

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Richard Reiles

**KOONDUMISE MENETLUSE OSALISED JA KOONDUMISE OTSUSE
VAIDLUSTAMINE**

Magistritöö

Juhendajad
LL.M. Elo Tamm
dr. iur. Gaabriel Tavits

Tartu
2019

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Koondumise menetluse olemus ja aluspõhimõtted	7
1.1. Koondumise kontrolli instituut	8
1.1.1. Koondumise kontrolli õiguslik alus.....	9
1.1.2. Koondumise mõiste	11
1.1.3. Koondumise kontrolli kohaldamine	14
1.1.4. Koondumise kontrolli eesmärk.....	15
1.2. Avaliku huvi ja erahuvi tasakaalustamine koondumise menetluses	17
1.3. Koondumisest teatamine ja koondumise jõustamine	18
1.4. Koondumise menetlemine	21
1.5. Koondumisele hinnangu andmine.....	22
1.6. Koondumise otsus.....	25
1.7. Koondumise menetluse peatamine	27
2. Koondumise menetluse osalised.....	30
2.1. Koondumise menetlusega seotud isikud.....	30
2.2. Koondumise osalised	32
2.3. Kolmandad isikud	34
2.3.1. Kolmas puudutatud isik ja huvitatud isik	35
2.3.2. Asjast huvitatud isik	35
2.3.2.1. Asjast huvitatud isiku staatuse omandamise eeldused	36
2.3.2.2. Kohtupraktika asjast huvitatud isiku kohta	37
3. Koondumise otsuse vaidlustamine	39
3.1. Vaidemenetlus	39
3.2. Halduskohtumenetlus.....	44
3.2.1. Kaebeõigus halduskohtumenetluses	46
3.2.2. Kaebused koondumise otsuse kohta	48
3.2.2.1. Koondumise otsuse vaidlustamine kohtupraktikas	48

3.2.2.2.	Tühistamiskaebus koondumise otsuse peale	49
3.2.2.3.	Tuvastamis- ja kohustamiskaebus	53
3.2.3.	Kaebetähtaja algus koondumise otsuse vaidlustamisel	54
3.3.	Koondumise menetluse väline õiguskaitse (kaitsevall)	57
	Kokkuvõte	64
	Parties to the concentration proceedings and challenging the concentration decision.....	69
	Lühendite loetelu	76
	Kasutatud kirjandus	77
	Kasutatud kirjandus	77
	Kasutatud õigusaktid ja poliitikadokumendid	78
	Kasutatud kohtupraktika	79
	Muud kasutatud allikad	81
	Kasutatud konkurentsiorganite praktika	82

Sissejuhatus

Riigikohtul ei ole tulnud lahendada eriti palju konkurentsioigusega seotud asju. See aga ei tähenda, et konkurentsioiguse roll õigussüsteemis oleks marginaalne. Näiteks on Riigikohus teinud vaid ühe otsuse koondumise kontrolliga seonduvas vaidluses ja seegi leidis aset üle kümnendi tagasi.¹ Tõsikindel asjaolu on see, et koondumiste arv, mida Konkurentsiamet menetleb, on pärast üleilmset majanduskriisi kasvamas.

Koondumise menetlused (edaspidi ka koondumise kontroll) on läinud keerulisemaks. Sellest annab tunnistust täiendavate menetluste algatamiste suurenev arv.² Töö autor on seisukohal, et mida rohkem esineb keerulisemaid koondumisi, seda enam tekib nendega seoses ka vaidlusi. Kusjuures võib eeldada, et komplitseeritumaid koondumisi esineb seda rohkem, mida enam on turud kontsentreerunud.

Koondumise menetluse lõpus antakse haldusakt, mille sisu on kas koondumist lubav, seda keelav või tingimuslikult (s.t kõrvaltingimustega) lubav. Keelduvad otsused on väga harv nähtus. Harvaesinemise üks põhjus on ilmselt selles, et kui koondumise menetluse jooksul selgub, et Konkurentsiamet soovib koondumise keelata, siis koondumise osalised loobuvad tihti koondumisest. Teisisõnu võtavad nad oma koondumise teate tagasi ja menetlus sellega lõpeb. Poolte poolt loobutud koondumiste arv tõusis pärast mitmeaastast null-taset 2018. aastal kolmeni³. Samuti tegi Konkurentsiamet samal aastal ka ühe koondumist keelava otsuse.⁴ Ettevõtjad teevad seonduvalt planeeritavate koondumistega suuri investeeringuid – nii koondumise ettevalmistamisel, kui ka loa saamisel koondumise jõustamisel ning nad on

¹ RKKKo 3-1-1-84-07 (Väärteoasi AS Wõro Kommerts karistamises konkurentsiseaduse § 73⁶ lg 2 (enne 15. märtsi 2007 kehtinud redaktsioonis) järgi) (edaspidi värteoasi AS Wõro Kommerts), p 9.

² Konkurentsiameti koduleht. Konkurentsiameti. Koondumised. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=10477> (01.04.2019). Konkurentsiameti kodulehelt nähtub, et 2008. a menetles Konkurentsiamet 27 koondumist, 2009. a 17 koondumist ning 2010. a vaid 10 koondumist. Samas kui 2016. a oli koondumise menetluste arv 35, 2017. a 38 ning 2018. a 45.

³ Konkurentsiameti koduleht. Konkurentsiameti. Koondumised. 2018. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=29138> (01.04.2019). Nt ühest otsusest nähtub, et Konkurentsiamet asus seisukohale, et Eesti Keskkonnateenused AS-i poolt Tallinna Kommunaalteenused OÜ omandamine kahjustaks oluliselt konkurensi 5 tänavahooldusteenuste osutamisel Tallinnas, mistõttu tuleks koondumine KonkS § 22 lg 3 kohaselt keelata. Pärast seda esitas Eesti Keskkonnateenused AS koondumise teate tagasivõtmise avalduse, millega teavitas, et koondumise osalised on otsustanud koondumisest loobuda ja koondumise teade on tagasi võetud. Vt Konkurentsiameti otsus 26.10.2018 nr 5-5/2018-066. Koondumise nr 20/2018 Eesti Keskkonnateenused AS ja Tallinna Kommunaalteenused OÜ menetluse lõpetamine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud, lk 4-5. - https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2018/Konkurentsiameti_otsus_nr_5-5-2018-066_arisaladusteta.pdf (28.04.2019).

⁴ Konkurentsiameti otsus 21.09.2018 nr 5-5/2018-058. Koondumise nr 9/2018 OÜ R-S Valdus ja Aktsiaselts Väätša Prügila osa keelamine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud. (edaspidi R-S Valdus koondumine) – https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2018/Konkurentsiameti_otsus_arisaladusteta_avalik.pdf (27.03.2019).

huvitatud oma põhiõiguse – ettevõtlusvabaduse – teostamisest. Koondumist keelav otsus viimast ei soosi, seetõttu võib keelduva otsuse saanud koondumise osaline olla huvitatud otsuse vaidlustamisest. Samuti mõjutab koondumise otsus teisi turuosalisi, nt konkurente, kel võib ka olla huvi vaidlustada vastav Konkurentsiameti koondumist lubav otsus. Kuna vaide- ja kaebeõigus on tihedalt seotud menetlusosaliseks olemisega, on oluline uurida menetlusosaliste õiguslikku staatust ja sellega seonduvalt nende vaide- ja kaebeõigust – seda just koondumise otsuste vaidlustamise seisukohast ehk analüüsida menetlusjärgset kaebeõigust.

Magistritöö teema on aktuaalne, sest praktikas on esile kerkinud probleemid, mis seavad kahtluse alla koondumise menetluse osaliste õiguste kaitse tagamise menetlusjärgselt, täpsemalt Konkurentsiameti koondumist puudutava otsuse vaidlustamise sisulised võimalused. Tööle lisab väärtust tõsiasi, et Eesti koondumise menetluse ja selle otsuse vaidlustamise kohta ei ole siinses õiguskirjanduses palju uuritud ega detailselt sellest kirjutatud. Õiguskirjanduses on varem põgusalt nenditud Euroopa kohtupraktikast lähtudes, et koondumise kohta tehtud otsuse vaidlustamise õigus võib lisaks võimaliku koondumise pooltele olla ka nende konkurentidel või klientidel.⁵ Töö autorile teadaolevalt ei ole seni magistritöö või enamas mahus teadustöid sel teemal koostatud. Lisaks nähtub vähesest kohtupraktikast see, et kolmandate isikute (s.t mitte koondumise osaliste) õigus vaidlustada koondumise otsust (koondumisluba või -keeldu) on raskendatud.

Haldusmenetlus on suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele, võimaldades talle osalust ja kohtulikku kontrolli haldustegevuse üle.⁶ Konkurentsiseaduse § 27 lg-t 13 saab vaadelda haldusmenetlusõiguse erisättena, mis piirab isikute ringi, kelle õigusi koondumise menetluses kaitstakse ja kellel on menetlusjärgne kaebeõigus. Eelnimetatud norm sätestab koondumise menetluses asjast huvitatud isikute õiguse seitsme kalendripäeva jooksul koondumise teate saamise kohta teadaande avaldamisest alates esitada Konkurentsiametile oma arvamuse ja vastuväited. Konkurentsiameti halduspraktikast ja kohtulahenditest tulenevalt näib, et kaitsvate isikute ringi kuuluvad lisaks koondumise osalistele ka kõik sellised asjast huvitatud isikud, kes on õigeaegselt esitanud oma arvamuse ja vastuväited koondumise kohta. Millist õiguslikku staatust omavad aga isikud, kes ei kvalifitseeru § 27 lg-s 13 nimetatud isikuks, s.t need, kes ei esita (õigeaegselt) oma arvamust ja vastuväiteid ning kas selliste isikute ärakuulamine Konkurentsiameti poolt on välistatud?

⁵ K. H. Eichhorn, C. Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn; Brüssel: Juura 2007, lk 122-123.

⁶ E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost). Õigus igapähele : teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 141.

Sellest lähtuvalt on püstitatud käesolevas magistritöös järgnevad uurimisküsimused:

1. Kas koondumise menetluse osalise staatus ja sellest tulenevalt ka hilisem, koondumise menetluse järgne kaebeõigus koondumise menetluses on seotud koondumise menetluses vastuväidete ja arvamuste esitamisega?
2. Kas koondumise otsuse vaidlustamise võimalused on praktikas piisavad?

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist, mille järjestus lähtub deduktiivsest meetodist: üldiselt üksikule. Esimene peatükk on üldisem, käsitledes koondumise menetlust ja selle lõpus tehtavat otsust. Niisiis asetatakse koondumise kontroll kui haldusõiguse eriosast (majandushaldusõigusest, kitsamalt konkurentsioigusest) tulenev menetlus haldusõiguse raamidesse. Teises peatükis uuritakse koondumise menetluse osaliste ning sellest huvitatud ja puudutatud isikute õiguslikku staatust. Kolmandas peatükis analüüsitakse koondumise otsuse vaidlustamise võimalusi ja sellest tulenevaid õiguslikke probleeme praktikas.

Töös kasutatakse analüüsivat, vähemal määral võrdlevat ja ajaloolist uurimismeetodit (s.t vaadeldakse õigusnormide tekkelugusid, nt seaduseelnõude seletuskirju ja normi kehtestamisele eelnenud õiguslikku olukorda). Samuti kasutatakse teleoloogilist tõlgendamist ehk lähtutakse seaduse eesmärgist ning süstemaatilist tõlgendamist ehk uuritakse lisaks uurimise objektiks oleva normi kõrval ka seaduse teisi sätteid.

Uurimuse koostamisel on allikatena kasutatud nii Eesti kui välismaa õiguskirjandust. Lisaks on kasutatud konkurentsioigust ja haldusmenetlust käsitlevaid artikleid ja Euroopa Kohtu, Eesti halduskohtute, ringkonna- ja Riigikohtu lahendeid, samuti konkurentsiasutuste otsuseid.

Töö autor tänab juhendajaid Elo Tamme ja Gaabriel Tavitsat, kes aitasid kaasa magistritöö koostamisele.

Märksõnad: avalik õigus, konkurentsioigus, haldusmenetlus, kolmandad isikud (jur.).

1. Koondumise menetluse olemus ja aluspõhimõtted

Konkurentsiseadus lähtub § 1 lg 1 järgi vaba ettevõtluse kaitsmise põhimõttest. Riigikohus märkis juba 2002. aastal, et vaba konkurentsi ja konkurentsioiguse üldtunnustatud eesmärk ja ülesanne on tagada turul nõudmise ja pakkumise optimaalse tasakaalu kaudu kaupade kvaliteet, õiglased hinnad ja mõistlik pakutav kaubakogus.⁷ Konkurentsivabadus on põhiseaduse⁸ (edaspidi PS) §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse osaks ja sellega kaitstakse nii ettevõtjate ettevõtlusvabadust kui ka tarbijat.⁹ Põhiseaduse kommentaarides on tõdetud, et riik tagab turul osalejate ausa konkurentsi KonkS-i koondatud reeglite abil, millega piirab mõne ettevõtja tegevust, kuid samas toetab teisi.¹⁰ Samuti on kommentaarides sedastatud, et seaduses on sätestatud piirangud eesmärgiga hoida ära konkurentsi takistamine, piiramine või kahjustumine äritegevuses¹¹ - selline eesmärk tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu¹² art-st 101. Riigikohus on vaba turu ja ausa konkurentsipositsiooni tähtsust rõhutanud apteekide asutamispriirangute põhiseaduspärasust kontrollides.¹³

Konkurentsivabadus lähtub eeldusest, et konkurents tagab parima teenuse või kauba parima hinna.¹⁴ Riigikohtu hinnangul ei seisne konkurentsivabadus vaid ühe ettevõtja vabaduses teiste ettevõtjatega konkureerida, vaid ka toote või teenuse ostja õiguses olla vaba müüjapoolsest lepingutingimuste dikteerimisest.¹⁵ Seega ei kaitse KonkS mitte ainult teisi ettevõtjaid, vaid ka ettevõtlusega mittetegelevaid isikuid (s.t kõiki turuosalisi) ja avalikku huvi konkurentsikahjustuste eest. Samuti on Riigikohus sedastanud, et Konkurentsiameti järelevalve ülesanne on kaitsta tarbijat (kui nõrgemas positsioonis oleva isiku) õigusi¹⁶ ehk nimetatud ameti järelevalvet ei saa pidada üksnes avalikes huvides läbiviidavaks.

⁷ RKHKo 3-3-1-66-02 (AS Eesti Telefon kaebus Konkurentsiameti 24.04.2001. a otsuse nr 20-L tühistamiseks) (edaspidi AS Eesti Telefon), p 13.

⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁹ RKÜKo 3-4-1-2-13 (Ravimiseaduse § 42¹ "Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangud" lõigete 1–3 põhiseaduslikkuse kontroll) (edaspidi Ravimiseaduse § 42¹), p 105.

¹⁰ Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2017 (edaspidi Põhiseaduse kommentaarid), lk 421.

¹¹ Ü. Madise (toim) jt., lk 421.

¹² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390.

¹³ RKÜKo 3-4-1-2-13 (Ravimiseaduse § 42¹).

¹⁴ *Ibid*, p 105.

¹⁵ RKHKo 3-3-1-66-02 (AS Eesti Telefon), p 13.

¹⁶ RKHKo 3-3-1-42-14 (Heidi Reiljani ja Madis Nõmmiku kaebus Konkurentsiameti 27. märtsi 2013. a otsuse nr 9.2-2/13-005 p-de 3 ja 4 tühistamiseks ning Konkurentsiameti kohustamiseks järelevalve jätkamiseks ja ettekirjutuse tegemiseks), p 15.

Nimetatud laia eesmärki tasub silmas pidada, minnes analüüsis edasi kitsamaks, koondumise kontrolli instituudi juurde. Seda seetõttu, et ka koondumise kontrolli enda eesmärk aitab kaasa üldisele konkurentsioiguse eesmärgile – tagada vaba konkurents turul, sealjuures kaitsta ka tarbijaid.

1.1. Koondumise kontrolli instituut

Konkurentsiameti pädevuses on, lisaks teiste konkurentsioiguse valdkondade üle järelevalve teostamisele, muuhulgas järelevalve teostamine KonkS 5. peatükis sätestatud koondumiste üle (KonkS §-de 54 ja 55). Konkurentsiamet teostab haldusorganina koondumise kontrolli haldusmenetluse käigus, mida nimetatakse koondumise menetluseks. Konkurentsiamet teeb koondumiste kontrolli, vastutab EL-i konkurentsieeskirjade kohaldamise eest niivõrd, kui võrd see ei ole EL institutsioonide pädevuses, ja osutab vajaduse korral Euroopa Komisjonile (edaspidi Komisjonile) abi konkurentsialase järelevalve ning kohapealse kontrolli läbiviimisel (KonkS §-d 54-56). Täpsemalt tegeleb kõikides majandusvaldkondades ettevõtjate koondumiste kontrollimisega Konkurentsiameti konkurentsitenistus¹⁷ ja selle allüksus: koondumiste kontrolli osakond¹⁸.

Koondumise kontrolli ettenägemine KonkS-s on lisaks riikliku järelevalve raames läbiviidavale rikkumise kõrvaldamise menetlusele (ehk rikkumismenetlusele) ja süüteomenetlusele kui juba aset leidnud rikkumise kõrvaldamisele ja heastamisele suunatud menetlustele täiendav kaitse konkurentsivabadusele, mida iseloomustab selle ennetav toime¹⁹. Kõnealune kontroll nõuab Konkurentsiametilt hindamist ja tulevikusündmuste prognoosimist.²⁰ Koondumise menetluse otsuse puhul on tegemist prognoosotsusega, mis võtab arvesse tõenäolisi tulevikus toimuda võivaid muutusi konkurentsiasjaomasel turul, mida koondumine mõjutab. Teisisõnu annab Konkurentsiamet tõenäosusotsustusega hinnangu tuleviku asjaolude kohta. Prognoosotsustusi tehakse eelkõige valdkondades, kus on vajalik ohu ärahoidmine²¹ – selliseks valdkonnaks võib nt keskkonnaõiguse kõrval pidada ka konkurentsioigust.

¹⁷ Konkurentsiameti konkurentsitenistuse põhimäärus, lk 1. –

https://www.konkurentsiamet.ee/public/Konkurentsitenistus_teave_ettevotjale/_pohimaarused/Konkurentsitenistuse_pohimaarus_01_09_2015.pdf (02.03.2019).

¹⁸ Struktuur. Konkurentsiameti koduleht. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=14150> (02.03.2019).

¹⁹ M. Sepp. Konkurentsirikkumistega seonduvaid küsimusi Euroopa Liidu konkurentsioiguses. Tartu: Tartu Ülikool 2006, lk 146.

²⁰ Lenaerts, K. EU procedural law. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 394. *Prospective analysis of future events.*

²¹ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 88.

Konkurentsiseaduse § 22 lg 1 kohaselt lähtutakse koondumisele hinnangu andmisel vajadusest arendada ja säilitada konkurentsi, võttes sealjuures arvesse kaubaturgude struktuuri ning tegelikku ja potentsiaalset konkurentsi kaubaturul, sh 1) koondumise osaliste turupositsiooni, nende majanduslikku ja finantsjõudu ning konkurentide juurdepääsu kaubaturule; 2) juriidilisi või muid kaubaturule sisenemise tõkkeid; 3) kaupade nõudlust ja pakkumist; 4) ostjate, müüjate ja tarbijate huvisid.

Järgnevad alapeatükid selgitavad üksikasjalikumalt koondumise kontrolliga seonduvat. Esmalt uuritakse koondumise kontrolli õiguslikku alust ning Eesti ja EL õigusaktide vahekorda konkurentsioiguses (alaptk 1.1.1.). Sellele järgneb koondumise mõiste (alaptk 1.1.2.) ja koondumise kontrolli kohaldamise käsitlus (alaptk 1.1.3.) ning viimasena uuritakse koondumise menetluse (alaptk 1.1.4.) eesmärki.

1.1.1. Koondumise kontrolli õiguslik alus

Eesti koondumise kontrolli menetluse üldised õiguslikud alused tulenevad haldusmenetluse seadusest (edaspidi HMS-st)²² ja erisätted KonkS-st. Konkurentsiseaduse 5. peatükk (§-d 19-29) reguleerib koondumise kontrollimist.

Euroopa Liidu (s.o Euroopa Komisjoni poolt läbiviidava) koondumise kontrolli menetluse õiguslik alus tuleneb Euroopa Nõukogu (EÜ) määrusest nr 139/2004 (edaspidi Ühinemismäärus 139/2004)²³ ja seda rakendavast Euroopa Komisjoni (EÜ) määrusest nr 802/2004 (edaspidi Rakendusmäärus 802/2004).²⁴

Kõigepealt on oluline märkida, et teatud juhtudel rakendatakse ka Eestit puudutavatele koondumistele EL koondumise kontrolli reegleid. Nimelt Ühinemismääruse 139/2004 art 21 lg 3 järgi ei tohi liikmesriigid kohaldada ühenduse seisukohalt oluliste koondumiste²⁵ suhtes siseriiklikke konkurentsialaseid õigusakte. See tähendab, et kui koondumisel on piiriülene toime ehk see mõjutab liikmesriikide vahelist kaubandust, siis ei tohi Eesti kohaldada sellise

²² Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

²³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004, 20. jaanuar 2004, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (EÜ ühinemismäärus). – ELT L 24, 29.1.2004, lk 1-22.

²⁴ Komisjoni määrus (EÜ) nr 802/2004, 21. aprill 2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle. ELT L 133, 30.4.2004 (edaspidi Rakendusmääruse 802/2004), lk 1-39.

²⁵ Nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004. Artikkel 1, mis sätestab vastavad tingimused (käibemäärad), mille täitumisel loetakse koondumist „ühenduse seisukohalt oluliseks“ ja sellistele koondumistele kohaldatakse kõnealust määrust.

koondumise suhtes konkurentsiseadust, sest sellisel juhul kuulub koondumise kontrollimise pädevus Euroopa Komisjonile sama määruse art 21 lg 2 järgi. Teisisõnu, kui koondumine on ühenduse seisukohalt oluline (ehk Komisjoni menetluse käibemäärad on ületatud – art 1 lg-d 2 ja 3), siis on koondumise kontrolli ainuõigus Komisjonil ning lähtutakse ainukontrolli põhimõttest (*one-stop-shop*). Komisjoni otsused kuuluvad omakorda läbivaatamisele Euroopa Kohtus (Ühinemismäärus art 21 lg 2). Menetlemise pädevus on liikmesriigi konkurentsiasutustel muudel juhtudel ehk kui koondumine jääb Euroopa menetluse käibemääradest allapoole.

Euroopa Liidu õigus on Eesti riigisisese õiguse suhtes ülimuslik. See ei tähenda mitte kehtivuse, vaid kohaldamise prioriteeti, s.t kui Eesti riigisisene õigusnorm on EL õigusega vastuolus, kohaldatakse EL õiguse regulatsiooni, kuid Eesti õigust ei tunnistata kehtetuks. Euroopa Liidu õiguse rakendamise peamine koormus lasub liikmesriikide haldusorganitel, mistõttu tuleb neil liidu õiguse menetlusnormide puudumisel kohaldada riigisisese haldusmenetluse norme, arvestades sealjuures EL õiguse üldpõhimõtetega.²⁶

Seega olukordades, kus kohaldamisele kuulub ühinemismäärus 139/2004, tuleb kohaldada vastavat EL koondumiste kontrolli reeglistikku.

Lisaks on aga asjakohane uurida ka seda, et kas teatud siseriiklike koondumiste puhul oleks asjakohane lähtuda ka EL koondumiste kontrolli raames kujunenud kohtupraktikast ning Komisjoni poolt välja töötatud valdkondlikest juhistest. Kuivõrd Eesti konkurentsioiguse regulatsioon pärineb suuresti EL õigusest, kuid EL-i vastavad õigusaktid pole otsekohalduvad vaid on üle võetud siseriiklikku õigusesse (peamiselt KonkS-i), siis on vajalik analüüsida Eesti ja EL õigusaktide vahekorda konkurentsioiguse puhul.

Siinjuures on asjakohane viidata Riigikohtu otsuse 3-1-1-12-11 punktidele 11 ja 12, kust nähtub, et Riigikohus on nõustunud, et Eesti konkurentsiseaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda EL konkurentsioiguse põhimõtetest ka juhul, kui vaatluse all on sellised konkurentsioiguslikud küsimused, mille lahendamisel tuleks lähtuda siseriiklikust konkurentsiseadusest.

Selles asjas asus Riigikohus seisukohale, et KarS § 400 tõlgendamisel tuleb arvestada lisaks KonkS-le ka ELTL art-t 101 isegi juhul, kui kriminaalmenetluse esemeks on üksnes Eesti

²⁶ E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost), lk 137.

piiresse jääv ettevõtjatevaheline koostöö.²⁷ Riigikohus sedastas, et seda kinnitab ka kehtiv konkurentsiseadus, mille regulatsioon lähtub olulisel määral Euroopa Liidu konkurentsioigusest.²⁸ Ka koondumise kontrolli regulatsioon lähtub olulisel määral Euroopa Liidu asjakohastest normidest ning seetõttu on autori arvates asjakohane lähtuda sellest Riigikohtu seisukohast ka üldisemalt Eesti konkurentsiseaduse tõlgendamisel ning sealhulgas ka koondumise kontrolli asjakohaste Eesti KonkS sätete tõlgendamisel.

Kuigi peab tõdema, et Eesti siseriiklik konkurentsiregulatsioon ei erine oluliselt EL vastavast regulatsioonist just eelmainitu tõttu. Lühidalt on nii, et Konkurentsiamet lähtub oma töös sellisel juhul EL õigusest, kui konkurentsioiguse rikkumine mõjutab liikmesriikide vahelist kaubandust. Lisaks oluliseks märksõnaks kooskõlaline tõlgendamine.

1.1.2. Koondumise mõiste

Eestis on koondumine defineeritud KonkS §-s 19. Nimetatud sätte esimese lõike kohaselt võib koondumisena mõista ühinemist äriseadustiku mõttes või ettevõtja osade ühinemist või valitseva mõju (edaspidi ka kontrolli) teostajate muutust. Euroopa Liidu õiguses on koondumise mõiste sarnaselt defineeritud Ühinemismääruse 139/2004 art 3 lg-tes 1 ja 4. Koondumine on lihtsustatult kontrolli muutus ehk tuleb vastata küsimusele, kas konkreetse turuosalise osas toimub valitseva mõju (ehk kontrolli) teostaja osas muutus.

Üldjoontes eksisteerib kahte tüüpi koondumist, Ühinemismääruse 139/2004 art 3 lg 1 nimetab:

1. kahe või enama varem sõltumatu ettevõtja (või nende osade) ühinemisest tulenevad koondumised;
2. kontrolli omandamisest tulenevad koondumised.

Ülaltoodud artikli punktis 1 toodud koondumine leiab aset siis, kui kaks või enam sõltumatut ettevõtjat ühinevad uueks ettevõtjaks ning lõpetavad tegutsemise eraldiseisvate ettevõtjatena. Ühinemine võib toimuda ka ettevõtja ülevõtmisel teise ettevõtja poolt, kui viimane säilitab oma õigusliku identiteedi, esimene aga lakkab ettevõtjana eksisteerimast. Kusjuures seda tüüpi

²⁷ RKKKo 3-1-1-12-11 (Kriminaalasi Kaupo Kaljuvee süüdistuses KarS § 400 lg 1 ja AS-i KPK Teedeehitus (pankrotis) süüdistuses KarS § 400 lg 2 järgi) (edaspidi Kriminaalasi Kaupo Kaljuvee), p 12.

²⁸ *Ibid*, p 12.

ühinemine võib aset leida ka siis, kui õiguslikku ühinemist ei toimu, kuid varem sõltumatute ettevõtjate tegevuse ühendamise tulemusena tekib üks majandusüksus.²⁹

Ülaltoodud punktis 2 toodud koondumine leiab aset siis, kui toimub kontrolli (ehk KonkS tähenduses valitseva mõju) omandamine. Nimetatud kontrolli võib omandada üks ettevõtja üksi tegutsedes (ainukontroll) või kaks või enam ettevõtjat ühiselt tegutsedes (ühiskontroll). Kontrolli võib omandada isik, kes juba (üksi või koos teistega) kontrollib vähemalt ühte teist ettevõtjat või ka mitut isikut (kes kontrollivad teist ettevõtjat) ja ettevõtjat koos. Kõnealuses tähenduses hõlmab isiku mõiste nii eraettevõtjaid, füüsilisi isikuid kui ka avalik-õiguslikke asutusi (sh riike).³⁰

Konkurentsiseaduse § 19 sõnastus on võrdlemisi nõudlik, aga sisuliselt eksisteerib KonkS § 19 ja Ühinemismääruse 139/2004 art 3 lg-st 1 tulenevalt viis varianti, mil toimub koondumine:

1. ühissettevõtte (*joint venture*) loomine – nt kaks ettevõtjat ühinevad;
2. ainukontrolli³¹ teostaja muutub – nt üks ettevõtja omandab teiselt ettevõtjalt tema 100% osaluse kolmandas ettevõttes ehk sisuliselt selle kolmanda ettevõtja üle kontrolli teostaja muutub;
3. ühiskontrolli³² teostaja muutub – nt ühiselt valitsevat mõju teostanud ettevõtjad müüvad teisele ettevõtjale oma ettevõtte või ka nt ühist valitsevat mõju teostavate isikute ring suureneb;
4. ainukontroll muutub ühiskontrolliks – nt ettevõttes, kus varasemalt omas valitsevat mõju vaid üks isik, omandab ka teine isik koos esimesega kontrolli ning kaks isikut hakkavad ühiselt teostama ettevõtte üle valitsevat mõju ehk kontrolli;

²⁹ Euroopa Komisjoni konsolideeritud pädevuseteatis, mis käsitleb nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle. OJ C 95, 16.4.2008 (edaspidi Komisjoni pädevuseteatis), lk 5.

³⁰ Komisjoni pädevuseteatis, lk 5-6.

³¹ Ainukontrolliga on tegemist siis, kui vaid ühel ettevõtjal on teise ettevõtja üle otsustav mõju. Esineb kaks üldist ainukontrolli olukorda. Esimene variant: ainukontrolli omaval ettevõtjal on õigus vastu võtta teist ettevõtjat käsitlevaid strateegilisi ärialaseid otsuseid – selline õigus saadakse tavaliselt äriühingu häälteenamuse kaudu. Seetõttu on näiteks toodud 100% osalus. Teine variant: ainult ühel aktsionäril on ettevõtja strateegiliste otsuste suhtes vetoõigus, kuid tal ei ole õigust kõnealuseid otsuseid ise vastu võtta (nn negatiivne ainukontroll). Sellisel juhul on ühel aktsionäril sama mõjujõud, mis on tavaliselt ettevõtet ühiselt kontrollivatel üksikutel aktsionäridel, s.t õigus takistada strateegiliste otsuste vastuvõtmist. Vt Komisjoni pädevuseteatis, lk 6-7.

³² Ühiskontrolliga on tegemist siis, kui kahel või enamal ettevõtjal või isikul on võimalik teist ettevõtjat otsustavalt mõjutada. Otsustav mõju tähendab tavapäraselt võimalust takistada tegevusi, mis määravad ettevõtja kaubandusstrateegia. Vastupidiselt ainukontrollile, mille puhul konkreetne aktsionär saab õiguse suunata ettevõtja strateegilisi otsuseid, iseloomustab ühiskontrolli ummikseisu olukorra (*deadlock situation*) tekkimise võimalus, mis tuleneb kahe või enama emasettevõtja õigusest kavandatud strateegilised otsused tagasi lükata. Seega peavad kõnealused aktsionärid jõudma ühissettevõtte kaubanduspoliitika kindlaksmääramisel kokkuleppele ning tegema koostööd. Vt Komisjoni pädevuseteatis, lk 7-11.

5. ühiskontroll muutub ainukontrolliks – nt kui varasemalt on ettevõttel olnud vähemalt kaks valitseva mõju teostajat, otsustab üks ettevõtte osanikest müüa oma kontrolliva osaluse teisele, mille tagajärjel teine osanik muutub üksi valitsevat mõju teostavaks isikuks.

Lisaks eksisteerib üks koondumise eriliik – täielikult toimiva ühissetevõtte loomine, mille äritegevus on kavandatud pikaajaliseks ja iseseisvaks – seda loetakse samuti ühiselt valitseva mõju omandamiseks teise ettevõtja üle (KonkS § 19 lg 2). Konkurentsiseaduse viimati viidatud sättes on „täielikult toimiva ühissetevõtte loomine“ (*fully functional joint venture*) sõnastatud tegelikult „ühiselt uue ettevõtja moodustamisena“. Küll aga on Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt töö autori poolt toodud sõnastus täpsem, sest EK ei kiitnud 2017. aastal otsuses C-248/16 *Austria Asphalt* senist Komisjoni praktikat heaks ja sedastas koondumise mõistet (Ühinemismääruse 139/2004 art 3) tõlgendades, et ühissetevõtte puhul tuleb läbi viia koondumise kontroll vaid juhul, kui see ühissetevõtte on täielikult toimiv (*fully functional*).³³ Kohus märkis, et seejuures ei ole vahet, kas moodustatakse ühiselt uus ettevõtja või omandatakse enamusosalus või kontrolliv osalus juba olemasolevas ettevõttes. Indikaatoriks on see, et ettevõtte n-ö tekib turule.³⁴

Koondumise definitsioonides esinev valitseva mõju mõiste on toodud KonkS § 2 lg-s 4. Selle sätte järgi on valitsevaks mõjuks võimalus ühe või mitme ettevõtja poolt ühiselt teise ettevõtja või füüsilise isiku poolt ettevõtja aktsiate (või osade) omamise kaudu, lepingu, tehingu või põhikirja alusel või muul viisil otseselt või kaudselt mõjutada teist ettevõtjat, mis võib seisneda õiguses: 1) oluliselt mõjutada teise ettevõtja juhtorganite koosseisu, tööd või otsuste tegemist; või 2) kasutada ja käsutada teise ettevõtja kogu vara (või olulist osa sellest). Sarnane definitsioon on Ühinemismääruse 139/2004 art 3 lg-s 2 ja art-s 3. Valitseva mõju määramisel on otsustav küsimus: kas toimub muutus turu struktuuris? Valitsev mõju jaguneb kaheks: 1) ühe isiku poolt teostatav ainuvalitsev mõju ja 2) kahe või enama isiku poolt teostatav ühine valitsev mõju. Oluline on valitseva mõju puhul tähele panna, et määravaks on *võimalus* [töö autori rõhutus] mõjutada teist ettevõtjat, mitte asjaolu, kas tegelikult teist ettevõtjat mõjutatakse või mitte.³⁵

³³ EKo 07.09.2017, C-248/16, *Austria Asphalt*, p 23.

³⁴ *Ibid*, p 23.

³⁵ M. Lahevee, S. Ljutova, J. Põldroos (koost). Konkurentsiseadus: kommentaarid. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus 2003, lk 79.

Eeltoodu tähendab, et seaduses on määratletud kõikvõimalikud olukorrad, kui vahetub valitsevat mõju omav isik, isikute ring või leiab valitseva mõju muutumine aset mingil muul kujul³⁶, olenemata, kuidas (loodud) ettevõtjad on ühinguõiguslikult defineeritud ja struktureeritud, n-ö sisu loeb.

Samamoodi nagu on määrav ettevõtjate ümberkorralduse sisuline külg (ehk see, kas mistahes vormis läbi viidud ümberkorraldusega muutub valitseva mõju olemus), on ettevõtja definitsioon laiem kui äriühing äriseadustiku mõttes. Ettevõtja on KonkS tähenduses § 2 lg 1 kohaselt äriühing, füüsilisest isikust ettevõtja või muu majandus- või kutsetegevuses osalev isik või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus või ettevõtja huvides tegutsev isik. Ka riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku või muu haldusülesandeid täitva isiku osalemisele kaubaturul kohaldatakse ettevõtja kohta käivaid sätteid (KonkS § 2 lg 2). Konkurentsiseaduse tähenduses võib lugeda üheks ettevõtjaks üksteisega valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjaid (KonkS § 2 lg 3). Eelnevast nähtub, et ettevõtjaks võib olla ka füüsiline isik.

Teatud juhtudel ei loeta valitseva mõju teostaja(te) vahetumist siiski koondumiseks. Näiteks kontsernisisene ümberkorraldus ei ole koondumine KonkS mõttes, isegi kui selle puhul leiab aset üks ülalnimetatutest valitseva mõju teostava(te) isiku(te) muutuse variantidest (KonkS § 19 lg 4 p 1).³⁷ Kuna koondumine peab tagajärjena tooma kaasa püsiva muudatuse ettevõtte kontrollis (valitsevas mõjus) ja turustruktuuris, siis ajutisi kontrolli muutusi või piiratud ajaks asutatud ühissettevõtteid ei käsitata samuti koondumisena.³⁸

1.1.3. Koondumise kontrolli kohaldamine

See, kas koondumine on kontrollitav Konkurentsiameti või Euroopa Komisjoni poolt ning kas vajalik on Euroopa Komisjoni või Konkurentsiameti luba koondumiseks, sõltub sellest, kas koondumise osaliste käibed ületavad vastavalt konkS § 21 lg-s 1 või Ühinemismääruse 139/2004 art-s 1 toodud käibemäärasid.³⁹

³⁶ M. Lahevee, S. Ljutova. J. Põldroos (koost), lk 79.

³⁷ Konkurentsiseaduse § 19 lg 4 p-d 1-4 – lisaks toodud näitele ei ole koondumine ka krediidiasutuse, finantseerimisasutuse või kindlustusandja ajutine teise ettevõtja väärtpaberite omandamine edasimüümise eesmärgil (ehk sisuliselt pikaajalise strateegilise investeeringu puhul), samuti kui valitseva mõju omandab vastavate volitustega isik likvideerimist, sundlõpetamist, maksejõuetust või muid samalaadseid menetlusi käsitlevate seadustega kooskõlas ning kui ettevõtjad, kelle äritegevuse ainus eesmärk on omandada ja vallata osalusi teistes ettevõtjates investeeringu väärtuse säilitamise eesmärgil punktis 4 toodud tingimustel. Vt ka Ühinemismäärus 139/2004 art 3 lg 5.

³⁸ C. J. Cook, C. S. Kerse. EC Merger Regulation. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell 2006, lk 29.

³⁹ K. Paas-Mohando, L. Käis. Konkurentsi kahjustava kokkuleppe tühisus ja selle tagajärjed. – Juridica 2014/VII, lk 508.

Konkurentsiseaduse § 21 lg 1 kohaselt kontrollib Konkurentsiamet 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.

Konkurentsiseaduse § 21 lg 2 kohaselt Konkurentsiamet ei kontrolli koondumist, kui koondumine kuulub kontrollimisele vastavalt EL ühinemismääruse 139/2004 alusel, välja arvatud juhul, kui Euroopa Komisjon suunab koondumise vastavalt nimetatud määruse artiklile 9 menetlemiseks Konkurentsiametile. Autor ei käsitle pikemalt EL koondumise kontrolli piirmäärasid, kuna autori eesmärgiks on uurida Eesti koondumise kontrolliga seonduvat.

1.1.4. Koondumise kontrolli eesmärk

Ettevõtlusvabadus, sätestatuna PS §-s 31, ei ole absoluutne põhivabadus. Põhiseaduse sätte teisest lausest nähtub, et seda on võimalik seadusega piirata. Põhiseaduse kommentaaride järgi piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest.⁴⁰ See põhjus peab lähtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt on ettevõtluse ulatuslikum reguleerimine ja piirangute kehtestamine lubatav juhul, kui see kaitseb tarbijat või konkurentsi.⁴¹ Järgnevalt uurib töö autor ettevõtlusvabaduse piiramise eesmärke koondumise menetluse puhul ehk koondumise kontrolli eesmärke.

Koondumise menetluse puhul on kahtlemata tegemist ettevõtlusvabaduse piiramisega, mille eesmärk on tagada vaba konkurents ettevõtjate turukäitumises ja seeläbi suurendada ühiskonna, sh tarbijate heaolu. Seega piiratakse ettevõtlusvabadust teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmiseks tõttu ning seda tehakse ka avalikes huvides.

Konkurentsiseaduse § 22 lg-st 1 nähtub, et koondumisele hinnangu andmisel peab Konkurentsiamet lähtuma vajadusest säilitada ja arendada konkurentsi. Lisaks nähtub koondumise keelamise ühest alusest § 22 lg-st 3, et koondumine ei tohiks oluliselt kahjustada konkurentsi kaubaturul, seda eelkõige turgu valitseva seisundi tekkimise või tugevnemise kaudu. Konkurentsiseaduse seletuskirjast (854 SE) saab järeldada, et koondumise menetluse

⁴⁰ Ü. Madise (toim) jt., lk 419. Tuginedes sj lahendile RKHKO 3-3-1-75-15.

⁴¹ *Ibid*, lk 420.

üheks kindlaks eesmärgiks on kontrollida, et ei tekiks suurt turujõudu (suure turuosa saavutamise kaudu), mis võiks konkurentsiolukorda turul kahjustada.⁴² Seega üldiselt on koondumise kontrolli eesmärgiks konkurentsi kaitsmine selle (olulise) kahjustumise eest.

Konkurentsiameti oluline funktsioon on jälgida kaubaturgudel toimuvat ennetavalt.⁴³ Konkurentsiameti seisukohast on konkurentsi järelevalve eesmärgiks koondumise kontrolli puhul üleliia kõrge turukontsentratsiooni ärahoidmine ja seda teostatakse muuhulgas koondumisteade menetlemisega.⁴⁴

Koondumise menetlus on olemuselt *ex ante* kontroll ning selle eesmärk on tagada konkurentsi toetavate turustruktuuride säilimine.⁴⁵ Nagu ülal mainitud, siis koondumise menetluse lõpus antava koondumise otsuse puhul on tegemist prognoosotsusega, seega Konkurentsiametil on vaja ennustada otsuse tegemisel, kas kontrollitav koondumine võib pärast jõustamist hakata konkurentsi kahjustama või mitte. Muud konkurentsioiguse menetlused, nt järelevalvemenetlus, vääртеomenetlus, tegelevad tagajärgedega retrospektiivselt ehk *ex post*, s.t kui konkurentsi kahjustamine on juba aset leidnud.⁴⁶

Konkurentsiamet on 2018. aasta Enefit Green AS ja Nelja Energia AS koondumise otsuses märkinud, et koondumisega ei pea tingimata kaasnema otsene positiivne kasu või mõju tarbijatele.⁴⁷ Konkurentsiamet leiab, et oluline on ära hoida selliste koondumiste toimumine, millega kaasneb konkurentsi oluline kahjustumine ja seeläbi negatiivne mõju tarbijatele.⁴⁸ Sellest nähtub, et Konkurentsiamet lähtub koondumisele hinnangut andes konkurentsi olulise kahjustumise vältimise eesmärgist ja on eraldi välja toonud ka sellega kaasneva tarbijatele kanduva negatiivse mõju vältimise, kuid rõhutades et eesmärk on negatiivset mõju vältida, mitte ilmingimata jälgima seda, kas koondumisest tõusetub positiivne mõju või kasu tarbijatele.

⁴² Konkurentsiseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE (edaspidi KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 11. – <https://www.riigikogu.ee/download/8023abe0-3875-373f-9309-8534a1031ad7> (01.03.2019).

⁴³ *Ibid*, lk 11.

⁴⁴ Konkurentsiameti tööplaan 2018. –

https://www.konkurentsiamet.ee/public/Otsused/2018/Konkurentsiameti_2018_tooplaan.pdf (02.03.2019).

⁴⁵ K. Paas. Mittestruktuurilised korrektiivmeetmed koondumiste kontrollis – Juridica 2006/V. Tallinn: Juura, lk 345.

⁴⁶ Vt ka M. Sepp, lk 123 ja 141.

⁴⁷ Konkurentsiameti otsus 06.11.2018 nr 5-5/2018-068. Koondumisele nr 22/2018 Enefit Green AS / Nelja Energia AS loa andmine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud (edaspidi Enefit Green AS koondumise otsus), lk 15. – https://www.konkurentsiamet.ee/public/22-2018_ARAKIRI_06.11.2018_otsus_nr_5-5-2018-068.pdf (05.03.2019).

⁴⁸ Enefit Green AS koondumise otsus, lk 15.

Õiguskirjanduses on toodud välja järgnevad koondumise kontrolli kasutegurid. Esiteks kui kontrolli ei teostataks koondumiste üle, siis võiks nõrgenenud konkurents tuua kaasa ebatõhususe ja kõrgemad hinnad, tekiksid n-ö riiklikud meistrid (*national champions*), kes on omavad siseriiklikul turul suurt mõju tänu riigi soosingule, aga välisurgude kontekstis ei oleks konkurentsivõimelised. Teiseks võimaldab koondumise kontroll välismaa äriühinguid konkurentsivõimelise piirides ohjata, s.t et nad ei tekitaks kohalikele kaubaturgudele kahjulikku mõju. Kolmandaks kasuteguriks on asjaolu, et turgu valitseva ettevõtja ja keelatud kokkulepete regulatsiooniga seonduvad menetlused on pikad ja keerulised. Samuti on viimase teguri juures oluline tähele panna, et kui koondumise kontrolli ei teostataks, siis ei oleks võimalik blokeerida kartellide koondumisi, millega kartelli osapooled saaksid hõlpsalt oma kooskõlastatud tegevuse õigusvastasuse lõpetada.⁴⁹

Eeltoodust nähtub, et koondumise kontrolli eesmärgid lähtuvad avalikust huvist ja teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, menetlus ise on õiguspärane ja kaalub erinevate isikute huve (vt lähemalt koondumisele hinnangu andmise kohta alaptk 1.5.), mistõttu on ettevõtlusvabaduse sellisel kujul piiramine põhiseaduspärane.

1.2. Avaliku huvi ja erahuvi tasakaalustamine koondumise menetluses

Konkurentsiseaduse põhieesmärk on otseselt suunatud vaba ettevõtluse kaitsmisele mitte iga konkreetse ettevõtja erahuvide kaitsmisele.⁵⁰ Vaba ettevõtluse kaitsmine on oluline ja järjekindlalt rakendatav põhimõte, millest tuleb lähtuda KonkS sätete tõlgendamisel, eriti nende mitmeti mõistetavuse juhtudel.⁵¹ Seda on rõhutanud ka Riigikohus 2002. aasta AS Eesti Telefon kaasuses ehk nn kõneminutite hindade otsuses.⁵² Selles otsuses andis Riigikohus teada, et ei nõustu käsitlemisega sellest, et KonkS varasema redaktsiooni eesmärk oli kaitsta konkurentsikahjustuste eest vaid teisi ettevõtjaid, mitte nt tarbijaid. Riigikohus rõhutas, et nii tol ajal kehtiva KonkS-i kui varasema redaktsiooni ülesanne on/oli kaitsta ka ettevõtlusega mittetegelevaid isikuid ja avalikku huvi konkurentsi kahjustamise eest.⁵³ Samuti oli ja on

⁴⁹ L. X. H. Chua. Merger Control in Small Market Economies (Sep 2015). Singapore Academy of Law Journal. Volume 27 Issue 2, lk 370.

⁵⁰ S, Adamson, A. Proos. J. Põldroos (koost), lk 17.

⁵¹ *Ibid*, lk 17.

⁵² RKHKo 3-3-1-66-02 (AS Eesti Telefon), p 11.

⁵³ *Ibid*, p 13. Vt ka Ivo Pilving. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 273-274. Vaidlus oli selle üle, kas KonkS v.r. § 14 järgi oli ebaõiglaste hindade rakendamine turgu valitseva ettevõtja poolt keelatud alati või ainult siis, kui sellega kaasneb konkurentide kahjustamine. Seadusandja tahte

mõlema KonkS-i üheks ülesandeks kaitsta kõiki turuosalisi, sh kaupade tarbijaid olukorras, kus konkurents puudub või on piiratud (nt turgu valitsevat seisundit omava ettevõtja tegevuse tõttu).⁵⁴

Samas on Eesti kohtutes väljendatud ka kitsamaid seisukohti ning järeltatud, et KonkS ei kaitse igal juhul teisi ettevõtjaid. Nimelt 2005. aastal oli halduskohtu seisukoht Akos Apteek OÜ tuvastamiskaebuse koondumisloa kohta järgnev: „[...] Vaidlustatud haldusaktist ei nähtu, et koondumise loaga on antud koondumise osalistele õigus kohelda kaebuse esitajat ebaõiglaselt või dikteerida tema ettevõtlust. Vaidlustatud haldusaktiga ei ole antud koondumise osalistele mingeid õigusi kaebuse esitaja suhtes, sh luua võrdsetel asjaoludel ebavõrdseid olukordi või piirata kaebuse esitaja juurdepääsu kaubaturule.“⁵⁵ Kaebust ei rahuldatud ja selle peale esitas kaebaja apellatsiooni ringkonnakohtule.

Ringkonnakohus võttis halduskohtu seisukoha kokku järgnevalt: „Halduskohus leidis, et KonkS eesmärk ei ole iga konkreetse ettevõtja erahuvide kaitsmine ning koondumiseks loa andmisega ei sekku Konkurentsiamet kaebuse esitaja ettevõtlusvabadusse. Kaebaja võib jätkuvalt tegutseda ravimite jaemüügi ettevõtjana ilma täiendavate tingimusteta.“⁵⁶ Ringkonnakohus aga ei nõustunud halduskohtu ülaltoodud seisukohaga ja leidis, viidates varasema lahendi 3-3-1-66-02 punktidele 13 ja 17, et KonkS „kaitseb muuhulgas ka teisi ettevõtjaid“⁵⁷. Seega on Eesti kohtutes tunnustatud ka seda, et lisaks avalike huvide ehk tervikuna vaba ettevõtluse kaitsmisele on konkurentsiseaduse eesmärgiks teatud juhtudel ka erahuvide ehk konkreetsete ettevõtjate kaitsmine.

1.3. Koondumisest teatamine ja koondumise jõustamine

Konkurentsiseaduse § 25 lg 1 järgi tuleb koondumisest Konkurentsiametile teatada enne koondumise jõustumist. Konkurentsiseaduse § 25 lg 6 kohaselt koondumist, mis kuulub

väljaselgitamiseks rakendas Riigikohus punktides 9-19 kõikvõimalikke tõlgendamismeetodeid. Keeleline analüüs võimaldab mõlemat tõlgendust, kuigi eesti keele lauseõpetuse reeglid kinnitasid pigem esimest varianti. Samuti rääkisid esimese võimaluse kasuks konkurentsioiguse eesmärgid (teleoloogia), tarbijate põhiseaduslikud huvid (praktilised argumendid), seaduse teised sätted: nimelt puudusid teised normid, mis oleks taganud teise tõlgenduse korral tarbijate kaitse (süsteemiline tõlgendus) ning seaduse tekkelugu: eelnõu menetlus Riigikogus kinnitas, et seadusandja eesmärk oli kaitsta turujõu kuritarvitamise eest nii konkurente kui ka tarbijaid (ajalooline tõlgendamine).

⁵⁴ RKHKo 3-3-1-66-02 (AS Eesti Telefon), p 13.

⁵⁵ TlnRnKo 14.06.2005, 2-3/241/05 (Akos Apteek OÜ kaebus Konkurentsiameti 05.06.2003. a otsuse nr 16-KO õigusvastaseks tunnistamiseks), p 3a.

⁵⁶ *Ibid*, p 9.

⁵⁷ *Ibid*, p 9. Vt täpsemalt alaptk 3.2.1., kus töö autor analüüsib sellest tulenevalt ettevõtjate kaebeõigust.

kontrollimisele vastavalt käesoleva seaduse §-le 21, ei või jõustada enne, kui on tehtud koondumist lubav otsus või kui koondumine on lubatud vastavalt KonkS § 25 lg-le 5 (Konkurentsiamet ei ole tähtaegselt teinud ühtegi otsust). See tähendab, et tehingut, mis kuulub kontrollimisele, ei tohi ellu viia enne, kui sellest pole ettenähtud korras teatatud ning puudub koondumist lubav otsus. Seadusandja sellist tahet kinnitab konkurentsiseaduse eelnõu seletuskiri.⁵⁸

Koondumist, mis kuulub kontrollimisele vastavalt KonkS §-le 21 (ehk täidetud on käibemäärad), ei tohi jõustada enne, kui on saadud Konkurentsiametilt lubav otsus või kui koondumine on lubatud põhjusel, et Konkurentsiamet ei ole teatud tähtaja jooksul teinud otsust (KonkS § 27 lg 5). Seda nimetatakse koondumise jõustamise kriteeriumiks⁵⁹, ingliskeelses erialakirjanduses ja kohtupraktikas on see tuntud kui *standstill obligation*⁶⁰. Eesti keelde on seda tõlgitud kui „peatamise kohustus“ – peatamine siinkohal tähendab siis tehingute peatamist, nende seniks mitte-elluviimist, kuni konkurentsiasutuse kontrolliv menetlus on läbi viidud ja koondumisluba antud.

Ingliskeelses erialakirjanduses ja kohtupraktikas kasutatakse kontrollitava koondumise, millest on jäetud teatamata, või koondumise elluviimise, ilma selle lubatuks kuulutamisetähtaegselt (Euroopa Liidu õiguses: „ühistoruga kokkusobivaks“ kuulutamisetähtaegselt) ehk *standstill obligation*’i rikkumise kohta terminit: *gun jumping*, mis tähendab koondumise jõustamist ilma konkurentsiasutuselt luba saamata. See on keelatud ja karistatav. Eestis on *gun jumping* hetkeseisuga väärteomenetluse korras karistatav (KonkS § 73⁶) – juriidilisele isikule saab määrata trahvi kuni 400 000 eurot. Kuni 2015. aastani oli teist korda sama rikkumise eest ette nähtud juba kriminaalvastutus (KarS § 401).⁶¹

Praktikas on Riigikohus sedastanud seoses koondumisest tähtajaks teatamata jätmisega, et ainuüksi aktsiate ostu-müügilepingu allkirjastamise fakt ei anna alust heita isikule ette koondumisest tähtajaks teatamata jätmist juba seetõttu, et aktsiate allkirjastamine (isegi kui allkirjastamise hetkest läheb ostjale üle aktsiate omandiõigus) ei tähenda veel koondumist

⁵⁸ KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 12.

⁵⁹ *Ibid*, lk 14.

⁶⁰ Euroopa Kohus määratles peatamise kohustuse (*standstill obligation*), mis tähendab ettevõtja kohustust oodata enne koondumise jõustamist selleks vastavat luba, ulatuse EKo 31.05.2018, C-633/16, Ernst & Young, eelotsusetaotluse otsuses, p-s 59 ja 62, mille kohaselt kõnealune kohustus käib üksnes jõustamistehingu kohta, mis täielikult või osaliselt, faktiliselt või õiguslikult aitab kaasa ühineva ettevõtja üle oleva kontrolli üleminekule. Seega kui valitseva mõju muutust ei toimu, peatamise kohustust ei ole.

⁶¹ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 12.07.2014, 1.

KonkS § 19 lg 1 p 2 mõttes. Seda põhjusel, et ainuüksi aktsiate omandamine ei anna isikule võimalust oma aktsionäriõigusi teostada ja aktsiaseltsi tegevust mõjutada. Kanne aktsiaraamatusse, mida peab Eesti Väärtpaberikeskus, on määrav. Sellest tulenevalt ei saa koondumisest (KonkS § 19 lg 1 p 2 mõttes) rääkida enne ettevõtja kandmist aktsionärina aktsiaraamatusse.⁶²

Konkurentsiamet on möönnud, et pole ühtegi allikat, mis aitaks tuvastada koondumisi, millest oleks pidanud teavitama, aga mida ei tehtud. Konkurentsiamet ei teosta ka süsteemset järelevalvet, kuid meedial hoitakse silma peal ja kahtluse korral tehakse päringud äriregristrisse, et tuvastada ettevõtjate käibed ja omandiõigus osadele/aktsiatele. Konkurentsiamet on kohustatud algatama väärteomenetluse, kui võimalik *gun jumping* on aset leidnud.⁶³

Koondumise osaliste põhjendatud taotluse alusel võib Konkurentsiamet teha KonkS § 27 lg 8 järgi, hoolimata koondumise jõustamise kriteeriumi rikkumisest, erandi ning anda loa toimingute tegemiseks (sh ka koondumise jõustamiseks). Kirjeldatud erandi tegemise võimalikkus lisati seadusesse 2008. aastal, KonkS eelnõu seletuskirja (854 SE) kohaselt oli see tingitud vajadusest lähendada kehtivat seadust EL seadusandlusele.⁶⁴ Nimelt EL õiguses on vastav säte Ühinemismäärus 139/2004 art 7 lg-s 3. Eelmainitud seletuskirja ja Ühiemismääruse 139/2004 sätte järgi võtab Konkurentsiamet (EL-is Komisjon) taotluse läbivaatamisel muuhulgas arvesse koondumise peatamise mõju ühele või mitmele koondumise osalisele või kolmandale osapoolle ja koondumisest konkurentsile tekkivat ohtu.⁶⁵ Konkurentsiamet võib konkurentsi kahjustamise ärahoidmiseks (vrld Ühinemismäärus 139/2004: „tõhusa konkurentsi tingimuste tagamiseks“) luba andes (vrld Ühinemismääruse 139/2004: „erandi tegemiseks“) kehtestada koondumise osalistele tingimusi ja kohustusi.⁶⁶ Ümarsulgudes on toodud vastavad erisused KonkS ja EUMR ning need ei ole sisuliselt erinevad, sest EL õigusaktides kasutatakse fraasi „konkurentsi kahjustamise ärahoidmine“ asemel „tõhusa konkurentsi tingimuste tagamine“. Samuti sõnastuse erinevus: „luba andes“ vs „erandi tegemiseks“ ei oma sisulist erisust selles mõttes, et KonkS § 27 lg 8 on sõnastatud järgnevalt: Konkurentsiamet võib „[...] teha erandi [...] ning anda loa toimingute tegemiseks.“ – s.t KonkS-i sõnastusse on lisatud loa andmise võimalus Konkurentsiametile.

⁶² RKKKo 3-1-1-84-07 (väärteoasi AS Wõro Kommerts), p 9.

⁶³ Suspensory Effects of Merger Notifications and Gun Jumping - Note by Estonia. 09.11.2018, lk 2-3. – [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)80/en/pdf \(02.03.2019\)](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)80/en/pdf (02.03.2019)).

⁶⁴ KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 14.

⁶⁵ *Ibid*, lk 14.

⁶⁶ *Ibid*, lk 14. Vrdl Nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004, art 7 lg 3.

See-eest KonkS seletuskirjas puudub vastav säte, aga Ühinemismääruse 139/2004 art 7 lg 3 viimase lause kohaselt võib erandit taotleda ja teha igal ajal – nii enne teatamist kui ka pärast tehingut. Kooskõlalise tõlgendamise põhimõttest lähtudes peaks ka KonkS § 27 lg-s 8 sätestatud erandi puhul eelmainitud ajaline kriteerium kehtima, mistõttu erandit võiks taotleda sarnaselt Ühinemismääruses sätestatuga nii enne tehingust teatamist kui ka pärast tehingu sooritamist.

Praktikas on vastavaid taotlusi Konkurentsiametile esitatud, aga nendest vaid ühel juhul kohaldati nimetatud erandit.⁶⁷ Tegemist oli koondumisega, mille puhul koondumise osaliste tegevus ei kattunud horisontaalselt ega olnud vertikaalselt seotud.⁶⁸ Konkurentsiameti hoiak on järgnev: erandit kohaldatakse vaid juhtudel, kui on täielikult selge, et koondumine ei kahjusta konkurentsiolukorda mitte mingil viisil ning esinevad mõistlikud põhjendused, miks koondumine jõustati varajaselt, s.t enne loa saamist.⁶⁹ Seega nähtub, et Konkurentsiamet väldib taoliste pretsedentide loomist ja see on töö autori hinnangul mõistlik, sest liiga kergekäeliselt erandite tegemine vähendaks koondumise kontrolli mõttekust. Küll aga lisab kõnealune säte paindlikkust, mis võimaldab teatud erandlike asjaolude korral siiski erandit rakendada ja lubada konkurentsiolukorda mittekahjustav koondumine, mis mõistlike põhjuste tõttu viidi läbi ilma eelnevalt selleks ametipoolset luba saamata.

1.4. Koondumise menetlemine

Konkurentsiseaduse reguleerimisala on § 1 lg 1 järgi (vaba ettevõtluse huvidest lähtuva) konkurentsi kaitsmine, konkurentsi kahjustamise ärahoidmine ja kõrvaldamine. Samuti kahjustamisest tekkinud nõuete menetlemine ja vastutus – s.o järeltegevus. Sellest tulenevalt nähtub, et koondumise kontroll tulevikku suunatuna lähtub eeskätt konkurentsi kaitsmise ning selle kahjustumise ärahoidmise eesmärgist. Tegemist on seega koondumise tulemusel konkurentsile tekkida võivat ohtu ennetava ehk preventiivse tegevusega.

Koondumise kontrolli teostamise ehk Konkurentsiameti poolt läbiviidavat menetlust saab jagada kaheks osaks KonkS § 27 lg-test 1 ja 2 tulenevalt. Esimene faas kestab 30 päeva ja selle lõpuks on võimalik teha üks järgnevatest otsustest. 1) lubada koondumine, 2) alustada

⁶⁷ Suspensory Effects of Merger Notifications and Gun Jumping - Note by Estonia. 09.11.2018, p 17. – [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)80/en/pdf\(02.03.2019\)](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)80/en/pdf(02.03.2019)).

⁶⁸ *Ibid*, p 17.

⁶⁹ *Ibid*, p 17.

täiendavat menetlust, 3) teha otsus, et tegemist ei ole koondumisega või koondumist ei kontrollita, sest käibekünnised pole ületatud, 4) lõpetada menetlus. Nimetatud teisest punktist tulenevalt saab Konkurentsiamet alustada täiendavat, kuni neli kuud vältavat menetlust, et selgitada põhjalikumalt välja, kas koondumine kahjustab konkurentsi oluliselt või mitte. Tuleb tähele panna, et konkurentsi olulise kahjustamise korral on koondumist keelavat otsust võimalik teha ainult täiendava menetluse käigus.

Konkurentsiamet on ühes vaideotsuses selgitanud, et KonkS § 27 lg 2 kohustab Konkurentsiametit läbi viima põhjalikku menetlust, kui esinevad asjaolud, mis viitavad sellele, et koondumise tulemusel võib konkurents saada oluliselt kahjustatud. Täiendava menetluse käigus kaalutusõigust kasutades jõuab Konkurentsiamet järeldusele, kas koondumine kahjustab oluliselt konkurentsi või mitte ning teeb sellest tulenevalt vastavasisulise otsuse. Konkurentsi kahjustumise korral tagajärgede ja konkurentsiprobleemide keerukust tõsisust arvestades on täiendav menetlus vajalik ja proportsionaalne seatud eesmärgiga kui esinevad konkurentsi kahjustumisele viitavad asjaolud. Koondumise osalisele ei saa olla ebamõistlikult koormavaks koondumise põhjalik menetlemine selleks, et õigesti hinnata koondumise võimalikke mõjusid konkrentsile asjakohastele kaubaturgudel.⁷⁰

1.5. Koondumisele hinnangu andmine

Õiguskirjanduses on Euroopa Kohtu praktikale tuginedes sedastatud, et Ühinemismääruse 139/2004 sätestatud koondumisotsuse vastuvõtmine nõuab tulevikusündmuse prognoosi (*prospective analysis*).⁷¹ Nimetatud prognoos hõlmab uurimist, kuidas teatatud koondumine võib muuta konkrentsiolukorda määravad faktoreid vastaval (kauba)turul, eesmärgiga tuvastada, kas uuritav koondumine tekitaks tõhusale konkurentsi olulisi takistusi.⁷² Samuti on Euroopa Kohus rõhutanud, et Komisjoni-poolne koondumise ühisturuga kokkusobivuse kontroll peab tuginema üksnes kõnealusel tehingust teatamise ajal eksisteerivate faktiliste ja

⁷⁰ Konkurentsiameti vaideotsus 15.02.2008 nr 3.1-8-08/008-VO Konkurentsiameti 08.01.2008 otsusele nr 08-0021/001 koondumise nr 32/2007 Terve Pere Apteek OÜ ja OÜ Saku Apteek täiendava menetluse alustamise kohta Terve Pere Apteek OÜ poolt esitatud vaide lahendamise kohta (edaspidi Terve Pere Apteek OÜ 15.02.2008 vaideotsus), lk 4-5. – https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2008/ko2007_32vaideotsus.pdf (01.03.2019), lk 4-5.

⁷¹ K. Lenaerts. EU procedural law. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 394. Viidates: EKo 15.02.2005, C-12/03 P, *Tetra Laval vs. komisjon*, p 42-43; EÜKo 06.07.2010, T-342/07, *Ryanair vs. komisjon*, p 27.

⁷² *Ibid*, lk 394. Viited samadele kohtulahenditele, mis eelmiseski viites.

õiguslike asjaolude alusel, mitte hüpoteetiliste tegurite alusel, mille majanduslikku mõju ei saa hinnata koondumise otsuse tegemise ajal.⁷³

Konkurentsiseaduses ei ole otseselt välja toodud, mida hindab Konkurentsiamet koondumise kontrolli raames, aga paaris sättes on kindlate juhtude puhul siiski välja toodud, mis asjaolusid Konkurentsiamet arvestab otsuse tegemisel. Järgnevalt analüüsib töö autor neid sätteid.

Küll aga nähtub KonkS § 27 lg-st 8 – tõsi küll konkreetses olukorras, mil Konkurentsiamet kaalub, kas rahuldada koondumise osalise taotlus, tehes erandi koondumise jõustamise kriteeriumist⁷⁴ või väärtpäberitehinguga valitseva mõju omandamisest teatamisest⁷⁵ – et Konkurentsiamet võtab arvesse koondumise (jõustamise) mõju ühele või mitmele koondumise osalisele või kolmandale osapoolele, lisaks arvestab amet koondumisest konkurentsile tekkivat ohtu. Sellest nähtub, et Konkurentsiamet kaitseb kõiki turuosalisi: nii koondujaid kui ka kolmandaid isikuid ja ühtlasi arvestab tekkiva/tekkida võiva ohuga.

Koondumist keelava otsuse saab Konkurentsiamet teha kahel alusel. Esiteks KonkS § 22 lg 3 järgi siis, kui koondumine oluliselt kahjustab konkurentsiga kaubaturul, seda eelkõige turgu valitseva seisundi tekkimise või tugevnemise kaudu. Olulist konkurentsiga kahjustamist (*significant effect on competition*) hinnatakse SIEC-testi raames.⁷⁶ Sellest tulenevalt ei vaadelda üksnes turgu valitseva seisundi tekkimise või tugevnemist kui eeldust koondumise keelamiseks, vaid selleks vaadeldakse konkurentsiga kahjustumise laiemalt.⁷⁷ Koondumise tagajärjel on konkurents oluliselt kahjustatud siis, kui koondumise negatiivsed mõjud konkurentsile on kas pikaajalised või tugevad.⁷⁸ Mõju hinnatakse Konkurentsiseaduse kommentaaride järgi seejuures tarbijate seisukohtadest lähtuvalt.⁷⁹ Nimetatud säte on koondumiskeelu aluseks ka juhul, kui koondumise osalise poolt võetavad kohustused ei ole Konkurentsiameti hinnangul

⁷³ K. Lenaerts, lk 395. Viidates: EAKo 19.05.1994, T-2/93, *Air France vs. komisjon*, p 70; EAKo 08.07.2003, T-374/00, *Verband der freien Rohrwerke jt vs. komisjon*, p 170; EÜKo 13.09.2010, T-279/04, *Éditions Jacob vs. komisjon*, p 338.

⁷⁴ Konkurentsiseadus § 27 lg 6.

⁷⁵ Konkurentsiseadus § 27 lg 7.

⁷⁶ Vt lähemalt SIEC (*significant effect on competition*) kohta: D. J., Neven. *Competition Economics and Antitrust in Europe*. Great Britain: Economic Policy October 2006, lk 782-783.

⁷⁷ Sellist tõlgendust kinnitas ka Konkurentsiamet 2018. a R-S Valdus koondumises, lk 37. Kusjuures varasemalt oli säte teistpidi sõnastatud: „Konkurentsiamet [...] keelab koondumise, kui see oluliselt kahjustab konkurentsiga kaubaturul, eelkõige turgu valitseva seisundi tekkimise või tugevnemise kaudu.“. Seega oli hinnangu andmisel rõhk turgu valitseva seisundi tuvastamisel. Töö kirjutamise hetkel kehtiv sõnastus jõustus 01.01.2008. Vt Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus tulenevalt valitsusasutuste ühendamise kohta. – RT I 2007, 66, 408.

⁷⁸ M. Lahevee, S. Ljutova. J. Põldroos (koost), lk 86.

⁷⁹ *Ibid*, lk 86.

sobivad (konkurentsi kahjustamise vältimiseks kaubaturul) ja osalised ei ole nõus võetavaid kohustusi muutma või kui osalised ei ole antud tähtaja jooksul teinud ettepanekut kohustuste võtmise kohta (KonkS § 28 lg 3). Teine keelamise alus on KonkS § 22 lg 3 koondumiste korral, mille eesmärgiks või tagajärjeks on ettevõtjate käitumise kooskõlastamine, mis võib mõjutada konkurentsi ja mis Konkurentsiameti hinnangu järgselt on keelatud KonkS § 4 lg 1 (nn kartellikeelu⁸⁰) järgi ega rakendu ka individuaalerand, see tähendab KonkS § 6 lg 1 tingimused ei ole täidetud.

Konkurentsiamet on oma praktikas keelduvate otsuste tegemise kohta sedastanud järgnevat: juhul kui on kahtlus, et koondumine võib kahjustada konkurentsi, kaasneb sellega võimalus, et see koondumine tuleb keelata. Kuna koondumise keelamise puhul oleks tegemist ettevõtjate õiguste piiramisega, suhtub Konkurentsiamet taolistel puhkudel asja menetlusse äärmise tõsiduse ja põhjalikkusega ning kaalub kõikvõimalikke argumente eesmärgiga langetada lõplik ja põhjendatud otsus.⁸¹

Ühinemismääruses 139/2004 sätestab art 2 koondumise hindamise kriteeriumid, mida Komisjon võtab hindamisel arvesse, et selgitada välja koondumise ühisturuga kokkusobivus. Hindamisel võtab Komisjon eeltoodud sätte järgi arvesse: ühisturul tõhusa konkurentsi säilitamise ja arendamise vajadust, pidades mh silmas kõigi asjaomaste turgude struktuuri ning ühenduses (või sellest väljaspool) asuvate ettevõtjate pakutavat tegelikku või võimalikku konkurentsi ning ajaomaste ettevõtjate turuseisundit ning nende majanduslikku ja finantsilist võimu, tarnijatele ja kasutajatele kättesaadavaid võimalusi, nende juurdepääsu varudele või turgudele, õiguslikke ja muid turuletuleku tõkkeid, asjaomaste kaupade ja teenuste pakkumise ja nõudluse suundumusi, vahe- ja lõpptarbivate huve ning tehnika ja majanduse arengut, kui see tarbijate huvides ja ei takista konkurentsi.

⁸⁰ Terminit "kartellikeeld" on kasutanud nt ka Riigikohus. See tähistab konkurentsi kahjustava kokkuleppe, kooskõlastatud tegevuse ja ettevõtjate ühenduse keeldu. RKKKo 3-1-1-12-11, p-d 11 ja 30.

⁸¹ Vaideotsus Konkurentsiameti 08.01.2008 otsusele nr 08-0021/001 koondumise nr 32/2007 Terve Pere Apteek OÜ ja OÜ Saku Apteek täiendava menetluse alustamise kohta Terve Pere Apteek OÜ poolt esitatud vaide lahendamise kohta (edaspidi Terve Pere Apteek OÜ 08.01.2008 vaideotsus), lk 3. – https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2008/ko2007_32vaideotsus.pdf (05.03.2019).

1.6. Koondumise otsus

Prognoosotsuse tegemisel on haldusorganil volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.⁸² Niisiis on Konkurentsiametil kaalutusõigus valida erinevate otsustuste vahel – s.t valikudiskretsioon.

Haldusorgani ülesanne kaalumisõigust teostades on erinevate huvide võrdlemine, neist kaalukamate väljaselgitamine ja ka kaalukate huvide tasakaalustamine (nt riigi arenguvajadused ja suunad vs isikute õigused ja kaitstavad huvid). Näiteks peab kauplemisloa andmise otsustaja kaaluma nii loa taotleja kui ka avalikke ja kolmandate isikute põhjendatud huve ning arvestama taotlusega seotud olulisi asjaolusid. Lisaks tuleb arvestada kauplemisloa võimalikku mõju kolmandatele isikutele ja loa proportsionaalsust tarbijate huvide (nt keskkonnakaitse, piirkonna elanike juurdepääs teenusele jms) kaitsmise eesmärgiga.⁸³

Koondumise otsus, mille Konkurentsiamet koondumise kontrolli menetluse (s.o haldusmenetluse) jooksul teeb, on haldusakt HMS (§ 51) mõttes. Tegemist on kontroll-luba tüüpi ehk loa reservatsiooniga keeluga.⁸⁴

Konkurentsiseaduse § 27 lg 1 kohaselt saab Konkurentsiamet 30-päevase menetluse (nn I faasi menetluse) jooksul Konkurentsiamet teha nelja liiki otsust:

1. koondumisluba (ehk luba koonduda) – kui ei esine koondumise keelamise aluseid;
2. täiendava menetluse alustamise otsus – kui on vaja lisaega, et selgitada keeldumise aluste (KonkS § 22 lg-d 3 ja 4) esinemine või nende puudumine;
3. otsus, et tegemist ei ole koondumisega või koondumist ei kontrollita, sest käibekünnised pole ületatud;
4. menetluse lõpetamise otsus – kui koondumise osalised loobuvad koondumisest (KonkS § 27 lg 1).

Ülaltoodud teise punkti otsuse järgselt on Konkurentsiametil KonkS § 27 lg 2 järgi täiendava menetluse (nn II faasi menetluse) läbiviimiseks aega neli kuud, mille jooksul teeb Konkurentsiamet ühe järgmistest otsustest:

1. koondumisluba (ehk luba koonduda) – kui (täiendava menetluse kontrolli tulemusena) ei esine keeldumise aluseid;

⁸² E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost), lk 142.

⁸³ *Ibid*, lk 142-143. Tuginedes mh RKHKo 3-3-1-38-03, p 16.

⁸⁴ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 139.

2. koondumiskeeld (ehk keeld koonduda) – kui (täiendava menetluse kontrolli tulemusena) esinevad keeldumise alused VÕI koondumise osalise poolt võetavad kohustused (tingimusliku loa võimaliku andmise puhul) ei ole sobivad ja osalised ei ole nõus kohustusi muutma või ei ole osalised tähtaja jooksul teinud ettepanekut kohustuste võtmise kohta);
3. menetluse lõpetamise otsus – kui koondumise osalised loobuvad (täiendava menetluse jooksul) koondumisest (KonkS § 27 lg 2).

Konkurentsiametil on võimalik anda tingimuslik koondumisluba, kui koondumise osalised täidavad endale võetud kohustused. Sel juhul nähakse kohustused ette haldusakti kõrvaltingimustena HMS § 53 mõttes. Seda võib kirjeldada järgnevalt: keeldumise range „ei“ asemele astub loa andmist piirav „jah, aga...“ lisatingimustega. Täiendavad sätted võimaldavad paindlikku haldustegevust ja tulevad ettevõtja huvidele vastu.⁸⁵ Tingimuslik koondumisluba, mis on seotud teatavate kohustuste täitmisega koondumise osalise poolt, võib osutada kohaseks olukorras, kus koondumine tooks kaasa märkimisväärse tõhususe suurenemise või olulise avaliku hüve.⁸⁶

Koondumise hilisema vaidlustamise mõttes võib osutada oluliseks haldusakti liik. Koondumiskeeld on koormav haldusakt – see piirab koondumise osaliste õigusi, nt ettevõtlusvabadust.⁸⁷ Koondumisloa puhul on aga tegu sega- ja topeltnõjuga haldusaktiga, s.t koondumise otsus on üheaegselt nii soodustav kui ka koormav.⁸⁸ Ühele isikule (koondumisest teatajale) antud soodustus (luba koonduda) kujutab endast ebasoovitavat tagajärge teisele isikule (nt konkurendile).⁸⁹ Seega võib koondumiskeeldu käsitada ka sega- ja topeltnõjuga haldusaktina, sest koondumise osaliste õigusi küll piiratakse, aga teiste koondumise menetluse osaliseks mitteolevate isikute, nt konkurente soodustatakse.

KonkS-s leidub ka erisäte (KonkS § 27 lg 5) juhuks, kui Konkurentsiamet ei tee 30 kalendripäeva ja/või 4 kuu jooksul ühtegi ülalnimetatud otsust. Seda nimetatakse ka teatud tähtaja jooksul langetatud otsuse kriteeriumiks⁹⁰, mis on kehtestatud, sest koondumise osaliste

⁸⁵ H. Maurer, lk 215.

⁸⁶ K. Paas-Mohando. Implications of smallness of an economy on merger Control. Tartu: Tartu University Press 2009, lk 125.

⁸⁷ Ivo Pilving. A. Aedmaa jt, lk 269.

⁸⁸ *Ibid*, lk 269.

⁸⁹ *Ibid*, lk 269.

⁹⁰ KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 14.

õiguste kaitse seisukohalt on oluline, et Konkurentsiamet ei viivitaks põhjendamatult ning vaataks koondumise teate läbi võimalikult kiiresti⁹¹. Kui Konkurentsiamet eelnimetatud tähtaja/tähtaegade jooksul koondumise otsust, on koondumine (automaatselt) lubatud.

1.7. Koondumise menetluse peatamine

Konkurentsiseaduses on sätestatud olukorrad, mil koondumise menetlus peatub imperatiivselt. Esiteks, KonkS § 28 lg 3¹ järgi peatub koondumise menetlus, kui koondumise osalise poolt võetavad kohustused vajavad lisaanalüüsi või koondumise osalised on nõus neid muutma või täiendama. Sama säte reguleerib ka menetlustähtaja kulgemist, mis koos menetlusega peatub. Menetlust saab peatada vaid ühe korra maksimaalselt kaheks kuuks (KonkS § 28 lg 3²).

Teine olukord, mil menetlus peatub imperatiivselt, on järgnev: kui koondumise menetluse käigus selgub, et koondumise teates on puudused, siis Konkurentsiamet teavitab sellest koondumise teate esitajat kirjalikult ja sealjuures menetlustähtaja kulgemine peatub kirja (s.o teavituse) saatmise kuupäevale järgnevast päevast kuni puuduste kõrvaldamiseni (KonkS 27 lg 10).

Kolmandaks, kui koondumise osalised ei esita Konkurentsiameti määratud tähtaja jooksul vajalikku või täiendavat teavet või materjale, peatub menetlustähtaja kulgemine Konkurentsiameti kirja saatmise kuupäevale järgnevast päevast kuni teabe või materjalide esinemiseni (KonkS § 27 lg 11). Mõlema sätte eesmärgiks on vältida olukorda, kus koondumise osalised viivitavad teate läbivaatamise või menetluse ajal vajaliku teabe või materjalide esitamisega ning Konkurentsiamet oleks sunnitud otsuse tegema puuduliku informatsiooni põhjal, samuti olukorda, mil teabe või materjalide esitamisega viivitamise korral võiks see takistada otsuse tähtaegset vastuvõtmist.⁹² Seega võimaldavad nimetatud sätted jääda Konkurentsiametil menetluse ajaraamidesse.

Kuna käesolevas peatükis käsitletud esimesel juhul on menetluse peatamine Konkurentsiameti kaalutusotsus, siis on menetlusosalisel oluline teada, et koondumise menetluse peatumine ei toimu vaikimisi. Seda on kinnitanud ka Riigikohus oma 2018. aasta lahendis Ravimiameti poolt

⁹¹ M. Lahevee, S. Ljutova. J. Pöldroos (koost), lk 94.

⁹² Konkurentsiseaduse seletuskiri. 710 SE, lk 29. – <https://www.riigikogu.ee/download/407c4650-39e2-3610-8d43-32c4790cef9b> (01.03.2019); KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 15.

väljastatava tegevusloa taotluse lahendamise kohta⁹³ ja selle sarnasuse tõttu konkurentsioigusliku loamenetlusega võiks analoogia korras selles sisalduvaid seisukohti arvesse võtta. Tegevusloa taotlus tuleb ravimiseaduse (edaspidi RavS)⁹⁴ kohaselt lahendada 60 päeva jooksul. Nimelt sedastas kohus, et isik ei saa eeldada, et menetlus peatub vaikimisi teise menetluse lõpptulemuse ära ootamiseks mitmeks aastaks olukorras, kus haldusorganile on sätestatud haldusmenetluse läbiviimiseks vaid kahe kuu pikkune tähtaeg.⁹⁵ Kaebaja nõudis selles vaidluses kaebetähtaja ennistamist ja (tegevusloa väljastamiseks) haldusmenetluse jätkamist⁹⁶ ning väitis, et loamenetlus peatati vaikimisi (haldusorgan ei andnud sj välja ühtegi menetlusseisundit määravat otsust)⁹⁷. Riigikohus möönis, et kuigi kohtupraktika järgi on menetluse peatamine teatud juhtudel võimalik (nt RKHK 14.01.2009 otsus asjas nr 3-3-1-62-08, p 9⁹⁸), ei saanud kaebaja vaidluse all olevas olukorras eeldada, et menetlus peatus või see peatati, ainuüksi juba seetõttu, et haldusmenetluse üldregulatsioon (HMS) ega ka selles asjas kohalduv eriregulatsioon (RavS) ei näe ette menetluse peatumise või peatamise võimalust.⁹⁹

Töö autor pöörab tähelepanu, et hetkel kehtiv RavS siiski näeb ette ühe menetluse peatamise võimaluse, aga seda seoses ravimi müügiloataotluse (mitte tegevusloataotluse) menetlemise puhuks (RavS § 68 lg-d 5 ja 6), mistõttu kõnealuse asja lahendust see tõik siiski ei muudaks. Ülaltoodust lähtuvalt ei saa seega menetlusosaline eeldada, et haldusmenetlus on peatunud seniks, kuni toimub sama haldusmenetluse kohta käiv kohtumenetlus. See tähendab, et olukorras, kus koondumise menetluse asjus leiab aset vaidlus kohtus, siis menetlusosaline ei saa vaidlusaluse menetluse peatumist eeldada. Seda on oluline silmas pidada just kaebetähtaegade kulgemisel. Kuna koondumise menetluse puhul on sarnaselt tegevusloa taotlusele menetlemiseks haldusorganile antav aeg võrdlemisi lühike (30 kalendripäeva; täiendava menetluse puhul veel 4 kuud lisaks – KonkS § 27 lg-d ja 2), siis tuleks analoogia korras koondumise menetluse peatamise korral arvesse võtta ka eelpool käsitletud kohtulahendit.

⁹³ RKHko 3-16-1205 (OÜ Meness kaebus Raviameti kohustamiseks jätkata üldapteegi tegevusloa väljastamise menetlust) (edaspidi OÜ Meness kaebus).

⁹⁴ Ravimiseadus. – RT I, 13.03.2019, 139, § 46 lg 1.

⁹⁵ *Ibid*, p 15.

⁹⁶ *Ibid*, p 7.

⁹⁷ *Ibid*, p-d 3 ja 4.

⁹⁸ RKHko 3-3-1-62-08 p 9, mis viitas omakorda u 1 kuu varem tehtud otsusele: RKHko 3-3-1-56-08, p 20: “[...] Kuigi haldusmenetluse üldregulatsioon ega ka planeerimismenetluse sätted otseselt ei käsitle menetluse peatamise võimalusi, on menetluse peatamine kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega olukorras, kus menetluse jätkamine tooks kaasa asja ebaõige otsustamise. Planeerimismenetluse jätkamine ja lõppastmes planeeringu kehtestamine olukorras, kus planeeringu eesmärkide saavutamise võimalikkus ei ole selge, võib oluliselt kahjustada avalikke huve ning tuua kaasa planeeringuga hõlmatud isikute õiguste ja huvide ülemäärase riive. [...]”.

⁹⁹ RKHko 3-16-1205 (OÜ Meness kaebus), p 15.

Küll aga tuleb koondumise menetluse puhul spetsiifiliselt silmas pidada ka ülalmainitud nn automaatse koondumisloa reeglit KonkS § 27 lg-s 5. See säte motiveerib ilmselt Konkurentsiametit menetlust vajaduse korral siiski peatama, et koondumiseks loa andmine ei toimuks automaatselt, s.t ilma Konkurentsiameti-poolse lõpuleviidud koondumise kontrolli tulemusena.

2. Koondumise menetluse osalised

Kuivõrd isiku kaebeõigus on seotud tema menetluses ärakuulamisega, mis on omakorda seotud tema menetlusosaliseks olemisega – seda on õiguskirjanduses laialdaselt sedastatud¹⁰⁰ – siis järgnevalt analüüsib käesoleva töö autor erinevate koondumise menetlusega seotud isikute õiguslikku seisundit, eesmärgiga hiljem, töö kolmandas peatükis, sellele tuginedes analüüsida koondumise otsuse vaidlustamise õigust.

Käesolev peatükk jaguneb kolmeks alapeatükiks, esimene (alaptk 2.1.) neist analüüsib kõiki koondumise menetlusega seotud isikuid. Teine alapeatükk (alaptk 2.2.) uurib koondumise osalisi ning kolmas alapeatükk (alaptk 2.3.) analüüsib kolmandaid isikuid ja huvitatud isikuid, mh nende eristamist koondumise menetluses, mille käigus jõutakse KonkS § 27 lg-s 13 nimetatud asjast huvitatud isikuni.

2.1. Koondumise menetlusega seotud isikud

Eesti õiguses, KonkS §-s 20 on loetelu koondumise osalistest, mille hulgas ei ole kolmandaid isikuid. Eriregulatsioon koondumise osaliste kohta KonkS §-s 20 on kehtestatud selleks, et oleks tagatud nende ettevõtjate ja isikute – lg 1 p-de 1-4 nimetatud isikute¹⁰¹ – identifitseerimine, kelle suhtes seadus rakendub¹⁰². Termin „koondumise osalised“ kasutamine on just menetluse juures oluline, sest seaduses määratletud osalised on protseduuriga hõlmatud ja nad võivad olla trahvide subjektid. Samuti on koondumise kontrolli vajalikkuse kindlakstegemise juures määrav roll koondumise osaliste käivate arvutamisel¹⁰³ (KonkS § 21), mistõttu on vajalik nende defineerimine KonkS §-s 20. Nagu nähtub, siis kolmandaid isikuid KonkS loetelus ei ole. See aga ei tähenda, et kolmandad isikud ei pruugi olla menetlusosalised.

Rakendusmääruse 802/2004 preambuli punkti 10 ja artikli 11 ning Komisjoni pädevusetatise kohaselt tuleb eristada Komisjoni menetlust läbiviimisel järgnevaid isikuid:

¹⁰⁰ C. Ladenburger. *Verfahrenfehlerfolgen im französischen und im deutschen Verwaltungsrecht*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag 1999, lk 122.; M. Lais. *Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs*. – ZEuS 2002, D IV; K. Kaňska. *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*. – *European Law Journal*, Vol 10, N 3, 2004/05, lk 317.

¹⁰¹ Konkurentsiseadus. § 20 p-d 1-4: “1) ühinev ettevõtja või ettevõtja, kelle osa ühendatakse; 2) füüsiline isik või ettevõtja, kes omandab valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa või mitme ettevõtja või nende osade üle; 3) füüsilised isikud või ettevõtjad, kes ühiselt omandavad valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa või mitme ettevõtja või nende osade üle; 4) ettevõtja, kelle üle või kelle osa üle omandatakse valitsev mõju.”

¹⁰² M. Lahevee, S. Ljutova. J. Põldroos (koost), lk 81.

¹⁰³ *Ibid*, lk 81.

1. koondumisest teatavad osalised (*notifying parties*) – isikud või ettevõtjad, kes esitavad (Ühinemismääruse art 4 lg-s 2 sätestatud) koondumisteate
2. teised koondumisega seotud osalised (*other parties involved in the concentration*) – muud kavandatava koondumisega seotud osalised, v.a teate esitavad osalised; nt müüja ja ettevõtja, kellele on koondumine suunatud;
3. kolmandad isikud (*third parties*) – füüsilised või juriidilised isikud, sh kliendid, tarnijad ja konkurendid, kui nad ilmutavad (Ühinemismääruse 139/2004 art 18 lg 4 ls-s 2 sätestatud) piisavat huvi (*sufficient interest*), eelkõige:
 - a. asjaomaste ettevõtjate (*undertakings concerned*) haldus- või juhtorganite liikmed või nende töötajate tunnustatud esindajad,
 - b. tarbijaihingud, kui kavandatav koondumine hõlmab lõpptarbijate kasutatavaid tooteid või teenuseid;
4. osalised, kelle suhtes Komisjon kavatseb teha otsuse trahvi või karistusmakskehtestamise kohta (Ühinemismääruse art 14 või 15 alusel) (*parties regarding whom the Commission intends to take a decision imposing a fine or periodic penalty payments*).

Eeltoodud isikud on ärakuulatatavad isikud/osalised.¹⁰⁴ Nende koondnimetus on Komisjoni pädevuseteatise kohaselt ka „erinevad ettevõtjad, kes võivad olla seotud menetlusega“, s.o inglise keeles *various undertakings which may be involved in a procedure*.¹⁰⁵

Lisaks nähtub Komisjoni pädevuseteatisest, et asjaomaste ettevõtjate mõiste (*undertakings concerned*) Ühinemismääruse 139/2004 art-te 1 ja 5 mõttes kattub koondumise osalise mõiste sisuga, mis tähendab, et Komisjoni menetluses võib koondumisest teatava osalise (p 1) ja teise koondumisega seotud osalise (p 2) ühisnimetus olla asjaomased ettevõtjad (*undertakings concerned*).¹⁰⁶

Seevastu muudes Ühinemismääruse 139/2004 ja Rakendusmääruse 802/2004 sätetes tähistatakse asjaomase ettevõtja mõistega ülaltoodud loetelus nimetatud isikuid, keda võib alternatiivselt nimetada (nagu eelnevalt mainitud) ka erinevateks ettevõtjateks, kes võivad olla

¹⁰⁴ See nähtub nii Rakendusmääruse 802/2004 art-st 11 kui ka Ühinemismääruse art 18.

¹⁰⁵ Euroopa Komisjoni konsolideeritud pädevuseteatis, mis käsitleb nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle. OJ C 95, 16.4.2008, lk 1-48, äärenr 31.; Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings. OJ C 95, 16.4.2008, p. 1-48.

¹⁰⁶ Komisjoni pädevuseteatis ja selle ingl k versioon, lk 31.

seotud menetlusega (edaspidi käesolevas töös koondumise menetlusega seotud isikud).¹⁰⁷ Loetelus toodud ärakuulatavate isikute õigused ja kohustused on sätestatud Ühinemismääruse 139/2004 neljandas peatükis.

2.2. Koondumise osalised

Nagu ülal mainitud, siis KonkS § 20 p-des 1-4 on loetletud koondumise osalised, nendeks on:

1. ühinev ettevõtja (n-ö ühendaja) või ettevõtja, kelle osa ühendatakse (n-ö ühendatav või ühendatava osa);
2. füüsiline isik või ettevõtja, kes omandab valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa (või mitme ettevõtja või nende osade üle) (n-ö omandaja);
3. füüsilised isikud või ettevõtjad, kes ühiselt omandavad valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa (või mitme ettevõtja või nende osade üle) (n-ö omandajad);
4. ettevõtja, kelle üle või kelle osa üle omandatakse valitsev mõju (n-ö omandatav/sihtühing ehk *target* või omandatava osa).

Eeltoodud loetelust nähtub, et KonkS § 19 lg 1 p 1 kohase ühinemise (s.o eelnevalt iseseisvalt tegutsenud ettevõtjate ühinemise äriseadustiku tähenduses või ettevõtja osade ühendamise) puhul on koondumise osaliseks ühinev ettevõtja (ühendaja) ja ettevõtja, kelle osa ühendatakse (ühendatav) – punkt 1. Teisisõnu on üldjoontes ühinemisega torimuva koondumise osalised ühendaja ja ühendatav.

Punktides 2-4 loetletud isikud on koondumise osalised valitseva mõju muutumise läbi toimunud koondumise korral. Valitseva mõju omandamisega toimuva koondumise puhul on koondumise osaliseks füüsiline isik või ettevõtja, kes omandab valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa üle (või mitme ettevõtja või nende osade üle) – punkt 2. Seda, kelle üle või kelle osa üle omandatakse valitsev mõju, peetakse samuti sellise koondumise osaliseks – punkt 4.

Ühise valitseva mõju omandamisega toimuva koondumise korral on koondumise osalisteks füüsilised isikud või ettevõtjad, kes ühiselt omandavad valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa (või mitme ettevõtja või nende osade üle) – punkt 3. Seda, kelle üle või kelle osa üle omandatakse valitsev mõju, peetakse samuti sellise koondumise osaliseks – punkt 4.

¹⁰⁷ Komisjoni pädevuseteatis, lk 31.

Teisisõnu on üldjoontes valitseva mõju muutumisega aset leidva koondumise osalised omandaja(d) ja omandatav(ad). Omandatavaid võib mitu olla, see tähendab, et valitsev mõju võidakse omandada ka mitme erineva ettevõtja üle¹⁰⁸.

Ühiselt uue ettevõtja moodustamist, kelle äritegevus on kavandatud pikaajaliseks ja iseseisvaks, peetakse KonkS mõttes selle § 19 lg 1 p-de 3 ja 5 tähenduses ettevõtja üle valitseva mõju omandamiseks, mistõttu sellised koondumise osalised on punktides 3 ja 4 nimetatud isikud (omandajad ja omandatav).¹⁰⁹

Koondumise osalise mõiste on laiem kui koondumisest teataja mõiste, viimased on loetletud KonkS § 25 lg 3 p-des 1-5 ja täpsemalt koondumise teate esitamise juhendi¹¹⁰ §-s 3. Komisjoni menetluses on koondumisest teataja analoog: koondumisest teatav osaline (*notifying party*; Rakendusmääruse Komisjoni menetluse osaliste loetelu punkt 1); selles menetluses koondumisest teatajate loetelu on Ühinemismääruse 139/2004 art 4 lg-s 2. Seega nii Eesti kui Euroopa Liidu koondumise menetluses on koondumisest teatajaks tehingu üks osapool (ühes tehingu pooles võib olla mitu ettevõtjat, kui tegemist on ühiskontrolli omandamisega) – see, kes omandab valitseva mõju teise ettevõtja üle ehk omandaja(d). Seevastu tehingu teine osapool, s.t müüja ega ka tehingu objekt – omandatav ettevõtja või selle osa (või mitu ettevõtjat või nende osad) – ei ole koondumisest teataja(d). Lihtsustatult öeldes: müüja ega omandatav ettevõtte ei esita koondumise teadet, seda teeb ostja.

Nagu ülaltoodud Rakendusmääruse 802/2004 Komisjoni menetluse osaliste loetelust nähtub nimetatakse omandatavat ettevõtjat teiseks koondumisega seotud osaliseks (punkt 2). Konkurentsiseaduse kohaselt saab sellist isikut pidada koondumise osaliseks § 20 alusel.

Kuna koondumise osalistel on ka ärakuulamisõigus nii HMS § 40 lg 1 kui Ühinemismääruse art 18 lg 1 järgi, siis töö teise peatüki alguses toodud järelduse järgi on koondumise osalistel ka kaebeõigus, mida nad saavad realiseerida koondumise otsuse vaidlustamisel (vt ptk 3.).

Ülaltoodust tulenevalt hõlmab Eesti konkurentsioiguses koondumise osalise mõiste nii omandavat ettevõtjat (omandajat) kui ka omandatavat ettevõtjat (omandatavat). Teisisõnu

¹⁰⁸ KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 10. KonkS § 19 lg 1 ja § 20 p-de 1 ja 2 sõnastust täpsustati 2006. a, lisades koondumise definitsiooni valitseva mõju kohta senise ainsuses sõnastatud: „ettevõtja või tema osa üle“ juurde järgneva alternatiivi: „või mitme ettevõtja või nende osade üle“.

¹⁰⁹ Vt ka alaptk 1.1.2. Koondumise mõiste.

¹¹⁰ Koondumise teate esitamise juhend. MKMm 17.07.2006 nr 69. – RTL 2006, 59, 1062.

alapeatüki 2.1. alguses toodud Rakendusmääruse 802/2004 loetelu mõttes hõlmab Eesti koondumise osalise mõiste kahte EL koondumise menetluses defineeritud isikut: koondumisest teatav osaline (*notifying party*; p 1) ja teine koondumisega seotud osaline (*other party involved in the concentration*; p 2). Koondumise osalisi võidakse nimetada Komisjoni menetluse raames käibete arvesse võtmisel (Ühinemismääruse 139/2004 art-te 1 ja 5 mõttes) ka asjaomasteks ettevõtjateks (*undertakings concerned*), kuid seda ei tohi segamini ajada Ühinemismääruses 139/2004 ja Rakendusmääruses 802/2004 muudes sätetes käsitatavate asjaomaste ettevõtjatega – seal on asjaomaste ettevõtjate ring laiem.

2.3. Kolmandad isikud

Kuna koondumise menetlus on haldusmenetlus, siis KonkS § 1 lg 4 järgi kohaldatakse sellele HMS sätteid, arvestades KonkS-i erisusi. Ülaltoodud KonkS-is nimetatud koondumise osalised on HMS § 11 lg 1 p-de 1 ja 2 mõttes käsitatavad haldusakti taotlejana ja adressaadina.¹¹¹ Koondumise menetluse kolmandaid (puudutatud) isikuid (HMS § 11 lg 1 p 3) ega ka menetlusest huvitatud isikuid (HMS § 11 lg 2) KonkS esmapilgul ei defineeri, mistõttu kuulub kohaldamisele HMS.

Õiguse olla menetlusosaline haldusmenetluses annab isikule asjassepuutuv subjektiivne avalik õigus.¹¹² Kolmanda isiku puhul on tegemist automaatse menetlusosalistega. Nagu nähtub HMS § 11 lg 1 p-st 3, siis kolmas isik on isik (edaspidi ka kui kolmas puudutatud isik), kelle õigusi või kohustusi haldusakt võib puudutada ja tema on n-ö automaatne menetlusosaline. Tulenevalt õigusriigi, inimväärikuse, hea halduse põhimõtetest ja efektiivsest õiguskaitsest peab haldusmenetlusse olema kaasatud iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt tema õigusi võib piirata.¹¹³ Eelnevast Riigikohtu konstateeringust nähtuvad menetlusse kaasamise põhimõtte allikad. Isik, kelle õigusi ja kohustusi piiratakse, on kolmas isik ja tema on käsitatav menetlusosalisena. Kuigi teoorias kolmas isik on menetlusosaline, kes tuleks seetõttu menetlusse kaasata, siis praktikas ei pruugita teda ikka kaasata erinevatel põhjustel, nt seetõttu et puudutatud isikute ring pole selge.¹¹⁴

¹¹¹ Sellisel seisukohal oli ka nt halduskohus asjas: Halduskohtu määrus 2014.a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).

¹¹² E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost), lk 154.

¹¹³ RKHKm 3-3-1-56-02 (Martin Tederi kaebus Tallinna Linnavalitsuse Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti poolt 14. mail 2001 väljastatud ehitusloa nr 25 697 tühistamiseks) (edaspidi Martin Tederi kaebus), p 9.

¹¹⁴ Kaasamise probleeme käesoleva töö autor uurimisküsimustest lähtuvalt siinkohal analüüsima ei hakka.

2.3.1. Kolmas puudutatud isik ja huvitatud isik

Küll aga kolmas isik pole ainuke, keda haldusorgan saab menetlusse kaasata. Nimelt on HMS § 11 lg-s 2 nimetatud veel üks isik – s.o muu isik või organ, kelle huve haldusakt võib puudutada (edaspidi huvitatud isik). Siinkohal tuleb märgata erisust – muid huvitatud isikuid ei ole haldusorgan kohustatud kaasama menetlusse, sest HMS § 11 lg 2 järgi on haldusorganil kaalutusõigus otsustamiseks, kas kaasata muu isik, kelle huve haldusakt võib puudutada või mitte. Seda kinnitab ka õiguskirjandus.¹¹⁵ Seega on huvitatud isikute menetlusosalisena kaasamine Konkurentsiameti diskretsiooniotsus.

Huvitatud isiku ja (puudutatud) kolmanda isiku eristamine võib teatud juhtudel olla komplitseeritud. Koondumise menetlusega seotud isikute eristamine võib olla üks sellistest juhtudest. Koondumise menetlusest huvitatud isiku ja puudutatud kolmanda isiku eristamiseks eksisteerib aga erisäte KonkS § 27 lg 13, mille kohaselt on asjast huvitatud isikutel õigus esitada seitsme kalendripäeva jooksul oma arvamus ja vastuväited koondumise teatise kohta avaldatud teadaandele (edaspidi oma arvamus ja vastuväited).¹¹⁶

2.3.2. Asjast huvitatud isik

Konkurentsiseaduse § 27 lg 13 on ärakuulamisõiguse erinormiks koondumise menetluses ja selle järgi saab määratleda, kas isik on kolmas isik või huvitatud isik HMS § 11 mõttes. Ärakuulamisõigus on menetlusosalisel (HMS § 40 lg 1), mistõttu määrabki ärakuulamine koondumise menetluse korral ära, kas asjast huvitatud isik saab menetlusosalise staatuse või mitte. Teisisõnu koondumise menetluse osaliseks saab selline asjast huvitatud isik, kes on seitsme kalendripäeva jooksul esitanud oma arvamus ja vastuväited – s.t teda tuleb käsitada kolmanda isikuna HMS § 11 lg 1 p 3 mõttes. Rakendusmääruse 802/2004 art 11 p-i c tõlgendades võib asjast huvitatud isikuks olla nt kliendid, tarnijad, konkurendid, asjaomaste ettevõtjate haldus- või juhtorganite liikmed, nende töötajate tunnustatud esindajad või tarbijajühingud. Ka Eesti halduspraktikast nähtub, et vastuväidete esitajateks on olnud näiteks koondumise osaliste kliendid kui ka konkurendid.

Seevastu asjast huvitatud isikut, kes ei esita seitsme kalendripäeva jooksul oma arvamus ja vastuväited, tuleb käsitada huvitatud isikuna HMS § 11 lg 2 mõttes ja tema ei ole üldjuhul

¹¹⁵ E. Vene. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 69-70.

¹¹⁶ Konkurentsiseadus § 27 lg 13: “Asjast huvitatud isikutel on õigus seitsme kalendripäevajooksul käesoleva paragrahvi lõikes 12 nimetatud koondumise teate saamise kohta teadaande avaldamisest arvates esitada Konkurentsiametile oma arvamus ja vastuväited.”

menetlusosaline. Siinkohal tuleb tõdeda, et ka huvitatud isiku võib haldusorgan ära kuulata ja menetluse kaasata, aga see on haldusorgani kaalutusotsus.

Arusaadavuse huvides selgitab autor käesolevas töös kasutatavat terminoloogiat. Koondumise menetlusega seotud isik on üldtermin, mis hõlmab erinevaid isikuid, kes võivad olla selle menetlusega kuidagi seotud, see hõlmab nii koondumise osalisi, kolmandaid isikuid huvitatud isikuid jt. Koondumise osaliseks on KonkS § 20 p-des 1-4 nimetatud isik. Koondumise menetluse osalise all peab autor silmas kõiki teisi menetlusosalisi, sh kolmandaid isikuid HMS § 11 lg 1 p 3 mõttes ja ka huvitatud isikuid HMS § 11 lg 2 mõttes, kes on esitanud oma arvamuse ja vastuväited KonkS § 27 lg 13 järgi. Kahe viimati nimetatud isiku (kolmas isik ja huvitatud isik) ühisnimetajaks KonkS § 27 lg 13 järgi on asjast huvitatud isik – see mõiste hõlmab muide ka huvitatud isikut (HMS § 11 lg 2 mõttes), kes ei ole tähtaegselt esitanud oma arvamuse ja vastuväited.

2.3.2.1. Asjast huvitatud isiku staatuse omandamise eeldused

Kõrvalmärkusena, uurides asjast huvitatud isiku staatuse omandamise eeldusi, oleks grammatiliselt tõlgendades KonkS § 27 lg 13 eelduste täitmiseks vajalik nii arvamuse kui ka vastuväidete esitamine. Küll aga ei ole seadusandja konkurentsiseaduse eelnõude seletuskirjades oma tahet selgitanud, tõlgendamisel ei anna abi ka konkurentsiseaduse kommentaarid. Ka haldus- ja kohtupraktikast ei nähtu selgelt, kas mõlema – nii arvamuse kui vastuväidete – esitamine on kumulatiivsed eeldused asjast huvitatud isiku (ja seeläbi menetlusosalise) staatuse saamiseks. Samuti on oluline eristada mitte koondumise menetluseks olevate isikute arvamusi ja vastuväiteid nende isikute vastustest teabetaotlusele, teabepäringule.

Näiteks 2014. a DAVA Foods Holding koondumise otsuses on mainitud, et koondumise kohta arvamusi ja vastuväiteid ei esitatud.¹¹⁷ Küll aga analüüsis Konkurentsiamet konkurentide vastuseid, mille olid saanud konkurentidele saadetud teabetaotluste tagasisidena. Nimelt on Konkurentsiametil KonkS § 57 lg 1 alusel õigus nõuda kõigil isikutelt, nende esindajatele, riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse üksustelt, mh nende ametiisikutelt erinevat teavet, et viia läbi konkurentsioiguslikke analüüse ja kontrollid. Seetõttu on otsuses käsitletud vastused

¹¹⁷ Konkurentsiameti otsus 13.03.2015 nr 5.1-5/15-006. Koondumisele nr 1/2015 DAVA Foods Holding A/S / OÜ Koks Munatootmine loa andmine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud. – https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2014/1-2015_ARAKIRI_Konkurentsiameti_13.03.2015_otsus_nr_5.1-5-15-006.pdf (28.03.2019).

saadud teabetaotluse tagasisidena ning need ei ole käsitatavad arvamuse või vastuväidetena KonkS § 27 lg 13 mõttes.

Samuti on näiteks 2004. a Philip Morrise koondumise otsuses mainitud konkurentide vastuseid.¹¹⁸ Arvamusi ja vastuväiteid esitas sellele koondumisele üks ettevõtja ja seoses sellega alustati koondumise osas täiendav menetlus.¹¹⁹ X Oy 2006. a kohtuasja valguses, mis oli seotud Philip Morrise koondumisega, tuvastas kohus, et kaebaja (X Oy) oli vastuväited saatnud Konkurentsiametile.¹²⁰ Sellest tulenevalt märkis kohus, et kaebaja omandas menetlusosalise staatuse. Küll aga pole kohtuotsuses sõnagi „arvamuste“ kohta, mistõttu võib sellest kohtulahendist tulenevalt asuda seisukohale, et arvamuste esitamine pole ilmingimata vajalik, et saada asjast huvitatud isikuks KonkS § 27 lg 13 mõttes, piisab vaid vastuväidete esitamisest. Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei eksisteeri rohkem kohtulahendeid, millega eelnevalt käsitletud kohtu seisukohta kummutada.

Siinkohal tuleb nentida, et ülal analüüsitud sätte tõlgendamise probleem ei pruugi kuigi suurt tähtsust evida, sest praktikas ei ole arvamuste ja vastuväidete eristamine üksteisest niikuinii nii selgepiiriline ning pigem on oluline, et Konkurentsiamet kõnealust ärakuulamiskohustust täidaks ning kuulaks isikute arvamused ja vastuväiteid ära. Riigikohus on korduvalt märkinud, et ärakuulamisõigus on menetlusõigus, mille tagamata jätmine koormava haldusakti puhul (milleks koondumise otsus kahtlemata on) on käsitatav olulise menetlusrikkumisena, mis toob endaga kaasa haldusakti õigusvastasuse.¹²¹ Seega on ärakuulamisõiguse tagamine Konkurentsiameti poolt väga oluline.

2.3.2.2. Kohtupraktika asjast huvitatud isiku kohta

Kohtupraktikast nähtub, et kaebaja õiguslik seisund sõltub sellest, kas ta on esitanud koondumise teate kohta väljaandes Avalikud Teadaanded (edaspidi AT) avaldatud teadaandele vastuväite KonkS § 27 lg 13 järgi või mitte.

¹¹⁸ Konkurentsiameti peadirektori otsus 25.08.2004. a nr 28-KO. Koondumisele 08-ko/2004 Philip Morris Products S.A. / Amer-Tupakka Oy, Amer-Yhtymä Oyj ja Amernet B.V osa loa andmine – <https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/Arhiiv/ko200428.pdf> (28.03.2019), lk 4-5.

¹¹⁹ Philip Morrise koondumise otsus, lk 1.

¹²⁰ TlnRnKm 10.04.2006, 3-04-331 (* Oy kaebus Konkurentsiameti peadirektori 25.08.2004 otsuse 28-KO tühistamiseks) (edaspidi * Oy kaebus), lk 5.

¹²¹ RKHKo 3-3-1-94-10 (Romeo Kalda kaebus Viru Vangla direktori 11. veebruari 2009. a käskkirja nr 6.-1/50-KP, 12. mai 2009. a käskkirja nr 6.-1/131-KP ja 10. juuli 2009. a käskkirja nr 6.-1/209-KP õigusvastasuse tuvastamiseks), p 20.

Halduskohus selgitas 2014. aastal ühes koondumise otsuse vaidlustamise kohtuasjas, et KonkS § 27 lg-tes 12 ja 13 on kehtestatud huvitatud isikute välja selgitamiseks eriregulatsioon. Konkurentsiseaduse § 27 lg 12 sätestab koondumismenetluse teadete avaldamise AT-s. Konkurentsiamet avalikustab esimese teate koondumise kohta KonkS §-s 25 sätestatud teate saamise järgselt ning selle teate avalikustamisest arvates on asjast huvitatud isikutel õigus esitada seitsme kalendripäeva jooksul Konkurentsiametile oma arvamus ja vastuväited (KonkS § 27 lg 13). Halduskohus leidis, et sellise regulatsiooni eesmärgiks on selgitada välja võimalikud asjast huvitatud isikud. Kõnealusel kaasuses aga kaebaja ei kasutanud eelnimetatud seadusest tulenevat õigust¹²². Kuna kaebaja ei kasutanud seadusest tulenevat õigust esitada oma arvamus ja vastuväited, siis leidis halduskohus, et ta ei ole ta käsitatav koondumismenetluse menetlusosalisena¹²³ – s.o käesolevas töös kasutatava terminoloogia järgi koondumise menetluse osalisena.

Halduskohus viitas ka ringkonnakohtu 2006. aasta sarnase sisuga kohtuasjale¹²⁴, kuid nentis, et seal esitatud ringkonnakohtu seisukohad ei ole kõnealusel juhul kohaldatavad, sest 2006. aasta kohtuasjas oli kaebaja väljendanud koondumise menetluses korduvalt vastuseisu ja esitas Konkurentsiametile vastuväiteid, mistõttu oli selles asjas võimalik kaebajat käsitada menetlusosalisena.¹²⁵ Käesoleva töö autor kinnitab, et halduskohtu kirjeldus 2006. aasta ringkonnakohtu määruse kohta on õige – 2006. aasta kohtuasjas oli kaebaja esitanud korrektsed vastuväited ning teda käsitati menetlusosalisena, kellele tuli koondumise otsus mh kätte toimetada.¹²⁶

Halduskohus pidas vajalikuks ka selgitada, et turuosalistelt (sh kaebajalt) hinnangu küsimine koondumise mõju kohta ei anna alust lugeda vastavat turuosalist HMS § 11 lg 1 kohaseks menetlusosaliseks ning omistada talle menetlusosalise õigusi.¹²⁷

Seega nähtub ka kohtupraktikast, et menetlusosalise staatuse omandab selline isik, kes esitab KonkS § 27 lg 13 järgi tähtaegselt oma arvamuse ja vastuväited. Samuti see, et Konkurentsiameti teabepäringule vastamine ei pruugi igal juhul kvalifitseerida arvamuste ja vastuväidetena KonkS § 27 lg 13 mõttes.

¹²² Töö autori märkus: s.o KonkS § 27 lg 13 ärakuulamisõigus.

¹²³ Halduskohtu määrus 2014.a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).

¹²⁴ TlnHKm 10.04.2006, 3-04-331 (* Oy kaebus).

¹²⁵ Halduskohtu määrus 2014.a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).

¹²⁶ TlnHKm 10.04.2006, 3-04-331 (* Oy kaebus).

¹²⁷ Halduskohtu määrus 2014.a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).

3. Koondumise otsuse vaidlustamine

Asjassepuutuv subjektiivne avalik õigus annab isikule lisaks õigusele olla haldusmenetluses menetlusosaline ka õiguse kaitsta vajadusel oma õigusi nii vaide- kui ka kohtumenetluses.¹²⁸ Vaidemenetlus on haldusesisene kontroll, halduskohtumenetlus on aga haldusväline kontroll. Menetlusosalistel on õigus seaduspärasele haldusmenetlusele elik õigus heale haldusele. Seda on kinnitanud ka Riigikohus.¹²⁹

Järgnevalt analüüsib käesoleva töö autor esimeses alapeatükis 3.1. Konkurentsiameti otsuse vaidlustamise võimalusi vaidemenetluse raames. Teises alapeatükis 3.2. uurib autor koondumise otsuse vaidlustamist halduskohtumenetluses, kasutades näitlikustamiseks peamiselt 2019. aasta Skinesti kohtuasja¹³⁰. Teine alapeatükk jaguneb omakorda kolmeks, esimeses analüüsib autor kaebeõigust halduskohtumenetluses (3.2.1.), teises võimalikke kaebusi koondumise otsuse peale (3.2.2.) ja kolmandas kaebetähtaja algust koondumise otsuse vaidlustamisel (3.2.3.). Kolmandas alapeatükis 3.3. analüüsib töö autor koondumise menetluse väliseid õiguskaitsevõimalusi.

3.1. Vaidemenetlus

Vaidemenetlus on reguleeritud HMS §-des 71-87. Vaidemenetlus on haldusmenetluse etapp, kus haldusorgani poolt kontrollitakse isiku taotluse alusel haldusakti või toimingute õiguspärasust ja otstarbekust.¹³¹ Taotluseks on vaidemenetluses vaie. Niisiis on sisuliselt tegemist vaidluse lahendamisega haldusorganis, täitevvõimu enesekontrolli protseduuriga, mille algatab menetlusosaline.¹³²

Kuna vaidemenetluses on kontrolliobjekt mitte üksnes õiguspärasus, vaid ka otstarbekus (HMS § 83 lg 1), siis on vaideõigus laiem kui kaebeõigus halduskohtumenetluses

¹²⁸ E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost), lk 154.

¹²⁹ Nt RKKKo 3-3-1-86-06 (Maidla Vallavalitsuse kaebused Keskkonnaministeeriumi toimingute ja 7. veebruari 2005. a vaideotsuse peale), p 19.

¹³⁰ TlnHKm 21.01.2019, 3-18-2095 (AS SKINEST ENERGIA kaebus tühistada Konkurentsiameti 06.11.2018 otsus nr 5-5/2018-068 ning tuvastada, et Enefit Green AS-i ja Nelja Energia AS-i koondumine on keelatud või alternatiivselt kohustada Konkurentsiametit tegema uus otsus, millega keelata Enefit Green AS-i ja Nelja Energia AS-i koondumine või alternatiivselt kohustada Konkurentsiametit jätkama Enefit Green AS-i ja Nelja Energia AS-i koondumise menetlust) (edaspidi Skinesti kohtuasi).

¹³¹ E. Vene. A. Aedmaa. jt, lk 391.

¹³² *Ibid*, lk 391.

(halduskohtumenetluse seadustiku, edaspidi HKMS § 158 lg 3 ls-d 2 ja 3).¹³³ Iseasi on see, kas koondumise otsuse korral on otstarbekuse hindamine vaideorgani poolt üldjuhul asjakohane, sest koondumise otsuse tegemist kui sellist on tavaliselt raske näha ebaotstarbekana. Pigem võib ebaotstarbekaks pidada näiteks täiendava menetluse alustamise otsust¹³⁴, aga kuna käesolev magistritöö keskendub koondumise menetluse lõpliku haldusakti (koondumisloa/koondumiskeelu) vaidlustamisele, siis pikemalt seda ei analüüsita. Eelnevalt nähtub, et vaidemenetlus on kohtuväline, kohtueelne menetlus.

Vaie tuleb eristada kollektiivsest pöördumisest, märgukirjast ja selgitustaotlusest, millele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus¹³⁵. Nende pöördumiste puhul tasub silmas pidada, et halduskohtusse kaebamise tähtaeg isiku jaoks ebasoodsa tulemuse korral võib vahepeal mööduda ning selle ennistamine ei pruugi osutuda võimalikuks.¹³⁶ Vaide puhul kehtib aga HMS § 87 lg-st 1 tulenev edasikaebamise õigus, millest tulenevalt on isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus (edaspidi HKMS-s)¹³⁷ sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

Vaidemenetluse korras võib nõuda HMS § 72 lg 1 järgi: 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist, 2) haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist ja 3) ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks. Koondumise otsuse vaidlustamisel võivad kõik kolm nõuet osutada asjakohaseks. HKMS § 249 lg 2 järgi võib esialgse õiguskaitse taotluse halduskohtule esitada juba vaidemenetluse ajal.

Haldusmenetluse seaduse § 81 alusel võib vait lahendav organ ka haldusakti täitmise peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adressaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks. Kui haldusakt tunnistatakse vaidemenetluses õigusvastaseks, siis tuleb see kehtetuks tunnistada ja seega haldusakti täitmise peatamine osutub asjakohaseks. Selle juures tuleb arvestada, et asudes haldusakti peatamisega kaitsma üht neist HMS §-s 81 toodud väärtustest, ei tohi ülemääraselt

¹³³ E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost), lk 158.

¹³⁴ Praktikas on esinenud vaie, millega vaidlustati täiendava menetluse alustamise otsust, mis jäeti Konkurentsiameti poolt rahuldamata. Vt Terve Pere Apteek OÜ 08.01.2008 vaideotsus.

¹³⁵ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. – RT I, 25.10.2016, 16, § 1 lg 1 reguleerimisala ja § 2 lg-d 1-3 mõistete definitsioonid.

¹³⁶ E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost), lk 158.

¹³⁷ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 53.

rikkuda teisi (nt kolmanda isiku õiguste kaitsmiseks koondumise otsuse täitmise peatamine ei tohi ülemäära kahjustada koondumise osaliste õigusi).¹³⁸ Olukorras, kus koondumise osalise või kolmanda isiku õigused või avalik huvi on omavahel vastandlikud, tuleb otsustada, mis neist on konkreetsetes olukorras rohkem kaitsmist vääriv, ning vastavalt sellele otsustada, kas haldusakti täitmine peatada või mitte.¹³⁹ Avalikku huvi ei tohiks seejuures üle tähtsustada.¹⁴⁰ Näiteks ei ole Riigikohus piisavaks avalikuks huviks pidanud seda, et akti peatamine takistab efektiivset avalikku haldust.¹⁴¹

Haldusakti täitmise peatamine on põhjendatud, kui peatamata jätmise loob vaide esitaja jaoks sellise olukorra, kus tema õigused saavad pöördumatult kahjustatud. Tähtis on välja selgitada, kas haldusakt, mille täitmise peatamist taotletakse, saab luua selliseid tagajärgi, mille kõrvaldamine peale vaide sisulist lahendamist pole enam võimalik. Kas konkurentsi võimalik kahjustumine koondumise järgselt on pöördumatu tagajärg HMS § 81 sätte mõttes? Töö autor leiab, et see võib nii olla, pikemalt on ta koondumise tagasipööramatust analüüsinud tühistamiskaebuse alapeatükis (alaptk 3.2.2.2.), mistõttu võiks haldusakti täitmise peatamine olla koondumise otsuse vaidlustamisel võimalik.

Samas tuleb tõdeda, et koondumise otsuse puhul pole selle täitmise peatamisest tihtilugu vaide esitajale kasu, sest haldusakti täitmine toimub praktikas tavapäraselt väga lühikese aja jooksul, s.t koondumine jõustatakse esimesel võimalusel pärast koondumisloa saamist.

Vaie tuleb HMS § 73 lg 1 kohaselt esitada haldusakti andnud haldusorganile, nn lähteorganile (Konkurentsiametile), kes edastab selle HMS § 80 lg 1 tingimustel teenistuslikku järelevalvet teostavale organile ehk vaideorganile. Lähteorgan võib enne edastamist vaide ise rahuldada, kui leiab, et vaie on põhjendatud (HMS § 80 lg 2). Vaide edastamine või ise rahuldamine on lähteorgani kaalutusotsus. Täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust reguleerib Vabariigi Valitsuse seadus (edaspidi VVS). Selle seaduse § 59 lg 3 p 11 kohaselt on Konkurentsiamet amet, mis on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus. Teenistuslikku järelevalvet teostatakse alluvuse korras (VVS § 93 lg 4), mistõttu teostab Justiitsministeerium VVS kohaselt teenistuslikku järelevalvet Konkurentsiameti üle.

¹³⁸ E. Vene. Aedmaa, A. jt, lk 415.

¹³⁹ *Ibid*, lk 415.

¹⁴⁰ *Ibid*, lk 415.

¹⁴¹ RKHKm 3-3-1-57-01 (Erik Vallaste erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 17. septembri 2001. a määruse peale haldusajlas nr II-3/479/2001), p 2.

Valitsusasutuse põhimääruses peab sisalduma mh temast kõrgemalseisva valitsusasutuse nimi VVS § 42 lg 2 p 1 järgi. Nagu ülal mainitud, siis selleks on Justiitsministeerium.¹⁴² Hetkel kehtiva Konkurentsiameti põhimääruse¹⁴³ §-d 1 ja § 3 on aga tunnustatud kehtetuks¹⁴⁴, mistõttu see seadusest tulenev nõue pole täidetud. Varasemas põhimääruses¹⁴⁵ oli just nendes paragrahvides sõnaselgelt sätestatud, et Konkurentsiameti üle teostab järelevalvet Justiitsministeerium. Kuna hetkel kehtivas põhimääruses vastavad sätted enam ei kehti, siis võiks asuda seisukohale, et vaie tuleb HMS § 73 lg 2 järgi (mis kohaldub juhul, kui teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole) esitada hoopis Konkurentsiametile endale, kes vaide ka lahendab. See seisukoht ei ole aga õige.

Nimelt Justiitsministeerium selgitas seoses teenistusliku järelevalve ebaselgusega oma vastuses käesoleva töö autori selgitustaotlusele järgnevat. Euroopa Komisjon leidis rikkumismenetluses, et Eesti siseriiklikku õigusesse olid korrektselt üle võtmata direktiividest 2009/72/EÜ ja 2009/73/EÜ tulenevad riigi reguleeriva asutuse sõltumatuse garantii nõuded.¹⁴⁶ Nimelt ei olnud Komisjoni hinnangul siseriiklikult kooskõlas Konkurentsiameti põhimääruse §-d 1 ja 3 ning VVS-i 7. peatükk.¹⁴⁷ Seetõttu tunnustati kehtetuks kõnealused määruse sätted, et tagada Konkurentsiameti kui sõltumatu energiaturu regulaatori sõltumatuse tagatised sellisena nagu need on sätestatud ülal nimetatud direktiivides.¹⁴⁸ Lisaks täiendati VVS-i § 93 lg 6 p-ga 4, mille kohaselt ei laiene teenistusliku järelevalve kord erandlikult Konkurentsiametile elektrituruseadusest ja maagaasiseadusest tulenevate ülesannete täitmisele.¹⁴⁹ Teisisõnu viimati nimetatud ülesannete täitmisel ei teosta ministeerium erandkorras järelevalvet Konkurentsiameti üle, küll aga kõigi muude tegevuste üle. Kuna koondumise menetlus ei ole seotud energiaturu reguleerimise ülesandega, siis kuulub koondumise otsuse kohta esitatud vaie siiski Justiitsministeeriumi alluvusse ning vaide lahendab ministeerium mitte amet.

¹⁴² Seda kinnitab ka vastav kanne riigi- ja KOV asutuste registris, mis liideti e-äriregistriga 2017. aastal. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register. – <https://ariregister.rik.ee/ettevotja> (02.03.2019); E-äriregister sisaldab nüüd ka riigiasutuste andmeid. Registrate ja Infosüsteemide keskus 11.01.2017. – <https://www.rik.ee/et/news/e-ariregister-sisaldab-nuud-ka-riigiasutuste-andmeid> (02.03.2019).

¹⁴³ Konkurentsiameti põhimäärus. – RT I, 15.11.2017, 2.

¹⁴⁴ Justiitsministri 19. augusti 2015. a määruse nr 27 „Konkurentsiameti põhimäärus” muutmine. JMm 06.11.2017 nr 23. – RT I, 15.11.2017, 1.

¹⁴⁵ Konkurentsiamet põhimäärus. – RT I, 24.01.2017, 15.

¹⁴⁶ Justiitsministeeriumi vastus selgitustaotlusele nr 10-4/2381-2. JM 16.04.2019 (dokument töö autori valduses) (edaspidi JuM vastus selgitustaotlusele), lk 1.

¹⁴⁷ JuM vastus selgitustaotlusele, lk 1.

¹⁴⁸ *Ibid*, lk 1.

¹⁴⁹ *Ibid*, lk 1.

Konkurentsiamet on aina enam võtnud suuna olla nii poliitiliselt kui ka ettevõtjatest sõltumatu.¹⁵⁰ Nagu nähtub eelnevast, siis Euroopa Liidu direktiivid nõuavad liikmesriikide konkurentsiasutustelt sõltumatust. Hiljutistest direktiividest sätestab nt ka nn ECN+ direktiiv (2019/1), et liikmesriikide konkurentsiasutustel peavad olema vajalikud sõltumatuse tagatised ja vahendid – s.t peab olema tagatud konkurentsiasutuse iseseisvus poliitikutest ja ministereeriumitest ning piisavad vahendid töö tegemiseks.¹⁵¹ Seda olulisem on aga ka see, et sellise sõltumatu haldusorgani otsuseid oleks võimalik kohtumenetluse raames vaidlustada.

Kuna üheski seaduses pole nähtud koondumise otsuse kohta esitatud nõude puhul ette kohustuslikku vaidemenetlust või muud kohustuslikku kohtueelset menetlust¹⁵², siis võib isik oma kaebusega pöörduda n-ö otse halduskohtusse. Ettevõtjad eelistavad üldjuhul kiiret vaidluse lahendamist, mistõttu pragmaatilistel põhjustel jäetakse enamasti kõnealune vabatahtlik vaidemenetluse etapp vahele ja esitatakse kaebus kohtusse.

Saksa õiguskirjanduses on sedastatud, et halduskohtus otsustab õigusliku vaidluse üle sõltumatu ja õigusalaselt asjatundliku instantsina; tema erandlik positsioon ja eriliste menetlusgarantiidega varustatud menetlus kindlustab haldusaktide erapooletu ja ulatusliku õigusliku kontrolli.¹⁵³ Haldus, mis oli seni haldusmenetluse valitsejaks, nihkub – sarnaselt kaebust esitavale kodanikule – protsessi poole rolli.¹⁵⁴ Üheks garantiiks, mida siinkohal võiks mainida, on kantud õigusabikulude hüvitamine, mida vaide rahuldamisel ei hüvitata¹⁵⁵ erinevalt halduskohtumenetlusest, kus need hüvitatakse. Seega ka eelneva tõttu on praktilistel kaalutlustel, ulatusliku ja erapooletu õiguspärasuse kontrolli tõttu mõistlikum vaidlustada koondumise otsus kohtus.

Vaidemenetluse vähene kasutus koondumise otsuse vaidlustamiseks nähtub ka statistikast. Viimased kaks vaideotsust, mis on Konkurentsiameti kodulehe kaudu saadaval, pärinevad

¹⁵⁰ Nt Konkurentsiameti aastaraamat 2016, lk 4 ja 21. – https://www.konkurentsiamet.ee/public/Aastaraamat_2016.pdf (02.03.2019).

¹⁵¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. – ELTL L 11/3, preambuli p-d 3, 8, 17 ja art-d 3 ja 4. Direktiiv tuleb Eesti õiguskorda üle võtta 4. veebruariks 2021. aastaks – art 34 lg 1.

¹⁵² S.t pole täidetud HKMS § 47 lg 1 tingimusi.

¹⁵³ H. Maurer, lk 165.

¹⁵⁴ *Ibid*, lk 165.

¹⁵⁵ RKHKo 3-3-1-93-04 (OÜ Alaver Kinnisvara kaebus Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti poolt tekitatud kahju hüvitamiseks), p 10.

2008. aastast.¹⁵⁶ Kokku leiab Konkurentsiameti kodulehelt vaid 3 vaideotsust, millega kõik vastavad vaided jäeti rahuldamata.¹⁵⁷

Niisiis koondumise otsuse vaidlustamine vaidemenetluses on praktikas väga vähe levinud vaidlustamise viis. Põhjuseid on mitmeid. Vaidlustada soovivad isikud ei näe vaidemenetluses vaide menetlemisel mõttekust, sest kui vaie jäetakse rahuldamata ja see soovitakse edasi kaevata, siis liigub vaidlus edasikaebe korras niikuinii kohtumenetlusse. Sellist suhtumist võimendab tõsiasi, et konkurentsioigusega seonduvates asjades pole enne kohtusse pöördumist kohustuslik läbida vaidemenetlust nagu see on nõutud mõnes teises õigusvaldkonna eriseaduses. Ilmselt võib ka väita, et vähese vaidemenetluse kasutamise põhjus seisneb ka selles, et tõenäosus vaide rahuldamiseks on väike.

Käesolevas magistritöös vaidemenetlusega seotud probleeme edasi põhjalikumalt ei uurita, sest eeltoodust nähtub, et praktikas on vaidemenetluses koondumise otsuste vaidlustamisel väike osakaal, samuti ei võimalda seda töö maht, soovides järgnevalt uurida ka koondumise otsuse kohtulikku vaidlustamist, mis on praktikas mõnevõrra levinum ning mille osas esineb enam probleeme.

3.2. Halduskohtumenetlus

Põhiseaduse § 15 lg 1 ls 1 sätestab üldise kohtusse pöördumise põhiõiguse. See edastab põhiseaduse kommentaaride kohaselt põhiseadusliku sõnumi: iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul.¹⁵⁸ Halduskohtumenetlust reguleerib HKMS. Halduskohtumenetluses saab vaidlustada nii haldusakti kui ka vaideotsust.

Halduskohus ei saa teostada kaalutlusõigust haldusorgani eest, küll aga saab hinnata kaalutlusotsuste õiguspärasust, sealhulgas kaalutlusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutlusreeglite järgimist haldusorgani poolt (HKMS § 158 lg 3). Kohus ei hinda eraldivõetuna

¹⁵⁶ Konkurentsiameti koduleht. Konkurentsivõistlus. Koondumised. Arhiiv. 2008. Vaideotsused. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=12630> (01.04.2019).

¹⁵⁷ 2008. a: üks vaideotsus Terve Pere Apteek OÜ ja OÜ Saku Apteek täiendava menetluse alustamise kohta, teine sama koondumise keelamise kohta; 2006. a: AS Levira, AS Starman ja Eesti Digitaaltelevisiooni AS koondumise kohta. Vt Konkurentsiameti koduleht. Konkurentsivõistlus. Koondumised. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=10477> (01.04.2019).

¹⁵⁸ Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2017, lk 211.

kaalutusotsuse otstarbekust (HKMS § 158 lg 3). Halduskohtuliku kontrolli ulatuse ja administratsiooni hindamise ruumi osas on õiguskirjanduses vastandlikud arvamused, kuid kaalukas osa õigusteadlastest toetavad suuremal või vähemal määral administratsiooni hindamise ruumi.¹⁵⁹ Saksamaa kohtud teostavad teistest Euroopa riikidest ulatuslikumat halduskohtute kontrolli halduse tegevuse üle, samas on ka sealses kohtupraktikas eristatud valdkondi, kus kohtud on piiranud oma kontrolli õigust.¹⁶⁰ Nende hulgas on nt prognoosid ja riskiotsustused ja otsustused üksikute, määratlemata õigusmõistete faktorite suhtes.¹⁶¹ Nagu varasemalt käesolevas töös nenditud, siis koondumise otsuse näol on tegemist prognoosotsusega, samuti on konkurentsi kahjustamise mõiste määratlemata õigusmõiste, mistõttu võiks ka Saksamaa kohtupraktika kohaselt olla nende kohtulik kontroll tavalisest piiratum. Samale järeldusele saab asuda ka HKMS kommentaarides kirjapandule toetudes.¹⁶²

Eesti halduskohus saab Riigikohtu praktika kohaselt näiteks kontrollida, kas riigiasutus (Konkurentsiamet) on piisava põhjalikkusega välja selgitanud akti andmisel tähtsust omavad asjaolud. Kui hiljem ilmnevad asjas uued asjaolud, siis peab haldusakti (koondumise otsuse) kohta tegema otsuse esmajärjekorras pädev täitevvõimu asutus (Konkurentsiamet). Haldusmenetluse seaduse § 44 lg 2 sätestab võimaluse menetluse uuendamiseks, mh selle taotlemiseks. Uuendamise taotluse rahuldamata jätmisel on isikul võimalik pöörduda halduskohtusse.¹⁶³

Sama kehtib ka Euroopa Liidu Kohtu kontrolli ulatuse kohta. Nimelt Euroopa Liidu kohtud peavad oma (koondumiste menetluste vaidluste kohta) otsust tehes võtma arvesse Komisjoni kaalutusõigust majanduslike hinnangute andmisel. Kohtulik kontroll Komisjoni poolt tehtud koondumise otsuse üle piirdub vaid sellega, et kohus tuvastab, kas Komisjon on faktid täpselt kindlaks teinud ja sellega, et Komisjon ei oleks teinud ilmseid hindamisvigu. Eelmainitud piiratus ei tähenda aga seda, et kohtud peaksid hoiduma Komisjoni-poolse majandusliku teabe tõlgenduse kontrollimisest. Mitte ainult ei pea kohtud eelkõige kontrollima, kas esitatud tõendid on faktiliselt täpsed, usaldusväärsed ja järjekindlad, vaid ka seda, kas need tõendid sisaldavad kogu teavet, mis tuleb arvesse võtta keeruka olukorra hindamiseks, ja kas need tõendid

¹⁵⁹ K. Merusk, lk 78-79.

¹⁶⁰ *Ibid*, lk 81-82.

¹⁶¹ *Ibid*, lk 86-89.

¹⁶² K. Merusk (koost), I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013 (edaspidi HKMS kumm vlj.), lk-d 541-545. Nt on sedastatud, et hinnanguliste haldusotsuste puhul on kohtulik kontroll piiratud ja tühistamine tuleb kõne alla vaid ilmselgete vigade korral.

¹⁶³ RKHKm 3-3-1-56-02 (Martin Tederi kaebus), p 10.

võimaldavad sisustada järeldusi, milleni Komisjon jõudis oma otsuses. Tõendid, millele Komisjon tugines, tuvastamaks koondumise kokkusobimatust ühisturuga, peavad tõepoolest olema veenvad.¹⁶⁴

3.2.1. Kaebeõigus halduskohtumenetluses

Halduskohtusse võib pöörduda kaebusega isik üksnes oma õiguse kaitseks (HKMS §44). Kaebaja subjektiivne õigus esitada kaebusi koondumisloa kohta võib-olla seotud sellega, et loa andmisega luuakse koondumise osalistele konkurentsieelised ja see riivab kaebajale PS § 31 lg- ga 1 omistatavat ettevõtlusvabadust. Teisalt võib kaebaja subjektiivne õigus seisneda selles, et kaebaja soovis saada koondumisluba, aga Konkurentsiamet andis selle asemel koondumiskeelu; ka sellise kaebaja subjektiivseid õigusi on riivatud (samuti ettevõtlusvabadus).

Samas nähtub koondumise otsuste vaidlustamisega seotud vähesest kohtupraktikast see, et menetlusosaliseks mitteolevate isikute (nt konkureerivate ettevõtjate või klientide) võimalus vaidlustada koondumise otsust (koondumisluba või -keeldu) võib olla raskendatud.

Näiteks 2005. aastal väljendas Konkurentsiamet AS Magnum Medical ja OÜ Parimex Invest koondumise otsuse vaidlustamise asjas seisukohta, et koondumise menetluses tehtavaid otsuseid saab vaidlustada ainult koondumises osaleja, s.t koondumise osaliste konkurendid (ega potentsiaalsed konkurendid) ei saa koondumiseks loa andmist vaidlustada.¹⁶⁵ Konkurentide õigusi kaitsvat Konkurentsiameti arusaama järgi võimalus esitada teade konkurentsialase süüteo toimepanemise kohta, sest koondumine iseenesest ei ole õigusvastane¹⁶⁶. Kuigi Konkurentsiamet ei öelnud sõnaselgelt kõnealuses vaidluses seda välja, siis käesoleva töö autori arvates Konkurentsiameti põhjendus „sest koondumine iseenesest ei ole õigusvastane“ lähtub eeldusest, et Konkurentsiamet on menetluse käigus koondumist õiguspäraselt hinnanud ja jõudnud järeldusele, et koondumine ei ole konkreetsel juhul õigusvastane ehk on lubatud. Sellest tulenevalt siis Konkurentsiamet leidis, et konkurendil puudus kõnealuses vaidluses kaebeõigus ja konkurentide õigusi saab koondumise otsuse vaidlustamise asemel kaitsta süüteo toimepanemise teate esitamisega.

¹⁶⁴ K. Lenaerts. EU procedural law. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 394-395. Viidates EK praktikale.

¹⁶⁵ TlnRnKo 14.06.2005, 2-3/241/05 (Akos Apteek OÜ), p 9.

¹⁶⁶ *Ibid*, p 9.

Halduskohus eitas samuti konkurentide kaebeõiguse olemasolu, leides, et KonkS-i eesmärk ei ole iga konkreetse ettevõtja erahuvide kaitsmine ning koondumiseks loa andmisega ei sekku Konkurentsiamet kaebuse esitaja ettevõtlusvabadusse, viidates, et kaebaja võib jätkuvalt tegutseda turul samasuguse ettevõtjana nagu varem ja seda ilma täiendavate tingimusteta.¹⁶⁷

Ringkonnakohus eeltoodud Konkurentsiameti ja alama astme kohtu seisukohtadega ei nõustunud, sedastades, et PS §-s 31 tulenev ettevõtlusvabadus ei ole üksnes õigus, et riik isiku tegevust otseselt ei kitsendaks, sest lisaks tõrjeõigusele sisaldab ettevõtlusvabadus ka isiku õigust riigi kaitsele teiste isikute poolt tema ettevõtlusele faktiliste piirangute tegemisel.¹⁶⁸ Konkurentsioigus kaitseb nii tarbijat kui ka teisi ettevõtjaid konkurentsi väärkasutamise eest. Ringkonnakohus toetas oma seisukohta Riigikohtu 2002. aasta otsusega asjas AS Eesti Telefon, milles väljendati seisukohta, et KonkS kaitseb muuhulgas teisi ettevõtjaid.¹⁶⁹ Ringkonnakohus märkis, et koondumise menetlusega tagatakse KonkS-s väljendatud eesmärkide saavutamist (vt käesoleva töö 1. ptk) ja seetõttu peab Konkurentsiamet keelduma koondumiseks loa andmisest, kui koondumine rikuks teiste ettevõtjate õigusi.¹⁷⁰ Ringkonnakohus järeldas, et kui ettevõtjale on antud õigus saada kaitset konkurenti poolse turuseisundi väärkasutamise eest, siis peab tal olema ka õigus oma õiguse rikkumise korral pöörduda kohtu poole.¹⁷¹ Ringkonnakohus tõdes, et kaebuse esitajal esines põhjendatud huvi, kuid viidates varasemale Riigikohtu lahendile 3-3-1-15-01¹⁷² nentis, et kohtusse pöördumise õigus võib tuleneda ka otse põhiseaduse §-st 31 (ettevõtlusvabadusest).

Eelnevast nähtub, et kuigi ringkonnakohus lõppkokkuvõttes tõdes teiste (mitte koondumise osaliseks olevate) ettevõtjate kaebeõigust koondumise otsuse peale ja rahuldab kaebaja tuvastamiskaebuse (millest lähtuvalt sai kaebaja järgnevalt esitada riigi poolt õigusvastase haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude), siis madalama astme kohus eitas üleüldse kolmandate isikute kaebeõigust.

Kaebeõiguse olemasolu koondumiseks loa andmise/mitteandmise peale on jaatatud ka EL õiguses Euroopa Kohtu praktika järgi. Näiteks on Euroopa Üldkohus pidanud kaebeõigust

¹⁶⁷ TlnRnKo 14.06.2005, 2-3/241/05 (Akos Apteek OÜ), p 9.

¹⁶⁸ *Ibid*, p 9.

¹⁶⁹ RKHKo 3-3-1-66-02 (AS Eesti Telefon), p-d 13 ja 17.

¹⁷⁰ TlnRnKo 14.06.2005, 2-3/241/05 (Akos Apteek OÜ), p 9.

¹⁷¹ *Ibid*, p 9.

¹⁷² RKHKo 3-3-1-15-01 (AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kassatsioonkaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas), p 24.

omavaks nii koondumise osaliste konkurenti¹⁷³ kui ka teatud juhtudel koondumise osalistega samal turul mitte konkureerivat isikut¹⁷⁴. Nagu nähtus käesoleva töö teisest peatükist, siis menetlusosalisele kuulub ka kaebeõigus, mistõttu kaebeõigus võiks Eesti koondumise menetluse regulatsiooni kohaselt esineda sellisel kolmandal isikul, kes on KonkS § 27 lg 13 järgi asjast huvitatud isik – s.t isik, kes on õigeaegselt esitanud koondumisele oma arvamuse ja vastuväite.

Seega saab järeldada KonkS-st ja kohtupraktikast seda, et lisaks koondumise osalistele võib ka koondumise osaliseks mitteolevatel isikutel olla kaebeõigus koondumise menetluse järgselt koondumise otsuse vaidlustamiseks kohtus. Küll aga on selle kaebeõiguse realiseerimine praktikas osutunud väga piiratuks – vt järgmist peatükki, mis uurib koondumise otsuse kohta tehtud kaebuste menetlemist.

3.2.2. Kaebused koondumise otsuse kohta

Asjakohased kaebused koondumise otsuse peale on järgnevad: tühistamiskaebus ja tuvastamising kohustamiskaebus, mistõttu järgnevalt töö autor analüüsib vastavate kaebuses sisuks olevate nõuete realiseerimisvõimalusi kohtumenetluses.

3.2.2.1. Koondumise otsuse vaidlustamine kohtupraktikas

Kuna koondumise otsuse vaidlustamise kohtupraktika Eestis on väga vähene, siis tugineb töö autor järgnevas analüüsis peamiselt 2019. a Skinesti kohtuasjale¹⁷⁵, milles Tallinna Halduskohus käsitles tühistamis-, tuvastamise- ja kohustamiskaebuse esitamisega seonduvat koondumise otsuse vaidlustamise korral. Eelnevatest sarnase sisuga vaidluste lahenditest ei selgu kohtu tõlgendus kaebuste rahuldamise kohta kuigi põhjalikult, sest 2014. a kohtuasjas¹⁷⁶ leidis halduskohus, et kaebaja ei ole menetlusosaline, mistõttu puudub tal kaebeõigus ja kohus kaebuse sisuni ei jõudnud. Teises, 2006. a kohtuasjas¹⁷⁷ ennistas ringkonnakohus kaebetähtaja, sest menetlusosalisel ennistamistaotluse rahuldamiseks mõjuv põhjus ja saatis asja halduskohtule menetluse jätkamiseks. Halduskohtus aga asja¹⁷⁸ menetlus lõpetati, sest

¹⁷³ EÜKo 08.07.2003, T-374/00, *Verband der freien Rohrwerke jt vs. komisjon*.

¹⁷⁴ EÜKo 30.09.2003, T-158/00, *ARD vs. komisjon*.

¹⁷⁵ TlnHKm 21.01.2019, 3-18-2095 (Skinesti kohtuasi).

¹⁷⁶ Halduskohtu määrus 2014.a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).

¹⁷⁷ TlnRnKm 10.04.2006, 3-04-331 (* Oy kaebus).

¹⁷⁸ TlnHKm 05.01.2007, 3-04-331 (X Oy kaebus Konkurentsiameti peadirektori 25.08.2004 otsuse 28-KO tühistamiseks).

kaebusest loobuti – seega ei jõutud ka selles vaidluses kaebuse sisuni. Seetõttu näitlikustab autor koondumise otsuse kohtuliku kontrolli piiratust just Skinesti kohtuasjaga.

Skinesti kohtuasjas otsustas halduskohus, et haldusakti (koondumise otsuse) täieliku ammendumise tõttu esineb alus kohtumenetluse lõpetamiseks enne kaebuse menetlusse võtmist HKMS § 152 lg 1 p 4, lg-te 2 ja 3 ning RKHKo 3-3-1-44-14 p 12¹⁷⁹ järgi.¹⁸⁰ Sellest tulenevalt ei rahuldanud halduskohus kaebaja (Skinesti) tühistamiskaebust ega ka alternatiivselt esitatud tuvastamis- ja kohustamiskaebust.¹⁸¹

3.2.2.2. Tühistamiskaebus koondumise otsuse peale

Halduskohtulikule tühistamiskaebusele (HKMS § 37 lg 2 p 1) vastab materiaalõigusliku nõudena riigivastutuse seaduse (RVastS)¹⁸² §-s 3 sätestatud haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue. Viimati nimetatud sätte kohaselt on tühistamiskaebuse aluseks kaebaja väidetav subjektiivsete õiguste rikkumine vaidlustatud haldusaktiga.¹⁸³ Haldusakti tühistamiskaebuse puhul saab isik üldjuhul nõuda üksnes kehtiva haldusakti kehtetuks tunnistamist, erandjuhul ka pärast haldusakti kehtivuse lõppemist, kui haldusaktil on isiku suhtes endiselt õiguslik mõju.¹⁸⁴ Tühistamiskaebusega soovitakse saavutada see, et koondumisele eelnenud olukord taastataks. Niisiis saaks kaebeõigusega isik tühistamiskaebusega nõuda kohtult nt Konkurentsiameti poolt tehtud koondumise otsuse tühistamist ja seda erandjuhul ka pärast koondumisloa kehtivuse lõppemist.

¹⁷⁹ RKHKo 3-3-1-44-14 (A kaebus Viru Vangla 2. novembri 2011. a käskkirja nr 6.-2/1396-T tühistamiseks) (edaspidi A kaebus), p 12: „Kui vaidlustatud haldusakt ammendub kohtumenetluse kestel täielikult ja tühistamiskaebus muutub ainetuks, ei ole tuvastamiskaebusele ülemineku aluseks kolleegiumi seisukohad asjas nr 3-3-1-29-12 (p 25). Viidatud asjas pidas kolleegium üleminekut võimalikuks ja vajalikuks spetsiifilises olukorras, kus põhjendamisveaga haldusakt jäetakse HMS § 58 alusel tühistamata. Niisuguses olukorras on tühistamiskaebus menetluslikult lubatav, kuid jääb rahuldamata tühistamisnõude sisulise piirangu tõttu.

Kui haldusakt on aga täielikult ammendunud, on tühistamiskaebus menetluslikult lubamatu õiguskaitsevajaduse äralangemise tõttu. Sellisel juhul tuleb lähtuda analoogiast HKMS § 152 lg 1 p-ga 4 ja lg-ga 2. Nendes sätetes käsitletud olukord on haldusakti kehtivusaja lõppemisele märksa lähedasem kui puudulikult põhjendatud haldusakti jõussejätmine HMS § 58 alusel. Haldusakti ammendumisel saab kohus tühistamiskaebuselt haldusakti õigusvastasuse tuvastamisele üle minna vaid kaebaja taotlusel ja tema põhjendatud huvi korral (nt seoses võimaliku kahju hüvitamise nõudega). Kui kaebaja ei taotle sellises olukorras õigusvastasuse tuvastamist või ei ole tal selleks põhjendatud huvi, tuleb menetlus lõpetada.“

¹⁸⁰ TlnHKM 21.01.2019, 3-18-2095 (Skinesti kohtuasi), p 11.

¹⁸¹ *Ibid.*, p 12.

¹⁸² Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.

¹⁸³ Vt ka RKHKo 3-3-1-68-12 (Tiina Titma kaebus Tartu Ülikoolile kaebaja õppetööga seonduvate kohustavate ettekirjutuste tegemiseks ja eksami-tulemuste tühisuse tuvastamiseks), p 25.

¹⁸⁴ E. Andresen, V. Olle. J. Sootak (koost), lk 155.

Halduskohus leidis, et kehtiv õigus (KonkS) ei võimalda teha järeldust, et koondumist lubava haldusakti tühistamine tähendaks koondumise keelatus.¹⁸⁵ Samuti ei näe kehtiv õigus (KonkS) ette võimalust, et Konkurentsiamet saaks koondumise lõpuleviimise järgselt (koondumist lubava haldusakti tühistamise korral) sama koondumisteadet või koondumise lubatavust uuesti hinnata (sh kõrvaldada koondumise osaliste vahelise omandamislepingu õiguslikku toimet ja/või kohustada koondumise osalisi lõpuleviidud koondumist tagasi pöörama). Kohus põhjendas otsust sellega, et HMS § 61 lg 2 järgi kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti.¹⁸⁶ Viidates Riigikohtu varasemale otsuse 3-3-1-44-14 punktile 12 väitis halduskohus, et haldusakti täieliku ammendumise korral ei ole enam võimalik/lubatud selle tühistamine. Tuginedes Riigikohtu otsuse 3-1-1-84-07 punktile 9 tõlgendas halduskohus, et koondumise lõpuleviimisena tuleb mõista koondumise ühe osalise poolt teise osalise omandamist, s.o valitseva mõju omandamist KonkS § 19 lg 1 p 2 mõttes.

Halduskohus otsustas Skinesti kohtuasjas, et kuna haldusakt (koondumise otsus) ammendus täielikult, siis esines alus kohtumenetluse lõpetamiseks enne kaebuse menetlusse võtmist, mistõttu ei rahuldatud kaebaja tühistamiskaebust HKMS § 152 lg 1 p 4, lg-te 2 ja 3 ning RKHKO 3-3-1-44-14 p 12¹⁸⁷ järgi.¹⁸⁸ Kohtu hinnangul oli koondumise jõustamise järgselt koondumisluba kui haldusakt täielikult ammendunud, s.t koondumisloa tühistamine koondumisloa lõpuleviimise järgselt ei saa tuua endaga kaasa koondumise tagasipööramist, mis on kaebuse eesmärgiks.

Õiguskirjandusest nähtub, et HKMS § 152 lg 1 p 4 on võimalik erinevalt tõlgendada. Einar Vene leiab, et kõnealust normi tuleb tõlgendada laiendavalt, mis tähendab, et haldusakti mõju lõpp on sama tagajärgena, mis kehtetuks tunnistamine – haldusakti kehtivus lõpeb – ja seetõttu kohaldub HKMS § 152 lg 1 p 4, mistõttu ei ole võimalik tühistamiskaebust menetleda, kuna menetlus tuleb lõpetada. Vene on 2004. aastal avaldanud arvamust, et kui haldusakt on lõplikult täidetud, teisisõnu sellega antud õigus või kohustus on lõplikult realiseeritud, siis see akt on ka oma kehtivuse kaotanud ja enam ta kellelegi õigusi või kohustusi ei tekita.¹⁸⁹ Näideteks tõi Vene igasuguste ühekordsete soodustuse andmise, mille alusel raha või asjad on juba üle antud

¹⁸⁵ TlnHKm 21.01.2019, 3-18-2095 (Skinesti kohtuasi), p 10.

¹⁸⁶ *Ibid*, p 10.

¹⁸⁷ RKHKO 3-3-1-44-14 (A kaebus), p 12.

¹⁸⁸ TlnHKm 21.01.2019, 3-18-2095 (Skinesti kohtuasi), p 11.

¹⁸⁹ E. Vene. A. Aedmaa. jt, lk 349.

ning ühekordsete kohustuste pealepaneku, mis on isiku poolt juba täidetud (maksuettekirjutus).¹⁹⁰ Vene on samale seisukohale jäänud ka 2017. aastal oma doktoritöös.¹⁹¹

Seevastu Kristjan Siigur on toetanud 2013. aastal HKMS § 152 lg 1 p 4 kitsendavat tõlgendamist: kõnealune säte ei välista esitatud tühistamiskaebuse menetlemist, kui vaidlusaluse haldusakti kehtivus lõpeb kohtumenetluse ajal muul põhjusel kui kehtetuks tunnistamise tõttu (nt kehtivusaja lõppemise tõttu või haldusaktist tulenevate õiguste ja kohustuste lõpliku ammendumise tõttu).¹⁹² Siigur leiab, et HKMS § 152 lg 1 p 4 puudutab üksnes haldusakti kehtetuks tunnistamist ja järeldab sellest, et põhimõtteliselt on võimalik menetleda ning kohtuotsusega lahendada ka kaebus kohtuotsuse tegemise ajaks kehtivuse kaotanud haldusakti tühistamise nõudes.¹⁹³ Kirjeldatud võimalus tuleneb HKMS § 5 lg 1 p-st 1 ning vajadus selle järele võib kaebajal esineda eeskätt kehtivuse kaotanud haldusakti n-ö järelmõjude vältimiseks.¹⁹⁴

Tuleb tähele panna, et kõnealuse kohtumenetluse lõpetamise aluse HKMS § 152 lg 1 p 4 korral eksisteerib erand sama paragrahvi lõikes 2, mille järgi kohus ei lõpeta menetlust vaid jätkab menetlust haldusakti õigusvastasuse või haldusakti andmata või toimingute tegemata jätmise õigusvastasuse tuvastamiseks, kui see on vajalik kaebaja õiguste kaitseks ja kaebaja seda taotleb. Tuvastamiskaebusele üleminekut (nn jätkutuvastuskaebust) kaebaja Skinesti kohtuasjas ei taotlenud. Viimast järeldas kohus sellest, et kaebaja oli selgitanud varasemas seisukohas, et jääb esitatud kaebuse juurde, s.t ta ei soovinud kaebuse nõudeid muuta. Kohtu hinnangul ei olnud tuvastamisnõudele üleminek kaebaja õiguste kaitseks vajalik, kuivõrd kaebuse eesmärki (koondumise tagasipööramist) sellega ei saavutataks ning võimaliku tulevikus tekkiva kahju hüvitamiseks on kaebajal võimalik esitada hüvitamiskaebus HKMS § 37 lg 2 p 4 järgi.¹⁹⁵ Halduskohtumenetluse seaduse § 152 lg 1 p 4 eeldused jäid täitmata, mistõttu jäeti erand kohaldamata.

Töö autor pöörab siinkohal tähelepanu, et Riigikohtu lahendis 3-3-1-44-14, millele halduskohus oma otsust tehes ka tugines, on punktis 10 kolleegium selgitanud, et haldusaktil võib säilida

¹⁹⁰ E. Vene. A. Aedmaa. jt, lk 349.

¹⁹¹ E. Vene. Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldamist mõjutava tegurina. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2017.

¹⁹² K. Siigur. HKMS komm vlj..., lk 510.

¹⁹³ *Ibid.*, lk 510.

¹⁹⁴ *Ibid.*, lk 510. Siigur viitab ka K. Meruski ja I. Pilvingu haldusakti kehtivuse lõppemise analüüsile lk-l 52-53.

¹⁹⁵ TlnHKm 21.01.2019, 3-18-2095 (Skinesti kohtuasi), p 11.

mõju ja praktiline tähendus ka pärast kehtivusaja möödumist ning sellisel juhul saab kohus haldusakti tühistada, mistõttu haldusakti kehtivusaja lõppemine ei välista tingimata tühistamiskaebuse esitamist ja läbivaatamist.¹⁹⁶ Sama otsuse punktis 11 selgitas kohus ka seda, et kehtivuse kaotanud haldusakti mõju ja praktiline tähendus võib väljenduda ennekõike võimaluses, et haldusorganid, kohtud ja kolmandad isikud võivad oma edasistes otsustes ja toimingutes tugineda haldusakti varasemale kehtivusele ning et sellisel juhul ei ole tühistamiskaebus muutunud ainetuks.¹⁹⁷ Eelnevatest Riigikohtu selgitustest nähtub, et ka kehtetud haldusaktil võib olla mõju ja praktiline tähendus, mistõttu ei pruugi kehtetu haldusakti tühistamiskaebus (õiguskirjanduses kasutatakse selle kohta terminit „ületühistamine“) olla alati välistatud. Samuti leidis Riigikohus näiteks lahendis 3-3-1-10-17, et ka kehtivuse kaotanud haldusakti mõju ja praktiline tähendus ei pruugi vaatamata kehtivuse lõppemisele olla täielikult ammendunud.

HKMS kommentaarides on ka Kalle Meruski ja Ivo Pilvingu poolt tõdetud, et harvad ei ole situatsioonid, kus haldusakti varasem kehtivus jääb isikuid mõjutama.¹⁹⁸ Varem kehtinud haldusakt on jätkuvalt vaadeldav kehtivusajal aktile tuginevalt tehtud toimingute õigusliku alusena ning see välistab akti tagasitaitmise nõude.¹⁹⁹ Sellegi toime kõrvaldamiseks tuleb kommentaaride autorite arvates pidada võimalikuks akti varasema kehtivuse tagasiulatuvat kõrvaldamist tühistamiskaebuse teel.²⁰⁰ Nimetatud autorid ei välista kehtetu haldusakti ületühistamist.²⁰¹

Eeltoodud Riigikohtu lahenditele ja HKMS kommentaaridele toetudes on käesoleva töö autor on seisukohal, et võimalik on argumenteerida ka sedasi, et koondumise otsus ei ole täielikult ammendunud ja seeläbi on seda võimalik tühistada, mille tagajärjena kaotaks see õigusemõju tagasiulatuvalt. Tühistamise korral ei saaks koondumise otsusele enam tugineda ning selle alusel tehtud toimingud tuleks tagasi täita. Koondumise tagasitaitmine võiks toimuda nt osaluse võõrandamise kaudu.

¹⁹⁶ RKHKo 3-3-1-44-14 (A kaebus), p 10.

¹⁹⁷ *Ibid*, p 11.

¹⁹⁸ K. Merusk, I. Pilving. HKMS komm vlj., lk 52.

¹⁹⁹ *Ibid*, lk 52.

²⁰⁰ *Ibid*, lk 52.

²⁰¹ *Ibid*, lk 52.

3.2.2.3. Tuvastamis- ja kohustamiskaebus

Halduskohtulikule tuvastamiskaebusele (HKMS § 37 lg 2 p 6) vastavat nõuet RVastS-s ei leidu. Tuvastamiskaebusega saab isik nõuda haldusakti tühisuse (HMS § 63 lg 4 ja HKMS § 41 lg 4), haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist (HKMS § 37 lg 2 p 6 ja § 45 lg 2). Seega saaks kaebeõigusega isik nt nõuda, et kohus tuvastaks koondumisloa saanud koondumise keelatus või teistipidiselt koondumiskeelu saanud koondumise lubatavuse.

Halduskohtuliku kohustamiskaebuse abil (HKMS § 37 lg 2 p 2 ja § 41 lg 3 saab realiseerida RVastS §-s 4 sätestatud toimingute lõpetamise, RVastS §-s 6 reguleeritud haldusakti või toimingute sooritamise ning RVastS §-s 22 sätestatud alusetu rikastumise nõude. Küll aga tuleb eristada neid haldusakti andmisest või toimingute sooritamise hoidumise nõudele, sest sellele vastab halduskohtumenetluses keelamiskaebus (HKMS § 37 lg 2 p 3 ja § 45 lg 1). Samuti saab kohustada HKMS § 41 lg 3 järgi ka haldusakti andmist (või toimingute tegemist) uuesti otsustama. Seega saaks kaebeõigusega isik nt nõuda, et kohus kohustaks Konkurentsiametit tegema uus otsus või jätkaks koondumise menetlust.

Halduskohus märkis Skinesti kohtuasjas täiendavalt, et isegi kui menetlus ei kuuluks tuvastamis- ja kohustamisnõuete osas lõpetamisele, puuduks kaebajal siiski subjektiivne õigus, mida kaitsta, sest tühistamisnõude esitamine on menetluslikult lubamatu (haldusakti täieliku ammendumise tõttu, s.t koondumisloa tühistamine koondumise lõpuleviimise järgselt ei saa tuua endaga kaasa koondumise tagasipööramist, mis on kaebuse eesmärgiks).²⁰² Eelnevalt tulenevalt kuuluvad tuvastamis- ja kohustamisnõuded HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel tagastamisele kaebeõiguse puudumise tõttu.²⁰³ Seega kokkuvõtlikult leidis halduskohus, et kuivõrd haldusakti ammendumise tagajärjel on tühistamiskaebuse esitamine menetluslikult lubamatu, puudub kaebajal subjektiivne õigus, mida pelgalt tuvastamis- ja kohustamisnõudega kaitsta.

Halduskohus sedastas tuvastamiskaebuse kohta veel, et koondumise keelatus tuvastamine ei ole halduskohtu pädevuses, vaid KonkS-st tulenevalt Konkurentsiameti pädevuses, mistõttu HKMS § 37 lg 2 p 6 ei anna alust tuvastamisnõude esitamiseks. Samuti ei anna selleks kohtu hinnangul alust HKMS § 5.

²⁰² TlnHKm 21.01.2019, 3-18-2095 (Skinesti kohtuasi), p 13.

²⁰³ *Ibid*, p 13.

Kaebuste tagastamist põhjendas kohus ka sellega, seadusest ei tulene alust koondumise lõpuleviimise järgselt koondumise keelamiseks, s.t seadusest ei tulene sellist õigust, mille kaitseks saaks vastava kaebuse esitada.

Kokkuvõttes tagastaks kohus ka tuvastamis- ja kohustamismõõded HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel kaebeõiguse puudumise tõttu. Töö autor pöörab siinkohal tähelepanu, et kaebuse tagastamise otsus § 151 lg-s 2 toodud asjaolude ilmnemisel on kohtu diskretsiooniotsus – kaebuse, mille kohus võib seaduse alusel tagastada, puhul ei eksisteeri menetlusõiguslikku takistust see sisuliselt läbi vaadata ning kohtuotsusega see lahendada. Viimast on kinnitanud ka Riigikohtu halduskollegiumi kogu koosseis 2012. aastal.²⁰⁴ Sellest tulenevalt ei ole kohus kohustatud igal juhul tagastama ja jätma kaebuse läbi vaatamata ning võib esitatud kaebuse siiski kohtumenetluse raames lahendada.

Kuna HKMS § 43 lg 1 p 2 järgi ei ole menetluse lõpetamise puhul samasisulise kaebuse korduv esitamine lubatud, siis koondumise otsuse kohtulik kontroll leiab eelkirjeldatud juhtudel lõpu. Seevastu kaebuse läbi vaatamata jätmise tagajärg pole sedavõrd lõplik, nimelt HKMS § 43 lg 2 järgi loetakse kaebuse läbi vaatamata jätmisel, et kaebust ei ole kohut menetluses olnud, ning see ei võta kaebajalt õigust pöörduda uuesti kohtusse sama nõudega samal alusel.

Seega nähtub kohtupraktikast asjaolu, et kuigi koondumise osaliseks mitteolevatel isikutel võib olla kaebeõigus koondumise menetluse järgselt koondumise otsust vaidlustamiseks kohtus, siis praktikas kohtulikku kontrolli sisuliselt ei teostata, sest kohtumenetlus lõpetatakse enne kaebuse menetlusse võtmist. Kui jaatada koondumisloa järel jõustatud koondumise tagajärjel koondumisloa kui haldusakti ammendumist, siis kohaldub menetluse lõpetamise õiguslik alus vähemalt tühistamiskaebuse puhul ka koondumise osalise kaebuse korral. Töö autor nendib, et kohtupraktika on hetkel sedavõrd vähene, mistõttu ei saa lõplikke järeldusi teha, eriti kuna kaebuse läbi vaatamata jätmise otsus pole igal juhul imperatiivne, s.t teatud juhtudel (nt kaebaja kaebeõiguse puudumise korral) on kohtul kaalutusõigus, otsustades kaebuse tagastamise üle.

3.2.3. Kaebetähtaja algus koondumise otsuse vaidlustamisel

Kusjuures koondumisest (asjast) huvitatud isikutega seotud kohtuvaidlustes on tõusetunud mitmel korral praktikas küllalt oluline küsimus, kas 30-päevane halduskohtusse esitatava

²⁰⁴ RKHKo 3-3-1-84-11 (Aleksandr Šapovalovi kaebus tema väljasaatmise toimingute keelamiseks), p 22.

kaebuse tähtaeg hakkab kulgema koondumise otsuse resolutsiooni (s.o n-ö otsuse langetamise teadaande) või otsuse tervikteksti avaldamise hetkest.²⁰⁵ See vahetegu tõusetub konkurentsioiguses tõigast, et otsuse ärisaladusi mittesisaldava versiooni (ehk otsuse tervikteksti) teatavakstegemine Konkurentsiameti veebilehel toimub praktikas märkimisväärselt hiljem (päevades ja nädalates mõõdetavalt) kui koondumise otsuse tegemise kohta teadaande avaldamine Ametlikes Teadannetes (edaspidi AT-s). Selle aspekti tõi varasemas (2006. a) kohtuasjas välja kaebaja (X Oy)²⁰⁶ ehk konkurent. Ka hilisemas (2014. a) kohtuasjas mõõnis Konkurentsiamet, et praktikas esineb olukordi, kus otsuse sisu saab kolmandatele isikutele teatavaks hiljem kui 30 päeva pärast otsuse tegemist (s.t kaebetähtaeg on möödunud selleks ajaks kui otsuse sisu Konkurentsiameti veebilehel avalikustatakse). Viimati viidatud asjas leidis kohus, et üksnes koondumise otsuse resolutsiooni avaldamine võimaldab professionaalsel turuosalisel hinnata, kas sellega kaasnev konkurentide koondumise majanduslik mõju võib rikkuda tema õigusi, et astuda vajadusel samme oma õiguste kohtulikuks kaitseks, sh esmajoonel haldusakt tervikuna välja nõuda.²⁰⁷ Halduskohus tõi veel välja, et olukorras, kus huvitatud isikul on AT-s avaldatud haldusakti resolutsiooni vaidlustamiseks aega 30 päeva, peab ta tegema omalt poolt jõupingutusi selleks, et saada haldusakti motiivid kätte võimalikult kiiresti, mitte jääda passiivselt ootama motiivide avalikustamist haldusorgani veebilehel. Seda eriti olukorras, kus seadus loeb haldusakti huvilistele kättetoimetatuks selle kohta teadaande (resolutsiooni) avaldamisega AT-s ega näe ette kohustust avaldada koondumisotsuse põhjendusi asutuse veebilehel.²⁰⁸ Kohtu tõlgendust toetab ka seaduse muutmise eelnõu seletuskirjas toodud kommentaar § 27 lg 12 kohta: „Väljaandes Ametlikud Teadaanded saab isik teada [...] koondumise otsusest ning vastavasisulise teate avaldamisest alates hakkab kulgema otsuste vaidlustamiseks ettenähtud tähtaeg, mistõttu peab ettevõtjatele olema üheselt mõistetav, kelle suhtes ja milline otsus on tehtud. Kui teate avaldamise ajal ei ole koondumise otsusest ärisaladusteta versiooni avalikustatud Konkurentsiameti koduleheküljel, siis peab huvitatud isik otsuse mittekonfidentsiaalse teksti saamiseks pöörduma Konkurentsiametisse. Käesolev säte tugevdab ettevõtjate õiguskindlust.“²⁰⁹

²⁰⁵ TlnRnKm 10.04.2006, 3-04-331 (* Oy kaebus); Halduskohtu määrus 2014.a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).

²⁰⁶ *Ibid*, lk 2.

²⁰⁷ Halduskohtu määrus 2014.a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).

²⁰⁸ *Ibid*.

²⁰⁹ KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 15.

Ülaltoodud proaktiivse käitumise nõudmist kaebajalt toetab ka Riigikohtu praktika sajandi algusest. Halduskollegium leidis 2002. a Martin Tederi kaebusega seotud otsuses, et 30-päevane kaebetähtaeg hakkab kulgema ka siis, kui isikul, kellele haldusorgan ei olnud kohustatud haldusakti teatavaks tegema, on piisavalt informatsiooni, et teda puudutada võib haldusakt on välja antud. Selline isik peab tema õigusi riivavast haldusaktist teada saades astuma mõistliku aja jooksul kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks. Kui sellised isikud saaksid esitada oma nõuded piiramata tähtaja jooksul, kahjustaks see õiguskindluse põhimõtet.²¹⁰ Samuti sedastas Riigikohus, et olukorras, kus mõistlikul inimesel peab tekkima kahtlus, et haldusakt võib tema huve kahjustada, ei või see puudutatud isik jääda ootama asjaolude selginemist, eesmärgiga hiljem kasutada oma kaebeõigust, vaid isik peab asjaolud välja selgitama vaide- või halduskohtumenetluses.²¹¹

Varasemas kohtuasjas, kus kaebajaks oli X Oy, oli erinevalt teisest käsitletud kohtuasjast kaebaja kolmanda isiku, s.t menetlusosalise staatuses ja kohus leidis, et talle tuleb koondumise otsus kätte toimetada. Kohus mõõnis, et korrektse kättetoimetamise toimumisest või mittetoimumisest hoolimata ei tähenda see, et kaebaja on oma kaebuse esitanud tähtaegselt. Selles kohtuasjas tutvus X Oy AT-s koondumisele loa andmise otsuse tegemist kohta avaldatud teadaandega juba selle avaldamise päeval (26.08.2004), kuid kuna ta enda väitel teadis, et Konkurentsiamet avalikustab koondumisele loa andmise otsuse teksti, millest on ärisaladused välja jäetud, oma koduleheküljel, jäi ta sellest tulenevalt ootama otsuse avaldamist seal ning tutvus veebilehel avalikustatud otsusega 22.09.2004, s.o 27 kalendripäeva pärast esmast teadaannet AT-s. Kaebuse esitas X Oy 22.10.2004, s.o 30 kalendripäeva pärast ärisaladusteta koondumise otsuse tervikteksti avaldamist Konkurentsiameti kodulehel ehk enda arvates kaebetähtaja viimasel päeval ehk tähtaegselt. Tegelikult möödus kaebetähtaeg juba 26.09.2004. Küll aga oli ringkonnakohus selles 2004. a vaidluses n-ö heldem, leides, et kaebaja oli kohtusse pöördumise tähtaja küll mööda lasknud, kuid seda mõjuvatel põhjustel ning kohtusse pöördumisega ei olnud ta ebamõistlikult kaua viivitanud. Kaebaja ei taotlenud kohtu seisukoha kohaselt tähtaja ennistamist lähtuvalt ekslikust arusaamast, et kaebus on tähtaegne. Neist asjaoludest johtuvalt ennistas ringkonnakohus kaebetähtaja X Oy kaebuses omaalgatuslikult.²¹²

Kuigi ringkonnakohus mõõnis ka selles varasemas kohtuasjas, et haldusakti olemasolust teada saades tekkis kaebajal kohustus mõistliku aja jooksul astuda kohaseid samme selleks, et

²¹⁰ RKHKm 3-3-1-56-02 (Martin Tederi kaebus), p 9.

²¹¹ *Ibid*, p 10.

²¹² TlnRnKm 10.04.2006, 3-04-331 (* Oy kaebus), lk 5-6.

dokument talle kätte toimetataks – s.t kaebaja proaktiivne käitumine on nõutav. Kuid ringkonnakohus leidis, et selles asjas ei saanud kaebaja kahjuks tõlgendada seda, et kaebaja ei pöördunud haldusakti nõudes Konkurentsiameti poole (edasised kohtu seletused, mida kaebaja tegi, ja põhjendused on eelmises lõigus).²¹³

Lühike tähtaeg tuleneb PS §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttest, mis hõlmab omakorda õiguspärase ootuse põhimõtte. Viimati nimetatud printsiibi järgi on kaitstav isiku (koondumise osalise kui haldusakti adreassaadi) mõistlik ootus, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused (nt koondumisluba) püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.²¹⁴

Seega kui isik (olenemata sellest, kas ta on varasemalt menetluse jooksul vastuväiteid esitanud või mitte) ei tegutse piisavalt kiiresti, s.t ei esita vastuväiteid ka 30 kalendripäeva jooksul alates koondumise otsuse kohta AT-s teadaande avaldamisest, siis on kaebetähtaeg möödunud.

3.3. Koondumise menetluse väline õiguskaitse (kaitsevall)

Eelnev analüüs käesolevas kolmandas peatükis viitas asjaolule, et koondumise otsuse vaidlustamine on raskendatud kui mitte väga piiratud ja see viitaks justkui sellele, et turuosalisel ja muud koondumisest mõjutatud isikul ei saaks oma õigusi kaitsta. Samuti näib, et konkurentsi kahjustamine on oht, mis võib realiseeruda hoolimata koondumise kontrollist ja seda hiljem vähendada või kõrvaldada pole võimalik. Selline seisukoht on töö autori arvates aga vale, sest koondumise menetlus pole ainuke menetlus, milles kaitstakse vaba konkurentsi. Koondumise kontroll on vaid üks konkurentsiõiguslik menetlus, mille puhul tegeletakse vaid konkurentsi kahjustamise ohu ennetamisega (nagu leiti ka käesoleva töö ptk-s 1). Koondumise menetluse kõrval eksisteerib veel näiteks järelevalvemenetlus ja rikkumismenetlus, mistõttu need teised menetlused ongi piltlikult järgmiseks kaitsevalliks, mille vastu konkurentsi kahjustav koondumine põrkub, olles koondumise kontrolli siiski läbinud ja sealses menetluses loa saanud.

Samast loogikast lähtuvalt ei kontrollita iga koondumist Konkurentsiameti poolt. Koondumise kontrolli eelduseks on seaduses sätestatud käibemäärade täitmine (KonkS § 21). Seadusandja

²¹³ *Ibid*, lk 5.

²¹⁴ RKPSKo 3-4-1-24-11 (Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks käibemaksuseaduse § 442 lõige 2 ning vedelkütuse seaduse § 3 lõige 3, § 41, § 42 lõige 2, § 14 lõige 3, § 15 lõige 3 ning § 36 lõige 5), p-d 48 ja 50.

on seletanud, et kui käibemääradest madalamate käivetega ettevõtjad, kelle suhtes ei viida läbi koondumise kontrolli menetlust, kuritarvitavad oma turgu valitsevat seisundit, on nende üle võimalik siiski teostada kontrolli, aga seda turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keelava sätte alusel (KonkS § 16 ja sanktsiooninorm § 73⁶).²¹⁵

Lisaks eelmainitule on ettevõtjate koondumise hindamisel nn kaitsevalliks see, et Konkurentsiamet kontrollib koondumise menetluse käigus, et ei rikutaks konkurentsi kahjustava kokkuleppe, kooskõlastatud tegevuse ja ettevõtjate ühenduse otsuse keeldu (nn kartellikeeldu – KonkS § 4 lg 1). Koondumisele hinnangu andmise regulatsioonis on nimelt sätestatud, et juhul kui eelkirjeldatud koondumise eesmärgiks või tagajärjeks on ettevõtjate käitumise kooskõlastamine, mis mõjutab või võib mõjutada konkurentsi, hinnatakse sellise käitumise vastavust keelatud kokkulepete (nn kartelli) esinemise kriteeriumitele, sh individuaalerandi tingimustele.

Kusjuures seaduses on toodud näitliku loeteluna hindamisel arvesse võetavaid asjaolusid, mis on koondumise kontrolli spetsiifilised (KonkS § 22 lg 2 p-d 1 ja 2). Esiteks peab Konkurentsiamet võtma arvesse, kas ühise ettevõtja moodustanud ettevõtjad jätkavad olulisel määral tegevust ühise ettevõtjaga samal kaubaturul (või sellele turule eelneval, järgneval või mõnel muul seotud turul). Teine küsimus, mis eelkõige püstitatakse: kas käitumise kooskõlastamine, mis on ühise ettevõtja moodustamise otsene tagajärg, annab kõnealustele ettevõtjatele võimaluse kõrvaldada konkurents kaubaturul või selle olulisel osal? Kuna ka ühise ettevõtja loomine kahe või enama iseseisva ettevõtja poolt on koondumine, siis tuleb jälgida, et seda olukorda ei kasutataks ära ühise ettevõtja varjus ettevõtjate omavaheliseks kooskõlastatud tegevuseks.²¹⁶ Taolise ohu vältimiseks on sätestatud vastavad hindamise kriteeriumid, millele vastavus peaks tagama konkurentsi säilimise ka pärast koondumist.²¹⁷ Seega eelkirjeldatud hinnangu tõttu ei tohiks formaalselt justkui ühise ettevõtja moodustajad jõudagi kõnealuse kaitsevallini, sest analüüs kartellikeelu rikkumise kohta viiakse läbi koondumise menetluse osana, eesmärgiga ennetada keelatud kokkulepete jmt koostöövormide teket.

Kuid nagu käesoleva töö esimeses peatükis on leitud, siis koondumise menetlus on ennetava iseloomuga – see leiab aset enne konkurentsi võimalikku õigusvastast kahjustamist. Tõsikindel on see, et sellise eelneva kontrolli käigus ei saa üldjuhul veenduda, et koondumine ilmtingimata

²¹⁵ KonkS seletuskiri. 854 SE, lk 11.

²¹⁶ *Ibid*, lk 11.

²¹⁷ *Ibid*, lk 11.

kahjustab konkurentsi. Kuid piisab juba olulise kahjustamise ohust, et KonkS § 22 lg 3 järgi koondumine keelata. Sellest tulenevalt tuleb silmas pidada, et Konkurentsiametil tuleb vastava ohu esinemist hinnata, kuigi üldteada on see, et kõiksugused ohuhinnangud jääva siiski teoreetilisele, tõenäosuslikkuse põhimõttest lähtuvale tasandile ja ei ole saajaprotsendiliselt paikapidavad.

Konkurentsiamet keelab vaid ilmselgelt konkurentsi kahjustavad koondumised ja kui koondumise osaliseks mitteolnud isik väidab pärast koondumise jõustumist, et konkurentsi kahjustamise oht on koondumisest tulenevalt suur (nt kahjustumine on koondumise järgselt juba toimumas või on iga hetk aset leidmas), siis nende väidete kontrollimiseks ja haldusmenetluse järgse olukorra hindamise jaoks eksisteerivad teised konkurentsioiguslikud vahendid – järelevalvemenetlus (riikliku järelevalve raames) ja süüteo menetlused (väärteomenetlus, kriminaalmenetlus). Näiteks kui loa sai koondumine, millega tegelikult kaasneb ikkagi turgu valitseva seisundi tekkimine või tugevnemine, siis on Konkurentsiametil võimalik järelevalvemenetluses kontrollida, et vastav isik ei kuritarvitaks oma turgu valitsevat seisundit. Seega koondumise kontroll on preventiivse iseloomuga ja sellega ei saa lõplikult saajaprotsendilise täpsusega ennetada konkurentsi kahjustavate koondumiste jõustumist.

Euroopa Kohus on paari aasta taguses kohtuotsuses seletanud, et konkurentsioigust reguleeriv Ühinemismäärus 139/2004 ja määrus 1/2003²¹⁸ kuuluvad õigusnormide kogusse, mille eesmärk on rakendada ELTL artikleid 101 ja 102 (mis käsitlevad vastavalt keelatud kokkuleppeid ja turgu valitseva seisundi regulatsiooni) ning kehtestada kontrollisüsteem, millega tagatakse, et EL-i siseturul konkurentsi ei moonutata.²¹⁹ Kohus sedastas, et kuigi koondumiste preventiivne kontroll puudutab selliseid koondumisi, mis mõjutavad konkurentsistruktuuri, siis sellest ei tulene kuidagi, et ettevõtja mis tahes tegevus, millel selline mõju puudub, jääb Euroopa Komisjoni või liikmesriikide konkurentsiasutuste kontrolli alt välja.²²⁰ Ühinemismäärust 139/2004 kohaldatakse vaid selle art-s 3 määratletud koondumistele (s.o kontrollimisele kuuluvate koondumistele).²²¹ Määrust 1/2003 üldjuhul eelnimetatud koondumistele ei kohaldata.²²² Küll aga jääb määrus 1/2003 kohaldatavaks ettevõtjate niisuguse tegevuse suhtes,

²¹⁸ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. EÜT L 1, lk 1-25.

²¹⁹ EKo 07.09.2017, C-248/16, *Austria Asphalt*, eelotsusetaotlus, p 31.

²²⁰ *Ibid*, p 30.

²²¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004, 20. jaanuar 2004, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (EÜ ühinemismäärus). – ELT L 24, 29.1.2004, lk 1-22, art 21 lg 1.

²²² EKo 07.09.2017, C-248/16, *Austria Asphalt*, eelotsusetaotlus, p 32.

mis ei kujuta endast küll koondumist Ühinemismääruse 139/2004 mõttes, kuid mis viib siiski ettevõtjate vahel tegevuse kooskõlastamiseni, mis on konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega (s.t vastuolus ELTL art-ga 101) – selline tegevus on allutatud Euroopa Komisjoni või liikmesriikide konkurentsiasutuste kontrollile.²²³ Eeltoodud Euroopa Kohtu otsus toetab seega samuti arusaama, et koondumise menetlus pole ainus kontrollisüsteem, millega tagatakse, et konkurentsi turul ei moonutataks.

Kohtulikku kontrolli seesugust piiratust, mis senise õiguspraktika järgi aset leiab, toetab ka tõsiasi, et koondumise keelatus tuvastamine ei ole halduskohtu pädevuses, vaid on KonkS-st tulenevalt Konkurentsiameti pädevuses. KonkS § 22 lg 3 järgi peab Konkurentsiamet küll keelama koondumise, kui see oluliselt kahjustab konkurentsi kaubaturul, eelkõige turgu valitseva seisundi tekkimise või tugevnemise kaudu. Küll aga tuleb tähele panna, et keeldumise aluse esinemiseks peab eksisteerima *olulise*²²⁴ kahju tekkimine või, õiguskirjandusest ja kohtupraktikast tulenevalt, tekkimise oht. Sõna „oluline“ tähistab seda, et koondumise negatiivsed mõjud konkurentsile peavad olema kas pikaajalised või tugevad – seda hinnatakse tarbijate seisukohtadest lähtuvalt. Konkurentsi oluline kahjustamine kaubaturul – seda mõistet pole KonkS-s defineeritud, mistõttu on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisu tõlgendab menetlev haldusorgan ehk Konkurentsiamet. Kohtulik kontroll on juba selles mõttes piiratud iseloomuga, et kohus ei tohi määratlemata õigusmõistele tugineva haldusakti kontrollimisel hakata mõistet ise sisustama, kuid ta peab saama veenduda, et mõiste sisustamine ei toimunud meelevaldselt. Kuna Konkurentsiametil on valikudiskretsioon – anda koondumist lubav otsus või anda koondumist keelav otsus – siis on koondumise otsus kui diskretsiooniotsustus vaid piiratud ulatuses kohtulikult kontrollitav. Lähtudes analoogiast planeerimisotsustusega, on isikul, kelle õigusi ja vabadusi koondumise otsus riivab, oma õiguste kohtulikult kaitsmisel õigus nõuda eelkõige õiguslike hüvede õiglase kaalumise kontrollimist.²²⁵ Kohtulikult kontrollitav on ka koondumise otsusele eelnenud menetluse õiguspärasus.²²⁶

Koondumisloast tulenevat riivet konkurendi (kui kolmanda isiku) ettevõtlusvabadusele võib käsitleda ka kui konkurentsipurvet, mitte konkurentsi kahjustumist, ja see on konkurentsiteooria kohaselt loomulik nähtus. Vastavat argumenti on kasutanud ka Konkurentsiamet.²²⁷

²²³ EKO 07.09.2017, C-248/16, *Austria Asphalt*, eelotsusetaotlus, p 30-34.

²²⁴ Töö autori rõhutus.

²²⁵ RKHKo 3-3-1-8-02 (OÜ Rasmusson), p 6.

²²⁶ *Ibid*, p 6.

²²⁷ Nt TlnRnKo 14.06.2005, 2-3/241/05, p 5a.

Konkurentsipurve tekkimine või süvenemine pole taunitav ja teatud piirini soodustab see konkurentsioiguse (sh koondumise kontrolli) eesmärkide täitumist. Piiritõmbamine on Konkurentsiameti ülesanne, hinnates koondumisi (sh nt turgusid) ja teostades järelevalvet konkurentsiseaduse raamides.

Seaduse reservatsiooni põhimõtte nõuab: mida intensiivsem on haldusaktiga kaasnev riive, seda täpsem peab olema õiguslik alus (regulatsioon). Koondumist keelava otsuse riive koondumise osaliseks mitteosaleva isiku (nt konkurendi) ettevõtlusvabadusele ei ole töö autori hinnangul tavapäraselt sedavõrd intensiivne, et KonkS regulatsiooni – koondumist keelava otsuse õiguslike aluste – täpsemaks muutmise vajadus tõusetuks. Ilmselt ei ole töö autori hinnangul konkurentsioiguse valdkonna paindlikkust võimalik ega mõistlik paigutada kitsastesse raamidesse, sest seda tehes kannataks konkurentsioiguse (sh koondumise kontrolli) eesmärkide saavutamine (vt esimest peatükki). Konkurentsioigus on sedavõrd spetsiifiline ja majandust tugevalt mõjutav valdkond ning ettevõtjate seaduspärast tegutsemist kontrollib Konkurentsiamet, kel on see pädevus ja ülesanne.

Haldusakti endaga ja eriseadustega saaks ette näha akti hilisema jõustumise. Tõsi küll, jõustumine ei tohi siiski toimuda enne haldusakti teatavakstegemist HMS § 61 lg 1 järgi.²²⁸ Sellest tulenevalt võiks eelnevalt käsitletud vaidlustamise piiratuse ja sellest tulenevate tagajärgede lahenduseks olla see, kui haldusakti ehk koondumisluba ei saaks koheselt täita (s.t koondumist jõustada), vaid tuleks ära oodata kaebetähtaja möödumine. Kuna õiguskord tunneb ka lühemaid kaebetähtaegasid kui kolmkümmend päeva, siis sätestatav tähtaeg võib olla ka lühem, kuid oluline on siiski anda mõistlik võimalus otsust vaidlustada. Näiteks saaks koondumise otsuse puhul reguleerida see sarnaselt halduskohtu otsuse jõustumisega HKMS § 176 lg 1 järgi: üldjuhul jõustub kohtuotsus alles pärast edasikaebevõimaluste ammendumist. Samamoodi on kindlaks määratud halduskohtu määruse jõustumisaeg HKMS § 179 lg 3 järgi: määrus, mille peale saab esitada määruskaebuse, jõustub, kui (sarnaselt otsusega) on edasikaebevõimalused ammendunud, lisaks alternatiivselt kui määruskaebus jäetakse jõustunud lahendiga rahuldamata või läbi vaatamata. Sama paragrahvi teise lõike järgi jõustub muu määrus üldjuhul selle kättetoimetamisel või teatavakstegemisel.

²²⁸ Ivo Pilving. A. Aedmaa jt, lk 329. Haldusakt tuleb lisaks adressaadile teha teatavaks ka kõigile teistele menetlusosalistele, kuid see haldusakti jõustumist enam ei mõjuta. Kolmandate isikute suhtes jõustub haldusakt selle adressaadile teatavaks tegemisega. See-eest kolmanda isiku teavitamine ei jõusta haldusakti tema enda, adressaadi ega ka kellegi teise jaoks.

Seega üks võimalus oleks lisada konkurentsiseadusesse vastav säte, mille kohaselt Konkurentsiamet peab koondumise otsuse kõrvaltingimusena kindlaks määrama selle kehtivusaja alguse, mis ei tohi alata enne koondumise otsuse edasikaebevõimaluste on ammendumist. Teine variant on koondumise otsuse kehtivuse algusaeg imperatiivselt erisättega ära määrata (s.t ilma et Konkurentsiamet peaks vastava kõrvaltingimusega haldusakti kehtivusaega piirama).

Kõnealuse lahenduse suurimaks vastuargumendiks on see, et koondumise menetluse kiirus võib väheneda, kuna koondumisloa kehtivuse algus on seatud sõltuvusse vaidlustamisest ning vaidlust lahendavate organite menetlused võtavad omajagu aeg. See aga viib omakorda selleni, et koondumise menetlus mitte ei soodusta hoogsat ja vähete piirangutega majanduskäivet ja -arengut (sh konkurentsi), vaid takistab seda. Seetõttu on oluline, enne taolise lahenduse elluviimist, õiguspoliitiliselt selgeks teha, kas kaebeõiguse igakülgse kasutamise võimaldamine kaalub just koondumise menetluse korral üles menetluse kiiruse tagamise. Selle viimase juures veel arvestades, et konkurentsioiguses on ka muud konkurentsi kaitsvad õigusinstitiivid olemas, mille rakendamine on Konkurentsiameti pädevuses.

Teisalt jällegi menetluse kiirusele vastuväiteks – Konkurentsiamet on seisukohal, et koondumise kontrolli menetluse peamiseks eesmärgiks pole menetluse kiirus, vaid koondumisele õige ja põhjendatud hinnangu andmine. Tõsi küll, seda väljendas Konkurentsiamet ühes vaidmenetluse asjas pigem selles kontekstis, et Konkurentsiamet ei pea võimalikuks viia läbi koondumise kontrolli menetlust kiirustades ja pealiskaudselt, sisuliselt noomides vaide esitajat, sest viimane esitas vaide täiendava menetluse alustamise otsuse kohta (ehk koondumise menetlus osutus pikemaajaliseks kui kaebaja oskas oodata).²²⁹

Samuti on koondumise menetluse n-ö tagant kiirustamist kohtute poolt taunitud näiteks 2007. a kohtuasjas, kus koondumise osaline soovis tühistada mitte koondumise otsust tervikuna, vaid ainult selle kõrvaltingimust, mille kohaselt sõltus koondumise otsuse kehtivus koondumisega seotud kohtulahendi jõustumisest – teisisõnu tuli osalisel oodata tehingu jõustamisega kuni kohtulahendi jõustumiseni. Kõnealune koondumise osaline soovis taolist ootamist vältida, esitades esialgse õiguskaitse taotluse sisuga: peatada koondumise otsuse täitmine kõrvaltingimuste osas. Koondumisega seotud kohtuasjas (mille otsuse jõustumisest sõltus koondumise otsuse resolutsiooni sisu) oli vaidluse all asjaolu, et omandatava ettevõtja üks

²²⁹ Terve Pere Apteek OÜ 08.01.2008 vaideotsus, lk 2.

aktsionär oli esitanud kaebuse seoses koondumise aluseks oleva tsiviilõigusliku lepingu kehtivusega, kuna ta ei saanud oma ostueesõigust teostada ja teine aktsionär otsustas esimest informeerimata müüa oma osaluse omandavale ettevõtjale (ostjale). Koondumise osaline, kes soovis aga koondumise otsuse osalist tühistamist, esitas vastava esialgse õiguskaitse taotluse, mis jäeti Tallinna Halduskohtu poolt rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohus ei rahuldanud ka määruskaebust. Ühes põhjenduses nentis ringkonnakohus, et nõustub kõnealuses vaidluses madalama astme kohtuga selles, et koondumise osalise huvi võtta konkurent kiiresti üle, ei ole nii kaalukas, kui kolmanda isiku (ostueesõigusega aktsionäri) huvi säilitada ülevõetava ettevõtja iseseisvus seni, kuni ülevõtmise õiguspärasust on kontrollitud nii tsiviil- kui ka konkurentsioiguse seisukohast.²³⁰

Kui ülalnimetatud puhverajaga seonduvat lahendust mitte rakendada, ei saa siiski väita, et haldusakti hilisem kontroll oleks täielikult välistatud kehtiva õiguse kohaselt, sest kohtul on võimalik jätkuvalt ennistada pärast lõpliku otsuse tegemist vaidlustamise tähtaeg.

²³⁰ TlnRnKm 09.03.2007 3-06-2509. (AS * kaebus Konkurentsiameti 27. novembri 2006. a otsuse nr 52-KO osalise tühisuse tuvastamiseks). Viidatud põhjendus on punktis 12.

Kokkuvõte

Käesoleva töö esimeses peatükis uuriti koondumise menetluse olemust ja selle eesmärke. Selgus, et konkurentsiseadus ei kaitse mitte ainult teisi ettevõtjaid, vaid ka ettevõtlusega mittetegelevaid isikuid (s.t kõiki turuosalisi) ja avalikku huvi konkurentsikahjustuste eest. Samuti leiti, et konkurentsioiguse eesmärk on kaitsta ka tarbijate õigusi.

Koondumise menetluse eesmärk on tagada vaba konkurents ettevõtjate turukäitumises ja seeläbi suurendada ühiskonna, sh tarbijate heaolu. Kõnealuse kontrolliga püütakse võimalikku konkurentsi kahjustamist tulevikus, s.t koondumise järgselt, vältida. Töös leiti, et koondumise menetluse eesmärgid lähtuvad avalikust huvist ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, menetlus ise on seejuures õiguspärane ja kaalub erinevate isikute huve, mistõttu ettevõtlusvabaduse sellisel kujul piiramine on põhiseaduspärane.

Kuigi Eesti madalama astme kohtud on seadnud küsimuse alla, kas ettevõtjatel on oma erahuvist lähtuvalt üldse kaebeõigus koondumise otsusega seonduvalt, siis need seisukohad on kõrgema astme kohtutes ümber lükatud ja pigem on tänaseks kinnitatud sellise kaebeõiguse olemasolu. Kokkuvõtlikult on kohtutes tunnustatud seda, et lisaks avalike huvide ehk tervikuna vaba ettevõtluse kaitsmisele on konkurentsiseaduse eesmärgiks teatud juhtudel ka erahuvide ehk konkreetsete ettevõtjate kaitsmine. Konkurentsioigus kaitseb nii tarbijat kui ka teisi ettevõtjaid konkurentsi väärkasutamise eest

Koondumise menetluse nagu ka teiste konkurentsioiguse instituutide regulatsiooni tõlgendamisel on tähtsal kohal lisaks riigisisestele õigusallikatele ka Euroopa Liidu õigusaktid ja vastav praktika.

Üldiselt leiab koondumine aset kas kahe või enama varem sõltumatu ettevõtja (või nende osade) ühinemise tagajärjel või valitseva mõju ehk kontrolli omandamisest tulenevalt. Valitseva mõju muutus osutab viimasena nimetatud koondumise liigile. Näiteks leiab aset koondumine, kui ettevõtja üle ainukontrolli teostaja muutub, mis tähendab sisuliselt seda, et üks ettevõtja omandab teiselt ettevõtjalt kolmanda ettevõtja üle teostatava kontrolli.

Kontrollimisele kuuluvat koondumist ei tohi jõustada enne, kui on saadud Konkurentsiametil luba otsus või kui koondumine on lubatud põhjusel, et Konkurentsiamet ei ole teatud tähtaja

jooksul teinud otsust. Koondumise jõustamine ilma Konkurentsiametilt luba saamata on Eestis väärteomenetluse korras karistatav aresti või rahatrahviga.

Koondumise menetluse käigus ei kontrollita iga koondumist, vaid olulisemate koondumiste eristamiseks on sätestatud käibemäärad ja nende täitumisel kuulub koondumine konkurentsiasutuse poolt kontrollimisele.

Koondumise menetlus on ennetava iseloomuga (*ex ante* kontroll) ja sellest tulenevalt on selle lõpus Konkurentsiameti poolt tehtav koondumise otsus haldusaktina prognoosotsus, mille puhul on Konkurentsiametil valikudiskretsioon. Nimetatud haldusakti sisu on üldiselt kas koondumist lubav, seda keelav või tingimuslikult lubav (s.t kõrvaltingimuste täitmise korral lubav). Kõnealune kontroll nõuab Konkurentsiametilt koondumise hindamist ja tuleviku prognoosimist, võttes arvesse tõenäolisi tulevikus toimuda võivaid muutusi konkurentsiasjaomasel turul, mida koondumine mõjutab.

Magistritöö teises peatükis jõuti koondumise menetluse osaliste suhtes järgnevatele järeldustele. Analüüsitud Eesti ja EL õigusaktidest ning praktikast selgus, et koondumise menetluses on menetlusosalisteks (HMS mõttes) üldiselt kaks tüüpi isikuid: koondumise osalised ja koondumise menetluse osalised (menetlusosalised), kelleks võivad olla HMS § 11 lg 1 p 3 mõttes kolmandad isikud, kelle õigusi ja kohustusi koondumise otsus puudutab.

Eesti konkurentsioiguses hõlmab koondumise osalise mõiste nii omandavat ettevõtjat (omandajat) kui ka omandatavat ettevõtjat (omandatavat). Teisisõnu Rakendusmääruse 802/2004 preambuli p 10 ja art 11 loetelu mõttes hõlmab Eesti koondumise osalise mõiste kahte EL koondumise menetluses defineeritud isikut: koondumisest teatav osaline (*notifying party*) ja teine koondumisega seotud osaline (*other party involved in the concentration*).

Koondumise menetluse osaliste ringi piiritlemiseks lähtub Konkurentsiamet KonkS erisättest § 27 lg 13, millest tulenevalt määrab menetlusosalise staatuse fakt, kas asjast huvitatud isik on esitanud oma arvamuse ja vastuväited seitsme kalendripäeva jooksul Ametlikes Teadaannetes avaldatud koondumise teate kohta või mitte. Euroopa Liidu konkurentsioiguse abil tõlgendades võivad asjast huvitatud isikuks olla kliendid, tarnijad ja konkurendid, kui nad ilmutavad piisavat huvi. Ka Eesti halduspraktikast nähtub, et vastuväidete esitajateks on olnud näiteks koondumise osaliste kliendid kui ka konkurendid.

Menetlusosalise staatuse omandamise eelduseks oleva „piisava huvi“ määratlemisel tulebki lähtuda KonkS § 27 lg 13 kriteeriumist – kolmandat isikut, kes esitab Konkurentsiametile sättes nimetatud tähtaja jooksul oma arvamuse ja vastuväite, loetakse seeläbi menetlusosaliseks ning tal on sellest tulenevalt kõik menetlusosalise õigused ja kohustused HMS mõttes.

Kui aga uurida, kes on koondumise menetluse suhtes huvitatud isik, kelle huve koondumise otsus võib puudutada HMS § 11 lg 2 mõttes, siis selleks on kõik teised koondumise menetlusega mingil moel seotud isikud. Sellised isikud ei omanda koondumise menetluse osalise staatust, mistõttu neil on vähem õigusi ja nende hilisem kaebeõigus on seetõttu ka raskendatum. Kuigi peab tõdema, et nende menetlusosaliseks mitteolemine pole absoluutne – haldusorganil on diskretsioon kaasata ka huvitatud isikud menetlusse. Sellisteks mitte-menetlusosalisteks, kuid koondumise menetlusega mingil moel seotud isikuteks võivad olla nt isikud, kellele Konkurentsiamet esitab menetluse jooksul teabepäringu (KonkS § 57 lg 1 alusel). Nende poolt teabepäringule vastamine ei muuda neid menetlusosalisteks.

Töö kolmandas peatükis analüüsiti koondumise otsuse vaidlustamist nii vaidmenetluses kui halduskohtumenetluses ning jõuti õiguskirjandust ja praktikat analüüsides järgnevatele järeldustele.

Vaidmenetluse raames kontrollitakse haldusorgani poolt isiku taotluse (vaide) alusel haldusakti õiguspärasust ja otstarbekust. Seega on sisuliselt tegemist vaidluse lahendamisega haldusorganis, täitevvõimu enesekontrolli protseduuriga, mille menetlusosaline saab ise algatada. Kusjuures vaidmenetluse kontroll on ulatuslikum kui kohtulik kontroll, sest vaidmenetluses kontrollitakse lisaks haldusakti õiguspärasusele ka selle otstarbekust. Küll aga nähtus ülaltoodud uurimise pinnalt, et koondumise otsuse vaidlustamine vaidmenetluses ei ole praktikas kuigi levinud vaidlustamise viis. See võib olla põhjustatud mitmest asjaolust, eeskätt sellest, et vaidlustada soovivad isikud ei näe selles olulist mõttekust, sest kui vaie jäetakse rahuldamata, siis edasikaebe korras liigub vaidlus igal juhul kohtumenetlusse. Seda võimendab tõsiasi, et konkurentsioigusega seonduvates asjades pole kohustuslik enne kohtusse pöördumist läbida vaidmenetlus nagu seda nõuab mõne teise õigusvaldkonna eriseadus. Ilmselt on vähese vaidmenetluse kasutamise põhjus ka selles, et tõenäosus saada oma vaie rahuldatud on väike.

Koondumise menetluses teostatakse Konkurentsiameti kui haldusorgani poolt määratlemata õigusmõistega (konkurentsi kahjustamisega) seonduvalt kaalutusõigust, hinnates koondumise mõjusid turule, sh turuosalistele ja tarbijatele, samuti avalikku huvi silmas pidades.

Halduskohus ei saa aga teostada kaalutlusõigust haldusorgani asemel. Kohtulikult on võimalik kontrollida vaid koondumise otsuse (haldusakti) õiguspärasust, erinevalt vaidmenetlusest, kus vaideorgani poolt kontrollitakse nii haldusakti õiguspärasust kui ka otstarbekus. Selles seisneb esmane kohtuliku kontrolli piiratus.

Nagu ülal mainitud, siis madalama astme kohtud on eitanud kolmandate isikute kaebeõigust, aga kõrgema astme kohtud ei ole sellise arusaamaga nõustunud ning on tõdenud, et teistel (s.t mitte koondumise osaliseks olevate) ettevõtjate kaebeõigus võib siiski eksisteerida koondumise otsuse peale. Kaebaja peab ära näitama oma põhjendatud huvi, kuid kohtud pole välistanud ka võimalust, et kohtusse pöördumise õigus võib tuleneda ka otse põhiseaduse §-st 31, mis sätestab ettevõtlusvabaduse. Koondumise menetlusega tagatakse konkurentsiseaduses väljendatud eesmärkide saavutamist ja seetõttu peab Konkurentsiamet keelduma koondumiseks loa andmisest, kui koondumine rikuks teiste ettevõtjate õigusi. Kui ettevõtjale on antud õigus saada kaitset konkurendi poolse turuseisundi väärkasutamise eest, siis peab tal olema ka õigus oma õiguse rikkumise korral pöörduda kohtu poole.

Teine asjaolu, mis muudab koondumise otsuse kohtuliku vaidlustamise raskendatuks, kui mitte öelda piiratuks, on see, et koondumise otsuse kohta kaebuse esitamisel võib kohus haldusakti ammendumise tõttu menetluse lõpetada enne kaebuse menetlusse võtmist. Teisisõnu kaebus tagastatakse, sest koondumise otsus ei oma enam õiguslikku mõju, kui see on täidetud – s.t koondumisoa puhul nt koondumise jõustamist. Haldusakti ammendumise rakendumise üle on õiguskirjanduses väljendatud vastandlikke seisukohti. Senisest kohtupraktikast nähtub, et kohtud on tuginenud menetluse lõpetamise aluse esinemisele, põhjendades seda haldusakti ammendumisega. Siinkohal tuleb aga silmas pidada, et kohtusse on seni jõudnud väga vähe vaidlusi seoses koondumise menetluse ja selle lõpus tehtud otsusega, mistõttu vähese praktika pinnalt ei saa teha lõplikke ja kindlaid järeldusi. Kokkuvõttes nähtus, et kohtulik kontroll ei ole koondumise otsuse täiesti välistatud, aga tuleb tõdeda, et see on eeltoodud põhjustel raskendatud.

Konkurentsi olulise kahjustamise vältimine on koondumisele hinnangu andmisel üks põhikriteeriumitest. Kuigi käesolevast tööst nähtus, et koondumise otsuse vaidlustamine on praktikas raskendatud, siis see ei tähenda, et konkurents on selle olulise kahjustamise eest kaitsmata. Nimelt on Konkurentsiametil teisedki õiguslikud hoovad, millega konkurentsi kaubaturul kaitsta – riikliku järelevalve menetlus (nt turgu valitseva ettevõtja regulatsioon, nn keelatud kokkulepete regulatsioon), väärteomenetlus ja lisaks on võimalus alata

kartellikeelu rikkumise puhul kriminaalmenetlus. See tähendab, et konkurentsi kaitstakse vajadusel (nt kui ilmneb, et koondumise järgselt siiski koondunud ettevõtte kahjustab konkurentsi) muudes menetlustes. Tuleb märkida, et sellisel juhul tegeletakse mitte konkurentsiõiguse mõttes (võimaliku) õigusvastase käitumise ohu ennetamisega nagu koondumise menetluse korral, vaid tegeletakse õigusvastase käitumisega, mis on ilmnenu. Töö viimases alapeatükis analüüsis käesoleva töö autor koondumise menetluse väliseid õiguskaitsevõimalusi, muuhulgas pakkus välja alternatiivid, et senist olukorda muuta.

Parties to the concentration proceedings and challenging the concentration decision

Abstract

As regards to competition law there is not much case law from the Estonian Supreme Court. However, this does not mean that the role of competition law in the legal system is marginal. For example, the Estonian Supreme Court has made only one decision relating to the control of concentration, and this took place more than a decade ago. However, it is a fact that the number of mergers that the Estonian Competition Authority is dealing with is growing after the global economic crisis.

Concentration proceedings (i.e. merger control) has become more complex. This is evident by the increasing number of supplementary proceedings (i.e. II phase proceedings) initiated by the Estonian Competition Authority. The author of the thesis is of the opinion that the more complex the concentrations are, the more disputes will arise with them. However, it can be assumed that the more complex the concentrations are, the more concentrated the markets are.

At the end of each concentration process, an administrative act - the content of which is either authorizing, prohibiting or conditionally authorizing is issued. Refusing decisions are very rare. One of the reasons for the rarity is that, if it becomes clear during the concentration procedure that the Estonian Competition Authority wants to prohibit the concentration, the parties to the concentration often abandon the concentration by their own initiative. In other words, they withdraw their notification and the procedure ends. The number of mergers abandoned by the parties increased to three in 2018 after many years where there were none at all. In 2018 the Estonian Competition Authority made one decision where it prohibited a concentration. Companies make major investments in connection with the planned mergers - both in the preparation of the concentration notice and in obtaining the authorization to enforce the concentration and are interested in exercising their fundamental right - freedom to conduct a business. A decision to prohibit a concentration does not favour the latter, so a party to a concentration that has not been granted the permission to concentrate may be interested in challenging the decision. The concentration decision also affects other market participants, such as competitors, who may have an interest in challenging the relevant decision authorizing the concentration by the Estonian Competition Authority. Since the right to challenge and the right

of appeal are closely related, it is important to examine the legal status of the parties to the proceedings and, in this connection, their right to challenge and appeal – and this from the point of view of challenging the concentration decisions, i.e. to examine the right of appeal after the proceedings.

The subject of the master's thesis is relevant because in practice problems have arisen which question the protection of the rights of the parties to the concentration proceedings after the concentration proceedings, more precisely which challenge the substantive possibilities of contesting the decision of the Competition Authority after the relevant proceedings have ended. The fact that Estonia's concentration proceeding and the notion of challenging the relevant decision has not been studied in detail in the legal literature adds value to this master's thesis. In the legal literature, it has been briefly stated in relation to the European case-law that the right to challenge a concentration decision may, in addition to the parties to a concentration, be issued by their competitors or customers. As far as is known to the author of this thesis, so far no other master's thesis's or more extensive research papers have been published on this topic. Furthermore, it is clear from the limited case-law that the right of third parties (i.e. not the parties to the concentration) to contest the concentration decision is limited.

The administrative procedure is aimed at ensuring the protection of the rights of the person by allowing him/her to participate and to exercise judicial control over the administrative activities. Paragraph 27(13) of the Competition Act can be regarded as a special provision of administrative procedure which restricts the circle of persons whose rights in the concentration proceedings are protected and who have the right of appeal after the end of the proceedings in the Competition Authority. The aforementioned norm provides that interested parties have the right to submit opinions and objections to the Competition Authority within seven calendar days as of publication of a notice concerning receipt of a notice of concentration. It follows from the administrative practice of the Estonian Competition Authority and also from relevant court decisions that, among the parties to the concentration, all interested parties who have submitted their opinions and objections to the concentration proceedings appear to belong to the circle of defence. However, what legal status do persons who do not qualify as persons referred to in paragraph 27(13) of the Competition Act have, i.e. those who do not submit (timely) their opinions and objections, and whether the hearing of opinions for such persons by the Competition Authority is excluded?

Accordingly, the following research questions have been raised in the current master's thesis:

1. Does the status of a party to a concentration proceedings and, consequently, the subsequent right of appeal in the course of a concentration proceedings relate to the submission of objections and opinions in the concentration proceedings?
2. Are the possibilities for challenging a concentration decision sufficient in practice?

This master's thesis consists of three chapters, the sequence of which is based on the deductive method: general to more specific. The first chapter is more general, dealing with the concentration proceedings and the decision made at the end of it. In this current master's thesis the relationship between the regulation of the concentration proceedings and the general provisions of the administrative procedure is analysed, and to the knowledge of the author no master's nor doctoral thesis have been written on this topic in Estonia. The second chapter examines the legal status of the parties to the concentration proceedings and the legal status of interested and affected parties. The third chapter analyses the possibilities of challenging the concentration decision and the legal problems arising from it in practice.

Both Estonian and foreign legal literature have been used as sources for the study. In addition, research articles regarding competition law and administrative procedure have been used, as well as decisions of administrative courts, district courts and the supreme court of Estonia, also decisions of the European Court of Justice and Estonian Competition Authority.

In the first chapter of this master's thesis, concentration proceedings' (i.e. merger control's) and its objectives were examined. It appeared that the Estonian Competition Act not only protects other undertakings but also persons who do not take part in economic activity (i.e. all market participants). It also protects public interest against the distortion of competition. Furthermore, it was also found that the purpose of competition law is, among other purposes, to protect the rights of consumers.

The purpose of concentration proceedings is to ensure free competition in the market behaviour of undertakings and thus to increase the welfare of society, including consumers' welfare. The concentration proceedings seek to avoid potential distortions of competition in the future, i.e. after the concentration has taken place. The author of the current master's thesis found that the objectives of the concentration proceedings are based on the public interest and the need to protect the rights and freedoms of other persons, the proceedings itself is legitimate and weighs the interest of different persons, thus restricting the freedom of enterprise in this form is constitutional.

Although lower courts in Estonia have questioned whether, in the light of their private interest, undertakings have a right of appeal in relation to a concentration decision, these views have been refuted by the higher courts and the existence of such a right of appeal has been confirmed to date. In summary, it has been recognised in the courts that, in addition to protecting public interest, or free enterprise as a whole, the purpose of the Competition Act is, in certain cases, to protect private interests.

In addition to national legislature, EU legislation and practice are also important in interpreting the concentration proceedings.

The concentration that is subject to the concentration proceedings may not be put into effect until the Competition Authority has given a decision that permits the concentration or the concentration is permitted on the grounds that the Competition Authority has not made a decision within a certain period of time set out in the law. Enforcement of a concentration without obtaining permission is a misdemeanour.

The concentration proceedings is of a preventive nature (*ex ante* control) and as a result, the concentration decision made by the Competition Authority is a forecast decision and upon its issue the Competition Authority has discretion. The concentration decision can be either permitting, prohibiting or conditional (i.e. permitting when certain conditions are fulfilled).

In the second chapter, the following conclusions were reached with regard to the parties to the concentration proceedings. The analysed Estonian and EU legal acts and practices relevant to this master's thesis revealed that in the concentration proceedings, two types of persons (in the sense of the Administrative Procedure Act) are parties to the concentration proceedings: the parties to the concentration itself and the parties (i.e. participants in the proceedings) who may be considered as third parties within the meaning of paragraph 11 (1) 3) of the Administrative Procedure Act.

In the Estonian competition law, the concept of a party to a concentration includes both the acquiring company (the acquirer) and the target (the acquiree). In other words, for the purposes of recitals 10 and article 11 in the preamble of Implementing Regulation 802/2004 (see Chapter 2.1), the definition of a party to a concentration in Estonia, includes two persons defined in the EU merger procedure: a notifying party and a party involved in the concentration.

In order to delineate the circle of parties to the concentration proceedings, the Estonian Competition Authority is guided by paragraph 27 (13) of the Competition Act, according to which the status of the party to the concentration proceedings determines on whether the interested person has submitted his opinion and objections within seven calendar days of the concentration notice published in the publication *Ametlikud Teadaanded*. When interpreting EU competition law, interested parties may be customers, suppliers and competitors if they show sufficient interest. It is also apparent from the Estonian administrative practice that the persons submitting the objections have been, for example, the customers of the parties to the concentration as well as competitors.

When defining the term “sufficient interest” as one prerequisite for acquiring the status of a party to the proceeding, the criteria of paragraph 27(13) of the Estonian Competition Act must be complied with - a third party who submits its opinion and objections to the Estonian Competition Authority within the specified term is deemed to be a party to the proceedings and therefore has the relevant rights and obligations in the meaning of the Estonian Administrative Procedure Act.

However, if to examine who is an interested party in the concentration proceedings and whose interests may be affected by the concentration decision within the meaning of paragraph 11(2) of the Estonian Administrative Procedure Act, then the answer is all other persons who are in some way involved in the concentration proceedings. Such persons do not to acquire the status of a party to the concentration proceedings, so they have fewer rights and their right of appeal is therefore more doubtful or more difficult. Such persons may be, for example, persons from whom the Competition Authority requests information during the proceedings (paragraph 57(1) of the Estonian Competition Act). Meaning that responding to the request for information does not make them participants in the proceedings.

In the third chapter, the challenging of the concentration decision was examined both in the challenge proceedings and in the administrative court proceedings and the following conclusions were reached when analysing the legal literature and practice.

Within the framework of the challenge proceedings, the administrative body shall verify the lawfulness and purposefulness of the issue of the administrative act on the basis of the person's application (challenge). It is therefore essentially a dispute settlement procedure within an

administrative body, an exercise of self-control procedure by the authority, which the party to the proceedings can initiate. However, the review of the challenge proceedings is more extensive than the judicial review, because in addition to the lawfulness of the administrative act, the purposefulness of the challenge is checked. However, it has become clear from the above that challenging the concentration decision in the challenge proceedings is not, in practice, a very common way of contesting. This may be due to a number of factors, in particular the fact that the persons who wish to challenge the case do not see any point for it, mainly to the reason that if the challenge is rejected, the appeal can in any case be submitted to the court proceedings. This is amplified by the fact that, in competition law cases, it is not mandatory to go through the challenge proceedings before recourse to the courts, as may be required in other fields of law. Therefore, it is obvious that the marginal use of the challenge proceedings results from the fact that the probability of getting your challenge satisfied is low.

In concentration proceedings, the Competition Authority, as an administrative body, exercises the discretion to fulfil the concept of undefined legal concept (distortion of competition) by assessing the effects of the concentration to the market, including the potential effects to market participants and consumers, as well as keeps in mind the public interest. However, the administrative court cannot exercise discretion which belongs to the administrative body. Judicially, it is only possible for the court to review the lawfulness of the concentration decision (administrative act), unlike in the challenge proceedings, where both the lawfulness and purposefulness of an administrative act are checked by the administrative authority. That is the primary limitation of the judicial control.

The second factor which makes it difficult to challenge the concentration decision, is that when an appeal is brought, the court may terminate the proceedings because the administrative act has been exhausted. This means that the complaint is essentially returned because the concentration decision no longer has any legal effect if it has been fulfilled - that is, in the case of a concentration permit, e.g. the enforcement of the concentration.

It can be seen from the existing court practice that the courts have relied on the existence of a basis for terminating the proceedings, justifying it by declaring the exhaustion of the administrative act. However, at the same time it should be borne in mind that very few disputes regarding concentration proceedings have been brought to the courts so far, so no definitive conclusions can be drawn from the limited amount of court practice. Thus, the judicial review

of the concentration decision is not entirely precluded, however it is fairly difficult for the above-mentioned reasons.

Although it is clear from the above that the challenging of a concentration decision is difficult in practice, it does not mean that competition is not protected (which is the main criterion for the assessment in the concentration proceedings), due to the fact that the concentration decisions are not easily controllable after the proceedings. Namely, the Estonian Competition Authority has other legal instruments to protect competition in the product market - the state supervision proceedings (e.g. regulation regarding the abuse of dominant position), misdemeanour proceedings and the possibility to initiate criminal proceedings in case of prohibited agreements between undertakings, e.g. cartels. This means that competition will be protected where necessary (e.g. if it appears that the merged entity will distort competition after the concentration) by other proceedings. It should be noted that in such a case, the (potential) risk of unlawful conduct is not prevented as it is in the case of a concentration procedure, but is dealt with in relation to the unlawful conduct which has already occurred in the market.

Lühendite loetelu

1. Alaptk – alapeatükk
2. Alt – alternatiiv
3. Art – artikkel
4. EAKo – Esimese Astme Kohtu otsus
5. EK – Euroopa Kohus
6. EKo – Euroopa Kohtu otsus
7. EL – Euroopa Liit
8. EÜKo – Euroopa Üldkohtu otsus
9. Komisjon – Euroopa Komisjon
10. Lg – lõige
11. Mh – muuhulgas
12. Nt – näiteks
13. P – punkt
14. Ptk – peatükk
15. RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
16. RKHKO – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
17. RKKKO – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
18. RKPSKO – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
19. S.o – see on
20. S.t – see tähendab
21. Sh – sealhulgas
22. Sj – sealjuures
23. TlnHKm – Tallinna Halduskohtu määrus
24. TlnRnKm – Tallinna Ringkonnakohtu määrus
25. TlnRnKo – Tallinna Ringkonnakohtu otsus
26. V.a – välja arvatud
27. Vrdl – võrdluseks

Kasutatud kirjandus

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Chua, L. X. H. Merger Control in Small Market Economies (Sep 2015). Singapore Academy of Law Journal. Volume 27 Issue 2, lk 370.
3. Cook, C. J., Kerse, C. S. EC Merger Regulation. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell 2006.
4. Eichhorn, K. H., Ginter, C. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn; Brüssel: Juura 2007.
5. Hagström, M., Rüütel, R. Konkurentsioigus ja praktika. Tallinn: Äripäev 2010.
6. Kańska, K. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. – European Law Journal, Vol 10, N 3, 2004/05.
7. Ladenburger, C. Verfahrenfehlerfolgen im französischen und im deutschen Verwaltungsrecht. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag 1999.
8. Lais, M. Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. – ZEuS 2002.
9. Lenaerts, K. EU procedural law. Oxford: Oxford University Press 2014.
10. Madise, Ü. (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2017.
11. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
12. Merusk, K. (koost), Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.
13. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
14. Nehl, H. P. Principles of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999, lk 27 jj.
15. Neven, D. J. Competition Economics and Antitrust in Europe. Great Britain: Economic Policy October 2006.
16. Paas, K. Mittestruktuurilised korrektiivmeetmed koondumiste kontrollis – Juridica 2006/V. Tallinn: Juura.
17. Paas-Mohando, K. Implications of smallness of an economy on merger Control. Tartu: Tartu University Press 2009.
18. Paas-Mohando, K., Käis, L. Konkurentsi kahjustava kokkuleppe tühisus ja selle tagajärjed. – Juridica 2014/VII.

19. Põldroos, J. (koost). Konkurentsiseadus: kommentaarid. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus 2003.
20. Sepp, M. Konkurentsirikkumistega seonduvaid küsimusi Euroopa Liidu konkurentsioiguses. Tartu: Tartu Ülikool 2006.
21. Sootak, J. (koost). Õigus igapäevale : teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017.
22. Vene, E. Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldamist mõjutava tegurina. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2017.

Kasutatud õigusaktid ja poliitikadokumendid

23. Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings. OJ C 95, 16.4.2008, p. 1–48.
24. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
25. Euroopa Komisjoni konsolideeritud pädevusteatis, mis käsitleb nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle. OJ C 95, 16.4.2008, lk 1-48.
26. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390.
27. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. – ELT L 11, lk 3-33. ECN+
28. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 53.
29. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
30. Justiitsministri 19. augusti 2015. a määruse nr 27 „Konkurentsiameti põhimäärus” muutmine. JMm 06.11.2017 nr 23. – RT I, 15.11.2017, 1.
31. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 12.07.2014, 1.
32. Komisjoni määrus (EÜ) nr 802/2004, 21. aprill 2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle. ELT L 133, 30.4.2004, lk 1-39.
33. Konkurentsiamet põhimäärus. – RT I, 24.01.2017, 15.
34. Konkurentsiameti põhimäärus. – RT I, 15.11.2017, 2.

35. Konkurentsiseadus. – RT I 2001, 56, 332.
36. Koondumise teate esitamise juhend. MKMm 17.07.2006 nr 69. – RTL 2006, 59, 1062.
37. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. – RT I, 25.10.2016, 16.
38. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. EÜT L 1, lk 1-25.
39. Nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004, 20. jaanuar 2004, kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (EÜ ühinemismäärus). – ELT L 24, 29.1.2004, lk 1-22.
40. Ravimiseadus. – RT I, 13.03.2019, 139.
41. Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.
42. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 8.
43. Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus tulenevalt valitsusasutuste ühendamisest. – RT I 2007, 66, 408.

Kasutatud kohtupraktika

44. EAKo 08.07.2003, T-374/00, *Verband der freien Rohrwerke jt vs. komisjon*.
45. EAKo 19.05.1994, T-2/93, *Air France vs. komisjon*.
46. EKo 04.06.2009, C-8/08, *T-Mobile Netherlands jt, eelotsusetaotlus*.
47. EKo 07.09.2017, C-248/16, *Austria Asphalt*.
48. EKo 15.02.2005, C-12/03 P, *Tetra Laval vs. komisjon*.
49. EKo 23.11.2006, C-238/05, *ASNEF-EQUIFAX*, eelotsusetaotlus.
50. EKo 31.05.2018, C-633/16, *Ernst & Young*, eelotsusetaotlus.
51. EÜKo 06.07.2010, T-342/07, *Ryanair vs. komisjon*.
52. EÜKo 13.09.2010, T-279/04, *Éditions Jacob vs. komisjon*.
53. EÜKo 14.03.2013, T-587/08, *Fresh Del Monte Produce vs. komisjon*.
54. EÜKo 30.09.2003, T-158/00, *ARD vs. komisjon*.
55. Halduskohtu määrus 2014. a kinnises menetluses (kohtumäärus töö autori valduses).
56. RKHKm 3-3-1-56-02 (Martin Tederi kaebus Tallinna Linnavalitsuse Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti poolt 14. mail 2001 väljastatud ehitusloa nr 25 697 tühistamiseks).
57. RKHKm 3-3-1-57-01 (Erik Vallaste erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 17. septembri 2001. a määruse peale haldusajal nr II-3/479/2001).
58. RKHko 3-16-1205 (OÜ Meness kaebus Ravimiameti kohustamiseks jätkata üldapteegi tegevusloa väljastamise menetlust).

59. RKHKo 3-3-1-15-01 (AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kassatsioonkaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas).
60. RKHKo 3-3-1-44-14 (A kaebus Viru Vangla 2. novembri 2011. a käskkirja nr 6.-2/1396-T tühistamiseks).
61. RKHKo 3-3-1-56-08 (OÜ Tera-Iter kaebus Saue Vallavalitsuse menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamiseks ja planeerimismenetluse jätkamise kohustamiseks).
62. RKHKo 3-3-1-62-08 (Viljandi Tarbijate Ühistu kaebus Tarvastu Vallavolikogu 2. novembri 2006. a otsuse nr 88 ja Tarvastu Vallavolikogu tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamiseks).
63. RKHKo 3-3-1-66-02 (AS Eesti Telefon kaebus Konkurentsiameti 24.04.2001. a otsuse nr 20-L tühistamiseks).
64. RKHKo 3-3-1-68-12 (Tiina Titma kaebus Tartu Ülikoolile kaebaja õppetööga seonduvate kohustavate ettekirjutuste tegemiseks ja eksami-tulemuste tühisuse tuvastamiseks).
65. RKHKo 3-3-1-8-02 (OÜ Rasmusson kassatsioonkaebuse läbivaatamine detailplaneeringu algatamise ja vastuvõtmise korralduste ning planeerimismenetluse toimingute vaidlustamise asjas).
66. RKHKo 3-3-1-8-02 (OÜ Rasmusson kassatsioonkaebuse läbivaatamine detailplaneeringu algatamise ja vastuvõtmise korralduste ning planeerimismenetluse toimingute vaidlustamise asjas).
67. RKHKo 3-3-1-84-11. (Aleksandr Šapovalovi kaebus tema väljasaatmise toimingute keelamiseks).
68. RKHKo 3-3-1-86-06 (Maidla Vallavalitsuse kaebused Keskkonnaministeeriumi toimingute ja 7. veebruari 2005. a vaideotsuse peale).
69. RKHKo 3-3-1-93-04 (OÜ Alaver Kinnisvara kaebus Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti poolt tekitatud kahju hüvitamiseks).
70. RKHKo 3-3-1-94-10 (Romeo Kalda kaebus Viru Vangla direktori 11. veebruari 2009. a käskkirja nr 6.-1/50-KP, 12. mai 2009. a käskkirja nr 6.-1/131-KP ja 10. juuli 2009. a käskkirja nr 6.-1/209-KP õigusvastasuse tuvastamiseks).
71. RKKKo 3-1-1-12-11 (Kriminaalasi Kaupo Kaljuvee süüdistuses KarS § 400 lg 1 ja AS-i KPK Teedehitus (pankrotis) süüdistuses KarS § 400 lg 2 järgi).
72. RKKKo 3-1-1-84-07 (Väärteoasi AS Wõro Kommerts karistamises konkurentsiseaduse § 736 lg 2 (enne 15. märtsi 2007 kehtinud redaktsioonis) järgi).

73. RKPSKo 3-4-1-24-11 (Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks käibemaksuseaduse § 44² lõige 2 ning vedelkütuse seaduse § 3 lõige 3, § 4¹, § 4² lõige 2, § 14 lõige 3, § 15 lõige 3 ning § 36 lõige 5).
74. RKÜKo 3-4-1-2-13 (Ravimiseaduse § 421 "Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangud" lõigete 1–3 põhiseaduslikkuse kontroll).
75. TlnHKm 05.01.2007, 3-04-331 (X Oy kaebus Konkurentsiameti peadirektori 25.08.2004 otsuse 28-KO tühistamiseks).
76. TlnHKm 21.01.2019, 3-18-2095 (AS SKINEST ENERGIA kaebus tühistada Konkurentsiameti 06.11.2018 otsus nr 5-5/2018-068 ning tuvastada, et Enefit Green AS-i ja Nelja Energia AS-i koondumine on keelatud või alternatiivselt kohustada Konkurentsiametit tegema uus otsus, millega keelata Enefit Green AS-i ja Nelja Energia AS-i koondumine või alternatiivselt kohustada Konkurentsiametit jätkama Enefit Green AS-i ja Nelja Energia AS-i koondumise menetlust).
77. TlnRnKm 09.03.2007 3-05-2509. (AS * kaebus Konkurentsiameti 27. novembri 2006. a otsuse nr 52-KO osalise tühisuse tuvastamiseks).
78. TlnRnKm 10.04.2006, 3-04-331 (* Oy kaebus Konkurentsiameti peadirektori 25.08.2004 otsuse 28-KO tühistamiseks).
79. TlnRnKo 14.06.2005, 2-3/241/05 (Akos Apteek OÜ kaebus Konkurentsiameti 05.06.2003. a otsuse nr 16-KO õigusvastaseks tunnistamiseks).

Muud kasutatud allikad

80. DG Competition Best Practices on the conduct of EC merger proceedings. DG Competition 20.01.2004. – <http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/proceedings.pdf> (02.03.2019).
81. E-äriregister sisaldab nüüd ka riigiasutuste andmeid. Registrate ja Infosüsteemide keskus 11.01.2017. – <https://www.rik.ee/et/news/e-ariregister-sisaldab-nuud-ka-riigiasutuste-andmeid> (02.03.2019).
82. Justiitsministeeriumi vastus selgitustaotlusele nr 10-4/2381-2. JM 16.04.2019 (dokument töö autori valduses).
83. Konkurentsiameti koduleht. Konkurentsiameti teenistus. Koondumised. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=10477> (01.04.2019).
84. Konkurentsiameti koduleht. Konkurentsiameti teenistus. Koondumised. 2018. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=29138> (01.04.2019).

85. Konkurentsiameti koduleht. Konkurentsiteenistus. Koondumised. Arhiiv. 2008. Vaideotsused. – <https://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=12630> (01.04.2019).
86. Konkurentsiameti tööplaan 2018. – https://www.konkurentsiamet.ee/public/Otsused/2018/Konkurentsiameti_2018_tooplaan.pdf (02.03.2019).
87. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. – <https://www.riigikogu.ee/download/8023abe0-3875-373f-9309-8534a1031ad7> (01.03.2019).
88. Konkurentsiseaduse seletuskiri. 710 SE. – <https://www.riigikogu.ee/download/407c4650-39e2-3610-8d43-32c4790cef9b> (01.03.2019).
89. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register. – <https://ariregister.rik.ee/ettevotja> (02.03.2019).
90. RKHKm 3-17-1398, riigikohtunik V. Ligi eriarvamus.
91. RKHKO 3-3-1-84-11 riigikohtunike T. Antoni ja I. Koolmeistri eriarvamus.

Kasutatud konkurentsiorganite praktika

92. Konkurentsiameti peadirektori otsus 25.08.2004. a nr 28-KO. Koondumisele 08-ko/2004 Philip Morris Products S.A. / Amer-Tupakka Oy, Amer-Yhtymä Oyj ja Amernet B.V osa loa andmine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud. – <https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/Arhiiv/ko200428.pdf> (28.03.2019).
93. Konkurentsiameti peadirektori asetäitja otsus 27.11.2006. a nr 52-KO. Koondumisele 25/2006 AS Wõro Kommerts/AS Oskar LT loa andmine kõrvaltingimustega. Ärakiri. Ärisaladused on välja jäetud. – <https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2006/ko200652.pdf> (01.03.2019).
94. Vaideotsus Konkurentsiameti 08.01.2008 otsusele nr 08-0021/001 koondumise nr 32/2007 Terve Pere Apteek OÜ ja OÜ Saku Apteek täiendava menetluse alustamise kohta Terve Pere Apteek OÜ poolt esitatud vaide lahendamise kohta. – https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2008/ko2007_32vaideotsus.pdf (05.03.2019).
95. Konkurentsiameti vaideotsus 15.02.2008 nr 3.1-8-08/008-VO Konkurentsiameti 08.01.2008 otsusele nr 08-0021/001 koondumise nr 32/2007 Terve Pere Apteek OÜ ja

- OÜ Saku Apteek täiendava menetluse alustamise kohta Terve Pere Apteek OÜ poolt esitatud vaide lahendamise kohta. –
https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2008/ko2007_32vaideotsus.pdf
(01.03.2019).
96. Konkurentsiameti otsus 16.09.2011. a nr 5.1-5/11-021. Koondumise nr 8/2011 Aktsiaselts Eesti Post / AS Express Post keelamine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud. –
https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2011/ko2011_8.pdf
(28.03.19).
97. Konkurentsiameti otsus 13.03.2015 nr 5.1-5/15-006. Koondumisele nr 1/2015 DAVA Foods Holding A/S / OÜ Koks Munatootmine loa andmine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud. –
https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2014/1-2015_ARAKIRI_Konkurentsiameti_13.03.2015_otsus_nr_5.1-5-15-006.pdf
(28.03.2019).
98. Konkurentsiameti otsus 21.09.2018 nr 5-5/2018-058. Koondumise nr 9/2018 OÜ R-S Valdus ja Aktsiaselts Väätša Prügila osa keelamine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud. –
https://www.konkurentsiamet.ee/public/Koondumised/2018/Konkurentsiameti_otsus_arisaladusteta_avalik.pdf (27.03.2019).
99. Konkurentsiameti otsus 06.11.2018 nr 5-5/2018-068. Koondumisele nr 22/2018 Enefit Green AS / Nelja Energia AS loa andmine. Ärakiri. Ärisaladused välja jäetud. –
https://www.konkurentsiamet.ee/public/22-2018_ARAKIRI_06.11.2018_otsus_nr_5-5-2018-068.pdf (05.03.2019).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Richard Reiles,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Koondumise menetluse osalised ja koondumise otsuse vaidlustamine“,

mille juhendajateks on Elo Tamm ja Gaabriel Tavits,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 30.04.2019