

Konkurentsiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Grupierandi määrustega vabastatakse konkurentsioiguses teatavad ettevõtjatevaheliste kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse (edaspidi kokkulepped) kategooriad üldisest keelust sõlmida konkurentsi kahjustavaid kokkuleppeid. Grupierandid aitavad ka järjekindlamalt rakendada ELi konkurentsieskirju.

Eelnõuga luuakse lahendus, mis võimaldab ka riigisisese konkurentsioiguse kohaldamisel rakendada Euroopa Liidu (edaspidi EL) õiguses kehtivaid grupierandi määrusi.

Eesmärk on tagada ELi grupierandite eesmärgipärane ülevõtmine ning ühtlustada riigisisese konkurentsioiguse ja ELi konkurentsioiguse kohaldamine.

Võrreldes kehtiva riigisisese konkurentsioigusega, mida iseloomustab ELi grupierandite riigisisesse õigusesse ümberkirjutamine, võimaldab eelnõukohane muutmisseadus kohaldada ELi konkurentsijärelevalve valdkonnas kehtivaid grupierandeid Eesti õiguses ka siis, kui asjaomasel ettevõtjatevahelisel kokkuleppel ei ole mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

Pakutav lahendus võimaldab tagada õiguskindluse ja tõhusa konkurentsijärelevalve, vähendades samal ajal haldus- ja bürokraatlikku koormust. Samuti aitab see hoida kokku ettevõtjate õigusnõustamisega seotud kulusid.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna intellektuaalse omandi ja konkurentsioiguse talituse nõunik Natalia Mäekivi (58806031; natalia.maekivi@just.ee). Eelnõu mõjuanalüüsi on koostanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Joel Kook (joel.kook@just.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust, kuna eelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju, vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja¹ (edaspidi HÕNTE) § 1 lõike 2 punktile 5.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

¹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, RT I, 29.12.2011, 228.

Eelnõuga muudetakse konkurentsiseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 23.11.2022, 3 (KonkS).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärgiks on tagada ELi grupierandite kohaldatavus ka neile KonkSi alusel konkurentsi kahjustavatele kokkulepetele, millel ei ole mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele, et vähendada haldus- ja bürookraatlikku koormust ning hoida kokku ettevõtjate õigusnõustamisega seotud kulused.

Konkurentsijärelevalves kehtivad Eestis sarnaselt teiste ELi liikmesriikidega teineteise kõrval kaks suures osas kattuvat materiaalõiguse normistikku. Nendeks on Euroopa Liidu toimimise lepingust² (edaspidi ELTL) tulenev liiduülene ja liikmesriikides vahetult kohalduv normistik (ELTL artiklid 101 ja 102 ning ELi määrused) ning KonkSist tulenev ja seega üksnes riigisiselt kohalduv normistik (KonkS 2. ja 4. ptk ning Vabariigi Valitsuse määrused). Samaaegselt peavad need normistikud kehtima seetõttu, et neil on erinev kohaldamisala. Selleks et kokkuleppele või tegevusele saaks kohaldada ELi konkurentsiõigust, peab sellel olema „Euroopa element“ ehk mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Kui potentsiaalset piiriülest mõju ei esine, kuuluvad kohaldamisele KonkS ja riigisiselt kehtestatud grupierandid.

ELTL artikli 101 lõige 1 sätestab, et siseturuga on kokkusobimatud ja keelatud kõik sellised ettevõtjatevahelised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja kooskõlastatud tegevus, mis võivad mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust ning mille eesmärgiks või tagajärjeks on takistada, piirata või kahjustada konkurentsi siseturu piires. Järgnevad punktid esitavad näitliku loetelu sellistest kokkulepetest, tegevustest ja otsustest. Samas, nende kokkulepete suhtes, mis toovad piisavat kasu tarbijatele ning ühiskonnale tervikuna, et kaaluda üles konkurentsi vastane mõju, ei kohaldata seda keeldu ELTL artikli 101 lõike 3 alusel. Samasugused põhimõtted on sätestatud ka KonkS §-des 4 ja 6 (ehk sisuliselt on ELTL sätted KonkSi ümber kirjutatud).

Teatud valdkondades on Euroopa seadusandja pidanud võimalikuks ELTL artikli 101 lõike 3 raames anda lisaks välja nn grupierandite määruusi (edaspidi grupierandid). Nendes kirjeldatakse teatud kokkuleppeid liikide kaupa ning sätestatakse selgemalt, millistel tingimustel kokkulepped ELTL artikli 101 lõike 1 keelu alt pääsevad. Grupierandid on üks enim kasutatavaid ELi konkurentsiõiguse töövahendeid. Grupieranditega on hõlmatud suur hulk kaubandustegevuses laialt levinud lepingutüüpe, millel hoolimata konkurentsi kahjustavate sätete olemasolust on positiivne mõju tarbijatele ja majandusele. Tänu grupieranditele ei tule kokkuleppeosalistel igal üksikjuhul analüüsida, kas kokkuleppe suhtes kehtib ELTL artikli 101 lõikes 3 või KonkS §-s 6 sätestatud n-ö individuaalne erand. Kuna grupierandid põhinevad enesehindamise süsteemil, siis juhul, kui kokkulepe vastab grupierandis kehtestatud tingimustele, ei ole vaja Konkurentsiametilt sellest teavitada.

Grupierandid peavad vastama kahele nõudele, nimelt tagama konkurentsi tõhusa kaitse ja andma ettevõtjatele piisava õiguskindluse.

Kuigi grupierandid on Euroopa Liidu mõiste, toimub nende kohaldamine suures osas liikmesriikide tasandil. Siiaamaani on Eesti võtnud ELi grupierandid peaaegu samas sõnastuses üle ja muutnud

² Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, 2012/C 326/01.

need sel viisil oma õiguse osaks. Seda seetõttu, et seadusandja ei ole näinud vajadust luua riigisisest majanduskeskkonda paremini kaitsvaid täpsustusi. Niimoodi kohalduvad Vabariigi Valitsuse määrustega kehtestatud grupierandid ka pelgalt riigisisese mõjuga kokkulepetele.

Põhiline probleem ELi ja Eesti grupierandite normistiku paralleelsel rakendamisel on aga see, et nende õigusaktide ülesehitus, struktuur ja sõnastus võivad erineda, millega kaasnevad tõlgendamisprobleemid. Sellised tõlgendamisprobleemid toovad omakorda kaasa õiguskindluse ja läbipaistvusega seotud riske, eriti ettevõtjatevaheliste kokkulepete puhul, mille puhul on kahtlus, kas tuleks kohaldada riigisisest või ELi grupierandit. Kuna grupierandite kohaldamine põhineb enesehindamise süsteemil, siis on oluline tagada, et grupierandid oleksid selged, ajakohased ja praktikas vahetult kohaldatavad, et ettevõtjad saaksid hinnata, kas nende tegevused kätkevad endas konkurentsioõiguse rikkumise ohtu.

ELi tasandil vaadatakse grupierandeid ühiskonnas ja majanduses toimunud muutuste kontekstis regulaarselt üle, võttes arvesse kiiresti arenevaid uusi tööstusharusid, ärimudeleid ning ka erinevaid üldisemaid majanduslikke ja ühiskondlikke eesmärke. Näiteks on grupierandite hiljutistel ülevaatamistel võetud arvesse digiturgude arenguid ja kestlikkusega seotud eesmärke. Seetõttu on kõigil grupieranditel ka kindel kehtivusaeg. Kui see tähtaeg läheneb, toimub grupierandi hindamine, mille raames otsustab Euroopa Komisjon, kas grupierand tuleks kaotada, kas seda tuleks pikendada muutmata kujul või kas see tuleks vaadata üle ning teha vajalikud muudatused.

Euroopa Komisjon panustab grupierandite ülevaatamise protsessi märkimisväärseid ressursse ning valmistab määrused ette läbipaistvalt, tõendite alusel ning kodanike ja huvirühmade seisukohti arvesse võttes. Protsess ise on jagatud mitmeks etapiks. Neist esimene on hindamisetapp, mille jooksul kogutakse tõendeid kehtiva grupierandi toimimise kohta, sealhulgas avaliku konsultatsiooni kaudu. Avaliku konsultatsiooni raames on võimalus anda Euroopa Komisjonile tagasisidet oma kogemusest mõne grupierandi rakendamisel ning sellega kaasnenud võimalikest probleemidest ja murekohtadest, samuti pakkuda soovi korral välja, milliseid konkreetseid muudatusi oleks grupierandi uuendamisel vaja teha. Osaleda saavad kõik võimalikud huvigrupid, sh riigiasutused, ettevõtjad ja nende ühendused ja esindajad ning kodanikuühiskonna organisatsioonid. Sellele järgneb mõju hindamise etapp, mille eesmärk on analüüsida hindamisetapi jooksul kogutud teavet ning mille põhjal otsustatakse, kuidas grupierandiga edasi toimetada. Kolmandas etapis avaldab Euroopa Komisjon uuendatud grupierandi kavandatud teksti, et saada enne selle jõustumist huvigruppidele täiendavaid märkusi.

Viimati võttis Euroopa Komisjon vastu ümbertöötatud määrused horisontaalsete teadus- ja arenduskokkulepete ning spetsialiseerumiskokkulepete grupierandi kohta, samuti muudetud horisontaalsed suunised. Uued horisontaalsete kokkulepete grupierandi määrused jõustusid 1. juulil 2023, suunised aga jõustuvad pärast nende avaldamist Euroopa Liidu Teatajas.³ Samuti käib praegu avalik konsultatsioon tehnosiirde kokkuleppeid käsitleva ELi grupierandi hindamiseks, mis kaotab kehtivuse 30. aprillil 2026.⁴

Eelnõukohase lahenduse abil soovitakse saavutada olukorda, kus lisaks ELi tasandil toimuvale grupierandite ülevaatamise protsessile ei peaks seda veel kord läbi tegema riigi tasandil, sest Eestil on võimalus nii liikmesriigina ministriumide kaudu kui ka huvigruppide abil ELi protsessis

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/IP_23_2990

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13636-Tehnosiirde-kokkuleppeid-kasitlevate-ELi-konkurentsieeskirjade-hindamine_et

algusest lõpuni kaasa lüüa. Seda saab teha ettevalmistavast etapist kuni uute grupierandite ettepanekute esitamise ning olemasolevate grupierandite toimimise hindamiseni. Kindlasti paneb eelnõuga pakutav lahendus Eesti riigile senisest veelgi suurema vastutuse seista ELi tasandil toimuvate grupierandite ettepanekute läbirääkimistel võimalikult hästi Eesti riigi huvide eest ning tagada järjepidev ja tõhus kommunikatsioon riigi ja huvigruppide vahel. Eesti seisukohtade kujundamisel ELi õiguslike algatuste suhtes juhendatakse eelkõige Vabariigi Valitsuse reglemendist, HÕNTE sätetest, kaasamise heast tavast ning Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistest. Kõik ministriumid teevad jätkuvalt tööd, et kaasamise süsteemi parandada ja tõhustada ning läbipaistvamalt korraldada, otsitakse täiendavaid parema teavitamise ja kaasamise võimalusi, et muuta Eesti seisukohtade kujundamise protsessi huvigruppide jaoks lihtsamaks.

ELi grupierandite riigisisesse õigusesse ümberkirjutamise asendamine võimalusega neile grupieranditele otse viidata hoiaks kokku nii riigi kui ka huvigruppide ressursse ning võimaldaks hakata ELi grupierandeid riigis efektiivselt rakendama ilma täiendava viivitusega, st ilma ELi grupierandite Eesti õigusesse ümberkirjutamisest tingitud ajakuluta.

Antud lahendus aitab lihtsustada puhtalt ELi õigusele tuginevat õigusloomet ning vähendada bürokraatiat. Samuti vähendab see ettevõtjate koormust ning õigusnõustamise ja vastavuskontrolliga seotud võimalikke kulusid (st riigisiseste ja ELi grupierandite võrdlemise ning võimalike õiguslünkade kaardistamise vajadus langeb ära). Samal ajal on riigil jätkuvalt võimalik teostada tulemuslikku turu- ja konkurentsijärelevalvet kooskõlas Eesti ja ELi õigusaktide nõuetega.

Praegu kehtivad ELi tasandil alljärgnevad grupierandid. Grupierandite teksti ümberkirjutamine ei ole otstarbekas, kuid toome välja nende põhieesmärgid.

- Euroopa Komisjoni määrus (EL) 2022/720, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki vertikaalsete kokkulepete ja kooskõlastatud tegevuse suhtes (edaspidi *vertikaalsete kokkulepete grupierand*).

Vertikaalsete kokkulepete grupierand puudutab kokkuleppeid ettevõtjate vahel, kes tegutsevad tootmise või turustamise erinevatel tasanditel (nt tootja ja edasimüüja) ehk kokkuleppeid mittekonkurentide vahel. Arvatakse, et sellised kokkulepped on oma olemuselt vähem konkurentsi kahjustavad kui horisontaalsed kokkulepped konkurentide vahel. Tänu paremale kooskõlastamisele osalevate ettevõtjate vahel võivad teatavat liiki vertikaalsed kokkulepped suurendada majanduslikku tasuvust tootmis- või turustamisahelas. Eelkõige võivad need aidata vähendada kokkuleppeosaliste tehingu- ja turustamiskulusid ning tagada optimaalse müügi- ja investeringute taseme⁵, mis omakorda on kasulik tarbijatele ja majandusele. Grupierand kohaldub tingimusel, et iga kokkuleppe osalise osa asjaomasel turul ei ole suurem kui 30% ning et kokkulepe ei sisalda grupierandis täpsustatud konkurentsi kahjustavaid piiranguid.

Vertikaalsete kokkulepete grupierandi rakendamisel on suureks abiks Euroopa Komisjoni teatis suunistega vertikaalpiirangute kohta.⁶

⁵ Euroopa Komisjoni määrus (EL) 2022/720, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki vertikaalsete kokkulepete ja kooskõlastatud tegevuse suhtes, põhjenduspunktid 6 ja 7.

⁶ Euroopa Komisjoni teatis 2022/C 248/01, suunistid vertikaalsete piirangute kohta.

- Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 316/2014, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki tehnosiirde kokkulepete suhtes (edaspidi *tehnosiirde grupierand*).

Tehnosiirde kokkulepped on kokkulepped, millega üks pool annab teisele poolele loa kasutada kaupade või teenuste tootmiseks teatavaid tööstusomandiõigusi (nt patendid, disainilahenduse õigused, tarkvara autoriõigused ja oskusteave). Sellised kokkulepped suurendavad tavaliselt majanduslikku tasuvust ning toetavad konkurentsi, kuna vähendavad kattuvat uurimis- ja arendustegevust, stimuleerivad esialgset uurimis- ja arendustegevust, hoogustavad uuendusi, hõlbustavad uurimis- ja arendustegevuse tulemuste levikut ning tekitavad konkurentsi tooteturul.⁷ Grupierand kohaldub tingimusel, et kokkuleppeosaliste ühine turuosa asjaomasel turul ei ole suurem kui 20% konkurentide puhul ning 30% mittekonkurentide puhul; ning et kokkulepe ei sisalda grupierandis täpsustatud konkurentsi kahjustavaid piiranguid.

Tehnosiirde grupierandi rakendamisel on suureks abiks Euroopa Komisjoni teatis vastavate suunistega.⁸

- **Horisontaalsete kokkulepete grupierandid**

Horisontaalsete suhete puhul on tegemist turu samal tasandil tegutsevate ettevõtjatega, kes on omavahel konkurendid. See omakorda viitab otsesele konkurentsiolekorradele ning selline kokkulepe tekitab olemuslikult suurema ohu piirata konkurentsi. Siiski ei saa päris iga konkurentidevahelist koostööd pidada automaatselt kahjulikuks. Silmas tuleb pidada, et tehnika ja teaduse areng nõuab ettevõtjatelt koostööd, et tuua turule uusi tooteid ning turuga sammu pidada. Seetõttu võib mõnede kokkulepete puhul olla tegemist turule vajaliku ning tarbijate jaoks kasuliku koostööga. Kokkuvõtvalt peaks horisontaalsete kokkulepete grupierandi rakendamisel saavutatama olukord, kus konkurendid saaksid teha lühiajaliselt koostööd, õiglaselt kasutada koostöös loodud vilju ning lõppastmes naaseksid normaalse konkurentsi olukorda. Arvesse võetakse majanduslikke kriteeriume, nagu näiteks turuosaliste turujõud, turustruktuur jne. Sisuliselt hinnatakse seda, milline on koostöö eeldatav mõju turule.⁹ Hetkel kehtib ELi tasandil kaks horisontaalseid kokkuleppeid puudutavat grupierandit. Nendeks on:

- Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 2023/1066, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki teadus- ja arenduskokkuleppe liikide suhtes (edaspidi *teadus- ja arendustegevuse grupierand*).

Antud grupierandi eesmärk on soodustada teadus- ja arendustegevust ning kaitsta samal ajal tõhusalt konkurentsi. Koostöö teadus- ja arendustegevuses ning tulemuste kasutamises soodustab üldjuhul tehnika ja majanduse arengut, kui pooled panustavad vastastikku koostöösse oskusteabe, varade ja tegevusega. Üldjuhul võib eeldada, et tarbijad saavad teadus- ja arendustegevuse suurenenud mahust ja tulemuslikkusest kasu uute või täiustatud toodete või teenuste väljatöötamise või selliste toodete või teenuste kiirema kasutuselevõtmise näol või hindade langemise

⁷ Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 316/2014, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki tehnosiirde kokkulepete suhtes, põhjenduspunkt 4.

⁸ Euroopa Komisjoni teatis 2014/C 89/03, suunised Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 kohaldatavuse kohta tehnosiirde kokkulepete suhtes.

⁹ K. H. Eichhorn, C. Ginter, Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsiõigus, Juura 2007, lk 73.

näol uute või täiustatud tehnoloogiate või protsesside tulemusena.¹⁰ Grupierand kohaldub tingimusel, et kokkuleppeosaliste ühine turuosa ei moodusta üle 25% asjaomasest turust ning et kokkulepe ei sisalda grupierandis täpsustatud konkurentsi kahjustavaid piiranguid.

- o Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 2023/1067, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatud spetsialiseerumiskokkulepete liikide suhtes (edaspidi *spetsialiseerumise grupierand*).

Antud grupierand võib kohalduda kokkulepetele, mille alusel üks pool loobub täielikult või osaliselt teatavate toodete valmistamisest või teatavate teenuste ettevalmistamisest teise poole kasuks („ühepoolne spetsialiseerumine”), kokkulepetele, mille alusel kõik pooled loobuvad täielikult või osaliselt teatavate toodete valmistamisest või teatavate teenuste ettevalmistamisest teise poole kasuks („vastastikune spetsialiseerumine”), või ka kokkulepetele, mille alusel pooled kohustuvad valmistama teatavaid tooteid või ette valmistama teatavaid teenuseid ühiselt („ühisootmine”). Spetsialiseerumise kokkulepped aitavad üldiselt kaasa kaupade tootmise ja turustamise edendamisele, kui pooled panustavad sellesse vastastikku oma oskuste, vara või tegevusega, sest nii on neil võimalik keskenduda teatavate konkreetsete toodete valmistamisele ja tegutseda seega tulemuslikumalt ja tarnida neid tooteid odavamalt. Sama kehtib üldjuhul ka teenuste ettevalmistamist käsitlevate spetsialiseerumiskokkulepete kohta. On tõenäoline, et tõhusa konkurentsi korral saavad tarbijad osa sellest tulenevast kasust.¹¹ Grupierand kohaldub tingimusel, et kokkuleppeosaliste ühine turuosa ei moodusta üle 20% asjaomasest turust ning et kokkulepe ei sisalda grupierandis täpsustatud konkurentsi kahjustavaid piiranguid.

Horisontaalsete kokkulepete grupierandeid on täiendatud ka suunistega ELi toimimise lepingu artikli 101 kohaldatavuse kohta horisontaalsete kokkulepete suhtes¹² (edaspidi *horisontaalsed suunised*). Nendes horisontaalsetes suunistes selgitatakse grupierandeid ning teadus- ja arendustegevuse ja spetsialiseerumise kokkulepete individuaalset hindamist. Samuti sätestatakse neis põhimõtted, mille alusel hinnata ELi toimimise lepingu artikli 101 alusel paljusid muid horisontaalse koostöö vorme, nagu teabevahetus, tootmiskokkulepped, ühisostukokkulepped, kauplemissokkulepped ja standardimiskokkulepped.

- **Sektoripõhised grupierandid**

Eespool toodud n-ö üldistest grupieranditest tuleb eristada sektoripõhiseid grupierandeid. Nimelt mõnedes majandussektorites, mille puhul on põhjust arvata, et esineb teatud asjaolusid, mis eristaksid kõnealust sektorit muudest majandusharudest ja nõuaksid erinevate eeskirjade kohaldamist kui need, mis on sätestatud üldistes grupierandites, on Euroopa Komisjon kehtestanud eraldi kitsaid valdkondi käsitlevaid grupierandeid.

¹⁰ Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1217/2010, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki teadus- ja arenduskokkuleppe liikide suhtes, põhjenduspunktid 8–10.

¹¹ Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1218/2010, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatud spetsialiseerumiskokkulepete liikide suhtes, põhjenduspunkt 6.

¹² Euroopa Komisjoni teatis nr 2011/C 11/01 „Suunised Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 kohaldatavuse kohta horisontaalkoostöö kokkulepete suhtes“, uuendatud jõustumata suuniste tekst: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/2023_revised_horizontal_guidelines_en_0.pdf

Sektoripõhise grupierandi jaoks sobiva reguleerimisala kindlaksmääramiseks võetakse arvesse konkurentsitingimusi asjaomasel sektoris.

- o Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 461/2010, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki vertikaalsete kokkulepete ja kooskõlastatud tegevuse suhtes mootorsõidukisektoris (edaspidi *mootorsõidukite grupierand*), mille kehtivusaja on viimati pikendatud Euroopa Komisjoni (EL) määrusega nr 2023/822.

Grupierand kohaldub alates 1. juunist 2010 kuni 31. maini 2013 sõlmitud vertikaalsete kokkulepete suhtes, mis käsitlevad tingimusi, mille alusel kokkuleppeosalised võivad uusi mootorsõidukeid osta, müüa või edasi müüa. Kuna hiljem leiti, et uute mootorsõidukite müügis ei paista olevat mingeid märkimisväärseid konkurentsialaseid puudujääke, mis nõuaksid erinevate ja rangemate eeskirjade kohaldamist, kohaldatakse alates 1. juunist 2013 uute mootorsõidukite ostmise, müügi ja edasimüügiga seotud vertikaalsetele kokkulepetele üldist vertikaalsete kokkulepete grupierandit (Euroopa Komisjoni määrus (EL) 2022/720)¹³. Küll on mootorsõidukite grupierand jätkuvalt asjakohane mootorsõidukite järelturul.

- o Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 906/2009, asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta liinilaevandusettevõtjate teatavat liiki kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes (konsortsiumid) (edaspidi *liinilaevanduse grupierand*).

Grupierand on kehtestatud eesmärgiga tagada suurem ühtlus muude kehtivate, horisontaalset koostööd käsitlevate grupierandimäärustega, võttes samal ajal arvesse praegust tava liinilaevanduse turul. Konsortsiumid aitavad üldjuhul kaasa liinilaevandusteenuste tootlikkuse ja kvaliteedi parandamisele, ratsionaliseerides nende liikmeks olevate ettevõtjate tegevust ning võimaldades mastaabisäästu laevade ja sadamarajatiste kasutamisel. Peale selle soodustavad nad tehnika ja majanduse arengut, hõlbustades ja soosides konteinerite laialdasemat kasutuselevõttu ja laevade mahutavuse tõhusamat kasutamist. Tõhususe suurenemisest tulenevast kasust peaks oma õiglase osa saama ka transpordikasutajad. Tootlikkuse suurenemine võib olla kasulik konsortsiumi pakutavate laevateenuste kasutajatele.¹⁴ Grupierand kohaldub tingimusel, et konsortsiumiliikmete ühendatud turuosa sellisel turul, kus nad tegutsevad, jääb alla 30% arvutatuna kaubavedude mahu alusel; ning et kokkulepe ei sisalda grupierandis täpsustatud konkurentsi kahjustavaid piiranguid.

- o Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 169/2009, konkurentsieeskirjade rakendamiskorra kohta raudtee-, maantee- ja siseveetranspordis (edaspidi *transpordi grupierand*).

¹³ Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 461/2010, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki vertikaalsete kokkulepete ja kooskõlastatud tegevuse suhtes mootorsõidukisektoris, põhjenduspunkt 10.

¹⁴ Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 906/2009, asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta liinilaevandusettevõtjate teatavat liiki kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes (konsortsiumid), põhjenduspunktid 5 ja 6.

Kuna konkurentsieeskirjad transpordi alal erinevad üldistest konkurentsieeskirjadest, otsustas nõukogu kehtestada selle sektoripõhise grupierandi, võttes arvesse transpordile omaseid tüüpilisi tunnusoone. Grupierand kohaldub teatavat liiki transpordialastele kokkulepetele, mille ainsaks eesmärgiks või tagajärjeks on saavutada areng ja koostöö tehnika alal või parandada tootlikkust. Grupierandiga on kehtestatud loetelu kokkulepetest, mille puhul see kehtib, ning Euroopa Liidu Nõukogu võib Euroopa Komisjoni ettepanekul teha selles loetelus muudatusi.¹⁵

Riigisisese konkurentsioiguses kehtib praegu kolm Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud grupierandit:

- Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2023. a määrus nr 44 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate vertikaalsete kokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)“.

Määrus toetub täielikult ELi vertikaalsete kokkulepete grupierandile, erinevad on vaid õigusakti struktuur ja teatud määral keel. Ainus sisuline erinevus seisneb mõlema õigusakti puhul §/artikli 2 lõikes 2 sisalduva käibe künnise suurus. ELi grupierandis on selleks 50 miljonit eurot, Eesti grupierandis aga 3,2 miljonit eurot.¹⁶ Seadusandja oli vertikaalsete kokkulepete grupierandi Eesti õigusesse eelneval ülevõtmisel konsulteerinud Konkurentsiametiga ning 3,2 miljoni eurost künnist peeti mõistlikuks Eesti turu jaoks, seetõttu tuleks see ka kõnesoleva eelnõu vastuvõtmisel säilitada.

Samuti tuleb märkida, et riigisisene vertikaalsete kokkulepete grupierand sisaldab lisaks ELi mootorsõidukite grupierandist üle võetud sätteid ehk tegemist on sisuliselt kahe grupierandiga, mis on paigutatud samasse õigusakti.

- **Horisontaalsete kokkulepete grupierandid**
 - Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määrus nr 9 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate teadus- ja arenduskokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)“.
- Määrus toetub täielikult ELi teadus- ja arendustegevuse grupierandile, erinevad on vaid õigusakti struktuur ja keel.
- Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 2010. aasta määrus nr 197 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate spetsialiseerumiskokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)“.

¹⁵ Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 169/2009, konkurentsieeskirjade rakendamiskorra kohta raudtee-, maantee- ja siseveetranspordis, põhjenduspunktid 4 ja 7.

¹⁶ ELi vertikaalsete kokkulepete grupierandi artikli 2 lõige 2: „Lõikes 1 sätestatud erandit kohaldatakse vertikaalsete kokkulepete suhtes, mis on sõlmitud ettevõtjate ühenduse ja üksikliikme vahel, või sellise ühenduse ja üksiktarnija vahel, ainult juhul, kui kõik ühenduse liikmed on kaupade jaemüüjad ja kui ühenduse ühegi liikme ega temaga seotud ettevõtja aastane kogukäive ei ületa 50 miljonit eurot. Käesolevat määrust kohaldatakse selliste ühenduste sõlmitud vertikaalsete kokkulepete suhtes, ilma et see piiraks aluslepingu artikli 101 kohaldamist sellise ühenduse liikmete vahel sõlmitud horisontaalsete kokkulepete või ühenduse otsuste suhtes.“

Eesti vertikaalsete kokkulepete grupierandi § 2 lõige 2: „Grupierand kohaldub jaemüüjatest ettevõtjate ühenduse ja selle liikmete või jaemüüjatest ettevõtjate ühenduse ja selle tarnijate vahel sõlmitud vertikaalsetele kokkulepetele, kui kõik ühenduse liikmed on toodete jaemüüjad ja ühenduse ühegi liikme ega temaga valitseva mõju kaudu seotud ettevõtja eelnenud majandusaasta müüdüd kaupade müügitulu kokku ei ületa 3,2 miljonit eurot.“

Määrus toetub täielikult ELi spetsialiseerumise grupierandile, erinevad on vaid õigusakti struktuur ja keel.

Eelnõu vastuvõtmise tagajärjel hakkab riigis kehtima lisaks kolm grupierandit, nimelt tehnosiirde grupierand, liinilaevanduse grupierand ja transpordi grupierand, mida seni ei olnud Eesti õigusesse üle võetud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu paragrahvida 1 sõnastatakse uuesti KonkS § 7.

Paragrahvi 7 lõikega 1 kehtestatakse õiguslik alus ELi grupierandite kohaldamiseks riigisisese konkurentsioiguses isegi siis, kui asjaomane konkurentsi kahjustav kokkulepe ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust.

Kokkulepped, mis ei ole grupierandiga hõlmatud, võivad olla siiski lubatavad, kuigi neile ei laiene automaatselt grupierandi režiim. Kui ettevõtja leiab, et kokkuleppe sõlmimisega kaasnevad konkurentsi soodustavad tingimused kaaluvad üles kokkuleppeosaliste turujõu või kokkuleppes sisalduvate teatud tingimuste negatiivsed tagajärjed, peab ta teavitama sellest kokkuleppes Konkurentsiametit, kes siis otsustab, kas kokkuleppele võib kohaldada KonkS §-st 6 tulenevat individuaalset luba. Tegemist on praegu kehtiva õigusega, mida eelnõuga ei muudeta.

Samas, kui kokkulepe kuulub grupierandi kohaldamisalasse, võib Konkurentsiamet mõnel konkreetsel juhul ning teatud tingimustel siiski grupierandi tühistada või jätta selle kohaldamata, kui konkreetse kokkuleppe või tegevuse mõju ei ole kooskõlas KonkS §-s 6 sätestatud nõuetega. Selle tulemusena ei ole asjaomane kokkulepe grupierandiga kaitstud ja seda saab KonkS § 4 alusel kontrollida. Sellised Euroopa Komisjoniga analoogsed Konkurentsiameti õigused tulenevad otse ELi grupieranditest.¹⁷

¹⁷ Nt vertikaalsete kokkulepete grupierandi artikkel 6 sätestab:

(6) Komisjon võib käesoleva määruse kohase erandi tühistada määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 29 lõike 1 alusel, kui ta leiab, et mõnel konkreetsel juhul toob vertikaalne kokkulepe, mille suhtes kohaldatakse käesoleva määruse artiklis 2 sätestatud erandit, siiski kaasa asutamislepingu artikli 101 lõike 3 nõuetega kokkusobimatuid tagajärgi.

Selline mõju võib tekkida näiteks juhul, kui asjaomane veebipõhiste vahendusteenuste pakkumise turg on väga kontsentreeritud ja selliste teenuste pakujate vahelist konkurentsi piirab kumulatiivne mõju, mis tuleneb sarnaste kokkulepete paralleelsetest võrgustikest, mis piiravad veebipõhiste vahendusteenuste ostjate võimalusi lõppkasutajatele kaupu või teenuseid oma otsestes müügikanalites soodsamatel tingimustel pakkuda, müüa või edasi müüa.

Sama artikli lõike 7 kohaselt on samasugune õigus antud liikmesriigi konkurentsiasutusele.

Teadus- ja arendustegevuse grupierandi põhjenduspunktid 19 ja 20 sätestavad:

(19) Komisjon võib tühistada käesoleva määruse kohased erandid nõukogu 16. detsembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1/2003 (asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta) artikli 29 lõike 1 alusel, kui ta leiab, et mõnel konkreetsel juhul toovad kokkulepped, mille suhtes kohaldatakse käesolevas määruses sätestatud erandit, siiski kaasa lepingu artikli 101 lõikega 3 kokkusobimatuid tagajärgi.

(20) Kui teatav kokkulepe, mille suhtes kohaldatakse käesoleva määruse kohast erandit, avaldab siiski teatava liikmesriigi territooriumil või osal sellest mõju, mis ei sobi kokku lepingu artikli 101 lõikega 3, võib selle liikmesriigi

Kavandatav § 7 lõige 2 välistab ELi grupierandite Eesti õigusesse n-ö automaatse ülevõtmise ning jätab seadusandjale võimaluse vaadata ELi tasandil kehtestatavad määrused eelnevalt üle ning kinnitada rakendusaktiga nimekirja neist ELi grupieranditest, mis hakkavad kohalduma ka riigisisises õiguses. Samuti annab säte võimaluse teha ELi grupierandite tekstides vajadusel muudatusi, lähtudes Eesti õiguskorra või turu eripäradest. Näiteks on eelnõu vastuvõtmise ajal vaja muuta vertikaalsete kokkulepete grupierandi artikli 2 lõikes 2 toodud ettevõtja aastase kogukäibe suurust ning kehtestada riigisisese konkurentsioiguse jaoks madalam käibekünnis:

*„2. Lõikes 1 sätestatud erandit kohaldatakse vertikaalsete kokkulepete suhtes, mis on sõlmitud ettevõtjate ühenduse ja üksikliikme vahel, või sellise ühenduse ja üksiktarnija vahel, ainult juhul, kui kõik ühenduse liikmed on kaupade jaemüüjad ja kui ühenduse ühegi liikme ega temaga seotud ettevõtja aastane kogukäibe ei ületa **3,2 miljonit eurot**. Käesolevat määrust kohaldatakse selliste ühenduste sõlmitud vertikaalsete kokkulepete suhtes, ilma et see piiraks aluslepingu artikli 101 kohaldamist sellise ühenduse liikmete vahel sõlmitud horisontaalsete kokkulepete või ühenduse otsuste suhtes.“*

Muudatuse vajadus on tingitud sellest, et Eesti turg ei ole oma suuruselt siiski ELi ühisturuga võrreldav, seega oleks ELi turu jaoks kehtiva käibekünnise Eestis kohaldamine sobimatu. Samasugune käibekünnis (3,2 miljonit eurot) on kehtinud ka siamaani Eestis vertikaalseid kokkuleppeid reguleerivas Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2023. a määruses nr 44 ning enne seda (kuni 31.05.2022) kehtinud Vabariigi Valitsuse 27. mai 2010. a määruses nr 60.

Kavandatav § 7 lõige 3 annab seadusandjale võimaluse kehtestada vajadusel lisaks ELi grupieranditele ka riigisisised grupierandid. ELi konkurentsioiguses ei takista liikmesriike kehtestamast oma riigi tasandil grupierandeid. Peab tunnistama, et siamaani ei ole selliste grupierandite järele Eestis vajadust tuntud ega ole neid ka teiste riikide praktikas väga laialdaselt kasutatud, kuid mõnes liikmesriigis sellised grupierandid siiski eksisteerivad.

Näiteks Madalmaades kehtib praegu kaks riigisisest grupierandit: kaubanduskeskustele mõeldud grupierand ning grupierand jaemüüjate vaheliste kokkulepete kohta. Prantsusmaa on kehtestanud kaks riiklikku grupierandit, mõlemad põllumajandussektoris. Belgias on olemas kõnesoleva eelnõuga sarnane õiguslik alus riiklike grupierandite kehtestamiseks, kuid seni ei ole seda alust ühtegi korda kasutatud.

Riigisiseste grupierandite kehtestamise võimalus on oluline tagamaks, et lisaks ELi grupieranditele arvestatakse ka Eesti turu vajadustega, mis võivad ajas muutuda. Näiteks võib tekkida vajadus toetada mõne konkreetse sektori ettevõtjaid, andes neile võimaluse sõlmida omavahel kokkuleppeid, mis on küll vastuolus KonkSis sätestatud keeluga, kuid millel samas on ülekaalukas positiivne mõju majanduse arengule, nt need toovad turule uusi tooteid, toetavad innovatsiooni või muid ühiskonnale kasulikke eesmärke ning peaksid seega olema teatud tingimustel lubatud.

Kavandatavas § 7 lõikes 3 nähakse ette ka volitusnormi ulatus ning loetletakse tingimused, millele peaks riigisisene grupierand sellise erandi loomise korral vastama. Tegemist on sisuliselt seni kehtinud KonkS § 7 lõike 2 sätte sõnastusega.

konkurentsiasutus vastavalt määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 29 lõikele 2 **tühistada käesoleva määrusega ette nähtud erandi liikmesriigi territooriumil või osal sellest, kui on tegemist selgepiirilise geograafilise turuga**. Samasuguse eesmärgiga sätted on olemas ka teistes ELi grupierandites.

Eelnõu paragrahvi 2 sätestatakse, et eelnõukohased muudatused KonkS-s jõustvad 1. jaanuaril 2024, kuna osad eelnõuga seotud ja hetkel Eesti õigusesse eraldi üle võetud rakendusaktid (nn horisontaalsed grupierandid ehk Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määrus nr 9 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate teadus- ja arenduskokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)“ ja Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 2010. aasta määrus nr 197 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate spetsialiseerumiskokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)“) kehtivad kuni 31.12.2023. Seejärel hakkab kehtima käesoleva eelnõu kohane uus volitusnorm, mille alusel saab kehtestada käesoleva eelnõu lisaks oleva asjaomase ministri määruse. Vertikaalseid grupierandeid puudutav rakendusakt (Vabariigi Valitsuse 27.04.2023 määrus nr 44 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate vertikaalsete kokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)“) kehtib praeguse korra kohaselt kuni 31.12.2034 ning käesoleva eelnõu jõustumisel saab sedagi asendada kehtestatav uus regulatsioon.

3.2. Teiste riikide võrdlev analüüs

Eelnõuga pakutav lahendus on juba pikka aega olnud kasutusel sellistes ELi riikides nagu Saksamaa¹⁸, Belgia¹⁹, Itaalia²⁰, Madalmaad²¹ ja Hispaania²². Nende riikide seadused sisaldavad viiteid ELi grupieranditele, mis kohalduvad automaatselt riigisisises konkurentsioiguses ka siis, kui asjaomasel juhtumil ei ole mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

Saksamaa konkurentsiseadus sätestab: „*ettevõtjate vahelised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja ettevõtjate kooskõlastatud tegevus, mis aitavad parandada kaupade tootmist või levitamist või edendada tehnilist või majanduslikku progressi, võimaldades samal ajal tarbijatel saada sellest tulenevast kasust õiglase osa, ning millega ei*

1. kehtestata asjassepuutuvatele ettevõtjatele piiranguid, mis ei ole nimetatud eesmärkide saavutamiseks hädavajalikud; ega

2. anta sellistele ettevõtjatele võimalust kõrvaldada konkurentsi kõnesolevate toodete olulise osa suhtes,

vabastatakse 1. jaos sätestatud keelust (konkurentsi piiravate kokkulepete keeld).“

Sätte lõikega 2 kehtestatakse, et „lõike 1 kohaldamisel kohaldatakse mutatis mutandis nõukogu või Euroopa Komisjoni määrusi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki kokkulepete, ettevõtjate ühenduste otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes (grupierandi määrused). See kehtib ka juhul, kui neis nimetatud kokkulepped, otsused ja tegevus ei mõjuta Euroopa Liidu liikmesriikide vahelist kaubandust.“

¹⁸ Saksamaa konkurentsiseaduse 1. osa 1. peatüki 2. jagu, kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html>

¹⁹ Belgia majandusõiguse seadustiku 1. peatüki artikkel IV.3, kättesaadav:

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2013/02/28/2013A11134/justel#LNK0058>

²⁰ Itaalia konkurentsi ja ausa kaubanduse seaduse 1. jagu, inglise keeles kättesaadav:

<https://www.uaipit.com/en/documents-record/?/299/competition-and-fair-trading-act>

²¹ Madalmaade konkurentsil põhineva kaubanduse seaduse artikkel 12, inglise keeles kättesaadav:

<http://www.dutchcivillaw.com/legislation/competitionact.htm>

²² Hispaania konkurentsiseaduse 15/2007 artikkel 1.4, inglise keeles kättesaadav:

<https://www.cnmc.es/file/64176/download>

Belgia majandusõiguse seadustiku kohaselt „artikkel IV.3. artikli IV.1 §-s 1 sätestatud keeldu (konkurentsi piiravate kokkulepete keeld) ei kohaldata kokkulepete, ettevõtjate ühenduste otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes, mille suhtes on Euroopa Liidu Nõukogu määruse või Euroopa Komisjoni määruse või otsusega tunnustatud kohaldatavaks ELi toimimise lepingu artikli 101 lõige 3.

Artikli IV.1 §-s 1 sätestatud keeldu ei kohaldata kokkulepete, ettevõtjate ühenduste otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes, mis ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust või mis ei piira, takista ega moonuta konkurentsi siseturul ning mis oleks olnud esimeses lõigus nimetatud määruse kaitse all, kui need oleksid mõjutanud sellist kaubandust või piiranud, takistanud või kahjustanud konkurentsi.“

3.3. Eelnõu kooskõla põhiseadusega

Arvestades, et grupierandid ei ole oma olemuselt põhiõigusi riivavad õigusaktid, vaid nende puhul on, vastupidi, tegemist eranditega üldisest KonkSist ja ELTList tulenevast keelust, siis ei ole eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs vajalik.

Samas on asjakohane kaaluda, kas pakutav lahendus on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusest (edaspidi PS) tuleneva seadusereservatsiooni põhimõttega.

PS § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (seadusereservatsiooni põhimõte). Mõistagi ei saa iga otsust ja toimingut seadustes üksikasjalikult kirjeldada. Seetõttu on Riigikohus seadusereservatsiooni põhimõtet käsitledes selgitanud, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.²³ Siiski tuleb arvestada, et mõeldakse eelkõige Eesti riigivõimude väljaantavaid riigisiseseid õigusakte.

Siinkohal tuleb aga arvestada ka põhiseaduse täiendamise seaduse (edaspidi PSTS) §-s 2 sätestatuga, nimelt et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Õiguskirjanduses on muu hulgas esindatud seisukoht, et tegemist on alusega ELi õiguse inkorporeerimiseks Eesti õiguskorda.²⁴ Ka Riigikohus on oma praktikas laialt kasutanud Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu õigusakte ning Euroopa Kohtu otsuseid kui Eesti õiguse tõlgendusvahendeid. Riigikohtu praktika kinnitab seega ELi õiguse üldpõhimõtete kuulumist Eestis tunnustatud põhimõtete hulka.

²³ Riigikohtu 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06, punkt 22.

²⁴ A. Laurand, Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse kommentaarid, kättesaadav: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseaduse-taiendamise-seadus/ss-2-pohiseaduse-kohaldamine-kuulumisel-euroopa#60-kirjeldus>

ELi õigusaktidele viitamise lahendust on Eesti õiguses varemgi kasutatud. Ka KonkSis on seda tehtud riigiabi valdkonda puudutavates sätetes.²⁵

KonkS § 33 lõige 2 sätestab: „vähese tähtsusega abiks loetakse komisjoni määruse (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes (ELT L 352, 24.12.2013, lk 1–8), artiklis 3 ja komisjoni määruse (EL) nr 360/2012 Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele antava vähese tähtsusega abi suhtes (ELT L 114, 26.04.2012, lk 8–13) artiklis 2 nimetatud abi.“

Ehk siis seaduses endas ei defineerita vähese tähtsusega riigiabi, vaid seadus sisaldab otse viidet Euroopa Komisjoni määrusele, mis sellist definitsiooni ja vastavaid selgitusi juba sisaldab.

Sarnaselt sätestatakse KonkS § 34² lõikes 1, mis puudutab grupierandiga hõlmatud riigiabi: „grupierandiga hõlmatud riigiabiks loetakse nõukogu määruse (EL) nr 2015/1588, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (kodifitseeritud tekst) (ELT L 248, 24.09.2015, lk 1–8), artiklis 1 nimetatud abi, mille kohta Euroopa Komisjon on kehtestanud vastava grupierandi määruse.“

Eelnõuga pakutav lahendus ei ole seega iseenesest sugugi uus, sest ELi õigusaktidele viitamist on Eesti õiguses kasutatud ka varem. Erinevus seisneb selles, et asjaomastest ELi õigusaktidest kehtestatakse eraldi nimekiri. Seda tehakse valdkonna eest vastutatava ehk justiitsministri määrusega.

Eelnõuga pakutava lahenduse puhul on seega tegemist n-ö hübriidlahendusega, kus ühest küljest muutuvad ELi grupierandid riigisisises konkurentsioiguses sisuliselt vahetult kohaldatavaks, kuid teisest küljest on seadusandjale siiski jäetud võimalus need grupierandid eelnevalt üle vaadata ning anda ministri määrusega kinnitus, et need grupierandid on Eesti õiguskorrale tõepoolest sobivad ja vajalikud.²⁶ Teised samasisulist lahendust kasutavad riigid (Saksamaa, Belgia, Itaalia, Madalmaad ja Hispaania) ei ole sellist võimalust oma seadustes ette näinud, vaid ELi grupierandid hakkavad

²⁵ Näiteks võib tuua ka teisi seadusi, nt maagaasiseadus, RT I, 09.08.2022, 22, § 16.

Süsteemihalduri kohustused

[...] 2¹) täidab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 715/2009, maagaasi ülekandevõrkudele juurdepääsu tingimuste kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1775/2005 (ELT L 211, 14.08.2009, lk 36–54), ülekandevõrgu haldurile sätestatud nõudeid võimsuse jaotamise põhimõtete, ülekoormuse juhtimise reeglite, tasakaalustuseeskirjade, võimsustega kauplemise, läbipaistvusnõuete ja andmete säilitamise kohta; [RT I, 28.06.2012, 2 - jõust. 08.07.2012]

2²) tagab ülekandevõrgule juurdepääsu kolmandatele isikutele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 715/2009 ülekandevõrgu haldurile sätestatud nõuete kohaselt; [RT I, 28.06.2012, 2 - jõust. 08.07.2012]

2³) täidab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2017/1938 ülekandevõrgu haldurile sätestatud nõudeid; [RT I, 09.08.2022, 1 - jõust. 19.08.2022]

2⁴) teeb koostööd Euroopa maagaasi ülekandesüsteemi haldurite võrgustiku raames piirkondlikul ja Euroopa Liidu tasandil maagaasituru tõhusaks toimimiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 715/2009 sätestatud nõuete kohaselt; [...].

²⁶ Siinkohal tuleks märkida, et siia maani ei ole ELi grupierandite Eesti õigusesse ülevõtmisel taolisi reservatsioone tekkinud, et mõni säte ei oleks Eesti õiguskorda sobinud, vaid ELi ja Eesti grupierandite tekstid on olnud suhteliselt identsed.

seal kehtima ilma täiendavate rakendusaktideta alates sellest hetkest, kui nad ELi tasandil jõustuvad. Saksamaa konkurentsiseaduse näitel lubab uue KonkSi sätte sõnastus samuti teha ELi grupieranditesse vajadusel muudatusi ehk grupierandite tekstid kohalduvad Eesti õiguses *mutatis mutandis*. Ministri määruse puhul on seega tegemist n-õ riigi tahteaktiga, ilma milleta ei saa Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu määrustes sätestatud õigused ja kohustused riigi sees automaatselt kohalduda, vaid need vaadatakse üle, kinnitatakse ja neis tehakse soovi korral vajalikud muudatused. Samuti on seadusse jäetud võimalus kehtestada vajadusel ka riigisiseseid grupierandeid. Viimast on omakorda võimalik teha Vabariigi Valitsuse määrusega.

Eeltoodust lähtudes leiab eelnõu autor, et eelnõuga pakutav lahendus on kooskõlas PSist tuleneva seadusereservatsiooni põhimõttega.

PSi kommentaaride kohaselt ei välista seadusereservatsiooni põhimõtte võimalust ja õigluse ning mõistlikkuse tagamiseks sageli ka vajadust anda õiguse rakendajale õigusaktide koostamisel kaalutlusruum ehk võimalus valida erinevatest lahendustest konkreetse juhtumi asjaoludel sobivaim.²⁷ Kõnesolev lahendus oli valitud eesmärgiga tagada, et konkurentsijärelevalve valdkonnas kehtivad grupierandid oleksid selged ja üheselt mõistetavad ning põhjustaksid võimalikult vähe vaidlusi. Varasem praktika ning huvigrupidelt ELi grupierandite Eesti õigusesse ülevõtmise käigus saadud tagasiside on aga näidanud, et parim viis selle eesmärgi saavutamiseks on ELi grupierandite kohaldatavus riigisiseses konkurentsioiguses, vältides võimalikke ELi ja Eesti grupierandite eelkõige vormilistest erinevustest tulenevaid tõlgendamisprobleeme.

4. Seaduse mõjud

Seaduseelnõuga kavandatud muudatused avaldavad mõju eelkõige majandusele ja riigivalitsemisele. Eeldada võib ka kaudset mõju välismajanduskeskkonnale ja innovatsioonile, kuna selgem ja ühtne reeglistik võiks soodustada Eesti ettevõtjate tihedamat koostööd mh ka välisriikide ettevõtjatega. Siiski pole võimalik ennustada, kas muudatuste tulemusena selliste kokkulepete arv võiks võrreldes praegusega kasvada, kuigi eelnõu muudatuste järel hakkaksid riigis kehtima lisaks praegusele kolmele grupierandile ka tehnosiirde grupierand, liinilaevanduse grupierand ja transpordi grupierand, mida seni ei ole Eesti õigusesse üle võetud. Muudatustega luuakse ühtne tõlgendus ELi grupierandite rakendamisele nii piiriüleselt kui ka riigisiselt, mis peaks vähendama nii riigi kui ka ettevõtjate ajakulu ja muid võimalikke lisakulusid, nagu nt teemaga seotud õigusnõustamise kulud – nt ei pea ettevõtja enam hindama, kas erandi rakendamisel tuleb arvesse võtta ka mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Ometi tuleb tõdeda, et ka seni on praktikas rakendatud valdavalt siiski ELi määrustega kehtestatud grupierandeid. Eelnõukohaste muudatustega luuakse eraldi võimalus riigisiseste grupierandite kehtestamiseks. Eelnõuga ei mõjutata praegust konkurentsiolekorda.

4.1. Mõju majandusele: mõju halduskoormusele

Sihtrühm: Eesti ettevõtjad (2021. a seisuga tegutses Eestis 127 357 ettevõtjat²⁸).

Kuigi potentsiaalselt on sihtrühmaks kõik Eesti ettevõtjad, võib eeldada, et grupierandi võimalust kasutab siiski vaid väike hulk kõigist Eesti ettevõtjatest. Kuna grupierandile vastavust hindab ettevõtja ise, puuduvad riigil koondandmed selle kohta, kui palju on selliseid kokkuleppeid mingil

²⁷ PS kommentaarid, § 3 para 1.

²⁸ Statistikaameti andmetel: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/majandus/ettevotete-majandusnaitajad>

ajahetkel sõlmitud või kui palju neid aktiivses kasutuses on või isegi kui paljud neist täidavad kõiki kohustuslikke eranditele ette nähtud tingimusi. Lähtudes ettevõtjate kontaktidest riigiga (nõu küsimine, kaebustega pöördumine), aga ka mitmete advokaadibüroode teenuste nimekirjas olevatest vastava valdkonna õigusnõustamise teenustest, võib eeldada siiski piisavat vajadust taoliste kokkulepete sõlmimise järele. Muudatuse mõju avaldumise sagedus on seotud ettevõtjate vajadusega selliseid kokkuleppeid sõlmida, mis arvestades nende iseloomu, on ettevõtjate jaoks pigem siiski harva esinev ja juhuslik sündmus. Samas on erandi rakendamisel mõju regulaarne, kuna ettevõtja peab igal ajal olema veendunud, et kokkulepe ja selle alusel toimuv tegevus vastab erandiga kehtestatud tingimustele ja piirangutele. Mõju ulatus ehk sihtrühma muudatustega kohanemise vajadus on siiski väike, kuna sisuliselt on ka praegu saanud ELi õigusest tulenevaid grupierandeid rakendada ehk vastavaid kokkuleppeid sõlmida ning seda on valdava osa grupierandite puhul ka tehtud. Isegi siis, kui rakendatakse riigisisel regulatsioonil põhinevaid grupierandeid, mis tuginevad suuresti ELi grupieranditele, ei ole lõpptulemuses vahet olnud, kuna nõuded ja tingimused on üsna samasugused. Muudatustest tulenevad ebasoovitavad mõjud ettevõtjatele puuduvad, kuna pigem kaasnevad muudatustega mõningane halduskoormuse vähenemine ning võimalik õigusnõustamise kulude kokkuhoid.

4.2. Mõju riigivalitsemisele

Sihtrühm: Konkurentsiamet, Justiitsministeerium

Konkurentsiameti järelevalveosakonnas töötab 12 inimest²⁹, Justiitsministeeriumis tegeleb konkurentsioigusega 1 inimene. Enamik ettevõtjate pöördumisi riigiasutuste poole on seotud õigusliku tõlgendamise vajadusega. Siiski ei pöörduta neis küsimustes riigi poole igapäevaselt, samas pigem regulaarselt. Muudatused võivad aidata vähendada riigiasutuste vajadust ettevõtjaid nõustada, kuna grupierandi reeglid peaksid osalistele muutuma üheselt mõistetavamaks. Samuti on võimalik potentsiaalsete õiguslike vaidluste vähenemine. Ebasoovitavat mõju riigiasutustele ette näha pole, pigem tekib riigil kiirem võimalus ELi grupierandite reeglite muudatustele reageerida ning neid vastavalt vajadusele riigisiselt mugandada.

5. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Riigile ei kaasne kavandatavate muudatustega kulusid ega tulusid. Võib eeldada, et mõnevõrra väheneb vajadus ja ajakulu ettevõtjatele õigusnõu andmiseks või võimalike vaidluste lahendamiseks. Muudatused ei too kaasa infotehnoloogilise arendustegevuse vajadust. Muudatustel on kaudselt ettevõtjate majandustegevust soodustav mõju, mis võib tulevikus väljenduda ka tugevamas majanduskeskkonnas ja sellega seotult suurenevas maksulaekumises.

6. Rakendusaktid

5.1. Uued rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmise korral tuleb kehtestada määrus konkurentsiseaduse § 7 lõike 2 alusel: justiitsministri määrus „Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu grupierandite

²⁹ <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/kontaktid/koik-kontaktid#jarelevalveosakond>, andmed seisuga 20.06.2023

määrused, mida rakendatakse konkurentsiseaduse § 6 lõike 1 kohaldamisel“, mille kavand on esitatud käesoleva seletuskirja lisana.

5.2. Kehtetuks muutuvad rakendusaktid

Seoses eelnõu seadusena vastuvõtmisega muutuvad volitusnormi (KonkS § 7 lg 1) kehtetuks muutumise tulemusena kehtetuks järgmised rakendusaktid:

[Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2023. a määrus nr 44 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate vertikaalsete kokkulepete sõlmimiseks loa andmine \(grupierand\)“;](#)

[Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määrus nr 9 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate teadus- ja arenduskokkulepete sõlmimiseks loa andmine \(grupierand\)“;](#)

[Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 2010. aasta määrus nr 197 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate spetsialiseerumiskokkulepete sõlmimiseks loa andmine \(grupierand\)“.](#)

6. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. jaanuaril 2024, kuna osad eelnõuga seotud ja hetkel Eesti õiguses kehtiva KonkS volitusnormi (KonkS § 7 lg 1) alusel kehtestatud rakendusaktid (nn horisontaalsed grupierandid, vt selle kohta täpsemalt eespool käesolevas seletuskirjas) kehtivad kuni 31.12.2023. Seejärel hakkab kehtima käesoleva eelnõu kohane uus volitusnorm, mille alusel saab omakorda kehtestada käesoleva eelnõu lisaks oleva asjaomase ministri määruse. Vertikaalseid grupierandeid puudutav rakendusakt (vt selle kohta eespool käesolevas seletuskirjas) kehtib praeguse korra kohaselt kuni 31.12.2034 ning käesolevas eelnõus ette nähtud korra jõustumisel saab sedagi asendada kehtestatav uus regulatsioon.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium) eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ning arvamuse avaldamiseks Konkurentsiametile, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Riigikohtule, Eesti Kohtunike Ühingule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Viru Maakohtule, Tartu Maakohtule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjonile, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Kaupmeeste Liidule, Teenusmajanduse Kojale, Eesti E-kaubanduse Liidule, Eesti Otsemüügi Assotsiatsioonile, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Tööstuste Keskliidule, Eesti Tarbijakaitse Liidule, Patendiametile, Patendivolinike Kojale.