõivuvaba, seda vaatamata sellele, et tegemist on mahuka ning ressursimahuka menetlusega. Samalaadselt on mitmed teised haldusmenetlused, näiteks teatud loa- ja kooskõlastusmenetlused, kehtestatud ilma täieliku kulupõhise riigilõivuta.

Komisjoni hinnangul ei oleks siinkohal korrektne tuua ka võrdlust Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni menetlustes rakendatava praktikaga kehtestada järelevalvetasusid. Esiteks, põhimõttelisemal tasandil on küsitav sellise lahenduse kasutamine. Teiseks, järelevalvetasude juures on tavapärastel ettevõtjal võimalik need tasud lülitada järelevalve all oleva teenuse hinda, st majanduslikus mõttes ei kannata antud tasusid mitte ettevõtja, vaid tarbija (kelle huvides järelevalvet teostatakse).

Erinevalt konkurentsiseaduse peatükis 7<sup>1</sup> sätestatud järelevalvetasust, mida kohaldatakse reguleeritud turgudel tegutsevatele ettevõtjatele (nt võrguettevõtjatele), puudub koondumise kontrollil otsene seos koondumise osaliste klientide kaitsmisega. Vastavalt ei ole põhjendatud koondumise kontrolli tervikliku

rahastamiskohustuse asetamine koondumise teate esitajale, kes kannab vastava kulu edasi oma klientidele.

Riigilõiv ei tohi ebaproportsionaalselt piirata ettevõtlusvabaduse teostamist. Legitiimseks ei saa lugeda VTK-s seatud eesmärki suurendada riigi tulusid. Mida väiksemad on koondumise kontrollile allutatud ettevõtjad ja tehingud ja suurem riigilõiv, seda intensiivsemalt riivab koondumise kontrolli menetlus ja riigilõiv nende ettevõtlusvabadust.

#### **5.4. Konkurentsiameti rahastamine**

Komisjon nõustub, et Konkurentsiamet vajab piisavat rahastust oma ülesannete tõhusaks täitmiseks, sh koondumiste menetlemiseks. Samas kui riik peab vajalikuks tugevdada konkurentsijärelevalve institutsionaalset võimekust – mis on komisjoni hinnangul vajalik ja tervitatav – peaks see toimuma üldiste maksutulude arvelt Konkurentsiameti eelarve suurendamise teel.

#### **5.5. Riigilõivumäära kiirendatud tõstmine**

Komisjon ei toeta igal juhul riigilõivumäära tõstmist 2,5 korda ehk 1920 eurolt 4800 eurole. Kui seadusandja leiab, et riigilõivu tõstmine on vajalik ja põhjendatud, peaks see toimuma mõõdukalt ja järkjärguliselt. Vajadusel võiks kaaluda riigilõivu tõstmist näiteks esmalt 2000–2500 euro suurusele tasemele ning alles seejärel kõrgemaks. Samuti tuleks kaaluda riigilõivumäära regulaarset ajakohastamist (näiteks iga viie aasta tagant), mitte ühekordset suurt hüpet.

### **6. KOONDUMISE TEATE TÜÜPVORM**

VTK teeb ettepaneku töötada ka Eesti riigisisese koondumiste kontrolli jaoks tüüpvormid, võttes aluseks Euroopa Komisjoni CO-vorme, ning luua kaks vormi – üks koondumise täiemahulise teate ja teine lühendatud kujul koondumise teate esitamise tarbeks.

Komisjon suhtub sellesse ettepanekusse avatult, kuid soovib esitada järgmised tähelepanekud.

#### **6.1 Euroopa Komisjoni menetlusreeglid ja -praktika ei ole efektiivsuse tõstmisel tingimata heaks eeskujuks**

Koondumise teate menetlemine Euroopa Komisjonis võtab tihti aega oluliselt kauem, kui lubaks arvata EL-i ühinemismääruse artiklis 10 sätestatud menetlustähtajad. Seda põhjusel, et Euroopa Komisjon nõuab eelteatamismenetluse läbimist, mille pikkus ei ole reguleeritud. Samuti nõuab Euroopa Komisjon tihti väga suure hulga info ja dokumentide esitamist, mis nõuab väga palju ressursse nii koondumise osalistelt kui ka Euroopa Komisjonilt endalt. Samasuguste nõudmiste esitamine oluliselt piiratumate ressurssidega Eesti ettevõtjatele ja Konkurentsiametile ei ole mõistlik ega vajalik.

#### **6.2. Kulude kokkuhoid on ebaselge**

VTK viitab, et tüüpvormi täitmine võib osutada ettevõtjate jaoks lihtsamaks ning ettevõtja saab seda ise, nt oma majasisese juristi abil teha. Antud eelduse paikapidavus on eluliselt kaheldav. Nii Euroopa Komisjoni tüüpvormi (CO-vormi) kui ka Leedu koondumise teate vormide kasutamise kogemus näitab, et tüüpvormide täitmine nõuab praktikas tingimata siiski kogunud konkurentsioiguse advokaatide abi. Tüüpvorm tegeleb peamiselt teate vormistusliku poolega. Sisulise poole pealt ei ole vahet, kas esitamist vajavad andmed loetleb Koondumise teate esitamise juhend või on sama loetelu tüüpvormi erinevates lahtrites.

Ka CO-vormi täitmine on keerukas protsess, mis hõlmab turu defineerimist, osalejate käibe arvutamist, struktuuriülevaateid ja teisi spetsiifilisi elemente (eriti olukorras, kus ekslike andmete esitamine on sanktsioneeritud). Sõltumata vormi detailsusest eeldab küsimustele vastamine endiselt erialateadmiste kasutamist. Murekoht ei ole mitte selles, kuidas on sõnastatud teemad, mida on vaja teates kajastada, vaid inimestele, kes ei puutu konkurentsioigusega igapäevaselt kokku, on probleemne vajaliku teabe kogumine ja sõnastamine. Ka ei ole Leedus tüüpvormi kasutamisega kaasnenud teate koostamisega seotud kulude vähenemine. Pigem on senini Leedus koondumise teate esitamisega seotud kulud

(kordades) kõrgemad kui Eestis. Samalaadne kogemus on arusaadavalt Euroopa Komisjonis kasutusel olevate vormidega.

Eesti praktikas ei ole ka välisinvesteeringute sõelumise teavituste vormid toonud kaasa õigusabikulude vähenemist (ära hoidmist). Pigem on vormide sõnastusest ning ülesehitusest tekkinud täiendavaid küsimusi.

Pealegi kasutab valdav osa Eestis koondumise teateid esitavatest advokaatidest juba välja kujunenud tüüpdokumente. Seaduses tüüpvormi kehtestamine pigem ei too selliselt kaasa märkimisväärset halduskoormuse vähenemist ettevõtjate tasandil.

### **6.3. Milliseid konkreetseid sääste oodatakse?**

Komisjon ei vaidle tüüpvormi kehtestamisele vastu, juhul kui see aitab standardiseerida menetlust ja kiirendada Konkurentsiameti tööd. Selliselt tuleks hinnata ja selgitada, **milliseid konkreetseid sääste tüüpvormi kasutuselevõtt tooks eelkõige Konkurentsiametile**. Kui eesmärk on muuta koondumisest teatamise protsess masinloetavaks ja tagada see, et andmeid saaks tüüpvormist automaatselt eraldada (nn masintöötlusvõimalus), on see tervitatav. Siiski peaks selline masinloetavus olema võimalik ka praeguse süsteemi täiendamise kaudu, ilma uute tüüpvormideta.

Komisjon palub JUMil ja Konkurentsiametil hinnata, kas tüüpvormi kasutamisega kaasneb tegelikult Konkurentsiameti või koondumise osaliste ressursside säästmist, ning jagada vastava analüüsi tulemusi ja oodatavaid konkreetseid sääste ka huvigruppidega (näiteks eelnõu seletuskirjas). Rakendusaktide muutmise ja tüüpvormide võimalik kehtestamine vajab kindlasti täiendavat analüüsi ja huvigrupidelt sisendi korjamist.

## **7. TRAHVIMÄÄRAD JA VÄÄRTEOMENETLUSE LAHENDUS**

VTKs on ettepanek tõsta kehtivaid trahvimäärasid kahekordseks: füüsilisele isikule määratava väärteotrahvi ülemmäära tõstetakse 600 trahviühikuni ja juriidilisele isikule määratava väärteotrahvi ülemmäära tõstetakse 800 000 euron. Komisjon suhtub sellesse ettepanekusse põhimõtteliselt positiivselt (kui vastavalt muudetakse ka väärteomenetluse korda).

Sedavõrd suure trahvi rakendamiseks on mõistlik kaaluda konkreetse trahvimäära määramise pädevuse delegeerimist maakohututele analoogselt teiste konkurentsialaste väärtegudega. Vastavalt oleks paremini tagatud isikute põhiõiguste kaitse, mis vajab erilist tähelepanu kõrgemate sanktsioonide rakendamisel.

Komisjon on huvitatud aktiivsest koostööst seaduseelnõu koostamisel ning avaldab valmisolekut esitada täiendavaid seisukohti, kui konkreetne eelnõu tekst on koostatud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

**Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon**