



Brüssel, 5.9.2024  
COM(2024) 394 final

**KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE,**  
**mis käsitleb ajutiste meetmete õigusraamistikku ja nende meetmete kasutamist**  
**liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt**

# KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE,

## mis käsitleb ajutiste meetmete õigusraamistikku ja nende meetmete kasutamist liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt

### 1. SISSEJUHATUS: ARUANDE TAUST JA ULATUS

ELi konkurentsieeskirjadega on keelatud ettevõtjatevahelised kokkulepped ja ettevõtjate kooskõlastatud tegevus, mis piiravad konkurentsi (Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „**ELi toimimise leping**“) artikkel 101) ning turgu valitsevas seisundis ettevõtjate kuritahtlik tegevus (ELi toimimise lepingu artikkel 102). Euroopa Komisjon (edaspidi „**komisjon**“) ja **liikmesriikide konkurentsiasutused** on vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003<sup>1</sup> artiklitele 4, 5 ja 10 ELi konkurentsieeskirjade kaasrakendajad. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 3 kohaselt peavad liikmesriikide konkurentsiasutused kohaldama ELi konkurentsieeskirju, kui kokkulepe või kuritarvitamine võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused teevad nende konkurentsieeskirjade jõustamiseks koostööd **Euroopa konkurentsivõrgustiku** raames.

Ajutised meetmed võivad olla konkurentsiasutuste jaoks võimas vahend, et tagada konkurentsi säilimine või taastamine turul ajal, mil uuritakse konkurentsieeskirjade rikkumist. Nende meetmete eesmärk on vältida konkurentsi edasist kahjustamist käimasoleva menetluse ajal. Ajutise meetmena võidakse näiteks anda ettevõtjale korraldus pakkuda teatavat toodet või teenust või peatada teatav tegevus ajal, mil toimub konkurentsieeskirjade rikkumise uurimine.

Komisjoni õigus kehtestada konkurentsimenetlustes ajutisi meetmeid on sätestatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklis 8, mis on sõnastatud järgmiselt:

„1. Edasilükkamatutel juhtudel, mil valitseb oht teha konkurentsile tõsist ja korvamatut kahju, võib komisjon omal algatusel teha otsuse ajutiste meetmete kehtestamise kohta, lähtudes *prima facie* tõenditest rikkumise tuvastamise kohta.

2. Lõikes 1 osutatud otsust kohaldatakse kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul ning selle kehtivusaega võib pikendada, kui see on vajalik ja asjakohane.“

11. detsembril 2018 võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi (EL) 2019/1<sup>2</sup> (edaspidi „**ECN+ direktiiv**“), et võimaldada liikmesriikide konkurentsiasutustel tulemuslikumalt tagada konkurentsieeskirjade täitmine, kandes hoolt selle eest, et neil on i) elementaarne sõltumatus ja vahendid, ii) uurimis-, täitmise tagamise ja trahvimise volitus, iii) leebusprogrammid ning iv) mehhanismid vastastikuse abi andmiseks.

<sup>1</sup> Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1).

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT L 11, 14.1.2019, lk 3).

ECN+ direktiivi artikli 11 kohaselt peavad liikmesriigid andma oma konkurentsiasutustele õiguse kehtestada ajutisi meetmeid. See artikkel on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et liikmesriikide konkurentsiasutused oleksid volitatud võtma omal algatusel vastu otsuse kehtestada ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste suhtes ajutisi meetmeid vähemalt sellistel kiireloomulistel juhtudel, kus on olemas oht, et konkurentsi võidakse rängalt ja korvamatult kahjustada ning kui ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 rikkumise kohta on olemas *prima facie* tõendeid. Niisugused otsused peavad olema proportsionaalsed ja neid võib kohaldada kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul, mida võib pikendada sedavõrd, kui see on vajalik ja asjakohane, või kuni tehakse lõplik otsus. Liikmesriikide konkurentsiasutused teavitavad vastuvõetud ajutistest meetmetest Euroopa konkurentsivõrgustikku.

2. Liikmesriigid tagavad, et lõikes 1 osutatud ajutiste meetmete õiguspärasuse, sealhulgas proportsionaalsuse saab läbi vaadata kiirendatud edasikaebekorra kohaselt.“

ECN+ direktiivi põhjenduses 38 on selgitatud, et ajutised meetmed on tähtis vahend selliste turusuundumuste ärahoidmiseks, mida võib olla menetluse lõpus liikmesriigi konkurentsiasutuse otsusega väga raske tagasi pöörata. Samuti rõhutatakse selles, et liikmesriikidel on õigus anda oma konkurentsiasutustele ulatuslikumaid volitusi ajutiste meetmete määramiseks ning et liikmesriigid peaksid looma vajalikud tingimused selleks, et nende konkurentsiasutused saaksid ajutisi meetmeid ka tegelikult kasutada. Liikmesriigid olid kohustatud võtma ECN+ direktiivi siseriiklikku õigusesse üle 4. veebruariks 2021.

ECN+ direktiivile lisatud avalduses kohustus komisjon „analüüsima, kas on võimalik lihtsustada vahemeetmete vastuvõtmist Euroopa konkurentsivõrgustiku raames“, „[e]t võimaldada konkurentsiasutustel kiiresti muutuvate turuoludega tõhusamalt toime tulla“.

Algselt oli kavas esitada selle analüüsi tulemused nõukogule ja Euroopa Parlamendile esitatavas aruandes kahe aasta jooksul alates ECN+ direktiivi ülevõtmise tähtajast, st 4. veebruariks 2023. 2022. aasta juunis aga algatas komisjon nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 773/2004 hindamise. Seetõttu lükati aruanne edasi, et esitada see koos tulemustega, milleni jõuti hinnates nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklis 8 sätestatud komisjoni õigust võtta konkurentsimenetlustes ajutisi meetmeid. Aruande edasilükkamine võimaldas põhjalikumat analüüsi, kuna enamik liikmesriike oli vahepeal lõpule viinud ECN+ direktiivi ülevõtmise<sup>3</sup>.

Käesolevas aruandes keskendutakse ajutiste meetmete õigusraamistikule ja sellele, kuidas liikmesriikide konkurentsiasutused neid meetmeid kasutavad. Aruande koostamisel on võrdlevalt hinnatud i) liikmesriikide asjakohaseid õigusakte; ii) kvantitatiivseid andmeid, mille liikmesriikide konkurentsiasutused on esitanud nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 ja komisjoni

---

<sup>3</sup> ECN+ direktiivi olid vahepeal üle võtnud kõik riigid peale Eesti. Käesolevas aruandes esitatud analüüs hõlmab Eestit, kuid ei kajasta veel ECN+ direktiivi ülevõtmise järgseid võimalikke seadusandlikke muudatusi õiguses võtta ajutisi meetmeid.

määruse (EÜ) nr 773/2004 hindamise raames ja mida on käesoleva analüüsi raames täiendatud, ning iii) liikmesriikide konkurentsiasutustelt teabenõude<sup>4</sup> alusel saadud kvalitatiivset tagasisidet.

Käesolevas aruandes antakse kõigepealt ülevaade i) sellest, millal hakkas eri liikmesriikides kehtima õigus kehtestada ELi konkurentsieeskirjade rikkumise korral ajutisi meetmeid, ning ii) seadusandlikest muudatustest, mis tehti sellesse õigusesse ECN+ direktiivi ülevõtmisel. Seejärel tutvustatakse aruandes erinevusi liikmesriikide õigusraamistikutes sisulise õigusliku kriteeriumi osas, mis peab olema täidetud enne ajutiste meetmete kehtestamist, ja erinevusi nende meetmete menetlusnõuetes. Viimasena analüüsitakse, kuidas liikmesriikide konkurentsiasutused seda täitmise tagamise vahendit tegelikult kasutavad, ja nende asutuste saadud kogemusi. Aruande lõpus esitatakse mõned esialgsed järeldused.

## **2. ÕIGUS VÕTTA LIIKMESRIIKIDES AJUTISI MEETMEID**

Kõigil 27 Euroopa konkurentsivõrgustikku kuuluval liikmesriikide konkurentsiasutusel on õigus kehtestada ajutisi meetmeid ELi konkurentsieeskirjade ja/või nendega samaväärsete liikmesriigi konkurentsioiguse normide rikkumise korral. See õigus on osa liikmesriikide konkurentsiasutuste tavapärastest konkurentsieeskirjade täitmise tagamise vahenditest, mis sisalduvad liikmesriikide konkurentsioiguses.

### *Ülevaade ajutiste meetmete kehtestamise õiguse andmisest*

Enne kui nõukogu määrusega (EÜ) nr 1/2003 kodifitseeriti komisjoni õigus kehtestada ajutisi meetmeid,<sup>5</sup> oli see õigus 11 liikmesriigi konkurentsiasutusel juba olemas. Need riigid olid Prantsusmaa (1986), Küpros (1989), Hispaania (1989), Belgia (1991), Soome (1992), Rootsi (1993), Kreeka (1995), Malta (1995), Ungari (1997), Leedu (1999) ja Austria (2002).

Lisaks said 13 liikmesriigi konkurentsiasutused selle õiguse nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 vastuvõtmise ajal või järel. Need riigid olid Horvaatia (2003), Portugal (2003), Tšehhi (2004), Läti (2004),<sup>2</sup> Luksemburg (2004), Poola (2004), Saksamaa (2005), Rumeenia (2005), Itaalia (2006), Bulgaaria (2008), Sloveenia (2008), Taani (2013) ja Eesti (2013).

Ajutiste meetmete võtmise õiguse kehtestamise põhjusena nimetavad liikmesriikide konkurentsiasutused üldjuhul vajadust sekkuda kiiremini ja säilitada olukord või taastada konkurents ajal, mil uuritakse konkurentsieeskirjade rikkumist. Neid liikmesriikide konkurentsiasutusi, kes said kõnealuse õiguse pärast nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 vastuvõtmist, motiveeris lisaks soov viia oma täitmise tagamise volitused vastavusse komisjoni ja/või teiste liikmesriikide konkurentsiasutuste volitustega.

---

<sup>4</sup> Komisjon saatis 2023. aasta novembri keskel kõigile liikmesriikide konkurentsiasutustele mitteametliku teabenõude ajutiste meetmete kehtestamise, õigusliku aluse ja nende rakendamise kohta seotud kogemuste kohta. Sellele teabenõudele vastasid kõik liikmesriikide konkurentsiasutused.

<sup>5</sup> Esimene määrus aluslepingu artiklite 85 ja 86 rakendamise kohta oli nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määrus (EMÜ) nr 17 (EÜT 21.2.1962, lk 204). Sellega ei nähtud sõnaselgelt ette õigust võtta ajutisi meetmeid, kuid seda õigust tunnistas Euroopa Kohus (vt Euroopa Kohtu määrus, 17. jaanuar 1980, Camera Care Ltd vs. komisjon, 792/79 R, EU:C:1980:18, punkt 18).

Kaks liikmesriiki kehtestasid ajutiste meetmete võtmise õiguse hiljuti, ECN+ direktiivi ülevõtmise raames: Madalmaad (2021) ja Iirimaa (2022<sup>6</sup>). Slovakkia konkurentsiasutus sai juba tugineda üldisemale õigusele kehtestada ajutisi meetmeid oma riikliku haldusmenetluse seadustiku alusel, kuid Slovakkia konkurentsioiguses sätestati õigus võtta ajutisi meetmeid alles ECN+ direktiivi ülevõtmisel (2021. aastal).

#### *ECN+ direktiivist tulenevad seadusandlikud muudatused*

Kuigi enamikul liikmesriikide konkurentsiasutustel oli õigus kehtestada ajutisi meetmeid juba enne ECN+ direktiivi, tuli direktiivi ülevõtmiseks teha teatavaid seadusandlikke muudatusi. Mõni liikmesriik kasutas ülevõtmisprotsessi ka selleks, et teha muudatusi, mis lähevad ECN+ direktiivi nõuetest kaugemale. Enamiku seadusandlike muudatuste tulemusel on liikmesriikide konkurentsiasutustel ECN+ direktiivi ülevõtmise järel lihtsam võtta liikmesriigis ajutisi meetmeid.

Prantsusmaa ja Luksemburg andsid ECN+ direktiivi ülevõtmise raames oma konkurentsiasutusele võimaluse võtta ajutisi meetmeid omal algatusel (*ex officio*), nagu on ette nähtud direktiivis. Leedus ei ole ülevõtmise tulemusel konkurentsiasutusel enam vaja ajutiste meetmete kehtestamiseks kohtu luba. Saksamaa kehtestas direktiivi ülevõtmise raames ajutiste meetmete võtmiseks leebema õigusliku kriteeriumi, millega seoses ei tule enam tõendada „korvamatut kahju“ konkurentsile. Samamoodi ei nõua Bulgaaria enam „piisavaid tõendeid“ rikkumise kohta, kuna direktiivi kohaselt piisab *prima facie* tõenditest. Rootsi konkurentsiasutusel on nüüd võimalus kehtestada ajutiste meetmetena struktuurilisi õiguskaitsevahendeid<sup>7</sup>. Itaalia nägi direktiivi ülevõtmisel ette õiguse pikendada ajutiste meetmete kehtivusaega, mis ei olnud varem ametlikult võimalik. Portugal lisas ajutiste meetmete kehtestamise alusena konkreetse viite nõudele, et ELi konkurentsieeskirjade rikkumise kohta peavad olema *prima facie* tõendid, ega nõua enam, et konkurentsiasutus teeks põhimenetluses otsuse 180 päeva jooksul pärast ajutiste meetmete kehtestamist. Soome pikendas ajutiste meetmete kohaldamise perioodi kuni 12 kuuni (ja otsuse kehtivusaega saab pikendada)<sup>8</sup>.

Soomes, Luksemburgis ja Slovakkias tõi kooskõlastamine ECN+ direktiivis sätestatud sisulise õigusliku kriteeriumiga konkurentsiasutusele kaasa rangema kriteeriumi ajutiste meetmete võtmiseks kui varem kohaldatud sisuline õiguslik kriteerium. Poolas on ECN+ direktiivi nõue koostada enne rikkumise kohta otsuse tegemist etteheidete protokoll kaasa toonud täiendava

---

<sup>6</sup> Õigusakt, millega anti Iiri konkurentsiasutusele see uus õigus, võeti vastu 2022. aastal ja see jõustus 2023. aastal.

<sup>7</sup> See on ECN+ direktiivi ülevõtmise kaudne tagajärg. Rootsis on ajutiste meetmete võtmise õigus seotud õigusega näha ette õiguskaitsevahendeid. Vastavalt ECN+ direktiivi artikli 10 lõikele 1 peaks liikmesriikide konkurentsiasutustel olema võimalik ette näha „tegevusega seotud või struktuurilisi õiguskaitsevahendeid“. Rootsi konkurentsiasutuse õigust näha ette õiguskaitsevahendeid on laiendatud, et hõlmata ka struktuurilised õiguskaitsevahendid, millega on laiendatud ka konkurentsiasutuse õigus kehtestada ajutisi meetmeid.

<sup>8</sup> Enne ECN+ direktiivi ülevõtmist Soomes kehtisid Soome konkurentsiasutuse kehtestatud ajutised meetmed vaid 90 päeva.

menetlusetapi ajutiste meetmete võtmiseks<sup>9</sup>. Kreeka kaotas direktiivi ülevõtmisel arenguministri võimaluse taotleda ajutisi meetmeid ja kehtestas pärast ajutiste meetmete kehtestamist põhimenetluses otsuse vastuvõtmiseks 12-kuulise tähtaja (mida saab pikendada üks kord 12 kuu võrra).

Muude liikmesriikides tehtud seadusandlike muudatustega i) selgitati nii proportsionaalsuse põhimõtte järgimise nõuet kui ka vajadust direktiiviga ette nähtud kiirendatud edasikaebekorra järele ning ii) kehtestati kohustus teavitada ajutiste meetmete võtmisest Euroopa konkurentsivõrgustikku.

### **3. ÕIGUSLIK KRITERIUM JA MENETLUS: PAREMINI ÜHTLUSTATUD, KUID ERINEVUSED PÜSIVAD**

ECN+ direktiiviga on teataval määral ühtlustatud liikmesriikide konkurentsiasutuste õigust kehtestada ajutisi meetmeid. ECN+ direktiivi artikli 11 kohaselt peavad liikmesriigid andma oma konkurentsiasutustele õiguse võtta ajutisi meetmeid omal algatusel (*ex officio*). Artiklis 11 on sätestatud, et see õigus peaks kehtima vähemalt sellistel juhtudel, kus liikmesriigi konkurentsiasutusel on *prima facie* tõendid ELi konkurentsieeskirjade rikkumise kohta ja kui on olemas „oht, et konkurentsi võidakse rängalt ja korvamatult kahjustada“. Kuna see on minimaalse ühtlustamise nõue, võivad liikmesriigid valida leebema sisulise õigusliku kriteeriumi. Samuti on direktiivis sätestatud, et kõik ajutised meetmed peavad olema i) kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, ii) laadilt lühiajalised ning iii) läbivaadatavad kiirendatud edasikaebekorra kohaselt. Lisaks on selles ette nähtud, et kõik liikmesriikide konkurentsiasutused peavad teavitama ajutiste meetmete võtmisest Euroopa konkurentsivõrgustikku.

#### *Õigus algatada ajutiste meetmete võtmine*

Kõigil liikmesriikide konkurentsiasutustel on nüüd õigus kehtestada ajutisi meetmeid või algatada nende võtmine omal algatusel (*ex officio*). Enne ECN+ direktiivi ülevõtmist oli Prantsusmaa ja Luksemburgi konkurentsiasutusel õigus võtta ajutisi meetmeid ainult poole taotlusel. Ehkki ükski liikmesriigi konkurentsiasutus ei sõltu enam poole taotlusest võtta ajutisi meetmeid, on 11 liikmesriigi (Austria, Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Küpros, Luksemburg, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia ja Tšehhi) konkurentsiasutusele antud ka sõnaselgelt õigus võtta ajutisi meetmeid poolte taotlusel. Ent ka teised liikmesriikide konkurentsiasutused on märkinud, et praktikas tegutsevad nad sageli kolmanda isiku taotluse alusel. Ainus erinevus näib olevat see, et need liikmesriikide konkurentsiasutused ei pea selliste taotluste suhtes järelmeetmeid võtma.

<sup>9</sup> ECN+ direktiivi artikli 3 lõikes 3 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid tagavad, et enne [rikkumise kohta] otsuse tegemist koostab liikmesriigi konkurentsiasutus etteheidete protokoll“. Poolas on kahte liiki ametlikke menetlusi: eelmenetlused (ilma menetlusosalisteta ja seega ilma juurdepääsuta toimikule) ja rikkumismenetlused (menetlusosalistega, juurdepääsuga toimikule). Etteheidete protokoll koostamine on ette nähtud ametliku rikkumismenetluse algatamise ajal. Kuna ajutisi meetmeid saab võtta alles pärast selle menetluse algatamist, on artikli 3 lõike 3 ülevõtmine kaasa toonud täiendava menetlusetapi ajutiste meetmete võtmiseks, kuna rikkumismenetluse algatamise ajal tuleb edastada ettevõtjatele rohkem teavet.

### *Sisuline õiguslik kriteerium*

15 liikmesriigi konkurentsiasutust on valinud ECN+ direktiivis sätestatud sisulise õigusliku kriteeriumi, mis on sama kriteerium, mida kohaldatakse komisjoni suhtes ajutiste meetmete kehtestamisel nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 8 alusel. Konkurentsiasutused peavad tõendama, et tegemist on kiireloomulise juhtumiga, „kus on olemas oht, et konkurentsi võidakse rängalt ja korvamatult kahjustada“ (Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Rootsi, Rumeenia, Slovakkia ja Soome).

12 liikmesriigi konkurentsiasutusel on leebem sisuline õiguslik kriteerium. Poolas, Portugalis ja Sloveenias peab kahju olema lihtsalt „raskesti heastatav“. Taanis peab kahju olema „tõsine“ ja korvamatus tingimust ei ole.

Teised liikmesriikide konkurentsiasutused võivad lisaks sellele, et nad ei pea tingimata tõendama korvamatut kahju, tõendada kahju teistele ettevõtjatele või üldisematele huvidele. Näiteks Belgia konkurentsiasutus peab tõendama „tõsist, vahetut ja raskesti heastatavat kahju ettevõtjatele, kelle huve asjaomane rikkumine mõjutab“ või „üldise majandushuvi kahjustamist“. Prantsusmaa konkurentsiasutus peab tõendama „tõsist ja vahetut kahju majandusele üldiselt, asjaomasele sektorile, tarbijate huvidele või kaebuse esitanud ettevõtjale“. Saksamaa konkurentsiasutus võib tugineda laiemalt vajadusele „kaitsta konkurentsi“ või võtta meetmeid, kui on olemas „otsene oht tekitada suurt kahju teisele ettevõtjale“. Ungari konkurentsiasutus võib võtta ajutisi meetmeid, kui see on „hädavajalik asjaomaste isikute õiguslike või majanduslike huvide kaitsmiseks ning ohus on konkurentsi areng, säilimine või parandamine“. Leedu konkurentsiasutus peab tõendama „varalist kahju või korvamatuid tagajärgi ettevõtjate või üldsuse huvidele“.

Teiste liikmesriikide konkurentsiasutuste puhul on kõnealune kriteerium seotud menetluse tulemuse kaitsmisega. Tšehhi konkurentsiasutus võib võtta ajutisi meetmeid, kui ta peab vajalikuks „poolte olukorda ajutiselt reguleerida või kui on kahtlusi, et otsuse täitmine võib olla ohus“. Hispaania konkurentsiasutus peab tõendama, et ajutised meetmed on vajalikud selleks, et tagada „tehtava otsuse tõhusus“.

Austrias on piisav alus ajutiste meetmete võtmiseks *prima facie* tõendid rikkumise kohta, olenemata kahjust.

Mis puudutab rikkumise tuvastamist, siis enamik liikmesriikide konkurentsiasutusi peab esitama ajutiste meetmete võtmiseks rikkumise kohta *prima facie* tõendid. Prantsusmaa ja Sloveenia õigusaktides on sätestatud leebem nõue: mõlemas liikmesriigis võib võtta ajutisi meetmeid, kui on võimalik tõendada ELi konkurentsieeskirjade rikkumise „tõenäosust“.

### *Menetlusnõuded*

Liikmesriikide konkurentsiasutuste järgitavad menetlusnõuded ajutiste meetmete võtmisel on erinevad. See on tingitud peamiselt erinevustest liikmesriikide täitmise tagamise süsteemides, konkurentsiasutuse struktuuris ja menetlusnõuetes, mis ei ole ELi tasandil ühtlustatud. Näiteks Austrias ja Maltal on kohtulik täitmise tagamise süsteem, mis tähendab, et



konkurentsiküsimustes pädev riiklik haldusasutus peab taotlema ajutist meedet kohtult, kes tegutseb konkurentsiküsimustes pädeva kohtuasutusena<sup>10</sup>. Liikmesriigid erinevad ka selle poolest, kas ajutiste meetmete võtmisel tuleb järgida samu menetlusi kui sisuliste otsuste tegemisel või on olemas teatavad menetluslikud eripärad, mis võimaldavad liikmesriigi konkurentsiasutusel tegutseda kiiremini.

16 liikmesriigis on ajutiste meetmete võtmisel menetluslikud eripärad võrreldes menetlusega sisuliste otsuste tegemisel. Enamik neist eripäradest on seotud asjaomase ettevõtja kaitseõiguste teatava piiramisega. Itaalias võib konkurentsiasutus erandkorras ja äärmiselt kiireloomulistel juhtudel kehtestada ajutisi meetmeid asjaomast ettevõtjat ära kuulamata (*inaudita altera parte*)<sup>11</sup>. Samamoodi ei pea Bulgaaria konkurentsiasutus lubama ettevõtja kirjalikke märkusi ega korraldama ära kuulamist ning puudub juurdepääs toimikule. Ka Rootsi konkurentsiasutus märkis, et asjaomast ettevõtjat ei ole vaja ära kuulata, kuigi praktikas toimub alati mõningane dialoog, ning et toimikule juurdepääsu andmisest võidakse keelduda.

Soomes ja Saksamaal võib asjaomase ettevõtja õigust olla ära kuulatud piirata menetluse kiireloomulisuse tõttu. Saksamaal tähendab see, et õigus olla ära kuulatud piirduv suulise ära kuulamisega erandina tavapärasest kirjalikust menetlusest. Portugali konkurentsiasutus võib nii toimikule juurdepääsu andmise kui ka poolte ära kuulamise edasi lükata seni, kuni ajutised meetmed on vastu võetud. Leedus ja Poolas ära kuulamist ei toimu.

Muud menetluslikud eripärad on seotud menetlustähtaegadega. Tšehhis tuleb kolmanda isiku esitatud ajutiste meetmete kohaldamise taotluse kohta teha otsus kümne päeva jooksul. Rumeenias on ettevõtjal aega 15 päeva, et vastata konkurentsiasutuse teatele kavatsuse kohta võtta ajutisi meetmeid, ning konkurentsiasutusel on otsuse vastuvõtmiseks veel 15 päeva. Belgias korraldatakse ära kuulamine ühe kuu jooksul ja otsus ajutiste meetmete kohta tuleb teha ühe kuu jooksul alates ära kuulamisest<sup>12</sup>. Hispaanias on uurimisasutusel konkurentsinookogule aruande esitamiseks aega kaks kuud, samal ajal kui ettevõtjal on kirjalike märkuste esitamiseks viis päeva ning konkurentsinookogul seejärel otsuse vastuvõtmiseks kolm kuud. Maltal on ettevõtjal aega kaheksa päeva, et vastata konkurentsiasutuse taotlusele kehtestada ajutised meetmed, ning kohus peab tegema otsuse kiiresti ja võib korraldada vaid ühe ära kuulamise.

Teistes liikmesriikides võib menetluse teatavaid osi lühendada. Portugali konkurentsiasutus võib anda pooltele seisukohtade esitamiseks vähem aega (viis päeva 30 päeva asemel). Sama kehtib Leedus (seitse päeva 14 päeva asemel). Taanis on ära kuulamise korraldamise tähtaeg lühem.

Prantsusmaa konkurentsiasutus järgib soovituslikku tähtaega, milleks on 90 päeva alates uurimise algusest kuni ära kuulamiseni. Menetlus on samuti valdavalt suuline. Pooled võivad esitada kirjalikke märkusi, kuid uurimisasutus esitab oma seisukohad vaid suuliselt,

---

<sup>10</sup> Vastavalt ECN+ direktiivi artikli 2 lõikele 3 on „konkurentsiküsimustes pädev liikmesriigi kohtuasutus“ kohtuasutus, mille liikmesriik on määranud täitma liikmesriigi konkurentsiasutuse teatavaid ülesandeid.

<sup>11</sup> Meetmed on ajutised ja need tuleb kinnitada pärast seda, kui pooltele on antud võimalus väidetele vastata.

<sup>12</sup> Ära kuulamise tähtaega võib pikendada kahe kuu võrra ning otsuse tegemiseks ette nähtud aja arvestamise võib kokku kaheksaks tööpäevaks peatada, et pooled saaksid esitada oma märkused, kui kavandatavad ajutised meetmed erinevad ajutiste meetmete taotluses sisalduvatest meetmetest.



ärakuulamisel. Teatavate lihtsamate juhtumite puhul võib menetlus piirduda ärakuulamisega või taotluse tagasilükkamise taotluse esitamisega otse konkurentsinookogule.

Kreekas võib konkurentsiasutus teha pärast asjaomase ettevõtja ärakuulamisele kutsumist ajutise ettekirjutuse (st ajutise korralduse), mis kehtib kuni ajutisi meetmeid käsitleva lõpliku otsuse vastuvõtmiseni. Ajutised meetmed tuleb esitada otsuseid tegevale organile 30 päeva jooksul, vastasel juhul kaotab ajutine ettekirjutus automaatselt kehtivuse.

Allpool esitatud ülevaade liikmesriikide konkurentsiasutuste õigusest võtta ajutisi meetmeid põhineb õigusaktidel ja liikmesriikide konkurentsiasutuste selgitustel. Ülevaatest on näha, millistel liikmesriikidel on ajutiste meetmete kehtestamiseks i) leebem sisuline õiguslik kriteerium võrreldes ECN+ direktiivi artiklis 11 ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 artiklis 8 sätestatuga ja/või ii) leebemad menetlusnõuded võrreldes sisulise menetluse nõuetega.

**Tabel 1. Ülevaade sisulisest õiguslikust kriteeriumist ja menetlusnõuetest ajutiste meetmete võtmisel**

Liikmesriik	Leebem sisuline õiguslik kriteerium	Leebemad menetlusnõuded
Austria	☑	
Belgia	☑	☑
Bulgaaria		☑
Horvaatia		
Küpros		
Tšehhi	☑	☑
Taani	☑	☑
Eesti		
Soome		☑
Prantsusmaa	☑	☑
Saksamaa	☑	☑
Kreeka		☑
Ungari	☑	
Iirimaa		
Itaalia		☑
Läti		
Leedu	☑	☑
Luksemburg		
Malta		☑
Madalmaad		
Poola	☑	☑
Portugal	☑	☑
Rumeenia		☑

Slovakkia		
Sloveenia	☑	
Hispaania	☑	☑
Rootsi		☑

#### 4. AJUTISTE MEETMETE KASUTAMINE EUROOPA KONKURENTSIVÕRGUSTIKUS

Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 773/2004 hindamise raames koguti andmeid otsuste kohta, mille liikmesriikide konkurentsiasutused olid vastu võtnud alates nende määruste jõustumisest 2004. aasta mais kuni 2022. aasta detsembrini. Neid andmeid, mida liikmesriikide konkurentsiasutused on täiendanud, on vaadeldud koos komisjonile ajavahemikul 2023. aasta jaanuarist kuni 2024. aasta juunini laekunud teadetega ajutisi meetmeid käsitlevate otsuste kohta. Sellest teabest on näha, et ajavahemikul 1. maist 2004 kuni 1. juunini 2024 võtsid 16 liikmesriigi (Austria, Belgia, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Läti, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Slovakkia ja Tšehhi) konkurentsiasutused vastu kokku 95 otsust ajutiste meetmete kehtestamise kohta<sup>13</sup>. Nende hulka kuuluvad nii otsused, millega kehtestati ajutised meetmed seoses ELi konkurentsieeskirjade rikkumisega, kui ka otsused ajutiste meetmete kohta liikmesriigi konkurentsioiguse samaväärsete normide rikkumise korral.

Neist 95st ajutiste meetmete kehtestamise otsusest enam kui poole võtsid vastu kolm liikmesriigi konkurentsiasutust: Prantsusmaa konkurentsiasutus võttis sel ajavahemikul vastu 20 otsust, Belgia konkurentsiasutus 18 otsust ja Itaalia konkurentsiasutus 14 otsust. Asjaomasel ajavahemikul ajutisi meetmeid võtnud ülejäänud 13st liikmesriikide konkurentsiasutusest kaheksa – Hispaania, Horvaatia, Kreeka, Küprose, Malta, Poola, Portugali ja Rootsi konkurentsiasutus – võtsid ajutisi meetmeid rohkem kui ühel korral.

**Tabel 2. Ajavahemikul 1. maist 2004 kuni 1. juunini 2024 Euroopa konkurentsivõrgustikus võetud ajutiste meetmete arv**

Liikmesriik	Ajutiste meetmete kehtestamise otsuste arv
Prantsusmaa	20
Belgia	18
Itaalia	14
Hispaania	8
Kreeka	7
Küpros	6

<sup>13</sup> Ajutiste meetmete kehtestamise otsuste koguarv ja tabelis 2 esitatud otsuste arv mõnes liikmesriigis erinevad nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 773/2004 hindamise andmetest nii seetõttu, et mõni liikmesriigi konkurentsiasutus on andmeid käesoleva analüüsi raames täiendatud, kui ka seetõttu, et arvesse on võetud täiendavat ajavahemikku (st ajavahemikku alates 1. jaanuarist 2023 kuni 1. juunini 2024).

Rootsi	6
Poola	5
Horvaatia	2
Malta	2
Portugal	2
Austria	1
Tšehhi	1
Läti	1
Luksemburg	1
Slovakkia	1

Need arvud ei kajasta täielikult liikmesriikide konkurentsiasutuste aastate jooksul saadud kogemusi ajutiste meetmete võtmisel. Mõni liikmesriigi konkurentsiasutus oli kehtestanud ajutisi meetmeid juba enne 2004. aasta maid<sup>14</sup>. Samuti ei kajasta esitatud arvud juhtumeid, kus liikmesriigi konkurentsiasutus kaalus ajutiste meetmete võtmise taotlust, kuid lükkas selle lõpuks tagasi; kaalus ajutisi meetmeid, kuid jättis need kehtestamata, kuna pooled võtsid endale kohustusi, või kehtestas ajutised meetmed, kuid need ei jäänud apellatsioonistmes jõusse.

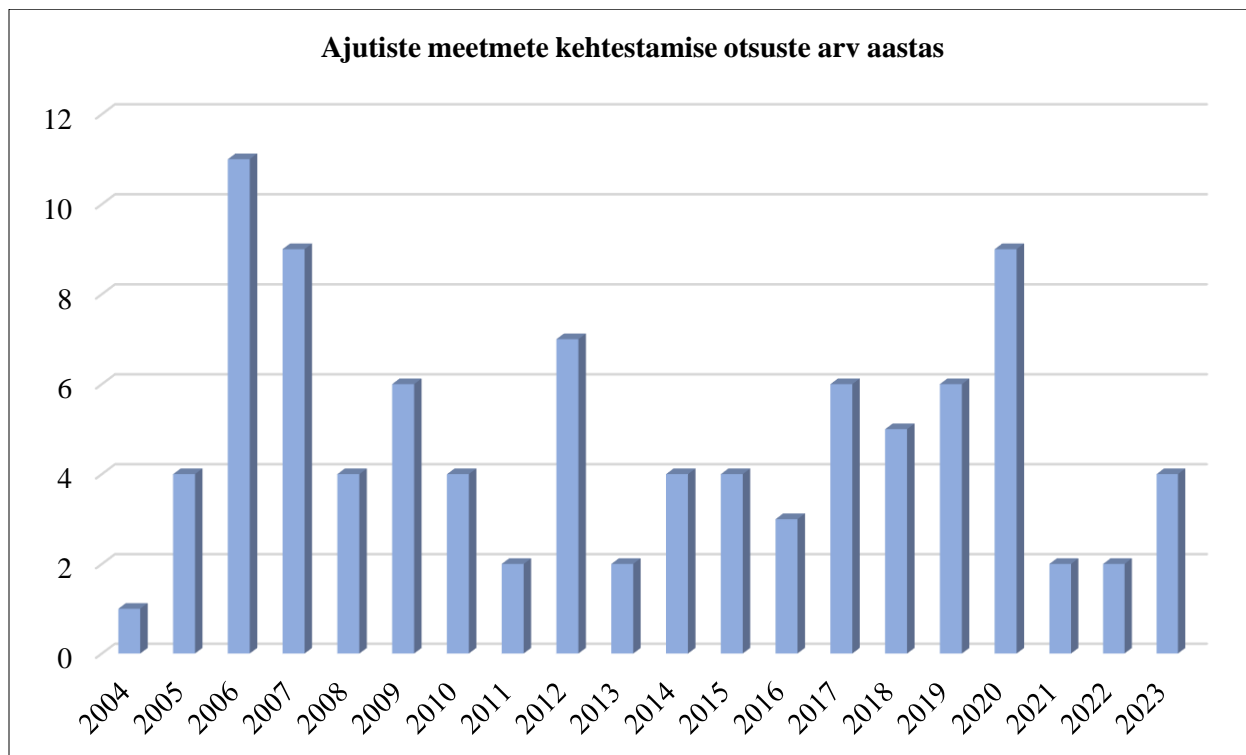
Nende andmete võrdlemisel võib täheldada, et üheksal neist üheteistkümnest liikmesriikide konkurentsiasutusest, kes on võtnud vastu rohkem kui ühe ajutiste meetmete kehtestamise otsuse, on leebemad menetlusnõuded kui sisulise menetluse puhul (Belgia, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa ja Rootsi). Prantsusmaal ja Belgias, kelle konkurentsiasutused võtsid vastu enamiku ajutisi meetmeid käsitlevatest otsustest, ning Hispaanias, Poolas ja Portugalis kohaldatakse lisaks leebemat õiguslikku kriteeriumi.

Kui vaadelda vastuvõetud otsuste arvu aastas ajavahemikul 2004. aasta maist kuni 2024. aasta juunini, siis võib täheldada, et liikmesriikide konkurentsiasutused võtsid aastas vastu keskmiselt viis ajutiste meetmete kehtestamise otsust. Allpool esitatud jooniselt on näha, et see arv on aastate lõikes erinev, kuid üldist kasvu- või kahanemissuundumust ei ole.

---

<sup>14</sup> Näiteks Soome konkurentsiasutus oli teinud otsuse ajutiste meetmete kehtestamise kohta 1993. aastal.

**Joonis 1. Euroopa konkurentsivõrgustikku kuuluvate liikmesriikide konkurentsiasutuste ajutiste meetmete kehtestamise otsuste arv aastas**



## 5. VAHENDIGA SEOTUD KOGEMUSED: KASULIKKUS JA SOBIVAD JUHTUMID

Liikmesriikide konkurentsiasutused andsid oma ajutiste meetmetega seotud kogemuste kohta kvalitatiivset tagasisidet. Lõviosa vastanud konkurentsiasutustest oli saanud ajutiste meetmete rakendamisel üldiselt positiivse kogemuse ning pidas neid meetmeid kasulikuks täitmise tagamise vahendiks<sup>15</sup>. Need konkurentsiasutused rõhutasid, kui tähtis on i) võimalus ajutiste meetmete abil kas säilitada turu struktuur kuni põhimenetluses otsuse tegemiseni või taastada lühikese aja jooksul turul konkurents, ii) ajutiste meetmete hoiatav mõju ning iii) ajutiste meetmete sobivus kiiresti arenevatel turgudel tekkivate probleemide lahendamiseks. Nagu selgitas üks neist, „võib neid meetmeid kasutada selleks, et vältida tõsist ja korvamatut kahju konkurentsile, mida ei ole võimalik muude olemasolevate vahenditega ära hoida“.

Üks liikmesriigi konkurentsiasutus ei pooldanud seda täitmise tagamise vahendit, osutades probleemidele, mis on seotud nii rikkumise kohta *prima facie* tõendite esitamisega kui ka ajutiste meetmete kehtestamise kiireloomulisuse tõendamisega. See konkurentsiasutus eelistab selle asemel kiiresti jätkata menetlust, mille tulemusel tehakse juhtumi kohta sisuline otsus.

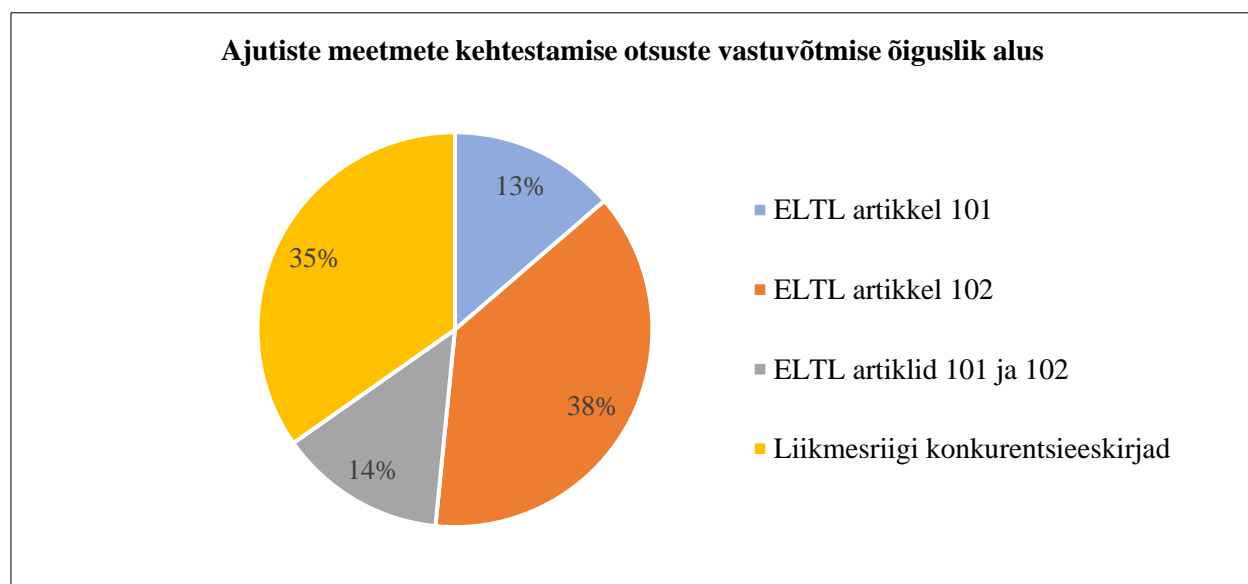
Kui küsiti, milline on ajutiste meetmete mõju sisulisele menetlusele (st kas ajutised meetmed pikendavad või lühendavad menetluse kogukestust või suurendavad võimalust jõuda asjaomaste

<sup>15</sup> Küsimusele, milles paluti esitada oma üldine seisukoht ajutiste meetmete kohta, vastas 14 liikmesriikide konkurentsiasutust, kellest 13 pidas neid meetmeid kasulikuks.

poolte või kohustusi võtvate pooltega kokkuleppele), väljendasid liikmesriikide konkurentsiasutused erinevaid seisukohti<sup>16</sup>. Enamik konkurentsiasutusi, kes kõik olid vastu võtnud vähemalt ühe otsuse ajutiste meetmete kehtestamise kohta, leidis, et selle täitmise tagamise vahendi kasutamine võib lühendada menetluste kogukestust ning mõni menetlus võib lõppeda sellega, et menetlusosalised võtavad kohustuse tuvastatud konkurentsiprobleemid lahendada. Mõni konkurentsiasutus väitis, et ajutiste meetmete mõju põhimenetluse kestusele võib olla erinev, alates menetluse lühendamisest kuni selle pikendamiseni, sõltuvalt nii i) juhtumi konkreetsetest asjaoludest kui ka eelkõige sellest, ii) kas ajutiste meetmete kehtestamise otsuse läbi vaatav kohus jätab selle otsuse jõusse.

Paljust juhtumitest on näha, et ajutised meetmed on mitmekülgne vahend, ehkki need ei sobi kaugeltki kõigi konkurentsieeskirjade rikkumisega seotud uurimiste jaoks. Ajutised meetmed võivad olla kasulikud võimalike konkurentsivastaste kokkulepete ja turgu valitseva seisundi võimaliku kuritarvitamise uurimisel. Allpool esitatud jooniselt nähtub, et liikmesriikide konkurentsiasutuste vastu võetud 95 otsusest oli enamik ELi konkurentsieeskirjadel põhinevaid otsuseid seotud turgu valitseva seisundi võimaliku kuritarvitamisega (ELi toimimise lepingu artikkel 102).

**Joonis 2. Euroopa konkurentsivõrgustikku kuuluvate liikmesriikide konkurentsiasutuste ajutiste meetmete kehtestamise otsuste õiguslik alus**



Kõige sagedamini kehtestati ajutisi meetmeid seoses tarnimisest keeldumisega (turgu valitsevas seisundis ettevõtja keeldub pakkumast järgneval turul tegutsevale konkurendile toodet või teenust) ja kollektiivse boikotiga (konkurentide rühm lepib kokku tegeliku või potentsiaalse konkurendi tõrjumises või takistamises). Liikmesriikide konkurentsiasutuste sõnul on ajutiste meetmete kasutamiseks sageli eriti sobivad juhtumid, kus kahju tekitamine on selgem. Kuigi mõni liikmesriigi konkurentsiasutus märkis, et ajutiste meetmete kasutamiseks võivad sobida

<sup>16</sup> Küsimusele vastas üheksa liikmesriikide konkurentsiasutust.

iseäranis hästi juhtumid digisektoris, on näidetest näha, et ajutisi meetmeid on kehtestatud eri sektorites, alates telekommunikatsioonist kuni põhitööstusharudeni ja ringhäälingust põllumajanduseni.

Liikmesriikide konkurentsiasutuste võetud ajutised meetmed erinevad sõltuvalt juhtumi konkreetsetest asjaoludest. Tavaliselt on meetmeks kohustus peatada kokkuleppe või selle teatavate sätete rakendamine, et alustada (uuesti) teatava toote või teenuse pakkumist või muuta tingimusi, mille alusel antakse juurdepääs teatavale vahendile või ressursile.

Ajutiste meetmete mitmekesisust illustreerivad allpool esitatud näited, mille on esitanud kolm liikmesriikide konkurentsiasutust, kes on seda vahendit kõige ulatuslikumalt kasutanud.

#### *Google'i kohustus pidada uudistekirjastajatega läbirääkimisi tasu üle*

Prantsusmaa konkurentsiasutus kehtestas 2019. aastal ajutised meetmed, millega kohustati Google'it pidama uudistekirjastajatega läbirääkimisi nende autoriõigusega kaitstud sisu, näiteks fotode või artiklite lühilõikude näitamise eest makstava tasu üle<sup>17</sup>. Sel ajal oli jõustumas uus õigusnorm, mis andis uudistekirjastajatele õiguse lubada või keelata oma sisu näitamine digiplatvormidel. Google'il oli kavas lihtsalt lõpetada sellise sisu näitamine oma veebisaitidel, sealhulgas Google Searchis, välja arvatud juhul, kui kirjastaja on andnud Google'ile loa kasutada sellist sisu tasuta. Prantsusmaa konkurentsiasutus reageeris uudistekirjastajate kaebusele, kus leiti, et selline lähenemine võib kujutada endast Google'i turgu valitseva seisundi kuritarvitamist, sest Google keeldus pidamast läbirääkimisi autoriõigusega kaitstud sisu kasutamise eest õiglase tasu maksmise üle. Prantsusmaa konkurentsiasutus kehtestas ajutised meetmed tagamaks, et Google peab uudistekirjastajatega heas usus läbirääkimisi kuni juhtumi kohta tehakse sisuline otsus, ning määras hiljem Google'ile nende meetmete järgimata jätmise eest trahvi. Sisuline menetlus lõppes Google'i pakutud ja Prantsusmaa konkurentsiasutuse heaks kiidetud kohustustega.

#### *Kolmandast isikust ringhäälinguorganisatsioonidele jalgpallivõistluste näitamiseks loa andmine*

Itaalia konkurentsiasutus kehtestas 2023. aastal kahe ringhäälinguorganisatsiooni suhtes ajutised meetmed, keelates teatavad nendevahelised lepingutingimused, mille eesmärk oli tagada, et ainult neil on õigus näidata teatavaid jalgpallivõistlusi<sup>18</sup>. Itaalia konkurentsiasutus sekkus ajutiste meetmetega tagamaks, et kõnealuste jalgpallivõistluste näitamise õiguse üle saaksid pidada läbirääkimisi ka teised spordiürituste ülekandeid tegevad ringhäälinguorganisatsioonid. Tänu ajutistele meetmetele oli võimalik jälgida jalgpallivõistlusi ka muudel kui kõnealuse kahe ringhäälinguorganisatsiooni kanalitel. Pärast juhtumi sisulist uurimist määras Itaalia konkurentsiasutus kahele kokkuleppe sõlminud ringhäälinguorganisatsioonile trahvi. Konkurentsiasutuse otsus jäi apellatsioonistmes jõusse.

#### *Konkurentsi säilitamine interneti lairibaiühenduse turul*

---

<sup>17</sup> 31. jaanuari 2019. aasta otsus 19-MC-01.

<sup>18</sup> 1857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

Belgia konkurentsiasutus kehtestas 2023. aastal turgu valitseva seisundi võimaliku kuritarvitamise uurimise raames ajutised meetmed Proximuse suhtes<sup>19</sup>. Proximus oli omandanud EDPneti, ühe oma otsestest konkurentidest interneti lairiba püsiühenduse hulgi- ja jaeturul. Belgia konkurentsiasutus leidis, et see omandamine võib kahjustada konkurentsi. Seepärast kehtestas konkurentsiasutus Proximuse suhtes ajutised meetmed, et tagada nii EDPneti tegevuse järjepidevus kui ka EDPneti tegevuslik ja kaubanduslik sõltumatus Proximusest sisulise menetluse ajal. Proximus otsustas lõpuks EDPneti ühele Belgia telekommunikatsioonisektori uuele osalejale edasi müüa, võimaldades Belgia konkurentsiasutusel lõpetada uurimise.

## 6. JÄRELDUSED

Praeguseks on kõigil Euroopa konkurentsivõrgustikku kuuluvatel liikmesriikide konkurentsiasutustel õigus võtta ELi konkurentsieeskirjade rikkumise korral ajutisi meetmeid.

Kuigi enamikul liikmesriikide konkurentsiasutustel oli see õigus juba enne ECN+ direktiivi ülevõtmist, on direktiiv kaasa toonud suurema ühtlustamise, võimaldades konkurentsiasutustel i) kehtestada ajutisi meetmeid *ex officio*, st omal algatusel ilma kolmanda isiku eelneva taotluseta; ii) tugineda ajutiste meetmete võtmisel *prima facie* tõenditele rikkumise kohta ning iii) pikendada ajutiste meetmete kehtivusaega kuni juhtumi kohta sisulise otsuse tegemiseni. Mõni erinevus on säilinud, nii kohaldatava sisulise õigusliku kriteeriumi kui ka liikmesriikide menetlusnõuete osas.

Ajutiste meetmete tegelik kasutamine liikmesriikide konkurentsiasutustes on väga erinev. Enamikul liikmesriikide konkurentsiasutustel, kes on võtnud vastu rohkem kui ühe otsuse, on teatavad menetluslikud eripärad, mis võimaldavad neil tegutseda kiiremini kui sisulistes menetlustes, millele mõnikord lisandub leebem sisuline õiguslik kriteerium. Tundub, et sujuvama menetluse korral, millele võib lisanduda leebem sisuline õiguslik kriteerium ajutiste meetmete kehtestamiseks, kasutatakse seda täitmise tagamise vahendit rohkem.

Samal ajal leidub ka selliseid liikmesriikide konkurentsiasutusi, kes ei ole vaatamata leebemale menetlusele ja sisulisele õiguslikule kriteeriumile võtnud vastu otsuseid ajutiste meetmete kehtestamise kohta. Seega näib, et ajutiste meetmete kasutamine on liikmesriikide konkurentsiasutuste strateegiline valik.

---

<sup>19</sup> 21. juuni 2023. aasta otsus nr°ABC-2023-RPR-17 asjas nr°CONC-RPR-23/0002.