

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Avaliku õiguse instituut

Grete Kopso

RIIKLIKU JÄRELEVALVE TÕHUSUS EESTI KONKURENTSIÕIGUSES

Magistritöö

Juhendaja: dr. iur. Katri Paas-Mohando

Tallinn

2017

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. Riikliku konkurentsijärelevalve olemus	8
1.1. Regulatsioon ja pädevad järelevalveorganid	8
1.1.1. Siseriiklik järelevalvemenetlus.....	8
1.1.2. Järelevalvemenetlus Euroopa Liidus	12
2. Võimalikud tõhusa konkurentsijärelevalve teostamise kriteeriumid tulenevalt Euroopa Liidu üldpõhimõtetest	15
2.1. Õigusriik kui üldprintsip.....	15
2.2. Üldprintsipist tulenevad allkriteeriumid	17
2.2.1. Seaduslikkus	17
2.2.2. Õiguskindlus.....	18
2.2.3. Õigus tõhusale menetlusele	19
2.2.4. Proportsionaalsus.....	25
2.3. Järeldused tõhusa menetluse põhiprintsiipide osas.....	31
3. Hinnang siseriiklikule konkurentsijärelevalvemenetlusele tulenevalt tõhususe kriteeriumitest koos muudatustepanekutega	33
3.1. Järelevalve tõhustamise vajadus	33
3.2. Sanktsioonid konkurentsialaste eeskirjade rikkumiste eest.....	34
3.2.1. Ettekirjutuste ja trahvide määramine	34
3.2.2. Siseriiklik sunniraha <i>versus</i> EL-i karistusmaksed.....	41
3.2.3. Kohustuse võtmise siduvaks muutmise efektiivsus	44
3.3. Menetlusreeglite paljusus ning konkurentsiameti otsuste vaidlustusi lahendavate kohtute pädevus	47
3.3.1. Menetlusnormide ebamäärasus seadusandluses	47
3.3.2. Vastuolulistest otsustest tulenev kohtute pädevuse küsitavus.....	49
KOKKUVÕTE	56
Efficiency of state supervision in Estonian Competition law	63
KASUTATUD KIRJANDUS	68
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	69
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	70
Kasutatud muud materjalid	72

SISSEJUHATUS

Euroopa Liit (edaspidi: *EL*) on tõhustamas liikmesriikide pädevust konkurentsioiguse ühetaoliseks kohaldamiseks terves ühenduses, millest tulenevalt on valminud 2017. aastal ettepanek Euroopa Parlamendile ja Nõukogule direktiivi ¹ (edaspidi: *konkurentsiasutuste tõhustamise direktiiv*) loomiseks, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Direktiiviga täiendatakse Nõukogu määrust 1/2003 ² (edaspidi: *Määrus*), võimaldades liikmesriikide konkurentsiasutustel olla tõhusad täitevasutused, millest tulenevalt nõutakse siseriiklikele konkurentsiasutustele tõhusa otsustusõiguse ja trahvimisvolituste andmist.

EL on öelnud, et liikmesriigid on olulisteks partneriteks konkurentsieeskirjade täitmise tagamisel³, kuivõrd Määruse kehtestamisega on siseriiklikud konkurentsiasutused alates 2004. aastast kohustatud kohaldama EL-i konkurentsieeskirju koos Euroopa Komisjoniga (edaspidi: *Komisjon*). Liikmesriikide konkurentsiasutused on kohustatud EL konkurentsieeskirju kohaldama eelkõige kokkulepete ja tegevuse suhtes, mis võivad mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust.

EL-i konkurentsieeskirjade täitmise tagamine on nii Komisjoni kui liikmesriikide jaoks oluline vahend loomaks avatud, konkurentsivõimeline ja innovaatiline ühtne turg, millega aidatakse kaasa töökohtade loomisele ja majanduskasvu saavutamisele olulistest majandussektorites.⁴ Selliste eesmärkide saavutamiseks peab aga esmalt olema saavutatud tõhus siseturu konkurentsieeskirjade täitmise tagamine. Kuigi Määrusega anti volitused siseriiklikele konkurentsiasutustele konkurentsioiguse ühtse toimimise tagamiseks, ei käsitletud selles vajalikke vahendeid ja instrumente selle tegemiseks. Sellest tulenevalt esineb siiani lahknevusi liikmesriikide käsutuses olevates võimalustes konkurentsireeglite tagamiseks.⁵

¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Brüssel, 22.03.17, 2017/0063 (COD), lk 2

² Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (ELT 2003 L1, lk 1)

³ Ettepanek: konkurentsiasutuste tõhustamine, lk 2

⁴ *ibid*, lk 3

⁵ Komisjoni Teatis Euroopa parlamendile ja Nõukogule. Kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel – saavutused ja tulevikuväljavaated. Brüssel, 2014, COM(2014) 453 final, lk 7

Konkurentsieeskirjade tõhusa järgimise tagab tõhus riiklik konkurentsijärelevalve. Selleks peavad omakorda siseriiklikel konkurentsiasutustel olema vajalikud vahendid, millega tõhusat järelevalvet tagada. Tõhus riiklik järelevalve tagatakse läbi efektiivse menetluse, mille läbiviimisel on haldusorganil pädevus määrata proportsionaalseid ning samas mõjusaid sanktsioone. Kuivõrd konkurentsialase järelevalve peamiseks eesmärgiks on ausa konkurentsikultuuri juurutamine ettevõtluses, ⁶ siis tagab mõjusate sanktsioonide määramise võimalus ettevõtjate poolt konkurentsieeskirjade järgimise.

Konkurentsiamet on 2014. a aastaraamatus rõhutanud, et ettevõtjate teadlikkus konkurentsi kahjustavatest tegevustest on tõusnud ning järjest vähem pannakse tegusid toime teadmatusest.⁷ Sellest olenemata ilmneb, et ettevõtjad panevad toime järjepidevaid konkurentsireeglite rikkumisi, millest võib järeldada, et hetkel kehtiv seadusandlus ei taga tõhusat järelevalvet. Näib, et konkurentsieeskirjade rikkumisel ei ole määravaks faktoriks mitte ettevõtjate teadmatus, vaid pigem suurenenud teadlikkus mõjusate sanktsioonide puudulikkusest. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas tänasel päeval konkurentsijärelevalves kohaldatavad menetlusreeglid ja karistused on piisavalt tõhusad rikkumiste proportsionaalseks sanktsioneerimiseks, teisalt aga piisavalt preventiivsed tulevaste rikkumiste ära hoidmiseks?

Konkurentsijärelevalves puudub hetkel selge ja ühtsete reeglitega menetlus ning kohalduvad õigusnormid on paisatud laiali erinevates seadustes, millest tulenevalt on vajaliku sätte otsimine problemaatiline. Loodud ei ole ühetaolist menetlussüsteemi, mis tagaks tõhusa järelevalve läbiviimiseks vajalikud kriteeriumid. Eesti õiguskirjanduses ei ole tänaseni antud probleemiga tegeletud. Autor seab käesoleva magistr töö hüpoteesiks, et hetkel teostatav riiklik konkurentsijärelevalve ei ole tõhus. Tõhususe puudulikkus väljendub ebaproportsionaalsetes sanktsioonides, menetlusreeglite paljususes ning kohtute vastuolulistes lahendites. Hüpoteesi kontrollimiseks sisustab töö autor mõiste „tõhus konkurentsijärelevalve“ lähtudes Euroopa Komisjoni juhenditest ja praktikast, kuna Konkurentsiameti ülesandeks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 siseriiklik rakendamine. Autor püüab töö käigus kerkinud küsimuste pinnalt pakkuda välja võimalikud lahendused järelevalve tõhustamiseks ning nende kooskõlla viimiseks liikmesriikide tõhustamise direktiiviga.

⁶ Konkurentsiameti aastaraamat 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Aastaraamat/Aastaraamat_2014.pdf

⁷ *ibid*, lk 11.

Magistritöös on kasutatud tõhusa konkurentsijärelevalve kriteeriumite süsteemi loomiseks analüüsivat ja süsteemset meetodit, kuivõrd põhimõtted on tuletatud EL-i üldprintsipiidest. Seejärel kasutati analüüsi tulemusena välja selgitatud kriteeriumite vastavuse kontrollimiseks siseriiklikus järelevalvemenetluses võrdlevat meetodit. Siseriiklikes järelevalvemenetlustes tehtud haldus- ja vääртеоotsuste analüüs on läbi viidud empiirilist lähenemist kasutades.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk on eelkõige selgitav, andes lugejale ülevaate riikliku järelevalve menetluse olemusest, pädevatest järelevalveorganitest ning kohaldatavast regulatsioonist siseriiklikus ja EL-i järelevalvemenetluses. Kuivõrd töös vaadeldakse konkurentsijärelevalvet konkreetsemalt turgu valitsevas seisundi olevate ettevõtja üle teostava riikliku järelevalve osas, siis antakse esimeses peatükis ka ülevaade turgu valitsevast seisundist ja selle kuritarvitamise viisidest.

Teises peatükis avab autor mõiste „tõhus konkurentsijärelevalve“ lähtudes EL-is evitatud üldpõhimõtetest ning põhistades neid kohustuslike menetlusetappidega Komisjoni järelevalveprotseduuris, mille alusel moodustab tõhusa järelevalve läbiviimiseks vajalike kriteeriumite süsteem. Tõhusaks menetluseks vajalike kriteeriumite kodifitseerimine on aktuaalne, kuna 2015. aastal on Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni palvel koostatud analüüs haldusmenetluse võimalikest põhiprintsiipidest, mis on tõhusate kriteeriumite mudeli loomisel aluseks võetud. Süsteemi nurgakiviks on EL-i õiguse fundamentaalne õigusriigi printsiip, millest on allkriteeriumitena tuletatud seaduslikkus, õiguskindlus, tõhusa menetluse õigus ning proportsionaalsus, mis jagunevad omakorda allpõhimõteteks. Kuivõrd Liidu ja siseriiklikku õiguse vastuolu korral on EL-i õigus ülimuslik ning liikmesriigi konkurentsiameti ülesandeks on ELTL-i artiklite 101 ja 102 siseriiklik rakendamine, lähtub autor käesolevas töös seisukohast, et järelikult peab ka Komisjoni poolt läbiviidav järelevalvemenetlus olema tõhus.

Töö kolmandas peatükis hindab autor siseriikliku järelevalvemenetluse tõhusust tulenevalt eelnevas peatükis välja toodud kriteeriumitest ning teeb muudatusettepanekud riikliku järelevalve tõhustamiseks. Lisaks võrdleb autor siseriiklikku õigust konkurentsiasutuste tõhustamise direktiivi ettepanekust tulenevate muudatustega. Alapeatükkides analüüsib autor järelevalve tõhustamise vajadust, mõjusate sanktsioonide puudulikkust konkurentsijärelevalves, menetlusreeglite paljusust ning kohtute võimalikku ebapädevust konkurentsivaidluste lahendamisel. Mõjusate sanktsioonide puudulikkuse alapeatükis käsitletakse siseriiklikus menetluses levinud ettekirjutuste tegemise ja trahvide mõjusust, võrreldakse EL-i õigusest tulenevaid karistusmaksleid siseriiklikult määratava sunniraha

institutsiooniga ning analüüsitakse kohustuse võtmisega sanktsioonist vabanemise efektiivsust, millega jõutakse magistr töö sissejuhatuses seatud hüpoteesi tõendamiseni. Kuivõrd autor seadis ka hüpoteesi, et järelevalve tõhusust pidurdab konkurentsireeglite laialivalgusus seadusandluses ning kohtute poolt konkurentsivaidlustes vastuoluliste lahendite tegemine, siis kontrollib autor viimastes peatükkides nende väidete vastavust ning toob välja muudatusettepanekud olukorra parendamiseks.

Käesolev töö ei käsitle leebusprogrammi või kahju hüvitamist hagi esitamisel, kuivõrd antud teemasid on juba varasematel aastatel magistr töödes analüüsinud V. Murd, N. Vojeikin, S. Jürgenson ning K. Linnart.

Magistr töö on käsitletud Eesti ja EL-i kehtivaid õigusakte ning kavandatavaid õigusloome muudatusi. Olulisemateks rahvusvahelisteks õigusaktideks on eelmainitud Määrus, Euroopa Liidu Toimimise Leping⁸ (edaspidi: *ELTL*) ja selle artiklid 101 ja 102 ning kavandatav direktiiv liikmesriikide konkurentsiasutuste tegevuse tõhustamiseks.⁹ Tõhusa järelevalve kriteeriumite aluseks olnud EL-i õiguse põhiprintsiibid tulenesid suurel määral Euroopa Liidu Põhiõiguste Hartast (edaspidi: *Harta*).¹⁰

Siseriiklikest õigusaktidest analüüsi töö enam konkurentsiseadust¹¹ (edaspidi: *KonkS*) ja korraaitseadust¹² (edaspidi: *KorS*) ning nende kehtestamisega kaasnenud eelnõusid ja seletuskirju. Käesolevas magistr töö vaadeldakse konkurentsijärelevalvet konkreetsemalt turgu valitsevas seisundis olevate ettevõtjate üle teostatava riikliku järelevalve osas. Selleks analüüsis autor Konkurentsiameti kodulehel kättesaadavaid haldusmenetluses tehtud järelevalve otsuseid ning vaatles tehtud ettekirjutuste, soovitude, sunniraha ja teiste määratud tagajärgede esinemise statistikat konkurentsijärelevalve tõhususe uurimiseks. Väärteomenetluses tehtud otsuste ja määratud sanktsioonidega tutvus autor Riigi Teataja kohtulahendite otsingu kaudu, kuna Konkurentsiamet kõiki väärteotsuseid kodulehel enam ei avalikusta.

Puudusena soovib autor välja tuua siseriikliku konkurentsialase kirjanduse aegumise. Kuivõrd konkurentsivaldkond on kiiresti arenev ning pidevalt muutuv, siis ka paari aasta tagused

⁸ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, Euroopa Liidu Teataja, C 83, 30.03.2010

⁹ Ettepanek: konkurentsiasutuste tõhustamine

¹⁰ Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, Euroopa Liidu Teataja, C83/389, 30.03.2010

¹¹ Konkurentsiseadus - RT I, 30.12.2014, 15

¹² Korraaitseadus - RT I, 02.12.2016, 6

teatmikud võivad endas sisaldada aegunud informatsiooni. Näiteks konkurentsiseaduse kommentaaride¹³ viimane versioon on avaldatud 2003. aastal, kui Eesti ei olnud veel EL-i liikmesriik. Asjakohaseks osutusid siseriiklikust kirjandusest 2010. aastal välja antud M. Hägströmi ja R. Rüüteli Konkurentsioigus ja praktika¹⁴ ning 2007. aastal avaldatud K. H. Eichhorni ja C. Ginteri Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus¹⁵, mis käsitlesid Komisjoni ja liikmesriigi menetlussüsteemide erinevust. Rahvusvahelistest teostest sisaldas enim vajalikku teavet M. J. Frese 2016. aastal avaldatud Sanctions in EU Competition Law¹⁶ ning L.O. Blanco mahukas EC Competition Procedure.¹⁷ Autor on kasutanud töös ka meediaväljaannete artikleid ja arvamyslugusid, kuivõrd nendes on käsitletud asjakohaseid ja aktuaalseid konkurentsialaseid probleeme.

Käesolevat magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad on: konkurents, konkurentsioigus, järelevalvemenetlus, järelevalve.

¹³ P. Tammistu. Konkurentsiseadus: kommentaarid. Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus 2003,

¹⁴ M. Hägström, R. Rüütel. Konkurentsioigus ja praktika. Juht ja seadus. Äripäeva raamat 2010,

¹⁵ K.H.Eichhorn, C.Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus, Tallinn: Juura, 2007

¹⁶ M.J.Frese. Sanctions in EU Competition Law. Principles and Practice. Bloomsbury Hart Studies in Competition Law, 2016

¹⁷ L.O. Blanco. EC Competition Procedure. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006

1. Riikliku konkurentsijärelevalve olemus

1.1. Regulatsioon ja pädevad järelevalveorganid

1.1.1. Siseriiklik järelevalvemenetlus

Riikliku järelevalve mõiste määratleb Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) § 75, mille kohaselt teostatakse riiklikku järelevalvet korrakaitseaduses ning teistes seadustes sätestatud alusel ja korras. Selleks on riigiasutuste, s.o. ametite ja inspeksioonide, tehtavad järelevalvetoimingud õigusaktidega kehtestatud nõuete täitmise üle.¹⁸ Riikliku järelevalvet saab teostada nii ühe haldusorgani poolt teise tegevuse üle kui ka haldusorgani poolt haldusvälise isiku tegevuse õiguspärasuse üle.

Eesti Vabariigis teostab riiklikku järelevalvet konkurentsioiguse täitmise üle Konkurentsiamet, mis asub alates 2015. aastast Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Ministeeriumi valitsemisala asutused, sealhulgas Konkurentsiamet, on riikliku järelevalve teostamisel ja riikliku sunni kohaldamisel ministeeriumist sõltumatud. Konkurentsiamet teostab seadusega sätestatud ülesannete ulatuses riiklikku järelevalvet KonkS-i täitmise üle¹⁹ ning inspekteerib järelevalve käigus ettevõtjate vahelisi kokkuleppeid, kooskõlastatud ja turgu valitsevate ettevõtjate tegevust ning kontrollib koondumisi.²⁰ Konkurentsialase järelevalve peamiseks eesmärgiks on ettevõtluses ausa konkurensikultuuri süvendamine.²¹ Käesolevas magistritöös vaadeldakse konkurentsijärelevalvet konkreetsemalt turgu valitsevas seisundis olevate ettevõtete üle teostatava riikliku järelevalve osas.

Konkurentsioigusega seonduva riikliku järelevalve korralduslikud meetmed tulenevad KonkS-i peatükist 8. Konkurentsiseaduse eesmärgiks on tagada aus konkurents ja kaitsta turgu tervikuna.²² Lisaks KonkS-le on põhilisteks konkurentsialasteks siseriiklikeks õigusallikateks Vabariigi Valitsuse ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi määrused. Kuivõrd järelevalvemenetlus on oma olemuselt haldusmenetlus, siis kohaldatakse menetluse läbiviimisel haldusmenetluse seadust²³ (edaspidi: HMS), VVS-i kui eriseaduse kõrval.²⁴

¹⁸ Audiitor oskussõnastik seisuga 16.11.2010, lk 23. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=oz7B0oaLxls%3D&tabid=123&mid=815&language=et-EE&forcedownload=true>

¹⁹ Konkurentsiameti põhimääruse § 6 - RT I, 24.01.2017, 15

²⁰ P. Tammistu. Konkurentsiseadus: kommentaarid. Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus 2003, lk 136

²¹ Konkurentsiameti aastaraamat 2014, lk 10.

²² RKTko 3-2-1-19-11 p 18

²³ Haldusmenetluse seadus - RT I, 25.10.2016, 5

²⁴ RKHKo 3-3-1-38-04, p 9

Konkurentsiamet on ka korrakaitseorgan korrakaitseaduse tähenduses, kes teostab riikliku järelevalvet konkurentsiseaduses sätestatud nõuete täitmise üle.²⁵ KorS-i § 2 lg 4 annab riikliku järelevalve mõiste, mis tähendab korrakaitseorgani tegevust eesmärgiga ennetada ohtu, see välja selgitada ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Riiklik järelevalve hõlmab seega reeglina lisaks rikkumise väljaselgitamisele ja tõrjumisele või kõrvaldamisele ka tekkiva ohu ennetamist.

Ameti sisesealt on konkurentsialase järelevalve teostamine ja konkurentsioiguslike süütegude menetlemine pandud konkurentsiteenistuse ülesandeks, kes vajadusel võib kasutada ka teiste teenistuste abi ning oskusteavet.²⁶ Konkurentsiteenistus on pädev vajadusel nõustama ettevõtjaid konkurentsi kahjustamise vältimise ja konkurentsiolekorra parandamise osas.²⁷ Konkurentsiteenistus jaguneb koondumiste kontrolli ning järelevalveosakonnaks, millest viimane tegeleb konkurentsi kahjustavate kokkulepete ning turgu valitsevat seisundit omavate ettevõtjate tegevust puudutavate juhtumite menetlemisega.²⁸ Konkurentsiamet teostab muu hulgas järelevalvet ka ettevõtjate koondumiste ja ühinemiste üle, kuna nende tegevuste tulemusel võib tugevneda ettevõtjate turgu valitsev seisund, mille kaudu võib kaasneda oht turgu valitseva seisundi kuritarvitamiseks. Kuni karistusseadustiku²⁹ (edaspidi: *KarS*) jõustumiseni menetles Konkurentsiamet kaebuseid haldusmenetluses ning rikkumise tuvastamisel alustas protokolliga koostamisega haldusõiguse rikkumise menetlust, mille edastas seejärel menetlemiseks kohtule. Alates *KarS*-i jõustumisest alustab Konkurentsiamet järelevalvemenetlust haldusmenetlusena, mis võib vastava ajendi ja aluse ilmnemisel üle minna vääртеomenetluseks, mille menetlemise pädevus on Konkurentsiametil olemas eelmainitud muudatuse tagajärjel.

Konkurentsiamet teostab ka kohtuvälist menetlust siseriiklike konkurentsialaste vääртеgude korral ning viib läbi kohtueelset uurimist konkurentsialaste kuritegude osas. Eelnevas lõigus mainitust tulenevalt on Konkurentsiamet ka korrakaitseorgan korrakaitseaduse tähenduses.³⁰ See tähendab, et Konkurentsiametil on näiteks pädevus küsida menetlusosalistelt seletusi tulenevalt KorS §-st 30 lg 1 uurimise läbiviimisel.

²⁵ Konkurentsiameti ettekirjutus nr 5.1-1/15.028

²⁶ M. Hägström, R. Rüütel. Konkurentsioigus ja praktika. Juht ja seadus. Äripäeva raamat 2010, lk 173

²⁷ *ibid*, lk 174

²⁸ Konkurentsiameti aastaraamat 2015, lk 10. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.konkurentsiamet.ee/public/Aastaraamat/Aastaraamat_2015.pdf

²⁹ Karistusseadustik - RT I, 31.12.2016, 14

³⁰ Konkurentsiameti ettekirjutus nr 5.1-1/15.028

Siseriiklikus järelevalvemenetluses kontrollivad riiklike konkurentsireeglite rakendamist ja jõustamist kolm eraldiseisvat organit - Konkurentsiamet, prokuratuur ja kohtud. Maakohtud on pädevad lahendama konkurentsialaseid vaidlusi, mis sisaldavad väär- ja kuritegusid.³¹ Riikliku järelevalve teostamise ja riikliku sunni kohaldamise vastavust seadusele kontrollib halduskohus. Sellest tulenevalt on menetlusosalisel õigus pöörduda oma õiguste kaitseks Konkurentsiameti järelevalveotsuse õiguspärasuse tuvastamiseks halduskohtusse. Halduskohtud on pädevad lahendama ka kaebusi Konkurentsiameti peadirektori ja tema alluvate töö üle.

Alates 2015. aastast on konkurentsialastest rikkumistest kuriteona karistatav ainult konkurentsi kahjustava kokkuleppe sõlmimine, mille eest on KarS-i §-st 400 tulenevalt võimalik juriidilist isikut karistada rahalise karistusega kuni 5% juriidilise isiku käibest. Kui kahjustava kokkuleppe sõlmimine puudutab riigihanget, võib juriidilisele isikule määrata karistuseks 5-10% juriidilise isiku käibest. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine on aga karistatav ainult väärteona³², mille puhul on sätestatud rahaline karistus ning vanglakaristuse kohaldamine ei ole võimalik. Revisjoni käigus tõsteti konkurentsialaste väärtegude eest juriidilistele isikutele kohaldatava rahatrahvi ülemmäära kuni 400 000 euron. Võrdluseks võib välja tuua, et enne 2015. aastat oli juriidilistele isikutele määratav maksimaalne rahatrahv 32 000 eurot. Karistuseseadustiku revisjoni käigus füüsilistele isikutele kohaldatava rahatrahvi ülemmäär ei muutunud.³³ Revisjoni käigus kuritegude dekriminaliseerimisega pikendati ka turgu valitseva seisundi kuritarvitamise aegumistähtaega, mille kohaselt aeguvad eelmainitud väärteod kolme aastaga, kuriteod aga viie aasta möödudes.

Turgu valitseva seisundi definitsioon ning selle kuritarvitamise sätted on välja toodud KonkS-i §§ 13 ja 16. Euroopa Kohus (*edaspidi*: Kohus) on sätestanud turgu valitseva ettevõtja mõiste järgmiselt: „turgu valitsev seisund on selline ettevõtja majanduslik jõud, mis võimaldab tal takistada tõhusat konkurentsisisäilitamist asjakohasel kaubaturul ning käituda arvestaval määral sõltumatult oma konkurentidest, klientidest ja lõppkokkuvõttes tarbijatest”,³⁴ mis ühtib Euroopa Komisjoni (*edaspidi*: *Komisjon*) seisukohaga. Siseriiklik definitsioon on eelmainitule sarnane. KonkS § 13 lg 1 alusel loetakse Eestis ettevõtja turuosaga 40% ja rohkem automaatselt turgu valitsevaks. Tegelikuses võib ettevõtja, kes omab 40%-st väiksemat turuosaga, olla turgu

³¹ J.D.Cooke,W.P.J.Wills. The modernisation of EU competition law enforcement in the European Union. Cambridge. Cambridge University Press 2004, lk 114

³² M. Hågström, R. Rüütel, lk 167

³³ Karistuseseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu seletuskiri, 30.12.2015

³⁴ Case 27/76. United Brands Company and United Brands Continental B.V. v Commission, ECJ 1978, ECR 207

valitsev, kui tema positsioon võimaldab kindlal kaubaturul tegutseda sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest.³⁵ Samas on võimalik ka vastupidine olukord, mille kohaselt on 40%-lise turuosaga ettevõtjal võimalik turgu valitseva seisundi eeldused ümber lükata. Euroopa Kohus on aga nn AKZO kaasuses asunud seisukohale, et turgu valitseva seisundi olemasolu eeldatakse, kui ettevõtjale kuulub 50% kaubaturust või rohkem.³⁶ Seega Eestis eeldatakse turgu valitseva seisundi automaatset olemasolu väiksema turuosa omamisel kui EL-s.

Konkurentsiteoorias eristatakse kahte turgu valitseva seisundi kuritarvitamise liiki - ärakasutav kuritarvitamine ning tõkestav kuritarvitamine. Euroopa Kohus on kaasuses United Brands sätestanud definitsiooni: “ärakasutav kuritarvitamine on selline käitumine, kus turgu valitseva ettevõtja käitumine, kui turgu valitsevast seisundist tulenevad võimalused kasutatakse sellise kaubandusliku tulu saamiseks, mida poleks võimalik saada normaalse või tõhusa konkurentsi puhul.”³⁷ Näiteks põhjendamatult kõrgete hindade kehtestamine. Tõkestava kuritarvitamise kohta on Komisjon andnud järgneva seletuse: kuritarvitamise mõiste on seotud käitumisega, mis võimaldab mõjutada kaubaturu struktuuri, kus tulenevalt turgu valitseva ettevõtja olemasolust on konkurents nõrgenenud. Selline ettevõtja kasutab vahendeid ja meetmeid, mis erinevad äriühingute vahelises tehingutes kasutatavatest. Antud käitumise tulemusena on olemasoleva konkurentsi säilitamine või konkurentsi suurenemine takistatud.³⁸

Konkurentsiamet on siseriiklik konkurentsiasutus, kes vastutab ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamise eest tulenevalt ELTL ja osutab Komisjonile vajadusel abi konkurentsialase järelevalve ning liikmesriigis kohapealse kontrolli teostamisel. ELTL-i artiklite 101 ja 102 järgi on koostatud Eesti õiguses KonkS-i §§-id 4 ja 16, mis käsitlevad konkurentsi kahjustava kokkuleppe, kooskõlastatud tegevuse ja ettevõtjate ühenduse otsuse keeldusid ning turgu valitseva seisundi kuritarvitamist. Ühenduse konkurentsiasutustest on saanud EL-i konkurentsieeskirjade kohaldamise peamine tugisammas,³⁹ kuna ELTL kohustab Komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutusi tegema ühenduse konkurentsieeskirjade kohaldamisel tihedat koostööd. Ka KonkS § 56 lõige 2 kohustab Konkurentsiametit tegema koostööd nii liikmesriikide konkurentsiasutustega kui ka Komisjoniga EL-i konkurentsieeskirjade kohaldamisel. Konkurentsiamet on omakorda kohustatud Komisjoni teavitama menetletavatest

³⁵ P. Tammistu, lk 4

³⁶ Case C-62/86. AKZO v Commission, 1991, ECR I-03359

³⁷ Case 27/76 United Brands Company and United Brands Continental B.V. v Commission, ECJ 1978, ECR 207

³⁸ Case 85/79 Hoffman-La Roche and Co AG v Commission of European Communities, ECJ 1979, ECR 907

³⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. Kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel - saavutused ja tulevikuväljavaated, COM/2014/0453, 09.07.2014, lk 7

juhtumitest, mis omavad mõju EL-i kaubavahetusele. Mõlemad osapooled saavad sellisel juhul nõuda teiselt poolelt konsultatsiooni, leidmaks mõlemale sobivat lahendust.⁴⁰

Kui tegemist on ELTL-i artikli 101 või 102 rikkumisega, siis kaasab siseriiklik kohus menetluse arvamuse andmiseks Konkurentsiameti.⁴¹ Ameti kaasamine kohtumenetluse on positiivne ning kindlasti vajalik, kuna institutsioon omab konkurentsioigusest spetsiifilisi ja ulatuslikke teadmisi ning on võimeline välja pakkuma lahendusi, millest kohtutel võib jääda vajaka. Kasuliku teabe vahetamiseks ning koostöö tihendamiseks EL-is on loodud Euroopa konkurentsivõrgustik, mille kaudu saavad liikmesriikide konkurentsiasutused ning Komisjon teavitada teineteist uutest menetlustest ja kavandavatest otsustest; vajadusel kooskõlastada uurimismeetmeid; abistada üksteist tõendite kogumisel; vahetada tõendeid ja muud teavet ning arutada mitmesuguseid huvipakkuvaid küsimusi.⁴² Konkurentsivõrgustik on arenenud mitmetahuliseks foorumiks konkurentsioiguslike materiaalnormide kohaldamise ja menetluste ning sanktsioonide lähendamiste teemadel⁴³, mille eesmärgiks on tagada ühtne eeskirjade täitmine.⁴⁴

Seega, kui kaasuses puudub EL-i element, siis rakendatakse järelevalvemenetluses riigisisest konkurentsioigust ning sellest tulenevaid reegleid.⁴⁵ Kui konkurentsialane rikkumine mõjutab liikmesriikide vahelist kaubandust, hakkab rikkumise olemasolu tuvastama järelevalvemenetluse käigus Komisjon.

1.1.2. Järelevalvemenetlus Euroopa Liidus

Euroopa konkurentsioigus põhineb 1957. a Rooma lepingu artiklile 85 (keelatud lepingud) ja artiklile 86 (turgu valitseva seisundi kuritarvitamine), mis kokku moodustavadki konkurentsioiguse aluse.⁴⁶ Eesti siseriiklik konkurentsioigus on enamjaolt harmoniseeritud EL konkurentsioigusega. Alates 2004. aastast reguleerib konkurentsialaste õigusaktide vahekorda

⁴⁰ P. Tammistu, lk 139

⁴¹ European Competition Network Working Group on Cooperation Issues. Results of the questionnaire on the reform of Member States (MS) national competition laws after EC Regulation No. 1/2003. 22.05.2013, lk 7. Kätesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/ecn/convergence_table_en.pdf

⁴² K.H.Eichhorn, C.Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus, Tallinn: Juura, 2007, lk 142

⁴³ Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 3

⁴⁴ *ibid*, lk 7

⁴⁵ K. Linnart. Tõendamisvõimaluste erinevused kartellide uurimisel. Kas võrdse kohtlemise põhiõiguse rikkumine?, *Juridica*, 2012, nr.6, lk. 432-441

⁴⁶ P. Tammistu, lk 4

Euroopa Nõukogu 16.12.2002 määrus nr 1/2003/EÜ⁴⁷ (edaspidi: *Määrus*), millega kohustatakse liikmesriike kohaldama ELTL-i artikleid 101 ja 102. Artiklite rakendamise eesmärgiks on kaitsta turul valitsevat konkurentsi⁴⁸ ning need on tuntud ka kui „EL-i konkurentsieeskirjad”, millega volitati liikmesriikide konkurentsiasutusi ja kohtuid kohaldama kõiki Liidu konkurentsieeskirju nende kõikides aspektides.⁴⁹ Tegelikult ei ole eelmainitud artiklid suunatud otseselt liikmesriikidele kohaldamiseks, vaid on eelkõige mõeldud täitmiseks individuaalsetele ettevõtjatele.⁵⁰ Seega on põhiliseks ühenduse konkurentsioiguse allikaks ELTL, mis kandis enne Lissaboni lepingu jõustumist nimetust Euroopa Ühenduse asutamisleping. ELTL reguleerib muu hulgas kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumist ühisturul ning liikmesriikide majanduste harmoneerimist.⁵¹

Kui konkurentsioiguse rikkumine võib mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust, hakkab järelevalvemenetluse käigus võimalikku kuritarvitust uurima Komisjon.⁵² Komisjon on olemuselt administratiivne organ, mis täidab mitut erinevat rolli samaaegselt – nii seadusandlikku, administratiivset kui ka poliitilist. Komisjon mitte ainult ei jõusta, vaid ka loob konkurentsioigust, millest tulenevalt arendab oma tegevusega sealhulgas ka konkurentsipoliitikat.⁵³ Üldiselt öeldes vastutab Komisjoni siseselt ELTL-i artiklite 101 ja 102 rakendamise eest peamiselt konkurentsi peadirektoraat. Kitsamalt on aga peadirektoraadi siseselt konkurentsipoliitika eest vastutav konkurentsivolinik, kellele on antud õigus ja pädevus võtta Komisjoni nimel vastu teatud menetlusotsuseid. Konkurentsivolinik saab artiklite 101 ja 102 raames algatada ainuisikuliselt menetluse, koguda ettevõtjatelt lisainformatsiooni ning anda neile korraldus alluda menetluse käigus läbiviidavale uurimisele.⁵⁴

Et kokkulepe mõjutaks liikmesriikide vahelist kaubandust, peab see tavapärasest kaubavahetust moonutama või kaasa tooma kaubanduse arengu erineval viisil olukorrast, kui vastavat kokkulepet poleks sõlmitud. Liikmesriikide vahelisele kaubandusele mõju eeldatakse, kui tegemist on rahvusvahelise tehinguga või kui kokkuleppe osapooled tegutsevad või asetsevad erinevates liikmesriikides.⁵⁵ Liikmesriikide vahelise kaubanduse olemasolu tuleb aga hinnata

⁴⁷ Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. Euroopa Ühenduste Teataja L 1, 4.1.2003

⁴⁸ *ibid*

⁴⁹ Komisjoni teatis. Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 14

⁵⁰ D.G. Goyder. EC Competition Law. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003, lk 474

⁵¹ M. Hågström, R. Rützel, lk 7

⁵² Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003

⁵³ L.O. Blanco. EC Competition Procedure. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, lk 159, p 4.17

⁵⁴ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 124

⁵⁵ M. Hågström, R. Rützel, lk 12

iga kaasuse puhul eraldi. Rakendades siseriiklikku ja Euroopa konkurentsioigust paralleelselt, peab liikmesriik tagama EL-i konkurentsioiguse primaarsuse. Määrus keelab siseriiklikul konkurentsioigusel sekkuda liikmesriikide vahelist kaubandust mõjutavatesse lepingutesse. Piirangu eesmärgiks on vältida vastuolusid, kus ühelt poolt on tegevus EL-i õiguse seisukohalt aktsepteeritav, kuid teisalt põrkub liikmesriigi siseriikliku õigusega.⁵⁶ Keeluga ei takistata aga liikmesriikidel käesoleva määrusel alusel oma territooriumil vastu võtta ja kohaldada rangemaid siseriiklikke õigusakte.⁵⁷ Vastuolu tekkimise korral lahendatakse konflikt alati EL-i reeglite kasuks, kuid on oluline rõhutada, et mitte iga erinevus ei pruugi alati olla vastuolu. Näiteks olukorras, kus EL-i reeglid sätestavad minimaalsed kaitsemeetmed, kuid siseriiklik õigus kohaldaks neid rangemas ulatuses, siis võib süsteemide vahel eksisteerida pelgalt erinevus, kuid mitte vastuolu.⁵⁸

Tõhusa järelevalvemenetluse kriteerium tuleneb ELTL-i artiklist 298, mille kohaselt peab Euroopa halduskorraldus olema avatud, tõhus ja sõltumatu.

⁵⁶ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 154

⁵⁷ Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003

⁵⁸ M.J.Frese. Sanctions in EU Competition Law. Principles and Practice. Bloomsbury Hart Studies in Competition Law, 2016, lk 58

2. Võimalikud tõhusa konkurentsijärelevalve teostamise kriteeriumid tulenevalt Euroopa Liidu üldpõhimõtetest

2.1. Õigusriik kui üldprintsip

Eestis kehtivad EL konkurentsioigus ja siseriiklik konkurentsioigus paralleelselt ning on omavahel harmoniseeritud. Pärast aastatepikkust koostööd on saavutatud eeskirjade kohaldamises ka oluline ühtsus, kuid endiselt esineb ka lahknevusi, kuna liikmesriikidele on jäetud paindlikud võimalused enda konkurentsioiolukorra kujundamiseks.⁵⁹ Selline vastuolo on lubatud, kuna ühenduse õigus ei nõua siseriikliku õiguse ühtlustamist EL-i õigusega.⁶⁰ Küll aga seab konkurentsiasutuste tõhustamise direktiivi eelnõu liikmesriikidele teatud kohustused haldusorganite töö efektiivsemaks muutmiseks. Kuivõrd Liidu ja siseriiklikku õiguse vastuolo korral on EL-i õigus ülimuslik ning liikmesriigi konkurentsiameti ülesandeks on ELTL artiklite 101 ja 102 siseriiklik rakendamine, siis lähtub autor käesolevas töös seisukohast, et järelikult peab ka Komisjoni poolt läbiviidav järelevalvemenetlus olema lisaks autoritaarsusele ka efektiivne.

Hüpoteesi tõendamiseks avab käesolevas alapeatükis autor mõiste „tõhus konkurentsijärelevalve“ lähtudes EL-is evitatud üldpõhimõtetest ning põhistades neid kohustuslike menetlusetappidega Komisjoni järelevalveprotseduuris. Selle tulemusel jõuab autor kindlate kriteeriumiteni, mille kaudu on võimalik defineerida tõhusat järelevalvemenetlust ning nendest tulenevalt kontrollida ka Eesti siseriikliku konkurentsijärelevalve efektiivsust.

Konkurentsialase siseriikliku järelevalvemenetluse tõhususe analüüs on aktuaalne, kuna EL-is on hetkel käimas tegevused liikmesriikide konkurentsiasutuste pädevuse suurendamiseks. Komisjon on 2017. a märtsis koostanud ettepaneku liikmesriikide konkurentsiasutuste tõhusamaks muutmiseks, et tagada piisavate vahendite olemasolu konkurentsieeskirjade efektiivsemaks rakendamiseks. Komisjoni konkurentsivolinik M. Vestager on pressiteates märkinud: „...soovime, et kõik liikmesriikide konkurentsiasutused saaksid teha otsuseid täiesti sõltumatult ning nende käsutuses oleksid tõhusad vahendid rikkumiste ärahoidmiseks ja nende eest karistuste määramiseks. Hästi toimiv ühtne turg on nii Euroopa tarbijate kui ka ettevõtjate huvides.”⁶¹

⁵⁹ Komisjoni teatis. Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 7

⁶⁰ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 32

⁶¹ Euroopa Komisjoni pressiteade. Monopolidevastane võitlus: komisjoni ettepanek muuta liikmesriikide konkurentsiasutused veelgi tõhusamateks, töökohtade loomise ja majanduskasvu huvides. Brüssel, 22.03.2017

Ühenduse järelevalvemenetlus konkurentsioiguse reeglite täitmise ning võimalike rikkumiste üle on oma olemuselt haldusmenetlus. Komisjon peab konkurentsireegleid kohaldades tagama, et tema halduskorralduses tehtavad otsused ja toimingud oleksid kooskõlas üldiste põhimõtetega.⁶² Ka liikmesriikide konkurentsiasutustele on need põhimõtted kohustuslikud, kuna nad kohaldavad oma tegevuses samuti EL-i konkurentsioigusest tulenevaid reegleid.⁶³

Tänaeni ei eksisteeri aga EL-is dokumenti, mis sätestaks üldised Euroopa halduskorralduse põhimõtted ja kriteeriumid. Kindlate kriteeriumite kodifitseerimine on aktuaalne, kuna 2015. aastal on Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni palvel koostatud mahukas analüüs⁶⁴ (edaspidi: *õiguskomisjoni analüüs*) haldusmenetluse võimalikest põhiprintsiipidest, mida käesoleva töö autor on järgnevate põhimõtete mudeli loomisel aluseks võtnud. Ühine halduskorralduslikke printsiipe sisaldav dokument on tänaeni loomata, kuna pole saavutatud ühist konsensust põhimõtete osas. Enamik EL-i õiguse reeglitest ja printsiipidest, mis on suunatud haldusmenetluse reguleerimiseks, on leitavad ühenduse lepingutest. Lisaks materiaalõigusele võib üldisteks printsiipideks pidada ka kohtute poolt sätestatud seisukohti.⁶⁵ Oluline on rõhutada, et mitte kõik ühenduse halduskorralduslikud printsiibid pole EL-i õiguse üldisteks põhimõteteks. Õiguskomisjoni analüüsis on selgitatud, et kuigi EL-i haldusmenetluses puudub kindel printsiipide hierarhia, siis ei saa neid kõiki sisu ja ulatuse poolest võrdsustada. Osa printsiipe, nagu näiteks õigusriigi põhimõte ning efektiivne menetlus, on sõnastatud nii üldiselt, et nende tegelik sisu määratletakse hoopis nende allpõhimõtete kaudu.⁶⁶

Fundamentaalse baasprintsiibina saab välja tuua õigusriigi põhimõte, mis tuleneb Euroopa Liidu Lepingu⁶⁷ (edaspidi: Leping) artiklist 2 ning mille kohaselt on õigusriigi olemasolu ühenduse üheks põhiväärtuseks ning õiguslikult siduvaks põhiseaduslikuks põhimõtteks. See on tunnistanud üksmeelselt aluspõhimõtteks, mis on omane ka liikmesriikide põhiseaduslikele süsteemidele.⁶⁸ Õigusriigi printsiibi kohaselt peab iga EL-i institutsioon, asutus, esindus ja nendes töötavad ametnikud tegutsema kooskõlas kehtiva õigusega ning järgima reegleid, mis

⁶² T. Tridimas. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford European Union Law Library, 2007, lk 543

⁶³ A. Jones, B. Sufrin. *EU Competition Law*. Fourth edition, Oxford University Press, 2010, lk 103

⁶⁴ Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Legal Affairs. *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. In-depth analysis for the JURI Committee, 2015

⁶⁵ *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*, lk 7

⁶⁶ *ibid*, lk 9

⁶⁷ Euroopa Liidu leping, Euroopa Liidu Teataja, C 202, 7.06.2016

⁶⁸ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik. COM/2014/0158

on õigusaktides sätestatud. Lihtsamalt öeldes peavad kõik avaliku võimu poolt tehtavad põhilised otsused lähtuma seadustest. Juba enne õigusriigi põhimõtte sätestamist EL-i aluslepingutes rõhutas Komisjon, et: “EL on õigusühendus, mis tähendab seda, et ei liikmesriigid ega institutsioonid ei pääse kohtulikust kontrollist nende aktide vastavuse üle konstitutsioonilisele põhilepingule, milleks on asutamisleping”.⁶⁹

EK kohtupraktikast nähtub, et õigusriik on EL-i õigussüsteemis kohaldatavate täielikult kohtulikult kaitstud põhimõtete allikas.⁷⁰ Õigusriigi printsiip on olemuselt üldine ning selle alla koonduvad mitmed allpõhimõtted, milleks on näiteks õiguskindlus, õigus tõhusale menetlusele, seaduslikkuse ning proportsionaalsuse põhimõte. Kuivõrd tegemist on üldprintsiibiga, siis tõlgendab magistritöö autor seda kui järelevaevmenetluse ülimumlikku kriteeriumit. Sellest tulenevalt saab järeldada, et tõhusa järelevaevme kõige olulisemaks kriteeriumiks on, et kõik järelevaevmenetluses tehtud otsused oleksid kooskõlas õigusaktides sätestatuga. Kuivõrd tegemist on üldise põhimõttega, siis kehtib see kõigi järelevaevmenetluse etappide kohta. Õigusriigi põhimõte on kriteeriumina haldusorgani tegevusele pigem piirava iseloomuga, kuna seab piirangud järelevaevetegevusele ja otsuste tegemise ulatusele.

2.2. Üldprintsiibist tulenevad allkriteeriumid

2.2.1. Seaduslikkus

Õigusriigi üldprintsiibi üheks allpõhimõtteks on seaduslikkus, mille kohaselt peab EL-i haldusorganite tegevus olema kooskõlas õigusega ning teostatud selle piirides. Seaduslikkuse printsiip on sätestatud Harta artikli 52 lõike 1 esimeses lauses, mille kohaselt võib Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. See hõlmab ka õigusaktide kehtestamise läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ning pluralistlikku protsessi. Kohus on märkinud, et seaduslikkuse põhimõte on ühenduse aluspõhimõte, sõnades, et “õigusriigi põhimõttel rajanevas ühenduses tuleb seaduslikkuse järgimine nõuetekohaselt tagada.”⁷¹ Järelevaevmenetluses on seaduslikkuse kriteerium läbivalt kohustuslik ning selle kohaselt peab kogu Komisjoni tegevus olema rangelt kooskõlas õigusaktides sätestatuga. Sellest tulenevalt ei saa Komisjon määrata ettevõttele näiteks karmimaid ja koormavamaid sanktsioone, kui on seadusega ette nähtud. Määrus sätestab konkurentsioiguse tahtliku või

⁶⁹ Case 294/83, *Les Verts v. European Parliament*. EKL 1986, lk 01339, p 23

⁷⁰ Komisjoni teatis. ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik, lk 1

⁷¹ Case C-496/99. *P. Commission vs. CAS Succhi di Frutta*. EKL 2004, lk I-03801, punkt 63.

ettevaatamatusest tuleneva kuritarvituse eest trahvi maksimummääraks 10% ettevõtja eelmise majandusaasta kogukäibest, mida Komisjon ei tohi ületada.

Seaduslikkuse põhimõttega on tihedalt seotud Harta artiklist 20 tulenev isiku õigus olla võrdne seaduse ees. Kohus on märkinud, et võrdne kohtlemine on EL-i üheks õiguse üldpõhimõtteks.⁷² Võrdsuse printsiibist tulenevalt on kõik inimesed samaväärsed ning nad peavad olema seaduste ees võrdsed ja omama samu õiguseid, vaatamata nende rahvusele, rassile, uskumustele, sotsiaalsele klassile jne. Konkurentsijärelevalve mõistes on võimalik võrdsuse printsiip taandada Komisjoni menetlusele läbi põhimõtte, et haldusorgan peab menetlusosalisi kohtlema võrdselt, olenemata nende ettevõtte mõjuvõimust, tuntusest vms. Ettevõtte omandatud mõjuvõim võib ettevõtja jaoks järelevalvemenetluses olla aga nii positiivse kui negatiivse toimega, kuivõrd prestiižsetele äriühingutele seatakse tihti suuremad ootused rikkumise toime mitte panemiseks tulenevalt nende ulatuslikest teadmistest konkurentsireeglite korrektseks järgimiseks.

2.2.2. Õiguskindlus

Seaduslikkuse kriteeriumiga „samal tasandil” võrdsustatakse õiguskindluse põhimõte, mis on samuti õigusriigi üldprintsiibist tulenev.⁷³ Õiguskindluse kohaselt peavad EL-i reeglid olema selged, täpsed ja üheselt mõistetavad.⁷⁴ Printsiibi eesmärgiks on kindlustada EL-i reguleerimisalas olevate eeskirjade ühemõttelisus ja prognoositavus, millest tulenevalt on kõigile nende õigused ja kohustused arusaadavad. Õiguskindluse printsiibi alusel ei saa seaduseid tagasiulatuvalt muuta ning ei ole võimalik teha tagasiulatuvaid otsuseid, välja arvatud juhul kui need on seaduses eraldi sätestatud.⁷⁵ Seega on õiguskindluse printsiip olemuselt kodanikke ning ka menetluse osapoolte õiguseid kaitsev põhimõte. Kohtujurist Cosmas on Duff'i kohtuasjas rõhutanud, et „...õiguskindluse põhimõte kutsub üles selgusele ja täpsusele kujundades õigusnorme, mis antud ajahetkel moodustavad õigusliku raamistiku, mille sees institutsioonide pädevust ja isikute tegevusi teostatakse.”⁷⁶ Sellest tulenevalt on õiguskindluse põhimõtte kohaselt teostatav õigus piiritletud teatud ajalise raamistikuga.

⁷² Case C-355/10, European Parliament v Council, 2012, ECR I

⁷³ The General Principles of EU Administrative Procedural Law, lk 17

⁷⁴ Komisjoni teatis. ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik, lk 3

⁷⁵ *ibid*, lk 4

⁷⁶ Kohtujurist Cosmas'i ettepanek. Case C-63/93. F.Duff etc v Minister for Agriculture and Food and Attorney General, EU:C:1995:170, p 23.

Kohus on rõhutanud õiguskindluse olulisust, märkides, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtete alusel „peavad [liidu] õigusnormid olema selged ja õigussubjektide jaoks ettenähtavad”.⁷⁷ Seega kehtib õiguskindluse kriteeriumiga koosmõjus ka õiguspärase ootuse põhimõte, mis on olemuselt õiguskindluse alapõhimõtteks. „...õiguspärase ootuse kaitse põhimõte nõuab ühenduse seadusandjalt ja teistelt ühenduse organitelt (või siseriiklikelt võimudelt, tegutsedes ühenduse õiguse sätete alusel) nende pädevuse teostamist aja jooksul sellisel viisil, et ühenduse õiguse alusel õiguspäraselt loodud olukordasid ja õigussuhteid ei kahjustataks viisil, mida hoolas isik ei oleks saanud ette näha.”⁷⁸ Seega seab õiguspärase ootuse kriteerium kaitse isikule, kes on oma tegudes vastutustundlik. Õiguspärane ootus laieneb olukordadele, kus haldusotsusega on jäetud menetlus alustamata või on tühistatud. Sellisel juhul lasub ootuspärane õigus kaebuse esitajal, keda Komisjon on kohustatud annulleerimisest informeerima⁷⁹.

Õiguspärase ootuse kohaselt peavad institutsioonid tegutsema ja teostama oma ülesandeid ka mõistliku aja jooksul, sealhulgas võtma vastu otsuseid mõistliku aja jooksul tulenevalt ELTL artiklist 24 ning Harta artiklist 41.⁸⁰ Komisjon on kinnitanud, et võtab vastu otsuse menetluste algatamise kohta maksimaalselt nelja kuu jooksul.⁸¹ Aeglane menetlus on halb menetlus ning võib olla omakorda vastuolus õiguskindluse põhimõttega.⁸²

2.2.3. Õigus tõhusale menetlusele

Menetluse tõhusust tuntakse EL-i õiguses kui üldpõhimõtet ning see on põhiosaks õigusriigi printsiibist tulenevale õigussüsteemile.⁸³ Õigus tõhusale menetlusele on sätestatud Harta artiklis 47, mille kohaselt on igaühel, kelle EL-i õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Kohus on rõhutanud, et EL on „õigusel rajanev liit, mille raames kontrollitakse selle institutsioonide aktide kooskõla eeskätt aluslepingutega, õiguse üldpõhimõtetega ja põhiõigustega”, eelkõige tähendab see, et „isikud peavad saama

⁷⁷ Liidetud kohtuasjad 212–217/80: Amministrazione delle finanze dello Stato v Salumi, EKL 1981, lk 2735, p 10

⁷⁸ Kohtujurist Cosmas'i ettepanek, p 25

⁷⁹ .T. Ottervanger, J. Steenbergen, S.J. van der Voorde. Competition Law of the European Union, the Netherlands and Belgium. The Hague: Boston, Kluwer Law International, 1998, lk 8

⁸⁰ ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik, lk 6

⁸¹ L.O. Blanco, lk 179

⁸² The General Principles of EU Administrative Procedural Law, lk 19

⁸³ ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik, lk 7

tõhusa kohtuliku kaitse liidu õiguskorrast tulenevatele õigustele”.⁸⁴ Kohus rõhutas sõnaselgelt, et õigus sellisele kaitsele kuulub õiguse üldpõhimõtete hulka, mis tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest. Lisaks on tõhusa menetluse tingimus sätestatud ka Euroopa inimõiguste ja põhiõiguste kaitse konventsiooni (edaspidi: *EIÕK*) artiklites 6 ja 13. *EIÕK*-i tõhusat menetlust puudutavates artiklites viidatakse muu hulgas seaduslikkuse põhimõttele, mis kinnitab, et kõik õigusriigi printsiibist tulenevad alapõhimõtted on tihedalt ka omavahel seotud. Asjaolu, et õigust tõhusale menetlusele on mainitud kahes EL-i baasdokumendis, kinnitab selle kriteeriumi olulisust. Sellest tulenevalt võib väita, et ka tõhus järelevalvemenetlus on fundamentaalseks õigusriigi printsiibist tulenevaks põhimõtteks.

Tõhusa menetluse kriteeriumi kohaselt peab ühendus ning selle liikmesriik tagama ausa ja efektiivse menetluse, kus arvestatakse erapooletuse ja sõltumatuse põhimõtetest tulenevaid reegleid.⁸⁵ Tõhusa menetluse üldisest kriteeriumist tuleneb tõhusa haldusmenetluse läbiviimisel ka õigus heale haldusele.⁸⁶ Hea halduse õiguse põhimõte järeldeb Harta artiklist 41 ning sätestab, et igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. Seega kätkeb õigus heale haldusele endas mitmeid omakorda allprintsiipe, milleks on erapooletus, õiglus ja asja menetlemine mõistliku aja jooksul. Nagu eelnevalt mainitud, on asja menetlemine mõistliku aja jooksul ka õiguspärase ootuse põhimõtte allprintsiiibiks.

Heast haldusest tulenevad sõltumatus ja erapooletus on tõhusa ning iseseisva EL-i haldusmenetluse printsiiptideks ning otseseks järeelmiks õigusriigi põhimõttest.⁸⁷ Järelevalvemenetluses tingivad need reeglid järelevalveülesannete sõltumatu ja erapooletu täitmise menetleja poolt. Komisjon on administratiivne organ, kes täidab mitut erinevat rolli samaaegselt ning kelle funktsioonid on seadusandlikud, administratiivsed ja poliitilised.⁸⁸ Euroopa Kohus on sätestanud, et Komisjoni tegevust ei tohi võrdsustada kohtutega *EIÕK*-i artikkel 6 mõttes, mille kohaselt on igal inimesel õigus õiglasele ja sõltumatule kohtumenetlusele. Komisjon, erinevalt kohtutest, on administratiivne keha, kes vastutab konkurentsireeglite õiguspärase täitmise eest ning ei mõista õigust kohtumenetluse mõttes.⁸⁹ Kohus on ka märkinud õiglase kohtuliku arutamise õiguse ja võimude lahususe seoste kohta, et *EIÕK* artiklist 6 tulenev üldpõhimõte hõlmab eelkõige õigust asja arutamisele täidesaatvast

⁸⁴ Case C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores. EKL 2002, lk I-06677, punktid 38 ja 39

⁸⁵ The General Principles of EU Administrative Procedural Law, lk 7

⁸⁶ *ibid*, lk 9

⁸⁷ *ibid*, lk 15

⁸⁸ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 25

⁸⁹ L.O. Blanco, lk 159, p 4.17

võimust sõltumatus kohtus. Kuigi võimude lahususe põhimõte tuleneb õigusriigi printsiibist, siis sellest hoolimata võib see ilmneda erinevates vormides, eriti siseriiklikul tasandil. Kohus osutas võimude tegevuse lahususele ning märkis, et “liidu õigusega ei ole vastuolus, kui liikmesriik on samal ajal nii seadusandja, täidesaatva võimu kui ka kohtuniku rollis, niivõrd kui neid funktsioonide täidetakse lähtuvalt võimude lahususe põhimõttest, mis iseloomustab õigusriigi toimimist”.

Suurkorporatsioon Shell on kohtus süüdistanud Komisjoni erapooletuse puudumises, kuna samadel ametnikel on võimalik kaasuse asjaolusid uurida, tõendeid koguda ning nende põhjal ka otsus kujundada.⁹⁰ Selline tegevus võib olla vastuolus *nemo iudex in causa sua* põhimõttega, mille kohaselt ei või keegi olla õigusemõistjaks iseenda asjas, s.o. haldusorgan ei tohiks õigust mõista samas menetluses, kus eksisteerib tema isiklik huvi. Isiklik huvi esineb vältimatult asutuse siseselt läbiviidud menetluses. Shell'i kaasuses leidis Kohus, et selline olukord, kus ühe administratiivse keha käes on mitu menetluslikku õigust, ei ole ebatavaliseks nähtuseks haldusmenetluses.⁹¹ Sellise seisukoha pinnalt on õigustatud, et Komisjon täidab järelevalvemenetluses mitmeid erinevaid rolle ning võib olla nii menetluse algatajaks, läbiviijaks kui ka lõpliku otsuse tegijaks, millega võib kaasneda muu hulgas ka sanktsioonide kohaldamine.

Lisaks erapooletuse ja sõltumatuse kriteeriumile on hea halduse printsiibi alapõhimõtteks ka *audi alteram partem*, milleks on igatüüpe õigus, et ta kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada.⁹² Selline kriteerium on sätestatud Harta artikli 41 lõikes 2. Ära kuulumisõigust ei saa ega ei tohi takistada ükski teine printsiip. *Audi alteram partem* on Komisjoni menetluslik põhimõte, mille ülimaks eesmärgiks on objektiivse tõe väljaselgitamine läbi inkvisitsioonilise menetluse.⁹³

Enne lõplikku otsuse tegemist järelevalvemenetluses on ettevõtjatel võimalus lasta end ära kuulata, mis ongi sisuliselt selgituste andmine kirjalikul teel Komisjoni sätestatud seisukoha kohta. Kui Komisjon soovib määrata trahvi või karistusmakset, siis antakse võimalus enda seisukohad põhjendada ka suuliselt.⁹⁴ Ka kaebuse esitajal on võimalik aktiivselt järelevalvemenetluses osaleda,⁹⁵ omades võimalust enda seisukohti väljendada ning saades

⁹⁰ Case T-11/89 Shell v EC Commission [1992] ECR II-757

⁹¹ *ibid*, p 31

⁹² The General Principles of EU Administrative Procedural Law, lk 19

⁹³ L.O. Blanco, lk 160, p 4.18

⁹⁴ D.G. Goyder, lk 479

⁹⁵ ⁹⁵ T.R. Ottervanger, J. Steenbergen, S.J. van der Voorde, lk 8

soovi korral Komisjonilt pidevat tagasisidet menetluse käigu kohta. Lisaks menetluse osapooltele, keda antud otsus mõjutab, kehtib ära kuulamise õigus ka kolmandatele isikutele õiguspärase huvi olemasolu korral. Ära kuulamine peab toimuma erapooletult, mis tähendab, et menetleja ei tohi võtta kindlaid seisukohti osapoolte tegevuse osas, enne kui asjaosalised on saanud õiguse enda tegevust põhjendada. Kohus on sätestanud, et menetlustes, kus võidakse määrata trahve või karistusi, on õigus olla ära kuulatud EL-i õiguse üks põhiprintsiipe, mida tuleb järgida ka siis kui tegemist on haldusmenetlusega.⁹⁶

Komisjoni järelevalvemenetluses ettevõtjate suuliste seisukohtade andmise etapi objektiivsemaks ja erapooletumaks muutmiseks loodi ära kuulamise eest vastutava ametniku ametikoht.⁹⁷ Ära kuulamise eest vastutav ametnik ei vii pelgalt istungeid läbi, vaid teeb ka kõik muud vajalikud toimetused, sealhulgas vaatab üle protokollid osapoolte seisukohtadest, kuid ametikoht ei ole kohtuniku tööga võrdsustatud. Tema ülesandeks on veenduda, et viidaks läbi korrektne ja tõhus istung, mille käigus saavad kõik osapooled ära kuulatud. Ta hoiab korda ning kontrollib, et Komisjon võtaks arvesse osapoolte seisukohti. Komisjon ei ole iseenesest kohustatud ära kuulamise eest vastutava ametniku soovitusi järgima, kuid antud seisukoht võetakse siiski arvesse.⁹⁸ Komisjonil on pädevus võtta otsus vastu ainult selles ulatuses, milles menetlusosalised on saanud väljendada enda seisukohti.⁹⁹

Õigus olla ära kuulatud nõuab muu hulgas, et menetluse osapool saaks täieliku ülevaate nii hagiavaldusest kui ka toodud vastuväidetest.¹⁰⁰ Seega suunab ära kuulamise printsiip omakorda järgmise põhimõtte, milleks on juurdepääsuõigus teabele, veel kitsamalt piiritledes – juurdepääsuõigus dokumentidele ning toimikule. Kuigi juurdepääsuõiguse printsiibini jõutakse ära kuulamise kriteeriumist, siis tegemist ei ole vähemolulise põhimõttega. Eelmainitud õigus tuleneb nii EL aluslepingu ELTL artiklist 15 lõikest 3 kui ka Harta artiklist 42. Juurdepääs dokumentidele on kriteeriumiks, et tagada avatud, tõhus ja iseseisev haldusmenetlus EL-is. Kuivõrd juurdepääsuõigus on osa õigusest olla ära kuulatud, siis ei kvalifitseerita seda iseseisva põhiõigusena¹⁰¹, kuid see ei välista juurdepääsuõiguse võimalust olla oluliseks kriteeriumiks tõhusas järelevalvemenetluses.

⁹⁶ Case 85/79 Hoffman-La Roche and Co AG v Commission of European Communities, ECJ 1979, ECR 907 p 9

⁹⁷ Ingl. k. „*hearing officer*“

⁹⁸ L.O. Blanco, lk 162, p 4.20

⁹⁹ *ibid*, lk 161, p 4.19

¹⁰⁰ Case 100/80 to 103/80 Musique Diffusion française v Commission, 1983, ECR 1835, p 10

¹⁰¹ Case C-51/92P. Hercules Chemicals NV v Commission. 1999, ECR I-4245, p 75-6

Teabele juurdepääsu lubamise eesmärk on võimaldada vastuväidete adressaatidel väljendada oma seisukohti Komisjoni järelduste kohta. See on eriti oluline haldusmenetlustes, kus võidakse määrata sanktsioone.¹⁰² Kuigi ettevõtetel peab olema juurdepääs kõikidele Komisjoni toimikusse kuuluvatele dokumentidele, ei ole see õigus piiramatu. Iga piirang juurdepääsuõigusele peab aga olema kitsalt tõlgendatud, et olla kooskõlas Harta artikli 52 lõikega 1, mis on seaduslikkuse põhimõtte peamiseks kriteeriumiks. Juurdepääsuõiguse ühene piiritlemine on aga problemaatiline, kuna ühest aspektist ei tohi eelmainitud põhimõtet riivata, kuid samas ei ole lubatud juurdepääs teatud dokumentidele, milles sisalduva teabe ilmsiks tulek võib kahjustada teist osapoolt. Komisjoni juurdepääsuõigust teabele käsitleb magistr töö autor järgnevas alapeatükis.

Konfidentsiaalsuse nõue kvalifitseerub menetluses eraldi allpõhimõttena, olles osaks teabele juurdepääsu printsiibist. See kehtib analoogia korras ka anonüümsuse põhimõttena, mille kohaselt on kaebajal õigus nõuda oma isiku anonüümsena hoidmist Komisjoni poolt.¹⁰³ Komisjonil lasub kohustus hoida informatsiooni konfidentsiaalsena, kuna menetluse käigus omandatakse tihti väga delikaatset teavet ettevõtete tegevuse kohta.¹⁰⁴ Juurdepääsu ei pea võimaldama Hercules'i kohtuotsuses välja toodud teabele, milleks on teiste ettevõtete ärisaladused, komisjonisisesed dokumendid ja muu konfidentsiaalne teave.¹⁰⁵ Muuks konfidentsiaalseks teabeks loetakse informatsiooni, mis ei ole ärisaladus, kuid mille avalikustamine võib tõsiselt kahjustada nii ettevõtjat kui ka ettevõtet.¹⁰⁶ Kogu teavet, mille Komisjon omandab menetluse käigus, võib kasutada ainult selle sama menetluse raames. Komisjon ei tohi saadud informatsiooni kellegagi väljaspool menetlust arutada.¹⁰⁷

Komisjon ei saa aga ainuisikuliselt otsustada, millised dokumendid võivad menetluseks olla vajalikud ning ebavajalikud, ettevõtete esindajatel peab olema võimalus toimikuga tutvuda ning otsustada, mis materjalid võivad olla vajalikud efektiivseks kaitsetegevuseks.¹⁰⁸ Herculese asjas sätestas Kohus, et Komisjon on kohustatud võimaldama ettevõtetele ligipääsu kõigile dokumentidele, mida on asjas tõenditena kogunud, olenemata, kas dokumentide sisu on

¹⁰² ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik, lk 8

¹⁰³ Case T-114/92 Bureau des Europeen des Medias et de l'Industri Musicale (BEMIM) v Commission. 1995, ECR II-147, p 28

¹⁰⁴ Case 85/76, Hoffmann-La Roche Co AG v Commission of European Communities, ECJ 1979, ECR 907

¹⁰⁵ Case T-7/89. Hercules Chemicals N.V. v Commission, 1991, ECR II-1711

¹⁰⁶ Komisjoni teatis komisjoni toimikutele juurdepääsureeglite kohta EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82, EMP lepingu artiklite 53, 54 ja 57 ning nõukogu määruse (EÜ) nr 139/2004 kohaldamise juhtudel. ELT 2005/C 325/07

¹⁰⁷ T.R. Ottervanger, J. Steenbergen, S.J. van der Voorde, lk 14-15

¹⁰⁸ D.G. Goyder, lk 481

osapoolte jaoks kasuliku või kahjuliku iseloomuga.¹⁰⁹ Kohus on tutvustanud Solvay¹¹⁰ kaasuses ka „relvade võrdväarsuse” põhimõtet, millest tulenevalt peab osapooltel olema toimiku sisust sama laialdased teadmised, kui on antud toimiku koostanud Komisjonil. Sedavõrd laiaulatuslik ligipääs võimaldab menetlusosalistel end hädavajalikus ulatuses ette valmistada ning koostada vastuväited. Juurdepääsuõiguse alla liigitatakse ka haldusmenetluslik õigus saada menetlejalt vastuseid, teavitusi menetluses tehtud järelduste ja otsuste kohta ning informatsiooni edasikaebamise õiguse kohta.¹¹¹

Institutsioonid on kohustatud põhjendama menetluses tehtud otsuseid. Otsene kohustus sellisel viisil toimida on sätestatud ELTL artikli 296 lõikes 2 ning seda käsitletakse kui eraldi õigust tulenevalt Harta artikli 41 lõike 2 punktist c, mille kohaselt on hea halduse põhimõtteks ka asutuste kohustus põhjendada oma otsuseid. Põhjendus peab endas kätkema selgesõnalist ja ühemõttelist arutluskäiku vastava meetme kasutuse kohta ning olema koostatud antud otsuse teinud asutuse poolt. Komisjon peab arutluskäiguga tõestama otsuse faktilise aluse¹¹² ning jõudma järeldusele, et toimunud on ELTL-i artikli 101 või 102 rikkumine. Enne konkurentsi piirava tegevuse ja turgu valitseva seisundit käsitleva otsuste tegemist lasub Komisjonil kohustus konsulteerida nõuandekomiteega, kuhu kuuluvad üksikjuhtude käsitlemisel ka liikmesriikide konkurentsiasutuste esindajad. Vastus peab olema põhistatud sellises ulatuses, et menetlusosalistel oleks soovi korral võimalik edastada otsus kohtusse selle seaduslikkuse üle järelevalve teostamiseks. Menetluses tehtud Komisjoni otsused on osapooltele siduvad ja tõlgendatavad meetmetena, mis omavad õiguslikku mõju menetlusosalistele.¹¹³ Erinevalt siseriiklikest konkurentsiasutustest, kellel piisab menetluse algatamata jätmiseks otsustusest, et puudub alus vastava menetluse alustamiseks, on Komisjonil kohustus tõendada ELTL-i artiklite 101 ja 102 mitte kohaldumist.¹¹⁴

Otsusega saab Komisjon nõuda rikkumise lõpetamist, kehtestada ajutisi meetmeid ning kohaldada sanktsioone. Kui Komisjon plaanib heaks kiita rikkumise lõpetamist nõudva otsuse, millele ettevõtja vastab ettepanekuga kohustuste võtmiseks, võib institutsioon need kohustused ettevõtjale siduvaks muuta. Ettepanek peab pakkuma Komisjoni esialgses hinnangus tõstatatud küsimustele lahenduse. Kohustuse siduvaks muutmine peab alati olema määratud kindlaks ajavahemikuks ja selles sätestatakse, et Komisjonil ei ole enam põhjust meetmeid võtta pärast

¹⁰⁹ Case T-7/89. Hercules Chemicals N.V. v Commission, 1991, ECR II-1711

¹¹⁰ Case T-30/91 Solvay AS v Commission, 1991, ECR II-1775

¹¹¹ A. Jones, B. Sufrin, lk 1077

¹¹² L.O. Blanco, lk 162, p 4.20

¹¹³ Case 53/85 AKZO v EC Commission, 1986, ECR 1965 p 16.

¹¹⁴ L.O. Blanco, lk 154, p. 4.11

kohustuse kehtestamist. Siiski võib Komisjon teatud juhtudel alustada menetlust uuesti omal algatusel või taotluse alusel juhul kui asjaolud, mille põhjal otsus on tehtud, muutuvad olulisel määral; ettevõtjate tegevus on vastuolus nendele määratud kohustustega; otsus tehti ebatäieliku, ebaõige või eksitava teabe alusel.¹¹⁵ Enne kohustuse võtmist ning selle siduvaks muutmist on vaja kuritarvitaja poolt väljapakutud lahendus kooskõlastada ka teiste turuosalistega ning analüüsida selle sobivust.¹¹⁶

Komisjoni otsused võivad muu hulgas olla ka deklaratiivsed, mis on osapooltele mittekohustavad. Komisjon teeb kuulutava otsuse olukorras, kus ettevõtja on lõpetanud rikkumise menetluse kestvuse ajal või rikkumine on lõppenud mingil muul juhul. Deklaratiivne otsus on olemuselt sarnane juhiseiga.¹¹⁷

2.2.4. Proportsionaalsus

Iga EL-i antud õigusakti seaduslikkuse põhimõttega kehtib kooskõlas proportsionaalsuse printsiip. Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb Harta artiklist 52, mis sätestab, et õiguste teostamist võib piirata seadusega ja arvesse võttes asjaomaste õiguste olemust. See tähendab, et piiranguid võib seada juhul, kui need on proportsionaalsed ja tingitud teiste isikute õiguste või üldhuvide kaitsmise vajadusest. Kohus on tõlgendanud proportsionaalsuse põhimõtet kui vajadust, mille kohaselt iga mõõde EL-i menetlustes oleks õiguse alusel, sobiv ja vajalik.¹¹⁸ Kui on võimalus valida erinevate meetmete vahel, tuleb valida menetlusosalise jaoks kõige vähem koormavam variant ning sanktsioonid ei tohi olla ebaproportsionaalsed võrreldes tulemiga mida otsuse tegemisel soovitakse saavutada. Lühidalt öeldes on proportsionaalsuse printsiibi eesmärgiks kaitstava hüve väärtuse ja rakendavate meetmete vastavuses olemine. Proportsionaalsuse printsiipi saab kohaldada ettevõtjate kui ka Komisjoni jaoks nii positiivse kui ka ebasoodsa toimega. See tähendab, et proportsionaalsuse põhimõtet on võimalik rakendada olenevalt osapoole seisukohast, kas õigusi avardavalt või piiravalt. Kuivõrd proportsionaalsuse printsiip on üks üldiseid aluspõhimõtteid, siis kehtib see kogu Komisjoni menetluse etappide ulatuses sarnaselt seaduslikkuse printsiibile.

¹¹⁵ M.J.Frese, lk 149

¹¹⁶ *ibid*, lk 150

¹¹⁷ L.O. Blanco, lk 431, p 11.03

¹¹⁸ Case C-265/87 Schröder v Hauptzollamt Gronau, 1989, ECR I-2237 p 21

Komisjon võib nõuda vajalikku teavet liikmesriikide valitsustelt, konkurentsiasutustelt, ettevõtjatelt ja ettevõtjate ühendustelt.¹¹⁹ On huvitav, et siseriiklikul konkurentsiametil tuleneb KorS-ist pädevus nõuda dokumente ka teistelt riigiasutustelt, Komisjonile Määrus sellist õigust ette ei näe. Teabe nõudmise õigus ei ole aga piiramatu, kuna nõutava teabe ja arvatava rikkumise vahel peab eksisteerima põhjuslik seos. Nõutav teave peab igal juhul olema kooskõlas rikkumise ulatusega. See tähendab, et Komisjon ei saa nõuda teavet, mis on ulatuslikum ning seega ebaproportsionaalne, kui on vajalik vastava rikkumise tõendamiseks. Seega ei saa Komisjon enda äranägemise järgi osapooltelt ükskõik, millise sisuga teavet nõuda.¹²⁰ Samuti ei tohi Komisjon küsida teavet, mille käigus peab ettevõtja enda süüd tunnustama.¹²¹ Vajadusel saab Komisjon nõuda teavet ka ettevõtjatelt, kes oma tegutsemisfääris asuvad väljaspool EL-i piire. Sellisel juhul pööratakse võimaluse korral ettevõtte EL-i filiaali poole. Sellise lähenemise kaudu saab Komisjon nõuda dokumente, mis asuvad väljaspool EL-i.¹²²

Nõue võidakse esitada tavalise teabenõudena ehk mitteametlikuna või ametliku otsusena. Mitteametliku teabenõudele vastamata jätmine ei ole karistatav, kuid ametlikule teabenõudele vastamata jätmine või valeandmete esitamise korral karistatakse trahvidega. Kui ettevõttelt ei õnnestu vajalikku teavet saada, siis on Komisjonil pädevus väljastada tähtajaline teabe andmise ametlik otsus. Otsus on täitmiseks kohustuslik ning selle täitmata jätmise korral määratakse trahv või karistusmaksed. Tavalise teabenõude korras märgitakse ära nõude õiguslik alus ja eesmärk; täpsustatakse teabe nõude ulatus; määratakse kindlaks teabe esitamise tähtaeg ning sätestatakse kohalduvad trahvid teabe mitte esitamise või ebaõige teabe esitamise korral. Teabe nõudmine otsuse alusel on sisu poolest sarnane tavalise teabenõudega, kuid lisaks eelnevalt mainitud mitteametlikule nõudele omaste eeldustele, tuuakse trahvidele lisanduvalt välja ka karistusmaksete määramise alused.¹²³ Teabenõude kohustuslikkuse valik allub proportsionaalsuse kontrollile ning tuleneb vältimatult Harta artiklist 52, kus on mainitud, et “juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet”.¹²⁴ Ebaproportsionaalsuse vältimiseks ei ole ettevõtja poolt sobivaks lahenduseks aga Komisjoni taotletavast informatsioonist “kõrvalepõikamine”. Ettevõtted on

¹¹⁹ T.R. Ottervanger, J. Steenbergen, S.J. van der Voorde, lk 10

¹²⁰ Case T-39/90 SEP v Commission, 1991, ECR II-1497

¹²¹ Case 374/87 Orkem vs Commission, 1989, ECR 3283

¹²² T. Tridimas. lk 11

¹²³ *ibid*, lk 19

¹²⁴ Case 136/79. National Panasonic v Commission. EKL 1980, lk 2033, p 29

kohustatud koostööd tegema ning Komisjonile teatavaks tegema kogu vajaliku informatsiooni, mis on rikkumise tuvastamiseks vajalik.¹²⁵

Proportsionaalsuse põhimõttega on tihedas seoses täidesaatva võimu omavoli keelu kriteerium. Komisjonil on pädevus teostada ettevõtjate suhtes vajalikku kohapealset kontrolli. Kui otsustatakse läbiotsimine korraldada mõne liikmesriigi ettevõtja ruumides, siis peavad siseriikliku konkurentsiameti töötajad Komisjoni ametnikke aktiivselt abistama. Määruse artikliga 21 laiendati kontrollide teostamise õigust ka „muudele ruumidele“, mille hulka kuuluvad ettevõtja transpordivahendid ja nende isiklikud kodud, sealhulgas ka töötajate kodud.¹²⁶ Samuti võib menetlusorgan kontrollida äridokumente olenemata andmekandja vormist; teha äridokumentidest koopiaid ja väljavõtteid; pitseerida äriruume ning vajalikke dokumente; paluda lisaselgitusi nii ettevõtjalt, tema esindajalt kui ka ettevõtte töötajalt. Ettevõtjad peavad alluma komisjoni otsusega määratud kontrollile. Kohus on sätestanud, et liikmesriikide õigussüsteemides peab eksisteerima seaduslik alus avaliku võimu sekkumiseks nii juriidilise kui ka füüsilise isiku privaatsfääri.¹²⁷ Sellest tulenevalt peab Komisjon jääma uurimistoiminguid teostades siseriikliku menetlusõiguse piiridesse, et tagada eri vormides kaitse omavolilise või ebaproportsionaalse sekkumise eest. Kohus on rõhutanud, et vajadust selle kaitse järele tuleb tunnustada samuti üldpõhimõttena.¹²⁸

Proportsionaalsuse printsiibi kohaldamisalas tuleb välja tuua ka efektiivsuse põhimõtte, mille kohaselt peab tõhusaks menetluseks kasutama nii palju ressursse kui vajalik, kuid nii vähe kui võimalik.¹²⁹ Sellest põhimõttest tulenevalt ei pea Komisjon algatama järelevalvemenetlust iga edastatud kaebuse põhjal, vaid talle on antud sõltumatus valida, millise kaebuse peale alustada ning kas üldse alustada. Kaebuse esitamisel vaatab Komisjon selle sisuliselt üle ning selgitab välja võimaliku ELTL-i artiklite 101 ja 102 puutumuse olemasolu ning alles siis otsustab kas algatada menetlus või kaebus tagasi lükata. Avalduse sisuline ülevaatamine on Komisjoni jaoks kohustuslik. Komisjon on välja andnud ka suunised menetluste alustamiseks, kus on sätestatud teatud reeglid. Üheks nendest on ressursikriteerium, mille kohaselt peab Komisjoni ressurside kasutus olema kooskõlas Komisjoni jõustamis põhimõtetega.¹³⁰ Siiani ei ole aga mitte kõigil liikmesriikide konkurentsiasutustel volitusi seada oma täitetegevuse prioriteete ehk valida, milliste juhtumite põhjal menetlust alustada. Küll aga eksisteerib see Eesti siseriiklikus õiguses

¹²⁵ Case C-301/04 P. Commission v SGL Carbon, 2006, ECR I-5915

¹²⁶ M.J. Frese, lk 145

¹²⁷ Case 136/79: National Panasonic v. Commission

¹²⁸ Otsus liidetud kohtuasjades 46/87 ja 227/88: Hoechst v Komisjon, EKL 1989, lk 02859, p 19

¹²⁹ The General Principles of EU Administrative Procedural Law, lk 23

¹³⁰ L.O. Blanco, lk 135 p 4.03

- Konkurentsiameti kaalutusõigust menetluse alustamiseks on rõhutanud ka Riigikohus.¹³¹ Ressursipõhimõttest tulenevalt on Komisjonil õigus kaebus menetluse alustamiseks tagasi lükata, kui mõni siseriiklik konkurentsiasutus on asunud sama juhtumit menetlema.

Proportsionaalsuse printsiip juhatab järelevahtemenetlust analüüsidest vältimatult uurimispõhimõtte, mis on haldusmenetluse üheks keskseks põhimõtteks. Asutuse uurimisvabadus on tihti piiritletud just proportsionaalsuse raamistikuga, mis määrab uurimise ulatuse ja selle võimalikkuse. Uurimispõhimõtte kohaldamisel on oluliseks küsimuseks tõendamiskoormuse jagunemine menetleja ja menetlusosalise vahel, sealhulgas eriti haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus.¹³² Tõendamiskoorem rikkumise tuvastamiseks on osapoolel, kes väidab, et rikkumine üldse eksisteerib. Kui Komisjon süüdistab ettevõtteid konkurentsireeglite rikkumises, siis kannab ta ise kohustust see rikkumine tuvastada. Enne ettevõtte kohustamiseks tõendada enda süütust, peab Komisjon leidma piisavalt tõendeid, et enda väiteid põhistada. Menetluse osapoolte käsutuses on õige otsuse tegemiseks vajalik teave,¹³³ kuid Komisjoni ülesandeks on see informatsioon seadusliku, õiguskindla ja tõhusa järelevahtemenetluse käigus enda valdusesse saada. Kui Komisjon kogub piisavalt tõendeid rikkumise tõendamiseks, siis on ettevõtjatel kohustus näidata, et esitatavad tõendid on ebapiisavad või nendest tehtud järeldused väärad.¹³⁴ Komisjon ei tohi kohustada ettevõtjaid tõestama enda süütust ähvardades. Eelnevates alapeatükkides jõuti analüüsi käigus järelduseni, et teabevahetus tagab tõhusa menetluse. Efektiiivse järelevahtemenetluse läbiviimiseks on, lisaks Komisjoni poolsetele kohustustele, oluline ka menetlusosaliste aktiivne osalus.

Uurimispõhimõttest tuleneb ka menetlusorgani õigus teostada vajadusel läbiotsimisi, mis peavad omakorda olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Näiteks on Komisjonil õigus korraldada läbiotsimisi üldtunnustatud töötundide ajal ilma etteteatamiseta. See õigus anti Komisjonile Määruse artikli 21 alusel. Uurimispõhimõttest tulenevale läbiotsimisõigusele seab piirangud EIÕK artikkel 8, mis sätestab õiguse eraelu puutumatusel. Määrus annab Komisjonile õiguse korraldada läbiotsimisi ka ettevõtjate kodudes, kuivõrd võimaliku rikkumisega seotud teavet võidakse hoida ka eravaldustes. Läbiotsimise korraldamiseks kodudes on aga vajalik siseriikliku kohtu nõusolek, kelle piirkonnas see läbi viiakse. Komisjonile on Määruse alusel antud valik läbiviidava uurimise ja otsusega määratud uurimise vahel, kuid selle valiku kasutamist kontrollib liidu kohus proportsionaalsuse põhimõtte

¹³¹ RKHKo 3-3-1-42-14

¹³² R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. *Juridica*, 2008, nr 7, lk 499-506

¹³³ *ibid*

¹³⁴ L.O. Blanco, lk 163, p 4.21

seisukohast.¹³⁵ Ka praegusel hetkel esineb kogu EL-is endiselt erinevusi uurimispõhimõtte teostamise ulatuses. Kuigi konkurentsijärelevalvet teostavatel haldusorganitel võib olla volitus inspekteerida, ei või mitte kõik ruume pitseerida ega digitaalseid tõendeid koguda.

Uurimise käigus on Komisjonil võimalik korraldada ka ülekuulamisi. Kohus sätestas Orkem'i otsuses, et kuigi Komisjonil on ulatuslikud õigused tõendite kogumiseks, siis ülekuulamisel ei ole ettevõtjal kohustust omaks võtta rikkumise toimepanekut ning seega end süüdi tunnista. Samas asjas selgitas Kohus, et ettevõtjad ei ole kohustatud vastama küsimustele, millega nad tunnistaksid üles sooritatud kuritarvituse või mõnaksid enda osalust rikkumise toimepanekus - see kohustus lasub tõendamiseks Komisjonil.¹³⁶

Tõhusaks järelevalveks on vajalik, et haldusorganil oleks võimalus kehtestada efektiivseid sanktsioone. Trahvide eesmärk ei ole vaid karistusfunktsiooni omamine, vaid need peavad sisaldama ka hoiatavat mõju, ennetamaks teiste ettevõtjate poolt sarnase käitumismustri kordamist. Sanktsioonide määramise kriteeriumi piiritleb proportsionaalsuse põhimõte, mille kohaselt ei tohi määratav karistus olla koormavam, kui selle rikkumise ulatusest tekkinud kahju. Samas ei tohi karistus olla ettevõtja jaoks ka liiga leebe, kuna vastasel juhul ei täida see oma preventiivset eesmärki tulevikus. Haldusorgani jaoks on oluline leida sanktsioonide määramise ulatuses sobiv tasakaal. Kõige levinumaks komisjonimenetluse sanktsiooniks ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumise eest on trahvide määramine. Trahvi eesmärgiks on karistada minevikus aset leidnud ebaseaduslikku käitumist. Komisjoni poolt määratavad trahvid on jõudsalt kasvanud viimaste aastakümnete jooksul, mis kinnitab hoiatava mõju põhimõtte juurutamist järelevalvemenetluses.¹³⁷ Määruse artikkel 23 eristab kolme erinevat trahvikategooriat, milleks on trahvid uurimismenetluse läbiviimise takistamise eest, trahvid ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumiste eest ning trahvid kui perioodilised karistusmaksed.

Üldiselt lõpetavad ettevõtted konkurentsioigust rikkuva tegevuse Komisjoni järelevalvemenetlusest kuuldes. Siiski on olnud juhtumeid, kus rikkuv käitumine jätkub ka menetluse ajal ning eksisteerib oht, et kuritarvitamine jätkub ka peale menetluse lõpetamist. Sellisel juhul on Komisjon õigus määrata karistusmaksed.¹³⁸ Erinevalt trahvidest ei ole karistusmaksete eesmärgiks karistada ettevõtet minevikus toimunud ebaseadusliku tegevuse eest. Karistusmaksed on tulevikku suunatud ning nende eesmärgiks on lõpetada ja ära hoida

¹³⁵ Case C-94/00: Roquette Frères, EKL 2002, lk I- 9011, p 77

¹³⁶ Case 374/87, Orkem SA v Commission, 1989, ECR 3283

¹³⁷ Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 18

¹³⁸ *ibid*, lk 23

tulevasi konkurentsioiguse alaseid rikkumisi. Kui Komisjon plaanib määrata otsusega ettevõttele trahve või karistusmaksid, siis peab ta vastuväites täpselt sätestama, et see on planeeritud ja viitama tõenditele, mille alusel sanktsioonide määramise otsuseni jõutud on. Komisjon peab täpsustama muu hulgas ka trahvide ja karistusmaksude kestvuse ja põhjendama, mille alusel tuvastas ettevõtja süü olemasolu antud asjas.¹³⁹ Trahvide ja karistusmaksude määramise eesmärgiks on veenduda, et rikkuv käitumine ei jätkuks.¹⁴⁰

Kui Komisjon kahtlustab, et on valitsemas oht konkurentsile, mis võib tekitada tõsist ja korvamatut kahju, siis on EL õiguse kohaselt Komisjonil pädevus teatud piirangutega teha otsus ajutiste meetmete kehtestamise kohta. Sellega võib ettevõtjat kohustada näiteks oma tegevust ümber korraldama.¹⁴¹ Selleks peab Komisjon lähtuma *prima facie* tõenditest rikkumise tuvastamise kohta.¹⁴² Siseriiklikus haldusmenetluses tuntakse sellist instituti kui esialgne õiguskaitse.¹⁴³ Kohus on sätestanud¹⁴⁴, et Komisjonil on õigus ajutiste meetmete vastuvõtmiseks küsimustes, mis on olemuselt kiireloomulised, kuid ajutiste meetmete kehtestamine peab alluma proportsionaalsuse printsiibile. Selleks peavad olema täidetud järgnevad tingimused:

- meede peab olema hädavajalik Komisjoni ülesannete efektiivse täitmise tagamiseks;
- eksisteerima peab edasilükkamatu vajadus meetmete kehtestamiseks, et ära hoida tõenäolist tõsist ja parandamatu kahju;
- meetmed peavad olemuselt olema ajutised ja piirduma vaid kindla olukorra tõkestamise vajadusega;
- otsus, millega meetmed kehtestatakse, peab olema kohtumenetluses vaidlustatav.

Määruse artiklist 8 nähtub, et ajutisi meetmeid saab vastu võtta ainult Komisjoni algatusel. See tähendab, et kaebuse esitaja ei saa taotleda ajutiste meetmete kehtestamist. Eelnevalt on ka mainitud, et oluline on peatselt tekkiva tõsise ja parandamatu kahju eelduse olemasolu, kuid oluline on toonitada, et mitte igasugune rahaline kahju ei ole parandamatu kahju. Ettevõtja pankrot võib olla käsitletav parandamatu kahjuna.¹⁴⁵

¹³⁹ L.O. Blanco, lk 430, p 11.02

¹⁴⁰ *ibid*, lk 442, p 11.16

¹⁴¹ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 77

¹⁴² *ibid*, lk 145

¹⁴³ M. Kuurberg. Ajutiste meetmete kohaldamine Euroopa Kohtus. *Juridica*, 2007, nr.9, lk.626-638

¹⁴⁴ Case 792/79R Camera Care Ltd v Commission, 1980, ECR 119

¹⁴⁵ M. Hägström, R. Rützel, lk 173

Asjaolu, et kõiki eelmainitud põhimõtteid tuleb kohaldada liikmesriikides sarnaselt ja ühetaoliselt, tuleneb homogeensuse printsiibist. EL-i õigusaktid on kehtestatud just homogeensuse põhimõtet silmas pidades. See tähendab, et järelevalvemenetlusi ja – põhimõtteid kohaldatakse järelevalve järjepidevuse tagamiseks kõikides liikmesriikides sobivalt ühtlustatud viisil, et vältida moonutusi ja killustatust. Homogeensusele kohaldatakse proportsionaalsuse põhimõtet ning see toetab ühtse järelevalvemehhanismi loomist kui ühist järelevalve läbiviimise süsteemi. Homogeensuse kriteeriumi eesmärgiks on tagada, et kõikide liikmesriikide konkurentsiasutuste käsutuses oleks täielik komplekt volitusi, mis on kõikehõlmava ulatuse ja mõjususega. Oluline on, et konkurentsiasutused saaksid kohaldada piisavalt efektiivseid uurimisvolitusi, seada täitetegevuse prioriteete ning omaga vajalikke täite- ja trahvimisvolitusi, et kohustada ettevõtjaid eeskirju täitma otsustusvolitustega.¹⁴⁶

2.3. Järeldused tõhusa menetluse põhiprintsiipide osas

Eelnevas peatükis läbiviidud analüüsi tulemusel jõudis autor järeldusele, et tõhusa konkurentsijärelevalve läbiviimiseks peavad olema täidetud järgmised kriteeriumid:

- Siseriiklikud konkurentsiasutused peavad tegutsema kooskõlas kehtiva õigusega ja järgima seadusandlust tulenevalt õigusriigi ja seaduslikkuse põhimõtetest. Järelevalvemenetluse teostamisel peavad haldusorganid oma tegevuses kohtlema kõiki menetluse osapooli võrdselt.
- Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peab kehtestatud seadusandlus olema selge, täpne ning üheselt mõistetav, et tagada ühemõtteline arusaam seadustest kõikidele õigussubjektidele. Menetlusosalised peavad saama õiguspärasest ootusest tulenevalt prognoosida mõistliku aja jooksul lahenduse leidva protsessi lõpptulemust.
- Kõigil on õigus tõhusale menetlusele ning tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Konkurentsiasutused peavad käsitlema igäühe küsimusi erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul. Isikutel on õigus nõuda haldusorganilt ärakuulamist, enne kui kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada. Tõhusa menetluse toimimiseks peab menetluse osapooltel olema juurdepääs teabele, kuid menetlejal on sealhulgas kohustus hoida teiste ettevõtete ärisaladused, haldusorgani sisesed dokumendid ja muu konfidentsiaalne teave salajasena. Konkurentsiasutus peab põhjendama oma otsuseid menetlussubjektile läbi selgesõnalise ja ühemõttelise arutluskäigu.

¹⁴⁶ Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 24

- Iga meede järelevalvemenetluses peab vastama proportsionaalsuse printsiibile, millest tulenevalt peab iga meede olema õiguse alusel antud, sobiv ja vajalik. Kui konkurentsiasutusel eksisteerib võimalus valida erinevate meetmete vahel, tuleb valida menetlusosaliste jaoks kõige vähem koormavam variant. Kehtestatavad sanktsioonid ei tohi olla ebaproportsionaalsed võrreldes tulemiga, mida konkurentsiasutus otsuse tegemisega saavutada soovib.
- Nõutava teabe ja arvatava rikkumise vahel peab eksisteerima põhjuslik seos, millest tulenevalt peab küsitava informatsiooni ulatus olema kooskõlas rikkumise ulatusega. Haldusorgan võib täidesaatva võimu omavoli kasutada ainult proportsionaalselt ning seetõttu tuleb ka uurimispõhimõttest tulenevaid läbiotsimisi teostada ainult proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades.
- Konkurentsiasutused peavad kasutama ressursse efektiivselt, millest tulenevalt ei pea algamata järelevalvemenetlust iga edastatud kaebuse põhjal, vaid haldusorganitele peab olema antud sõltumatus valida.
- Sanktsioonid peavad olema proportsionaalsuse printsiibist tulenevalt efektiivsed. Sanktsioonide määramise kriteeriumi piiritleb proportsionaalsuse põhimõte, mille kohaselt ei tohi määratav karistus olla koormavam, kui selle rikkumise ulatusest tekkinud kahju. Samas ei tohi karistus olla ettevõtja jaoks ka liiga leebe, kuna vastasel juhul ei täida see oma preventiivset eesmärki tulevikus.
- Ühenduse poolt sätestatud reeglid peavad kehtima liikmesriikides homogeenselt ehk sarnaselt ja ühetaoliselt, et vältida võimalikke moonutusi.

3. Hinnang siseriiklikule konkurentsijärelevalvemenetlusele tulenevalt tõhususe kriteeriumitest koos muudatusettepanekutega

3.1. Järelevalve tõhustamise vajadus

Liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt teostatava järelevalve tõhustamise vajadus on aktuaalne küsimus. Kuigi siseriiklik seadusandlus on suuremas osas harmoniseeritud EL-i konkurentsioigusega, esineb süsteemide vahel endiselt teatud erisusi. 2004. aastal kehtestatud Määruses ei käsitletud vahendeid ega meetmeid, mida liikmesriikide konkurentsiasutused kohaldavad EL-i konkurentsieeskirjade puhul ning seetõttu ei ilmnenud koheselt, et paljudel konkurentsiasutustel puuduvad siiani vahendid, mida nad vajaksid ELTL-i artiklite 101 ja 102 täitmise tõhusaks tagamiseks. Probleemi lahendamiseks on Komisjon teinud ettepaneku konkurentsiasutuste tõhustamise direktiiviks¹⁴⁷ ning uute eeskirjade kehtestamiseks millega võimaldatakse liikmesriikidel EL-i konkurentsioigust tõhusamalt kohaldada ning seeläbi muudetakse siseriiklike konkurentsiasutuste tegevus tõhusamaks. Ettepanekuga soovitakse tagada, et sama õigusliku aluse rakendamisel on liikmesriikide konkurentsiasutustel asjakohased täitmise tagamise vahendid, mille tulemusel luuakse ühtne konkurentsi jõustamise piirkond. Komisjoni ettepaneku eesmärk on aidata kaasa ühtse turu toimimisele, edendades konkurentsivõimet, majanduskasvu ja töökohtade loomist ning selleks on vaja tagada konkurentsiasutuste tõhus tegevus.¹⁴⁸

Eeskirjade vastu võtmisega tagatakse, et siseriiklikel konkurentsiasutustel oleks muu hulgas tõhusad rakendusvolitused:

- toimida eeskirjade jõustamisel sõltumatult ja erapooletult, saamata juhiseid avaliku või erasektori üksustelt;
- kõigi asjaomaste tõendite kogumiseks, sealhulgas õigust otsida läbi mobiiltelefone, süle- ja tahvelarvuteid;
- sobivate vahendite olemasolu, et kehtestada proportsionaalsed ja hoiatavad karistused konkurentsieeskirjade rikkumise eest. Muudatuse jõustumisega saavad liikmesriikide konkurentsiasutused nõuda trahve rikkumiste eest ka ettevõtjatelt, kes ei asu juriidiliselt riigi territooriumil.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Euroopa Komisjoni ettepanek: direktiiv konkurentsiasutuste tõhustamiseks

¹⁴⁸ Euroopa Komisjoni pressiteade. Monopolidevastane võitlus: komisjoni ettepanek muuta liikmesriikide konkurentsiasutused veelgi tõhusamateks, töökohtade loomise ja majanduskasvu huvides. Brüssel, 22.03.2017

¹⁴⁹ Euroopa Komisjoni ettepanek: direktiiv konkurentsiasutuste tõhustamiseks, lk 2

Eeskirjad esitatakse direktiivi kujul, millest tulenevalt on võimalik arvesse võtta siseriiklikke eripäraseid reegleid. Liikmesriikidel on direktiivi jõustamiseks aega kaks aastat.¹⁵⁰

Käesoleva magistritöö hüpoteesiks on seatud, et Eesti siseriiklik järelevalvemenetlus ei ole tõhus. Kuivõrd eelnevas peatükis läbiviidud analüüsist nähtus, et tõhusa järelevalvemenetluse tagamiseks peavad siseriiklikud sanktsioonid olema efektiivsed tulenevalt proportsionaalsuse printsiibist ning õigusaktid selged, täpsed ja üheselt mõistetavad, tagades menetlusosalistele võimaluse prognoosida mõistliku aja jooksul lahenduse leidva protsessi lõpptulemust, tulenevalt õiguskindluse põhimõttest, siis järgnevates alapeatükkides kontrollib autor siseriikliku järelevalvemenetluse tõhusust vastavalt nendele kriteeriumitele. Lisaks toob autor tulenevalt konkurentsiasutuste tõhustamise direktiivi ettepanekust välja siseriikliku järelevalvemenetluse kitsaskohad ja vajalike vahendite puudused tõhusa järelevalve teostamiseks.

3.2. Sanktsioonid konkurentsialaste eeskirjade rikkumiste eest

3.2.1. Ettekirjutuste ja trahvide määramine

Euroopa Liidu õiguses ei ole karistused konkurentsialaste eeskirjade rikkumise eest reguleeritud või ühtlustatud. Kõige levinumaks sanktsiooniks ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumise eest on trahvide määramine. Trahvi eesmärgiks on karistada minevikus aset leidnud ebaseaduslikku käitumist. Trahvide eesmärk ei ole vaid karistusfunktsiooni omamine, vaid need peavad sisaldama ka hoiatavat mõju, ennetamaks teiste ettevõtjate sarnase käitumismustri kordamist. Liikmesriikide enda kohustuseks on tagada, et nad oleksid ette näinud tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused.¹⁵¹ Tänapäevani ei võimalda mõnes liikmesriigis aga siseriiklik seadusandlus konkurentsiasutustel kehtestada tõhusaid trahve ettevõtjatele EL-i konkurentsieeskirjade rikkumise eest. Tõhusate trahvimisvolituste puudumisega liikmesriikides on ettevõtjad sanktsioonide eest kaitstud ning neil puudub põhjus tegutseda EL-i konkurentsieeskirjadega kooskõlas. Selline käitumine tekitab ja maksimeerib turumoonutusi kogu ühenduse territooriumil ning samaaegselt õõnestab siseturgu.¹⁵² Seetõttu peab konkurentsiasutustel eksisteerima suutlikkuse karistada konkurentsieeskirju rikkuvaid ettevõtjaid. Kohus on seadnud kriteeriumi öeldes, et “komisjoni ja liikmesriikide

¹⁵⁰ Euroopa Komisjoni pressiteade, 22.03.2017

¹⁵¹ Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 14

¹⁵² Euroopa Komisjoni ettepanek: direktiiv konkurentsiasutuste tõhustamiseks, lk 5

konkurentsiasutuste määratud karistuste tõhusus on EL-i konkurentsieeskirjade ühetaolise kohaldamise eeldus”.¹⁵³

Nagu eelnevalt mainitud, on konkurentsijärelevalve menetlus Eestis oma olemuselt haldusmenetlus. Haldusmenetluses ei saa aga Konkurentsiamet karistusi määrata. Isegi kõige raskema rikkumise korral, näiteks turgu valitseva seisundi kuritarvitamisel, millest ei ilmne väärtetunnuseid, saab järelevalveorgan määrata ettevõtjale tulenevalt KonkS §-st 62 ettekirjutuse, millega nõuab rikkumise lõpetamist. Ettekirjutuse definitsioon tuleneb asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 4 lg-st 1, mille kohaselt on tegemist haldusaktiga, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost.¹⁵⁴ Ettekirjutusega saab kohustada ettevõtjat tegema ettekirjutuses nõutavat tegu; hoiduma keelatud teost; lõpetama või peatama konkurentsi kahjustavat tegevust või taastama õigusrikkumise eelse olukorra. Konkurentsiamet peab ettekirjutuste määramisel lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest,¹⁵⁵ millest tulenevalt peab ettekirjutuse mõõtmed olema kooskõlas rikkumise ulatusega.

Konkurentsiamet menetleb igal aastal kümneid potentsiaalseid turgu valitseva seisundi kuritarvitusi ning teeb mõningates menetlustes ettevõtjatele ka ettekirjutused. Alates 2008. aastast on Konkurentsiamet läbi viinud ca 70 haldusmenetlust, mis puudutavad turgu valitsevat seisundit ja selle võimalikku rikkumist, millest üle 75% menetlustest ei lõpetati, kuna potentsiaalset rikkumist ei tuvastatud. Ettekirjutusi määrati aastate jooksul kokku ca 10 korral. Kuivõrd Konkurentsiameti kodulehel avaldatud ettekirjutustest nähtub, et siseriiklikus järelevalves esineb siiani olukordi, kus ettevõtja rikub ettekirjutuse tegemisest olenemata järjepidevalt seadust kuritarvitusi jätkates, siis nähtub autori arvates, et ettekirjutused ei oma piisavalt hoiatavat mõju. Äriühingud rikuvad kehtivaid konkurentsieeskirju, eriti kui rikkumist otseselt ei karistata, kuna see on neile kasulik. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega seab ettevõtja end soodsasse olukorda, teenides ebaõiglaselt suurt kasumit. Konkurentsiameti poolt määratav ettekirjutus pelgalt pidurdab menetluse kestvuse ajal ettevõtja tegevust, kuid ei ole pikemas perspektiivis sanktsioonina efektiivne.

2015. aastal määrati ettekirjutus MTÜ Hobusekasvatajate Seltsile turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest, kuna mittetulundusühing kehtestas 25 euro suuruse teenustasu tõuraamatu kande eest.¹⁵⁶ Sellisest otsusest nähtub, et ettekirjutus võidakse määrata ka

¹⁵³ Euroopa Komisjoni ettepanek: direktiiv konkurentsiasutuste tõhustamiseks, lk 7

¹⁵⁴ P. Tammistu, lk 149

¹⁵⁵ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 156

¹⁵⁶ Konkurentsiamet, ettekirjutus nr 5.1-1/15-028 24.08.2015

konkurentsioiguslikus mõttes rahanduslikult „kergema“ rikkumise eest. Seega kohaldub ettekirjutus üheselt nii keerulistele kui ka primitiivsetele turgu valitsevate kuritarvitustele. Autori arvates ei ole selline lähenemine kooskõlas EL-i õigusest tuleneva nõudega, mille kohaselt haldusorgani määratav karistus peab olema muu hulgas proportsionaalne.

Kui Konkurentsiamet omandab riikliku järelevalvemenetluse käigus piisavalt teavet, millest nähtub vajalik alus ja ajend, siis saab ta alata vääртеomenetluse ettevõtja tegevuse uurimiseks.¹⁵⁷ Kuigi piisavaks aluseks ja ajendiks saab lugeda menetleja enda siseveendumust, siis viitab vääртеomenetluse algatamise vajadusele ka vääртеoteate esitamine. Tegemist ei ole aga kaalutusõigusega - vääртеomenetluses kehtib kriminaalmenetlusest üle võetud legaliteedipõhimõte, mille kohaselt tuleb ajendi ja aluse olemasolu korral alata vääртеomenetlus. Alles vääртеomenetluse läbiviimisel saab Konkurentsiamet kohaldada KonkS-i konkreetsete sätete rikkumise eest rahatrahve. Oluline on rõhutada, et järelevalve ning vääртеomenetlus ei ole üksteist välistavad. See tähendab, et järelevalvemenetlus saab jätkuda ka vääртеomenetluse alustamisel, mille tulemusel määratakse ettevõtjale ettekirjutus konkurentsirikkumise lõpetamiseks.

KonkS § 73⁵ sätestab turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest juriidilisele isikule maksimaalse rahatrahvi summas kuni 400 000 eurot. Tänapäevaks ei ole Konkurentsiamet maksimaalses trahvimääras ühtegi juriidilist isikut karistanud turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest. Võrdluseks, 2016. aastal jättis Läti Riigikohus jõusse konkurentsiameti otsuse määrata turgu valitsevale gaasimüüjale kuritarvituse eest 2,2 miljonit eurot trahvi.¹⁵⁸ Töö autor on seisukohal, et 400 000 euro suurune trahv suurt turgu valitsevat ettevõtjat oluliselt ei mõjuta ning ei oma ka hoiatavat mõju, kuna mõjukate ettevõtete majandusaasta käive on kordades suurem. Näiteks Eesti Energia majandusaasta aruandest selgub, et 2015. aastal oli ettevõtte kasumiks 40,5 miljonit eurot.¹⁵⁹ Viru Keemia Grupp on korduvalt pöördunud Konkurentsiameti poole taotlustega Eesti Energia turgu valitseva seisundi kuritarvituse tuvastamiseks. Nii mastaapse kasumi korral ei oma isegi maksimummääras kehtestatud trahv olulist mõju ettevõttele. Teisalt ei pruugi 400 000 eurone trahv olla proportsionaalne, kuivõrd võib hoopis pankrotistada kaubaturul väiksemas mastaabis tegutseva turgu valitseva ettevõtte.

¹⁵⁷ Konkurentsiamet, vääртеoasi nr 04/05 29.02.2008.

¹⁵⁸ Läti konkurentsiameti 2016. a kokkuvõte. 03.02.2017. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.kp.gov.lv/en/aktualitates-en/667-competition-protection-in-latvia-year-2017-in-numbers-and-facts>

¹⁵⁹ Eesti Energia majandusaasta aruanded. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.energia.ee/-/doc/10187/pdf/concern/annual_report_2015_est.pdf

Eelnevast lõigust tulenevalt leiab autor, et siseriikliku järelevalvemenetluse tõhustamiseks on vajalik muuta trahvimäärade kohaldamise alust ning seeläbi luua võimalus vajadusel trahvide suurendamiseks. Ka EL-i konkurentsiasutuste tõhustamise direktiivi ettepanekus on rõhutatud, et liikmesriikide trahvide arvutamistes on erinevusi, mis mõjutavad oluliselt konkurentsiasutuste määratavate trahvide taset. Erinevused puudutavad peamiselt maksimaalset trahvisummat ja trahvi arvutamise parameetreid.¹⁶⁰

Konkurentsiamet on ise pidanud Eestis järelevalvetegevuse puudujäägiks turgu valitsevate ettevõtjate puhul ebapiisavaid sanktsioneerimise võimalusi, millest tulenevalt on trahvid liiga väikesed.¹⁶¹ Ka Konkurentsiameti peadirektor on avaldanud arvamust, et trahvisumma ebaefektiivsuse peamiseks puuduseks on selle piiramine konkreetse rahanumbriga.¹⁶² Autor nõustub siinkohal peadirektoriga ning leiab, et vajalik ei ole mitte trahvimäärade sätestamine kindlas summas, vaid trahvimäär peaks sõltuma menetletava ettevõtte majandustulemustest, kuna sanktsioonipoliitika peab lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest. Kindla rahalise trahvi kehtestamine on ebamõistlik, kuna trahvisumma, mis võib olla turgu valitsevale ettevõttele pisikeseks takistuseks, võib väiksema ettevõtja viia tasumise järgselt pankroti äärelle.

Trahvisummad ei pruugi peegeldada tegelikku kahju, mida konkurentsivastane tegevus konkurentsile põhjustab.¹⁶³ Ka konkurentsiasutuste tõhustamise direktiivi ettepanekus on välja toodud, et hoiatavalt mõjuvate trahvideks määramiseks peaks olema tuginetud ühenduse ühistele parameetritele. Euroopa Komisjonil on pädevus määrata trahve ettevõtetele ehk juriidilistele isikutele. Määruse artiklis 23 on eristatud kolm trahvikategooriat:

- Esimene katab trahve, mis on seotud uurimismenetluse läbiviimise takistamisega. Selle alla arvestatakse ka ettevõtjad, kes tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu ei osuta ametnikele vajalikul määral abi ja teavet. Uurimismenetluse läbiviimise takistamisel on Komisjonil õigus määrata trahv ühe protsendi ulatuses ettevõtte eelmise majandusaasta kogukäibest. Selline säte sunnib ettevõtjaid ka efektiivsele koostööle.
- Teine kategooria puudutab ühenduse konkurentsioiguse rikkumisi, mis tähendab ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumist või nende rikkumise kõrvaldamata jätmist. Lisaks laieneb see trahvikategooria ajutiste meetmete eiramisele ning siduvate parandusmeetmete mittetäitmisele. Ka käesoleva kategooria puhul on oluline, et täidetud oleks tahtluse või

¹⁶⁰ Euroopa Komisjoni ettepanek: direktiiv konkurentsiasutuste tõhustamiseks, lk 17

¹⁶¹ Äripäev. Konkurentsiamet soovib suuremaid trahve. Trahv sõltugu majandustulemustest. 05.06.2012.

¹⁶² A. Lepik, A. Stadnik. Äripäev. Karistuspoliitika tahab üle vaatamist. 04.06.2012

¹⁶³ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 146

ettevaatamatuse eeldus. Ühenduse konkurentsioiguse rikkumisel on Komisjonil on õigus määrata trahve kuni 10% ulatuses ettevõtja eelmise majandusaasta kogukäibest.

- Kolmanda kategooria moodustavad perioodilised karistusmaksed, mille eesmärgiks on jätkuva kahjustava käitumise lõpetamine. Määruse artikkel 24 sätestab, et vastavat karistust on võimalik kohaldada iga päeva eest, mil rikkuv käitumine on jätkunud. Komisjon võib määrata trahvi kuni 5% ulatuses ettevõtja keskmisest päevakäibest, mis põhineb eelneva majandusaasta tulemustel, iga rikkumist sisaldava päeva eest.

Seega on Komisjonil ELTL-i artiklite 101 ja 102, s.o. “konkurentsieeskirjade”, rikkumise eest pädevus karistada trahviga, mis on kuni 10% ettevõtja eelneva majandusaasta kogukäibest. 10% ülemmäära võidakse arvestada ka kontserni käibe alusel, millesse äriühing kuulub. Komisjon võib trahvi suurendada juhul kui äriühing rikub seadust korduvalt või vastupidi, vähendada juhul, kui äriühing osales rikkumises vaid piiratud määral.¹⁶⁴ Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine on siseriiklikus menetluses käsitletav väärtena, kuid korduvate väärtegade eest karmimaid karistusi ette ei nähta. Kohtupraktikas on levinud seisukoht, et varasem väärtegu ei muuda uut väärtegu olemuselt raskemaks. See on problemaatiline, kuna annab ettevõtjatele vabaduse panna toime korduvaid samasisulisi turgu valitseva seisundi kuritarvitamisi.

Komisjoni poolt määratavad trahvid on jõudsalt kasvanud viimaste aastakümnete jooksul, mis kinnitab ka hoiatava mõju põhimõtte juurutamist järelevalvemenetluses.¹⁶⁵ Näiteks määrati Komisjoni poolt 2004. aastal Microsoft’le turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest 497 miljoni euro suurune trahv kohustusega rikkumine lõpetada.¹⁶⁶

Saksamaal on võimalik määrata ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumise eest juriidilistele isikutele trahve kuni miljoni euro või 10% eelneva majandusaasta kogukäibe ulatuses. Hollandis on konsolideeritud kindla trahvimäära ning kogukäibe järgi arvutatava trahvi süsteem. Nimelt on võimalik määrata ettevõttele karistusena maksimaalselt kas 450 000 eurot või 10% eelmise majandusaasta kogukäibest, olenevalt kumb karistusmäär on kokkuvõttes kõrgem ja sellest tulenevalt rikkumise jaoks rohkem proportsionaalne.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Euroopa Liidu Teataja. Suunised määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 23 lõike 2 punkti a kohaselt määratavate trahvide arvutamise meetodi kohta, 2006/C 210/02. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0901\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0901(01)&from=EN)

¹⁶⁵ M.J.Frese, lk 132

¹⁶⁶ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 75

¹⁶⁷ M.J. Frese, lk 132

Trahvide määramisel omab olulist faktorit ka rikkumise kestus. Kuivõrd Eestis on kehtestatud kindla summana maksimaalne trahvimäär, siis ei ole autorile teadaolevat välja töötatud spetsiifilist siseriiklikku valemit trahvimäära arvutamiseks. Euroopa Komisjoni trahvimispoliitika põhineb arusaamal, et mõned rikkumised omavad majandusele kahjulikumat mõju kui teised. Suurte tehingute käigus toime pandud rikkumised põhjustavad enamasti rohkem kahju kui väiksemaid tehinguid hõlmavad kuritarvitused. Lisaks on pikaajalised rikkumised alati rohkem tagajärgi põhjustavad, võrreldes lühiajalistega.¹⁶⁸

Euroopa Komisjoni trahvimise suunitluste kohaselt tuleb arvesse võtta nii asjaomast müügiväärtuse protsenti; rikkumise kestust; trahvi suurendamist ja vähendamist; ülemmäära ning leevendavaid asjaolusid ja kokkuleppeid. Esimeseks etapiks trahvi arvutamisel on rikkumisest mõjutatud toote osakaalu kindlaks määramine äriühingu aastases müügimahus. Asjaomase müügiväärtusena käsitletakse toodete müügiväärtust viimasel täisaastal, mille protsent seejärel korrutatakse aastate ja kuudega, mil rikkumist toime pandi. Sellest tulenevalt tekitab kolm aastat kestev rikkumine olulisemalt suuremat kahju kui näiteks üks aasta kestev rikkumine.¹⁶⁹ Komisjon arvestab konkurentsireeglite rikkumise eest trahvi määramisel ka raskendavaid ja kergendavaid asjaolusid. Karistus on karmim, kui tegemist oli toime pandud rikkumise eestvedajaga, korduvrikkuga või uurimise takistajaga. Kergemaks asjaoluks loetakse ettevõtja piiratud rolli konkurentsireeglite rikkumises või rikkumist, mida soodustavad õigusaktid.

Trahvi määramise aegumistähtjaks on viis aastat alates rikkumise lõpetamisest kuni Komisjonis uurimise algatamiseni. Aegumistähtaeg hakkab kulgema rikkumise toimepaneku päevast alates. Võrdluseks, Eestis on väärtegade aegumistähtjaks määratud kolm aastat, sh väärtemenetluse tulemusel määratud trahvide aegumistähtaeg. Juhul kui ettevõtja on rikkunud teabenõuet või kontrolli läbiviimist käsitlevaid sätteid, siis on ka EL-i menetluses aegumistähtjaks kolm aastat. Komisjon on ka trahvide määramise suunistes välja toonud, et paljud riiklikud konkurentsiametid on asunud järgima samasugust lähenemisviisi, mis on kooskõlas Euroopa Komisjoni suunistega. Sellest tulenevalt saab järeldada, et hetkel Eestis kehtiv trahvimäärade kohaldamine ei ole Komisjoni suunistega kooskõlas. Ka tõhususe suurendamise direktiivis on rõhutatud, et ühtlase sanktsioonipoliitika tagamiseks peaks olema

¹⁶⁸ Euroopa Komisjon. Trahvid konkurentsioiguse rikkumise eest, 2011. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/factsheet_fines_et.pdf

¹⁶⁹ Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 10

ühine ülempiir mitte vähem kui 10% kogukäibest ning teiseks peaksid konkurentsiasutused trahvisumma kindlaksmääramisel lähtuma rikkumise raskusastmest ja kestusest.¹⁷⁰

Euroopa Komisjonil ei ole pädevust määrata trahve füüsilistele isikutele. Sarnaselt siseriiklikule õiguskorrale on nii Saksamaal kui ka Hollandis võimalik määrata trahve ka füüsilistele isikutele ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumise eest. Suurimaks erinevuseks võrdlusriikide puhul on aga trahvimäärad. Saksamaal on füüsilistele isikutele maksimaalselt võimalik määrata trahve kuni miljoni euro ulatuses. Hollandis saab füüsilist isikut karistada konkurentsireeglite rikkumise eest kuni 450 000 euroga.¹⁷¹ KonkS § 73⁵ sätestab turgu valitseva seisundi kuritarvitamise füüsilisele isikule rahatrahvi kuni 300 trahviühikut või aresti. KarS-st nähtub, et trahviühik on rahatrahvi baassumma, mille suurus on 4 eurot. Järelikult on võimalik Eesti siseriiklikus menetluses füüsilist isikut maksimaalselt trahvida summas 1200 eurot. Võrreldes eelmainitud summat Hollandi ja Saksamaa näidetega, ilmneb trahvimäärade erinevus. Füüsilisele isikule määratav maksimaalne trahvisumma erineb Hollandi ülemmääraga 375 kordselt ning Saksamaaga 833 kordselt – seega ei ole tegemist mitte mitmekordse erinevusega, vaid mitmesajakordse diferentsiga. Siseriiklikus õiguskorras on juriidilise isiku vastutusele võtmise eelduseks konkreetse füüsilise isiku tuvastamine, kes äriühingus rikkumise toime pani, mistõttu karistatakse füüsilisi isikuid turgu valitseva seisundi rikkumise eest oluliselt harvemini. Sellest tulenevalt leiab autor, et kuivõrd juriidilise isiku karistamiseks tuvastatakse niikuinii rikkumise eest vastutav füüsiline isik, siis ei ole käesoleval juhul trahvimäära tõstmine vajalik.

Eelneva võrdluse tulemusel nähtub, et Eestis kohaldatavad trahvimäärad konkurentsioiguse rikkumise eest ei ole võrreldavad Komisjoni lähenemisega või trahvidega, mida on võimalik määrata Saksamaal või Hollandis. Kehtestatava konkurentsiasutuste tõhustamise direktiivi artikkel ütleb: “liikmesriigid tagavad, et nende konkurentsiasutused võtavad ELTL-i artikli 101 ja 102 rikkumise eest kehtestatud trahvi suuruse kindlaksmääramisel arvesse nii rikkumise raskusastet kui ka kestust”. Artikkel 14 sätestab trahvi ülemmäära kehtestamise kriteeriumid – “liikmesriigid tagavad, et trahvi ülemmäära, mille konkurentsiasutused võivad ettevõtjale artikli 101 ja 102 rikkumise eest määrata, ei nähta ette väiksemana kui 10% ettevõtja või ettevõtjate ühenduse ülemaailmsest kogukäibest otsuse tegemise kuupäevale eelnenud majandusaastal”. Kuivõrd konkurentsiasutuste tõhustamise direktiiviga pannakse liikmesriikidele niikuinii kohustus ühildada trahvimäära EL-is tunnustatud lähenemisega, siis

¹⁷⁰ Euroopa Komisjoni ettepanek: direktiiv konkurentsiasutuste tõhustamiseks, lk 28

¹⁷¹ M.J. Frese, lk 145

teeb autor ettepaneku muuta KonkS-is juriidilisele isikule trahvi kohaldamise maksimaalseks määraks kuni 10% ettevõtja eelmise majandusaasta kogukäibest, kindla trahvisumma fikseerimise asemel. Sellisel juhul oleks täidetud efektiivses järelevalves määratud sanktsioonide eeldused, mille kohaselt peavad need olema tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed. Võimalik oleks ka kohaldada Hollandis kinnistatud trahvide määramise süsteemi, mis on kombinatsioon kahest eelmainitust ning mille kohaselt oleks õigus menetlejal valida konkurentsireeglite rikkujat karistamiseks sobivaim ja proportsionaalseim lähenemine. Pelgalt KonkS-is paragrahvi muutmise tekiks aga vastuolu seadustes, kuna ka KarS-i §-i 47 lõige 2 sätestab juriidilisele isikule maksimaalse trahvimäärana 400 000 eurot. Sellest tulenevalt võib väita, et trahvisüsteemi kooskõlla viimiseks EL-i õigusega ning üldiseks konkurentsijärelevalve tõhustamiseks, on vaja läbi viia siseriiklikus õiguses seadusandlik reform.

3.2.2. Siseriiklik sunniraha *versus* EL-i karistusmaksed

Üldiselt lõpetavad ettevõtjad konkurentsireeglite rikkumise kuulates järelevalvemenetluse algatamisest. Siiski on juhtumeid, kus tahtlik rikkuv käitumine jätkub ka menetluse läbiviimise ajal ning eksisteerib oht, et kuritarvitamine jätkub ka peale menetluse läbiviimist. Kuivõrd trahvide eesmärgiks on karistada minevikus toimunud rikkumist, siis tulevikku suunatud rikkumiste lõpetamiseks ja ärahoidmiseks on Komisjonil ette nähtud pädevus kohaldada karistusmaksed. Konkurentsiasutuste tõhustamise direktiiviga muudetakse kõigile liikmesriikidele kohustuslikuks karistusmaksete kohaldamine. Ettepanekus on välja toodud, et: “liikmesriigid tagavad, et nende konkurentsiasutustel on võimalik määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid perioodilisi karistusmaksed, mille suurus määratakse kindlaks proportsionaalse osana päevasest kogukäibest...”.¹⁷²

Tänaasel päeval on Konkurentsiametil pädevus siseriiklikus järelevalvemenetluses kohaldada ettekirjutuse järgselt sunniraha. Sunniraha on hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille haldusakti adressaat on kohustatud tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust märgitud tähtajal jooksul ei täida. Tulenevalt KonkS §-st 57¹ on Konkurentsiametil võimalik määrata sunnirahana füüsilisele isikule maksimaalselt 6400 eurot ja juriidilisele isikule kuni 9600 eurot. Sunniraha on võimalik kohaldada iga päeva eest, mil rikkumine jätkub ning selle rakendamiseks ei ole vaja menetlejal vormistada uut otsust lisaks rikutud ettekirjutusele ja

¹⁷² Euroopa Komisjoni ettepanek: direktiiv konkurentsiasutuste tõhustamiseks, lk 2

hoiatusele. Sunniraha tasumise kohustus tekib alles siis, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Haldusorgan peab aga teavitama sunniraha rakendamise pärast ettekirjutuse täitmise tähtaja möödumist, kuid enne sunniraha sissenõudmise alustamist.¹⁷³ Kõige karmimalt on Konkurentsiamet hoiatanud 2014. aastal turgu valitsevat seisundit omavat AS-i Keskkonnateenused sunnirahaga summas 6400 eurot, kes võttis kliendi värava või tõkkepuu avamiseks võtme kasutamise eest ebaõiglast tasu.¹⁷⁴ Konkurentsiamet on viimase 10 aasta jooksul kohaldanud sunniraha järelevalvemenetluses üksikutel kordadel ja seda ka teabetaotlustes nõutud teabe esitamata jätmise korral tehtud ettekirjutuste osas. Üldjuhul Konkurentsiameti ettekirjutused täidetakse järelevalvemenetluses või vaidlustatakse kohtumenetluses.¹⁷⁵

Sunniraha nõue oma olemuselt mitte haldusakt, vaid menetlustoiming. Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et erinevalt trahvist rakendatakse sunniraha ettekirjutuse täitmiseks, mitte karistuseks.¹⁷⁶ Sunniraha funktsiooniks on astuda vastu täitevõlgniku tahte, mis takistab haldusorganil seaduse alusel antud korralduse elluviimist. Seetõttu on sunniraha võimalik korduvalt rakendada ning karistusena määratud rahatrahviga paralleelselt.¹⁷⁷ Sunniraha nõutakse sisse täitemenetluse seadustikus sätestatud korras nagu kohtuotsusest tulenev rahaline nõue, kus võlgnikuks on adressaat ja sissenõudjaks sunnivahendit kohaldanud haldusorgan. Sunniraha võib aga rakendada ainult ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks, mis võib väljenduda nii teatud tegutsemises, tegevusetuses või talumiskohustuses. Sunniraha institutsioon on lahutamatult seotud isikuga. See tähendab, et haldusakti täitmine eeldab tegevust, mida ei saa olemuslikult täita teised isikud, seega kuulub sunniraha rakendamisele seal, kus kohustuse saab täita vahetult meetme adressaat. Riigikohus on muu hulgas rõhutanud, et ka sunniraha kohaldamine peab lähtuma proportsionaalsuse printsiibist.¹⁷⁸ Sunniraha rakendamine isikule, kellel puudub objektiivselt võimalus ettekirjutatud tegu teha, on ebaproportsionaalne.¹⁷⁹

Komisjonil on pädevus määrata tulenevalt Määruse artiklist 23 karistusmaksleid, mis ei ületa päeva kohta 5% majandusaasta keskmisest päevakäibest. Kuivõrd karistusmaksed asuvad määruses eraldi trahvikategooriana, siis kuuluvad nad olemuselt trahvide alla.¹⁸⁰ Erinevalt

¹⁷³ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seletuskiri, 03.12.2013, lk 113

¹⁷⁴ Konkurentsiameti ettekirjutus nr 5.1-5/14-015, 30.06.2014

¹⁷⁵ Konkurentsiameti konkurentsitenistuse juhataja sisend 26.04.2017 (kiri adressaadi valduses)

¹⁷⁶ RKHKo nr 3-3-1-72-14

¹⁷⁷ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seletuskiri, 03.12.2013, lk 114

¹⁷⁸ RKHKo nr 3-3-1-72-14

¹⁷⁹ RKHKm nr 3-3-1-31-15, p 18.

¹⁸⁰ M. J. Frese, lk 156

trahvidest ei ole karistusmaksete eesmärgiks karistada ettevõtet minevikus toimunud ebaseadusliku tegevuse eest. Karistusmaksed on tulevikku suunatud ning nende eesmärgiks on lõpetada ja ära hoida tulevasi konkurentsioiguse alaseid rikkumisi. Karistusmaksete eesmärgiks on tagada, et rikkuv käitumine ei jätkuks, seetõttu on võimalik neid kohaldada ka nii kaua, kuni rikkumine jätkub.¹⁸¹ Trahvi määramisel on Komisjon kohustatud täpsustama karistusmaksete kestvusaega ja tooma välja ettevõtja süü aluse.¹⁸² Sellest olenemata ei pruugi karistusmaksed olla alati menetluse tagajärjeks, vaid neid saab kohaldada ka menetluse jooksul ettevõtjale pandud kohustuse täitmiseks. Seega saab karistusmaksete rakendamise ja sundida ettevõtjat lõpetama artiklite 101 ja 102 rikkumist; järgmine otsust ajutiste meetmete kehtestamise kohta; täitma otsust kohustuse siduvaks muutmise kohta; esitada täielikku ja õiget teavet; alluma kontrollimisele.

Nagu eelnevalt selgitatud, puudub hetkel Eestis seadusandluses karistusmaksete institutsioon. Sellest tulenevalt ei saa Konkurentsiamet ettevõtjale jätkuvate rikkumiste eest trahvimakseid määrata. Karistusmakset ei saa võrdsustada siseriiklikul tasandil kasutatava sunnirahaga, kuivõrd sunniraha rakendatakse ettekirjutuse täitmiseks, mitte karistuseks.¹⁸³ Trahvi eesmärk on aga toimepandud rikkumise eest karistada.¹⁸⁴ Institutsioonid omavad ka sarnaseid aspekte, mille kohaselt on mõlemad suunatud tulevikku ning omavad järjepidavat funktsiooni, mille kohaselt sanktsioneeritakse ettevõtjat iga päeva eest, kui rikkumine kestab. Suurim erinevus seisneb aga asjaolus, mille kohaselt ei ole karistusmaksete eesmärgiks karistada minevikus aset leidnud rikkumise eest. Sunniraha kohaldamisega aga kohustatakse ettevõtjat võtma vastutust minevikus aset leidnud rikkumise eest. Seetõttu ei ole võimalik sunniraha ja karistusmaksid ühildada ning tõhusa järelevalvemenetluse läbiviimiseks on vajalik kehtestada eraldi trahvikategooria karistusmaksete määramiseks. Sellise teguviisi korral jääksid paralleelselt kehtima mõlemad sanktsioneerimise viisid.

Direktiivi kohaldamisega pannakse liikmesriikidele niikuinii kohustus tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate perioodiliste karistusmaksete institutsiooni loomiseks, mille suurus määratakse kindlaks osana päevasest kogukäibest. Seetõttu teeb magistr töö autor ettepaneku tuua KonkS-i analoogselt sunnirahaga perioodiliste karistusmaksete institutsiooni. Sarnaselt EL-i lähenemisele põhineksid karistusmaksed ettevõtja eelneva majandusaasta tulemustel ning moodustaksid kuni 5% ettevõtja keskmisest päevakäibest.

¹⁸¹ L.O. Blanco., p 442, p 11.16

¹⁸² L.O. Blanco, lk 430, p 11.02

¹⁸³ Konkurentsiameti ettekirjutus nr 5.1-5/16-019, 24.05.2016

¹⁸⁴ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 146

Muu hulgas ei nähtunud Konkurentsiameti järelevalvemenetlustest autorile, et asutusel oleks pädevus ettevõtjale kohustuste võtmise rikkumisel sunniraha määrata. Järelevalveorganil on vaid õigus eelmainitud rikkumise korral uus järelevalvemenetlus algatada, s.o teha ettekirjutus. Uue menetluse algatamine ja läbiviimine nõuab taas ressursse ning ei ole efektiivsuse põhimõttele kohane, mistõttu ei vasta see ka tõhusa järelevalve kriteeriumitele. Teisalt ei kohusta olematu sanktsioon aga ettevõtjaid piisavalt neile pandud sunduseid järgima, mistõttu ilmneb ka kohustuse võtmise siduvaks muutmise olukorras karistumaksete institutsiooni loomise vajadus.

3.2.3. Kohustuse võtmise siduvaks muutmise efektiivsus

2013. aastal lisati KonkS-i kohustuse võtmise instrument, mis on sätestatud §-s 63⁷ järgnevalt: “ettevõtja, kelle tegevus võib rikkuda käesoleva seaduse §-s 4 või 16 või Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 101 või 102 sätestatud ning kelle puhul Konkurentsiamet kaalub ettekirjutusega korrarikkumise kõrvaldamise kohustuse panemist, võib esitada kirjalikult Konkurentsiametile taotluse omapoolse kohustuse võtmiseks (edaspidi kohustuse võtmise taotlus)”. Selle asemel, et Konkurentsiamet tuvastaks seaduserikkumise ja teeks ettevõtjale ettekirjutuse, võtab ettevõtja ise haldusmenetluse käigus siduva kohustuse konkurentsiprobleemi kõrvaldamiseks. Kohustused peavad olema tähtajalised, suunatud konkurentsiolukorra parandamiseks ja kahjulike mõjude lõpetamiseks sobivad.¹⁸⁵ Ettevõtja jaoks on kohustuse võtmisel positiivseks küljeks järelevalvemenetluses ettekirjutuse saamise välistamine. Kohustuse võtmine annab ettevõtjale paindliku võimaluse ise konkurentsi kahjustav olukord likvideerida ning teisalt säästab Konkurentsiameti ressursse kohtuvaidluse arvelt. Fundamentaalseks on aga asjaolu, et konkurentsiolukorra paranemine saavutatakse koheselt, mitte kohtu lõpliku seisukoha kujundamisel, milleks võib kuluda aastaid.¹⁸⁶

Kohustuste võtmise institutsioon on siseriiklikku õigusesse üle toodud EL-i konkurentsireeglitest. Määruse artikkel 9 sätestab, et kui Komisjon kavatseb vastu võtta rikkumise lõpetamist nõudva otsuse ning asjaomased ettevõtjad teevad ettepaneku kohustuste võtmiseks seoses Komisjoni esialgses hinnangus tõstatatud küsimuste lahendamise, võib Komisjon muuta need kohustused asjaomastele ettevõtjatele siduvaks. Sellise otsuse võib vastu võtta kindlaksmääratud ajavahemikuks ja selles sätestatakse, et Komisjonil ei ole enam põhjust

¹⁸⁵ Konkurentsiamet, aastaraamat 2014, lk 12

¹⁸⁶ Konkurentsiamet, aastaraamat 2015, lk 10

meetmeid võtta, ühtlasi ei määrata ettevõtjale ka trahve. Siiski võib Komisjon teatud juhtudel alustada menetlust uuesti omal algatusel või taotluse alusel, juhul kui asjaolud, mille põhjal otsus on tehtud, muutuvad olulisel määral; ettevõtjate tegevus on vastuolus nendele määratud kohustustega; otsus tehti ebatäieliku, ebaõige või eksitava teabe alusel.¹⁸⁷ Komisjonil on soovitatav enne kohustuse siduvaks muutmist kooskõlastada ettevõtja poolt välja pakutud lahenduse sobivust ka teiste turuosalistega. Lisaks peab Komisjon ka ise analüüsima ettepaneku kohasust.¹⁸⁸

Konkurentsiamet on korduvalt aastaraamatutes rõhutanud, et kohustuse võtmine on muutunud siseriiklike ettevõtjate seas menukaks. Järelevalvemenetlustega tutvumisel selgus, et tänaseks, s.o. 4 aasta jooksul, on kohustuse võtmise regulatsiooni kasutatud kokku neljal korral. Kõige rohkem poleemikat on tekitanud kohustuste võtmise otsus G4S-i kasuks. 2012. aastal pöördus Konkurentsiameti poole sularahaveoteenuse pakkuja Eurex G4S-i turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kaebusega, mille kohaselt tegi G4S suunatud alapakkumisi Eurex'i klientidele, eesmärgiga viimane turult välja tõrjuda. Eurex esitas näited ettevõtjatest, kes olid küll G4S-i kliendid, kuid kellele peale Eurex'i poolt pakkumiste tegemist alandas G4S hindu erinevalt oma tavapärasest hinnapraktikast. Selle tagajärjel kliendid kas loobusid Eurex'i pakkumisest või taganesid Eurex'ga sõlmitud lepingust. Konkurentsiamet tuvastas järelevalvemenetluses, et G4S on turgu valitsev ettevõtja, omades hinnanguliselt 95% turuosa. G4S esitas seejärel Konkurentsiametile ettepaneku kohustuse võtmiseks, millega pakkus ühtlasi välja mittediskrimineerivate hindade hinnastamismaatriksi. Ettepaneku sisuks oli juurutada klientidele uued hinnakujunduse põhimõtted, mis laienevad ühetaoliselt kõikidele uutele ja olemasolevatele klientidele. Konkurentsiamet leidis omakorda, et G4S-i poolt rakendatav hinnamaatriks kõrvaldab tõhusalt konkurentsiprobleemid, millele asutus esialgses seisukohas viitas ning seetõttu on tarbetu menetlust jätkata välja selgitamiseks, kas ettevõtja on kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit.¹⁸⁹ 2015. aasta lõpul avaldati uudistes, et G4S ostab konkurentte võtte Eurex'i. Kohustuse võtmisega pääses G4S seega järelevalvemenetluses määratavast trahvist ning Eurex'i omandamisega sai viimase siiski kaubaturult tõrjuda.¹⁹⁰

Autor täheldas otsusest, et kuigi Konkurentsiamet võttis seletusi ja kogus hinnapakkumisi, asjakohast kirjavahetust ja lepinguid, siis kaasati menetlusse ainult G4S-i kliente, kelle jaoks hinnamaatriks kujundatud oli. Konkurentsiamet ei küsinud arvamust aga kolmandatelt

¹⁸⁷ L.O. Blanco, lk 149

¹⁸⁸ M.J. Frese. lk 163

¹⁸⁹ Konkurentsiameti ettekirjutus nr 5.1-5/16-010, 01.03.2016

¹⁹⁰ E. Rand. Rahaveoturul sünnib monopol: G4S Eesti ostab viimase konkurendi ära. - Ärileht, 30.11.2015

osapooltelt, kelleks on käesoleval juhul turuosalistel. EL-i järelevalvemenetluses soovitatakse Komisjonil küsida kohustuse võtmisel hinnangut ka turuosalistelt. Selleks on vajalik läbi viia nõ turutest, avaldades kokkuvõtte peamistest kohustuse võtmise asjaoludest, millega annab kolmandatele osapooltele võimaluse esitada tähelepanekuid meetme sobivusest.¹⁹¹ See aga ei tähenda, et Komisjon peaks ise leidma soodsamaid lahendusi kohustuse võtmiseks kui need, mis on pakutud ettevõtjate poolt.¹⁹²

Tõhusa järelevalvemenetluse kriteeriumiks on *audi alteram partem* printsiibi järgimine, mille kohaselt tuleb ära kuulata igaüks, kelle suhtes kasutatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada. Seega tuleb välja selgitada, kas järelevalvemenetluses turuosaliste seisukoha küsimata jätmine võib olla osapoolte kaasamise kriteeriumi rikkumine. Kas kohustuse võtmisega tekitatav mõju konkurentsile võib olla käsitletav üksikmeetmena? Meede on õigekeelsussõnaraamatu kohaselt tarvitusele võetud või võetav abinõu mingi kahjustava olukorra ära hoidmiseks. Üksikmeede reguleerib seega kindlat õigussubjektide ringi ning ei avalda mõju kõigile isikutele. Ettevõtja pakub kohustuse võtmisega kiire lahenduse konkurentsiolukorra parandamiseks, millega lõppeb muu hulgas eeskirjade rikkumine. Seega on kohustuse võtmine käsitletav üksikmeetmena, kuna võetakse kasutusele abinõu, mis hoiab ära olukorra suurema halvenemise. Kuivõrd üksikmeede on mõeldud piiratud subjektide kogumile, siis võib väita, et turuosalistel on siinkohal kvalifitseeritavad subjektidena, keda uus konkurentsiolukorda mõjutama hakkab. Printsiibist tuleneb, et üksikmeede võib omada subjektile kahjustavat mõju, kuid tegemist ei ole kindla reegluga. Kohustuse võtmise eesmärgiks on parandada konkurentsi, kuid see ei välista, et tegevus võib omada ka teatud kahjustavat mõju, mis ei ole kindlasti alati kaasnevaks järeelmiks. Sellegipoolest leiab autor, et käesoleval juhul on avaldunud kohustuse võtmisega kahjustav meede turuosalistele, kuivõrd G4S-i poolt kohustuse võtmisega välja pakutud hindu analüüsiti vaid seisukohast, et need ei oleks klientide jaoks liiga madalad, et vältida alapakkumisi. Sellega aga fikseeriti kõrgemad hinnad, millega kaasnes hinnatõus sularahaveo teenuste klientidele. G4S aga omandas seejärel konkurendi ning saavutas sellega 100% turgu valitseva seisundi ehk monopoli.

Tänaseks on Konkurentsiamet aga järelevalvemenetluses kohustuse võtmisel osapoolte kaasamise põhimõtet ka rakendanud. Näiteks AS-i Tallink Grupp poolt pakutud kohustuse siduvaks muutmisel¹⁹³ küsis Konkurentsiamet sisendit ka teistelt Eestis tegutsevatelt

¹⁹¹ M.J. Frese, lk 163

¹⁹² *ibid*, lk 164

¹⁹³ Konkurentsiameti ettekirjutus nr 5.1-5/16-021, 03.06.2016

laevaliinide operaatoritelt ning kontrollis seejärel ettepaneku sobivust ka kaebuse esitajaga ning teiste turuosalistega, kellel palus esitada oma põhjendatud seisukoht kohustuse võtmise osas. Seega on Konkurentsiamet peale G4S-i otsust enda järelevalvetegevust tõhustanud, kaasates kohustuse võtmise sobivuse hindamiseks ka turuosalisi.

Kohustuse võtmisega loobub konkurentsiasutus ettevõtjale trahvi määramisest. Kuid kui ettevõtja otsustab väljapakutud kohustust hoopis rikkuda, siis oleks realistlik, et selle eest on ette nähtud ka teatud sanktsioon. Komisjonil on tulenevalt Määruse artikli 23 punkti 2 lõikest c õigus määrata ettevõtjatele trahve, kui nad tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu rikuvad otsusega siduvaks muudetud kohustust, mis võivad olla kuni 10% ettevõtja eelmise majandusaasta kogukäibest. Konkurentsiametil on aga KorS-i § 28 lg 1 alusel õigus teha isikule ettekirjutus, kui nimetatud isik jättis KonkS § 637 alusel võetud kohustuse täitmata (sh rikkus kohustuse tingimusi). See tähendab, et Konkurentsiamet saab rikkumise korral algatada pelgalt uue järelevalvemenetluse, mis võib päädida ettekirjutusega. Autori hinnangul ei ole see piisavalt hoiatavaks meetmeks ettevõtjatele, et järgida otsustes siduvaks muudetud kohustusi, kuna ka selles olukorras on rangeimaks sanktsiooniks vaid ettekirjutus, mille efektiivsust on autor eelnevates alapeatükkides juba analüüsinud.

3.3. Menetlusreeglite paljusus ning konkurentsiameti otsuste vaidlustusi lahendavate kohtute pädevus

3.3.1. Menetlusnormide ebamäärasus seadusandluses

Õiguskindluse põhimõte on tõhusa järelevalvemenetluse fundamentaalseks kriteeriumiks. Sellest tulenevalt peab kehtestatud seadusandlus olema selge, täpne ja üheselt mõistetav, et tagada eeskirjade ühemõttelisus ning arusaadavus - õigusnormid peavad õigussubjektide jaoks ettenähtavad. Eestis puudub hetkel aga õiguskindluse põhimõttest tulenev järelevalvemenetluseks sobiv seadusandlus. Siseriikliku õiguskorra eripärast lähtuvalt menetletakse juhtumeid sõltuvalt asjaoludest ja rikkumiste tunnustest erinevalt, alates lihtsamatest haldusmenetlustest ning lõpetades mahukate kriminaalasjadega.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Konkurentsiamet, aastaraamat 2015, lk 10

Autor on töös läbivalt maininud, et konkurentsijärevalve on oma olemuselt vabas vormis haldusmenetlus, kui seadusega ei ole sätestatud kohustuslikku vormi.¹⁹⁵ See tähendab, et järelevahtemenetlust reguleerib siseriiklikus õiguses HMS.¹⁹⁶ Juhul kui järelevahtemenetluses selgub, et eksisteerib vastav ajend ja alus, võib Konkurentsiamet alustada kriminaal- või väärtomenetlust, mille korral kohalduvad vastavalt kas kriminaalmenetluse seadustiku¹⁹⁷ (edaspidi: KrMS) või väärtomenetluse seadustiku¹⁹⁸ (edaspidi: VTMS) sätted. Olukord, kus järelevahtemenetlus võib toimuda nii haldus-, väärt- kui ka kriminaalmenetlusena, võib olla segadust tekitav.¹⁹⁹

Riikliku järelevahtemenetluse definitsioon tuleneb KorS-ist, kuid sellega seotud normidele viidatakse ka teistes seadustes, mille tõttu võib nii menetlejale kui ka ettevõtjale tekkida raskusi korrektse kohaldatava normi üles leidmisel. KonkS-i rakendamisel tuleb arvestada, et tegemist on üldseadusega, mistõttu leiab valdkondade eriseadustest vastuse spetsiifilisematele konkurentsijärevalvega seonduvatele küsimustele.²⁰⁰ Autor leiab, et KonkS annab isikule pigem vajalikud suunised konkurentsioiguses orienteerumiseks, kuid lahendust leida sooviv isik peab ise leidma üles kohased sätted ja neid informeeritult menetluses kasutama. Olulisemad konkurentsioigusega sisaldavad sätted leiduvad KonkS-s, HMS-s, KarS-s, KorS-s, KrMS-s ja VTMS-s. Loetelu võimalikest siseriiklikest sanktsioonidest konkurentsireeglite rikkumise korral leiab KonkS-st ja KarS-st.²⁰¹

Riikliku järevalve erisused tulenevad eriseadustest. Näiteks tuleneb volitus erimeetmete kohaldamiseks KonkS-s §-st 54¹, erimeetmed ise on aga loetletud KorS-i 3. jaos. Erimeetmeid puudutav säte leidub ka täiendavalt ka KonkS-is, nt §-s 57. Konkurentsiameti poolt ettekirjutuste tegemise kaks erinevat alust tulenevad KorS-i §-st 28 ja KonkS-i §-st 63⁶. Sunniraha määramise alus tuleneb KorS-i §-st 23 lg 4, kuid sunniraha määr KonkS-i §-st 57¹. Sunnivahendi määramise reeglid on omakorda sätestatud asendustäitmise ja sunniraha seaduses. Riikliku järevalve teostamise takistamine on sätestatud KarS-i §-s 279, mis on oma olemuselt väärtegu. Järevalve teostamise takistamisena on KonkS-is välja toodud näiteks Konkurentsiametile vajaliku teabe või materjalide mitte andmine. Selline ühest seadusest teise suunamine muudab keeruliseks seadustes sätestatud õiguste ja kohustuste korrektse kasutamise.

¹⁹⁵ P. Tammistu, lk 143

¹⁹⁶ *Ibid*, lk 143

¹⁹⁷ Kriminaalmenetluse seadustik - RT I, 31.12.2016, 46

¹⁹⁸ Väärtomenetluse seadustik - RT I, 01.03.2017, 5

¹⁹⁹ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 132

²⁰⁰ P. Tammistu, lk 136

²⁰¹ K.H.Eichhorn, C.Ginter, lk 131

Konkurentsiamet on korduvalt aastaraamatutes toonitanud, et soovib konkurentsioiguse tuua ettevõtjatele lähemale ja muuta reeglid selgemaks, et need oleksid kõigile üheselt mõistetavad.²⁰² Käesoleval juhul on aga mõeldamatu, et keskmine Eesti ettevõtja, juurat tudeerimata, suudaks sellises seaduste rägastikus orienteeruda.

Autori arvates on tegemist olulise probleemiga, mis tuleks kiiremas korras lahendada. Menetlusnormide laialivalguvus seadustes ei vasta õiguskindluse põhimõttele, mis on tõhusa järelevalvemenetluse ühe peamiseks kriteeriumiks. Probleemi lahendaks järelevalvemenetluse n-ö juhendi loomine, mis määraks reeglitega kindlaks menetluse etapid koos nendes kasutatavate vahenditega. Seadusandluses valitseva korrapäratuse lahendamiseks ei piisa reformist, millega tuuakse eriseadustest konkurentsioiguslike menetlusnormide KonkS-i. Selline lähenemine ei sobi Eesti õiguskorda, kuna sarnastel alustel on lahendatud menetluste läbiviimine ka teistes valdkondades, nt andmekaitse, maksuregulatsioonid jne. Tegemist on keerulise küsimusega, mille lahendamiseks vajalik analüüs on kordades ulatuslikum, kui käesoleva magistritöö mahu piires võimalik on.

3.3.2. Vastuolulistest otsustest tulenev kohtute pädevuse küsitavus

Komisjon on asunud seisukohale, et siseriiklikud kohtud kujutavad endast „tugevat täiendavat motivaatorit“ ettevõtjatele konkurentsireeglite järgimiseks ning on saanud oluliseks EL-i konkurentsioiguse kohaldamise haruks.²⁰³ Määrusest tulnud reform pani kohtud vastamisi vajadusega orienteeruda keerulises ja väga mahukas materjalis, et tagada EL konkurentsioiguse rakendamine nii haldus-, kriminaal- kui ka tsiviilkohtumenetluses. Kui Konkurentsiamet on määranud ettevõtjale ettekirjutuse, millega viimane ei nõustu, saab ta selle vaidlustada halduskohtus. Olukorras, kus järelevalvemenetlus on üle läinud väärteomenetluseks ning ettevõtjale on määratud trahv, saab ta sanktsiooni vaidlustada maakohtus. Käesolevas peatükis analüüsib autor kohtute pädevust konkurentsiprobleemide lahendamisel haldus- ja väärteomenetlustes.

Esiteks tuleb käsitleda haldusorgani tehtud ettekirjutiste ja trahvide õiguspärasuse üle otsustavate kohtute kohtualluvust. Halduskohtumenetluses esitavate kaebuste kohtualluvust reguleerib halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi: *HKMS*) §§-id 7 ja 8, mis sätestab, et kaebus esitatakse vastustaja asukoha või teenistuskoha järgi. Kui vaidluse esemeks on

²⁰² Konkurentsiamet, aastaraamat 2013, lk 2

²⁰³ Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 8

vastustaja piirkondliku struktuuriüksuse või ametiisiku tegevus, sellega tekitatud kahju või selle tagajärjed, esitatakse kaebus piirkondliku struktuuriüksuse asukoha või ametiisiku teenistuskoha järgi. Kuivõrd Konkurentsiamet on Eesti Vabariigis ainsaks riiklikku järelevalvet teostavaks asutuseks konkurentsivaldkonnas ning asub täies koosseisus Tallinnas, siis on ainsaks pädevaks järelevalvemenetlustes antud otsuste õiguspärasuse üle otsustajaks Tallinna Halduskohus.

Analüüsidest halduskohtu lahendeid Konkurentsiameti ettekirjutuste kohta nähtub, et Tallinna Halduskohus nõustub suures osas asutuse järelevalvetegevuses tehtud otsustega. Enamikel juhtudel on halduskohus jätnud ettekirjutuste kohta esitatud kaebused rahuldamata. 2011. aastal peatas halduskohus Tallinna Veele tehtud Konkurentsiameti ettekirjutuse täitmise, et teha lõplik otsus, kas kohaldada esialgset õiguskaitset või mitte, ning kas lükata edasi ettekirjutuse täitmine, kuni kohus võtab vastu otsuse ettekirjutust vaidlustava kaebuse osas.²⁰⁴ 2015. aastal jättis aga halduskohus samas asjas AS-i Tallinna Vesi esitatud kaebuse täies ulatuses rahuldamata ettevõtja ja Konkurentsiameti vahelises tariifivaidluses.²⁰⁵

VTMS sätestab eraldi reeglid kohtuvälise menetleja tegevuse peale kaebuse esitamiseks. Tulenevalt VTMS-i §-st 78 on isikul õigus esitada kaebus maakohtule, kui isik ei nõustu kohtuvälise menetleja juhi poolt tehtud määrusega ja vaidlustatakse kohtuvälise menetleja tegevust, millega on rikutud isiku õigusi ja vabadusi. Sellest tulenevalt ei ole kaebajal võimalik Konkurentsiameti otsuse peale otse kohtusse pöörduda, vaid esmalt peab ta esitama kaebuse kohtuvälise menetleja juhile. Kuivõrd menetlejatele on antud kaalutusõigus menetluste alustamise kohta, siis tagab selline regulatsioon olukorra, kus kohtuvälise menetleja juht on igal juhul esitatavast kaebusest teadlik. Käesoleval juhul on kohtuväliseks menetlejaks Konkurentsiamet ning menetleja juhiks peadirektor või peadirektori asetäitja.

2009. aastal jättis Konkurentsiamet MTÜ Maleklubi esitatud väärteoteate²⁰⁶ peale algatamata väärteomenetluse Djuk-Sat kaabliteleviseioonivõrgu võimaliku turgu valitseva seisundi rikkumise tuvastamiseks, kuna haldusorganile ei ilmnenu kaebuse põhjal, et esineksid seaduses sätestatud väärteotunnused. Maleklubi esitas selle kohta kaebuse Konkurentsiameti

²⁰⁴ Tallinna Vesi. Tallinna Halduskohus peatas Konkurentsiameti 10.10.2011.a. ettekirjutuse täitmise kuni kohtumenetluse lõpuni mõlemas tariifivaidluses, lk 07.02.2012. Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.tallinnavesi.ee/et/uudised/tallinna-halduskohus-peatas-konkurentsiameti-10-10-2011-a-ettekirjutuse-taitmise-kuni-kohtumenetluse-lopuni-molemas-tariifivaidluses/>

²⁰⁵ Konkurentsiamet. Teade: Tallinna Halduskohus jättis AS-i Tallinna Vesi esitatud kaebuse täies ulatuses rahuldamata. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=27609>

²⁰⁶ Konkurentsiameti otsus nr 09/02, 28.12.2009

määruse peale väärteoasjas kaebuse rahuldamata jätmise kohta, mille haldusorgan edastas lahendamiseks Harju Maakohtule. Maakohus tegi otsuse, millega tühistas Konkurentsiameti määruse, kuna leidis, et väärteomenetluse alustamata jätmisel ei analüüsitud eelnevalt igakülgsest kõiki asjaolusid ning VTMS § 29 lg 1 punkti 1 alusel väärteo tunnuste olemasolust või puudumisest võis olla ennatlik. Samas võttis kohus viidatud määruses seisukoha ka Djuk-Sat'i seisundi kohta, märkides, et juhul, kui Djuk-Sat, kelle vahendusel soovis Maleklubi oma kuulutust avaldada, on kaabeltelevisiooniteenuste osas valitsev ettevõtte Loksa linnas, oli ta videoreklaami edastajana kaubaturul valitsevas seisundis. Kuivõrd Konkurentsiameti esialgne määrus tühistati, siis algatas haldusorgan peadirektori määruse alusel väärteomenetluse, mille tulemusena jõudis taaskord järeldusele, et väärteotunnused puuduvad, kuna Djuk-Sat'i näol ei ole tegemist turgu valitsevat seisundit omava ettevõtjaga. Eelmainitud tulenevalt väärteomenetlus lõpetati. Arvestades eeltoodut, leidis Konkurentsiamet, et kuna väärteoasja koosseisuliste asjaolude kindlakstegemine on kohtuvälise menetleja pädevuses, siis ei ole ta seotud Harju Maakohtu määruses võetud seisukohaga ning võib kogutud tõendite põhjal jõuda erinevale järeldusele.

Riigikohtu praktikast²⁰⁷ seevastu nähtub, et kaebuse läbivaatamisel hindab kohus, kas kohtuvälise menetleja poolt väärteomenetluse alustamata jätmise on õiguspärane või mitte, kuid kohus ei saa kõnealusel menetluses kohtuvälise menetleja jaoks siduvast tuvastada väärteoasjas tõendamisesemeks olevaid väärteokoosseisu tunnuseid, kuna see looks olukorra, kus väärteomenetluses tehakse kaks sõltumatut lahendit, mis võivad olla ka vastuolulised. Sellest tulenevalt leiab autor, et Harju Maakohus on ületanud enda pädevuse piire tuvastades väärteoasjas tõendamisesemeks olevaid väärteotunnuseid, sealjuures märkides, et Djuk-Sat omas kaubaturul turgu valitsevat seisundit. Selline olukord viitab aga siseriikliku järelevalve ebatõhususele. Esiteks, kuigi kohus ja kohtuvälise menetleja võivad asuda erinevale seisukohale, siis õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peab kaebuse esitajal säilima õiguspärane ootus tehtava lahendi osas. Vastuoluliste otsuste puhul ei ole aga see kriteerium täidetud. Lisaks, kui kohus otsustab täielikult tühistada Konkurentsiameti määruse ning pädevust ületades tuvastada iseseisvalt väärteotunnused, siis õõnestab kohus paratamatult kohtuvälise menetleja autoriteeti ning vähendab tema otsuste mõjusust.

Eelnevalt mainitud otsus ei ole ainsaks problemaatiliseks lahendiks Konkurentsiameti ja maakohtu vahelises võimuvõitluses. 2010. aastal määras Konkurentsiamet Eesti Postile kui otsepostituse teenuse kaubaturul turgu valitsevale ettevõtjale rahatrahvi summas 36 000 eurot,

²⁰⁷ RKKKm nr 3-1-1-122-04, p 13

kuna takistas konkurendi tegevust ja pakkus ettevõttele teatud teenustele ebasoodsamaid tingimusi kui oma tütarfirmale. Selle tegevusega takistas Eesti Post konkurendi konkurentsivõimet. Harju Maakohus jättis väärteotsuse jõusse, kuid tühistas Konkurentsiameti otsuse otsaliselt karistuse mõistmise osas vähendades ettevõttele määratud trahvi poole võrra ehk 18 000 eurole.²⁰⁸ Seega nõustus kohus, et konkurentsioiguse rikkumine on aset leidnud, kuid otsustas vähendada määratud trahvisummat. Eesti Post (nüüdseks Omniva) on riigiettevõtte, mille puhaskasum oli 2010. aastal ligikaudu 7,2 miljonit eurot²⁰⁹. Sellises trahvimääras sanktsioon omas tol hetkel Eesti Post-i majandustegevusele minimaalset mõju, kuna oli ca 400 korda väiksem kui ettevõtte puhaskasum. Harju Maakohtu tehtud otsus kinnitab esiteks magistritöös seatud ja kontrollitud hüpoteesi, mille kohaselt ei ole konkurentsijärelevalves määratavad sanktsioonid piisavalt mõjusad ja ei oma sellest tulenevalt tõsiselt karistatavat mõju. Kuivõrd tõhusa järelevalve kriteeriumitest tuleneb, et trahvimäär peab omama muu hulgas ka preventiivset mõju ehk olema piisavalt kõrge rikkumise kordumise vältimiseks, siis käesoleval juhul autori arvates ei ole see tingimus maakohtu otsusega täidetud. Asjaolu, et Harju Maakohus niigi minimaalset trahvi veel poole võrra vähendas, viitab taas Konkurentsiameti autoriteedi õõnestamisele. Autor mõistab, et kohtu tegevuse eesmärgiks ei ole Konkurentsiameti otsuseid kinnitada ning soovib rõhutada, et kuigi trahvi ümberkujundamine on kohtuliku kontrolli tavapärane tegevus, siis ka uus trahvisumma peaks lähtuma eelkõige proportsionaalsuse printsiibist ning olema mõjus. Käesoleval juhul ei ole tegemist kohtu pädevuse puudumisega, vaid pigem olemusliku probleemiga.

Analüüsid maakohtu lahendeid Konkurentsiameti otsuste õiguspärasuse tuvastamisel nähtus autorile, et kuigi VTMS §-s 14 sätestatud kohtualluvuse põhimõttest tulenevalt lahendatakse vaidlus maakohtus, kelle tööpiirkonnas rikkumine toime pandi, siis enamik kaebustest leiab lahenduse Harju Maakohtus. Alates 2005. aastast on antud 15 kohtulahendit maakohtute ja Riigikohtu poolt, mille sisuks on Konkurentsiameti tehtud otsuse õiguspärasuse tuvastamine. Nendest üle 60% korral edastati kaebus lahendamiseks Harju Maakohtusse, millest omakorda lahendas 90% vaidlustest Liivalaia kohtumaja. Ühel juhul on lahendanud kaebuse Harju Maakohtu Tartu mnt kohtumaja. See tähendab, et üle poole kõigist Konkurentsiameti tehtud otsustest vaidlustatakse Harju Maakohtu Liivalaia kohtumajas. Kahel juhul on toimunud vaidlustamine väljaspool Tallinnat, ühel korral Pärnu Maakohtus ning teisel juhul Tartu Maakohtus.

²⁰⁸ HMKo nr 4-09-903

²⁰⁹ Majandusaasta aruanne 2010. Eesti kroonides 111,6 miljonit, lk 6. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.omniva.ee/public/files/aruanded/aastaaruanne_2010.pdf

Määruse 1/2003 alusel on liikmesriikide kohtud saanud oluliseks ELi konkurentsieeskirjade kohaldamise haruks ning sellega on ette nähtud hulk mehhanisme selle ühetaolise kohaldamise edendamiseks liikmesriikide kohtute poolt.²¹⁰ Kui tegemist on ELTL-i artikli 101 või 102 rikkumisega, kaasab siseriiklik kohus menetlusse arvamuse andmiseks Konkurentsiameti.²¹¹ Ameti kaasamine kohtumenetlusse on positiivne ning kindlasti vajalik, kuna institutsioon omab konkurentsioigusest spetsiifilisi ja ulatuslikke teadmisi ning on võimeline välja pakkuma lahendusi, millest kohtutel võib jääda vajaka. See protseduur kehtib aga ainult olukorras, kus nähtub mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele ning kohaldamisele tulevad ELTL artiklid, kuid konkurentsialaseid spetsiifilisi teadmisi on vaja ka siseriiklikutes konkurentsivaidlustes.

Autor leiab, et kuna konkurentsialaste vaidluste lahendamine nõuab spetsiifilisi teadmisi, siis tuleks kaaluda, kas spetsialiseerunud kohtute loomist või erialaste komisjonide moodustamist kohtutesse. Kuivõrd vääртеomenetluses pöörduvad õigussubjektid kohtusse Konkurentsiameti tehtud otsuse vaidlustamiseks, siis ei ole asjakohane konkurentsiasutuse kaasamine menetlusse arvamuse andmiseks. Kuna spetsiaalkohtute loomine on kulukas ja keeruline protsess, mille jaoks on vaja muuta suurel määral seadusandlust, leida vajalikud tööpinnad ning konkurentsialaseid väärtegusid jõuab menetlemiseks maakohtusse vähe, siis pakub autor välja erialaste komisjonide moodustamise kohtute juurde sarnaselt Riigikohtu kolleegiumitele, kes lisaks tavamenetlustele, kogunevad õigust mõistma vajadusel ka konkurentsiasjades.

Riigikohtus on loodud teistmisavalduste ning kassatsiooni korras kohtulahendite läbivaatamiseks tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegium, mida juhivad kolleegiumi esimehed. Kolleegiumite esimehed ja koosseisu nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul Riigikohtu üldkogu ning kohtuasi vaadatakse läbi vähemalt kolmeliikmelises kohtukoosseisus. Kuna madalamate astme kohtute juures puudub üldkogu, siis teeb autor ettepaneku, et konkurentsikomisjoni liikmed esitab kohtu esimees ja hääletamine toimub kohtunike täiskogu korralisel koosolekul. Kohtunike täiskogu on suurim kohtunike esindusorgan, kuhu kuuluvad kõik Eesti kohtunikud, seega komisjoni valimisel saaksid anda oma panuse kõik asjasse puutuvad isikud. Konkurentsikomisjonis saaksid liikmeteks olla varasemalt äriõiguslikes vaidlustes kohut mõistnud või eelmainitud valdkonnaga varasemalt seotud olnud kohtunikud.

²¹⁰ Kümme aastat kartellidevastast võitlust, lk 10

²¹¹ European Competition Network Working Group on Cooperation Issues. Results of the questionnaire on the reform of Member States (MS) national competition laws after EC Regulation No. 1/2003. 22.05.2013, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/ecn/convergence_table_en.pdf

Ka Saksamaa siseriiklikus menetluses on võimalik konkurentsiameti otsuseid vaidlustada regionaalkohtutes,²¹² kuhu on loodud juurde spetsiaalsed komisjonid, mis lahendavad konkurentsialaseid vaidluseid. Apellatsiooniprotsessis esinevad erinevused haldus- ja vääртеomenetluste korral sarnaselt Eesti siseriiklikutele menetlusreeglitele.²¹³ Erikomisjonid konkurentsiasjadega tegelemiseks on loodud ka apellatsioonikohtute ja Föderaalse Ülemkohtu juurde.²¹⁴

Kuivõrd enamik Konkurentsiameti otsustest vaidlustatakse Harju Maakohtu Liivalaia kohtumajas, siis oleks põhjendatud ka komisjoni loomine eelmainitud kohtumajja. VTMS-i kohtualluvuse paragrahvi juurde piisaks erisätte loomisest, millega sätestatakse “vääртеoasjas Konkurentsiameti tehtud lahendi peale esitatud kaebust arutab Harju Maakohtu Liivalaia kohtumajas konkurentsikomisjon”. Muudatus tõhustaks autori arvates järelevalvet, kuna menetlusaeg komisjoni eriteadmiste ja praktika tõttu lüheneks ning seeläbi saavutatakse ka kiirem lahendus. Lisaks vähendaks see vastuoluliste otsuste esinemise tõenäosust, kuna konkurentsikomisjon peaks samuti lähtuma sobivate, tõhusate ja proportsionaalsete sanktsioonide kohaldamise põhimõttest.

Tõhusale menetlusele õiguse ning õiguspärase ootuse põhimõtetest tuleneb institutsioonide kohustus tegutseda ja teostada oma ülesandeid, sealhulgas võtta vastu otsuseid mõistliku aja jooksul. Eestis esineb aga olukordi, kus vääртеomenetlus lõppeb aegumise tõttu ning ettevõtjale ei kohaldatagi rikkumise eest tõhusaid sanktsioone. Konkurentsiolekorda on võimalik parandada koheselt kohustuse võtmisega, kuid see ei pruugi olla kõigi ettevõtjate eesmärgiks, kelle jaoks on soodsam keerulises menetluses kohtute ülekoormuse tõttu menetluse aegumine. KonkS §73⁹ sätestab, et konkurentsialase vääртеgude aegumistähtaeg on kolm aastat.

2007. aastal määras Konkurentsiamet AS-ile Eesti Post, kui otsepostituse teenuse kaubaturul turgu valitsevale ettevõtjale, kiirmenetluse korras tehtud otsusega rahatrahvi vääртеo eest, mis seisnes keelatud tegude toimepanekus. Eesti Post-i kaitsjad esitasid ameti otsuse peale kaebuse Harju Maakohtule, taotledes otsuse tühistamist ja vääртеoasja lõpetamist vääртеotunnuste puudumise ja aegumistähtaja möödumise tõttu, millest tulenevalt tühistas kohus Konkurentsiameti otsuse ja lõpetas vääртеomenetluse Eesti Post-i toodud põhjenduste alusel.

²¹² Saksa keeles – *Oberlandesgericht*, M.J. Frese

²¹³ M. J. Frese, lk 143

²¹⁴ Results of the questionnaire on the reform of Member States (MS) national competition laws after EC Regulation No. 1/2003, lk 7

²¹⁵ Konkurentsiamet esitas seejärel Riigikohtule Harju Maakohtu otsuse peale kassatsioonkaebuse, milles selgitas veelkord turgu valitseva ettevõtja poolt võrdväärsete kokkulepete puhul erinevatele äripartneritele erinevate tingimuste pakkumist või rakendamist ning sellega mõne neist ebasoodsasse konkurentsiolukorda asetamist konkreetse kaasuse puhul. Riigikohtu kolleegium leidis, et maakohtu otsus lõpetada väärteoasjas menetlus väärteotunnuste puudumise tõttu on õige, kuid põhjendatud ei olnud Eesti Post-i taotlus aegumistähtaja möödumise ulatuses, kuna konkurentsi kahjustavaid sätteid sisaldavad lepingud, olid sõlmitud varem, kehtis oht konkurentsile lepingute rakendamise kestel vastavate tingimuste muutmiseni, mistõttu oli tegemist seisundideliktiga, millest tulenevalt tuli vältava süüteo aegumise tähtaega arvutada vältava teo lõppemisest.²¹⁶

Aegumistähtaja möödumist ettevõtja kaitseks ei kasutata ainult väärteomenetluses. Palju meediatähelepanu saanud nn “Liviko kartellikaasuse” kaitsjad esitasid 2017. a jaanuari alguses Harju Maakohtule taotluse lõpetada kriminaalmenetlus aegumise tõttu, mille kohus ka rahuldas. Tallinna ringkonnakohus asus aga seisukohale, et kriminaalasi ei ole aegunud ning selle menetlemine peaks jätkuma.

Eelnevast nähtub, et ettevõtjad püüavad end sanktsioonidest vabastada nii väärteo- kui kriminaalmenetluses muu hulgas aegumistähtaegadele tuginedes. Sellist olukorda väärteomenetluses võib autori arvates parandada konkurentsikomisjoni loomine, kus konkurentsialaseid rikkumisi menetleksid konkurentsioigusele spetsialiseerunud kohtunikud, mis kiirendaks menetluse kestvusaegasid ja teisalt vähendaks töökoormust teistes kohtutes.

²¹⁵ RKKKo nr 3-1-1-64-07

²¹⁶ *ibid*

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida, kas Eestis läbiviidav riiklik konkurentsijärelevalve on tõhus. Hüpoteesiks seati väide, et siseriiklikku konkurentsijärelevalvet ei saa pidada tõhusaks tulenevalt mõjusate ja proportsionaalsete sanktsioonide puudumisest. Lisaks väitis autor, et konkurentsijärelevalve tõhususe puudulikkus väljendub ka menetlusreeglite paljususes ja Konkurentsiameti otsuste vaidlustusi lahendavate kohtute vastuolulistest otsustes.

Konkurentsieeskirjade tõhusaks täitmiseks peab enne defineerima mõiste “tõhus konkurentsijärelevalve”. Tõhusa järelevalve sisustamiseks lähtus autor EL-is evitatud üldpõhimõtetest ning põhistas neid etappidega Komisjoni järelevalvemenetluses. Kuivõrd Liidu ja siseriiklikku õiguse vastuolu korral on EL-i õigus ülimuslik ning liikmesriigi konkurentsiameti ülesandeks on ELTL artiklite 101 ja 102 siseriiklik rakendamine, siis lähtub autor käesolevas töös seisukohast, et järelikult peab ka Komisjoni poolt läbiviidav järelevalvemenetlus olema efektiivne. Kindlate kriteeriumite kodifitseerimine on aktuaalne, kuna 2015. aastal on Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni palvel koostatud mahukas analüüs haldusmenetluse võimalikest põhiprintsiipidest, mida autor on kriteeriumite mudeli loomisel aluseks võtnud.

Analüüsi tulemusel jõudis autor järeldusele, et tõhusa konkurentsijärelevalve läbiviimiseks peavad olema täidetud teatud kriteeriumid, millest tulenevalt peavad siseriiklikud konkurentsiasutused tegutsema kooskõlas kehtiva õigusega, järgima seadusandlust tulenevalt õigusriigi ja seaduslikkuse põhimõtetest ning kohtlema kõiki menetluse osapooli järelevalvemenetluses võrdselt. Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peab kehtestatud seadusandlus olema selge, täpne ning üheselt mõistetav, tagamaks ühemõtteline arusaam seadustest kõikidele õigussubjektidele. Konkurentsiasutused peavad käsitlema igäühe küsimusi erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul, millest tulenevalt on isikutel õigus nõuda haldusorganilt ärakuulamist, enne kui kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada. Tõhusa haldusmenetluse toimimiseks peab menetluse osapooltel olema juurdepääs teabele, kuid menetlejal on sealhulgas kohustus hoida teiste ettevõtete ärisaladused, haldusorgani sisesed dokumendid ja muu konfidentsiaalne teave salajasena. Iga meede järelevalvemenetluses peab vastama proportsionaalsuse printsiibile, millest tulenevalt peab iga meede olema sobiv ja vajalik. Kehtestatavad sanktsioonid ei tohi olla ebaproportsionaalsed võrreldes tulemiga, mida konkurentsiasutus otsuse tegemisega soovib saavutada. Haldusorgan võib täidesaatva võimu

omavoli kasutada ainult proportsionaalselt ning seetõttu tuleb ka uurimispõhimõttest tulenevaid läbiotsimisi teostada ainult proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades. Konkurentsiasutused peavad kasutama ressursse efektiivselt, millest tulenevalt ei pea algatama järelevalvemenetlust iga edastatud kaebuse põhjal, vaid haldusorganitele peab olema antud sõltumatus valida. Sanktsioonid peavad olema proportsionaalsuse printsiibist tulenevalt efektiivsed. Sanktsioonide määramise kriteeriumi piiritleb proportsionaalsuse põhimõte, mille kohaselt ei tohi määratav karistus olla koormavam, kui selle rikkumise ulatusest tekkinud kahju. Samas ei tohi karistus olla ettevõtja jaoks ka liiga leebe, kuna vastasel juhul ei täida see oma preventiivset eesmärki tulevikus.

Magistritöös on vaadeldud konkurentsialaseid rikkumisi eelkõige turgu valitseva seisundi kuritarvitamisel. Tulenevalt fundamentaalsest proportsionaalsuse printsiibist, on proportsionaalsete karistuste määramine tõhusa järelevalvemenetluse oluliseks kriteeriumiks. Alates 2015. aastast on aga turgu valitseva seisundi kuritarvitamine karistatav väärteona, mille eest on ette nähtud kindla ülempiiriga trahvimäära kohaldamine summas kuni 400 000 eurot, mis suurt turgu valitsevat ettevõtjat oluliselt ei mõjuta, kuna suurte ettevõtte majandusaasta käive on kordades suurem. Trahvisummad ei pruugi peegeldada tegelikku kahju, mida konkurentsivastane tegevus konkurentsile põhjustab. 400 000-eurone trahv ning ka sellest väiksemas summas trahvi määramine ei pruugi olla proportsionaalne, kuivõrd võib hoopis pankrotistada kaubaturul väiksemas mastaabis tegutseva turgu valitseva ettevõtte. Ühenduse konkurentsieeskirja rikkumisel on Komisjonil õigus määrata trahve kuni 10% ulatuses ettevõtja eelmise majandusaasta kogukäibest. Ka Saksamaal on sarnaselt Komisjonile, võimalik määrata ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumise eest juriidilistele isikutele trahve kuni miljoni euro või kuni 10% eelneva majandusaasta kogukäibe ulatuses. Hollandis on konsolideeritud kindla trahvimäära ning kogukäibe järgi arvutatava trahvi süsteem, millest tulenevalt on võimalik määrata ettevõttele karistusena maksimaalselt kas 450 000 eurot või 10% eelmise majandusaasta kogukäibest, olenevalt kumb karistusmäär on kokkuvõttes kõrgem ja sellest tulenevalt rikkumise jaoks rohkem proportsionaalne.

Autor jõudis töös järeldusele, et olukorra parandamiseks ja siseriikliku järelevalvemenetluse tõhustamiseks on vaja läbi viia seadusandlik reform, et muuta trahvimäärade kohaldamise alust ning seeläbi luua võimalus vajadusel trahvide suurendamiseks. Vajalik ei ole mitte trahvimäärade sätestamine kindlas summas, vaid trahvimäär peaks sõltuma menetletava ettevõtte majandustulemustest, kuna sanktsioonipoliitika peab lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest. Ka tõhususe suurendamise direktiivi eelnõus on rõhutatud, et ühtlase

sanktsioonipoliitika tagamiseks peaks olema ühine ülempiir mitte vähem kui 10% kogukäibest ning teiseks peaksid konkurentsiasutused trahvisumma kindlaksmääramisel lähtuma rikkumise raskusastmest ja kestusest. Sellest tulenevalt on vajalik muuta konkurentsiseaduses 9. peatükis vastutuse all paragrahvi 73⁵, asendades juriidilise isiku trahvimääras oleva summa sõnadega “...karistatakse rahatrahviga, milleks on kuni 10% kogukäibest”. Selline lahendus võimaldab vajadusel määrata karmimaid trahve, kuid jätab võimaluse kohaldada ka soodsamaid trahve. Pelgalt KonkS-is paragrahvi muutmisega tekiks aga vastuolu seadustes, kuna ka KarS-i §-i 47 lõige 2 sätestab juriidilisele isikule maksimaalse trahvimäärana 400 000 eurot. Sellest tulenevalt võib väita, et trahvisüsteemi kooskõlla viimiseks EL-i õigusega ning üleüldiseks konkurentsijärelevalve tõhustamiseks, on vaja läbi viia siseriiklikus õiguses seadusandlik reform.

Erinevalt siseriiklikust menetlusest, puudub Euroopa Komisjonil pädevus määrata trahve füüsilistele isikutele. Samalaadseid trahve on võimalik määrata aga Saksamaal ja Hollandis, kuid põhiliseks erinevuseks siseriikliku õiguskorraga on trahvimäärad. Saksamaal on füüsilistele isikutele maksimaalselt võimalik määrata trahve kuni miljoni euro ulatuses. Hollandis saab füüsilist isikut karistada konkurentsireeglite rikkumise eest kuni 450 000 euroga. KonkS-ist tulenevalt on võimalik turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest määrata füüsilisele isikule arest või rahatrahv summas 1200 eurot (300 trahviühikut). Seega erineb füüsilisele isikule määratav maksimaalne trahvisumma Hollandi ülemmääraga 375 kordselt ning Saksamaaga 833 kordselt – tegemist ei ole mitte mitmekordse erinevusega, vaid mitmesajakordse diferentsiga. See kinnitab hüpoteesi, et siseriiklikus konkurentsijärelevalves ei ole võimalik määrata tõhusaid sanktsioone füüsilistele isikutele.

Euroopa Komisjonil on pädevus määrata karistusmaksed, mis ei ületa 5% majandusaasta keskmisest päevakäibest, olukordades, kus eksisteerib oht, et turukuritarvitus jätkub ka tulevikus, menetluse läbiviimise järgselt. Siseriiklikult tasandil haldusorganile kasutamiseks karistusmaksed ette nähtud ei ole, kuid konkurentsiasutuste tõhustamise direktiiviga muudetakse kõigile liikmesriikidele kohustuslikuks karistusmaksete kohaldamine, mille suurus määratakse kindlaks proportsionaalse osana päevasest kogukäibest. Karistusmaksed ei saa võrdsustada siseriiklikul tasandil kasutatava sunnirahaga, kuivõrd sunniraha rakendatakse ettekirjutuse täitmiseks, mitte karistuseks. Trahvi eesmärk on aga toimepandud rikkumise eest karistada. Sunniraha ja karistusmaksed omavad ka sarnaseid aspekte, mille kohaselt on mõlemad suunatud tulevikku ning omavad järjepidavat funktsiooni, st ettevõtjat sanktsioneeritakse iga päeva eest, kui rikkumine kestab. Suurim erinevus seisneb aga sanktsiooni eesmärgis, mille

kohaselt ei ole karistusmaksete eesmärgiks karistada minevikus aset leidnud rikkumise eest. Sunniraha kohaldamisega aga kohustatakse ettevõtjat võtma vastutust minevikus aset leidnud rikkumise eest. Seetõttu ei ole võimalik sunniraha ja karistusmakseid ühildada ning tõhusa järelevalvemenetluse läbiviimiseks on vajalik kehtestada eraldi trahvikategooria karistusmaksete määramiseks. Sellise teguviisi korral jääksid paralleelselt kehtima mõlemad sanktsioneerimise viisid. Seetõttu teeb magistritöö autor ettepaneku tuua KonkS-i analoogselt sunnirahaga perioodiliste karistusmaksete institutsiooni, mille kohaselt põhineksid karistusmaksed ettevõtja eelneva majandusaasta tulemustel ning moodustaksid kuni 5% ettevõtja keskmisest päevakäibest.

Tõhusa järelevalvemenetluse üheks kriteeriumiks on ka *audi alteram partem* printsiibi järgimine, mille kohaselt tuleb ära kuulata igaüks, kelle suhtes kasutatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada. G4S'ile kohustuste siduvaks muutmisel küsis Konkurentsiamet uute hindade sobivuse kinnitust ettevõtja klientidelt, kuid jättis kaasamata kolmandad osapooled, kelleks siinkohal olid turuosalised. Kohustuse võtmisega avaldus aga kahjustav meede turuosalistele, kuivõrd G4S'i poolt kohustuse võtmisega välja pakutud hindu analüüsiti vaid seisukohast, et need ei oleks klientide jaoks liiga madalad, et vältida alapakkumisi. Sellega aga fikseeriti kõrgemad hinnad, millega kaasnes oli hinnatõus sularahaveo teenuste klientidele. EL-i järelevalvemenetluses soovitatakse Komisjonil küsida kohustuse võtmisel hinnangut ka turuosalistelt. Täna on Konkurentsiamet aga järelevalvemenetluses kohustuse võtmisel osapoolte kaasamise põhimõtet ka rakendanud.

Kohustuse võtmise siduvaks muutmisega loobub konkurentsiasutus ettevõtjale trahvi määramisest. Siseriiklikus õiguses ei ole aga ette nähtud trahve otsusega siduvaks muudetud kohustuste rikkumise korral. Komisjonil on aga pädevus määrata ettevõtjatele trahve, kui nad tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu rikuvad otsusega siduvaks muudetud kohustust, mis võivad olla kuni 10% ettevõtja eelmise majandusaasta kogukäibest. Konkurentsiametil on tänasel päeval KorS-ist tulenevalt õigus teha ainult ettekirjutus, kui isik jättis võetud kohustuse täitmata (sh rikkus kohustuse tingimusi). See tähendab, et Konkurentsiamet saab rikkumise korral algatada pelgalt uue järelevalvemenetluse, mis võib päädida ettekirjutusega. Autori hinnangul ei ole see piisavalt hoiatavaks meetmeks ettevõtjatele, et järgida otsustes siduvaks muudetud kohustusi, kuna selles olukorras on rangeimaks sanktsiooniks vaid ettekirjutus, mis ei kohusta ettevõtjaid piisavas määras lubatud kohustusi järgima.

Komisjon on asunud seisukohale, et siseriiklikud kohtud kujutavad endast „tugevat täiendavat motivaatorit“ ettevõtjatele konkurentsireeglite järgimiseks ning on saanud oluliseks EL-i konkurentsioiguse kohaldamise haruks. Määrusest tulnud reform pani kohtud vastamisi vajadusega orienteeruda keerulises ja väga mahukas materjalis, et tagada EL konkurentsioiguse rakendamine nii haldus-, kriminaal- kui ka tsiviilkohtumenetluses. Halduskohtumenetluses tehtud lahendid ühtivad suurel määral Konkurentsiameti järelevalvemenetluses sätestatud seisukohtadega, st halduskohus ei ole jõudnud oluliselt erinevate otsusteni. Maakohus on aga korduvalt võtnud vastandliku seisukoha võrreldes Konkurentsiametiga ning seda tehes isegi õnestanud viimase autoriteeti. Riigikohus on öelnud, et kohus ei saa menetluses tuvastada väärteloasjas tõendamisesemeks olevaid väärteloosseisu tunnuseid ning peab piirduma hindamisega, kas kohtuvälise menetleja poolt väärtelomenetluse alustamata jätmise on õiguspärane või mitte. Maakohus on aga Djuk-Sat'i kohtuasjas märkinud, et ettevõtja omab kaubaturul turgu valitsevat seisundit ning saatnud kaebuse tagasi Konkurentsiametile lahendamiseks. Kohtuvälise menetleja jõudis aga sarnaselt esimesest korrast järeldusele, et turgu valitsev seisund puudub, mistõttu ei saa eksisteerida ka turgu valitseva seisundi kuritarvitamist. Selline olukord viitab aga siseriikliku järelevalve ebatõhususele. Esiteks, kuigi kohus ja kohtuvälise menetleja võivad asuda erinevale seisukohale, siis õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peab kaebuse esitajal säilima õiguspärane ootus tehtava lahendi osas. Vastuoluliste otsuste puhul ei ole aga see kriteerium täidetud. Lisaks, kui kohus otsustab täielikult tühistada Konkurentsiameti määruse ning pädevust ületades tuvastada iseseisvalt väärtelotunnused, siis õnestab kohus paratamatult kohtuvälise menetleja autoriteeti ning vähendab tema otsuste mõjusust.

Teises kohtuasjas määras Konkurentsiamet Eesti Postile turgu valitseva seisundi kuritarvituse eest trahvi summas 36 000 eurot. Harju maakohus jättis küll väärtelootsuse jõusse, kuid tühistas Konkurentsiameti otsuse otsaliselt karistuse mõistmise osas vähendades ettevõttele määratud trahvi poole võrra ehk 18 000 eurole. Seega nõustus kohus, et konkurentsioiguse rikkumine on aset leidnud, kuid otsustas vähendada määratud trahvisummat. Kuivõrd tõhusa järelevalve kriteeriumitest tuleneb, et trahvimäär peab omama muu hulgas ka preventiivset mõju ehk olema piisavalt kõrge rikkumise kordumise vältimiseks, siis käesoleval juhul autori arvates ei ole see tingimus maakohtu otsusega täidetud. Sellises trahvimääras sanktsioon omas tol hetkel Eesti Post'i majandustegevusele minimaalset mõju, kuna oli ca 400 korda väiksem kui ettevõtte puhaskasum. Asjaolu, et Harju Maakohus niigi minimaalset trahvi veel poole võrra vähendas, viitab taas Konkurentsiameti autoriteedi õnestamisele ning on oma olemuselt uuesti vastuoluline otsus võimude lahususe tegevuses. Autor mõistab, et kohtu tegevuse eesmärgiks

ei ole Konkurentsiameti otsuseid kinnitada ning soovib rõhutada, et kuigi trahvi ümberkujundamine on kohtuliku kontrolli tavapärase tegevus, siis ka uus trahvisumma peaks lähtuma eelkõige proportsionaalsuse printsiibist ning olema mõjus. Käesoleval juhul ei ole probleemiks kohtu ebapädevus, vaid tegemist on pigem olemusliku probleemiga.

Karistusseadustiku revisjoni käigus sätestati turgu valitseva seisundi kuritarvitamise aegumistähtjaks kolm aastat. Tõhusale menetlusele õiguse ning õiguspärase ootuse põhimõtetest tuleneb institutsioonide kohustus tegutseda ja teostada oma ülesandeid, sealhulgas võtma vastu otsuseid, mõistliku aja jooksul. Eestis on tehtud aga kohtulahendeid, kus väärteomenetlus lõppeb aegumise tõttu ning ettevõtjale ei kohaldatagi rikkumise eest tõhusaid sanktsioone. Autor tõi töös välja ka hetkel kestvaid kohtuvaidlusi, kus osapooled on üritanud tugineda aegumistähtajale, eesmärgiga menetlus lõpetada. Selline tegevus viitab aga teadlikule käitumisele, millega üritatakse jääda lootma kohtute ülekoormusele, millega võib saada väärteo aegumistähtaeg ning ettevõtja pääseb karistusest. Kohtute töökoormuse vähendamiseks pakub autor välja konkurentsikomisjonide loomise kohtute juurde. Konkurentsivaidlusi satub maakohtutesse küll vähe, kuid need on enamasti keerulised ja nõuavad kohtunikelt ulatuslikke teadmisi äriõigusest. Analüüsides maakohtu lahendeid jõudis töö autor järeldusele, et üle 60% kõigist Konkurentsiameti tehtud otsuse õiguspärasuse tuvastamistest, leiavad lahenduse Harju Maakohtus, mis omakorda lahendatakse 90% ulatuses Liivalaia kohtumajas. Seega oleks põhjendatud konkurentsikomisjoni loomine Harju Maakohtu juurde kohtukoormuse vähendamiseks, menetluste kiirendamiseks ning proportsionaalsete sanktsioonide määramiseks, mille tegemiseks piisaks VTMS-i kohtualluvuse paragrahvi juurde erisätte loomisest, millega sätestatakse erikohtualluvus väärteomenetluses konkurentsivaidluste lahendamisel.

Siseriiklikus õiguses on konkurentsioigusega seonduvad menetlusnormid paisatud laiali erinevate õigusaktide vahel. Konkurentsioigusega sisaldavad sätteid leiduvad KonkS-s, HMS-s, KarS-s KorS-s, KrMS-s ja VTMS-s. Loetelu võimalikest siseriiklikest sanktsioonidest konkurentsireeglite rikkumise korral leiab KonkS-st ja KarS-st. Ühest seadusest teise suunamine muudab keeruliseks seadustes sätestatud õiguste ja kohustuste korrektse kasutamise. Konkurentsiamet on korduvalt toonitanud aastaraamatutes, et soovib konkurentsioiguse tuua ettevõtjatele lähemale ja reeglid selgemaks teha, et need oleks kõigile üheselt mõistetavad. Käesoleval juhul ei saa aga nõustuda, et konkurentsioiguse sätteid oleks mõistetavad ja ülesleitavad ettevõtjate poolt. Autori arvates on tegemist olulise probleemiga, mis tuleks kiiremas korras lahendada. Menetlusnormide laialivalgusus seadustes ei vasta õiguskindluse

põhimõttele, mis on tõhusa järelevalvemenetluse ühe peamiseks kriteeriumiks. Probleemi lahendaks järelevalvemenetluse n-ö juhendi loomine, mis määraks reeglitega kindlaks menetluse etapid koos nendes kasutatavate vahenditega. Seadusandluses valitseva korrapäratuse lahendamiseks ei piisa reformist, millega tuuakse eriseadustest konkurentsioiguslike menetlusnormide KonkS-i. Selline lähenemine ei sobi Eesti õiguskorda, kuna sarnastel alustel on lahendatud menetluste läbiviimine ka teistes valdkondades, nt. andmekaitse, maksuregulatsioonid jne. Tegemist on keerulise küsimusega, mille lahendamiseks vajalik analüüs on kordades ulatuslikum, kui käesoleva magistritöö mahu piires võimalik on, kuivõrd vajalik on koostada seaduseelnõu koos seletuskirja ja väljatöötamiskavatsusega.

Käesoleva töös jõudis autor seega järeldusele, et riiklik konkurentsijärelevalve ei ole tõhus, kuna puudub võimalus kohaldada mõjusaid sanktsioone konkurentsireeglite rikkumise korral. Hetkel kehtestatud kindla trahvimääraga sanktsioonid on vastuolus proportsionaalsuse kriteeriumiga, kuna võivad olenevalt ettevõtte suurusest olla kas liialt kahjustavad või vastupidiselt, omada liiga vähest mõju, et tagada konkurentsireeglite aus järgimine. Vajalik on asendada kindlaks määratud trahvimäärad sättega, millest tulenevalt arvutatakse trahv kindla protsendi alusel tulenevalt ettevõtte majandusaasta kogukäibest. Kehtestatava direktiiviga konkurentsiasutuste tõhustamiseks muudetakse liikmesriikidele kohustuslikuks karistusmaksete institutsioon, millest tulenevalt on vajalik lisada karistusmaksid kohaldavad sätted seadusandlusesse.

Väide, et konkurentsijärelevalve tõhusust vähendab ka Konkurentsiameti otsuste vaidlustusi lahendavate kohtute vastuolulistest otsustes peab samuti paika, kuna ei vasta õiguskindluse printsiibile, millest tulenevalt peab menetlussubjektil säilima õiguspärane ootus menetlusorganite tehtavate otsuse osas. Analüüsi tulemusena jõudis autor seisukohani, et keerukate konkurentsivaidluste lahendamisel ühetaoliste otsusteni jõudmist parandaks spetsiaalsete konkurentsikomisjonide loomine, mis vähendaks muu hulgas ka menetlustähtaegasid ning vähendaks kohtute töökoormust. Probleem, mis seisnes menetlusreeglite paljususes, on ulatuslikum kui käesoleva magistritööga lahendada oleks võimalik ning jäi siinkohal tõestamata.

Efficiency of state supervision in Estonian Competition law

European Union is currently focused on making the national competition authorities of Member States more efficient. The European Union Member States are essential partners of the European Commission for enforcing the EU competition rules. Since 2004, the national competition authorities of the European Union Member States are delegated by Council Regulation No 1/2003 to apply the European Union competition rules alongside the Commission. The national competition authorities are obliged to apply the European Union competition rules to agreements or practices that are capable of having an effect on trade between Member States. Regulation 1/2003 was a landmark reform which comprehensively overhauled the procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU, also known as "European Union competition rules". It empowered Member States' competition authorities and national courts to apply all aspects of the European Union competition rules, in addition to the European Commission.

Enforcement of the European Union competition rules by both the Commission and the NCAs is an essential building block for the creation of an open, competitive and innovative internal market and is crucial for creating jobs and growth in important sectors of the economy. The European Union competition rules define the features of the internal market - when competition is distorted, the internal market cannot deliver on its full potential and create the right conditions for economic growth. A key aspect of making the internal market deeper and fairer is ensuring that the internal market rules are effectively enforced so that they deliver close to the citizen.

After ten years of enforcement of Regulation 1/2003, it has become evident that not all national competition authorities have the necessary means and instruments they need to effectively enforce Articles 101 and 102 TFEU. Many national competition authorities do not have all the tools they need to effectively detect and fight competition law infringements, for example, not all national competition can impose fines. Imposing effective fines on companies for infringements of competition rules is substantial to guarantee effective state supervision. Infringing companies present in Member States where national competition authorities lack effective fining powers are thus sheltered from sanctions and have little incentive to act in compliance with competition rules. The ability of competition authorities to fine companies which breach competition law is a central enforcement tool. The purpose of fines is to punish companies which have infringed competition rules and to deter the same and other companies from engaging in or continuing illegal behaviour. To solve this conflict, the European

Commission has drafted a proposal on 22th of March 2017 for Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. The proposal will replenish Regulation No 1/2003.

Estonian Competition Authority has emphasized in their yearbook of 2014 that the awareness about competition infringements has grown amongst entrepreneurs, thus less acts are committed due to unawareness. Irrespective of previous, it appears that corporations and entrepreneurs are committing consistent infringements of competition rules, which leads to conclusion that present legislation does not provide effective supervision. The chances are that infringements are not committed due to unawareness, but rather due to awareness for lack of efficient sanctions.

Today, supervision of competition law is devoid of a clear procedure with unified rules, due to the fact that legal provisions concerning competition are scattered across regulations, which makes the discovering of the necessary point of law problematic. There is no uniform system of procedure or established authoritative catalogue of such principles that would grant necessary criteria to conduct efficient supervision. The author set a hypothesis that the state supervision of competition law in Estonia is not efficient, due to disproportionate sanctions, diversity of rules of procedure and the conflicting judgements by courts. To prove this hypothesis, the author primarily defined the meaning of „efficient supervision of competition law“ based on the guidelines and practice by European Union and European Commission, because the aim of Estonian competition authority is the application of TFEU articles 101 and 102. Therefore the supervision done by European Commission has to be effective as well.

As an outcome of the analysis, the author discovered that an effective supervision of competition law has to meet certain criteria derived from main principles of administrative procedure. Although there is no established hierarchy of general principles applicable to European Union administrative procedural law, not all are equal in content and scope. Principles, such as good administration, sincere cooperation and the rule of law are enunciated in such general matter that their exact substance is defined by their sub-components.

Rule of law is the most fundamental principle, which is needful to ensure that where the citizens are confronted with administration, procedural rights and obligations are always adequately defined, developed and complied with. According to the principle of conferral, in accord with

the rule of law, requires that the actions of administrative authority, institutions, bodies, offices and agencies shall act in accordance with the law and apply the rules and procedures laid down in the legislation.

As a corollary to the rule of law, the principle of legality, requires that actions of administrative authority occur under and within the law. The principle of legal certainty, another deduction of the rule of law, requires legal rules to be clear and precise. The principle aims to fortify that situations and legal relationships governed by national law remain foreseeable in that individuals must be able to ascertain unequivocally what their rights and obligations are and be able to take steps accordingly. Principle of legal certainty means that retroactive measures shall not be taken except in legally justified circumstances. Further, public authorities shall perform their duties within a reasonable time. The principle of protection of legitimate expectations means that actions of the public bodies shall not discommode with vested rights and final legal occasions except where it is imperatively necessary in the public interest.

The principle of proportionality is a criterion for the legality of any national act. The Court of Justice of the European Union has interpreted the principle of proportionality to require that any measure of the European administration be based on law; to be appropriate and needful for meeting the objectives legitimately pursued by the act in question; where there is a choice among several appropriate measures, the least onerous measure must be used; and the charges imposed must not be disproportionate to the aims pursued. The competition authority has to use its' resources proportionally and therefore has a discretion right whether to start an investigation or not. The principle of proportionality also regulates sanctions – the penalties have to be in balance, yet still effective. This means that they cannot be too burdensome, nor too lenient.

The right to an effective remedy is recognised as a general principle of law is a key component to a legal system under the rule of law. The principle of good administration is of particular relevance to administrative procedures, the right to good administration requires that decisions be taken pursuant to procedures which guarantee fairness, impartiality and timeliness. Foregoing principle includes the right to be given grounds and the possibility of claiming damages against public authorities who have caused harm in the exercise of their functions. It extends to information rights which include privacy and business secrets as well as access to information. People should have a guarantee to the right of good administration, which means an open, efficient and independent administration. Properly schematised administrative procedures support both efficient administration and proper enforcement of the right to good

administration. Principles of good administration can be committed to further contain the following elements: the duty of care, which includes the right of every person to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time. Timeliness, which is conjunct to the principle of fairness, means that decisions have to be taken within a reasonable time, since slow administration is bad administration and might be in violation of the concept of legal certainty. The right to a fair hearing (*audi alteram partem*) must be observed in all proceedings initiated against a person which are liable to culminate in a measure adversely affecting that person. Fair hearing requires that the party concerned must receive an exact and utter statement of the claims or objections raised and must also be given the opportunity to make its views known on the truth and relevance of the facts and on the documents used. The right of access to the file is the right to get full information on matters which may affect a person's position in an administrative procedure, especially where sanctions may be involved. The duty to give reasons for decisions obliges the competition authorities' statement of reasons to disclose in a clear and unequivocal fashion the reasoning followed by the authority which adopted the measure in such a way as enable the persons concerned to decide if they want to defend their rights by an application for judicial review.

Derived from the principle of proportionality, assigning proportional sanctions is a substantive criteria of an effective supervision of competition law. In Estonia, fines can be imposed either through administrative proceedings, in non-criminal judicial proceedings or in criminal proceedings. Since 2015, the abuse of dominant position is punishable by a fine up to 400 000 euros. The abuse of dominant position is qualified as a misdemeanour, but the basic supervision proceeding conducted by the national competition authority before, is an administrative proceeding. Fixing the fine by a solid number is not proportional, because it may not reflect the actual damage, what anti-competition behaviour can bring upon competition. It can cause bankruptcy to minor enterprises, but on the other hand, can have no effect on large companies. Therefore the author believes that fines appointed should be in correlation with companies' income. There should be a common legal maximum of no less than 10% of the worldwide turnover. The Commission can impose fines under the exact same approach. This kind of approach would eliminate the probability of a national competition authority to impose disproportionate fines and would assure that national competition authorities have the necessary means to impose effective fines. The author came to a conclusion that a legislative reform is needed to improve the situation and to make national supervision more efficient. Due to the fact that competition norms are scattered throughout legislation, it is necessary to reform the Penal Code in addition to Competition Act.

European Commission can impose periodic penalty payments, which do not exceed 5% of the average daily turnover in the preceding business year per day. National provisions in Estonia do not provide this kind of possibility, giving only a chance to impose pecuniary punishment. Pecuniary punishments are not part of fines, as their mean is not to punish. Pecuniary punishments are only used to force entrepreneurs to comply with a precept and can only be imposed upon failure to comply with a precept. In the proposal for a new directive, periodic penalty payments are enacted as compulsory for Member States. Therefore author came to a conclusion that it is necessary to add a paragraph concerning periodic penalty payments, into the national Penal Code.

The national courts tend to impose conflicting judgments when being compared to the verdicts given out by national competition authority. There is a tendency to reduce fines by a large amount, even by half, and there is a problem, where courts exceed the limits of their procedure, giving out direct assumptions about the case to the national competition authority. The Supreme Court of Estonia has said that courts can only judge if the verdict given by competition authority is legitimate, but cannot set specific rules about how to conduct an administrative proceeding. There is also a problem with the work load of the national courts. They are overburden with cases and it is not infrequent for a case to be dismissed due to excess of period of limitation. Therefore the author proposes special competition commission to be structured inside of courts of first instances. This would help with the overburden, because competition cases can be very difficult, and on the other hand, help courts to impose proportional fines needed to make supervision effective.

The problem, which arises from the fact that competition norms are scattered between many different national legislations, for example Penal Code, Competition Act, Law Enforcement Act, Code of Misdemeanour Procedure etc., is much more larger than the scope of this Master's Thesis. Therefore this argument was not proven nor disproven.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Jones, B. Sufrin. EU Competition Law. Fourth edition, Oxford University Press, 2010
2. D.G. Goyder. EC Competition Law. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003
3. J.D. Cooke, W.P.J. Wills. The modernisation of EU competition law enforcement in the European Union. Cambridge. Cambridge University Press 2004
4. K. Linnart. Tõendamisvõimaluste erinevused kartellide uurimisel. Kas võrdse kohtlemise põhiõiguse rikkumine?, Juridica, 2012, nr.6, lk. 432-441
5. K.H. Eichhorn, C. Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus, Tallinn: Juura, 2007
6. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seletuskiri, 03.12.2013
7. L.O. Blanco. EC Competition Procedure. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006
8. M. Hägström, R. Rüütel. Konkurentsioigus ja praktika. Juht ja seadus. Äripäeva raamat 2010
9. M. Kuurberg. Ajutiste meetmete kohaldamine Euroopa Kohtus. Juridica, 2007, nr.9, lk.626-638
- 10.M.J. Frese. Sanctions in EU Competition Law. Principles and Practice. Bloomsbury Hart Studies in Competition Law, 2016
- 11.P. Tammistu. Konkurentsiseadus: kommentaarid. Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus 2003
- 12.R. Annus. Uurimisõhikute haldusmenetluses. Juridica, 2008, nr 7, lk 499-506
- 13.T. Ottervanger, J. Steenbergen, S.J. van der Voorde. Competition Law of the European Union, the Netherlands and Belgium. The Hague: Boston, Kluwer Law International,
- 14.T. Tridimas. The General Principles of EU Law. Second Edition. Oxford European Union Law Library, 2007

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Asendustäitmise ja sunniraha seadus - RT I, 12.07.2014, 29
2. Euroopa Liidu leping, Euroopa Liidu Teataja, C 202, 7.06.2016
3. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, Euroopa Liidu Teataja, C 83, 30.03.2010
4. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, 2010/C 83/02
5. Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. Euroopa Ühenduste Teataja L 1, 4.1.2003
6. Halduskohtumenetluse seadustik - RT I, 13.04.2016, 4
7. Haldusmenetluse seadus - RT I, 25.10.2016, 5
8. Karistusseadustik - RT I, 31.12.2016, 14
9. Konkurentsiameti põhimäärus, RT I, 24.01.2017, 15
10. Konkurentsiseadus, RT I, 30.12.2014, 15.
11. Korrakaitse seadus - RT I, 02.12.2016, 6
12. Kriminaalmenetluse seadustik - RT I, 31.12.2016, 46
13. Vabariigi Valitsuse seadus - RT I, 22.06.2016, 31
14. Väärteomenetluse seadustik - RT I, 01.03.2017, 5

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Euroopa Liidu kohtupraktika:

1. Case 100/80 to 103/80 Musique Diffusion française v Commission, 1983, ECR 1835
2. Case 136/79. National Panasonic v Commission. EKL 1980
3. Case 27/76 United Brands Company and United Brands Continental B.V. v Commission, ECJ 1978, ECR 207
4. Case 294/83 Les Verts v. European Parliament. EKL 1986,
5. Case 374/87 Orkem vs Commission, 1989, ECR 3283
6. Case 53/85 AKZO v EC Commission, 1986, ECR 1965
7. Case 792/79R Camera Care Ltd v Commission, 1980, ECR 119
8. Case 85/79 Hoffman-La Roche and Co AG v Commission of European Communities, ECJ 1979, ECR 907
9. Case C-265/87 Schröder v Hauptzollamt Gronau, 1989, ECR I-2237
10. Case C-301/04 P. Commission v SGL Carbon, 2006, ECR I-5915
11. Case C-355/10 European Parliament v Council, 2012, ECR I
12. Case C-496/99 P. Commission vs. CAS Succhi di Frutta. EKL 2004
13. Case C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores. EKL 2002, lk I-0667
14. Case C-51/92P Hercules Chemicals NV v Commission. 1999, ECR I-4245
15. Case C-62/86 AKZO v Commission, 1991, ECR I-03359
16. Case C-94/00 Roquette Frères, EKL 2002, lk I-9011
17. Case T-11/89 Shell v EC Commission [1992] ECR II-757
18. Case T-114/92 Bureau des Europeen des Medias et de l'Industri Musicale (BEMIM) v Commission. 1995, ECR II-147
19. Case T-30/91 Solvay AS v Commission, 1991, ECR II-1775
20. Case T-39/90 SEP v Commission, 1991, ECR II-1497
21. Case T-7/89 Hercules Chemicals N.V. v Commission, 1991, ECR II-1711
22. Kohtujurist Cosmas'i ettepanek. Case C-63/93. Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael McCarthy, Patrick McCarthy, James O'Regan, Patrick O'Donovan v Minister for Agriculture and Food and Attorney General. Reference for a preliminary ruling: Supreme Court - Ireland. EU:C:1995:170
23. Liidetud kohtuasjad 212–217/80: Amministrazione delle finanze dello Stato v Salumi, EKL 1981
24. Liidetud kohtuasjad 46/87 ja 227/88: Hoechst v Komisjon, EKL 1989

Eesti kohtupraktika:

25. HMKo 08.02.2010 nr 4-09-903
26. RKHKm 27.10.2015 nr 3-3-1-31-15
27. RKHKO 20.10.2004 nr 3-3-1-38-04
28. RKHKO 22.10.2014 nr 3-3-1-42-14
29. RKHKO 22.04.2015 nr 3-3-1-72-14
30. RKKKm 23.11.2004 nr 3-1-1-122-04
31. RKKKO 05.12.2007 nr 3-1-1-64-07
32. RKTKo 09.04.2008 nr 3-2-1-19-11

Kasutatud muud materjalid

1. Audiitor oskussõnastik seisuga 16.11.2010, lk 23. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=oz7B0oaLxIs%3D&tabid=123&mid=815&language=et-EE&forcedownload=true>
2. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Legal Affairs. The General Principles of EU Administrative Procedural Law. In-depth analysis for the JURI Committee, 2015. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf
3. E. Rand. Rahaveoturul sünnib monopol: G4S Eesti ostab viimase konkurendi ära. - Ärileht, 30.11.2015
4. Eesti Energia 2015.a majandusaasta aruanne. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.energia.ee/-/doc/10187/pdf/concern/annual_report_2015_est.pdf
5. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Brüssel, 22.03.17, 2017/0063 (COD)
6. Euroopa Komisjon. Teabeleht. Trahvid konkurentsioiguse rikkumise eest, 2011. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/factsheet_fines_et.pdf
7. Euroopa Komisjoni pressiteade. Monopolidevastane võitlus: komisjoni ettepanek muuta liikmesriikide konkurentsiasutused veelgi tõhusamateks, töökohtade loomise ja majanduskasvu huvides. 22.03.2017, Brüssel
8. Euroopa Liidu Teataja. Suunised määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 23 lõike 2 punkti a kohaselt määratavate trahvide arvutamise meetodi kohta, 2006/C 210/02. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0901\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0901(01)&from=EN)
9. European Competition Network Working Group on Cooperation Issues. Results of the questionnaire on the reform of Member States (MS) national competition laws after EC Regulation No. 1/2003. 22.05.2013. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/ecn/convergence_table_en.pdf

10. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik. COM/2014/0158 final. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>
11. Komisjoni teatis Euroopa parlamendile ja Nõukogule. Kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel – saavutused ja tulevikuväljavaated. Brüssel, 2014, COM(2014) 0453 final. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:52014DC0453>
12. Konkurentsiamet soovib suuremaid trahve. Trahv sõltugu majandustulemustest – Äripäev 05.06.2012.
13. Konkurentsiamet. Teade: Tallinna Halduskohus jättis AS-i Tallinna Vesi esitatud kaebuse täies ulatuses rahuldamata. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=27609>
14. Konkurentsiameti aastaraamat 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Aastaraamat/Aastaraamat_2014.pdf
15. Konkurentsiameti aastaraamat 2015. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Aastaraamat/Aastaraamat_2015.pdf
16. Konkurentsiameti ettekirjutus 01.03.2016 nr 5.1-5/16-010
17. Konkurentsiameti ettekirjutus 03.06.2016 nr 5.1-5/16-021
18. Konkurentsiameti ettekirjutus 24.05.2016 nr 5.1-5/16-019
19. Konkurentsiameti ettekirjutus 24.08.2015 nr 5.1-1/15.028
20. Konkurentsiameti ettekirjutus 24.08.2015 nr 5.1-1/15-028
21. Konkurentsiameti ettekirjutus 30.06.2014 nr 5.1-5/14-015
22. Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse juhataja K. Rõõmussaare sisend 26.04.2017 (kiri adressaadi valduses)
23. Konkurentsiameti otsus 28.12.2009 nr 09/02
24. Konkurentsiameti väärteoasi 29.02.2008 nr 04/05
25. Lepik, A. Stadnik. Karistuspoliitika tahab üle vaatamist – Äripäev 04.06.2012
26. Läti konkurentsiameti 2016. a kokkuvõte. 03.02.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kp.gov.lv/en/aktualitates-en/667-competition-protection-in-latvia-year-2017-in-numbers-and-facts>
27. Tallinna Vesi. Tallinna Halduskohus peatas Konkurentsiameti 10.10.2011.a. ettekirjutuse täitmise kuni kohtumenetluse lõpuni mõlemas tariifivaidluses, lk 07.02.2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.tallinnavesi.ee/et/uudised/tallinna-halduskohus-peatas-konkurentsiameti-10-10-2011-a-ettekirjutuse-taitmise-kuni-kohtumenetluse-lopuni-molemas-tariifivaidluses/>

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Grete Kopso,

(sünnikuupäev: 14.05.1992)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Riikliku järelevalve tõhusus Eesti konkurentsiõiguses”, mille juhendaja on dr. iur. Katri Paas-Mohando

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.

Tallinnas, 24.04.2017