EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.11.2024
COM(2024) 558 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsinormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine, ülevõtmise kohta

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsinormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine, ülevõtmise kohta

1. ECN+ DIREKTIIV: LÄHTEKOHAD JA EESMÄRGID

ELi konkurentsieeskirjade eesmärk on tagada tõhus konkurents siseturul. Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „alusleping“) artikliga 101 on keelatud kahe või enama ettevõtja vahel kokkulepped, mis piiravad konkurentsi, näiteks konkurentide kartellid hinnakokkulepeteks. Aluslepingu artikkel 102 keelab turgu valitseva seisundiga ettevõtjatel seda seisundit kuritarvitada, näiteks teha ebaseaduslikke allahindlusi või rakendada turuvallutuslikku hinnakujundust.

Alates 2004. aastast on ELi liikmesriikide konkurentsiasutustel (edaspidi „liikmesriigi konkurentsiasutus“) nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003[1] alusel volitused kohaldada ELi konkurentsieeskirju koos Euroopa Komisjoniga.

Komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused tagavad ELi konkurentsieeskirjade täitmise tihedas koostöös Euroopa konkurentsivõrgustiku (edaspidi „ECN“) raames. Komisjon uurib tavaliselt konkurentsivastast tegevust või kokkuleppeid, millel on mõju konkurentsile kolmes või enamas liikmesriigis, või kui on kasulik luua kogu ELi hõlmav pretsedent. Liikmesriikide konkurentsiasutustel on tavaliselt head võimalused tegutsemiseks, kui nende territooriumil on konkurentsiolukorda oluliselt kahjustatud[2].

Liikmesriikide konkurentsiasutuste mõjuvõimu suurendamisega loodi nõukogu määrusega (EÜ) nr 1/2003 detsentraliseeritud süsteem ELi konkurentsieeskirjade täitmise tagamiseks, kuid ei määratud kindlaks üksikasjalikke vahendeid ja juriidilisi dokumente nende eeskirjade kohaldamiseks liikmesriigi tasandil. See tähendas, et kuigi liikmesriikide konkurentsiasutused järgisid samu materiaalõiguse norme, kohaldati nende uurimis- ja otsustusvolituste suhtes liikmesriigi õigust.

Olles kümme aastat kogunud kogemusi detsentraliseeritud täitmise tagamise süsteemi rakendamisel, tegi komisjon kindlaks mõned valdkonnad, kus on vaja võtta täiendavaid meetmeid[3]. 22. märtsil 2017 tegi komisjon ettepaneku võtta vastu direktiiv, millega

---

1 Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (ELT L 1, 4.1.2003, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj (edaspidi „määrus (EÜ) nr 1/2003“)).

2 Vt komisjoni teatis koostöö kohta konkurentsiasutuste võrgustikus, punkt 2.1 „Ülesannete jaotamise põhimõtted“ (ELT C 101, 27.4.2004, lk 43).

3 Komisjoni teatis „*Kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel – saavutused ja tulevikuväljavaated*“, COM(2014) 453 final, 9. juuli 2014.

antakse liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, mis võimaldavad neil olla tõhusamad täitmist tagavad asutused ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine[4].

11. detsembril 2018 võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu nõuetekohaselt vastu direktiivi (EL) 2019/1[5] (edaspidi „ECN+ direktiiv“). Selle eesmärk oli tagada, et liikmesriikide konkurentsiasutustel on: i) sõltumatuse ja vahendite põhitagatised; ii) peamised uurimis-, otsustus- ja trahvimisvolitused; iii) leebusprogrammid ning iv) vastastikuse abi mehhanismid.

ECN+ direktiiv jõustus 3. veebruaril 2019. Liikmesriigid pidid ECN+ direktiivi liikmesriigi õigusesse üle võtma 4. veebruariks 2021.

2. ARUANDEGA HÕLMATUD VALDKONNAD

ECN+ direktiivi artikli 35 kohaselt peab komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule 12. detsembriks 2024 aruande selle direktiivi ülevõtmise ja rakendamise kohta. Vajaduse korral võib komisjon ECN+ direktiivi läbi vaadata ning, kui see on vajalik, esitada seadusandliku ettepaneku.

Käesolevas aruandes keskendutakse sellele, kuidas ülevõtmise lõpule viinud liikmesriigid on üle võtnud ECN+ direktiivi peamised sätted. Selles tuuakse esile peamised edusammud, mida ECN+ direktiivi ülevõtmine nendes liikmesriikides kaasa tõi, ja peamised probleemid, mis on kindlaks tehtud seoses direktiivi ülevõtmisega. Samuti kirjeldatakse üksikasjalikult Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika eeldatavaid arenguid, mis võivad ECN+ direktiivi teatavaid aspekte veelgi mõjutada.

Kuna paljud liikmesriigid ei pidanud kinni ülevõtmise kaheaastasest tähtajast, on veel liiga vara esitada kokkuvõtteid sellest, kuidas ECN+ direktiivi on rakendatud, või teha selle sisuline läbivaatamine.

3. KOMISJONI ROLL ÜLEVÕTMISPROTSESSI AJAL JA PÄRAST SEDA

3.1. Komisjoni tehniline abi liikmesriikidele

Varsti pärast ECN+ direktiivi vastuvõtmist kohtus komisjon kõigi liikmesriikidega, et arutada direktiivi sätteid. Järelmeetmena ja kogu liikmesriikide seadusandliku protsessi vältel vastas komisjon liikmesriikide küsimustele selle kohta, kuidas ECN+ direktiivi sätteid tõlgendada, arutas läbi võimalikke variante selle ülevõtmiseks ja esitas mitteametlikke märkusi liikmesriigi õigusesse ülevõtmise meetmete eelnõude kohta[6].

---

4 COM(2017) 142 final, 22. märts 2017.

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsinormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT L 11, 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj (ECN+ direktiiv)).

6 Näiteks küsiti komisjonilt nõu seoses liikmesriigi konkurentsiasutuse rahastamissüsteemi vastavusega ECN+ direktiivi sõltumatuse nõuetele (vt artikkel 4 ja põhjendus 17).

3.2. Ülevõtmismeetmetest teatamata jätmisega seotud rikkumised

22 liikmesriiki ei pidanud kinni ülevõtmise kaheaastasest tähtajast[7]. 2021. aasta märtsis algatas komisjon nende liikmesriikide suhtes rikkumismenetluse seoses ülevõtmismeetmetest teatamata jätmisega. 2022. ja 2023. aastal astus komisjon järgmised sammud rikkumismenetluses liikmesriikide suhtes, kes ei olnud ikka veel teatanud ühestki ülevõtmismeetmest: 2022. aasta septembris esitas komisjon Eestile, Luksemburgile, Poolale ja Sloveeniale põhjendatud arvamused ülevõtmata jätmise kohta; 2023. aasta juulis esitas komisjon Rumeeniale põhjendatud arvamuse ja andis Eesti Euroopa Liidu Kohtusse.

2023. aasta detsembriks olid ECN+ direktiivi üle võtnud kõik liikmesriigid, välja arvatud Eesti. Eesti vastu algatatud rikkumismenetlus ülevõtmata jätmise tõttu on Euroopa Liidu Kohtus pooleli[8].

3.3. Komisjoni vastavushindamised ülevõtmismeetmete kohta

Parema õigusloome suuniste[9] kohaselt on komisjon jälginud ECN+ direktiivi ülevõtmist liikmesriikides, tehes vastavushindamisi liikmesriigi õigusesse ülevõtmise meetmete täielikkuse ja vastavuse kohta.

4. ECN+ DIREKTIIVI PEAMISED SÄTTED JA ÜLEVÕTMINE

4.1. Sõltumatus ja vahendid

ECN+ direktiivi III peatükiga tagatakse, et liikmesriikide konkurentsiasutustel on ELi konkurentsieeskirjade täitmise tagamiseks vajalikud sõltumatuse tagatised ja oma tööks vajalikud vahendid, mis on ELi konkurentsieeskirjade tõhusa täitmise tagamise eeltingimused.

Artikliga 4 kehtestatakse liikmesriikide konkurentsiasutuste sõltumatuse miinimumtagatised. Liikmesriikidel on vabadus kehtestada täiendavaid sõltumatuse tagatisi. Direktiiviga nähakse ette tegevuse sõltumatus, mis tähendab sõltumatust oma ülesannete ja volituste täitmisel (vt põhjendused 17, 18 ja 22). Liikmesriigid peaksid tagama, et liikmesriigi konkurentsiasutuste töötajad ei küsi ega võta vastu juhiseid valitsuselt ega muult avalik-õiguslikult ega eraõiguslikult üksuselt ning hoiduvad tegevusest, mis on vastuolus nende kohustuste ja volitustega; et otsusetegijaid ei saa ametist vabastada põhjusel, mis on seotud nende ülesannete ja volituste nõuetekohase täitmisega, ning neid valitakse, võetakse tööle või nimetatakse ametisse selge ja läbipaistva menetluse kohaselt. Peale selle peaks liikmesriigi konkurentsiasutustel olema volitused määrata täielikult kindlaks oma prioriteedid ja lükata ametlikud kaebused tagasi, kui need ei vasta prioriteeditingimusele.

Artikliga 5 kehtestatakse liikmesriikidele nõue i) tagada, et liikmesriigi konkurentsiasutustel on ELi konkurentsieeskirjade kohaste põhiülesannete täitmiseks

---

[7] Ainult Taani, Saksamaa, Ungari, Leedu ja Madalmaad teatasid komisjonile oma liikmesriigi õigusesse ülevõtmise meetmetest 4. veebruariks 2021 (või veidi pärast seda), nagu on nõutud ECN+ direktiivi artiklis 34.

[8] Vt kohtuasi C-577/23: komisjon *vs*. Eesti (direktiiv ECN+).

[9] SWD(2021) 305 final, lk 39 ja 40, kättesaadav aadressil https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf.

vajalikud inim-, finants-, tehnilised ja tehnoloogilised vahendid ning ii) anda neile asutustele sõltumatus nende ülesannete täitmiseks eraldatud eelarve kasutamisel. Põhjenduses 17 märgitakse, et rahatrahve, mille liikmesriigi konkurentsiasutused on määranud ELi konkurentsieeskirjade rikkumise eest, ei tohiks otseselt kasutada nende asutuste rahastamiseks. Selle nõude eesmärk on tagada nende asutuste erapooletus.

ECN+ direktiivis nõutud sõltumatuse miinimumtagatised on praegu sätestatud peaaegu kõikide liikmesriikide õigusaktides, sealhulgas selgesõnaline säte, mis tagab liikmesriigi konkurentsiasutuste tegevuse sõltumatuse. Valdav enamik liikmesriike tagab ka, et liikmesriigi konkurentsiasutustel on ülesannete täitmiseks piisavalt vahendeid. Liikmesriigi õigusaktides on kas selgesõnaline või kaudne tagatis, sest liikmesriikide konkurentsiasutused saavad eelarve koostamise protsessis mõjutada nende käsutusse tulevaid vahendeid. Muud liikmesriigi konkurentsiasutused rahastavad ennast ettevõtjate kohustusliku panuse kaudu peamiselt ise.

ECN+ direktiivi selle peatüki ülevõtmine on tugevdanud liikmesriikide konkurentsiasutuste sõltumatust enamikus liikmesriikides. Selleks on vastu võetud selgesõnalised sätted, millega tagatakse nende tegevuslik ja eelarveline sõltumatus, kaotatakse varasem ministeeriumi kontrolli all olek, kehtestatakse uued eeskirjad huvide konflikti vältimiseks, suurendatakse otsusetegijate kaitset põhjendamatu töölt vabastamise eest ning kehtestatakse otsusetegijate valimise selged kriteeriumid. Mõnes liikmesriigis on märkimisväärseks edasiminekuks ka volitused kehtestada täitmise tagamise prioriteedid ja lükata ametlikud kaebused tagasi, kui need ei vasta prioriteeditingimusele.

Mõned liikmesriigid on vastu võtnud selgesõnalised sätted, millega nähakse ette, et liikmesriigi konkurentsiasutusel peab olema ülesannete täitmiseks piisavalt vahendeid. Mõnes liikmesriigis on liikmesriigi konkurentsiasutus saanud pärast direktiivi ülevõtmist lisavahendeid eelarvesse või täiendavat personali.

Vastavushindamine näitab siiski, et mõnes liikmesriigis võimaldab liikmesriigi õigus valitsusametnikel osaleda liikmesriigi konkurentsiasutuste menetlustes.

Ühes liikmesriigis ei hõlma direktiivi artikli 4 lõikes 3 nõutud otsusetegijate kaitse põhjendamatu töölt vabastamise eest kõiki liikmesriigi konkurentsiasutuste otsusetegijaid. Peale selle ei ole mitme liikmesriigi õiguses selgelt määratletud, millised on töölt vabastamise lubatavad alused ja eelkõige see, mis on „tõsine üleastumine“, mis võib kaasa tuua töölt vabastamise. Üks liikmesriik sätestas töölt vabastamise täiendava aluse lisaks ECN+ direktiivis sätestatutele.

Mõnes liikmesriigis puuduvad konkurentsiasutuste otsusetegijate läbipaistev ametisse nimetamise menetlus ja nende valimise selged kriteeriumid.

Ühes liikmesriigis ei ole liikmesriigi konkurentsiasutusele selgesõnaliselt antud volitusi lükata ametlikud kaebused tagasi, kui need ei vasta prioriteeditingimusele.

Mõnes liikmesriigis puuduvad liikmesriigi konkurentsiasutustele piisavate vahendite kättesaadavuse tagatised.

Peale selle peavad mõnes liikmesriigis liikmesriigi konkurentsiasutused neile eraldatud eelarve kasutamiseks saama valitsuselt teatava heakskiidu.

4.2. Uurimis- ja otsustusvolitused

ECN+ direktiivi IV peatükiga sätestatakse minimaalsed tegelikud volitused, mis peavad liikmesriikide konkurentsiasutustel olema uurimiseks ja otsuste tegemiseks. Eesmärk on tagada, et liikmesriikide konkurentsiasutusi ei takistata tõhusalt lõpetamast ELi konkurentsieeskirjade rikkumist volituste puudumise või kohaldamise piirangute tõttu.

Artiklitega 6–9 tagatakse, et liikmesriikide konkurentsiasutustel on tõhusad uurimisvahendid. Artiklite 6 ja 7 kohaselt on konkurentsiasutustel volitused teha etteteatamata kontrollimisi äriruumides ja väljaspool äriruume. Artikli 8 kohaselt on neil volitused esitada teabenõudeid ja artikli 9 kohaselt on neil volitused kutsuda küsitlusele ettevõtjate esindajaid, muude juriidiliste isikute kui ettevõtjate esindajaid ja füüsilisi isikuid.

Artiklitega 10–12 kehtestatakse minimaalsed otsustusvolitused, mis liikmesriikide konkurentsiasutustel peaksid olema. Artikli 10 kohaselt on kõnealustel ametiasutustel volitused tuvastada rikkumine, nõuda ettevõtjalt selle lõpetamist ning kehtestada struktuurilisi ja tegevusega seotud parandusmeetmeid. Samuti võivad nad leida, et rikkumine on toimunud minevikus. Artikli 11 kohaselt on neil volitused võtta ajutisi meetmeid omal algatusel. Artikli 12 kohaselt võivad nad aktsepteerida ettevõtjate võetud kohustusi.

Mis puutub uurimisvolitustesse, siis on peaaegu kõik liikmesriigid viinud oma õigusaktid direktiiviga vastavusse. Mõnes liikmesriigis on selle tulemusena antud uusi volitusi, näiteks volitused teha kontrollimisi väljaspool äriruume, teha kontrollimisi politsei abiga, jätkata kontrollimisi oma või määratud ruumides, saata teabenõudeid muudele juriidilistele ja füüsilistele isikutele ning kutsuda asjaomaseid isikuid küsitlusele. Mõni liikmesriik on läinud direktiivis sätestatud miinimumnõuetest kaugemale, andes liikmesriigi konkurentsiasutusele volitused esitada küsimusi kontrollimise käigus väljaspool äriruume ning pitseerida selliseid ruume ja asjakohaseid dokumente.

Vastavushindamised näitavad, et mitmes liikmesriigis on piiratud liikmesriigi konkurentsiasutuse volitused teha etteteatamata kontrollimisi äriruumides ja väljaspool äriruume. Enamasti seisneb piirang selles, et asutus peab vastama õigusnormidele, mis ei vasta direktiivis sätestatud nõuetele. Samuti on kindlaks tehtud teatavad piirangud seoses liikmesriigi konkurentsiasutuste volitustega otsida ja kopeerida elektroonilisi dokumente äriruumides ning jätkata kontrollimisi oma või määratud ruumides. Kõik liikmesriigid ei ole üle võtnud ECN+ direktiivi nõuet taotleda kohtu eelnev luba kontrollimisteks väljaspool äriruume.

Peale selle ei tohi mõne liikmesriigi konkurentsiasutus nõuda teavet teistelt füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt.

Mõne teise liikmesriigi konkurentsiasutus ei tohi kutsuda teiste juriidiliste ja/või füüsiliste isikute esindajaid küsitlusele.

Mis puudutab otsustusvolitusi, siis ECN+ direktiiviga ette nähtud minimaalsed volitused sisalduvad nüüd kõigi liikmesriikide õigusaktides. Suuri edusamme on tehtud mõnes liikmesriigis, kus liikmesriigi konkurentsiasutusel ei olnud seni volitusi kehtestada struktuurilisi ja tegevusega seotud parandusmeetmeid, ning mõnes liikmesriigis, kus liikmesriigi konkurentsiasutusel ei olnud varem võimalik omal algatusel võtta ajutisi meetmeid. Mõnes liikmesriigis on kehtestatud kohustuse heakskiitmise otsuse menetluses turutest. Mõned liikmesriigid on kasutanud ECN+ direktiivi ülevõtmist, et anda oma

liikmesriigi konkurentsiasutusele volitused teha kokkuleppemenetluse otsuseid, kuigi direktiiviga seda ei nõuta.

Vastavushindamine näitab siiski, et mõnes liikmesriigis peab liikmesriigi konkurentsiasutus tõendama „õigustatud huvi“ minevikus toimunud rikkumise tuvastamiseks, kuigi ECN+ direktiivis seda nõuet ei ole.

4.3. Rahatrahvid ja sunniraha

ECN+ direktiivi V peatüki kohaselt võivad liikmesriikide konkurentsiasutused määrata ettevõtjatele hoiatavaid rahatrahve.

Artikliga 13 nähakse ette, et liikmesriikide konkurentsiasutused määravad oma haldusmenetluses rahatrahve või taotlevad ettevõtjatele ELi konkurentsieeskirjade rikkumise eest rahatrahvide määramist muudes kui kriminaalmenetlustes. Samuti tagatakse sellega, et nad saavad määrata rahatrahve uurimistoimingutele allumatuse või otsuste täitmata jätmise eest.

Artikliga 14 kehtestatakse põhiparameetrid, mida liikmesriikide konkurentsiasutused peaksid rahatrahvi suuruse kindlaksmääramisel arvesse võtma. Samuti nähakse sellega ette võimalus määrata ettevõtjate ühendustele rahatrahve nende liikmete käibe alusel. Artikliga 15 sätestatakse ELi konkurentsieeskirjade rikkumise eest määratava rahatrahvi õigusaktidest tuleneva ülemmäära ühine miinimumtase. Liikmesriikidel on vabad käed kehtestada õigusaktidest tulenev kõrgem ülemmäär.

Artikliga 16 sätestatakse volitused määrata sunniraha, et tagada uurimistoimingutele allumine ja otsuste täitmine.

Pärast ECN+ direktiivi ülevõtmist on peaaegu kõigi liikmesriikide konkurentsiasutustel volitused määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele tulemuslikke, proportsionaalseid ja hoiatavaid rahatrahve ning sunniraha.

Olulisi edusamme tehti paaris liikmesriigis, kus ECN+ direktiivi rakendamine tõi kaasa märkimisväärseid muudatusi nende täitmise tagamise süsteemis. Kaks liikmesriiki läksid ainult kriminaalõiguslikult täitmise tagamise süsteemilt üle tsiviil-/kriminaalõiguslikule segasüsteemile ja rahatrahve saab nüüd määrata või kinnitada ka tsiviilkohus. Veel kaks liikmesriiki, kus juba kehtis direktiivile vastav täitmise tagamise süsteem, kasutasid võimalust muuta oma süsteem tõhusamaks: ühes liikmesriigis ei ole liikmesriigi konkurentsiasutus enam kohustatud pöörduma kohtusse, vaid võib määrata rahatrahve oma haldusmenetluse raames; teises liikmesriigis ei pea liikmesriigi konkurentsiasutus enam järgima ettevõtjatele rahatrahvide määramiseks kriminaalmenetlusõigust.

Peale selle on mõned liikmesriigid suurendanud rahatrahvide maksimumsummasid, samas kui teised on võimaldanud määrata rahatrahve menetlusnormide rikkumise eest. Ühes liikmesriigis on määratletud „ettevõtja“ mõiste ja seal saab nüüd rahatrahve määrata emaettevõtjatele ja õigusjärglastele. Teistes liikmesriikides on liikmesriigi konkurentsiasutustel nüüd volitused määrata ettevõtjate ühendustele rahatrahve nende liikmete käibe alusel ja kohustada ühendust nõudma oma liikmetelt osamakseid rahatrahvi katmiseks.

Vastavushinnangud näitavad siiski, et mitmes liikmesriigis püsivad teatavad piirangud, kus liikmesriigi konkurentsiasutused ei saa määrata menetluslikke rahatrahve uurimistoimingutele allumatuse ja/või otsuste täitmata jätmise eest või võivad selliseid

rahatrahve määrata ainult teatavat liiki rikkumiste eest. Peale selle peab ühe liikmesriigi konkurentsiasutus enne ettevõtjale selle rikkumise eest rahatrahvi määramist võtma kõigepealt vastutusele juhtival positsioonil oleva füüsilise isiku. Teises liikmesriigis ei ole rahatrahvi maksimumsumma, mida liikmesriigi konkurentsiasutus võib ELi konkurentsieeskirjade rikkumise eest määrata, kooskõlas ECN+ direktiivi nõuetega.

4.4. Leebem kohtlemine

ECN+ direktiivi VI peatükiga sätestatakse liikmesriikide leebusprogrammide ühtlustatud normid. Leebusprogrammid on peamine vahend kartellide avastamiseks. Eesmärk on liikmesriikides kohaldatavate leebusprogrammide erinevuste vähendamise kaudu suurendada leebemat kohtlemist taotleda soovivate ettevõtjate õiguskindlust, tagades sellega, et neil on stiimul teha koostööd komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutustega.

Artikliga 17 sätestatakse ühetaolised tingimused rahatrahvide vastu kaitse andmiseks ettevõtjatele, kes annavad teada oma osalemisest salajases kartellis. Artikliga 18 sätestatakse tingimused rahatrahvide vähendamiseks ettevõtjatele, kes ei kvalifitseeru täielikku kaitset saama, kuid kes esitavad tõendeid, millel on oluline lisaväärtus, et tõendada salajase kartelli olemasolu. Artikliga 19 täpsustatakse üldtingimused, millele peavad vastama kõik leebema kohtlemise taotlejad, kes tagavad enda täieliku koostöö ja kartellis osalemise lõpetamise. Artikliga 20 sätestatakse ühtsed eeskirjad leebusavalduste vormi, esitamise ja keele kohta.

Artikliga 21 kehtestatakse ühtlustatud eeskirjad rahatrahvide vastu kaitse saamise taotluste järjekohtadele. Need rahatrahvide vastu kaitse saamise lihtsustatud taotlused võimaldavad anda ettevõtjatele koha leebema kohtlemise järjekorras ajal, kui nad koguvad piisavalt teavet ja tõendeid, et vastata rahatrahvide vastu kaitse saamise tingimustele. Artikliga 22 kehtestatakse lihtsustatud taotluste süsteem. See võimaldab taotlejatel, kes on taotlenud komisjonilt leebemat kohtlemist, esitada liikmesriikide konkurentsiasutustele lihtsustatud taotlusi seoses sama salajase kartelliga.

Artikliga 23 kehtestatakse kaitset taotlevate ettevõtjate praegustele ja endistele töötajatele kaitse haldus- ja kriminaalkaristuste eest, kui on täidetud teatavad tingimused.

Kõik liikmesriigid on nüüdseks kehtestanud leebusprogrammid, mis järgivad ühtseid eeskirju ja menetlusi. ECN+ direktiivi ülevõtmise tulemusena on kahes liikmesriigis kasutusele võetud halduslikud leebusprogrammid. Teistes liikmesriikides on leebusprogrammid kodifitseeritud esmastes või teisestes õigusaktides. Üldisemalt on ülevõtmine toonud kaasa leebusprogrammide suurema ühtlustamise kogu ELis. Mõnes liikmesriigis kaasnes ülevõtmisega ka järjekohtade ja lihtsustatud taotluste kasutuselevõtt. Teised liikmesriigid on kehtestanud kaitset taotlevate ettevõtjate töötajatele kaitse kriminaalkaristuste eest.

Kõik liikmesriigid on rakendanud ECN+ direktiivi peamised leebema kohtlemise sätted. Vastavushinnangud näitavad siiski, et mõnes liikmesriigis ei ole liikmesriigi konkurentsiasutustel keelatud nõuda ettevõtjatelt lisateavet pärast lihtsustatud taotluse esitamist ja/või nõuda täielikku taotlust üksnes erandlikel asjaoludel enne, kui komisjon on teinud otsuse juhtumi menetlemise jätkamise kohta.

Mõnes liikmesriigis ei ole kaitset taotlevate ettevõtjate töötajate kaitset haldus- ja/või kriminaalkaristuste eest liikmesriigi õiguses ette nähtud või see nõuaks töötajalt täiendava individuaalse kaitse taotluse esitamist. Ühes liikmesriigis annab liikmesriigi õigus

prokurörile ulatusliku kaalutlusõiguse otsustada, kas neid isikuid vastutusele võtta või karistada.

Veel on probleemiks see, et mitmes liikmesriigis ei ole liikmesriigi konkurentsiasutustele kehtestatud konkreetset nõuet tagada vajalikud kontaktid karistust määravate või süüdistuse ettevalmistamise eest vastutavate oma liikmesriigi pädevate asutuste ja teiste liikmesriikide konkurentsiasutuste vahel, et tagada kaitset taotlevate ettevõtjate töötajate kaitse haldus- ja/või kriminaalkaristuste eest piiriülestel juhtudel.

4.5. Vastastikune abi

ECN+ direktiivi VII peatükiga kehtestatakse ühtlustatud eeskirjad, mis hõlbustavad liikmesriikide konkurentsiasutuste vastastikust abistamist. Need vastastikuse abi mehhanismid annavad liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused tõhusalt tagada konkurentsiõiguse täitmist väljaspool oma piire, võimaldades seeläbi ELi konkurentsieeskirjade täitmise tagamise detsentraliseeritud süsteemil toimida ühtse tervikuna.

Artikliga 24 lubatakse liikmesriigi konkurentsiasutuste ametnikel osaleda ja abi osutada kontrollimistel ja küsitlustel, mida nende nimel teeb teise liikmesriigi konkurentsiasutus. Samuti antakse sellega liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused kasutada oma uurimisvolitusi, et teha kindlaks allumatus teise liikmesriigi konkurentsiasutuste uurimistoimingutele ja otsustele. Artiklite 25 ja 26 kohaselt võivad liikmesriikide konkurentsiasutused paluda üksteisel dokumentidest teavitada ja otsused nende nimel täitmisele pöörata, kasutades selleks ühtset juriidilist dokumenti.

Artiklites 27 ja 28 sätestatakse koostöö üldpõhimõtted, näiteks seoses kohaldatava õiguse, ühtse juriidilise dokumendi sisu, keelenõuete, kulude katmise, abi andmisest keeldumise võimaluse ja vastastikuse abi taotlustega seotud vaidluste lahendamisega.

ECN+ direktiiv on tugevdanud koostööd liikmesriikide konkurentsiasutuste vahel. See on andnud kõnealustele asutustele uued volitused kasutada oma uurimismeetmeid, et teha kindlaks allumatus teise liikmesriigi konkurentsiasutuste uurimistoimingutele ja otsustele. Samuti on komisjon kasutusele võtnud ühtse juriidilise dokumendi, mis lihtsustab liikmesriikide konkurentsiasutustel oma otsuste teatavakstegemist või täitmise tagamist teistes liikmesriikides.

Vastavushinnangud näitavad siiski, et mitmes liikmesriigis ei ole liikmesriigi konkurentsiasutustele selgesõnaliselt antud volitusi kasutada uurimismeetmeid, et kontrollida allumist teise liikmesriigi konkurentsiasutuste uurimistoimingutele ja otsustele, või taotleda sellist vastastikust abi või vahetada selles kontekstis kogutud teavet selle kasutamiseks tõendina nende täitmise tagamise menetlustes.

Mitmes liikmesriigis ei ole selgesõnaliselt antud volitusi nõuda teise liikmesriigi konkurentsiasutuste toimingute või otsuste täitmisest teatamist või kohaldatakse nende volituste suhtes rangemaid tingimusi kui need, mis on sätestatud direktiivis. Lõpuks ei välista mõned liikmesriigid võimalust kohaldada liikmesriigi aegumistähtaegu teise liikmesriigi konkurentsiasutuste tehtud rahatrahviotsuste suhtes, mis võib takistada neil asutustel taotletud vastastikust abi osutada.

4.6. Aegumistähtajad

ECN+ direktiivi VIII peatükk sisaldab eeskirju, mis käsitlevad liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt rahatrahvide ja sunniraha määramise aegumistähtaegu.

Artikli 29 lõike 1 kohaselt peab liikmesriigi aegumistähtajad peatama või katkestama teise liikmesriigi konkurentsiasutuses või komisjonis ELi konkurentsieeskirjade sama rikkumist puudutava täitmise tagamise menetluse ajaks. See tagab, et Euroopa konkurentsivõrgustiku paralleelsete volituste süsteem toimib tõhusalt ning teisi liikmesriikide konkurentsiasutusi ei takistata hiljem kõnealust tegevust uurimast või otsust tegemast.

Artikli 29 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et nende aegumistähtajad peatatakse või katkestatakse seniks, kuni kestab nende konkurentsiasutuste rahatrahviotsuste kohtulik läbivaatus. See välistab pikkade apellatsioonimenetluste mõju liikmesriikide konkurentsiasutuste volitustele määrata rahatrahve või sunniraha.

ECN+ direktiivist tulenev oluline edasiminek on see, et kõigil liikmesriikidel on nüüd olemas eeskiri, millega tagatakse, et liikmesriigi konkurentsiasutuse õigus määrata rahatrahve ja sunniraha ei aegu, kui komisjon või mõne muu liikmesriigi konkurentsiasutus tegeleb sama rikkumisega.

Vastavushinnangud näitavad siiski, et mõne liikmesriigi õigusaktides ei ole üheselt mõistetav, kas peatamine või katkestamine laieneb kõigile rikkumises osalenud ettevõtjatele. Mõne liikmesriigi õigusaktide kohaselt tohib peatamise või katkestamise algatada üksnes tingimusel, et on võetud teatavad meetmed (näiteks menetluse ametlik algatamine).

4.7. Üldsätted

ECN+ direktiivi IX peatükk sisaldab üldsätteid, mis käsitlevad konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste rolli liikmesriigi kohtute menetluses, poolte juurdepääsu toimikutele, teabe kasutamise ja teabele juurdepääsu piiranguid ning tõendite vastuvõetavust liikmesriikide konkurentsiasutuste menetluses.

Artikliga 30 tagatakse, et konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on volitused pöörduda oma juhtumitega liikmesriigi kohtusse ja/või neid seal kaitsta.

Artikli 31 eesmärk on piirata teatavat liiki teabe kasutamist, mida ettevõtjad esitavad liikmesriigi konkurentsiasutustele täitmise tagamise menetluse käigus. Suurendades õiguskindlust selle teabe kaitse osas, püütakse ECN+ direktiiviga tagada täitmise tagamise menetluste ning leebema kohtlemise ja kokkuleppeprogrammide tõhusus.

Artikli 31 lõikega 2 kehtestatakse liikmesriikide konkurentsiasutustele ja nende töötajatele ametisaladuse hoidmise üldine kohustus. Artikli 31 lõikega 3 piiratakse juurdepääsu leebusavaldustele ja kokkuleppe sõlmimise taotlustele mis tahes asjakohases menetluses, milles neid dokumente võidakse käsitleda, näiteks kriminaalmenetluses, kus liikmesriikide konkurentsiasutused on kohustatud edastama oma toimikud prokurörile. Artikli 31 lõikega 4 piiratakse seda, kuidas isikud, kes on saanud juurdepääsu liikmesriigi konkurentsiasutuste täitmise tagamise menetluse toimikule, tohivad kasutada leebusavaldustest ja kokkuleppe sõlmimise taotlustest saadud teavet. Artikli 31 lõikega 5 keelatakse pooltel kasutada teatavat liiki teavet liikmesriigi kohtutes toimuvates menetlustes kuni liikmesriigi konkurentsiasutus on lõpetanud täitmise tagamise menetluse.

Artikli 31 lõikega 6 sätestatakse eritingimused leebusavalduste vahetamiseks liikmesriikide konkurentsiasutuste vahel.

Artikliga 32 tagatakse, et igat liiki tõendid on liikmesriikide konkurentsiasutustes tõendina vastuvõetavad olenemata nende kujust ja kandjast.

Pärast ECN+ direktiivi ülevõtmist on kõigi liikmesriikide konkurentsiasutustel volitused pöörduda oma juhtumitega liikmesriigi kohtusse ja/või neid seal kaitsta. Vastavushinnangud näitavad siiski, et mõnes liikmesriigis ei ole liikmesriigi konkurentsiasutustel õigust vaidlustada liikmesriigi kohtuasutuse keeldumist kontrollimisele eelneva loa andmisest.

Kõikides liikmesriikides kehtib liikmesriigi konkurentsiasutuste ja nende töötajate suhtes ametisaladuse hoidmise kohustus. Peale selle näevad kõik liikmesriigid oma liikmesriigi õigusaktides ette piiranguid teatavat liiki teabe (eelkõige leebusavalduste ja kokkuleppe sõlmimise taotluste) kasutamisele.

Vastavushindamise käigus ilmnesid siiski teatavad piirangud. Enamikus liikmesriikides ei piira liikmesriigi õigus juurdepääsu leebusavaldustele ja kokkuleppe sõlmimise taotlustele kõigis asjakohastes menetlustes, kus neid dokumente võidakse arutada. Mõnes üksikus liikmesriigis ei piirdu toimikutele juurdepääsu kaudu leebusavaldustest ja kokkuleppe sõlmimise taotlustest saadud teabe kasutamine selgesõnaliselt ECN+ direktiivis kirjeldatud konkreetsete asjaoludega. Peale selle ei ole mõnes liikmesriigis kehtestatud piirangut, mis puudutab teatavat liiki teabe kasutamist kuni liikmesriigi konkurentsiasutus on lõpetanud täitmise tagamise menetluse, või ei laiene see kõikidele liikmesriigi kohtumenetlustele.

Kõikides liikmesriikides on igat liiki tõendid liikmesriigi konkurentsiasutustes tõendina vastuvõetavad olenemata nende kujust ja kandjast.

5. EELDATAVAD MUUTUSED KOHTUPRAKTIKAS SEOSES ECN+ DIREKTIIVIGA

Pärast ECN+ direktiivi vastuvõtmist esitati Euroopa Kohtule mitu eelotsusetaotlust seoses ECN+ direktiivist tulenevate kohustustega.

Kohtuasjas C-2/23 *FL und KM Baugesellschaft ja S* esitas Austria taotluse, milles palutakse suuniseid selle kohta, kas liikmesriigi õigus võimaldab kriminaalprokuröridel tutvuda leebusavalduste ja kokkuleppe sõlmimise taotlustega ning neid kasutada. Euroopa Liidu Kohtu otsus peaks andma suuniseid leebusavalduste ja kokkuleppe sõlmimise taotluste kaitsmiseks (artikli 31 lõige 3) liikmesriikide konkurentsiasutuste ja muude reguleerivate asutuste või prokuratuuride vahelise koostöö raames.

Liidetud kohtuasjades C-258/23 kuni C260/23 *Imagens Médicas Integradas jt* ning kohtuasjades C-132/24 *Apap jt* ja C-195/24 *Blueotter jt* on Portugal esitanud taotlused, milles palutakse suuniseid selle kohta, kas e-kirjavahetust saab äriruumides toimuva kontrollimise käigus arestida ilma kohtu eelneva loata. Kohtuasjas C-619/23 *Ronos* esitas Bulgaaria taotluse, milles palutakse suuniseid selle kohta, kas põhiseadusest tulenevad kaitsemeetmed võiksid piirata volitusi otsida vestlust äriruumides toimuva kontrollimise käigus leitud sülearvutis olevast rakendusest. Need Euroopa Liidu Kohtu otsused annavad eeldatavasti selgitusi uurimisvolituste (artikkel 6), tõendite vastuvõetavuse (artikkel 32) ja liikmesriikide kohustuse kohta töötada välja menetluslikud tagatised viisil, mis tagab tasakaalu ettevõtjate põhiõiguste järgimise kohustuse ja ELi konkurentsieeskirjade tõhusa täitmise tagamise kohustuse vahel (põhjendus 14).

Kohtuasjas C-511/23 *Caronte & Tourist SpA* esitas Itaalia taotluse, milles palutakse suuniseid selle kohta, kas liikmesriigi konkurentsiasutuste kaebuste eeluurimise tähtajad on kooskõlas ELi konkurentsieeskirjade tõhusa täitmise tagamisega. Euroopa Liidu Kohtu otsuses võidakse käsitleda ka mõju, mida sellised tähtajad võivad avaldada liikmesriikide konkurentsiasutuste volitustele seada täitmise tagamise prioriteedid (artikli 4 lõige 5).

Kohtuasjas C-588/24 *Imballaggi Piemontesi* esitas Itaalia taotluse, milles palutakse suuniseid selle kohta, kas liikmesriigi õigusnorm, mis võimaldab konkurentsiasutusel teatavatel tingimustel ja mõistliku põhjendusega pikendada täitmise tagamise menetluse lõpetamise tähtaegu, on kooskõlas kohustusega viia menetlus läbi mõistliku aja jooksul (artikli 3 lõige 3).

6. KOKKUVÕTE

ECN+ direktiivi eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused ELi konkurentsieeskirjade tõhusama täitmise tagamiseks, kehtestades sõltumatuse miinimumtagatised ning uurimis-, otsustus- ja trahvimisvolitused, ühtlustades leebusprogramme ja tõhustades koostööd liikmesriikide konkurentsiasutuste vahel. Seega täiendab ECN+ direktiiv määrusega (EÜ) nr 1/2003 kehtestatud detsentraliseeritud täitmise tagamise süsteemi, millega anti liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused tagada ELi konkurentsieeskirjade täitmine, andmata neile täitmise tagamise ühtlustatud volitusi.

Kõik liikmesriigid peale ühe on direktiivi peamised sätted üle võtnud, kuigi enamik neist on seda teinud hilinemisega.

Komisjon hindab ja jälgib ka edaspidi liikmesriikide vastavust ECN+ direktiivile ning võtab asjakohaseid meetmeid, sealhulgas algatab vajaduse korral rikkumismenetlusi, et tagada selle direktiivi täielik ja nõuetekohane ülevõtmine kogu ELis. Samuti jätkab komisjon liikmesriikides selle valdkonna arengute jälgimist eesmärgiga ECN+ direktiiv läbi vaadata, kui uute eeskirjade kohaldamisel on kogunenud piisavalt kogemusi.