

Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga korrastatakse koondumiste kontrolli riigilõivumäära selliselt, et see oleks põhjendatud, senisest enam kulupõhine ja vastaks riigilõivuseaduse (edaspidi ka *RLS*)¹ § 4 lõikele 1. Eelnõuga muudetakse RLS-i, suurendades koondumiste menetlemise eest tasutatavat riigilõivu seniselt ja juba 16 aastat muutumatuna püsinud 1920 eurolt 4800 eurole. Muudatus tehakse RLS-i § 116¹, mis sätestab koondumiste menetlemise eest tasutava riigilõivu suuruse.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna intellektuaalse omandi ja konkurentsioiguse talituse juhataja Kärt Nemvalts (Kart.Nemvalts@just.ee). Eelnõus sisalduvate muudatuste väljatöötamisel ja seletuskirja ettevalmistamisel osales Konkurentsiameti konkurentsitenistuse konkurentsi haldusmenetluse valdkonna jurist Anneli Laurits (anneli.laurits@konkurentsiamet.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Airi Kapanen (airi.kapanen@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud **Justiitsministeeriumi programmiga aastateks 2024-2027**², mille kohaselt peab riik nii seadusandluse kui riikliku järelevalve kaudu toetama muu hulgas vaba konkurentsi ja tõhusalt reageerima tegevustele, mis võivad seda kahjustada (lk 3). Justiitsministeeriumi programmi tegevus nr 1 „Õiguspoliitika kujundamine ja õigusloome kvaliteedi tagamine“ seab eesmärgiks, et avalik ja eraõigus, sealhulgas ka konkurentsioigus, on nüüdisaegne, toetab riigi ja ühiskonna toimimist ning konkurentsivõimelist majanduskeskkonda (lk 6). Ausat ja moonutamata konkurentsi toetav õigusraamistik peab võimaldama ajakohaste meetmete rakendamist tõhusaks konkurentsijärelevalveks ja avaliku huvi kaitseks. Hästi toimiv konkurentsijärelevalve aitab tagada õiglase konkurentsikeskkonna ettevõtjatele ja sellest omakorda saavad kasu tarbijad (lk 8).

¹ RT I, 30.04.2024, 7.

² Vt Justiitsministeeriumi kodulehte: <https://www.just.ee/strateegilised-alusdokumendid>.

Nimetatud eesmärk on tihedalt seotud ka **riigi pikaajalise arengustrateegiaga „Eesti 2035“**³. Seosed on eriti tugevad kahes järgmises strateegilises sihis:

- 1) majandus ja
- 2) riigivalitsemine.

Konkurentsiamet annab oma osa, et saavutada eesmärk „[Eesti majandus on tugev, uuendusmeelne, teadmispõhine ja vastutustundlik](#)“. Teine strateegiline siht, mida Konkurentsiamet oma tegevusega toetab, on [usaldus riigi institutsioonide vastu](#), mille saavutamisel on Eesti usaldusväärne riik oma kodanikele ja väärtustatud partner rahvusvahelises suhtluses.

Eelnõu on otseselt seotud „**Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035**“⁴, mille üldeesmärgiks on seotud, et Eesti teadus, arendustegevus, innovatsioon ja ettevõtlus suurendavad koostoides Eesti ühiskonna heaolu ja majanduse tootlikkust, pakkudes konkurentsivõimelisi ja kestlikke lahendusi Eesti ja maailma arenguvajadustele.

Eelnõu on seotud ka **koalitsioonileppega aastateks 2023–2027**⁵, millega on valitsusliit võtnud eesmärgiks tagada riigirahanduse jätkusuutlikkus.

Eelnõuga muudetakse riigilõivuseaduse redaktsiooni: RT I, 30.04.2024, 8.

Arvestades, et eelnõu on otseselt seotud 2025. aasta riigieelarvega, tuleb eelnõu menetleda Riigikogus enne 2025. aasta riigieelarve vastuvõtmist. Eelnõu koostamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist, kuna seaduseelnõu seadusena rakendamise eesmärgiga ei kaasne olulist õiguslikku muudatust ega muud olulist mõju.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga suurendatakse koondumiste menetlemise eest tasutavat riigilõivu seniselt 1920 eurolt 4800 eurole ja tehakse vastavad muudatused RLS-i §-s 116¹. Muudatuse eesmärk on suurendada riigi tulusid ning toetada seeläbi valitsusliidu programmis ehk koalitsioonileppes püstitatud eesmärki tagada riigirahanduse jätkusuutlikkus. Valitsusliit on võtnud eesmärgi liikuda riigieelarve tasakaalu poole, mis tähendab muu hulgas riigieelarve tulupoole ülevaatamist.⁶

Koondumise menetlemise eest sätestatud riigilõivumäär on püsinud muutumatuna juba 16 aastat. Samal ajal on riigi keskmine brutokuupalk kasvanud rohkem kui kaks korda⁷ ning sellest

³ <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-plaaneering/strateegia>.

⁴ https://www.hm.ee/sites/default/files/taie_arengukava_kinnitatud_15.07.2021.pdf.

⁵ Kättesaadav: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsuse-alused/koalitsioonilepe#majandus>.

⁶ Rahanduspoliitika valdkonna eesmärk, punkt 1.

⁷ Palgastatistika on leitav Statistikaameti andmebaasis. Tabelid PA101 (https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_palk-ja-toojeukulu_palk_aastastatistika/PA101) ja PA001

tulenevalt ka tööjõukulud. Seega on ilmne, et koondumise menetlemise kulu ei vasta juba ammu toimingute tegemisega kaasnevale kulule, ning põhjendatud on viia lõivude eest saadavad summad vastavusse reaalsete kuludega.

Konkurentsiseaduse⁸ (edaspidi ka *KonkS*) normidele (käibepõhise lävendi suurus, koondumisele hinnangu andmise kriteeriumid jt) tuginedes võib koondumiste kontrolli menetlust hinnata piisavalt keeruliseks ja riigilõivu määr võiks olla sellega proportsionaalne (vt seletuskirja punkti 7). Riigilõivumäär kehtestatakse RLSi § 4 lõike 1 kohaselt, arvestades toimingute tegemisega kaasnevaid kulusid (kulupõhimõtte).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu §-ga 1 muudetakse RLS-i § 116¹, sätestades, et: „*[k]oondumise menetlemise eest tasutakse riigilõivu 4800 eurot*“. Võrdluseks saab tuua näiteks Läti, kus asjaomane riigilõivumäär on vahemikus 2000–8000 eurot⁹. Leedu konkurentsiniõukogu kodulehe andmetel¹⁰ olid lõivud 2018. aastal vahemikus 3000–10 000 eurot, 2019. aastal 2700–9000 eurot, 2021. aastal 3300–11 000 eurot ja 2022. aastal 6200–18 600 eurot. Riigilõivumäärad vaadatakse üle kord aastas 1. märtsiks ja need sõltuvad eelmise aasta koondumisega seotud kuludest.

Keskmiselt on Eestis aastas 30 koondumist, 2022. aastal samas oli neid üle 50. RLS-i § 4 lõike 1 kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär, arvestades toimingute tegemisega kaasnevaid kulusid – seega on eelnõus lähtutud kulupõhimõttest. Selline lähenemine on kooskõlas õiguskindluse ja läbipaistvuse põhimõttega, sest ka edaspidi on tegemist fikseeritud riigilõivumääraga. Määr 4800 eurot on leitud koondumiste menetluste aastase kogukulu ning menetluste keskmise arvu suhtena (andmed on leitavad tabelis 1).

Osades riikides määrab konkurentsiasutus riigilõivu pärast koondumise kohta otsuse tegemist, näiteks on nii Saksamaal, kus *Bundeskartellamt*'i juhend näeb ette, et riigilõivu määr määratakse tööjõu- ja muude kulude põhjal, võttes arvesse koondumise majanduslikku tähtsust. Üldjuhul ei tohi riigilõiv ületada 50 000 eurot, kuid erandjuhtudel võib seda kahekordistada. See tähendab, et ettevõtja võib alles pärast koondumisele loa saamist avastada, et temalt nõutakse 100 000 eurot riigilõivu¹¹.

(https://andmed.stat.ee/et/stat/Lepetatud_tabelid_Majandus.%20Arhiiv_Palk%20ja%20toojekulu.%20Arhiiv/PA001)

⁸ RT I, 28.09.2023, 7

⁹ Läti konkurentsiniõukogu kodulehe andmed, <https://www.kp.gov.lv/en/merger-control>.

¹⁰ Vt lähemalt: <https://kt.gov.lt/en/news/lithuanian-competition-authority-updates-merger-filing-fees>.

¹¹ Vt lähemalt dokumendist „Merkblatt zur deutschen Fusionskontrolle“ (2022): https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Merkblaetter/Merkblatt_Deutsche_Fusionskontrolle_Aug_2022.html?nn=298214.

Vt samuti „Practical Guide to German Merger Control“, Clifford Chance (2019), https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2019/02/Practical_Guide_to_German_Merger_Control.pdf.

Eelnõu § 2 sätestab, et seadus jõustub 2025. aasta 1. jaanuaril, kuna seaduse rakendamine ei eelda ettevalmistustegevusi, IT-arendusi ega huvigruppidele kohanemisaega.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta riigisisesse õigusesse üle ühtegi Euroopa Liidu õigusakti.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu näeb ette koondumise kontrolli riigilõivu suurendamise seniselt 1920 eurolt 4800 eurole. Eelnõuga kavandatavad muudatustel ei ole sotsiaalset, sh demograafilist mõju. Samuti ei mõjuta muudatused riigi julgeolekut ja välissuhteid, elu- ja looduskeskkonda, regionaalarengut ega kohaliku omavalitsuse korraldust. Küll aga on muudatustel mõju majandusele (koondumise osapoolte riigilõiv) ja riigiasutuste korraldusele (kohustused riigile).

Mõju sihtrühm – ettevõtjad

Statistikaameti andmetel¹² on Eestis 2023. aasta seisuga majanduslikult aktiivseid ettevõtjaid 153 883. Ettevõtjaid, kellele KonkS-st tulenev koondumiste kontrolli regulatsioon laieneb, on oluliselt vähem (kontrollitavaid koondumisi on keskmiselt 30 aastas, vt selle kohta tabel allpool käesolevas seletuskirjas).

KonkS-i § 21 kohaselt kontrollib Konkurentsiamet koondumist, kui koondumise osaliste eelnenud majandusaasta käibed Eestis kokku ületavad 6 000 000 eurot ja vähemalt kahe koondumise osalise käibed Eestis ületavad kummalgi 2 000 000 eurot. Riigilõivu suurenemisel ilmselt ei ole koondumiste teadete arvule märkimisväärset mõju, kuna otsuste tegemisel lähtutakse äri vajadustest ja majanduslikest huvidest ning riigilõivu suurus ei tohiks nimetatud summade suurust arvestades olla takistuseks.

Suurim mõju on muudatusel **ettevõtluskeskkonnale**. Muudatuse eesmärk on suurendada koondumiste kontrolli riigilõivumäära, muu hulgas selleks, et Konkurentsiamet saaks efektiivselt täita talle seadusega pandud ülesandeid. Suuremal riigilõivumääral on mõju koondumise osalistele, kes riigilõivu tasuma peavad, samas ei ole koondumiste üldarv Eestis (st muudatusest otseselt mõjutatud ettevõtjate arv) väga suur, samuti ei kaasne muudatusega **halduskoormuse** suurenemist. Täiendav kulu ettevõtjatele ühe koondumise puhul on 2880 eurot.

¹² <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/majandus/majandusüksused>

Mõju olulisus

Mõju vahetu sihtgrupp, ulatus ja sagedus on väike, kuna koondumisi on Eestis keskmiselt aastas 30 ja nendega seotud ettevõtete arv pigem väike, võrrelduna majanduslikult aktiivsete ettevõtete üldarvuga Eestis. **Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk** ei ole suur, kuna ei ole ette näha koondumiste teadete arvu vähenemist lihtsalt sellepärast, et sellega kaasnevat riigilõivu mõnevõrra suurendatakse.

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

Koondumiste menetlemisega seotud kulud kaetakse Konkurentsiameti eelarvest. Konkurentsiametis menetlevad koondumisi (teadete vastuvõtmine ja nende edasine analüüs) konkurentsijärelevalve osakonna neli täistöökohaga ametnikku. Konkurentsiamet menetleb aastas senise praktika kohaselt u 30–40 koondumist ja iga koondumise menetlemise eest laekub riigikassasse riigilõiv 1920 eurot, mis nt 5 aasta keskmist summat hinnates on olnud kokku 84 480 eurot (vt tabel 1).

Koondumiste menetluste kogukulu on 2023. aastal 187 400 eurot (tabel 1). Riigilõivumäärade ajakohastamine, suurendades nende määra 4800 eurole, on vajalik, arvestades muu hulgas inflatsiooni ning viimase viie aasta majandusolukorda, kuna ka menetlusega seotud kulud on suurenenud. 2023. aasta menetluste arvu näitel oleks täiendav tulu riigieelarvesse riigilõivumäära tõstmisel 4800 eurole 89 280 eurot.¹³

Tabel 1. Koondumiste menetluste kulu 10 ja 5 aasta keskmise menetluste arvu põhjal ning 2023. aastal

Arvestus 10 aasta keskmise menetluste arvu põhjal		Arvestus 5 aasta keskmise menetluste arvu põhjal		Arvestus 2023 aasta menetluste arvust lähtuvalt	
Keskmine koondumiste arv aastas (perioodil 2014-2023)	39	Keskmine koondumiste arv aastas (perioodil 2019-2023)	44	Koondumiste arv aastas kokku	31
Kehtiv riigilõiv ühe koondumise menetlemise kohta	1 920 €	Kehtiv riigilõiv ühe koondumise menetlemise kohta	1 920 €	Kehtiv riigilõiv ühe koondumise menetlemise kohta	1 920 €
Keskmine laekunud riigilõiv aastas kokku (39*1920 EUR)	74 880 €	Keskmine laekunud riigilõiv aastas kokku (44*1920 EUR)	84 480 €	Riigilõiv arvestuslik aastane summa kokku (31*1920 EUR).	59 520 €
Koondumiste menetluste kogukulu (2024 andmete põhjal)	187 400 €	Koondumiste menetluste kogukulu (2024 andmete põhjal)	187 400 €	Koondumiste menetluste kogukulu (2024 andmete põhjal)	187 400 €
Reaalne kulu ühe koondumise menetlemiseks (2024 kulude põhjal)	4 805 €	Reaalne kulu ühe koondumise menetlemiseks (2024 kulude põhjal)	4 259 €	Reaalne kulu ühe koondumise menetlemiseks (2024 kulude põhjal)	6 045 €
Hetkel kehtiva riigilõivu osakaal kogukuludest	40,0%	Hetkel kehtiva riigilõivu osakaal kogukuludest	45,1%	Hetkel kehtiva riigilõivu osakaal kogukuludest	31,8%
Ulekulu ühe koondumise kohta	-2 885 €	Ulekulu ühe koondumise kohta	-2 339 €	Ulekulu ühe koondumise kohta	-4 125 €

Allikas: Konkurentsiamet (09.05.2024)

8. Rakendusaktid

Eelnõuga seoses ei ole vaja välja töötada rakendusakti.

¹³ Arvutuskäik, tuginedes tabeli 1 andmetele: (31*4800) - (31*1920) = 89 280.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2025. aasta 1. jaanuaril, kuna seaduse rakendamine ei eelda ettevalmistustegevusi, IT-arendusi ega huvigruppidele kohanemisaega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadetakse kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Konkurentsiametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Kesksaadusele ja Eesti Advokatuurile.