

TARTU ÜLIKOOL  
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND  
ÕIGUSTEADUSKOND  
ERAÕIGUSE OSAKOND

Jaanika Jürimäe

**Kohustuste heakskiitmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamine  
Konkurentsiameti ja Euroopa Komisjoni praktikas**

Magistritöö

Juhendaja: *MJur* Mari Matjus

Tartu 2017

## Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. KOHUSTUSTE VÕTMISE MENETLUSES KOLMANDATE ISIKUTE ÄRAKUULAMISE MÕISTE JA EESMÄRK.....	9
1.1. Kohustuste võtmise menetluse mõiste EL-i ja Eesti konkurentsioiguses.....	9
1.2. Kohustuste võtmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamise mõiste EL-i ja Eesti konkurentsioiguses.....	19
1.3. Kohustuste võtmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamise eesmärk.....	23
2. KOHUSTUSTE VÕTMISE MENETLUSES KOLMANDATE ISIKUTE ÄRAKUULAMISE ETAPID.....	27
2.1. Eelhinnangu koostamisel kohustuste võtmise menetlustes kolmandate isikute kaasamine ..	27
2.2. Läbirääkimised ettevõtja ja konkurentsiasutuse vahel kohustuse ettepaneku esitamiseks....	32
2.3. Huvitatud kolmandate isikute määratlemine .....	34
2.4. Kohustuste võtmise ettepaneku edastamine huvitatud kolmandatele isikutele .....	35
2.5. Kolmandate isikute poolt esitatud ettepanekute kaasamine kohustuste võtmise menetlusse	43
3. EESTI KOHUSTUSTE VÕTMISE MENETLUSES KOLMANDATE ISIKUTE ÄRAKUULAMISE TAGAMINE .....	51
3.1. Ettepanekud Konkurentsiametile praktika muutmiseks .....	51
KOKKUVÕTE.....	58
<i>HEARING OF THE INTERESTED THIRD PARTIES IN COMMITMENT PROCEDURES IN COMPETITION BOARD AND EUROPEAN COMMISSION'S PRACTISE .....</i>	64
KASUTATUD LÜHENDID.....	70
KASUTATUD MATERJALID.....	71
Kasutatud kirjandus.....	71
Kasutatud normatiivmaterjalid ja suunised .....	72
Kasutatud lahendid.....	73
Kasutatud muud allikad.....	76

## Sissejuhatus

Euroopa Liidu (EL) konkurentsioiguse alustaladeks on Euroopa Liidu Toimimise Lepingu<sup>1</sup> (ELTL) artiklid 101 ja 102. Lihtsustatult, artikkel 101 keelab konkurentsi kahjustada võivad kokkulepped, otsused ja tegevused ja artikkel 102 keelab turgu valitsevat seisundit omaval ettevõtjal sellist seisundit kuritarvitada. Eesti konkurentsiseadusesse (KonKS)<sup>2</sup> on need sätted samuti üle võetud. Juhul, kui mõni ettevõtte siiski nende reeglite vastu eksib, tuleb sellise rikkumise kõrvaldamiseks võtta kasutusele meetmed. ELTL artiklite 101 ja 102 rakendusmeetmed on toodud Nõukogu määruses (EÜ) nr 1/2003<sup>3</sup>. Selle määruse peamised eesmärgid on EL-i õigusaktide andmebaasis *Eur-Lex*<sup>4</sup> välja toodud järgmiselt: „*See võimaldab ELi riikide konkurentsiasutustel detsentraliseeritult jõustada varem Euroopa Komisjoni poolt rakendatud eeskirju. Sellega suurendati riiklike monopolidevastaste asutuste ja kohtute rolli ELi konkurentsioiguse rakendamisel. See võimaldab komisjonil suunata oma ressursid võitlusele konkurentsioiguse kõige raskemate ja piiriülese mõõtmega rikkumiste vastu.*“ EL-i konkurentsioiguses on tegemist väga olulise ja EL-i konkurentsioigust moderniseeriva määrusega. Määruse nr 1/2003 eesmärk on seega anda siseriiklikele konkurentsiasutustele ja kohtutele õigus ise rakendada EL-i konkurentsioigust ja teostada selle üle järelevalvet nii, et Euroopa Komisjon saaks suunata oma ressursi kõige raskemate ja EL-i siseturгу kõige enam mõjutavate rikkumistega tegelemiseks. Määruse nr 1/2003 artikkel 5 määratleb liikmesriikide konkurentsijärelevalve asutuste volitused ELTL artiklite 101 ja 102 rakendamisel. Nendeks volitusteks on õigus nõuda rikkumise lõpetamist, kehtestada ajutisi meetmeid, kiita heaks kohustusi ja kehtestada trahve, perioodilisi karistumakseid või muid siseriiklikus õiguses sätestatud sanktsioone.

Määrus nr 1/2003 artikkel 7 kohaselt on nii Komisjonil kui siseriiklikel konkurentsiasutustel õigus nõuda rikkumise lõpetamist ning seda artikli 23(2) kohaselt ka sanktsioneerida. Lisaks on Komisjonil määruse nr 1/2003 artikli 8 kohaselt rikkumise lõpetamiseks õigus omal algatusel kasutusele võtta ka ajutisi meetmeid, kuid seda üksnes edasilükkamatutel juhtudel. Määruse nr 1/2003 artikkel 9 kohaselt võib aga Komisjon rikkumise kahtluse olemasolul teha

<sup>1</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 83/01, 53. aastakäik, 30.03.2010, lk 47-360.

<sup>2</sup> Konkurentsiseadus – RT I, 30.12.2014, 15.

<sup>3</sup> Nõukogu 16.12.2002.a määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. – ELT L 1, 4.1.2003, p 1 25 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 8, kd 02, lk 205-229).

<sup>4</sup> Eur-Lex määrus nr 1/2003 kokkuvõtte. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=LEGISSUM:126092> (1.05.2017).

otsuse, et tal puudub põhjus edasiste meetmete võtmiseks ja seda juhul, kui asjaomased ettevõtjad teevad Komisjonile ettepaneku kohustuste võtmiseks esialgses hinnangus tõstatatud küsimuse lahendamise eesmärgil. Komisjon muudab sellisel juhul pakutud kohustused ettevõtjatele siduvaks ehk võtab vastu kohustuste siduvaks muutmise otsuse (*commitment decision*). Kuigi määrus nr 1/2003 on otsekohalduv, on enamik põhimõtteid siiski kirjutatud sisse ka konkurentsiseadusesse. Eesti seadusandluses on artikkel 9 ehk kohustuste heakskiitmise instituut konkurentsiseaduse muudatusena jõustunud aga alles 15. juulil 2013. Peale selle muudatuse jõustumist hakati määruse nr 1/2003 artiklit 9 rakendama ka Konkurentsiameti poolt.

Väärrib märkimist, et viimase kümnendi jooksul on mitmed prominentsemad või vastuolulisemad EL-i konkurentsioiguse juhtumid lahendatud just artikli 9 alusel.<sup>5</sup> Vastavalt määrusele nr 1/2003, mida toetavad Komisjon mitteametlikud juhised<sup>6</sup>, on artikkel 9 rakendamiseks ette nähtud üsna selge protseduur. Komisjon peab esialgu olema mingil moel tuvastanud konkurentsiprobleemid ja peab olema need ettevõttele teatavaks teinud, asjaomane ettevõtte seejärel võib otsustada, et pakub Komisjonile teatud tegevuskava (kohustused) eesmärgiga tuvastatud konkurentsiprobleem kõrvaldada. Komisjon annab pakutud kohustustele omapoolse esialgse hinnangu ja kui peab neid piisavalt sobivateks selleks, et tuvastatud konkurentsiprobleem kõrvaldada, siis avalikustab ta pakutud kohustused vastavalt määruse nr 1/2003 artiklile 27(4) ja lubab huvitatud kolmandatel isikutel esitada nende kohta arvamusi. Peale seda Komisjon kas vajadusel palub kohustusi muuta, kiidab need heaks ja lõpetab juhtumi uurimise või lükkab pakutud kohustused tagasi ja jätkab juhtumi menetlemist määruse nr 1/2003 artikli 7 alusel. Kohustused, mida Komisjon on seni heaks kiitnud, on oma olemuselt olnud nii struktuurilised kui käitumuslikud. Käitumuslikud kohustused on asjaomased ettevõtjad kohustustega sidunud kolmest aastast kuni kümne aastani.<sup>7</sup> Struktuurilised kohustused on olnud lõplikud, ehk tähtajatu mõjuga. Kohustuste võtmise menetlusel<sup>8</sup> on mitmeid eeliseid, mis ahvatlevad selle kasuks otsustama nii Komisjoni kui

---

<sup>5</sup> N. Dunne. Commitment decisions in EU competition law. *Journal of Competition Law & Economics*, 10 (2). Oxford University Press. 2014. p 401.

<sup>6</sup> DG Competition's manual of procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU. 2012. Available at: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust\\_manproc\\_3\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust_manproc_3_2012_en.pdf) , (8.03.2017); DG Competition's Best Practises on the conduct of proceedings concerning the Articles 101 and 102 TFEU. *sine anno* Available at: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_best\\_practices/best\\_practice\\_articles.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_articles.pdf) (8.03.2017).

<sup>7</sup> Näiteks on kümneks aastaks muudetud kohustused siduvaks järgmistes otsustes: COMP/39351, *Swedish Interconnectors* 14.04.2010, para 96; COMP/39596, *BA/AA/IB* 14.07.2010, para 237; COMP/39727, *ČEZ* 10.04.2013, para 6 of the Final commitments; COMP/39595, *Continental/United/Lufthansa/Air Canada* 23.05.2013, para 1.2.11, 2.9, 3.11 and 4.2 of the Final commitments.

<sup>8</sup> Autori märkus: Töös kasutatakse samaväärsetena väljendeid „kohustuste heakskiitmise menetlus/otsus“, „kohustuste võtmise menetlus/otsus“ konkurentsiseadusest ja Konkurentsiameti praktikast lähtuvalt.

menetluseluseid isikuid.

Konkurentsiseaduses on kohustuste heakskiitmise otsuste regulatsioon toodud §-s 63<sup>7</sup>, mis kannab pealkirja „Kohustuse võtmine, kohustuse võtmise taotlus ja kohustuse võtmise heakskiitmine“. Küll lühendatud versioonis, kuid oma idee poolest on see siiski sarnane määruse nr 1/2003 artikliga 9. Konkurentsiseaduses aga ei jõustunud koos määruse nr 1/2003 artikli 9 põhimõtete jõustumisega aga määruse nr 1/2003 artiklis 27(4) toodud põhimõtteid ehk kohustusi Konkurentsiametile kolmandate isikute ärakuulamiseks. Võimalik on muidugi nende põhimõtete otsekohaldamine. Käesoleva magistritöö eesmärgiks ongi selgitada välja, kas kohustuste võtmise menetlustes kolmandate isikute ärakuulamise praktika Eestis on kooskõlas Euroopa Komisjoni praktikaga. Autor püstitab uurimishüpoteesiks väite, et Eesti kohustuste võtmise menetlustes kolmandate isikute ärakuulamise praktika ei ole Euroopa Komisjoni praktikaga kooskõlas. Kuna Eesti ja EL-i konkurentsioiguste loogika ja eelkõige KonkS § 63<sup>7</sup> ja määruse nr 1/2003 artikkel 9 sisu ja eesmärk on sama, siis peaks ka tõlgendamispädevus olema sarnane. Seda lähenemist toetavad nii Üldkohus kui ka Euroopa Kohus.<sup>9</sup>

Uurimistöö esimeses etapis tutvus autor asjakohaste siseriiklike ja EL-i õigusaktidega – eelkõige ELTL, Nõukogu määrusega nr 1/2003 ning konkurentsiseadusega. Samuti konkurentsiseaduse ja selle muudatuste kommentaaridega ning Komisjoni juhiste ja suunistega antud valdkonnas. Eestikeelsest erialakirjandusest on lähtunud peamiselt C.Ginteri ja K.H.Eichhorni raamatust EL-i toimimise kohta ja S.Mikli Juridica artiklist. Võõrkeelsetest EL-i konkurentsioigust käsitlevatest teostest on käesolevas töös olulisemad R.Whishi, L.O. Blanco, A.Jones ja B.Sufrin teosed. Lisaks on kaasatud mitmed valdkonnaspetsiifilised võõrkeelsed artiklid erinevatest erialaväljaannetest, sh *European Competition Law Review*. Eestikeelseid valdkonnaspetsiifilisi teoseid ega artikleid autor ei tuvastanud (v.a K.Paas-Mohando artikkel tema enda blogis<sup>10</sup>).

---

<sup>9</sup> Üldkohus ja Euroopa Kohus on otsustes *Leur-Bloem*, *Giloy*, *Kofisa Italia*, *Poseidon Chartering* ja *Massam Dzodzi* leidnud, et juhul kui siseriiklikus õiguses järgitakse puhtalt siseriikliku laadi olukordade reguleerimisel Ühenduse õiguses sätestatud, siis on EL-i huvides EL-i õigusest tulenevate sätete ja mõistete ühetaoline tõlgendamine. Vt Case C-28/95 A. *Leur-Bloem v Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam* 2 17.07.1997, para 32; Case C-130/95 *Bernd Giloy v Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost* 17.07.1997, para 28; 23. Case C-1/99 *Kofisa Italia Srl v Ministero delle Finanze, Servizio della Riscossione dei Tributi - Concessione Provincia di Genova - San Paolo Riscossioni Genova SpA* 11.01.2001, para 32; Case C-3/04 *Poseidon Chartering BV v Marianne Zeeschip VOF and Others* 16.03.2006, para 16; Vt ka Matjus, M. Ebavõrdne hinnakujundus Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioiguses. Magistritöö. Tartu 2011. Kättesaadav Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses, lk 8.

<sup>10</sup> K. Paas-Mohando. Blogipostitus „Kohustuste võtmise otsused Eesti Konkurentsiameti praktikas“, 23.05.2016. Kättesaadav: <https://katripaasmohando.com/2016/05/23/kohustuste-votmise-otsused-estti-konkurentsiameti>

Kesksel kohal uurimistöö hüpoteesi kontrollimiseks on kindlasti Euroopa Komisjoni ja Konkurentsiameti otsused, kuna need on pea ainukesed praktilised allikad püstitatud probleemi uurimiseks. Euroopa Komisjon on käesoleva töö esitamise seisuga vastu võtnud 37 määruse nr 1/2003 artikkel 9 alusel tehtud otsust. Kohustuste võtmise menetluses omab märgilist tähtsust Komisjoni 22.02.2006 otsus *De Beers*<sup>11</sup> asjas, mille üks osalistest, *Alrosa*, edasi kaebas ning mille kohta Üldkohus tegi otsuse 11.07.2007<sup>12</sup> ja Euroopa Kohus 29.06.2010<sup>13</sup>. Kuigi Euroopa Kohus lükkas Üldkohtu otsuse ümber ega leidnud vastupidiselt Üldkohtule, et Komisjon oleks otsuse tegemisel rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet, siis peale Üldkohtu 11.07.2007 otsust on siiski kõikide Komisjoni otsuste puhul eraldi analüüsitud ka proportsionaalsuse põhimõtet. Kuna tegemist oli pretsedenti loova kohtulahendiga ja Euroopa Komisjoni praktika ka realselt peale selle Üldkohtu otsuse tegemist muutus, on käesoleva magistritöö puhul uuritud Komisjoni otsuseid alates 11.07.2007 kuni 1.05.2017, kokku on neid 30. Lisaks on kaasatud mõningaid Euroopa Kohtu ja Üldkohtu otsuseid, mis võiksid antud töö raames tähtsust omada. Nii Euroopa Kohtus kui Üldkohtus on konkreetselt artiklit 9 puudutavaid lahendeid vaid üks, eespool mainitud *Alrosa* lahendid, seega kaasatud EL-i tasandi kohtulahendeid on kasutatud pigem konkurentsioiguse üldiste põhimõtete näitlikustamiseks. Konkurentsiamet on alates kohustuste võtmise menetluse instituudi jõustumisest, s.o alates 2013.aastast kiitnud heaks üksnes neli kohustuste pakkumise ettepanekut – AS Tallinna Küte (2014)<sup>14</sup>, AS G4S Eesti (2014)<sup>15</sup>, Elektrilevi OÜ (2015)<sup>16</sup> ja AS Tallink Grupp (2016)<sup>17</sup>. Otsuste *AS Tallink Grupp*<sup>18</sup> ja *Elektrilevi OÜ*<sup>19</sup> puhul on Konkurentsiamet kahtlustanud ettevõtete teatud praktika vastuolu KonkS § 16 p-dega 3 ja 6. Otsuses *AS Tallink Grupp*<sup>20</sup> on pidanud Konkurentsiamet tõenäoliseks ka vastuolu ELTL artikliga 102. Otsuses *AS G4S Eesti*<sup>21</sup> puhul on Konkurentsiamet pidanud tõenäoliseks

---

praktikas/ (30.04.2017).

<sup>11</sup> COMP/B-2/38.381, *De Beers* 22.02.2006.

<sup>12</sup> Case T-170/06, *Alrosa vs Commission* 11.07.2007.

<sup>13</sup> Case C-441/07 P, *Alrosa vs Commission* 29.06.2010.

<sup>14</sup> Konkurentsiameti peadirektori 8.04.2014.a otsus nr 5.1-5/14-009 AS-i Tallinna Küte poolt pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse lõpetamise kohta – *AS Tallinna Küte*.

<sup>15</sup> Konkurentsiameti peadirektori 30.12.2014.a otsus nr 5.1-5/14-036 AS G4S Eesti poolt pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse osalise lõpetamise kohta. – *AS G4S Eesti*.

<sup>16</sup> Konkurentsiameti peadirektori 29.12.2015.a otsus nr 5.1-5/15-057 Elektrilevi OÜ pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse lõpetamise kohta. – *Elektrilevi OÜ*.

<sup>17</sup> Konkurentsiameti peadirektori 3.06.2016.a otsus nr 5.1-5/16-021 AS Tallink Grupp poolt pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse lõpetamise kohta. – *AS Tallink Grupp*.

<sup>18</sup> *AS Tallink Grupp* (viide nr 17) otsus punkt 4.

<sup>19</sup> *Elektrilevi OÜ* (viide nr 16), punkt 4.

<sup>20</sup> *AS Tallink Grupp* (viide nr 17), punkt 4.

<sup>21</sup> *AS G4S Eesti* (viide nr 15), punkt 4.

vastuolu KonkS § 16 p-dega 1 ja 3 ning otsuses *AS Tallinna Küte*<sup>22</sup> vastuolu KonkS § 16 p-ga 6. Olgugi, et praktikat on Eestis seni vähe, on siiski tegemist üsna suurte ja oluliste ettevõtetega Eesti turul ning kõikide juhtumite põhiprobleemiks ongi olnud nende ettevõtete turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kahtlus. Nimetatud otsuste mõju Eesti turul on nende ettevõtete tegevusvaldkondi ja suurust silmas pidades üsna märkimisväärne. Otsuse *AS G4S Eesti* vastuvõtmise järgselt kadus aasta peale otsuse langetamist konkurents turul sootuks.<sup>23</sup>

Komisjoni ja Konkurentsiameti otsuste võrdlev analüüs viidi läbi etappide kaupa, uurides kõigepealt seda, kuidas on toimunud eelhinnangu andmine ja läbirääkimiste protsess, seejärel huvitatud kolmandate isikute teavitamise protsessi ning seejärel seda, kuidas huvitatud kolmandate isikute poolt esitatud arvamused on kaasatud kohustuste heakskiitmise otsuse tegemisse.

Magistritöö esimeses peatükis avatakse kohustuste võtmise menetluse mõiste EL-i ja Eesti konkurentsioiguses (1.1), samuti täpsustatakse huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise mõistet EL-i ja Eesti konkurentsioiguses (1.2) ning selgitatakse kohustuste võtmise menetluses huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise eesmärki (1.3).

Magistritöö teises peatükis analüüsitakse etappide kaupa kohustuste võtmise menetlust osas, mis puutub huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise õiguse tagamise ja huvitatud kolmandate isikute poolt esitatud arvamuste kaasamise kvaliteeti. Kolmandate isikute kohustuste võtmise menetlustes ärakuulamise protsess on jagatud viieks etapiks ja neist igäühe puhul võrreldud Euroopa Komisjoni ja Eesti Konkurentsiameti praktikat. Kõigepealt analüüsitakse asjaomaste ettevõtete ja Komisjoni/Konkurentsiameti poolt asjaomastele ettevõtetele esitatud eelhinnangut kui eeldust selleks, et kolmandad isikud saaksid arvamuse andmisel tugineda võimalikult täpsele alginfole (2.1). Seejärel analüüsitakse läbirääkimiste osa konkurentsiasutuste ja asjaomaste ettevõtete vahel kohustuste ettepaneku tegemise protsessis (2.2). Määratletakse huvitatud kolmandad isikud (2.3) ning analüüsitakse kohustuste võtmise ettepaneku edastamist kolmandatele isikutele (2.4). Lõpetuseks uuritakse, kuidas kaasatakse huvitatud kolmandate isikute poolt esitatud arvamused kohustuste

---

<sup>22</sup> *AS Tallinna Küte* (viide nr 14), punkt 4.3.

<sup>23</sup> AS G4S Eesti (registrikood 10022095) kohta avatud Tartu maakohtu registriosakonna äriregistrikaardi nr 1 kanne nr 27: AS G4S Eesti (ühendav ühing) ja OÜ EUREX CS (ühendatav ühing, registrikood 11622590, asukoht Paldiski mnt 80, Haabersti linnaosa, Tallinn, Harju maakond) ühinevad 15.01.2016 sõlmitud ühinemislepingu alusel. Kättesaadav: [www.ariregister.rik.ee](http://www.ariregister.rik.ee) (29.04.2017 kell 16:49).

heakskiitmise otsuse tegemisse (2.5).

Töö kolmandas peatükis vaadeldakse, milliste meetmetega võiks Konkurentsiamet oma praegust praktikat täiendada ja miks see vajalik on (3.1).

**Märksõnad: konkurentsioigus, Euroopa Liidu õigus**

# 1. KOHUSTUSTE VÕTMISE MENETLUSES KOLMANDATE ISIKUTE ÄRAKUULAMISE MÕISTE JA EESMÄRK

## 1.1. Kohustuste võtmise menetluse mõiste EL-i ja Eesti konkurentsioiguses

Käesoleva alapeatüki eesmärk on selgitada, millistel juhtudel võib konkurentsioiguses osutada vajalikuks kohustuste siduvaks muutmise menetluse rakendamine. Lühike sissejuhatus sel teemal on vajalik selleks, et käesoleva töö järgmistes peatükkides oleks selgemini mõistetav, millisesse konteksti asetuvad suures pildis kolmandad isikud, kelle äraakuulamise kohustust järgnevalt analüüsitakse. Eesti kontekstis on teema pigem üsna uus ja puudub ka vastavasisuline erialakirjandus.

Konkurentsioiguslike võimalike rikkumiste puhul reageeritakse turul ja/või ettevõtte tegevuses juba aset leidvatele moonutustele, mis võivad tõenäoliselt konkurentsi kahjustada. Konkurentsioiguslike võimalike rikkumiste puhuks on konkurentsioiguses ette nähtud selliste võimalike rikkumistega tegelemine ettevõtte poolt kohustuste võtmise kaudu. Komisjonil ega Konkurentsiametil ei ole tihti võimalust rikkumise sisu detailselt määratleda Kohustuste võtmise menetluses ei ole konkurentsiasutusel ka kohustust rikkumise sisu detailseks määratlemiseks. Seega teenib kohustuste võtmise menetlus nii konkurentsiasutuse kui ka asjaomaste ettevõtete huve.

Esimene õigusakt Euroopa Liidus, mis andis kohustuste siduvaks muutmise menetlustele õigusliku aluse konkurentsioiguslike võimalike rikkumiste puhul, oli Nõukogu määrus nr 1/2003, mis on vastu võetud asutamislepingu artiklites 81 ja 82 (edaspidi kui ELTL artiklid 101 ja 102) sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. ELTL artiklite 101 ja 102 eesmärk on kaitsta turul valitsevat konkurentsi. Nõukogu määrus nr 1/2003 asendas Nõukogu 6.veebruari 1962.aasta määruse nr 17<sup>24</sup> ning tõi endaga kaasa mitmeid olulisi muudatusi selles, kuidas Euroopa Liidus jõustatakse ELTL artiklites 101 ja 102 toodud keeldusid. Määrus nr 17 kujutas endas eelkõige tsentraalset *ex ante* teatiste ja autoriseerimiste süsteemi ELTL artikli 101(3) jaoks. Määruse nr 17 kohaselt võis taotleda Komisjonilt üksikerandit kokkulepetele, mis oleksid muidu keelatud ELTL artikli 81(1) alusel ja kokkulepetele, millele ei kohaldu grupierand. Praktikas andis Komisjon individuaalerandi siiski harva,

---

<sup>24</sup> EEC Council: Regulation No 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty. Official Journal O13 , 21/02/1962 P. 0204 – 0211. English special edition: Series I Chapter 1959-1962 P. 0087. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31962R0017:EN:HTML> (29.04.2017).

piirdudes vaid mitteametliku kirjaga, milles avaldas arvamust kas kokkulepe tundub olevat konkurentsioigusega kooskõlas või mitte ning et ta sulgeb menetlused.<sup>25</sup>

Määrust nr 1/2003 hakati ette valmistama juba aastal 1997, mil esimest korda kogunes tosinast Euroopa Komisjoni ametnikest koosnev moderniseerimise grupp, mille eesmärgiks oli ümber kujundada ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamise protseduurid. Määrus nr 17 oli liiga pikalt muutumatuna püsinud, samal ajal kui Euroopa Liidus oli toimunud mitmeid muutusi ning ees seisis veel kümne Kesk- ja Ida-Euroopa riigi ühendamine Euroopa Liiduga. Kardeti, et määrus nr 17 alusel toimiv koormaks Komisjoni konkurentsi peadirektoraadi töö peale planeeritavat ühinemist üle eriti, kuna ei nähtud ette konkurentsi peadirektoraadi ametkonna suurendamist.<sup>26</sup> Moderniseerimise grupi poolt koostatud dokumendis<sup>27</sup> toodi uue määruse eesmärkidena välja eelkõige efektiivse järelevalve tagamine (sh konkurentsioiguse jõustamise detsentraliseerimine) ja administratsiooni lihtsustamine (ettevõtetele seatud piirangute leevendamine, pakkudes neile vastu küllaldast õiguskindlust).<sup>28</sup> Määrus nr 1/2003, mis jõustus 1. mail 2004, samal päeval kui Euroopa Liiduga ühines veel kümme riiki, kujutab endas detsentraliseeritud *ex post* jõustamissüsteemi, milles Euroopa Komisjon ja Euroopa Liidu liikmesriigid (riiklikud konkurentsiasutused), moodustades koos Euroopa konkurentsivõrgustiku (*European Competition Network*; ECN), teostavad järelevalvet ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumiste osas.<sup>29</sup> Olulisimate määruse nr 1/2003 muudatustena saab välja tuua esiteks ülalkirjeldatud erandi andmise menetluse kaotamine, teiseks ELTL artiklite 101 ja 102 rakendamise õiguse ja kohustuse laiendamine Komisjoni ainupädevusest liikmesriikide kohtutele ja konkurentsiasutustele. Kolmandaks, EL-i konkurentsieskirjad hakkasid kehtima kõigis liikmesriikides ehk kohustus kohaldada EL-i konkurentsieskirju paralleelselt siseriikliku õigusega. Neljandaks oluliseks koostööd ja koordineerimise edendavaks mehhanismiks sai ECN ning viiendaks suurendati oluliselt Komisjoni õigusi uurimiste läbiviimisel.<sup>30</sup>

Moderniseerimise grupi poolt 1999. aastal moodustatud dokumendis on välja toodud, et kuigi Komisjonil ei ole edaspidi õigust kinnitada erandeid artikli 85(3) alusel, peaks Komisjonil siiski säilima õigus võtta vastu individuaalseid otsuseid, mis ei ole oma olemuselt keelavad.

<sup>25</sup> K.H. Eichhorn, C.Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn: Juura 2007, lk 129.

<sup>26</sup> W. P. J. Wils. Ten years of Regulation 1/2003 – A retrospective. *Journal of European Competition Law & Practise*, 2013 Vol. 4, No. 4., p 293.

<sup>27</sup> White Paper on modernisation of the rules implementing Articles 85 and 86 of the EC Treaty. OJ C132/1. 1999. Available at: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com99\\_101\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com99_101_en.pdf) (11.03.2017).

<sup>28</sup> *Ibid*, p 2.

<sup>29</sup> W. P. J. Wils. *Op cit* (viide nr 26), p 293-294.

<sup>30</sup> K. H. Eichhorn, C. Ginter. *Op cit* (viide nr 25), lk 129-131.

Juhtudel, mil mõni tehing tõstatab uue küsimuse, võib olla vajalik Komisjoni poolt turule suunavate juhiste andmisega ning vajadusel seada piiranguid. Sedalaadi positiivsed otsused plaaniti võtta vastu üksnes erandlikel juhtudel pidades silmas üldist huvi. Taolistel otsustel peaks olema deklaratiivne iseloom ning need peaksid omama samasugust seaduslikku mõju kui negatiivsed otsused.<sup>31</sup>

See seisukoht realiseerus määruses nr 1/2003 artiklina 9, andes Komisjonile õiguse võtta uurimise all olevate ettevõtete osas vastu neile ettevõtetele tuleviku kohustuste osas siduvaid otsuseid. Komisjon sulgeb peale sellise otsuse tegemist menetluse ilma, et võtaks seisukohta selles osas, kas ELTL artiklite 101 ja/või 102 suhtes on toime pandud või leiab aset kestev rikkumine.<sup>32</sup> Artikkel 9 Nõukogu määrusest nr 1/2003 annab Komisjonile õiguse lõpetada uurimise all olevad juhtumid „kohustuste võtmise otsusega“, milles ettevõtte poolt pakutud kohustused muudetakse sellele siduvaks.<sup>33</sup> Määrus nr 17 sellist võimalust ette ei näinud, küll aga nagu eespool kirjeldatud, oli Komisjonis siiski juba määruse nr 17 kehtivuse ajal kasutusel mitteametlik praktika kiita heaks kohustusi juhtumi lõpetamiseks ilma rikkumist tuvastamata.<sup>34</sup>

Määrus nr 1/2003 artikli 9 protseduur on formaalset laadi ja toob kaasa menetluse algatamise Komisjoni poolt. Komisjon ei pea väljastama kahtlustusakti (*statement of objections*): piisab, kui Komisjon saadab puudutatud ettevõttele juhtumi kohta eelhinnangu (*preliminary assessment*), mis võib olla lühem ja vähem formaalne kui kahtlustusakt. Eelhinnang võib sisalduda kirjas või olla eraldi dokument. Eelhinnangus või kahtlustusaktis on nähtud ette aeg, mil asjassepuutuv ettevõtte peab Komisjoni kahtlustusele vastama ja pakkuma välja projekti kohustuste võtmiseks. Komisjon on öelnud, et pakutud kohustused peavad olema ühetähenduslikud ja ettevõtte enda poolt elluviidavad tegevused.<sup>35</sup> Kohustused võivad oma laadilt olla nii struktuurilised kui käitumuslikud.<sup>36</sup>

Sarnaselt määruse nr 1/2003 artikli 7 alusel tehtud otsustele, on artikli 9 alusel tehtud kohustuse võtmise otsused jõustamise instrument, mille eesmärgiks eelkõige taastada efektiivne konkurents. Seda instrumenti tuleks kasutada üksnes juhul, kui võetavad kohustused vastavad Komisjoni poolt tuvastatud konkurentsiprobleemidele. Erinevalt

<sup>31</sup> White Paper *Op cit* (viide nr 27), p 32.

<sup>32</sup> R. Whish, D. Bailey. *Competition Law*. Eighth Edition. New York: Oxford University Press 2015, p 268.

<sup>33</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), ch 16.

<sup>34</sup> Näiteks asjas COMP/34493, *DSD and others* 17.09.2001.

<sup>35</sup> R. Whish, D. Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 273; Vt ka DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6), para 128.

<sup>36</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 45; N. Dunne *Op cit* (viide nr 5), p 403.

„mitteametlikest kokkulepetest“ (nendest, mida sõlmiti enne kui määrus nr 1/2003 jõustus), formuleerivad kohustuse võtmise otsused ettevõtte poolt võetavad kohustused, mis on neile ka õiguslikult siduvad, tagades sel moel õiguskindluse ja tõhusa konkurentsi säilitamise jätkusuutlikkuse. Kohustuste võtmise otsuste eesmärgiks on ka selgitada Komisjoni konkurentsipoliitikat, kuna mittekonfidentsiaalne osa otsusest avalikustatakse. Teised turuosalised saavad seeläbi otsusest eeskuju võtta ja mõista, milliseid tegevusi pidas Komisjon piisavaks, et kõrvaldada konkurentsiprobleemid.<sup>37</sup>

Määruse nr 1/2003 artikli 9 alusel tehtud otsus on kontseptuaalselt erinev määruse nr 1/2003 artikli 7 alusel rikkumise tuvastamise otsuse tegemisest: artikli 7 eesmärk on tuvastada ja lõpetada rikkumine, samas kui artikli 9 alusel tehtud otsusega võib juhtida tähelepanu mistahes kahtlustele, mis Komisjonil võivad eeluurimise käigus tekkida. Sellest järeldub, et Komisjonil ei ole artikli 9 alusel kohustuse võtmise heakskiitmisel kohustust võrdsustada pakutud abinõu (kohustus) meetmega, mida Komisjon oleks saanud rakendada artikli 7 alusel.<sup>38</sup> Ettevõtte võib artikli 9 alusel teha ettepaneku kohustuste võtmiseks, mida Komisjon ei oleks saanud nõuda artikli 7 alusel.<sup>39</sup> Seega annab artikkel 9 Komisjonile üsna vabad käed läbirääkimiste kaudu ettevõtte poolt võimalikult ulatuslike kohustuste pakkumiseks.

Nõukogu määruse nr 1/2003 põhjendus nr 13 ütleb, et artikkel 9 ei ole sobiv juhtumite puhul, mil Komisjon kavatses rakendada trahvi: kohustuste võtmise otsused on seega välistatud raskekujuliste kartellide puhul. Komisjon ei ole kunagi kohustatud kiitma heaks kohustusi artikli 9 alusel ning võib vabalt otsustada, et menetleb juhtumit artikli 7 alusel rikkumise tuvastamise eesmärgil.<sup>40</sup> Ka kohustusi pakkunud asjaomane ettevõtte võib otsustada igal hetkel, et soovib katkestada kohustuste heakskiitmise läbirääkimised.<sup>41</sup> Kohustusi pakkuvad ettevõtted peavad seega arvestama, et juhul, kui nende poolt pakutavad kohustused ei tundu Komisjoni jaoks piisavalt atraktiivsed, võib Komisjon igal hetkel pöörduda traditsioonilisema rikkumise tuvastamise ja karistuse määramise menetluse poole. Samas peab ka Komisjon arvestama, et kui ta läheb läbirääkimistel oma „nõudmistes“ liiga kaugele, siis (või ka muul juhul) võib ka kohustusi pakkuv pool otsustada, et loobub kohustuste menetluse läbirääkimistest ning Komisjon on sunnitud jätkama menetlust artikli 7 alusel, mis omakorda

<sup>37</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 6.

<sup>38</sup> R. Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 269; Vt ka *Alrosa vs Commission* 29.06.2010 *Op cit* (viide nr 13), para 46.

<sup>39</sup> R. Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 272; Vt ka *Alrosa vs Commission* 29.06.2010 *Op cit* (viide nr 13), para-s 48-50.

<sup>40</sup> R.Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 269; Vt ka *Alrosa vs Commission* 11.07.2007 *Op cit* (viide nr 12), para 130.

<sup>41</sup> DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6), para 110.

eeldab oluliselt rangemat tõendamiskoormust Komisjoni jaoks.

Määruse nr 1/2003 põhjendus nr 13 selgitab, et kohustuste võtmise otsused ei järelda, kas leidis aset või jätkuvalt kestab konkurentsireeglite rikkumine ning sellises otsuses tuleks sätestada, et Komisjonil ei ole enam põhjust võtta kasutusele meetmeid, kuid neis ei tehta järeldusi rikkumise võimaliku toimumise või jätkumise kohta. Samas põhjenduses on ka toodud, et juhul, kui Komisjon on kiitnud heaks kohustuste ettepaneku, ei tähenda see, et siseriiklikud konkurentsiasutused (*National Competition Authorities*; NCA-s) ja siseriiklikud kohtud oleksid selliste otsustega konkreetsete juhtumite osas seotud ja sama kinnitab Üldkohus.<sup>42</sup> Eelnevast järeldub, et asjaolu, et Komisjon kiidab heaks ettevõtete poolt pakutud kohustusi nende tuleviku käitumise osas, ei ammenda Komisjoni võimalusi seada kahtluse alla selliste ettevõtete mineviku tegevusi; eelkõige jäävad ettevõtted kaitseta siseriiklikes kohtutes eraldiseisvate nõuete eest.<sup>43</sup>

Kohtuasjas *Komisjon vs Alrosa*<sup>44</sup> on Euroopa Kohus selgitanud, et artiklis 9 toodud protseduur võimaldab menetlusökonoomia kaalutlustel sobivatele juhtumitele kiire lahenduse leidmise. Mitte iga juhtumit ei pea lõpetama otsus rikkumise tuvastamise kohta. Konkurentsiasutus peab otsustama, mil moel leida parim viis tema käsutuses olevate ressursside kasutamiseks ning mõningatel juhtudel võib sekkumine, mis lõpetab konkurentsivastasena näiva tegevuse, koosmõjus ettevõtete poolt õiguslikult siduvate kohustuste võtmisega tuleviku käitumise reguleerimiseks, olla efektiivne viis tegelemaks konkurentsiprobleemidega.<sup>45</sup> Iseenesestmõistetavalt on asjas niiöelda kokkuleppele jõudmine kiirem ja odavam kui protsessida see täies ulatuses läbi Komisjoni administratiivse otsuse langetamise protseduuri ja järgnevalt kaevata edasi Euroopa kohtutes.

Komisjon ütleb ka ise, et kohustuste võtmise otsuste peamine eesmärk on säilitada tõhus konkurents ja saavutada turu toimimise osas kiiremad tulemused. Samuti nimetab Komisjon kohustuste heakskiitmise otsuste eelistena turul kiirema muudatuse elluviimise tarbijate heaolu nimel ning Komisjoni madalamad halduskulud. Menetlusaluste isikute jaoks on ilmselt samuti atraktiivne kiirem menetlus ja rikkumise tuvastamise puudumine.<sup>46</sup> Süüaluste jaoks annab artikkel 9 eelkõige ka võimaluse riskide haldamiseks. Ettevõtte saavutab seeläbi

---

<sup>42</sup> CASE T-342/11, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio v Commission* 6.02.2014, para 67.

<sup>43</sup> R.Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 273.

<sup>44</sup> *Alrosa vs Commission* 29.06.2010 *Op cit* (viide nr 13), para 48-50.

<sup>45</sup> R.Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), pp 268-269.

<sup>46</sup> DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6), para 103.

kontrolli kohaldatavate abinõude osas, vastupidiselt ühepoolsele abinõude (tüüpiliselt on nendeks kõrged trahvid) rakendamise protsessile rikkumiste menetluses. Samuti, kuna määruse nr 1/2003 artikkel 16(1) kohaselt on rikkumiste otsused riiklikele kohtutele siduvad, peavad hagejad suutma üksnes tõendada ära põhjusliku seose ja tekkinud kahju, et see rikkumise otsuse alusel välja nõuda. Kohustuste võtmise otsuste kinnitamisel õnnestub süüalustel selliseid nõudeid vältida.<sup>47</sup>

Nõukogu määruse nr 1/2003 artikkel 23(2)(c) näeb ette trahvi rakendamise võimaluse juhuks, kui ettevõtte enda poolt pakutud kohustust täita ei suuda. Trahvi suurus on kuni 10% eelneva majandusaasta kogukäibest. Artikkel 24(1)(c) näeb ette ka perioodilise trahvi määramise võimaluse juhuks, kui kohustuste võtmise otsust jätkuvalt rikutakse – selleks on kuni 5% eelneva majandusaasta keskmisest päevakäibest. Wagner-von Papp seadis 2012.aastal siduvate kohustuste rikkumiste puhul tehtava trahvide rakendamise kohtute poolt kahtluse alla, väites, et kaheldava väärtusega kohustuste võtmise otsuste puudumisel, võiks puudutatud ettevõtte tegevus samahästi ka seaduslik olla ning et tõenäoliselt kohtud kõhkleks selliste trahvide rakendamisel.<sup>48</sup> Komisjon on seda võimalust siiski ka rakendanud – 2013.aastal määras Komisjon 561mln euro suuruse trahvi *Microsoft*<sup>49</sup> selle eest, et ta ei suutnud järgida endale võetud kohustust, mille sisuks oli pakkuda Windowsi kasutajatele erapooletut valikut erinevatest veebilehitsejatest oma operatsioonisüsteemide valikuakna abil. Trahvi suurus annab oletatavasti tugeva signaali kohustusi võtnud ettevõtetele nende kohustuste järgimise olulisusest.<sup>50</sup> See on esimene ja seni viimane kohustuste võtmise rikkumise eest trahvi määramise otsus määrus nr 1/2003 artikli 23(2)(c) alusel.

Eraõiguslikel isikutel on õiguslikult võimalik esitada tsiviilhagi selleks, et saavutada kohustuste heakskiitmise otsusega samaväärseid tulemusi või esitada tsiviilhagi tekkinud kahju väljanõudmiseks heakskiidetud kohustuste rikkumise suhtes. Nende õiguste teostamine ei ole siiski väga tõenäoline, kuna hagejatel lasub sellistel puhkudel raskendatud tõendamiskoormis.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> N. Dunne *Op cit* (viide nr 5), p 405.

<sup>48</sup> F. Wagner-von Papp. Best and even better practises in commitment procedures after *Alrosa*: the dangers of abandoning the „struggle for competition law“. *Common Market Law Review* 49. Kluwer Law International. 2012, p 954.

<sup>49</sup> COMP/C-3/39530, *Microsoft (tying)* 16.12.2009

<sup>50</sup> R.Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 272; Vt ka European Commission Press Release: Antitrust: Commission fines Microsoft for non-compliance with browser choice commitments, 6.03.2013. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-196\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-196_en.htm).

<sup>51</sup> Camilleri, E. A Decade of EU antitrust private enforcement: chronicle of a failure foretold? *European Competition Law Review*. 2013, 34 (10), p 536.

Sarnaselt Komisjoni määrusele nr 17 sisaldus ka konkurentsiseaduses varem individuaalerandi taotlemise võimalus, kuid 1.juulil 2006 jõustunud muudatusega viidi see võimalus konkurentsiseadusest välja.<sup>52</sup> Konkurentsiseaduses on kohustuste võtmise menetlus ette nähtud alates 15.juuli 2013, mil jõustus konkurentsiseaduse muudatus. Konkurentsiseaduse muutmise seletuskiri<sup>53</sup> kirjeldab kõnealust muudatust kui olulist täiendust konkurentsiseaduses ning kirjeldab selle eesmärgina konkurentsiolukorra paranemist. Konkurentsiseaduse muutmise seletuskirjas on ka välja toodud, et selliste kohustuste heakskiitmine on seletuskirja koostamise hetkel (s.o 2012 aastal) ette nähtud 25 liikmesriigi õigusaktides. Seletuskirjas on veel märgitud, et: „Kavandatava muudatusega antakse ettevõtjale, kelle tegevuses on konkurentsiseaduse §-s 4 või §-s 16 ja/või Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 101 või 102 kirjeldatud rikkumise tunnused ning kellele Konkurentsiamet kavatseb teha rikkumise kõrvaldamist (lõpetamist) nõudva ettekirjutuse, võimalus esitada Konkurentsiametile ettepanek kohustuste võtmiseks, mis on suunatud selle ettevõtja tegevusest tulenevate konkurentsiprobleemide lahendamisele ja selle kaudu konkurentsiolukorra parandamisele. /---/ Seega, kui ettevõtja saab teada, et Konkurentsiameti hinnangul on tema tegevus vastuolus konkurentsiseaduse või ELTL konkurentsieeskirjadega, siis on tal võimalus konkurentsiprobleemide parandamiseks pakkuda omalt poolt meetmeid ja võtta endale kohustus teatud viisil käitumiseks, et kõrvaldada võimaliku õiguserikkumise mõju. Ettevõtja taotlus kohustuste võtmiseks peab olema piisavalt üksikasjalik, võimaldamaks hinnata kohustuste sobivust olukorra lahendamiseks ja positiivset mõju konkurentsile. Konkurentsiameti ja ettevõtja koostöös leitud konkurentsiolukorra parandamiseks suunatud tegevus on meetmena sobivam lahendus, kui ameti poolt ühepoolset tehtud ettekirjutus kohustusega teatud viisil tegutsemiseks. Kui konkurentsiamet nõustub pakutud kohustustega, siis võib ta otsusega muuta need kohustused ettevõtjale siduvaks ning haldusmenetluse sellega ka lõpetada ning vajadust teha ettevõtjale ettekirjutust õiguserikkumise lõpetamiseks enam ei ole.“<sup>54</sup>

Ettevõtja poolt võetud kohustuste heakskiitmise tõttu lõpetatud menetlust võib Konkurentsiamet uuesti alustada, kui asjaolud, millel menetluse lõpetamine põhineb, on olulisel määral muutunud või kui ettevõtjate tegevus on vastuolus nende kohustustega või kui

---

<sup>52</sup> K. H. Eichhorn, C. Ginter. *Op cit* (viide nr 25), lk 131.

<sup>53</sup> Seletuskiri konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde, 321 SE, konkurentsiseaduse muutmise jõustunud 15.juulil 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2bd7069c-c7ed-4e76-928f-0f096bbc02bf/Konkurentsiseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (1.05.2017)

<sup>54</sup> *Ibid.*, lk 21-22.

otsus tehti osapoolte esitatud ebatäieliku, ebaõige või eksitava teabe alusel. Seletuskirjas on muuhulgas toodud ka näide Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud kohustuste võtmises otsusest, kus kokkuvõtlikult kirjeldatud ka kohustuste võtmise protseduuri, sh kolmandate isikute teavitamine pakutud kohustustest<sup>55</sup>, kuid seletuskirjas pole selgitatud, miks kohustust küsida arvamust teistelt turuosalistelt (kolmandatelt isikutelt) ei kirjutata sisse konkurentsiseadusesse. Seega pole selge, kas kohustust küsida arvamust kolmandatelt isikutelt ei kirjutatud konkurentsiseadusesse sisse hooletusest või tahtlikult, eesmärgiga lihtsustada kohustuste võtmise menetluse protsessi Konkurentsiameti jaoks. Oletatavasti võib hooletuse välistada juba ainuüksi seetõttu, et konkurentsiseaduse muutmise seletuskirjas 321 SE on selgitatud kolmandatelt isikutelt arvamuse küsimise protseduuri Euroopa Komisjonis. Pigem võib eeldada, et seadusandja on soovinud Konkurentsiameti halduskoormust mitte suurendada ning eelistanud anda seletuskirjas selle kohta üksnes mitteametlikud ja mittesiduvad juhised. Seletuskirjas toodud näite ja selgituste põhjal on siiski alust arvata, et kohustuste võtmise menetluse sellisel kujul Eesti õigusesse toomisel, on oluline roll EL-i vastaval menetlusel ja EL-i regulatsioonidel ja asjaolul, et peaaegu kõikides liikmesriikides oli selline menetluse liik enne konkurentsiseaduse muudatuse jõustumist juba olemas.

Konkurentsiseaduse muutmise seaduse seletuskiri 321 SE selgitab kohustuste heakskiitmise instituudi konkurentsiseadusesse integreerimise põhjuseid järgnevalt: „*Tagamaks konkurentsipoliitika vastavust integreeritud turu ja Euroopa Liidu laienemise vajadustele, on Euroopa Liidu nõukogu vastu võtnud määruse nr 1/2003. Viidatud määrusega antakse liikmesriikide konkurentsijärelevalve asutustele ja kohtutele kohustus kohaldada konkurentsi kahjustavate kokkulepete, kooskõlastatud tegevuste ja ettevõtjate ühenduste otsuste ning turgu valitseva seisundi kuritarvitamise suhtes, kui vastav tegevus või kokkulepe mõjutab liikmesriikide vahelist kaubandust, Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ka ELTL) artikleid 101 ja 102. Vastav põhimõte on sätestatud siseriiklikus õiguses konkurentsiseaduse (edaspidi ka KonkS) paragrahvis 56. /---/ Enne konkurentsiseaduse muutmist aastal 2012 nägi Eesti õiguskord Konkurentsiametile sõnaselgelt ette üksnes võimaluse nõuda rikkumise lõpetamist ja kehtestada trahve, karistumakseid või muid sanktsioone. Võimalust kehtestada ajutisi meetmeid ja kiita heaks kohustusi siseriiklik õigus otsesõnu ette ei näinud. Kuigi määrus 1/2003 on otsekohalduv, peaks siseriiklik õigus siiski ette nägema vähemalt aluse ja reeglistiku Konkurentsiametile vastava menetluse läbiviimiseks.*“<sup>56</sup> Seadusandja on leidnud, et

---

<sup>55</sup> *Ibid*, lk 22.

<sup>56</sup> *Ibid*, lk 2.

eksisteerib reaalne vajadus kohustusi heaks kiita ka kohalikul tasandil, olukorras, kus mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele puudub ehk olukorras, kus ETL artiklite 101 ja 102 rakendamine ei ole võimalik ning on sõnaselgelt seletuskirjas ka väljendanud, et on mõistlik ja otstarbekas kui ajutiste meetmete kehtestamine ja kohustuste heakskiitmine toimub nii konkurentsiseaduse kui ka ETL artiklite 101 ja 102 alusel toimub sama põhimõtet järgides<sup>57</sup>, kuid nagu eespool mainitud, ei ole seadusandja oma mõtet siiski täies ulatuses seaduseteksti edasi kandnud. ETL artikli 116 kohaselt on Komisjonil õigus juhul, kui ta leiab, et liikmesriikide õigus- või haldusnormide erinevus kahjustab konkurentsitingimusi siseturus, on tal õigus nõuda sellise kahjustuse kõrvaldamiseks, konsulteerides selleks asjassepuutuvate liikmesriikidega. Seega on liikmesriikidel endil stiimul ühtlustada õigus- ja haldusnorme nii palju kui võimalik selleks, et tagada siseturus paremad konkurentsitingimused. Kohustuste võtmise menetluse puudumine Eestis enne 2013.aastat ja selle olemasolu samas 25 liikmesriigi õiguses võis kaudselt konkurentsitingimusi siseturus kahjustada. Eelkõige, kuna Konkurentsiameti praktikas puuduvad seni võidukad kohtuvaidlused, mille tulemusel oleks konkurentsiseaduse reegleid ja praktikat Eestis rohkem täpsustatud ja konkurentsiseadust rikkuvatel ettevõtetel tekkinud ka reaalne arusaam, et nende seadusevastasel tegevusel võivad olla ka tõsised tagajärjed (sh trahvid). Eestis küll hoiab ettevõtteid ja füüsilisi isikuid konkurentsiseaduse normide rikkumisest paljuski eelkõige reaalne võimalus saada kriminaalkaristus.<sup>58</sup> Siiski, et konkurentsiseaduses on palju ka nõ hallile alale jäävat, on teatava selguse saamine kahtlemata vajalik. Konkurentsiamet on küll varasemalt uurinud ettevõtete tegevusi järelevalvemenetluse raames, kuid enamik menetlusi on lõpetatud rikkumist tuvastamata.<sup>59</sup> Konkurentsiamet on teinud ka mõned ettekirjutused.<sup>60</sup> Ka Sandra Mikli<sup>61</sup> on oma artiklis välja toonud, et EL-i õigusega osaline või ebatäpne harmoneerimine või rakendamine tekitab normiadressaatide jaoks õiguslikult ebaselge olukorra. Samuti leiab Sandra Mikli samas artiklis, et kuna see ebaselgus on liikmesriigi tekitatud, saab seda parandada ka õigusaktide muutmise kaudu.

---

<sup>57</sup> *Ibid*, lk 2.

<sup>58</sup> Karistusseadustik - RT I, 31.12.2016, 1, § 400 lg-d 1 ja 2.

<sup>59</sup> Näiteks Konkurentsiameti otsused nr 5.1-5/16-053 OÜ Fill/AS STV, nr 5.1-5/16-029 AS Kihnu Veeteed, nr 5.1-5/16-015 Itella SmartPOST OÜ/Eesti Post AS. Konkurentsiameti konkurentsiseaduse juhataja-peadirektori asetäitja 16.05.2016 teade nr 5.1-5/16-015 AS Eesti Post järelevalvemenetluse lõpetamise kohta; Konkurentsiameti konkurentsiseaduse järelevalveosakonna juhataja 28.06.2016 teade nr 5.1-5/16-029 Väinamere Liinid OÜ järelevalvemenetluse lõpetamise kohta; Konkurentsiameti konkurentsiseaduse juhataja-peadirektori asetäitja 23.12.2016 teade nr 5.1-5/16-053 AS STV järelevalvemenetluse lõpetamise kohta.

<sup>60</sup> Näiteks Konkurentsiameti peadirektori 24.05.2016 ettekirjutus nr 5.1-5/16-019 MTÜ-le Lääne-Viru Jäätmekeskus turgu valitseva seisundi kuritarvitamise lõpetamiseks.

<sup>61</sup> S. Mikli. Kui kauge Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. *Juridica II*, 2015, lk 112.

Olgugi, et EL-i tasandi kohustuste võtmise regulatsioon on võrreldes konkurentsiseaduse omaga põhjalikum ja täpsem, on siiski kritiseeritud ka EL-i kohustuste võtmise menetlust tervikuna. Näiteks juhtis Wagner-von Papp tähelepanu asjaolule, et võib ka juhtuda, et siduvaks muudetud kohustused piiravad tegevust, mis oleksid konkurentsi õiguse alusel üldiselt lubatavad.<sup>62</sup> See oht on tõepoolest olemas, kuna rikkumiste eest karistuste määramiseks on vaja tõendada, et rikkumine tõesti aset leidis või aset leiab – on vaja kõigepealt tõendada rikkumine. Kohustuste võtmise menetluses rikkumise tõendamist aga ei eeldata.

Wouter P.J. Wils, kes on alates 1994.aastast olnud tegev Komisjoni õigusteenistuses, tegeledes seal ka konkurentsieemadega, on määruse nr 1/2003 kehtivuse esimest kümnet aastat oma artiklis kirjeldanud kui äärmiselt edukat, eriti mis puudutab kohalikke konkurentsiasutusi ja Euroopa konkurentsivõrgustikku (ECN). Määruse jõustumise eelselt eeldati, et uus määrus toob kaasa eelkõige konkurentsiõiguse rikkumiste menetlemise hulga kasvu. Juhtumite arv, mida ELTL artiklite 101 ja 102 alusel on menetletud, on tõesti kasvanud, kuid üllatuslikult kasvas pigem kohustuste võtmise menetluste kui rikkumise tuvastamise menetluste arv.<sup>63</sup> Järelikult on kohustuste võtmise menetlus atraktiivne nii menetlusalustele isikutele kui ka Komisjonile.

Wagner-von Papp toob ka välja, et kuigi kohustuste siduvaks muutmise „vabatahtlikkusel“ on iseloomulikke jooni lepinguõigusele, siis mitmete iseärasuste tõttu tuleks loobuda selle analoogiaga kokkuleppemenetlusest. Komisjonil võib õnnestuda muuta siduvaks kohustused, mis talle rikkumise menetluses poleks kättesaadavad olnud – mitte ainult kohustuste liigi, vaid ka ulatuse mõttes. Wagner-von Papp leiab, et on kaheldav, kas kohustuste siduvaks muutmisel on piisavaks õigustuseks nende „vabatahtlik iseloom“, samas kui rikkumiste menetlustes tuleb karistuse määramisel rakendada proportsionaalsuse testi. Samuti leiab Wagner-von Papp, et vabatahtlikkuse element kohustuste pakkumisel ei ole piisavaks tagatiseks sellele, et läbirääkimiste tulemused on „korrektsed“.<sup>64</sup>

Kohustuste võtmise otsused laiendavad arvestatavalt konkurentsiõiguse reeglite kasulikkust, adresseerides vältavaid turuprobleeme, samas tõstatavad need ka mitmeid probleeme nagu näiteks otsuste vastavus õigusnormidele ning võimude lahususe piiride hägustumine, samuti

---

<sup>62</sup> F. Wagner-von Papp *Op cit* (viide nr 48), p 955.

<sup>63</sup> W. P. J. Wils *Op cit* (viide nr 26), p 298-301.

<sup>64</sup> F. Wagner-von Papp *Op cit* (viide nr 48), p 956.

riskid seoses majandusliku seotuse ja poliitilise sekkumisega.<sup>65</sup> Üha suurem paindlikkus ja lühiajaline efektiivsus kohustuste võtmise menetlustes on tekitanud riske selliste menetluste legitiimsusele ja pikaajalisele efektiivsusele.<sup>66</sup>

Wagner-von Papp leiab, et praegune regulatsioon ei taga kohustuste võtmise otsuste kõrget kvaliteeti ning et vajalik oleks kontrollisüsteemi kehtestamine selleks, et põhimõttelagedad juhtumipõhised läbirääkimised ei asendaks püüdlusi õigusnormi põhise õigusemõistmise poole.<sup>67</sup> Kuigi käesoleva töö eesmärgiks ei ole seada kahtluse alla kohustuste heakskiitmise otsuste instituut kui selline, ei saa siiski kohustuste heakskiitmise aadressil esitatud kriitikat ka käesoleva töö kontekstis täielikult tähelepanuta jätta. Oluline on märkida, et kohustuste heakskiitmise instituudi kritiseerijad, nagu näiteks Wagner-von Papp, leiavad puudusi juba Euroopa Komisjoni praktikas. Ometi rakendab Euroopa Komisjon määrust nr 1/2003 väga täpselt ning on selguse huvides koostanud ka sisejuhendeid, et protseduuri läbipaistvamaks muuta. Eesti Konkurentsiamet ei rakenda aga kohustuste heakskiitmise otsuste langetamise puhul määruse nr 1/2003 reegleid täielikult, vaid teeb seda konkurentsiseaduse puuduliku regulatsiooni varjus poolikult. Kuna Wagner-von Papp kasutas juba Komisjoni rakenduspraktika kirjeldamiseks ära väljendi „põhimõttelagedad juhtumipõhised läbirääkimised“, siis võib ainult eeldada, et Konkurentsiameti praktika kirjeldamiseks tal sõnu ei jätkuks.

Kohustuste siduvaks muutmise menetluse olulisim praktiline väärtus seisneb kiiremas ja efektiivsemas konkurentsiprobleemide kõrvaldamises võrreldes rikkumise tuvastamise menetlusega. Seda nii kohustusi võtva poole kui ka Komisjoni ja konkurentsiametite jaoks. Samuti on kohustuste võtmise otsuste eesmärk anda ka juhised teistele turuosalistele – millised on need tegevused, mida Komisjon või Konkurentsiamet võivad pidada probleemseteks ning milliste kohustuste ettepanekutega oleks mõistlik tuvastatud probleeme adresseerida edaspidi.

## **1.2. Kohustuste võtmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamise mõiste EL-i ja Eesti konkurentsioiguses**

Eespool on selgitatud, et kohustuste siduvaks muutmise otsuste tegemisel esineb mitmeid

---

<sup>65</sup> N. Dunne *Op cit* (viide nr 5), p 401.

<sup>66</sup> *Ibid*, p 444.

<sup>67</sup> F. Wagner-von Papp *Op cit* (viide nr 48), p 970.

probleeme, sealhulgas tõstatavad taolised otsused küsimuse nende legitiimsuse osas ning samuti võib esineda olukordi, mil taolised otsused moonutavad konkurentsiolekorda ebasoovitavas suunas ja osutuvad neid pakkunud ettevõttele hoopis kasulikuks. Nimetatud probleeme aitab vähemalt teoreetiliselt ja/või osaliselt vähendada see, kui Komisjon kaasab huvitatud kolmandaid isikuid kohustuste võtmise menetlusse selle erinevates etappides. Komisjon kaasab huvitatud kolmandad isikud menetlusse teabenõude kaudu enne eelhinnangu väljastamist ning ka siis, kui teostab enne kohustuste heaks kiitmist põhjaliku analüüsi vastava turu spetsiifikast ning samuti annab võimaluse ka teistel turuosalistel hinnata väljapakutud kohustuste sobivust etteheidetavate konkurentsiprobleemide parandamiseks. Määruse nr 1/2003 artiklis 18 on kirjeldatud Komisjoni õigused teabenõudega seoses.

Määruse nr 1/2003 artikkel 27(4) näeb ette, et juhul, kui Komisjon kavatseb võtta vastu otsuse artikli 9 põhjal, peab ta avalikustama juhtumi sisutiheda kokkuvõtte ja kohustuste põhilise sisu, kolmandatele osapooltele antakse võimalus esitada kommentaare kindlaksmääratud aja jooksul, mis ei tohi olla vähem kui üks kuu. Komisjon avalikustab kohustuste projekti koguteksti internetis selle originaalkeeles. Kohustuste projekti „turuanalüüsi“<sup>68</sup> (*market test*) protsess võib paljastada projekti nõrgad kohad ning see võib viia selleni, et Komisjon räägib kohustused uuesti läbi või loobub juhtumi menetlemisest artikli 9 alusel ja pöördub tagasi võimaluse juurde menetleda juhtum artikli 7 alusel: nii juhtus näiteks *CISAC*'i<sup>69</sup> juhtumi puhul. Komisjoni süüdimõistva otsuse Üldkohus aga hiljem osaliselt tühistas, põhjendades, et Komisjon ei ole õiguslikult piisavalt tõendanud kooskõlastatud tegevuse olemasolu.<sup>70</sup> *Google*'i juhtumi puhul suhtus turg väga vaenulikult erinevatesse kohustustesse, mida ettevõtte oli välja pakkunud ning Komisjon otsustas need mitte vastu võtta ja jätkata uurimisega.<sup>71</sup> Määruse nr 1/2003 artikkel 30 kohustab Komisjoni avalikustama kõik artikli 9 alusel vastu võetud otsused.<sup>72</sup>

Määruse nr 1/2003 artiklis 27(4) toodud kohustuse täitmise osas on Euroopa Komisjoni konkurentsi peadirektoraat mitteametlikes sisejuhistes ELTL artiklite 101 ja 102 rakendamiseks<sup>73</sup> täpsemalt lahti kirjeldanud nii kohustuse võtmise menetlus üldiselt kui ka suunised artikli 27(4) alusel läbi viidavaks turuanalüüsiks.

<sup>68</sup> Autori märkus: „Turuanalüüs“ ja „huvitatud kolmandate isikute kaasamise protsess“, „huvitatud kolmandatele isikutele kohustuste ettepaneku tutvumiseks esitamine“ jmt tähistavad käesolevas töös sama nähtust.

<sup>69</sup> Case COMP/C2/38.698, *CISAC v Commission* 16.07.2008.

<sup>70</sup> Case T-442/08, *CISAC vs Commission* 12.04.2013, para 182.

<sup>71</sup> J. Almunia. Statement on the Google investigation. Press release. 5.02.2014. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-93\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-93_en.htm)

<sup>72</sup> R.Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 273.

<sup>73</sup> DG Comp's Manual of Procedures ja DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6).

Peale Komisjonilt juhtumi kohta eelhinnangu saamist, on uurimise all oleval ettevõttel õigus tavaliselt aega üks kuu, et pakkuda välja tema poolt võetavate kohustuste tekst selleks, et selle alusel viia läbi turuanalüüs. Kuigi kohustuste võtmiseks konkurentsioiguslike võimalike rikkumiste puhul ei ole eraldi koostatud standardvormi, võib selleks abivahendina kasutada algselt ettevõtete ühinemiste puhul rakendatavate abinõude pakkumiseks loodud standard mudelit kohustuste võtmiseks (*Model for Divestiture Commitments*)<sup>74</sup>. Samuti soovitab Komisjon kasutada ka varasemaid kohustuste siduvaks muutmise otsuseid.<sup>75</sup>

Kohustuste pakkumise vabatahtlikkus ei taga mingil juhul seda, et need teenivad konkurentsi mõttes vastavalt ka kolmandate isikute või avalikke huve.<sup>76</sup> Menetluse iseärasusest tulenevalt ei vii Komisjon faktide väljaselgitamiseks läbi põhjalikku uurimist. Kuigi seda puudujääki korvab asjaolu, et Komisjonil on võimalus menetlus uuesti avada juhul, kui otsus põhines poolte poolt esitatud mittetäielikul, ebatõesel või eksitaval informatsioonil, jääb küsimus siiski õhku, kas keegi reaalselt sellist kontrolli ka teostab või mitte. Ilma täielikku uurimist läbi viimata, saab pakutud kohustuste sobivust ja proportsionaalsust hinnata üksnes katsetuse teel. Äärmuslikel juhtudel jääb oht, et kiidetakse heaks kohustused, mis oma olemuselt on konkurentsivastased. Turuanalüüsi käigus kolmandate isikute poolt esitatud märkused ei pruugi esindada avalikke huvisid täies ulatuses, eriti juhul, kui negatiivsed välismõjud mistahes allesjäävatest konkurentsipiirangutest on hajutatud mitmete huvirühmade vahel, kellede puhul kooskõlastatuse tase on madal.<sup>77</sup> Seetõttu on võimalik, et Komisjoni võib kohustuste võtmise menetlustes pidada vähem usaldusväärseks agendiks avalike ja kolmandate isikute huvide vahel kui rikkumise tuvastamise menetlustes.<sup>78</sup> Komisjoni kohustuste võtmise menetlust turuanalüüsi läbiviimine kindlasti rikastab, vähemalt teoreetilise võimalusega saada uut ja kasulikku informatsiooni kohustuste heakskiitmise otsustamisel.

Nagu mainitud, siis konkurentsiseaduses puuduvad vastavad sätted, mis annaks kolmandatele isikutele õiguse tutvuda esialgsete kohustuste võtmise tingimustega. Konkurentsiamet ei ole töötanud välja ka ühtegi juhendmaterjali, millise protseduuri järgi sellist menetlust läbi viiakse. Selline olukord jätab Konkurentsiametile üsna laialdased volitused menetluse läbiviimise protseduuri valikuks. Seetõttu saab Konkurentsiameti praktikat kolmandalt isikult

---

<sup>74</sup> European Commission's Model text for divestiture commitments. Available at: [http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/template\\_commitments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/template_commitments_en.pdf)

<sup>75</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 39-40.

<sup>76</sup> F. Wagner-von Papp *Op cit* (viide nr 48), p 949-950.

<sup>77</sup> *Ibid*, p 950.

<sup>78</sup> *Ibid*, p 951.

seisukoha küsimisel kohustust võtmise menetluses analüüsida üksnes konkreetsete ettevõtete suhtes tehtud otsuste põhjal. Nagu eespool mainitud, on Konkurentsiamet kuni käesoleva hetkeni kinnitanud neli kohustuste siduvaks muutmise otsust.

Silmas tuleb kindlasti ka pidada Euroopa Kohtu otsust ühendatud kohtuasjades *France vs Comission*<sup>79</sup>, milles leiti, et kuigi määrus nr 4064/89<sup>80</sup> ei näinud sõnaselgelt ette protseduuri kolmandate isikute, keda Komisjoni otsuses kinnitatavad kohustused mõjutavad, ärakuulamise õiguse kaitsmiseks, on selline õigus fundamentaalne põhimõte Ühenduse õiguses, mis tuleb tagada isegi juhul, kui puuduvad reeglid sellise õiguse elluviimiseks. Käesoleva magistritöö raames tähendab see, et kuna EL-i kehtivas õiguses on huvitatud kolmandatel isikutel õigus ja võimalus olla nii teadlik kohustuste ettepaneku sisust enne selle heakskiitmist kui ka selles protsessis märkuste esitamise kaudu osaleda, aga Eestis kehtivas konkurentsiseaduses kohustuste heakskiitmise menetluses puudub huvitatud kolmandatel isikutel õigus olla ära kuulatud, siis huvitatud kolmandate isikute õigused on selles menetluses Eestis vähem kaitstud kui EL-i vastavas menetluses. Samuti on võimalik, et Eesti kohustuste heakskiitmise menetluse läbiviimine ilma huvitatud kolmandate isikute kaasamiseta võib olla vastuolus Ühenduse fundamentaalsete põhimõtetega.

Huvitatud kolmandate isikute kaasamine menetlusse kohustuste võtmise menetluses saab toimuda läbi teabenõuete esitamiste kolmandatele isikutele ning samuti läbi turuanalüüsi teostamise. Teabenõude eesmärk on eelkõige saada kolmandatelt isikutelt spetsiifilist informatsiooni menetluse faktide väljaselgitamiseks ning on aluseks sellele, et menetlusega üldse saaks alustada (st eelkõige selleks, et eelhinnangut välja anda). Turuanalüüsi teostatakse aga juba siis kui menetluse asjaolud on selged ja vaja on hinnata, milline tagajärg (milline kohustus) eelnevalt kindlaks tehtud võimalikule konkurentsirikumisele peaks järgnema. Vastavalt eespool viidatud kohtulahendis toodule peaks kohustus kolmandaid isikuid ära kuulata olema kaasatud siseriikliku õigusesse kas otsesõnu või kaudselt. Kindlasti tuleb aga jaatada Komisjoni ja siseriiklike konkurentsiasutuste kohustust kolmandaid isikuid menetlusse kaasata ja tagada neile õigus olla ärakuulatud.

---

<sup>79</sup> Case C-68/94, *France and others vs Commission* 31.03.1998, para-s 161, 174.

<sup>80</sup> Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings. Official Journal L 395 , 30/12/1989 P. 0001 – 0012. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R4064:EN:HTML> (29.04.2017).

### 1.3. Kohustuste võtmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamise eesmärk

Komisjoni juhiste sissejuhatuses on öeldud, et kohustuse võtmise heakskiitmise eelised ja nõrgad küljed tuleb iga konkreetse juhtumi puhul hoolikalt läbi kaaluda.<sup>81</sup> See on eriti oluline eelkõige seetõttu, et kohustuste heakskiitmise otsuse tegemise eelduseks ei ole rikkumise tõendamine. Kuigi kolmandad isikud saavad anda oma olulise panuse ka määruse nr 1/2003 alusel esitatud teabenõudele vastamisel, on kohustuste ettepaneku heakskiitmisel siiski olulisel kohal määruse nr 1/2003 artikkel 27(4) huvitatud kolmandate isikute ärakuulamine (ehk nõ turuanalüüsi läbiviimine).

Nagu juba eespool mainitud, siis siduvaks muutmise otsused muudavad keerulisemaks tsiviilhagide esitamise võimalused ning seetõttu on ettevõtted pigem alid ise kohustusi pakkuma.<sup>82</sup> Kui aga anda ettevõtetele endile võimalus lubaduse sõnastamiseks, mida nad mingil kindlaksmääratud perioodil kavatsesvad täita, võib eeldada, et nad püüavad Komisjoni vastandumisest hoolimata ikkagi kirjeldada endile võetavad kohustused pigem üldisemalt ja neile kasulikumalt. Kuigi Komisjoni poolse survestamise tõttu pole välistatud ka vastupidine variant. Seega on enne kohustuste siduvaks muutmise otsuse tegemist turuanalüüsi teostamine ja kolmandate isikute ärakuulamine oluline kui eesmärgiks on konkurentsiolukorra paranemine. Huvitatud kolmandate isikute kaasamine annab kohustuste võtmise menetlusse olulist lisandväärtust eelkõige informatsiooni näol, mida Komisjonil muidu ei oleks.

Isegi ulatuses, milles *de iure* säilib tsiviilhagide esitamise ja siseriiklikes konkurentsiasutustes Komisjoni poolt tähelepanuta jäetud võimalike konkurentsioõiguslike rikkumiste osas oma õiguste maksmapanek, tundub ebatõenäoline, et need täideviimise mehhanismid ka *de facto* täidaks rahuldavalt lüngad, mille konkurentsioõiguse parandamisel jättis täitmata Komisjon. Juhtumite puhul, milledes Komisjonil (veel) ei ole piisavalt fakte, et viia läbi rikkumise menetlus, tundub ebatõenäoline, et hagejatel erasektoris oleks rohkem informatsiooni; kui neil oleks, siis nad eelduslikult esitaksid sellise informatsiooni Komisjonile turuanalüüsi staadiumis.<sup>83</sup> On ka võimalik, et ennatlikult või ilma huvitatud kolmandaid isikuid kaasamata tehtud kohustuste võtmise otsustel võivad mõningatel juhtudel olla hullemad tagajärjed kui lihtsalt juhtumi sulgemisel. Kohustuste ettepaneku osas läbirääkimistel sõltub palju ka sellest, milline on osapoolte mõjuvõim nõ läbirääkimiste laua taga.

<sup>81</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 2.

<sup>82</sup> F. Wagner-von Papp *Op cit* (viide nr 48), p 949.

<sup>83</sup> F. Wagner-von Papp *Op cit* (viide nr 48), p 953.

Kuigi ELTL mainib konkurentsioiguse eesmärgidena sõnaselgelt üksnes siseturu loomist, on ELTL protokollis nr 27 täpsustatud, et siseturg hõlmab endas süsteemi, mis tagab, et konkurents ei ole moonutatud ning et selle saavutamiseks võib EL, kui vajalik, võtta kasutusele meetmed. Kuigi see põhimõte ei ole enam selgelt kirjutatud lepingu põhiteksti nagu EL-i esimesel 50-l toimimise aastal, võib seda siiski pidada oluliseks alustalaks.<sup>84</sup> Konkurentsioiguse oluliseks eesmärgiks võib ka pidada tarbijate heaolu. Seda on üldise eesmärgina rõhutatud nii ELTL artiklis 12 kui ka artiklid 102 b ja 101(3).<sup>85</sup> Käesoleva töö puhul saab neist välja tuua just eelkõige tarbijate heaolu, kuna selle eesmärgi prioriteetsust on ka Komisjon viimastel aastatel rohkem rõhutanud. Kuna EL-i aluslepingutes ja konkurentsioiguses hinnatakse tugevalt tarbijate heaolu, siis vaadeldakse ka käesoleva töö raames, kas ja mida saab kolmandate isikute ärakuulamine kohustuste võtmise menetluses anda tarbijate heaolu suurendamiseks.

Kohtuasjas *Continental Can*<sup>86</sup> ütles kohus järgmist: „Artikkel 102 ei ole suunatud ainult praktikate vastu, mis otseselt tekitavad kahju tarbijatele, vaid ka selliste praktikate ennetamiseks, mis on tarbijatele kahjulikud läbi nende mõju efektiivsele konkurentsile (nagu mainitud artiklis 3(1) EL-i lepingus.“<sup>87</sup> Peale EL-i konkurentsioiguse moderniseerimist (st eelkõige peale määruse nr 1/2003) vastuvõtmist hakkas EL-i konkurentsioigus lähenema rohkem majanduslikule käsitlusele. Komisjon on tõendanud oma pühendumust tagada tarbijate heaolu ELTL artikli 102 alusel tehtud *Microsofti*<sup>88</sup>, *Wanadoo*<sup>89</sup> ja *Telefonica*<sup>90</sup> otsustes. Joaquin Almunia, Euroopa Komisjoni konkurentsipoliitika eest vastutav asepresident, on oma 05.02.2014 pressiteates<sup>91</sup> öelnud, et Komisjoni missioon on kaitsta konkurents eelkõige tarbijate ja mitte konkurentide heaolu nimel.

Post-Chicago käsitluse kohaselt tuleb konkurentsiprobleemide analüüsimisel võtta lisaks majanduslike aspektide analüüsimisele arvesse ka mitmeid muid reaalse elu tegureid.<sup>92</sup>

---

<sup>84</sup> A. Jones, B. Sufrin. EU Competition Law. Fourth Edition. New York: Oxford University Press Inc 2011, p 40.

<sup>85</sup> Vt ka M. Matjus *Op cit* (viide nr 9), lk 22-24.

<sup>86</sup> Case 6/72, *Europemballage & Continental Can vs Commission* 21.02.1973, para 12.

<sup>87</sup> A. Jones, B. Sufrin *Op cit* (viide nr 84), p 44.

<sup>88</sup> Case COMP/C-3/34.792 – *Microsoft* 27.02.2008, para 299 – trahv Microsoftile 899 mln eurot; Samuti Komisjoni 6.03.2013 otsus määrata Microsoftile trahv kohustuste mittetäitmise eest summas 561 mln eurot – AT.39530, *Microsoft (tying) – fine decision* 6.03.2013, para 79.

<sup>89</sup> Case COMP/38.233, *Wanadoo Interactive* 16.07.2003, para 414 - trahvi suurus 10,35mln eurot.

<sup>90</sup> Case COMP/38.784, *Wanadoo España vs. Telefónica*, 4.07.2007, para 766 - trahvi suurus 151,875 mln eurot.

<sup>91</sup> J. Almunia *Op cit* (viide nr 71).

<sup>92</sup> A. Jones, B. Sufrin *Op cit* (viide nr 84), p 30-32.

Konkurentsiprobleeme on järjest raskem tuvastada.<sup>93</sup> Eelkõige just neid muid reaalse elu tegureid kohustuste ettepaneku heakskiitmise analüüsimisel suudabki kõige paremini esile tõsta huvitatud kolmandate isikute poolt saadud tagasiside kohustuste ettepanekule. Kuigi huvitatud kolmas isik, kes tavapäraselt oma arvamuse turuanalüüsi käigus esitab, on kas uurimise all oleva ettevõtte konkurent, klient või mõni erialaliit ning nende eesmärk on eelkõige kaitsta enda organisatsiooni majanduslikku tegevust, siis informatsioon, mida nad turuanalüüsi käigus edastavad, aitab siiski Komisjonil panna kokku suurem pilt vastava turu toimimisest. Ainult turust tervikpilti omades on aga võimalik jõuda ka tarbijate kaitsmiseni.

Ideaalis peaks koostöö turuosaliste vahel olema detailideni reguleeritud lepingute ja siduvate õigusaktidega, kuid reaalses elus kehtivad igas valdkonnas ka just selle valdkonna spetsiifilised head tavad ja kirjutamata reeglid. Nii siseturu, turuosaliste paljususe kui ka tarbijate heaolu seisukohalt on Komisjoni ja/või siseriiklike konkurentsiasutuste poolt turule sekkumisse puhul (nagu näiteks kohustuste ettepaneku heakskiitmise otsuste puhul) oluline, et enne otsuse langetamist on läbi analüüsitud kogu võimalik otsuse mõju. On üldteada, et nii Komisjonis kui ilmselt enamikes siseriiklikes konkurentsiasutustes on pidevalt ressursipuudus. Eriti aga siseriiklikes konkurentsiasutustes (ja eelkõige väiksema majandusega riikides nagu nt Eestis) puudub ka järjepidev praktika erinevate konkurentsiprobleemidega tegelemisel ning seetõttu võib eeldada, et konkurentsiasutustes ei ole tihti mõeldav erinevate turgude dünaamikat tundvate spetsialistide ülalpidamine. Ja tegelikult isegi kui selliste spetsialistide ülalpidamine oleks võimalik, siis turud on sedavõrd dünaamilised nähtused, et alati jääb vajadus täiendava info saamiseks. Sellist infot suudab aga kõige optimaalsemal viisil anda turuanalüüsi teostamine ehk huvitatud kolmandate isikute ärakuulamine enne kohustuste ettepaneku heakskiitmist.

Õiglase menetluse huvides tuleks Manuel Kellerbaueri arvates kolmandaid isikuid kohustuse võtmise menetlusse veelgi rohkem kaasata. Kellerbauer leiab, et kolmandad isikud, keda otseselt ja ebasoodsalt puudutab kavandatav kohustuste siduvaks muutmise otsus, tuleks kaasata menetlusse analoogselt määruse nr 1/2003 artiklis 27(3) toodule.<sup>94</sup> Kritiseeritakse seega ka olemasolevat huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise regulatsiooni määruses nr 1/2003. Määruse nr 1/2003 artikkel 27(3) kohaselt võib Komisjon, kui ta peab vajalikuks, kuulata ära ka teisi füüsilisi või juriidilisi isikuid. Nende isikute taotlused olla ära

---

<sup>93</sup> Määrus nr 1/2003 *Op cit* (viide nr 3), põhjendus nr 25.

<sup>94</sup> M. Kellerbauer. Playground instead of playpen: the Court of Justice of the European Union's *Alrosa* judgement on art.9 of the Regulation 1/2003. *European Competition Law Review*. 2011, 32(1), p 8.

kuulatud rahuldatakse, kui nad tõendavad piisavat huvi. Komisjon ei ole selle alusel aga millekski kohustatud. Isikud, keda otseselt ja ebasoodsalt puudutab kohustuste heakskiitmise otsus, on just need isikud, kellel on anda kõige rohkem lisandväärtust kohustuste ettepaneku hindamisele.

Kuigi konkurentsioiguse rakendamisel on oluline silmas pidada EL-i konkurentsioiguse eesmärki, tuleb EL-i arvestada ka EL-i muid aluslepingutes toodud eesmärke. ERTL artikli 11(2) peavad EL-i institutsioonid pidama esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi. ERTL artikli 11(3) kohaselt korraldab Euroopa Komisjon asjassepuutuvate isikutega laiapõhjalisi konsultatsioone, et tagada liidu meetmete järjekindlus ja läbipaistvus. ERTL artikli 15(1) kohaselt teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused hea valitsemistava edendamiseks ja kodanikuühiskonna osalemise tagamiseks oma tööd võimalikult avalikult. Aluslepingud seega rõhutavad tugevalt läbipaistva ja avatud menetluste läbiviimise vajadust. Kohustuste võtmise menetluses on nende põhimõtete järgimiseks ette nähtud määrus nr 1/2003 artikkel 27(4), mis kohustab Komisjoni kohustuste võtmise ettepanekud avalikustama ja andma kolmandatele isikutele võimaluse oma arvamus esitada. Huvitatud kolmandate isikute ärakuulamine ja arvamuste esitamise võimaldamine suurendab kohustuste heakskiitmise ettepanekute läbipaistvust. Huvitatud osapooled saavad protsessis kaasa rääkida ja isegi kui nende ettepanekute tõttu pakutavaid kohustusi ei muudeta, tekib neil suurema tõenäosusega parem arusaam kohustuste heakskiitmise otsuse sisust. Seeläbi on tõenäoliselt tõhusam ka heakskiidetud kohustuste osas järelkontrolli teostamine.

Huvitatud kolmandad isikud saavad anda menetlusse sellist teavet, mida konkurentsiasutustel mujalt võimalik saada ei ole. Kokkuvõtvalt on kolmandate isikute ärakuulamise eesmärk tagada vastavalt ERTL-le avatud ja läbipaistev menetlus suurendades õigusselgust ning toetada seeläbi ka ühte EL-i konkurentsioiguse olulisemat eesmärki – tarbijate heaolu.

Huvitatud kolmandate isikute panus kohustuste võtmise menetlusse kui niigi üsna vähe reguleeritud valdkonda on seega asendamatu. Kuigi huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise mõju kohustuste hilisemasse täitmisesse ei ole võimalik mõõta, võib eeldada, et mida rohkem on erinevad (sh eelkõige huvitatud) turuosalised (kolmandad isikud) olnud kaasatud menetlusse, seda teadlikumad ja tähelepanelikumad on nad hiljem heakskiidetud kohustuste otsuse reaalse praktikaga vastavuse järgimisel.

## 2. KOHUSTUSTE VÕTMISE MENETLUSES KOLMANDATE ISIKUTE ÄRAKUULAMISE ETAPID

### 2.1. Eelhinnangu koostamisel kohustuste võtmise menetlustes kolmandate isikute kaasamine

Käesoleva (ala-)peatüki eesmärk on anda ülevaade Euroopa Komisjoni ja Konkurentsiameti kohustuste siduvaks muutmise otsustest ja eelkõige sellest, kas ja millisel määral on nendes järgitud määruse nr 1/2003 artiklit 27(4) ja Komisjoni enda suuniseid kolmandate isikute ärakuulamise (turuanalüüsi) osas. Kohustuste võtmise ettepaneku kolmandatele isikutele ärakuulamiseks esitamine saab võimalikuks seetõttu, et uurimise all olev ettevõtte vabatahtlikult sellised kohustused Komisjonile/Konkurentsiametile pakub. Kuigi nii EL-i kui ka Eesti seadusandlus rõhutab kohustuste vabatahtlikku elementi kohustuste pakkumisel, jättes mulje justkui oleks ettevõtted täielikult vabad otsustama, milliseid kohustusi pakkuda, siis tegelikkuses peavad ettevõtted ikkagi vähemalt Komisjoni menetluses arvestama kohustuste pakkumisel nii Komisjoni suuniste kui ka varasemate kohustuste heakskiitmise otsustega. Samuti, kuna Komisjoni/Konkurentsiameti pädevuses on kohustuste võtmise ettepanek kas heaks kiita või tagasi lükata ja pöörduda soovi korral tagasi rikkumise menetluse juurde, siis üldjuhul siiski ettevõtted enne kohustuste pakkumist konkurentsiasutusega nõu peavad.

Kohustuste siduvaks muutmise menetluses on väga oluline roll konkurentsiasutuse poolse eelhinnangul võimaliku rikkumise sisule ja selle kirjeldamise detailsusele. Komisjon, enne eelhinnangu esitamist, ootab siiski ka mitteametliku kohustuste võtmise pakkumise esitamist – et olla kindel, et ettevõtte on tõesti huvitatud kohustuste pakkumisest ja samas ka, et hinnata võimalike kohustuste sisu vastavust tuvastatud võimalikele konkurentsiprobleemidele.<sup>95</sup> Eelhinnang võtab vastavalt Komisjoni juhisele<sup>96</sup> kokku juhtumi peamised faktid ja kirjeldab konkurentsiprobleemid, mida kohustuste heakskiitmise otsus peab lahendama.

Komisjoni juhises<sup>97</sup> selgitatakse, et pooltel võib tekkida soov arutleda Komisjoni eelhinnangus toodud tähelepanekute üle ning Komisjon võib selle tagajärjel vajadusel ka loobuda mõningatest probleemidest, mida ta eelhinnangus välja tõi ning selle võrra ka kitsendada ettevõtte poolt pakutud kohustusi.

---

<sup>95</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 23.

<sup>96</sup> *Ibid*, para 24.

<sup>97</sup> *Ibid*, para 44.

Kuigi läbirääkimiste faas on laiemalt võttes kohustuste võtmise menetluse üks etappidest ja otseselt kolmandaid isikuid puudutada ei pruugi, on selle tulemusena konkurentsiasutuse poolt koostataval eelhinnangul võimalikule rikkumisele siiski määrav tähtsus kolmandatele isikutele kohustuste ettepaneku edastamisel. Sellest, kui täpselt konkurentsiasutus suudab sõnastada tuvastatud võimaliku konkurentsiprobleemi eelhinnangus või kahtlustusaktis, sõltub, milliseid kohustusi ettevõtte pakuvad ning sellest kokku omakorda sõltub see, kui palju on kolmandatel isikutel informatsiooni, mille põhjal oma arvamust avaldada ja märkusi esitada. Eelhinnangus peaks kajastuma ka lühiülevaade mitteametlikest kohustuste võtmise aruteludest. Komisjon on oma juhendis<sup>98</sup> kirjeldanud, et eelhinnangu väljastamisest ei tulene kaebajatele mingeid erilisi õigusi, kuna kaebuse esitajaid loetakse võrdseteks muude kolmandate isikutega, keda informeeritakse juhtumist turuanalüüsi teate kaudu. Samas, mõõnab Komisjon oma juhendis<sup>99</sup> ka et teatud erandlikel juhtudel võiks siiski olla soovituslik kaebuse esitajat eelhinnangu põhilisest sisust informeerida. Seda eelkõige juhul, kui võib eeldada, et kaebuse esitaja on võimeline andma olulist sisendit edasisteks läbirääkimisteks kohustuste võtmise ulatuse teemadel. Seda eelist tuleb Komisjoni sõnul kindlasti tasakaalustatult kasutada, kuna kaasneb oht, et kohustuste võtmise läbirääkimised seeläbi kahjustuvad. Ka ütleb Komisjon samas, et kolmandaid isikuid ei tohiks ka diskrimineerida eelhinnangu kohta informatsiooni edastamisel ning et selline infoedastus ei tohiks sisaldada endas rohkem kui see, mis kuulub avaldamisele ka turuanalüüsi käigus. Komisjonil on õigus teostada turuanalüüsi ka valitud osapooltega enne artikkel 27(4) alusel teate avalikustamist.<sup>100</sup>

Komisjon seega jaatab kolmandate isikutega konsulteerimist ka enne turuanalüüsi teostamist. Tavapärastelt tehakse seda eelkõige määruse nr 1/2003 artikli 18(1) alusel ehk infot saadakse eelkõige teabenõude kaudu. Komisjoni praktikas on üsna tavapärane enne eelhinnangu väljastamist konsulteerida nii asjaomase ettevõtte klientide, konkurentide kui seotud erialaliitudega. Komisjon on seda näiteks teinud *Reutersi*<sup>101</sup>, *BEH Electricity*<sup>102</sup> ja *ENI*<sup>103</sup> otsustes. Komisjon viitab oma otsustes üldiselt, milliste gruppide käest ta eelinfot on kogunud, kuid ei avalda iga sellise osapoole käest saadud informatsiooni sisu ega avalda ka osapoolte identiteeti. Kolmandate isikute identiteeti ei ole sellistel puhkudel lubatud avaldada, et tagada, et seda kolmandat isikut hiljem survestama ei hakataks.<sup>104</sup> Seda põhimõtet on

---

<sup>98</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 36.

<sup>99</sup> *Ibid*, para 37.

<sup>100</sup> *Ibid*, para 54.

<sup>101</sup> COMP/39654, *Reuters instrument codes* 20.12.2012, para 13.

<sup>102</sup> COMP/39767, *BEH Electricity* 10.12.2015. para 12.

<sup>103</sup> COMP/39315, *ENI* 29.09.2010, para 7.

<sup>104</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 64.

kinnitanud ka Üldkohus oma 11.07.2013 otsuses *Spira v Commission*<sup>105</sup>. Mõningatel juhtudel on Komisjon enne eelhinnangu väljastamist lisaks teabenõuete kaudu info kogumisele viinud läbi uurimistoiminguid ka asjaomase ettevõtte territooriumil. Näiteks asjades *GDF foreclosure*<sup>106</sup> ja *RWE Gas Foreclosure*<sup>107</sup> põhinebki Komisjoni uurimine eelkõige asjaomase ettevõtte territooriumil uurimistoimingute läbiviimisel saadud info põhjal.

Mida rohkem on Komisjonil informatsiooni võimaliku konkurentsiprobleemi sõnastamiseks enne eelhinnangu andmist, seda põhjalikum ja sisulisem saab olla ka huvitatud kolmandate isikute poolt turuanalüüsi käigus esitatud tagasiside. Samuti, kuna Komisjon ka hindab huvitatud kolmandate isikute poolt turuanalüüsi käigus saadud märkuste vastavust just eelkõige eelhinnangus kirjeldatud konkurentsiprobleemidele, siis on ka huvitatud kolmandate isikute seisukohalt eriti oluline, et Komisjon teeks enne eelhinnangu väljastamist võimalikult põhjalikku uurimistööd (sh nii uurimistoimingute läbiviimine asjaomase ettevõtte territooriumil, teabenõuete esitamine nii asjaomasele ettevõttele kui ka tema konkurentidele, klientidele jm seotud isikutele).

Konkurentsiseaduse § 63<sup>7</sup> lg 1 kohaselt võib ettevõtja, kelle tegevus võib rikkuda KonkS §-s 4 või 16 või ELTL artiklis 101 või 102 sätestatud ning kelle puhul Konkurentsiamet kaalub ettekirjutusega korrarikkumise kõrvaldamise kohustuse panemist, esitada kirjalikult Konkurentsiametile taotluse omapoolse kohustuse võtmiseks. Kohustuste võtmise menetlused on konkurentsiseaduses seotud seega Konkurentsiameti kavatsusega teha ettekirjutus korrarikkumise kõrvaldamiseks kohustuse panemisega. Ettekirjutuse tegemine koos kohustuse panemisega või keelatud teost hoidumise nõudmisega on sätestatud KonkS § 63<sup>6</sup>lg-s 1. See tähendab, et selleks et ettevõtte üldse saaks kohustust pakkuda, peab Konkurentsiamet näitama kavatsust ettekirjutuse väljastamiseks koos kohustusega teha Konkurentsiameti poolt nõutud tegu või keelatud teo tegemisest hoiduda. Eelduslikult peab siis Konkurentsiamet ka ettevõtjale avaldama, millise teo tegemist Konkurentsiamet ettevõtelt eeldab või millise teo tegemise hoidumist nõuab. Konkurentsiamet peab seega võrreldes Komisjoni praktikaga, ettevõttele ise esimesena avalikustama, millise teo tegemist peab Konkurentsiamet piisavaks, et konkurentsi kahjustamise oht kõrvaldada või siis tooma välja, millise konkreetse teo tegemisest ettevõtte edaspidi peaks hoiduma. Konkurentsiseaduse § 63<sup>6</sup> lg 2 kohaselt võib ettekirjutus kehtida kuni kolm kuud, vajadusel võib seda pikendada kuni ühe aastani. Konkurentsiseaduse §63<sup>6</sup> lg 1 on sarnane määruse nr 1/2003 artikliga 8, mille kohaselt võib

---

<sup>105</sup> Case T-108/07, *Spira and others v Commission* 11.07.2013, para 71.

<sup>106</sup> COMP/39316, *GDF foreclosure* 3.12.2009, para 4.

<sup>107</sup> COMP/39402, *RWE gas foreclosure* 18.03.2009, para 4.

Komisjon edasilükkamatutel juhtudel, mil valitseb oht teha konkurentsile tõsist ja korvamatut kahju, omal algatusel teha otsuse ajutiste meetmete kehtestamise kohta, lähtudes *prima facie* tõenditest rikkumise tuvastamise kohta (*interim measures decision*). Komisjon aga määruse nr 1/2003 kehtivuse jooksul selliseid otsuseid teinud ei ole. Komisjon on mõningatel juhtudel küll selle artikli alusel läbirääkimisi pidanud, kuid ei ole võtnud vastu otsust ajutiste meetmete kohaldamise kohta.<sup>108</sup>

Konkurentsiamet on kohustuste võtmise menetlustes esitanud ettevõtetele kõigepealt esialgsed seisukohad (eelhinnangu), milles on vajadusel väljendanud ka oma kavatsust ettekirjutuse tegemiseks, andnud niiöelda ettekirjutuse tegemise hoiatuse. Konkurentsiamet seda teinud oma otsustes *AS Tallinna Küte*<sup>109</sup>, *Elektrilevi OÜ*<sup>110</sup>, *AS Tallink Grupp*<sup>111</sup>, milledes ta on selgitanud, milles võimalik rikkumine seisneb ja et Konkurentsiamet plaanib teha nende võimalike rikkumiste kõrvaldamiseks ettekirjutuse, millega plaanib ettevõtetele peale panna ka konkreetse kohustuse. Konkurentsiamet on otsustes üsna täpselt kirjeldanud, millise teo tegemist ta ettevõtetelt ettekirjutuse tegemise korral eeldaks. Peale eelhinnangu väljastamist ja enne kohustuste ettepaneku esitamist on ettevõtete ja Konkurentsiameti vahel aset leidnud ka kohtumised. *AS G4S Eesti*<sup>112</sup> otsuses on Konkurentsiamet küll esitanud ettevõttele esialgse hinnangu, kuid ei ole näidanud ära kavatsust väljastada ettekirjutus, seega ei ole Konkurentsiamet ka toonud välja, millise teo tegemisest hoidumist või millise teo tegemist Konkurentsiamet AS-lt G4S Eesti eeldaks nagu on seda tehtud kõikide teiste Konkurentsiameti kohustuste heakskiitmise otsuste puhul.

Konkurentsiameti praktika enne eelhinnangu andmist kaebajatelt või kolmandatelt isikutelt eelhinnangu kohta info küsimise kohta ei ole ühetaoline. Otsuses *AS Tallinna Küte*<sup>113</sup> on Konkurentsiamet selgitanud, et on küsinud selgitusi ja lisateavet Eesti Energia AS-lt (esitas kaebuse kolm aastat enne kõnealuse menetluse algust) enne eelhinnangu väljastamist. Otsuses *AS G4S Eesti*<sup>114</sup> on Konkurentsiamet kirjeldanud, et on võtnud selgitusi ja kogunud hinnapakkumisi, asjakohast kirjavahetust ning lepinguid AS G4S Eesti valitud klientidelt ja Eurex CS (kaebaja) valitud klientidelt (AS Piletilevi ja Maxima Eesti OÜ) enne eelhinnangu

---

<sup>108</sup> R.Whish, D.Bailey *Op cit* (viide nr 32), p 268.

<sup>109</sup> *AS Tallinna Küte Op cit* (viide nr 14), punkt 4.

<sup>110</sup> *Elektrilevi OÜ Op cit* (viide nr 16), punkt 4.

<sup>111</sup> *AS Tallink Grupp Op cit* (viide nr 17), punkt 4.

<sup>112</sup> *AS G4S Eesti Op cit* (viide nr 15), punkt 5.

<sup>113</sup> *AS Tallinna Küte Op cit* (viide nr 14), punkt 3.3.

<sup>114</sup> *AS G4S Eesti Op cit* (viide nr 15) punkt 3.3.

esitamist. Otsuses *Elektrilevi OÜ*<sup>115</sup> selgitab Konkurentsiamet, et esialgset kaebust on küll täiendatud, kuid ei selgita, mil moel või kelle initsiatiivil see toimus. Otsuses *AS Tallink Grupp*<sup>116</sup> on toodud välja üksnes kaebaja esialgsed seisukohad.

Osas, mis puudutab esialgseid läbirääkimisi, on Konkurentsiameti praktika olnud teatavas osas pigem sarnane Komisjoni praktikaga. Kohustuste ettepaneku tegemise aluseks olev eelhinnang (esialgne hinnang) on Konkurentsiameti ja Komisjoni menetlustes pisut erinevad. Konkurentsiamet peab vastavalt konkurentsiseadusele näitama ära kavatsuse väljastada ettekirjutus ning samuti peab Konkurentsiamet ka väljendama, millise teo tegemist või millisest teost hoidumist menetlusaluselt ettevõttelt eeldatakse ja alles seejärel on menetlusalusel isikul õigus esitada omapoolne kohustuste ettepanek. Samas ei ole *AS G4S Eesti* otsuse puhul seda täpselt järgitud, kuid on ikkagi aktsepteeritud *AS G4S Eesti* kohustuste ettepanekut. Kohustuste võtmise menetluse sidumine ettekirjutuse kavatsuse ja Konkurentsiameti ajutiste meetmete esitamise ettepanekuga (KonkS §-ga 63<sup>6</sup>) ning sellise tegevuse vastavus EL-i õigusega vajaks eraldi täiendavat analüüsi.

Kuigi Konkurentsiamet ei ole ühegi kohustuste heakskiitmise otsuse uurimiseks teostanud läbiotsimisi asjaomaste ettevõtete territooriumil, ei saa sellest veel järeldada, et Konkurentsiamet ei uuriks juhtumi sisu enne eelhinnangu esitamist piisavalt. Konkurentsiameti õigused valdustesse sisenemisel ja nende läbiotsimisel on kirjeldatud korraikaitseaduses<sup>117</sup> §§ 49 ja 51. Praktikast on Eestis veel vähe ja kindlasti ei ole kõikide juhtumite puhul territooriumi läbiotsimine vajalik, nagu nähtub ka Komisjoni praktikast. Konkurentsiamet on sarnaselt Komisjoniga enne eelhinnangu väljastamist teinud koostööd kaebajatega ja on teabenõuete kaudu hankinud informatsiooni juhtumi üksikasjade ja tausta kohta. Samas on Konkurentsiamet erinevalt Komisjonist äärmiselt vähe kasutanud võimalust teabenõuete kaudu küsida informatsiooni ka kolmandatelt isikutelt. Seda on tehtud küll *AS G4S Eesti* ja *AS Tallink Grupp* otsuste puhul, ent ka nende juhtumite puhul küsiti informatsiooni vaid paarilt üksikult ettevõttelt. Konkurentsiamet on nende otsuste puhul aga vastuolus ka Komisjoni praktikaga mitte avaldada nende isikute identiteeti, kes neile teavet on edastanud. Nii väikesel turul nagu seda on Eestis, on küll vastajate täielikku anonüümsust tagada keeruline, ent siiski ei ole põhjendatud teabenõude kaudu infot edastanud kolmandate isikute identiteedi avalikustamine. Samuti on Eesti turu väiksuse tõttu just eriti oluline tagada

---

<sup>115</sup> *Elektrilevi OÜ Op cit* (viide nr 16), punkt 3.1.

<sup>116</sup> *AS Tallink Grupp Op cit* (viide nr 17), punkt 3.1.

<sup>117</sup> Korraikaitseadus - RT I, 02.12.2016, 6.

teavet edastavate kolmandate isikute anonüümsus (v.a näiteks juhul, kui menetlusalune ettevõtte ja huvitatud kolmas isik on omandisuhte kaudu teineteisega seotud).

## **2.2. Läbirääkimised ettevõtja ja konkurentsiasutuse vahel kohustuse ettepaneku esitamiseks**

Kuna ettevõtted võivad üritada esitada Komisjonile nii vähe kohustusi kui võimalik, siis on Komisjonil õigus paluda ettevõttel kohustuste võtmise projekti enne turuanalüüsiks esitamist muuta. Läbirääkimistel on selles staadiumis oluline roll õnnestunud abinõude kinnitamiseks. Kuigi pooled esitavad kohustused vabatahtlikult, võib Komisjon teha arutelude käigus muudatusettepanekuid. Poolte otsustada on, kas võtta sellised ettepanekud kasutusse või mitte.<sup>118</sup>

Pakutavad kohustused peavad olema adresseeritud tuvastatud konkurentsiprobleemide lahendamisele. Kohustused, mis ei ole seotud Komisjoni poolt väljatoodud konkurentsiprobleemide lahendamisega või millest ei piisa et lahendada väljatoodud probleeme, ei saa Komisjonilt heakskiitu. Kohustused võivad oma olemuselt olla nii struktuurilised (näiteks ettevõtte osa lahutamine) kui käitumuslikud (näiteks tarnetega seotud kohustused). Käitumuslike kohustuste puudujäägiks on tavapäraselt asjaolu, et need vajavad pikemaajalist jälgimist.<sup>119</sup> Pakutud kohustused peaksid põhimõtteliselt olema proportsionaalsed, mitte ulatuma kaugemale kui on vaja selleks, et viidatud konkurentsiprobleemidele leevendust pakkuda. Siiski on Euroopa Kohus *Alrosa* kohtuasjas selgitanud, et proportsionaalsuse kontrollimine on vähem range kui artikli 7 alusel rakendatava abinõu puhul, kuna artiklitel 7 ja 9 on erinevad eesmärgid ja ka nende rakendamise puhul on Komisjonil erinevad meetodid kasutada. Proportsionaalsuse kontrollimine ei pea olema Euroopa Kohtu kohaselt nii range ka seetõttu, kuna kohustused on ettevõtte poolt välja pakutud vabatahtlikult ning ei ole Komisjoni poolt peale surutud. Komisjon peaks siiski kindlaks tegema, et pakutud kohustused on piisavad selleks, et need rakendada väljatoodud konkurentsiprobleemide puhul ning ega ettevõtted ei ole pakkunud vähem koormavaid kohustusi väljatoodud konkurentsiprobleemide adekvaatseks lahendamiseks.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 43.

<sup>119</sup> *Ibid*, para 45.

<sup>120</sup> *Ibid*, para 46.

Konkurentsiseaduse § 63<sup>7</sup> lg-te 2 ja 3 kohaselt peab kohustus olema suunatud konkurentsiolukorra parandamisele ja sobiv rikkumise kahjulike mõjude lõpetamiseks ning see peab olema ka piisavalt põhjalik, et võimaldada Konkurentsiametil hinnata pakutavate kohustuste sobivust ja parandavat mõju konkurentsiolukorrale.

Paljudel juhtudel konkurentsiasutused kuulutavad, millised meetmed oleksid kasutuselevõtmiseks sobivaimad.<sup>121</sup> Seega on kohustuste pakkumise vabatahtlikkus ehk pigem müüt kui tegelikkus.

Teatud juhtudel on Komisjon korraldanud asjaomase ettevõttega suulise istungi, et selgitada juhtumi asjaolusid. Näiteks on Komisjon teinud seda asjas *Cross-border access to pay-TV*<sup>122</sup>. Komisjon selgitab otsuses, et suulised istungid toimusid poolte vahel 18.-20.jaanuar 2016 selgitades, et nende käigus kujundas asjaomane ettevõtte (*Paramount*) välja oma argumendid. Enne suulist istungit oli Komisjon *Paramount*'le esitanud kahtlustusakti ning *Paramount* esitanud sellele ka oma vastuse. 15.aprillil 2016 esitas *Paramount* Komisjonile kohustuste ettepaneku. Paraku suuliste istungite sisu otsustes ei avalikustata, võib ainult eeldada, et oma olemuselt ja ajastuselt on tegemist põhilise nõ läbirääkimiste kohaga, kus testitakse nii asjaomase ettevõtte valmidust kohustuste ettepanek esitada ja Komisjoni valmisolekut pakutavaid kohustusi heaks kiita.

Mitmetel juhtudel on Komisjon asjaomaste ettevõtetega kohtumisi pidanud ka enne eelhinnangu väljastamist. Näiteks otsuses *AFKL/DL/AZ*<sup>123</sup> kirjeldab Komisjon üldiselt, et on korraldanud asjaomaste pooltega mitmeid kohtumisi enne eelhinnangu väljastamist. Komisjon väljastas eelhinnangu 26.09.2014<sup>124</sup> ning juba 3.10.2014<sup>125</sup> esitasid asjaomased ettevõtted Komisjonile kohustuste ettepaneku. Seega, võib pigem eeldada, et pooled olid juba eelnevalt kohustuste kavas vähemalt üldjoontes kokku leppinud.

Ka Konkurentsiamet on kõikide otsuste puhul korraldanud kohtumisi menetlusaluste ettevõtetega, kus tõenäoliselt on aset leidnud läbirääkimised kohustuste ettepaneku esitamise ja selle sisu osas. Konkurentsiameti praktika on selles osas pigem olnud väga sarnane Komisjoni praktikaga.

---

<sup>121</sup> P. Moullet. How should undertakings approach commitment proposal in antitrust proceedings? *European Competition Law Review*. 2013, 34 (2), p 91.

<sup>122</sup> COMP/40023, *Cross-border access to pay-TV* 26.07.2016, para 11.

<sup>123</sup> COMP/39964, *AFKL/DL/AZ* 12.05.2015, para 12.

<sup>124</sup> *Ibid*, para 13.

<sup>125</sup> *Ibid*, para 14.

### 2.3. Huvitatud kolmandate isikute määratlemine

Komisjoni kohustust kaasata protsessi huvitatud kolmandad isikud on kirjeldatud määruse nr 1/2003 artiklis 27 (3) ja määruse nr 773/2004<sup>126</sup> põhjenduses 10 ja artiklis 13. Komisjonil on kohustus kuulata ära kolmandad isikud, kellel on piisav otsene huvi juhtumi tulemuse osas.

Piisavat huvi kolmanda isiku puhul võib võrrelda huviga juhtumi tulemusse, mida isik peab näitama selleks, et tal oleks õigus sekkuda asja menetlusse Euroopa Kohtu ees. Sellisteks huvitatud kolmandateks isikuteks võivad olla ka näiteks ühenduste liidud. Kolmandate isikute ärakuulamine ja nende vaadete arvustamine on nii nende endi huvides kui ka laiemas ja ulatuslikuma uurimise ja kõikide juhtumit puudutavate faktide ja õiguslike aspektide hindamise huvides. Komisjon võib otsustada kuulata ära ka kolmandaid isikuid, kellel puudub otsene huvi. Kolmandad isikud võivad esitada kriitilisi kommentaare, mida Komisjon peaks võimalikult suures ulatuses arvesse võtma. Kolmandate isikute õigused ei ole samas nii ulatuslikud kui on kostjatel. Kolmandatel isikutel on õigus näiteks esitada oma vaated kirjalikult või küsida küsimusi suulisel istungil (*with the Hearing Officer's approval*). Kolmandatel isikutel ei ole aga õigus pääseda ligi juhtumi dokumentidele. Komisjon on siinkohal seotud üldprintsipiga, mille kohaselt ärisaladusi ei või mingil juhul avaldada kaebajale ega mistahes kolmandale isikule.<sup>127</sup>

Komisjoni poolt läbi viidavad Ühenduse konkurentsioiguse elluviimise protseduurid on oma olemuselt haldusprotseduurid, mida omal initsiatiivil algatab Komisjon. Seda eelkõige seetõttu, et Ühenduse konkurentsireeglid moodustavad osa Ühenduse avalikust poliitikast ja nende rakendamisel ei ole kohta eraõiguslikel algatustel. Selle valguses, on eraõiguslikud isikud Komisjoni jaoks eelkõige informatsiooni andjad ja mitte alati protseduuri osapooled selle rangemas mõttes, isegi juhul, kui nad on palunud Komisjonil mingi taotluse alusel

---

<sup>126</sup> Nõukogu 7.04.2004 määrus (EÜ) nr 773/2004, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamist komisjonis. – ELT L 1 23/18, 27.4.2004, p 1-7 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 3, kd 3 lk 81-87).

<sup>127</sup> ETLT *Op cit* (viide nr 1), protokoll nr 3 – Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta artikkel 40. Vt ka L. Ritter, D. Braun. *European Competition Law: A Practitioner's Guide*. Third Edition. Hague - Kluwer Law International. 2005 Available partly at: <https://books.google.ee/books?id=4QNuXd6HbqcC&pg=PA1089&lpg=PA1089&dq=who+are+interested+third+parties+in+competition+law&source=bl&ots=SxSPmTqjgC&sig=DqPKToNicQ9n5FwXZkRP-Dm0P8A&hl=et&sa=X&ved=0ahUKEwiTooq56vTSAhWEDSwKHe-YBvYQ6AEIVTAI#v=onepage&q=who%20are%20interested%20third%20parties%20in%20competition%20law&f=false>, p 1089.

tegutseda.<sup>128</sup>

Kohustuste heakskiitmise protseduur ei ole isegi mitte analoogiat kasutades võrreldav tsiviilprotseduurile iseloomulike joontega. Komisjoni kavatsus on pedantselt järgida õigusi kaitsele ja tagada, et õigus õiglasele ärakuulamisele on tagatud.<sup>129</sup>

Vastavalt haldusmenetluse seaduse §-le 49, mis reguleerib ettepanekute ja vastuväidete esitamist avatud menetluses ja selle lõikele 1, on huvitatud isikul ja isikul, kelle õigusi võib avatud menetluse korras antav õigusakt puudutada, õigus määratud tähtaja jooksul esitada menetlust läbiviivale haldusorganile eelnõu või taotluse kohta ettepanekuid ja vastuväiteid. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt määrab haldusorgan ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks tähtaja, mis ei või olla lühem kui kaks nädalat väljapaneku algusest või sellest teavitamisest arvates.

Vastavalt EL-i õigusaktidele ja haldusmenetluse seadusele, tuleb huvitatud kolmandateks isikuteks lugeda isikud, kelle õigusi võib vastav õigusakt puudutada. Huvitatud isikuks olemist Komisjonil eraldi kohustust kontrollida ei ole, aga eeldatakse, et isikud, kes soovivad olla menetluses ära kuulatud, näitavad ka ära oma huvi selle konkreetse menetluse tulemusse. Samas on Komisjonil õigus kuulata isikud ära ka juhul, kui nad piisavat huvi tõendada ei suuda.

#### **2.4. Kohustuste võtmise ettepaneku edastamine huvitatud kolmandatele isikutele**

Peale seda kui Komisjon on pakutud kohustuste teksti heaks kiitnud, leides, et pakutud kohustused on sobivad väljatoodud konkurentsiprobleemide lahendamiseks, asub Komisjon läbi viima turuanalüüsi. Komisjon ei avalikusta turuanalüüsi teadet, kui ta ei ole veendunud, et pakutud kohustused on *prima facie* suunatud osutatud konkurentsiprobleemide lahendamisele.<sup>130</sup>

Komisjonil on kohustus määruse nr 1/2003 artikli 27(4) kohaselt avalikustada sisutihe

---

<sup>128</sup> L. O. Blanco. EC Competition Procedure. Oxford: Clarendon Press. 1996, p 211.

<sup>129</sup> *Ibid*, p 214.

<sup>130</sup> DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6), article 4.4 para 114.

kokkuvõtte juhtumist ja kohustuste põhiline sisu ning anda kolmandatele osapooltele võimalus esitada omapoolsed tähelepanekud enne, kui Komisjon saab võtta vastu artikli 9 kohase otsuse. Seda nimetatakse ka turuanalüüsiks.<sup>131</sup> Turuanalüüsi teade tuleb avalikustada OJ-s sisaldades sisutihedat juhtumi kokkuvõtet (sisaldades kirjeldust kahtlusalusest käitumisest ja konkurentsioiguse rikkumisest) ning samuti kohustuste võtmise ettepaneku põhilist sisu, austades ettevõtete ärisaladusi vastavalt määruse nr 1/2003 artiklile 28. Kokkuvõtte peaks võimaldama kolmandatel isikutel saada aru põhilistest kohustuste elementidest ning sellest, kas ja kuidas on need sobivad Komisjoni poolt väljatoodud konkurentsiprobleemide lahendamiseks.<sup>132</sup>

Turuanalüüsi teade kutsub tavaliselt huvitatud kolmandaid osapooli üles esitama oma tähelepanekuid pakutud kohustuste osas. Juhtumiga tegelev meeskond võib aga teatele lisada juurde ka spetsiifilisi küsimusi kui soovitakse teha kindlaks vaidlusaluseid detaile.<sup>133</sup> Seda praktikat on Komisjon nii mõnelgi korral kasutanud – näiteks *E.ON Gas*<sup>134</sup> otsuse turuanalüüsis.

Pakutud kohustuste kogutekst mittekonfidentsiaalses vormis avalikustatakse ka konkurentsi peadirektoraadi kodulehel.<sup>135</sup> Eesmärgiga suurendada menetluse läbipaistvust ja informeerida kolmandaid osapooli turuanalüüsi teostamisest, väljastab Komisjon tavaliselt ka pressiteate, kus toob samuti välja juhtumi võtmekohad ja pakutud kohustuste sisu üldsõnaliselt.<sup>136</sup> Seda on Komisjon samuti pea kõikide kohustuste võtmise menetluste puhul teinud.

Juhul, kui juhtumi aluseks on kaebus, peab turuanalüüsi läbiviimisest informeerima ka kaebuse esitajat. Komisjonil on õigus saata EL-i *Official Journal*'is (OJ) avaldatud teade ka otse teistele huvitatud kolmandatele isikutele, keda teadaolevalt juhtumi lahendus võib veel puudutada (näiteks tarbijate ühendused vm) ning selgesõnaliselt küsida nende arvamust. See tagab kõige enam puudutatud ettevõtete täieliku protsessi kaasamise.<sup>137</sup> Turuanalüüsi teated OJ-s avaldatakse pea iga juhtumi puhul ka peaaegu kõikide liikmesriikide keeltes, eesmärgiks loomulikult võimalikult paljude huvitatud isikute võimalikult selge ja arusaadav teavitamine

---

<sup>131</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 56.

<sup>132</sup> *Ibid*, para 57.

<sup>133</sup> *Ibid*, para 58.

<sup>134</sup> Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 27 lõike 4 kohane teatis juhtumi COMP/B 1/39.317 – E.ON gas kohta, ELT C 16/42, 22.01.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0122\(10\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0122(10)&from=EN) (30.04.2017).

<sup>135</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 59.

<sup>136</sup> *Ibid*, para 60.

<sup>137</sup> *Ibid*, para 61.

turuanalüüsi toimumise faktist ja täpsematest asjaoludest.

Juhtumit lahendav meeskond võib otsustada ka kohustuste projekti suulise arutamise turuosalistega (kui sobiv, siis ka kolmepoolsete kohtumiste näol) selleks, et teatud küsimusivastuseid selgitada.<sup>138</sup>

Kolmandad isikud peavad tähelepanekud turuanalüüsi käigus edastama piiratud ajaperioodi jooksul, milleks ei tohi olla aega vähem kui üks kuu.<sup>139</sup> Komisjon on mõningatel juhtudel vastamise perioodi ka pikendanud. Nii näiteks oli asjas *Gaz de France*<sup>140</sup> turuosalistel oma arvamuse Komisjonile esitamiseks aega kaks kuud.

Peale turuanalüüsi lõpuleviimist tuleb Komisjoni ja kahtlusaluste vahel läbi viia ka koosolek.<sup>141</sup> Sellel kohtumisel informeerib Komisjon osapooli turuanalüüsi tulemustest suuliselt või kirjalikult. Juhtudel, mil turuanalüüsist selgub, et pakutud kohustused ei ole suunatud konkurentsiprobleemide lahendamisele või on vajalik täpsustada kohustuste sõnastust, et neid efektiivsemaks muuta, juhivad Komisjon need kohustused välja pakkunud ettevõtete tähelepanu sellistele asjaoludele. Eeldusel, et turuosaliste poolt välja toodud probleeme on võimalik lahendada ja kohustusi välja pakkunud ettevõtte on nõus seda tegema, esitab ettevõtte uue, täpsustatud kohustuste siduvaks muutmise ettepaneku. Vastasel juhul pöördub Komisjon asja menetlemiseks artikli 7 protseduuri juurde.<sup>142</sup>

Turuanalüüsi läbiviimise kohustust ei tohi samastada kui turuosalistelt kohustuste osas nõusoleku saamist. Turuanalüüs ei ole arvamusküsitlus, mis otsustab rakendatavate abinõude saatuse. Komisjonil on õigus pakutud kohustused heaks kiita ka juhul, kui turuanalüüsi tulemuste kohaselt tuleks pakutud kohustused tagasi lükata. Teisest küljest annab turuanalüüs tihti Komisjonile hea ülevaate sellest, kuidas pakutud kohustusi saaks paremaks muuta.<sup>143</sup>

Sõltuvalt juhtumist, võivad olulised või vähemolulised muudatused pakutud kohustustes osutada vajalikuks peale turuanalüüsi läbiviimist. Need muudatused tuleks poolte vahel läbi arutada. Väiksemad (nõ tehnilised) muudatused kohustustes ei nõua uute protseduurireeglite järgimist, ehk puudub vajadus uue turuanalüüsi teostamiseks, välja arvatud juhul, kui pakutud

---

<sup>138</sup> *Ibid*, para 62.

<sup>139</sup> *Ibid*, para 63.

<sup>140</sup> *GDF foreclosure Op cit* (viide nr 106), para 8.

<sup>141</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 65.

<sup>142</sup> DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6), article 4.4 para-s 117-118.

<sup>143</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 66.

kohustused muutuvad oma olemuselt või ulatuselt oluliselt.<sup>144</sup>

Märgilist tähtsust omavas juhtumis *Alrosa vs Commission*, leidis Üldkohus<sup>145</sup>, et Komisjon rikkus *Alrosa* õigust olla ärakuulatud menetluses, milles Komisjon kiitis heaks *De Beers*'i poolt pakutud kohustused. Samuti rikkusid *De Beers*'i poolt pakutud ja Komisjoni poolt heakskiidetud kohustused Üldkohtu hinnangul ka proportsionaalsuse põhimõtet. Üldkohus leidis, et Komisjon oli ekslikult piiranud *Alrosa* rolli menetluses. Üldkohtu hinnangul oleks olnud *Alrosal* õigus olla ärakuulatud kui puudutatud ettevõtte kahel põhjusel: esiteks oli *Alrosa* *De Beers*'i pikaajaline lepingupartner kahepoolsetes kaubandussuhetes, millele *De Beers*'i poolt esitatud ja Komisjoni poolt heakskiidetud kohustused lõpu tegid; teiseks leidis Üldkohus, et kuigi Komisjon lahutas *Alrosa* ja *De Beers*'i kohustuste võtmise menetlused, olid nad siiski väga tihedalt seotud, samuti oli ka Komisjon neid kaudselt ka ise käsitlenud ühe menetlusena. Üldkohus leidis, et *Alrosal* oli õigus olla informeeritud faktidest, mille põhjal Komisjon nõustus kinnitama uued kohustused. Samuti oleks *Alrosal* olnud õigus ka pääseda ligi toimikule vastavalt artiklis 27(2) toodule ning talle oleks pidanud andma võimaluse oma arvamust selles asjas väljendada. Üldkohus leidis, et *Alrosale* esitati uus kohustuste kava liiga hilja ning *Alrosal* ei olnud seetõttu võimalik sellele mõjuvalt vastata ega pakkuda uusi kohustusi endale ja *De Beers*'le. Kuigi Euroopa Kohus tühistas Üldkohtu otsuse, on viimases toodud põhjendused siiski artiklile 9 võimalike piirangute seadmisel veel praeguselgi ajal huviorbiidis.<sup>146</sup>

Lisaks on eelhinnangu ja kohustuste ettepaneku turuanalüüsi kaudu avalikustamisel ka avalikkust üldiselt teavitav ja tähelepanelikumaks muutev mõju. Arvestatav mõju on sellel ka juba heakskiidetud kohustuste kava asjaomase ettevõtja poolt täitmise jälgimisel. Kuigi antud väidet on keeruline faktidega toetada, ei tasu seda kaudset mõju siiski alahinnata. Eespool viidatud *Microsofti*<sup>147</sup> juhtumi puhul esitas just kolmas isik (veebibrauserite arendaja)<sup>148</sup> Komisjonile 17.06.2012 kaebuse, et *Microsoft* ei järgi 16.12.2009 Komisjoni otsusega heakskiidetud kohustuste kava. Komisjon leidis oma 16.12.2009 otsuses<sup>149</sup>, et *Microsofti* käitumine, siduda oma veebibrauser *Internet Explorer* (IE), mis oma olemuselt peaks olema Windows'st eraldiseisev toode, tema enda turgu valitseva personaalarvutite operatsioonisüsteemiga, võib kujutada endast turgu valitseva seisundi kuritarvitamist vastavalt

<sup>144</sup> *Ibid*, para 67.

<sup>145</sup> *Alrosa vs Commission*, 11.07.2007 *Op cit* (viide nr 12), para 203.

<sup>146</sup> M. Kellerbauer *Op cit* (viide nr 94), p 4-5.

<sup>147</sup> *Microsoft (tying) Op cit* (viide nr 49).

<sup>148</sup> *Microsoft (tying) – fine decision Op cit* (viide nr 88), para 8.

<sup>149</sup> *Microsoft (tying) Op cit* (viide nr 49), para 32.

ELTL artiklile 102. Kohustuste sisu seisnes lühidalt järgmises<sup>150</sup>: 1) *Microsoft* võttis endale kohustuse võimaldada algsetel seadmete tootjatel ja kasutajatel lülitada sisse ja välja tema enda veebibrauser IE; 2) Samuti lubada algsetel seadmete tootjatel eelinstallida veebibrauser nende endi valikul ja kasutada neid kui vaikimisi veebibrausereid ilma survestamiseta; 3) Paigaldada viieks aastaks veebibrauseri ekraani valiku süsteem kõigile EEA-s asuvatele Windowsi kasutajatele.

Turuanalüüsi läbiviimine aitab kindlasti kaasa ka turuosaliste üldise teadlikkuse tõstmisele ja hilisemale kolmandat isikute hilisemale tähelepanelikkusele kohustuste kava täitmisel. Kolmanda isiku kaebuse põhjal avas Komisjon *Microsofti* juhtumi uuesti<sup>151</sup> ning asus kaebaja väidet kontrollima. Rikkumine tõesti tuvastati ning *Microsoft* kõrvaldas rikkumise 28.07.2012, veidi rohkem kui kuu ajaga alates rikkumisest teada saamisest.<sup>152</sup> Rikkumine seisnes selles, et *Microsoft* ei kivanud teatud perioodil Windows 7 Teenuspakett 1 kasutajatele veebibrauseri valikuakent.<sup>153</sup> Olgugi, et rikkumine kõrvaldati kiiresti, ei veennud see siiski Komisjoni trahvi mitte määrama. Rikkumine kestis kokku 14 kuud, mis on arvestatav osa kohustuste kestvuse viieaastasest koguperioodist ning mõjutas kokku u 15.3 mln kasutajat.<sup>154</sup> *Microsofti* poolt toime pandud rikkumine oli küll põhjustatud eelkõige tehnilise vea ja inimliku eksimuse õnnetul kokkulangemisel<sup>155</sup>, kuid ka see ei veennud Komisjoni trahvi mitte määrama. Komisjon leidis, et *Microsoftil* on kasutada märkimisväärne hulk ressursi, ta omab laialdast tehnilist kogemust ja samuti ka üsna tihedat kokkupuudet konkurentsioigusega ning seetõttu oleks *Microsoft* pidanud protsessid paremini korraldama, et sellist eksimust ei oleks saanud aset leida.<sup>156</sup> Kuigi Komisjon nõustus, et tegemist oli *Microsofti* poolse hooletusega, ei muuda see asjaolu rikkumist vähem tõsiseks.<sup>157</sup> Komisjoni ei veennud trahvi mitte määrama ka *Microsofti* pakkumine pikendada kohustuste kehtivuse perioodi 15 kuu võrra.<sup>158</sup> Komisjon hindab rikkumist tõsiseks Ühenduse õiguse rikkumiseks ning leiab ka, et see rikkumine õõnestab määrus nr 1/2003 artikli 9 alusel tehtud otsuste efektiivsust.<sup>159</sup> Komisjoni poolt määratud trahv, 561 mln eurot, moodustas siiski vaid 1,02% *Microsofti* rikkumisele eelneva aasta käibest.<sup>160</sup> Määrus nr 1/2003 artikli 23(2) kohaselt

---

<sup>150</sup> *Ibid*, para 60.

<sup>151</sup> *Microsoft (tying) – fine decision Op cit* (viide nr 88), para 14.

<sup>152</sup> *Ibid*, para 15.

<sup>153</sup> *Ibid*, para 10.

<sup>154</sup> *Ibid*, para-s 60 and 64.

<sup>155</sup> *Ibid*, para-s 27-30.

<sup>156</sup> *Ibid*, para-s 49-54.

<sup>157</sup> *Ibid*, para 69.

<sup>158</sup> *Ibid*, para 37.

<sup>159</sup> *Ibid*, para-s 55 and 58.

<sup>160</sup> *Ibid*, para 79.

saanuks Komisjon määrata *Microsoftile* ka trahvi kuni 10% rikkumisele eelneva majandusaasta käibest (s.o 5,5 mld eurot). Kergendava asjaoluna trahvi suuruse arvestamisel võttis Komisjon siiski ainsana arvesse seda, et *Microsoft* on olnud koostöövalmis ja tänu sellele on Komisjon saanud juhtumit tõhusamalt uurida.<sup>161</sup> Kuigi rikkumine oli üsna ulatuslik ja *Microsoftil* oli kohustuste heakskiitmise otsusest tulenevalt Komisjoni ees ka iga-aastane raporteerimise kohustus<sup>162</sup>, juhtis ikkagi tähelepanu rikkumisele just kolmas isik. *Microsoftile* trahvi määramise otsust on teravalt kritiseerinud Manuel Alexio<sup>163</sup>, kes leiab, et on mitmes aspektis kaheldav, kas sellist trahvi üldse oleks tulnud määrata ja kui, siis kas trahvi määramine sellises mahus oli ikka põhjendatud.

Komisjon on eranditult kõigis (s.o al 11.07.2007) tehtud kohustuste heakskiitmise otsustes järginud oma juhistes kirjeldatud protseduuri. Iga juhtumi puhul on Komisjon avaldanud turuanalüüsi teate OJ-s enamikes EL-i liikmesriikide keeltes, enamikel juhtudel väljastanud turuanalüüsi teate avaldamise kohta ka pressiteate ning teatud juhtudel saatnud kohustuste ettepaneku ka spetsiaalselt mingile ettevõttele või organisatsioonile. Turuanalüüsi teade sisaldab alati selget ja lihtsat lühikokkuvõtet juhtumist ja Komisjoni poolt tuvastatud konkurentsiprobleemist. Samuti ülevaadet pakutud kohustustest. Lisaks esitab Komisjon turuanalüüsis mõnikord ka ise suunavaid küsimusi. Huvitatud kolmandatel isikutel on ka alati vähemalt aega oma märkuste esitamiseks, vajadusel siiski ka rohkem. Komisjon järgib väga täpselt määruses nr 1/2003 huvitatud kolmandate isikute teavitamise kohta sätestatud ning samuti ka enda juhistes kirjeldatud ning teavitab (huvitatud) kolmandaid isikuid maksimaalselt, seda nii teoorias kui praktikas.

Kuigi nagu juba selgitatud, konkurentsiseaduses puudub nõue kohustuste ettepanekut kolmandatele isikutele arvamuste esitamiseks edastada, on Konkurentsiamet seda mõnel juhul siiski teinud. Järgnevalt kirjeldataksegi Konkurentsiameti praktikat huvitatud kolmandatelt isikutelt arvamuse küsimise osas.

Konkurentsiameti peadirektori 8.04.2014 otsuse<sup>164</sup>, muuta siduvaks pakutud kohustused, eesmärk oli konkurentsiolukorra parandamine Tallinna linna kaugküttevõrku soojuse tipuvõimsuste ostmisel. Huvitatud kolmandatelt isikutelt avalikult arvamust ei küsitud.

---

<sup>161</sup> *Ibid*, para 66.

<sup>162</sup> *Microsoft (tying) Op cit* (viide nr 49), Commitments para 22.

<sup>163</sup> M. Alexio. An inaugural fine: Microsoft's failure to comply with commitments (case COMP/39530). *European Competition Law Review*. 2013, 34 (9), p 479.

<sup>164</sup> *AS Tallinna Küte Op cit* (viide nr 14).

AS Tallinna Küte esitas Konkurentsiametile taotluse kohustuste võtmiseks ja menetluse lõpetamiseks 7.02.2014 ning täiendas seda 26.02.2014. Otsuse punktis 7 on kirjeldatud Konkurentsiameti poolt 28.02.2014 seisukoha küsimine Eesti Energia AS-lt (kaebaja) ning Eesti Energia AS poolt 11.03.2014 avaldatud seisukoht on otsuses ka välja toodud. Konkurentsiamet põgusalt seda seisukohta ka kommenteeris, kuid sisulisi vastuväiteid see ei sisaldanud. AS Tallinna Küte täiendas kohustuste võtmise ettepanekut nii 27.03.2014 kui 4.04.2014.

Konkurentsiameti peadirektori 30.12.2014 otsuse<sup>165</sup>, muuta siduvaks AS G4S Eesti poolt pakutud kohustused, eesmärk oli parandada olukorda turul, millest AS G4S Eesti omas ligi 95%. Konkurentsiametil tekkis AS G4S Eesti konkurendi, OÜ Eurex CS, kaebuse põhjal kahtlus, et AS G4S Eesti poolt klientidele 2011-2012 kehtestatud rahaveo ja –töötuse teenustasud võivad olla vastuolus KonkS § 16 p-dega 1 ja 3. Otsusega kinnitas Konkurentsiamet AS G4S Eesti poolt koostatud hinnastamismaatriksi, mis rakendus AS G4S Eesti 100-le suurimale kaubanduskliendile, mõningate välistustega (välistused toodud otsuse punktis 6). Otsuse punktis 3.3 kirjeldab Konkurentsiamet, kuidas toimus AS G4S Eesti klientide käest selgituste saamine ning sellest selgub, et Konkurentsiamet võttis seletusi ja kogus hinnapakkumisi, asjakohast kirjavahetust ning lepinguid teatud piiritletud hulgal AS G4S Eesti klientidelt enne, kui AS G4S Eesti pakkus Konkurentsiametile välja kohustused menetluse lõpetamiseks. Otsuse punkti 6 kohaselt esitas AS G4S Eesti 6.06.2014 Konkurentsiametile taotluse menetluse lõpetamiseks kohustuse võtmisega. 19.12.2014 esitas AS G4S Eesti taotluse kohustuse võtmiseks selle lõplikus sõnastuses nii, nagu Konkurentsiamet selle oma otsusega 30.12.2014 siduvaks muudab. Otsusest ei selgu nagu oleks Konkurentsiamet avalikustanud juhtumi kokkuvõtte ja AS G4S Eesti poolt pakutud kohustused, et huvitatud kolmandad isikud, keda need kohustused puudutavad, saaksid arvamust avaldada. Konkurentsiamet ei ole kohustuste ettepanekut esitanud ka mitte kaebajale ega ka valitud kolmandatele isikutele. Ka kliendid, kellele enne AS G4S Eesti poolt 6.06.2014 esialgse taotluse esitamist küsimused adresseeriti, valis välja Konkurentsiamet ise ning seda tehti kinnise uurimise käigus. Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei olnud kaasatud mitte kõik AS G4S Eesti kliendid ning isegi mitte kõik AS G4S Eesti suuremad kliendid. AS G4S Eesti poolt 6.06.2014 ja 19.12.2014 esitatud taotlust menetluse lõpetamise ja kohustuste siduvaks muutmise kohta Konkurentsiamet mitte ühelegi kolmandale osapooltele (sh ka mitte üksikutele valitud osapooltele) tutvumiseks ei esitanud. Seega ei antud kõigile turuosalistele võimalust rääkida kaasa peaaegu monopolset seisundit omava ettevõtte hinnapoliitika

---

<sup>165</sup> AS G4S Eesti Op cit (viide nr 15).

korrigeerimisel. 27.11.2015 sõlmisid AS G4S Eesti ja OÜ Eurex CS ostu-müügilepingu, mille tulemusena omandas AS G4S Eesti saajaprotsendilise osaluse ja valitseva mõju OÜ Eurex CS üle. 30.12.2015 esitas AS G4S Eesti Konkurentsiametile kohustuste täiendamise taotluse eelnõu eesmärgiga viia OÜ Eurex CS suuremate klientide hinnapoliitika vastavusse hinnastamismaatriksiga vastavalt Konkurentsiameti peadirektori 30.12.2014 otsuses toodule. Selline taotlus kinnitati Konkurentsiameti poolt ilma täiendava analüüsita 1.03.2016. Kuigi kohustuste siduvaks muutmise menetluse eesmärk on konkurentsiolukorra paranemine turul, kadus selle otsuse otsesel või kaudsel tagajärjel konkurents turul sootuks. Lisaks sai AS G4S Eesti muuta endale siduvaks hinnastamismaatriksi, mille mõju ei saanud kolmandad osapooled enne selle kinnitamist hinnata. Iga konkreetne turg on väga spetsiifiline, selles on välja kujunenud nüansid, mida kõrvalseisjal on raske hinnata, veel vähem ainuüksi kõrvalseisja pilguga selle turu osas mingeid otsuseid vastu võtta. Käesoleva töö autoril on alust arvata<sup>166</sup>, et AS-l G4S Eesti õnnestus Konkurentsiameti abiga muuta endale siduvaks eelkõige temale endale kasulikum hinnamudel.

Konkurentsiameti peadirektori 29.12.2015 otsus<sup>167</sup> Elektrilevi OÜ pakutud kohustuse siduvaks muutmise kohta eesmärgiga kõrvaldada võimalik KonkS § 16 rikkumine. Konkurentsiamet alustas järelevalvemenetlust Elektrilevi OÜ tegevuse kontrollimiseks 220 Energia OÜ, Eesti Gaas AS, Alexela Energia AS, Elektrum Eesti OÜ ja Starman AS-i kaebuse põhjal. Kaebuse esitajad palusid Konkurentsiametil kohustada Elektrilevi OÜ-d viima oma tegevuse kõikide turuosaliste suhtes viivitamatult vastavusse KonkS §-ga 16 ning tagama mitte-võrguettevõtjatest elektrimüüjatele võimaluse väljastada elektrienergia ja võrguteenuse eest ühtset arvet kodu- ja väiketarbijatele Eesti Energia AS-ga võrdsetel tingimustel. Elektrilevi OÜ esitas Konkurentsiametile oma seisukohad ettekirjutuse hoiatuse osas 20.03.2015 ja pakkus neli võimalikku arveldamise korraldamise lahendust. Konkurentsiamet edastas need 2.04.2015 ka kaebuse esitanud elektrimüüjatele, kes kõik pooldasid sama lahendust. Elektrilevi OÜ esitas Konkurentsiametile kohustuste võtmise ettepaneku 13.11.2015, mille edastas ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile. Konkurentsiamet edastas Elektrilevi OÜ ettepaneku 16.11.2015 ka kõigile kaebuse esitajatele ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile. 7.12.2015 andis Elektrilevi OÜ Konkurentsiametis täiendavaid selgitusi kaebuse esitajate märkustele vastates. Antud juhtumi puhul saab järeldada, et Konkurentsiamet on küll teinud olulist koostööd turuosalistega, ent see on siiski jäänud eelkõige piiritletud hulga turuosaliste võimaluseks.

---

<sup>166</sup> Sama on leidnud ka K. Paas-Mohando *Op cit* (viide nr 10).

<sup>167</sup> *Elektrilevi OÜ Op cit* (viide nr 16).

Konkurentsiameti peadirektori asetäitja 3.06.2016 otsusega<sup>168</sup> muudeti AS-le Tallink Grupp siduvaks kohustused, mille eesmärgiks kõrvaldada võimalik KonkS § 16 p-de 3 ja 6 ja ETLT artikli 102 rikkumine, mis Konkurentsiameti arvates võis seisneda selles, et AS Tallink Grupp piiras reisiagentidele laevapiletite *online* müümise turgu kodumaistele ettevõtjatele ning keeldus põhjendamatult API liidese teenuse pakkumisest teenuse lõpetamise kaudu. 20.01.2016 esitas AS Tallink Grupp Konkurentsiametile taotluse menetluse lõpetamiseks seoses kohustuste võtmisega. Konkurentsiamet saatis samal päeval AS-i Tallink Grupp poolt pakutud kohustused edasi ka Baltic Ferry Tickets OÜ-le (huvitatud kolmas isik) ja Boarding Pass OÜ-le (kaebaja). Baltic Ferry Tickets OÜ poolt esitatud märkuste alusel täiendas AS Tallink Grupp taotlust kohustuste võtmiseks ja esitas selle Konkurentsiametile uuesti 31.05.2016. Konkurentsiamet on selle otsuse puhul seega valikuliselt kaasanud kohustuste ettepaneku analüüsimisse lisaks kaebajale ka ühe kolmanda isiku.

Komisjoni praktika turuanalüüsi teostamise (ehk kohustuste ettepaneku kolmandatele isikutele tutvumiseks esitamise) osas on olnud väga selge ja ühtlane ning etteaimatav. Komisjon on järginud määruses nr 1/2003 toodud nõudeid ning on kinni pidanud ka enda sisejuhistest. Konkurentsiameti praktika on seevastu olnud ebahütlane ja ebaloogiline. Kuigi konkurentsiseadus ei sisalda viidet selle kohta, et Konkurentsiametil oleks kohustus huvitatud kolmandaid isikuid üldse kaasata ning samuti puuduvad Konkurentsiametil ka (avalikustatud) sisejuhised turuanalüüsi teostamiseks, võiks eeldada, et Konkurentsiamet siiski järgib määruses nr 1/2003 toodud nõudeid kolmandate isikute ärakuulamisele. Konkurentsiamet seda pigem aga teinud ei ole, v.a paar üksikut erandit. Konkurentsiamet ei ole ühelgi juhul avalikustanud kohustuste ettepanekut turuanalüüsi teostamise eesmärgil ning on kolmel juhul neljast lubanud kohustuste osas arvamust avaldada üksnes tema enda poolt valitud üksikute turuosaliste poolt. Konkurentsiameti praktika seega kohustuste võtmise ettepaneku edastamisel huvitatud kolmandatele isikutele ei ole kooskõlas EL-i õigusaktide ega Komisjoni praktikaga.

## **2.5. Kolmandate isikute poolt esitatud ettepanekute kaasamine kohustuste võtmise menetlusse**

Kolmandate isikute poolt turuanalüüsi käigus esitatud ettepanekud tuleb ka kohustusi

---

<sup>168</sup> AS Tallink Grupp *Op cit* (viide nr 17).

pakkunud osapooltele teatavaks teha. See võib toimuda nii kirjalikult kui suuliselt, kuid kolmandate isikute identiteeti ei tohi kohustusi pakkuvatele pooltele avalikustada, et vältida nende hilisemat survestatmist kohustusi pakkunud osapoolte poolt.<sup>169</sup> Komisjonil on tavaks peale turuanalüüsi teostamist korraldada ka koosolekuid (*State of Play meeting*) kohustusi pakkuvate pooltega.<sup>170</sup> Kuigi turuanalüüsi tulemused ei ole Komisjonile ega kohustusi pakkuvatele pooltele automaatselt siduvad, seisneb nende olulisim väärtus siiski Komisjonile info andmises, millele tal muidu ligipääs puuduks. Selle info alusel võib oluliselt muutuda konkurentsiolekord mingil konkreetsel turul pikkadeks aastateks.

Kohustusi pakkuvaid ettevõtteid tuleb turuanalüüsi tulemustest teavitada, seda võib teha nii kirjalikult kui suuliselt. Kolmandate isikute identiteeti ei tohi avalikustada, et välistada võimalus nende hilisemaks survestatmiseks kohustusi pakuva ettevõtte poolt.<sup>171</sup>

Euroopa Kohus on oma otsuses öelnud, et ärakuulamise õigus tähendab seda, et Komisjonil on kohustus anda põhjendatud vastus kaebustele, mis on esitatud ettevõtete poolt, mis ei ole koondumise osalisteks (ja võimelised omama ühenduse mõõdet).<sup>172</sup> Võrdluseks saab tuua , et määruse nr 802/2004<sup>173</sup> artikkel 11 kirjeldab ärakuulamise õigust isikute jaoks, kelle huvid võivad olla mõjutatud kohustustest, mida koondumisest teavitavad pooled on valmis endale võtma selleks, et saada koondumiseks luba. On lisatud, et neid tuleb mõista kui kolmandaid isikuid, kellel on piisav huvi, et õigustada nende ärakuulamist Komisjoni poolt.<sup>174</sup> Menetluse sarnasuste tõttu tuleks samu põhimõtteid kohaldada ka kohustuste võtmise menetlusele. Komisjon on sellest põhimõttest lähtunud ka konkurentsioiguslike võimalike rikkumiste kõrvaldamiseks tehtud kohustuste võtmise otsustes.

Mõnes üksikus otsuses Komisjon seda siiski väga põhjalikult järginud ei ole ning on vaid viidanud kui mitu vastust turuanalüüsile on saadud ning mis oli nende vastuste sisu üldiselt. Näiteks otsuses *Ship Classification*<sup>175</sup> selgitas Komisjon üksnes, et saadud vastused olid üldiselt positiivsed, kuid mõningate muudatuste tegemist siiski taotleti. Komisjon selgitas vaid lühidalt, et vastajad soovisid, et kohustused oleksid detailsemalt formuleeritud ja

<sup>169</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6), para 64.

<sup>170</sup> *Ibid*, para 65.

<sup>171</sup> *Ibid*, punkt 64.

<sup>172</sup> Case C-170/02 P, *Schlüsselverlag and others vs Commission* 25.09.2003, para-s 27-29.

<sup>173</sup> Komisjoni määrus (EÜ) nr 802/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle. – ELT L 133, 30.4.2004.

<sup>174</sup> E. Navarro and others. *Merger Control in the EU*. Second Edition. New York: Oxford University Press, 2005, p 387.

<sup>175</sup> COMP/39416, *Ship classification* 14.10.2009, para 32.

korraldatud ning et kohustuste ulatuse suurenemist ei taotletud. Siiski põhjendas Komisjon vaid üldsõnaliselt viidates proportsionaalsuse põhimõttele, et taotletud muudatused on eesmärgi saavutamiseks üleliigsed ja ebavajalikud ning ei pidanud kohustuste muutmist vajalikuks.

Turuosalistelt saadud tagasiside põhjal on enamike otsuste puhul esialgselt pakutud kohustusi muudetud. Kohustuste muutmist ei peetud üldse vajalikuks vaid üksikute otsuste puhul.<sup>176</sup> Üsna mitmetes otsustes on Komisjon selgitanud väga põhjalikult, milliste muudatuste tegemist kolmandad isikud pakutud esialgsetes kohustustes näha soovisid ning on ka lisatud selgitused kohustusi pakkuva poole poolt, milliseid kohustusi ja millises ulatuses vastavalt turuanalüüsile on muudetud.<sup>177</sup> Samuti on lisatud Komisjoni poolsed selgitused juhul, kui mingis osas kolmandate isikute poolt esitatud ettepanekuid arvesse võetud ei ole. Lisaks on Komisjon analüüsinud põgusalt ka lõplike kohustuste proportsionaalsust.<sup>178</sup>

Näiteks otsuses *BEH Electricity*<sup>179</sup> on Komisjon väga põhjalikult analüüsinud ja selgitanud pakutud lõplike kohustuste sisu, nende sobivust ja proportsionaalsust ning turuanalüüsi käigus saadud tulemuste vastuseid ja lõplike kohustuste vastavust nendele vastustele.

Komisjon on ka oma otsuses *Long-term contracts France*<sup>180</sup> selgitanud, et kui huvitatud kolmandad isikud küll väljendavad oma sarnast arvamust mingi konkreetse kohustuse osa

---

<sup>176</sup> Viie otsuse puhul ei ole kohustusi võttev ettevõtte neid peale kohustuste ettepaneku avalikustamist (turuanalüüsi) muutnud. Ühe otsuse puhul ei saanud Komisjon peale esialgsete kohustuste avalikustamist mitte ühtegi vastust, s.o COMP/39736, *Siemens/Areva* 18.06.2012 otsuse puhul. Nelja otsuse puhul pidas Komisjon turuanalüüsis kolmandate isikute poolt esitatud tagasisidet väheoluliseks või viidatud konkurentsiprobleeme mitte adresseerivaks ega näinud vajadust kohustuste täiendamiseks – otsus *Ship classification Op cit* (viide nr 175); COMP/39745, *ISDA* 20.07.2016 otsus; CASE COMP/39850 *Container shipping* 07.07.2016 otsus; CASE COMP/39847 *Ebooks* 12.12.2012 otsus. Komisjon üldjuhul selgitas viidatud otsuste puhul põhjalikumalt või vähempõhjalikumalt, miks muudatused vajalikud ei ole. Otsuse *Ship classification Op cit* (viide nr 175) puhul Komisjon siiski oma seisukohta ei põhjendanud, kuigi turuanalüüsi käigus saadi vastused 15 turuosaliselt.

<sup>177</sup> Näiteks: COMP/39230, *Rio Tinto Alcan* 20.12.2012, para 118-128, kokku turuanalüüsi käigus 6 vastust; COMP/39939, *Samsung – Enforcement of UMTS standard essential patents* 29.04.2014, para 97-104, kokku turuanalüüsi käigus 18 vastust; *BA/AA/IB Op cit* (viide nr 7) – Sections 6.2 and 6.3, kokku turuanalüüsi käigus 5 vastust; *Swedish Interconnectors Op cit* (viide nr 7), section 6, kokku turuanalüüsi käigus 57 vastust; COMP/38636, *Rambus* 9.12.2009, section 5, kokku turuanalüüsi käigus 6 vastust; *ČEZ Op cit* (viide nr 7), section 6, kokku turuanalüüsi käigus 7 vastust; COMP/39317, *E.On gas foreclosure* 4.05.2010, section 7, kokku turuanalüüsi käigus 20 vastust; COMP/39398, *Visa MIF* 26.02.2014, section 6, kokku turuanalüüsi käigus 17 vastust; *Continental/United/Lufthansa/Air Canada Op cit* (viide nr 7), section 6, kokku turuanalüüsi käigus 4 vastust; COMP/39386, *Long term electricity contracts in France* 17.03.2010, section 6, kokku turuanalüüsi käigus 16 vastust; COMP/39692, *IBM-Maintenance services* 13.12.2011, section 6, kokku turuanalüüsi käigus 7 vastust.

<sup>178</sup> Autori märkus: Proportsionaalsuse analüüs peamiselt Komisjoni kohustuste ettepaneku heakskiitmise otsuste peatükkides 7 või 8. Proportsionaalsuse hindamisel lähtub Komisjon oma otsustes põhiliselt järgmistest Üldkohtu otsustest: Case T-260/94, *Air Inter v Commission* 19.06.1997, para 144; Case T-65/98, *Van den Bergh Foods v Commission* 23.10.2003, para 201.

<sup>179</sup> *BEH Electricity Op cit* (viide nr 102), section 8.3.

<sup>180</sup> *Long term electricity contracts in France Op cit* (viide nr 177), para 58.

suhtes, kuid nende arvamused selle kohta, mil viisil tuleks täpselt pakutud kohustust muuta, lähevad lahku, siis Komisjon suure tõenäosusega selles osas kohustuse muutmist vajalikuks ei pea. Seega hindab Komisjon huvitatud kolmandate isikute poolt esitatud ettepanekuid ka nende kogumis ja teineteisele vastukäivate märkuste osas võib ta need üldse ebavajalikeks lugeda.

Mõningatel juhtudel on Komisjon turuanalüüsi viinud läbi isegi kaks korda.<sup>181</sup> Näiteks otsuses *Reuters* sai Komisjon esimese turuanalüüsi käigus *Reutersi*<sup>182</sup> poolt pakutud kohustuste osas 35 vastust. Vastajad leidsid, et pakutud esialgsed kohustused olid selgelt ebapiisavad ning nende tõhusus on kaheldav. Eelkõige leiti, et ebapiisav on litsentsilepingu ulatus ja küsitav on igakuise litsentsitasu suurus. *Reuters* esitas peale esimese turuanalüüsi tulemuste teadasaamist uue kohustuste ettepaneku kava, mis erines esialgsest nii mitmeski aspektis. Peamised muudatused sisaldasid endas just turuanalüüsi käigus välja toodud probleemkohti – *Reuters*<sup>183</sup> vähendas litsentsitasu suurust ja laiendas litsentsilepingute ulatust. Komisjon korraldas uue turuanalüüsi, mille käigus sai 27 vastust.<sup>184</sup> Ka teise turuanalüüsi käigus kritiseeriti muudetud kohustuste sisu mitmes aspektis. Turuanalüüsi käigus esitatud märkuste tulemusel otsustati määrata *monitoring trustee* ning aktsepteeriti osad teises turuanalüüsis saadud ettepanekud, osade puhul aga leiti, et need lähevad kaugemale eelhinnangus kirjeldatud konkurentsiprobleemidest ning seetõttu nende kaasamist vajalikuks ei peeta.<sup>185</sup> See otsus on väga hea näide sellest, kui palju võivad lõplikku kohustuste heakskiitmise otsust mõjutada turuanalüüsi tulemused.

Sarnaselt *Reuters*'i otsusele, on ka *Google*'i juhtumi puhul on turuanalüüsi tulemustel olnud märkimisväärne ja isegi pidurdav mõju juhtumi menetlemisse. Komisjon alustas 30.11.2010 uurimist *Google*'i<sup>186</sup> käitumise osas, mis puudutas *Google*'i väidetavat konkureerivate vertikaalsete teenusepakkujate ebavõrdset kohtlemist *Google*'i tasuta ja sponsoreeritud otsingutulemustes ning *Google*'i enda teenuste eelistavat kuvamist. Komisjon alustas ka uurimist väidetava eksklusiivsuse nõude kehtestamise kohta *Google*'i reklaami- ja edasimüügipartneritele ning samuti kahtlustatakse piirangute seadmist reklaamijatele seoses kampaania andmete ülekandmisega konkureerivatele interneti reklaamiplatvormidele.

---

<sup>181</sup> Näiteks *Reuters instrument codes Op cit* (viide nr 101).

<sup>182</sup> *Ibid*, para 17.

<sup>183</sup> *Ibid*, para 19.

<sup>184</sup> *Ibid*, para 67.

<sup>185</sup> *Ibid*, art-s 6.1-6.7.

<sup>186</sup> Commission's notification about opening of proceedings against Google, 30.11.2010. Available at: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/39740/39740\\_502\\_8.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39740/39740_502_8.pdf) (30.04.2017).

Komisjon leidis, et kirjeldatud praktikad võivad olla vastuolus ELTL artikliga 102 ja EEA Lepingu artikliga 54. *Google* esitas Komisjonile 3.4.2013 kohustuste kava, mille kohta Komisjon väljastas 26.04.2013 turuanalüüsi teate. *Google* korrigeeris seepeale pakutud kohustusi ja esitas Komisjonile uue ettepaneku oktoobris 2013. Kuigi korrigeeritud kohustuste ettepanekute kava ei esitatud avalikult turuanalüüsiks, saadeti korrigeeritud kohustuste kava esimeses turuanalüüsis vastused saatnud isikutele ja kaebajatele. Kuna ka korrigeeritud kohustuste kava kritiseeriti kaebajate ja valitud kolmandate isikute poolt olulisel määral, esitas *Google* ka kolmanda versiooni kohustuste ettepanekust veebruaris 2014. Komisjon kiitis kolmanda kohustuste ettepaneku tingimuslikult heaks ning saatis kaebajatele mitteametlikud kirjad kaebuste tagasilükkamise kohta. Siiski, kuna kaebajad ja teised vastajad (kolmandad isikud) jätkuvalt kritiseerisid kohustuste ettepanekut ja leidsid selle olevat ebaadekvaatse, siis Komisjon lükkas siiski lõpuks tagasi ka *Google*'i kolmanda kohustuste heakskiitmise ettepaneku ja jätkas uurimist.<sup>187</sup> Komisjon esitas 14.07.2016 *Google*'le uue teate uurimise alustamise kohta laiendades ka kahtlustuse sisu. *Google*'i näide ilmestab seega eriti värvikalt, kui suurt mõju võivad turuanalüüsi tulemused omada juhtumi edasisse menetlemisse. Kuigi võib ka väita, et kolmandad isikud on *Google*'i puhul venitanud protsessi pikaks ja õigusselgusetus endiselt kestab, siis tegelikult suutsid kolmandad isikud tõenäoliselt hoida ära turgu kahjustavate kohustuste ettepaneku heakskiitmise. Selline äge reaktsioon kolmandatelt isikutelt näitab ehk hoopis vajadust selle juhtumi puhul loobuda kohustuste võtmise menetlusest ja lahendada asi rikkumise menetluses. Komisjonil seisavad kahtlemata ees pingelised ajad, kuna nii *Google* kui need mitmed huvitatud kolmandad isikud, kes turuanalüüsis tagasisidet andsid kui ka ilmselt need, kes tagasisidet anda ei jõudnud, ja loomulikult advokaadid, ootavad Komisjoni poolt konkreetsust ja mingi otsuse langetamist.

Mõnede otsuste puhul on turuanalüüsi käigus esitatud märkusi küll aktsepteeritud, aga pigem minimaalses ulatuses.<sup>188</sup> Komisjon on ka nendes otsustes põhjendanud, miks mõni märkus on ja mõni ei ole arvesse võetud. Huvitavaks näiteks saab siin eraldi välja tuua *Standard and Poor*'s otsuse<sup>189</sup>, kus turuanalüüsi tulemuse käigus saadi küll 70 vastust, mis on pigem ka Komisjoni praktikas ebatavaliselt suur hulk vastuseid, kuid nendest kohustuste

---

<sup>187</sup> A. Nourry and others. Google competition charges: Commission raises the stakes. Thomson Reuters Practical Law, 30.04.2015. Available at: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-610-2845?lrTS=20170423145118477&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhpc=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-610-2845?lrTS=20170423145118477&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhpc=1); Vt ka J. Almunia *Op cit* (viide nr 71).

<sup>188</sup> Näiteks: COMP/39592, *Standard and Poor*'s 15.11.2011, kokku turuanalüüsi käigus 70 vastust; Case COMP/39389 & Case COMP/39388 *German Electricity Balancing & wholesale market* 26.11.2008 – kokku turuanalüüsi käigus 20 vastust; COMP/37966, *Distrigaz* 11.10.2007, kokku turuanalüüsi käigus 8 vastust.

<sup>189</sup> *Standard and Poor*'s *Op cit* (viide nr 188), para 52.

muutmisel arvesse võeti vaid mõned üksikud. Komisjon siiski põhjendas otsuses<sup>190</sup> üsna täpselt, miks pakutud ettepanekuid arvesse ei võetud. Üsna mitmete ettepanekute puhul leidis Komisjon, et *Standard and Poor's* poolt välja pakutud kohustused juba sisaldavad muudatusi, mida kolmandad isikud nendes näha sooviksid.

Otsuses *Deutsche Bahn I*<sup>191</sup> avaldasid huvitatud kolmandad isikud kahetsust, et Komisjon üldse peab võimalikuks kohustuste heakskiitmise menetluses seda asja lahendada ning olid seisukohal, et väidetava 10-aastase rikkumise kõrvaldamiseks ei ole artikkel 9 otsus sobiv lahendus ega aita ka kaasa huvitatud kolmandate isikute võimalike eraõiguslike kahjunõuete esitamisele.

Komisjon üldjuhul ei avalikusta, millised ettevõtted või organisatsioonid, milliseid vastuseid turuanalüüsi käigus esitanud on. Otsuses *VISA MIF*<sup>192</sup> on Komisjon siiski pidanud vajalikuks tuua eraldi välja ka Visa Inc poolt esitatud vastused turuanalüüsis. Antud juhul on Komisjoni poolt nende andmete avalikustamine arusaadav, kuna Visa Inc litsentsilepingu alusel on Visa Europe'l üldse võimalik Euroopa turul Visa maksekaartidega tegutseda ning seega ei saa teda vaadelda kui tavapärast kolmandat osapoolt. Visa Inc poolt edastatud vastused turuanalüüsi tulemuses ei anna ilmselt Visa Europe'le nende sõltuvussuhtest tulenevalt Visa Inc'i kuidagi survestama asuda. Otsuses *VISA MIF* on Komisjon turuanalüüsi käigus saadud vastused toonud välja need esitanud vastajate organisatsioonitüüpide kaupa eraldi alapeatükkides – lisaks Visa Inc-le on välja toodud teiste maksesüsteemiettevõtjate<sup>193</sup>, kaebaja ja teiste kaupmeeste liitude ja kaupmeeste<sup>194</sup>, tarbijate ühenduste<sup>195</sup> ja teiste<sup>196</sup> vastused. Komisjon ei ole aga ühegi sellise vastuste grupi puhul toonud välja konkreetseid ettevõtteid või organisatsioone, kes ja milliseid vastuseid andsid. Sellisele infokogumisele on vaid üldiselt viidatud otsuse alguses toodud juhtumi kirjelduse kokkuvõttes. Kogutud faktid on otsuses tervikuna välja toodud eelhinnangus või faktide kirjelduses, loomulikult allikale viitamata.

Komisjon on oma praktikas pigem üsna selgelt toonud välja turuanalüüsis saadud vastuste sisu, näidanud ära, milliseid kohustusi on nende vastuste põhjal muudetud ja mis ulatuses

---

<sup>190</sup> *Ibid*, section 6.

<sup>191</sup> COMP/39678& COMP/39731, *Deutsche Bahn I & II* 18.12.2013, para 72.

<sup>192</sup> *Visa MIF Op cit* (viide nr 177), section 6.1.

<sup>193</sup> *Ibid*, section 6.3

<sup>194</sup> *Ibid*, section 6.5.

<sup>195</sup> *Ibid*, section 6.7.

<sup>196</sup> *Ibid*, section 6.9.

ning juhul, kui mõni turuanalüüsi käigus saadud vastus ei ole olnud kohustuste muutmise aluseks, on seda ka enamikel juhtudel üsna põhjalikult põhjendatud.

Konkurentsiameti neljast kohustuste heakskiitmise otsusest on kohustuste ettepanek valitud kolmandatele isikutele esitatud kolmel juhul. Neist omakorda kahel juhul<sup>197</sup> on kohustusi pakkunud ettevõtte peale nn turuanalüüsi kohustusi ka mingil määral täiendanud. Täiendused ei ole siiski olnud väga märkimisväärsed, kuna Konkurentsiametile kohustuste osas väga põhjalikke märkusi pole esitatud.

Konkurentsiamet on oma otsustes ainukesena küsinud kohustuste ettepaneku kohta arvamust kolmandalt isikult *AS Tallink Grupp* otsuses – arvamust küsiti nii kaebajalt kui ka Baltic Ferry Tickets OÜ-lt (otsuse kohaselt AS-i Tallink koostööpartner). Viimane on oma arvamust ka avaldanud. AS Tallink Grupp täiendas kohustusi<sup>198</sup> samas ulatuses, milles need olid esitatud ühe turuosalise poolt. Konkurentsiamet on aga oma otsuses avalikustanud nii tema identiteedi kui ka tema poolt kohustuste ettepaneku osas tehtud märkused. Enne esialgse seisukoha kujundamist on Konkurentsiamet küsinud lisaks kaebajale ja AS-le Tallink Grupp seisukohti ka kolmandatelt isikutelt (Konkurentsiameti poolt välja valitud AS Tallink Grupp klientidelt – Estravel AS ja Baltic Ferry Tickets OÜ). Konkurentsiamet on kohustuste heakskiitmise otsuses avalikustanud nii selliste kolmandate isikute identiteedi kui ka täpsed seisukohad. Kohustuste teksti täiendati tähtaegade lisamise ja tasude arvestamise üldiste põhimõtetega.

AS Tallinna Küte poolt esitatud kohustused edastati arvamuse andmiseks üksnes kaebajale (AS Eesti Energia). Kaebaja poolt esitatud ettepanekuid kohustuste muutmiseks aktsepteeriti osaliselt<sup>199</sup> ning Konkurentsiamet on oma otsuses ka põhjendanud, milliseid muudatusi on mõistlik aktsepteerida, milliseid mitte ja miks.

Konkurentsiamet on osaliselt seega järginud Komisjoni praktikat (kolmandate isikute poolt) kohustuste ettepanekule esitatud märkuste kaasamisel kohustuste võtmise menetlusse. Konkurentsiamet on lühidalt toonud välja kaebajate või tema poolt valitud kolmandate isikute poolt esitatud märkuste sisu (v.a *AS G4S Eesti* otsus) ja selle, kas esitatud märkused on asjakohased või mitte ning millises ulatuses on märkusi arvestatud. Samas, kui Komisjon on oma sisejuhendis täpsustanud (vt ka ptk 2.4), et kolmandate isikute identiteeti ei tohi

---

<sup>197</sup> *AS Tallinna Küte Op cit* (viide nr 14) ja *AS Tallink Grupp Op cit* (viide nr 17).

<sup>198</sup> *Ibid*, punkt 5.

<sup>199</sup> *Ibid*, punkt 8.

avalikustada, et välistada nende hilisem survestamine, siis siin on Konkurentsiameti praktika olnud erinev (vt eelmises lõigus toodud *AS Tallink Grupp* otsuse kirjeldus) Komisjoni praktikast. Konkurentsiameti sellist praktikat ei saa kuidagi pidada põhjendatuks ja võib oletada, et selline praktika mõjub Eesti sugusel väiksel turul väga ebasoodsalt kohustusi kritiseerinud ettevõtte edasisele koostööle asjaomase ettevõttega. Samuti võib Konkurentsiameti sellise praktika tõttu jääda tal ka saamata oluline informatsioon, mida huvitatud kolmandad isikud muidu, eeldades, et neile tagatakse anonüümsus, annaksid. Konkurentsiameti praktika, mitte esitada kohustuste võtmise ettepanek kolmandatele isikutele avalikult, saada kohustuste ettepaneku osas tagasisidet peamiselt kaebajalt ning peamiselt ka kaebaja märkustega arvestamine, annab ka kaebajale privileegi ja võimaluse mõjutada oma seisukohtadega olulisel määral asjaomase ettevõtte tegevust. Eespool on samas välja toodud, et Komisjoni arvates tuleks kaebajaid käsitleda kui teisi kolmandaid isikuid, seega on Konkurentsiamet käitumise puhul tegemist ka kolmandate isikute kohustuste diskrimineerimisega kohustuste võtmise menetluses.

### 3. EESTI KOHUSTUSTE VÕTMISE MENETLUSES KOLMANDATE ISIKUTE ÄRAKUULAMISE TAGAMINE

#### 3.1. Ettepanekud Konkurentsiametile praktika muutmiseks

Üks variant Konkurentsiameti praktika EL-i praktikaga kooskõlastamiseks on loomulikult täpsustada konkurentsiseadust ja kirjutada sellesse sisse ka määrus nr 1/2003 artiklis 27(4) toodud õigused kolmandate isikute ärakuulamise kohta. Et aga seaduse muutmise protsess on keerukas ja aeganõudev ega ole ilmingimata vajalik selleks, et huvitatud kolmandate isikute ärakuulamine ka praktikas tagatud oleks, siis võiks kaaluda ka alternatiive Konkurentsiameti kohustuste võtmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamise praktika ühtlustamiseks.

Menetluslikult lihtsamaks alternatiiviks seaduse muutmisele, oleks antud juhul ettepanek Konkurentsiametile koostada tema enda ja kõikide teiste jaoks siduvad juhised. Juhiste koostamisel on võimalik aluseks võtta Euroopa Komisjoni<sup>200</sup> vastavad suunised. Olgugi, et määruses nr 1/2003 on kohustuste võtmise regulatsioon veidi selgemalt reguleeritud kui konkurentsiseaduses, on ka EL-i tasandil oluliseks juhtnööriks kohustuste võtmise menetlusega kokkupuutumisel oluline roll Komisjoni juhistel. Komisjon samas ütleb oma juhiste kohta, et tegemist on mittesiduvate juhistega, milledest Komisjonil on õigus vajaduse korral ka kõrvale kalduda<sup>201</sup>. Siiski, nagu käesolevas töös on leitud, järgib Komisjon oma juhiseid praktikas ka ise üsna täpselt. Kahtlemata ei oleks vajadust Konkurentsiametil koostada oma juhised Komisjoni omadega identsed, need võiksid olla oluliselt lihtsustatud. Kohustuste võtmise menetlusega kokkupuutuvate isikute seisukohalt oleks kahtlemata hea kui oleks kirjeldatud ja pandud paika põhimõtted, millisel viisil kaasatakse menetlusse huvitatud kolmandad isikud, et tagada Konkurentsiameti poolt ainult selliste kohustuste heakskiitmise otsuste tegemine, mis tugineksid põhjalikele teadmistele turu iseärasustest ja mille menetlemine oleks läbipaistev.

Komisjon on oma juhises<sup>202</sup> kirjeldanud, et selle eesmärk on suurendada arusaamist uurimisprotsessist ja seeläbi ka parandada uurimisprotsesside efektiivsust. Samuti on Komisjoni sõnul juhise eesmärgiks tagada menetluste maksimaalne läbipaistvus ja prognoositavus. Komisjoni selline lähenemine on kooskõlas ELTL artiklitega 11(2)

---

<sup>200</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 6) ja DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6).

<sup>201</sup> DG Comp's Best Practises *Op cit* (viide nr 6), para 5.

<sup>202</sup> *Ibid*, para 1.

ja 15(1)<sup>203</sup>. Komisjon on oma juhistes toodud ka rakendanud, kõik Komisjoni kohustuste heakskiitmise otsused lähtuvad tema enda juhistest, mis veelgi olulisemal määral kinnistab seda, et kohustuste heakskiitmise menetlusega kokkupuutuvatel isikutel on teatav kindlus selle osas, millist protseduuri järgides Komisjon oma menetlused läbi viib.

Konkurentsiamet küll seni ühtegi siduvat juhist väljastanud ei ole, kuid on oma veebilehel teinud avalikuks mõned seisukohad ja arvamused erinevate sektorite aktuaalsete teemade põhised.<sup>204</sup> Mitmed väljatoodud seisukohad on tegelikult Konkurentsiameti omaalgatuslikud ettepanekud erinevatele ministriumitele mingi väga konkreetse valdkonna regulatsiooni muutmise vajaduse kohta.<sup>205</sup> Järelepärimise peale on Konkurentsiamet samuti oma seisukohti avalikult väljendanud.<sup>206</sup> Üldisi seisukohavõtte omaenda praktika suunas Konkurentsiamet siiski seni avalikustanud ei ole. Kohustuste võtmise menetluse teemalist juhist tervitaksid kindlasti nii praktiseerivad advokaadid, huvitatud kolmandad isikud kohustuste võtmise menetluses ja uurimise alla sattuvad ettevõtted. Uurimise alla sattuvate ettevõtete positsiooni võiks kõnealune juhiskord osaliselt võrreldes hetkel kehtiva olukorraga halvendada, kuid pikemas plaanis võidaksid ikkagi läbipaistvamast menetlusest ja huvitatud kolmandate isikute kaasamisest kõik turuosalised.

Menetluslikult veelgi lihtsamaks alternatiiviks seaduse muutmisele oleks Konkurentsiameti praktika ühtlustamine Euroopa Komisjoni praktikaga ilma selleks ühtegi ametlikku või mitteametlikku juhiskorda välja andmata. Kuigi sellise teguviisi puhul puudub nii menetlusel isikutel kui huvitatud kolmandatel isikutel iga juhtumi puhul kindlus mingi konkreetse protseduuri järgimise, tagaks see eelkõige aja möödudes siiski Konkurentsiameti praktika ühtlustumise ja etteaimatavuse – kõik kohustuste heakskiitmise ettepanekud oleksid vastu võetud samu protseduure järgides ning need oleksid omakorda eeskujuks järgmistele kohustuste võtmise menetlustele. Kõige olulisem on realselt ka praktikas tagada huvitatud kolmandate isikute ära kuulamine ja nende poolt esitatud märkuste arvestamine kohustuste ettepaneku kinnitamisel. Huvitatud kolmandate isikute ära kuulamine saab seega olla tagatud

---

<sup>203</sup> Vt täpsemalt käesoleva töö peatükis 1.3 lk-1 25 toodud.

<sup>204</sup> Konkurentsiameti koduleheküljel olevad „Seisukohad ja arvamused“. Kättesaadav: <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=12180> (30.04.2017).

<sup>205</sup> Kõige hiljutisem neist näiteks Konkurentsiameti ettepanek liinilubade andmise muutmise korra kohta 14.11.2016. Kättesaadav: [http://www.konkurentsiamet.ee/public/Konkurentsiameti\\_ettepanek\\_liinilubade\\_andmise\\_korra\\_muutmise\\_kohta\\_14\\_11\\_2016.pdf](http://www.konkurentsiamet.ee/public/Konkurentsiameti_ettepanek_liinilubade_andmise_korra_muutmise_kohta_14_11_2016.pdf) (30.04.2017).

<sup>206</sup> Näiteks seisukoha esitamine Kaupmeeste Liidu päringule seoses eksklusiivsuskokkulepetega väikese ja keskmise suurusega kaubanduskeskuste üürilepingutes - [http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad\\_ja\\_arvamused/Seisukoht\\_Kaupmeeste\\_Liidule\\_seoses\\_kaubanduskeskuste\\_uurilepingute\\_eksklusiivsusega.pdf](http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad_ja_arvamused/Seisukoht_Kaupmeeste_Liidule_seoses_kaubanduskeskuste_uurilepingute_eksklusiivsusega.pdf) (30.04.2017).

ka ilma selleks seadust täiendades või Konkurentsiameti poolt juhiste väljatöötamiseta. Piisaks ka kui Konkurentsiamet oma praktikas vaikimisi järgiks Komisjoni juhiseid, kasvõi neid mingil määral Eesti konteksti ja vajadustega kohandades. Oluline on seega reaalne lisandväärtuse andmine huvitatud kolmandate isikute poolt kohustuste ettepanekute analüüsimisel ja nende huvitatud kolmandate isikute endi huvidega arvestamine konkurentsiolukorda sekkumisel. Ka praktikas Komisjoni juhiste järgimine ei peaks toimuma Komisjoni juhiste mehhaanilise jäljendamise teel ning mõistlik oleks mingil määral neid juhiseid Eesti turu iseärasusi arvesse võttes ka kohandada. Võimalik, et Eesti turu väiksuse tõttu ei ole tarvis anda huvitatud kolmandatele isikutele märkuste esitamiseks aega 30 päeva nagu sellistel isikutel on Komisjoni menetlustes, vaid ehk piisaks kahest nädalast. Võimalik, et huvitatud kolmandaid isikuid turuanalüüsi toimumisest teavitada ei ole vaja läbi nii mitmete kanalite nagu seda teeb Komisjon.

Kuigi käesoleva töö eesmärgiks on eelkõige näidata, et huvitatud kolmandate isikute kaasamine kohustuste võtmise menetlustes on vajalik ja annab menetlusele lisandväärtust, ei ole see ainus põhjus, miks Konkurentsiamet peaks selle kohta välja andma juhise. Vähemoluline põhjus juhise väljaandmiseks pole ka see, et Konkurentsiameti senine praktika ei ole olnud ühetaoline.

Riigikohus<sup>207</sup> on öelnud, et „Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igapäevase õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.“ *Õiguskindlus tähendab kõige üldisemas plaanis seda, et õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas.*<sup>208</sup> *Õiguskindlus tähendab muuhulgas selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte).*<sup>209</sup> Kohustuste võtmise menetluse puhul seisneb pädevuse umbmäärasus eelkõige selles, millisel viisil ja ulatuses tagatakse huvitatud kolmandate isikute ärakuulamine. Konkurentsiameti praktika on selles osas olnud ebahühtlane ja pigem selektiivne, kuulatud on ära üksikud valitud huvitatud kolmandad isikud. Selline käitumine rikub nii huvitatud kolmandate isikute õiguspärasust ootust kui ka tekitab olukorra, kus asjaomaseid ettevõtteid, mis kohustuste võtmise menetlusega kokku puutuvad, koheldakse ebavõrdselt.

Näiteks on Konkurentsiameti poolt seni läbi viidud kohustuste võtmise menetluste puhul

<sup>207</sup> RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p 1.

<sup>208</sup> Ü. Madise jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn, Juura, 2012, §10 komm 3.4.3.

<sup>209</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12.

teistest asjaomastest ettevõtetest niiõelda kehvemini koheldud AS-i Tallink Grupp, kuna tema poolt pakutud kohustused edastati lisaks kaebajale ka ühele Konkurentsiameti poolt valitud kolmandale isikule. Teiste otsuste puhul on asjaomastel ettevõtetel olnud mingil põhjusel võimalusel pääseda enda poolt pakutud kohustuste kolmandate isikute <sup>210</sup> poolt kritiseerimisest. Komisjoni praktikast nähtuvalt asjaomase ettevõtte poolt pakutud kohustusi peale huvitatud kolmandate isikute poolt esitatud märkuste saamist (peale turuanalüüsi teostamist) üldjuhul ka muudetakse, peamiselt täpsustatakse, muutes kohustuste ettepanekute sisu detailsemaks. Selline täpsustamine muudab kohustuste hilisema täitmise paremini jälgitavaks ning vähem tõenäolisemaks muutub võimalus, et kiidetakse heaks kohustused, mille täitmist ei olegi hiljem võimalik kontrollid või on kohustusi pakkunud ettevõttel võimalik kohustuste täitmisest vähemalt osaliselt pääseda, kuna kohustused on sõnastatud piisavalt umbmääraselt või sellisena, et nende väärtus ajas langeb. Huvitatud kolmandad isikud, kes eelduslikult on vastava turu spetsiifikaga selle mingites osades paremini kursis kui konkurentsiasutused, saavad turuanalüüsi käigus sellistele vajakajäämistele tähelepanu juhtida. Kui aga huvitatud kolmandate isikute poolt märkuste esitamine on aga võimalik üksnes osade kohustuste võtmise menetluste puhul, siis need ettevõtted, kelle poolt esitatud kohustusi huvitatud kolmandatele isikutele tutvumiseks ei esitata, saavad suurema tõenäosusega sõnastada pakutud kohustused eelkõige endi ärihuvisid silmas pidades. Seega on Konkurentsiamet ilmselt tahtmatult, kuid siiski põhjendamatult asjaomaseid ettevõtteid erinevalt kohelnud.

Konkurentsiameti ebaühtlase ja selektiivse praktika tõttu huvitatud kolmandate isikute ärakuulamisel on ka rikutud huvitatud kolmandate isikute ühetaolist kohtlemist ja õiguspärasest ootust anda oma panus teda puudutava majandussektori toimimisse. Eriti avaldub see otsuses *AS G4S Eesti*, kus Konkurentsiamet ei edastanud kohustuste ettepanekut isegi mitte kaebajale (st OÜ-le Eurex CS). Seega, äärmiselt üldistavalt võiks väita, et sularahaveotteenuste turgu on Konkurentsiamet oma kohustuste võtmise praktikas seni kohelnud soosivamalt võrreldes teiste Konkurentsiameti otsustega.

Komisjoni praktikast on näha, et tegemist on üsna populaarse menetluse liigiga. Komisjon on kokku heaks kiitnud 37 kohustuste võtmise otsust ning samas rikkumise otsuseid on Komisjon teinud 100. Kohustuste heakskiitmise otsuseid hakati aga vastu võtma aastast

---

<sup>210</sup> Autori märkus: Kaebajad, keda tuleb samuti lugeda huvitatud kolmandateks isikuteks, on siiski saanud võimaluse märkusi esitada (v.a *AS G4S Eesti* otsuses).

2004<sup>211</sup>, samas kui rikkumiste otsuste kohta on statistika Euroopa Komisjoni otsuste registrist kättesaadav alates 2001.aastast. Konkurentsiseaduses jõustus kohustuste võtmise menetlus aastal 2013. Komisjoni praktikaga võrreldes võiks eeldada, et seda menetluse liiki asub ka Konkurentsiamet lähiaastatel aina rohkem kasutama. Et juba on Konkurentsiameti praktikast ette näidata ka juhtum, mil konkurentsiolekord turul peale kohustuste heakskiitmise otsust hoopis halvenes (*AS G4S Eesti* otsus<sup>212</sup>), siis edasiste sarnaste moonutuste vältimiseks oleks kindlasti mõistlik kaasata huvitatud kolmandaid isikuid menetlusse senisest ulatuslikumalt ja järgida nende kaasamisel ka mingeid üldiseid reegleid.

22.märtsil 2017 esitas Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendile ja Nõukogule ettepaneku direktiivi andmiseks, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine.<sup>213</sup> Ettepaneku seletuskirjas selgitab Komisjon, et EL-i liikmesriigid on Euroopa Komisjoni jaoks olulised partnerid EL-i konkurentsieeskirjade täitmise tagamisel.<sup>214</sup> Komisjon selgitab ettepanekus ka, et „*ELi konkurentsieeskirjade täitmise tagamine on nii Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste jaoks oluline vahend, millega luuakse avatud, konkurentsivõimeline ja innovaatiline ühtne turg ning aidatakse kaasa töökohtade loomisele ja majanduskasvu saavutamisele olulistest majandussektorites, eelkõige energeetika, telekommunikatsiooni, digitaalmajanduse ja transpordi valdkonnas. ELi konkurentsieeskirjad on üks siseturu peamisi tunnuseid: kui konkurents on moonutatud, ei saa siseturg saavutada oma täit potentsiaali ning luua tingimused kestlikuks majanduskasvuks. /---/ ELi konkurentsieeskirjade rakendamine on nüüd sellisel tasemel, mida komisjon ei oleks kunagi üksinda saavutanud. /---/ Riikliku tasandi meetmed edendavad kogu ühiskonna toetust konkurentsi tagamisele.*“<sup>215</sup>

Kuigi Komisjon oma ettepanekus leiab, et liikmesriikide konkurentsiasutused on teinud väga head tööd, on neil siiski ka kasutamata potentsiaali EL-i konkurentsieeskirjade täitmise tõhusamaks tagamiseks. Potentsiaal on tihti kasutamata, kuna selleks puuduvad vajalikud ressursid või õiguslikud alused. Komisjoni ettepaneku mõte ongi võimaldada

---

<sup>211</sup> Autori märkus: üks otsus siiski on Euroopa Komisjoni otsuste registris ka aastast 2001, vt *DSD Op cit* (viide nr 34).

<sup>212</sup> OÜ Eurex CS ja AS G4S Eesti ühinemine jaanuaris 2016 *Op cit* (viide nr 23).

<sup>213</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Brüssel, 22.03.2017. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed\\_directive\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_et.pdf) (30.04.2017)

<sup>214</sup> *Ibid*, punkt 2.

<sup>215</sup> *Ibid*, punkt 2.

konkurentsiasutustele piisavad tagatised sõltumatusele, ressursside ja õiguslike aluste olemasolu. Komisjoni hinnangul on vaja konkurentsiasutuste mõjuvõimu suurendada, et neist saaks „tõhusamad täitevasutused“.<sup>216</sup>

Käesoleva töö raames ei ole küll Euroopa Komisjoni värske ettepanekuga põhjalikumalt tutvutud, kuid selle peamine sõnum on oluline ka kõnealuse teema puhul. Autori hinnangul annab see sõnumi, et liikmesriikide konkurentsiasutuste töö, sealhulgas isegi kui see puudutab ainult siseriikliku tasandi juhtumeid, mõjutab siiski üldiselt kogu Ühenduse konkurentsieeskirjade tõhusust ja nende järgimist. Seetõttu ei tohiks ka Konkurentsiamet alahinnata oma vastutust kohustuste võtmise menetluse kui läbiviimisel. Arusaadavalt, nagu ka Komisjoni ettepanekust selgub, ei pruugi siseriiklikel konkurentsiasutustel alati olla olemas piisav hulk ressursi, et viia kõik menetlused läbi ideaalse põhjalikkuse ja kaalutlusega.

Eelduslikult kiidetakse Komisjoni poolt esitatud ettepanek ka heaks ja võimalik, et selle tagajärjel paraneb ka Eesti Konkurentsiameti kohustuste võtmise menetluste praktika. See ei muuda aga autori seisukohta, et kohustuste võtmise menetluses kolmandate isikute kaasamiseks on vajalik eelkõige praktikas järgida Komisjoni juhiseid huvitatud kolmandate isikute kaasamise kohta, soovitatavalt juba järgmise kohustuste heakskiitmise otsuse tegemisel.

Kuigi menetlusautonoomia põhimõte annab liikmesriikidele õiguse ise kehtestada menetlusreeglid, peavad need siiski alluma EL-i õiguse üldpõhimõtetele.<sup>217</sup> Carri Ginteri ja Kaarli Harry Eichhorni hinnangul<sup>218</sup> peab siseriiklik menetlusõigus tagama õiguskaitsevahendid, mis on efektiivsed, proportsionaalsed ja hoiatavad ning menetlusreeglid peavad olema kooskõlas ka tõhususe ja võrdväarsuse põhimõttega.

Ühenduse konkurentsieeskirjade kohaselt tegutsevate ettevõtjate õiguskindluse tagamine toetab määruse nr 1/2003 põhjenduse nr 38 kohaselt ka innovatsiooni ja investeeringute edendamist.

Komisjoni praktika huvitatud kolmandate isikute ärakuulamisele on kooskõlas ka määruse

---

<sup>216</sup> *Ibid*, punktid 2-4.

<sup>217</sup> K. H. Eichhorn, C. Ginter. *Op cit* (viide nr 25), lk 164.

<sup>218</sup> *Ibid*, lk 164.

nr 1/2003 põhjendusega nr 37 ja seeläbi ka EL-i põhiõiguste harta<sup>219</sup> artikliga 41, mille kohaselt on igal inimesel õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused kätkeksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. EL-i põhiõiguste harta artikli 41(2) punkt a kohaselt kätkeb see õigus muuhulgas ka igal inimesel õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada.

Konkurentsiameti praktika ühtlustamine kohustuste võtmise menetluse osas on seega väga vajalik selleks, et oleks tagatud avatud, selge ja läbipaistev menetlus ning et kolmandate isikute huvid, keda heakskiidetud kohustused võivad mõjutada, saaksid samuti piisavalt esindatud. Konkurentsiameti jaoks oleks kõige lihtsam ja kiirem viis kohustuste võtmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamise praktika ühtlustamiseks Komisjoni praktikaga lihtsalt järgida vastavasisulisi Komisjoni juhiseid ja praktikat ning kujundada enda praktika sellele vastavaks.

---

<sup>219</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 326/02, 26.10.2012, lk 391-407. Määruse nr 1/2003 vastuvõtmise hetkel ei olnud harta tegelikult veel jõustunud, see muutus õiguslikult siduvaks 1. detsembril 2009. EL-i lepingu artikli 6 (1) sätestatakse, et liit tunnustab EL-i põhiõiguste hartas sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid ning hartal on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

## KOKKUVÕTE

Kohustuste siduvaks muutmise menetluse olulisim praktiline väärtus konkurentsiprobleemide kõrvaldamisel seisneb selle kiiruses ja efektiivsuses võrreldes rikkumise tuvastamise menetlusega. Seda nii kohustusi võtva poole kui ka konkurentsiasutuse jaoks. Mõlema osapoole jaoks tähendab see küll sõltuvalt heakskiidetavate kohustuste iseloomust, ent siiski suure tõenäosusega kahe olulise ressursi kokkuhoidu – nii ajalise kui rahaliste vahendite kokkuhoidu, eelkõige tänu oluliselt lühemale menetlusajale võrreldes rikkumise tuvastamise menetlusega. Ja mis kõige olulisem, saab kiirendatud korras taastatud moonutatud turuolukord ning tarbijad saavad taas vähemalt teoreetiliselt nautida vaba ja õiglase konkurentsiga kaasnevaid hüvesid. Kohustuste võtmise otsuste eesmärk on ka anda juhised teistele turuosalistele – millised on need tegevused, mida Komisjon või Konkurentsiamet võivad pidada probleemseteks ning milliste kohustuste ettepanekutega oleks mõistlik tuvastatud probleemide lahendamist adresseerida edaspidi.

Kohustuste võtmise menetlusel on selle protseduuri iseärasuste – rikkumiste tõendamiskohustuse puudumine ja läbirääkimiste oluline roll kohustuste heakskiitmisel – tõttu oht kujuneda kohustusi võtva poole ja konkurentsiasutuse vaheliseks kokkuleppemenetluseks, mis ei ole aga kooskõlas selle menetluse haldusõigusliku iseloomuga. Sellise olukorra ennetamiseks on määruses nr 1/2003 ette nähtud kohustus Komisjonile kuulata ära huvitatud kolmandad isikud. Olgugi, et kohustuste heakskiitmise menetluse kriitikute meelest ei ole ka huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise tagamine piisav selleks, et välistada konkurentsiprobleemide kõrvaldamine ei toimuks põhimõttelagedalt, on sellel siiski oluline ja teatud juhtudel (olnud) vägagi määrav roll kohustuste ettepaneku heakskiitmisel.

Huvitatud kolmandate isikute kaasamine menetlusse kohustuste võtmise menetluses saab toimuda läbi teabenõuete esitamiste kolmandatele isikutele ning samuti läbi huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise ehk läbi turuanalüüsi teostamise. Teabenõude eesmärk on eelkõige saada kolmandatelt isikutelt spetsiifilist informatsiooni menetluse faktide väljaselgitamiseks ning on aluseks sellele, et menetlusega üldse saaks alustada (st eelkõige selleks, et eelhinnangut välja anda). Turuanalüüsi teostatakse aga juba siis kui menetluse asjaolud on selged ja vaja on hinnata, milline tagajärg (milline kohustus) eelnevalt kindlaks tehtud võimalikule konkurentsirikkumisele peaks järgnema. Vastavalt kohtulahendis

*France and others vs Commission*<sup>220</sup> toodule peaks kohustus kolmandaid isikuid ära kuulata olema kaasatud siseriiklikku õigusesse kas otsesõnu või kaudselt. Kindlasti tuleb aga jaatada Komisjoni ja siseriiklike konkurentsiasutuste kohustust kolmandaid isikuid menetlusse kaasata ja tagada neile õigus olla ärakuulatud.

Huvitatud kolmandad isikud saavad anda menetlusse sellist teavet, mida konkurentsiasutustel mujalt võimalik saada ei ole. Kokkuvõtvalt on kolmandate isikute ärakuulamise eesmärk tagada vastavalt ELTL-le avatud ja läbipaistev menetlus suurendades õigusselgust ning toetada seeläbi ka ühte EL-i konkurentsioiguse olulisemat eesmärki – tarbijate heaolu. Huvitatud kolmandate isikute panus kohustuste võtmise menetlusse kui niigi üsna vähe reguleeritud valdkonda on seega asendamatu. Kuigi huvitatud kolmandate isikute ärakuulamise mõju kohustuste hilisemasse täitmisesse ei ole võimalik mõõta, võib eeldada, et mida rohkem on erinevad (sh eelkõige huvitatud) turuosalised (kolmandad isikud) olnud kaasatud menetlusse, seda teadlikumad ja tähelepanelikumad on nad ka hiljem heakskiidetud kohustuste otsuse reaalse praktikaga vastavuse järgimisel.

Kohustuste heakskiitmise menetlus puudutab kolmandaid isikuid juba üsna selle menetluse algusest saadik. Kohustuste heakskiitmise menetluses saavad kolmandad isikud konkurentsiasutuse palvel sõna sekka öelda juba enne konkurentsiasutuse poolt võimaliku konkurentsioigusliku rikkumise kohta eelhinnangu andmist. Seda eelkõige teabenõuetele vastamise kaudu. Osas, mis puudutab esialgseid läbirääkimisi, on Konkurentsiameti praktika olnud teatavas osas pigem sarnane Komisjoni praktikaga. Kohustuste ettepaneku tegemise aluseks olev eelhinnang (esialgne hinnang) on Konkurentsiameti ja Komisjoni menetlustes pisut erinevad. Konkurentsiamet peab vastavalt konkurentsiseadusele näitama ära kavatsuse väljastada ettekirjutus ning samuti peab Konkurentsiamet ka väljendama, millise teo tegemist või millisest teost hoidumist menetlusaluselt ettevõttelt eeldatakse ja alles seejärel on menetlusalusel isikul õigus esitada omapoolne kohustuste ettepanek. *AS G4S Eesti* otsuse puhul seda täpselt järgitud, kuid *AS G4S Eesti* kohustuste ettepanek on ikkagi aktsepteeritud. Kohustuste võtmise menetluse sidumine ettekirjutuse kavatsuse ja Konkurentsiameti ajutiste meetmete esitamise ettepanekuga (KonkS §-ga 63<sup>6</sup>) ning sellise tegevuse vastavus EL-i õigusega vajaks eraldi täiendavat analüüsi ning käesoleva töö raames seda ei käsitleta. Konkurentsiasutuse poolt väljastatud eelhinnangu korrektsusel on aga oluline roll ka menetluse hilisemas etapis – huvitatud kolmandad isikud hindavad pakutud kohustusi just konkurentsiasutuse poolt koostatud eelhinnangu sisu järgi, seetõttu on vajalik, et eelhinnang

---

<sup>220</sup> *France and others vs Commission Op cit* (viide nr 79).

oleks piisavalt läbi mõeldud ja koostatud olukorras, milles konkurentsiasutusel on piisavalt informatsiooni võimaliku rikkumise iseloomu kohta.

Kuigi Konkurentsiamet ei ole ühegi kohustuste heakskiitmise otsuse uurimiseks teostanud läbiotsimisi asjaomaste ettevõtete territooriumil, ei saa sellest veel järeldada, et Konkurentsiamet ei uuriks juhtumi sisu enne eelhinnangu esitamist piisavalt. Konkurentsiameti õigused valdustesse sisenemisel ja nende läbiotsimisel on kirjeldatud korrakaitseaduse §§ 49 ja 51. Praktikast on Eestis veel vähe ja kindlasti ei ole kõikide juhtumite puhul territooriumi läbiotsimine vajalik, nagu nähtub ka Komisjoni praktikast. Konkurentsiamet on sarnaselt Komisjoniga enne eelhinnangu väljastamist teinud koostööd kaebajatega ja on teabenõuete kaudu hankinud informatsiooni juhtumi üksikasjade ja tausta kohta. Samas on Konkurentsiamet erinevalt Komisjonist äärmiselt vähe kasutanud võimalust teabenõuete kaudu küsida informatsiooni ka kolmandatelt isikutelt. Seda on tehtud küll *AS G4S Eesti* ja *AS Tallink Grupp* otsuste puhul, ent ka nende juhtumite puhul küsiti informatsiooni vaid paarilt üksikult ettevõtelt. Konkurentsiamet on nende otsuste puhul aga vastuolus ka Komisjoni praktikaga mitte avaldada nende isikute identiteeti, kes neile teavet on edastanud. Nii väikesel turul nagu seda on Eestis, on küll vastajate täielikku anonüümsust tagada keeruline, ent siiski ei ole põhjendatud teabenõude kaudu infot edastanud kolmandate isikute identiteedi avalikustamine. Samuti on Eestis turu väiksuse tõttu just eriti oluline tagada teavet edastavate kolmandate isikute anonüümsus (v.a näiteks juhul, kui menetlusalune ettevõtte ja huvitatud kolmas isik on omandisuhte kaudu teineteisega seotud).

Konkurentsiamet on sarnaselt Komisjoniga kõikide otsuste puhul korraldanud kohtumisi menetlusaluste ettevõtetega, kus tõenäoliselt on aset leidnud läbirääkimised kohustuste ettepaneku esitamise ja selle sisu osas. Konkurentsiameti praktika on selles osas pigem olnud väga sarnane Komisjoni praktikaga.

Vastavalt EL-i õigusaktidele ja haldusmenetluse seadusele, tuleb huvitatud kolmandateks isikuteks lugeda isikud, kelle õigusi võib vastav õigusakt puudutada. Huvitatud isikuks olemist Komisjonil eraldi kohustust kontrollida ei ole, aga eeldatakse, et isikud, kes soovivad olla menetluses ära kuulatud, näitavad ka ära oma huvi selle konkreetse menetluse tulemusse. Samas on Komisjonil õigus kuulata isikud ära ka juhul, kui nad piisavat huvi tõendada ei suuda.

Komisjoni praktika turuanalüüsi teostamise (ehk kohustuste ettepaneku kolmandatele

isikutele tutvumiseks esitamise) osas on olnud väga selge ja ühtlane ning etteaimatav. Komisjon on järginud määruses nr 1/2003 toodud nõudeid ning on kinni pidanud ka enda sisejuhistest. Konkurentsiameti praktika on seevastu olnud ebaühtlane ja kohati ebaloogiline. Kuigi konkurentsiseadus ei sisalda viidet selle kohta, et Konkurentsiametil oleks kohustus huvitatud kolmandaid isikuid üldse kaasata ning samuti puuduvad Konkurentsiametil ka (avalikustatud) sisejuhised turuanalüüsi teostamiseks, võiks eeldada, et Konkurentsiamet siiski järgib määruses nr 1/2003 toodud nõudeid kolmandate isikute ärakuulamisele. Konkurentsiamet seda pigem aga teinud ei ole, v.a paar üksikut erandit. Konkurentsiamet ei ole ühelgi juhul avalikustanud kohustuste ettepanekut turuanalüüsi teostamise eesmärgil ning on kolmel juhul neljast lubanud kohustuste osas arvamust avaldada üksnes tema enda poolt valitud üksikute turuosaliste poolt. Konkurentsiameti praktika kohustuste võtmise ettepaneku edastamisel huvitatud kolmandatele isikutele ei ole seega kooskõlas EL-i õigusaktide ega Komisjoni praktikaga.

Konkurentsiamet on osaliselt järginud Komisjoni praktikat huvitatud kolmandate isikute poolt kohustuste ettepanekule esitatud märkuste kaasamisel kohustuste võtmise menetluses. Konkurentsiamet on lühidalt toonud välja kaebajate või tema poolt valitud kolmandate isikute poolt esitatud märkuste sisu (v.a *AS G4S Eesti* otsus) ja selle, kas esitatud märkused on asjakohased või mitte ning millises ulatuses on märkusi arvestatud. Samas, kui Komisjon on oma sisejuhendis täpsustanud<sup>221</sup>, et kolmandate isikute identiteeti ei tohi avalikustada, et välistada nende hilisem surveamine, siis siin on Konkurentsiameti praktika olnud erinev Komisjoni praktikast. Konkurentsiameti sellist praktikat ei saa kuidagi pidada põhjendatuks ja võib oletada, et see mõjub Eesti väikesel turul väga ebasoodsalt kohustusi kritiseerinud ettevõtte edasisele koostööle asjaomase ettevõttega. Konkurentsiametil võib sellise praktika tõttu jääda ka saamata oluline informatsioon, mida huvitatud kolmandad isikud muidu, eeldades, et neile tagatakse anonüümsus, annaksid. Konkurentsiameti praktika, mitte esitada kohustuste võtmise ettepanek kolmandatele isikutele avalikult, saada kohustuste ettepaneku osas tagasisidet peamiselt kaebajalt ning peamiselt ka kaebaja märkustega arvestamine, annab ka kaebajale privileegi ja võimaluse mõjutada oma seisukohtadega olulisel määral asjaomase ettevõtte tegevust. Eespool on samas välja toodud, et Komisjoni arvates tuleks kaebajaid käsitleda kui teisi kolmandaid isikuid, seega on Konkurentsiamet käitumise puhul tegemist ka kolmandate isikute kohustuste diskrimineerimisega kohustuste võtmise menetluses.

Komisjoni otsustest nähtub eranditult, et Komisjon on iga juhtumi puhul andnud

---

<sup>221</sup> DG Comp's Manual of Procedures *Op cit* (viide nr 5), para 64.

kolmandatele isikutele võimaluse olla ära kuulatud turuanalüüsi raames. Otsuste puhul on järgitud selget, eelmises peatükis kirjeldatud protseduuri – kohustuste ettepanekud on avalikustatud, väljastatud turuanalüüsi teostamise kohta ka pressiteade ning vajadusel edastatud kohustuste ettepanek ka eraldi konkreetsetele kolmandatele isikutele märkuste edastamiseks ning antud piisavalt aega kohustuste ettepaneku analüüsimiseks ja selle kohta märkuste esitamiseks. Seega vähemalt formaalseid reegleid on ka praktikas põhjalikult järgitud. Enamikes otsustes on ettevõtte kolmandate isikute poolt esitatud tagasiside põhjal pakutud esialgseid kohustusi ka täiendanud. Vaid üksikute otsuste puhul ei ole Komisjon kolmandate isikute poolt esitatud tagasisidet pidanud kuidagi põhjendatuks.

Konkurentsiameti otsuste põhjal võib kokkuvõttes väita, et Konkurentsiametis puudub ühtne praktika, mil viisil ja milliste tähtaegadega toimub kolmandate isikute käest pakutavate kohustuste kohta info küsimine. Konkurentsiamet ei ole ühelgi juhul avalikustanud kohustuste ettepanekut selliselt, et kõigil huvitatud kolmandatel isikutel oleks võimalik selle kohta oma arvamus esitada. Kolmel juhul neljast on Konkurentsiamet küll küsinud arvamust konkreetsetelt puudutatud osapooltelt peale seda kui ettevõtte on esitanud taotluse kohustuste võtmiseks, ent tegemist on olnud kinniste ja suunatud arvamuste küsimisega. Otsustest nähtub, et aeg, mis valitud kolmandatele isikutele arvamuse esitamiseks on antud, on olnud erinev. Samuti on olnud erinev ja pigem üsna lühike periood, mil Konkurentsiamet on pärast kolmandatelt isikutelt arvamuse küsimist teinud otsuse kohustuste siduvaks muutmise kohta. Otsuses *AS G4S Eesti* kohustuste siduvaks muutmise kohta ei esitanud Konkurentsiamet aga pakutud kohustusi tutvumiseks ja märkuste esitamiseks mitte ühelegi osapooltele. Taoline selektiivne kohustuste ettepanekute avaldamise kord ei ole kindlasti kooskõlas õiguskindluse põhimõttega ning pruugi endaga kaasa tuua ka konkurentsiolekorra paranemist, nagu oli näha ka *AS G4S Eesti* juhtumi puhul – aasta peale kohustuste heakskiitmise otsuse tegemist ühines *AS G4S Eesti* oma ainukese konkurendiga ning turule tekkis monopoolset seisundit omav ettevõtte.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja, kas kohustuste võtmise menetlustes kolmandate isikute ära kuulamise praktika Eestis on kooskõlas Euroopa Komisjoni praktikaga. Uurimishüpoteesiks püstitati väide, et Eesti kohustuste võtmise menetlustes kolmandate isikute ära kuulamise praktika ei ole Euroopa Komisjoni praktikaga kooskõlas. Konkurentsiameti ja Komisjoni otsuste uurimisel selgus, et hüpotees leidis kinnitust – Konkurentsiameti praktika ei ole Komisjoni praktikaga kooskõlas ning Konkurentsiameti kohustuste heakskiitmise menetlustes ei ole tagatud huvitatud kolmandate isikute

ärakuulamine.

Autori ettepanek Konkurentsiametile on ühtlustada oma kohustuste heakskiitmise ja eelkõige selles kolmandate isikute ärakuulamise praktika *de facto* Komisjoni praktikaga. Selleks, et tagada huvitatud kolmandate isikute õiguste kaitse ja kiita heaks kohustuste ettepanekud, mis tugineksid põhjalikele teadmistele turu iseärasustest ja mille menetlemine oleks läbipaistev, ei ole ilmtingimata vajalik seaduse muutmise ega ka Konkurentsiameti poolt siduvate juhiste väljatöötamine, kuigi ka viimane oleks kahtlemata tervitatav.

**HEARING OF THE INTERESTED THIRD PARTIES IN COMMITMENT  
PROCEDURES IN COMPETITION BOARD AND EUROPEAN  
COMMISSION'S PRACTISE**

*Summary*

European Union (EU) competition law base lie in articles 101 and 102 of the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU). To put it simply, article 101 prohibits agreements, decisions and concerted practises which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market and article 102 prohibits abuses by undertakings of dominant position within the internal market or in a substantial part of it. Estonian Competition Act also foresees prohibitions of such conducts in the local market. In case any undertaking violates these rules, such an infringement shall be eliminated by certain measures. The implementing measures of articles 101 and 102 of TFEU are stated in Council Regulation (EC) No 1/2003. The main idea of the Regulation No 1/2003 according to EU data base *Eur-Lex* is that it allows for competition rules previously applied by the European Commission to be enforced on a decentralised basis by EU countries' competition authorities. It thus enhanced the role of national antitrust authorities and courts in implementing EU competition law. This allows the Commission to focus its resources on enforcing the most serious competition infringements with a cross-border dimension. It is therefore considered as an important and so to say modernising regulation of the EU competition law. Article 5 of Regulation No 1/2003 defines the empowerment of the competition authorities of the Member States in applying articles 101 and 102 of TFEU. These powers are the right to demand for the termination of the infringement, to impose interim measures, approve commitments and impose fines and periodical penalty payments or apply other sanctions set forth by the national laws.

It is worth mentioning that most prominent and controversial cases in the EU competition law of the last decade have been solved under article 9 of the Regulation No 1/2003 – no, they have not been terminated by proving the existence of an infringement and fining these undertakings for huge amounts. Article 9 of the Regulation No 1/2003 allows for the Commission to make a decision requiring that an infringement be brought to an end and to conclude that there are no longer grounds for action by the Commission in case the undertakings concerned offer commitments to meet the concerns expressed to them by the Commission in its preliminary assessment – these decisions are called commitment decisions. Article 9 of the Regulation No 1/2003 was added to Estonian Competition Act only recently, in July 2013. Competi-

tion Board has since then made four commitment decisions – *AS Tallinna Küte*, *AS G4S Eesti*, *OÜ Elektrilevi* and *AS Tallink Grupp*.

In addition to Regulation No 1/2003 other articles, European Commission has a set of guidelines on how to apply article 9. Implementing article 9 starts first with the Commission identifying some sort of competition concerns, notifying them to the undertaking concerned and issuing a preliminary assessment of the possible infringement. The undertaking concerned might then decide that it wishes to offer a set of commitments to the Commission with a purpose of eliminating the identified possible competition concern. The commitments shall be first assessed by the Commission to make sure they address the competition concerns identified. Once the Commission has approved the commitments offered, it shall according to article 27(4) of the Regulation No 1/2003 publish the preliminary assessment and the commitment proposal, for interested third parties to submit their observations within one month. After that the Commission might ask the undertaking concerned to amend the commitments and to approve them while then also terminating the investigation or shall reject the commitments and shall return to investigating the case under article 7 of the Regulation No 1/2003 in order to establish an infringement decision. The commitments offered by the parties may be structural or behavioural by their nature. Commitment decision and proceedings have many advantages that are attractive both for the Commission and the undertakings concerned. Estonian Competition Act however does not include the obligation for the Competition Board to hear interested third parties before making a commitment decision. Interested third parties however in the Commission practise might have an effect on the outcome of the commitment decisions. The aim of the thesis was to find out whether the practise of hearing interested third parties in Estonian commitment procedures is in line with the European Commission practise. The author of the thesis set a hypothesis for investigation about Estonian practise in hearing interested third parties in commitment proceedings not being in line with European Commission practise. As the logic and the purpose of those two procedures are similar in Estonian and EU law, they should be interpreted the same way.

The hypothesis was verified by reviewing Estonian Competition Board and European Commission commitment decisions, familiarizing with the respective literature and support findings by mainly EU court decisions.

The main practical value of commitment proceedings in eliminating competition concerns lies in the speed and efficiency compared to infringement proceedings conducted under article 7

of the Regulation No 1/2003. The benefits are enjoyed by both the undertaking concerned as well as the competition authority. For both parties these procedures most probably results in optimizing two valuable resources – time and money – mainly due to shorter period of time spent for the procedure. For the undertaking concerned the benefit also lies in getting away with paying huge fines. Most important benefit being of course that the distorted market situation gets restored and consumers can again at least theoretically enjoy the fruits accompanied by free and fair competition. Commitment decisions also aim at being guidelines for other market participants – what are the actions that the competition authorities might consider as problematic and which commitments are likely to satisfy the competition authorities in closing the investigation under article 9.

Due to the less strict nature of the commitment procedure (article 9) compared to the infringement procedure (article 7), there might be a risk that the commitment procedure turns out to be a settlement procedure between the undertaking concerned and the competition authority. This should however not be accepted due to the administrative nature of the procedure. Lack of requirement to verify the infringement and the significant role of bargaining in the commitment procedure, is in the EU law balanced with the obligation for the Commission to give the interested third parties the right to be heard (article 27(4)). Even though the critics of commitment decisions see that they enable competition concerns being solved by way of unprincipled negotiations and do not see the involvement of interested third parties as enough to avoid the decisions being random, the author believes the interested third parties do play a significant role in the commitment procedures.

Involving interested third parties in the commitment proceedings can mainly be done in two ways - by way of information requests sent to selected third parties, usually before issuing the preliminary assessment, and by way of market testing the commitment proposal. This is usually how the Commission involves interested third parties. As the Estonian Competition Act does not stipulate an obligation for the Competition Board to market test the commitments (to hear interested third parties), it could be that the Competition Board follows the practise of the Commission in doing so. According to European Court of Justice's decision *France and others vs Commission*, the obligation to hear interested third parties should be applied in the Member States' practise, either directly or indirectly.

Interested third parties can add value to the proceedings that the competition authorities cannot obtain elsewhere. The purpose of involving interested third parties is to secure an open

and transparent procedure which also increases legal clarity and also supports one of the most important purposes of competition law – to enhance consumer welfare. It should also be noted that if the interested third parties are more involved in the proceedings, they are more aware and observant in following the undertakings concerned to comply with the commitments.

Who are those interested third parties? According to EU law and Estonian Administrative Procedure Act they are persons who could be affected by the issued decision. The Commission however has the right to hear third persons who does not show enough interest.

Estonian Competition Board practise in involving interested third parties before issuing the preliminary assessment is rather similar with the Commission's practise – the Competition Board has also in most occasions asked the selected third parties to give information prior to issuing preliminary assessment by replying to their information request, but they have mainly issued such requests to complainants. In the cases *AS G4S Eesti* and *AS Tallink Grupp* the Competition Board has asked selected other third parties for information as well but only from very few companies. The Competition Board has however in those cases been in contradiction with the Commission's practise in the part where the identity of such third parties should not be published – Competition Board has however done that in their commitment decisions. This practise could lead to such third parties being put under pressure and could be avoided when guaranteeing their anonymity. The preliminary assessment should be issued based on the competition authority's firm conviction that it has had enough information prior to issuing such document. Undertakings concerned shall be issuing commitment proposals based on preliminary assessment and interested third parties shall be evaluating the commitment proposals in the light of preliminary assessment.

Commission's practise in executing market tests (hearing interested third parties) has been very clear and predictable. Commission has followed the rules stipulated in Regulation No 1/2003 and has also followed its own published internal rules. Competition Board's practise has on the contrary been inconsistent and illogical. The Competition Board has mainly not followed Commission's practise in market testing the commitment proposals, except few times. Competition Board has not in any case published commitment proposals and in three decisions out of four, has allowed only very few selected third parties to give their comments to commitment proposals. Competition Board's practise has therefore not been in line with EU law nor Commission's practise.

According to EU law and Commission's practise, the market test results should be made known to undertakings concerned and they should be involved in the proceedings by way of stating whether they have been accepted and the commitments have been amended or if they have not been accepted, then why not. The Competition Board has partly followed Commission's practise in doing so. In its decisions (except decision *AS G4S Eesti*), the Competition Board has generally pointed out in the commitment decision the content of the comments made by the complainant or the selected third parties and also whether or not the comments have been relevant in this case. However, also in this phase, the Competition Board has in certain cases published the identity of the third parties issuing comments. This is not in line with the Commission's practise and could potentially harm the position of such third parties in operating in the same market after the publication of the commitment decision.

Commission has in each of its commitment decisions given the third parties a possibility to be heard in the form of a market test. Certain procedures have been followed each time – commitment proposals have been published in OJ, press release has additionally been published and in some cases market test proposal has been directly sent to a selected third party for giving comments, also third parties have always had at least one month to submit their comments. Formal rules have therefore been precisely followed in practise. In most cases the undertakings concerned have supplemented the initial commitments according to comments made by interested third parties. Only in few decisions the Commission has explained that the information given by third parties cannot be considered as relevant.

Based on Competition Board decisions it can be concluded that the Competition Board does not have a unified procedure for involving interested third parties into commitment proposals' evaluation process. The Competition Board has not in any occasion published initial commitments in a way that each interested party would have the right to submit a comment. In three cases out of four, the Competition Board has asked an opinion from selected third parties after the undertakings concerned have proposed initial commitments but these have been closed and directed requests for information. It can be seen from the decisions that the period given to such selected third parties to submit comments have been different each time and it has rather been a short period for submitting comments. In one occasion, *AS G4S Eesti* Competition Board did not submit proposed commitments to any third party. Such a selective publication of commitment proposals is not in line with the principle of legal certainty and might not bring along the desired improvement of competition situation. Decision *AS G4S Eesti* is an example of a competition situation non-improvement after the commitment decision – a

year after the decision AS G4S Eesti was joined by OÜ Eurex CS and became a monopoly in cash transit market.

The purpose of the thesis was to find out whether the practise of hearing interested third parties in commitment proceedings is in line with Commission's practise. The hypothesis was verified – Competition Board's practise is not in line with Commission's practise and hearing interested third parties in commitment proceedings is not guaranteed.

The author suggests for the Competition Board to *de facto* unify its commitment decision making process and in particular the practise of hearing interested third parties in this process with the Commission's practise. In order to secure the rights of interested third persons being taken into account, to secure the making of commitment decisions that would comply with thorough knowledge about each market's peculiarities and to secure the transparent and open procedure, it is not necessarily needed to amend the law or approve binding guidelines, although the latter would of course as well be welcomed.

## **KASUTATUD LÜHENDID**

DG – Directorate-General

ECN – European Competition Network

EL – Euroopa Liit

ELT – Euroopa Liidu Teataja

ELTL – Euroopa Liidu Toimimise Leping

EÜ – Euroopa Ühenduse asutamisleping

KonkS – konkurentsiseadus

koost – koostaja

OJ – Official Journal of the European Union

RT – Riigi Teataja

TFEU – Treaty on the Functioning of the European Union

## KASUTATUD MATERJALID

### Kasutatud kirjandus

1. Aleixo, M. An inaugural fine: Microsoft's failure to comply with commitments (case COMP/39530). *European Competition Law Review*. 2013, 34 (9), pp 466-479.
2. Blanco, L. O. *EC Competition Procedure*. Oxford: Clarendon Press. 1996.
3. Camilleri, E. A Decade of EU antitrust private enforcement: chronicle of a failure foretold? *European Competition Law Review*. 2013, 34 (10), pp 531-537.
4. Dunne, N. Commitment decisions in EU competition law. *Journal of Competition Law & Economics*, 10 (2). Oxford University Press. 2014, pp 399-444.
5. Eichhorn, K.H., Ginter, C. *Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus*. Tallinn: Juura 2007.
6. Jones, A. & Sufrin, B. *EU Competition Law*. Fourth Edition. New York: Oxford University Press Inc 2011.
7. Kellerbauer, M. Playground instead of playpen: the Court of Justice of the European Union's *Alrosa* judgement on art.9 of the Regulation 1/2003. *European Competition Law Review*. 2011, 32(1), pp 1-8.
8. Madise, Ü. jt (koost). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn, Juura, 2012.
9. Matjus, M. Ebavõrdne hinnakujundus Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioiguses. *Magistritöö*. Tartu, 2011. Kättesaadav Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses.
10. Mikli, S. Kui kauge Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. *Juridica II*, 2015.
11. Moullet, P. How should undertakings approach commitment proposal in antitrust proceedings? *European Competition Law Review*. 2013, 34 (2), pp 86-100.
12. Ritter, L., Braun, D. *European Competition Law: A Practitioner's Guide*. Third Edition. Hague - Kluwer Law International. 2005 Available partly at: <https://books.google.ee/books?id=4QNuXd6HbqcC&pg=PA1089&lpg=PA1089&dq=who+are+interested+third+parties+in+competition+law&source=bl&ots=SxSPmTqjgC&sig=DqPKToNicQ9n5FwXZkRP-Dm0P8A&hl=et&sa=X&ved=0ahUKEwiTooq56vTSAhWEDSwKHe-YBvYQ6AEIVTAI#v=onepage&q=who%20are%20interested%20third%20parties%20in%20competition%20law&f=false>
13. Navarro, E., Font, A., Folguera, J., Briones, J. *Merger Control in the EU*. Second

Edition. New York: Oxford University Press, 2005.

14. Wagner-von Papp, F. Best and even better practises in commitment procedures after Arosa: the dangers of abandoning the „struggle for competition law“. Common Market Law Review 49. Kluwer Law International. 2012, pp 929-970.
15. Whish, R., Bailey, David. Competition Law. Eighth Edition. New York: Oxford University Press, 2015.
16. Wils, W. P. J. Ten years of Regulation 1/2003 – A retrospective. Journal of European Competition Law & Practise, 2013 Vol. 4, No. 4, pp 293-301.

## **Kasutatud normatiivmaterjalid ja suunised**

### **EUROOPA LIIT**

#### **I. Euroopa Liidu põhilepingud**

17. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 83/01, 53. aastakäik, 30.03.2010, lk 47-360.
18. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 326/02, 26.10.2012, lk 391-407.

#### **II. Euroopa Liidu teisene õigus**

*(Kronoloogilises järjekorras)*

19. EEC Council: Regulation No 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty. Official Journal 013 , 21/02/1962 P. 0204 – 0211. English special edition: Series I Chapter 1959-1962 P. 0087. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31962R0017:EN:HTML>  
(29.04.2017) – *Määrus nr 17*
20. Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings. Official Journal L 395 , 30/12/1989 P. 0001 – 0012. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R4064:EN:HTML>  
(29.04.2017) – *Määrus nr 4064/89*
21. Nõukogu 16.12 2002.a määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. – ELT L 1, 4.1.2003, p 1-25 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 8, kd 02, lk 205-229).
22. Nõukogu 7.04.2004 määrus (EÜ) nr 773/2004, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamist komisjonis. – ELT L 1 23/18,

27.4.2004, p 1-7 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 3, kd 3 lk 81-87). – *Määrus nr 773/2004*

23. Komisjoni määrus (EÜ) nr 802/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle. – ELT L 133, 30.4.2004.

### **III. Euroopa Liidu suunised**

24. DG Competition's manual of procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU. 2012. Available at: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust\\_manproc\\_3\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust_manproc_3_2012_en.pdf), (8.03.2017)
25. DG Competition's Best Practises on the conduct of proceedings concerning the Articles 101 and 102 TFEU. *sine anno* Available at: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_best\\_practices/best\\_practice\\_articles.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_articles.pdf) (8.03.2017)

## **EESTI VABARIIK**

### **Eesti Vabariigi seadused**

26. Haldusmenetluse seadus – RT I, 25.10.2016, 5
27. Karistusseadustik - RT I, 31.12.2016, 14
28. Konkurentsiseadus – RT I, 30.12.2014, 15
29. Korrakaitse seadus - RT I, 02.12.2016, 6

## **Kasutatud lahendid**

### **EUROOPA LIIT**

#### **I. Euroopa Kohtu otsused**

*(Kronoloogilises järjekorras)*

30. Case 6/72, *Europemballage & Continental Can vs Commission* 21.02.1973
31. Case C-28/95 A. *Leur-Bloem v Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2* 17.07.1997
32. Case C-130/95 *Bernd Giloy v Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost* 17.07.1997
33. Case C-68/94, *France and others vs Commission* 31.03.1998
34. Case C-1/99 *Kofisa Italia Srl v Ministero delle Finanze, Servizio della Riscossione dei*

*Tributi - Concessione Provincia di Genova - San Paolo Riscossioni Genova SpA*

11.01.2001

35. Case C-170/02 P, *Schlüsselverlag and others vs Commission* 25.09.2003

36. Case C-3/04 *Poseidon Chartering BV v Marianne Zeeschip VOF and Others*

16.03.2006

37. Case C-441/07 P, *Alrosa vs Commission* 29.06.2010

## **II. Üldkohtu otsused**

*(Kronoloogilises järjekorras)*

38. Case T-260/94, *Air Inter v Commission* 19.06.1997

39. Case T 65/98, *Van den Bergh Foods v Commission* 23.10.2003

40. Case T-170/06, *Alrosa vs Commission* 11.07.2007

41. Case T-442/08, *CISAC vs Commission* 12.04.2013

42. Case T-108/07, *Spira and others v Commission* 11.07.2013

43. Case T-342/11, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio v*

*Commission* 6.02.2014

## **III. Euroopa Komisjoni otsused**

*(Kronoloogilises järjekorras)*

44. COMP/34493, *DSD and others* 17.09.2001

45. COMP/38.233, *Wanadoo Interactive* 16.07.2003

46. COMP/B-2/38.381, *De Beers* 22.02.2006

47. COMP/38.784, *Wanadoo España vs. Telefónica*, 4.07.2007

48. COMP/37966, *Distrigaz* 11.10.2007

49. COMP/C-3/34.792 – *Microsoft* 27.02.2008

50. COMP/C2/38.698, *CISAC v Commission*, 16.07.2008

51. COMP/39389, *German electricity balancing market* 26.11.2008

52. COMP/39388, *German electricity wholesale market* 26.11.2008

53. COMP/39402, *RWE gas foreclosure* 18.03.2009

54. COMP/39416, *Ship classification* 14.10.2009

55. COMP/39316, *GDF foreclosure* 3.12.2009

56. COMP/38636, *Rambus* 9.12.2009

57. COMP/C-3/39530, *Microsoft (tying)* 16.12.2009

58. COMP/39386, *Long term electricity contracts in France* 17.03.2010

59. COMP/39351, *Swedish Interconnectors* 14.04.2010

60. COMP/39317, *E.On gas foreclosure* 4.05.2010
61. COMP/39596, *BA/AA/IB* 14.07.2010
62. COMP/39315, *ENI* 29.09.2010
63. COMP/39592, *Standard and Poor's* 15.11.2011
64. COMP/39692, *IBM-Maintenance services* 13.12.2011
65. COMP/39736, *Siemens/Areva* 18.06.2012
66. COMP/39847, *Ebooks* 12.12.2012
67. COMP/39654, *Reuters instrument codes* 20.12.2012
68. COMP/39230, *Rio Tinto Alcan* 20.12.2012
69. AT.39530, *Microsoft (tying) – fine decision* 6.03.2013
70. COMP/39727, *ČEZ* 10.04.2013
71. COMP/39595, *Continental/United/Lufthansa/Air Canada* 23.05.2013
72. COMP/39678, *Deutsche Bahn I* 18.12.2013
73. COMP/39731, *Deutsche Bahn II* 18.12.2013
74. COMP/39398, *Visa MIF* 26.02.2014
75. COMP/39939, *Samsung – Enforcement of UMTS standard essential patents*  
29.04.2014
76. COMP/39964, *AFKL/DL/AZ* 12.05.2015
77. COMP/39767, *BEH Electricity* 10.12.2015
78. COMP/39850, *Container shipping* 7.07.2016
79. COMP/39745, *ISDA* 20.07.2016
80. COMP/40023, *Cross-border access to pay-TV* 26.07.2016

## EESTI VABARIIK

### I. Riigikohtu otsused

*(Kronoloogilises järjekorras)*

81. RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96
82. RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04

### II. Konkurentsiameti otsused

*(Kronoloogilises järjekorras)*

83. Konkurentsiameti peadirektori 8.04.2014.a otsus nr 5.1-5/14-009 AS-i Tallinna Küte poolt pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse lõpetamise kohta – *AS Tallinna Küte*
84. Konkurentsiameti peadirektori 30.12.2014.a otsus nr 5.1-5/14-036 AS G4S Eesti poolt

- pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse osalise lõpetamise kohta. – *AS G4S Eesti*
85. Konkurentsiameti peadirektori 29.12.2015.a otsus nr 5.1-5/15-057 Elektrilevi OÜ pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse lõpetamise kohta. – *Elektrilevi OÜ*
86. Konkurentsiameti peadirektori asetäitja 1.03.2016.a otsus nr 5.1-5/16-010 Konkurentsiameti 30.12.2014 otsusega nr 5.1-5/14-036 kinnitatud AS G4S Eesti kohustuste täiendamise siduvaks muutmise kohta. – *AS G4S Eesti täiend*
87. Konkurentsiameti konkurentsitenistuse juhataja-peadirektori asetäitja 16.05.2016 teade nr 5.1-5/16-015 AS Eesti Post järelevalvemenetluse lõpetamise kohta.
88. Konkurentsiameti peadirektori 24.05.2016 ettekirjutus nr 5.1-5/16-019 MTÜ-le Lääne-Viru Jäätmekeskus turgu valitseva seisundi kuritarvitamise lõpetamiseks.
89. Konkurentsiameti peadirektori 3.06.2016.a otsus nr 5.1-5/16-021 AS Tallink Grupp poolt pakutud kohustuse siduvaks muutmise ja menetluse lõpetamise kohta. – *AS Tallink Grupp*
90. Konkurentsiameti konkurentsitenistuse järelevalveosakonna juhataja 28.06.2016 teade nr 5.1-5/16-029 Väinamere Liinid OÜ järelevalvemenetluse lõpetamise kohta.
91. Konkurentsiameti konkurentsitenistuse juhataja-peadirektori asetäitja 23.12.2016 teade nr 5.1-5/16-053 AS STV järelevalvemenetluse lõpetamise kohta.

### **Kasutatud muud allikad**

92. White Paper on modernisation of the rules implementing Articles 85 and 86 of the EC Treaty. OJ C132/1. 1999. pp 1-47. Available at:  
[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com99\\_101\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com99_101_en.pdf) (11.03.2017)
93. Seletuskiri konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde, konkurentsiseaduse muutmise jõustunud 15.juulil 2013. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2bd7069c-c7ed-4e76-928f-0f096bbc02bf/Konkurentsiseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seondvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (1.05.2017)
94. Paas-Mohando, K. Blogipostitus „Kohustuste võtmise otsused Eesti Konkurentsiameti praktikas“, 23.05.2016. Kättesaadav:  
<https://katripaasmohando.com/2016/05/23/kohustuste-votmise-otsused-eesti->

- [konkurentsiameti-praktikas/](#) (30.04.2017)
95. AS G4S Eesti (registrikood 10022095) kohta avatud Tartu maakohtu registriosakonna äriregistrikaardi nr 1 kanne nr 27: AS G4S Eesti (ühendav ühing) ja OÜ EUREX CS (ühendatav ühing, registrikood 11622590, asukoht Paldiski mnt 80, Haabersti linnaosa, Tallinn, Harju maakond) ühinevad 15.01.2016 sõlmitud ühinemislepingu alusel. Kättesaadav: [www.arieregister.rik.ee](http://www.arieregister.rik.ee) (29.04.2017 kell 16:49)
96. Almunia, J. Statement on the Google investigation. Press release. 5.02.2014. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-93\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-93_en.htm) (29.04.2017)
97. European Commission's Model text for divestiture divestments. Available at: [http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/template\\_commitments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/template_commitments_en.pdf) (29.04.2017)
98. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 27 lõike 4 kohane teatis juhtumi COMP/B-1/39.317 – E.ON gas kohta,. ELT C 16/42, 22.01.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0122\(10\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0122(10)&from=EN) (30.04.2017)
99. Commission's notification about opening of proceedings against Google, 30.11.2010. Available at: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/39740/39740\\_502\\_8.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39740/39740_502_8.pdf) (30.04.2017).
100. Nourry, A. and others. Google competition charges: Commission raises the stakes. Thomson Reuters Practical Law, 30.04.2015. Available at: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-610-2845?\\_lrTS=20170423145118477&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-610-2845?_lrTS=20170423145118477&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)
101. Konkurentsiameti koduleheküljel olevad „Seisukohad ja arvamused“. Kättesaadav: <http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=12180> (30.04.2017)
102. Konkurentsiameti ettepanek liinilubade andmise muutmise korra kohta 14.11.2016. Kättesaadav: [http://www.konkurentsiamet.ee/public/Konkurentsiameti\\_ettepanek\\_liinilubade\\_andmise\\_korra\\_muutmise\\_kohta\\_14\\_11\\_2016.pdf](http://www.konkurentsiamet.ee/public/Konkurentsiameti_ettepanek_liinilubade_andmise_korra_muutmise_kohta_14_11_2016.pdf) (30.04.2017)
103. Konkurentsiameti seisukoha esitamine Kaupmeeste Liidu päringule seoses eksklusiivsuskokkulepetega väikese ja keskmise suurusega kaubanduskeskuste üürilepingutes - [http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad\\_ja\\_arvamused/Seisukoht\\_Kaupmeeste\\_Liidule\\_seoses\\_kaubanduskeskuste\\_uurilepingute\\_eksklusiivsusega.pdf](http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad_ja_arvamused/Seisukoht_Kaupmeeste_Liidule_seoses_kaubanduskeskuste_uurilepingute_eksklusiivsusega.pdf)

(30.04.2017)

104. Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Brüssel, 22.03.2017. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed\\_directive\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_et.pdf) (30.04.2017)
105. European Commission Press Release: Antitrust: Commission fines Microsoft for non-compliance with browser choice commitments, 6.03.2013. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-196\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-196_en.htm)
106. Eur-Lex määrus nr 1/2003 kokkuvõte. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=LEGISSUM:126092> (1.05.2017).

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, **Jaanika Jürimäe**

(sünnikuupäev: **24.06.1988**)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

### **Kohustuste heakskiitmise menetluses kolmandate isikute ärakuulamine Konkurentsi- ameti ja Euroopa Komisoni praktikas**

mille juhendajateks on ***MJur* Mari Matjus**

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

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

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

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

Tartus, 2.05.2017