



KONKURENTSIAMET

Lp Urmas Reinsalu
Justiitsminister

Lp Kristen Michal
Majandus- ja taristuminister

Lp Priit Sauk
Maanteeameti peadirektor

Meie: 14.11.2016 nr 5.1-5/16-048

Konkurentsiameti ettepanek liinilubade andmise korra muutmise kohta

Sissejuhatus

Eestis on läbi aegade kehtinud kommertskaugliinilubade (edaspidi liinilubade) andmise korraldus, mis on ühel või teisel viisil takistanud vaba konkurentsi, eelkõige uute ettevõtjate turule tulekut. Ehkki vaba konkurentsi takistamine võib teatud olukordades olla põhjendatud, siis liinilubade andmise osas on sellesisulised põhjendused Konkurentsiameti hinnangul olnud läbivalt nõrgalt motiveeritud. Paljudel juhtudel on eluliselt ebaselge, kuidas konkurentsi piiramine seatud eesmärgi üldse täidab või miks on just nimelt konkurentsipiirangut parimaks vahendiks peetud. Ettevõtluspiirangud, milleks puudub selgelt arusaadav vajadus ning mille mõju pole läbipaistvalt kontrollitav, tuleks tühistada.

Ka kehtiv liinilubade andmise kord piirab ettevõtlusvabadust vastaval turul. Takistatud on uute vedajate turuletulek ja olemasolevatel vedajatel tegevuse laiendamine. Samuti eelistab kehtiv kord turul juba tegutsevaid vedajad.

Eeltoodust tulenevalt teeb Konkurentsiamet ettepaneku kaaluda ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) muutmist viisil, mis ei kahjustaks konkurentsi ega piiraks põhiseadusega tagatud õigusi.

Konkurentsiamet on teinud sarnase sisuga ettepanekud seoses liinilubade väljastamisega nii 18.02.2010¹ kui ka 06.06.2012².

Kehtiv regulatsioon

ÜTS § 48 sätestab liiniloa andmisest ja sõiduplaani kinnitamisest keeldumise alused (edaspidi liiniloa andmisest keeldumise alused).

¹ 18.02.2010 Konkurentsiameti soovitus seadusemuudatuse algatamiseks seoses liinilubade väljastamisega: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad_ja_arvamused/Soovitus_MKM_le_18_02_2010_liinilubade_v_ljastamine_avalikustamiseks.pdf.

² 06.06.2012 Konkurentsiameti arvamus ühistranspordiseaduse eelnõu kohta: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad_ja_arvamused/Arvamus_UtS_eelnoule_06_06_2012.pdf.

Käesoleval juhul annab Konkurentsiamet hinnangu ÜTS § 48 lõikes 3 punktides 2 ja 3 sätestatud liiniloo andmisest keeldumise aluste kohta, kuivõrd ameti hinnangul on kaheldav viidatud sätete vajalikkus ja põhjendatus.

Vastavalt ÜTS § 48 lõikele 3 võib liiniloo andmisest keelduda siis, kui:

2) liini, mille teenindamiseks liiniluba või sõiduplaani kinnitamist taotletakse, teenindab samal liikumisteel rohkem kui üks vedaja ja esitatud veotingimuste rakendamise võimalikku mõju hinnates ei ole taotletaval liinil pakutav teenus kogumis samaväärne või parem võrreldes olemasoleva, sealhulgas taotleja poolt samal liinil seni pakutud teenusega (samaväärsuse klausel);

3) liiniloo andmine esitatud veotingimustel või sõiduplaani muudatus seab sõitjate jaoks ohtu olemasoleva veoteenus kestliku osutamise, arvestades kogumis veoteenus stabiilsust ja kättesaadavust, sõitjate ohutust ning sõidumugavusi, samuti käesoleva seaduse § 10 lõikes 1 nimetatud eesmärgi (olemasoleva veoteenus kestliku osutamise ohustamise klausel).

ÜTS § 48 lõike 3 punktid 2 ja 3 on täpsemalt sisustatud 30.09.2015 Maanteeameti peadirektori käskkirjaga nr 0245 kinnitatud dokumendis kaugliinilubade väljastamise ja sõiduplaanide kinnitamise kaalutluspõhimõtted (edaspidi kaalutluspõhimõtted).

Vastavalt kaalutluspõhimõtetele tuleb juhul, kui taotletava liini väljumise ajaline vahe võrreldes olemasoleva liini väljumisega kujuneks väiksemaks kui väljumiste mõistlik intervall (s.t 29 minutit³), taotletava liini ning olemasoleva liini veotingimuste võrdlemise teel tuvastada, kas taotletava liini veoteenus on vähemalt samaväärne võrreldes olemasoleva veoteenusega (kaalutluspõhimõtete punkt 2.6). Seejuures võrreldakse omavahel nii ekspress-, kiirkaug- kui ka lihtkaugliinivedu.

Täiendava veoteenus pakkumine, millega kaasneb mõistlikust intervallist sagedasemate väljumiste teenindamine, loetakse põhjendatuks üksnes juhul, kui täiendav veoteenus on vähemalt samaväärne või parem kui olemasoleva liiniloo alusel osutatav teenus (kaalutluspõhimõtete punkt 2.3).

Veoteenuste omavahelisel võrdlemisel hinnatakse teenuse kättesaadavust (peatuste arvu), stabiilsust (väljumiste arvu), kvaliteeti (busside vanust, piletiostuvõimalusi, piiratud liikumisvõimega sõitjatele teenuse osutamise võimalust).

Kaalutluspõhimõtete punktides 3-5 on sätestatud täpsemad hindamiskriteeriumid ja võrdlemise teel saadavad võimalikud punktid (maksimaalselt on peatuste arvu eest võimalik saada 45 punkti, stabiilsuse eest 35 punkti, kvaliteedi eest 20 punkti).

Hoolimata sellest, et vedaja vastab liiniloo saamise tingimustele, võib ohu korral olemasoleva veoteenus kestlikule osutamisele tuginedes liiniloo andmisest siiski keelduda (ÜTS § 48 lõige 3 punkt 3).

Enne liinilubade keeldumise aluste sisulise põhjendatuse juurde asumist tuleb üldise kommentaarina rõhutada, et ÜTS § 48 lõike 3 punktid 2 ja 3 on sõnastatud ebakonkreetset ja laialivalguvalt⁴. Ühistranspordiseaduse vastavate sätete sõnastuse põhjal ei ole üheselt arusaadav, mis on olnud seadusandja eesmärgiks ja mida liiniluba väljastav haldusorgan

³ Vastavalt kaalutluspõhimõtete punktile 2.5 loetakse väljumiste mõistlikuks intervalliks 29 minutit.

⁴ Sarnasele seisukohale asus Konkurentsiamet juba 06.06.2012 arvamuses ühistranspordiseaduse eelnõu kohta (viide 2).

tegema peaks. Konkurentsiameti hinnangul ei tohiks turgu piiravaid volitusnorme sellisel viisil sätestada. Tegelikuses tuleks kõigepealt selgelt sõnastada probleem, mida konkurentsipiirangu tulemusena soovitakse vältida, ning seejärel valida sobivaim vahend selle eesmärgi läbipaistval viisil täitmiseks. Antud juhul ei ole aga ühistranspordiseadusest võimalik välja lugeda, kui avatud või suletud turuks on seadusandja poolt poliitiline valik langetatud ning need küsimused on otsustatud Maanteeameti poolt koostatud ja kehtestatud kaalutluspõhimõtetes.

Liinilubade andmisest keeldumise aluste eesmärgipärasusest ja põhjendatusest

ÜTS § 48 lõikes 3 punktides 2 ja 3 sätestatud liinilubade andmisest keeldumise aluste põhjenduste kohaselt peaksid need tagama nt ühistransporditeenuse pakkumise vastavuse nõudlusele, eri piirkondade elanike liikumisvajaduse alusel kujundatud liiniveoteenuste pakkumise, veoteenuse osutamise stabiilsuse, ohutuse, sõitjate sõidumugavuse, ühissõidukite eeliskasutamise soodustamise ja ühiskonna kulutuste vähendamise (kaalutluspõhimõtete punktid 1.1 ja 1.3).

Enamus eelnimetatud eesmärkidest on Konkurentsiameti arvates sõnastatud väga üldiselt ning puuduvad täpsemad selgitused, kas üldse ja kui siis millisel viisil on võimalik liinilubade andmisest keeldumisega nimetatud eesmarke saavutada. Näiteks, kui piirangu eesmärgiks on veoteenuse osutamise stabiilsus, siis tuleks esmalt analüütiliselt ära näidata, kuidas piirangu puudumine ehk vaba konkurents stabiilsust ohustab ning seejärel millisel viisil täpsemalt piirang seda probleemi lahendab. Konkurentsiamet leiab, et ühistranspordiseaduses sisalduvate piirangute osas ei ole seda suure osas tehtud. Ka varasem ühistranspordiseaduse redaktsioon sisaldas võrdlemisi napisõnalisi selgitusi piirangute eesmärgistatuse kohta ning puudus mis tahes empiiriline analüüs, et konkreetset probleemi, mida piirangud vältima peaksid, üldse eksisteerivad ja et piirangud on sobivaimad vahendid nende eesmärkide täitmiseks.

Alljärgnevalt on piirangute mõjusid ja eesmarke analüüsitud lähtuvalt kaalutluspõhimõtetes sisalduvatest erinevatest hindamiskriteeriumitest.

Väljumiste intervall

Kaalutluspõhimõtete kohaselt tuleb väljumiste mõistlikust intervallist tihedama väljumise juures hakata liiniloa taotlust eraldi hindama. Väljumiste mõistlik intervall avaldab kaalutluspõhimõtete punkti 2.2 kohaselt positiivset mõju ühissõiduki kasutajate arvule, tagades sellega ühiskonna keskkonnasäästliku arengu ja veoteenuse osutamise stabiilsuse. Väljumiste mõistlikust intervallist tihedam liiklussagedus võib avaldada negatiivset mõju ühissõiduki täituvusele ning viia majandusliku ebatasuvuse tõttu liinide sulgemiseni.

Konkurentsiametile jääb väljumiste mõistliku intervalli kehtestamine riigi poolt kontseptuaalselt arusaamatuks. Vastavalt vaba turumajanduse teooriale, millel rajaneb tegelikult kogu Eesti majanduse korraldus, paneb mõistliku intervalli kõige optimaalsemalt paika nõudluse ja pakkumise omavaheline suhe. ÜTS ja kaalutluspõhimõtted paistavad lähtuvat eeldusest, et kaugliiniveos esineb justkui mingisugune turutõrge, mida on vaja riikliku regulatsiooniga leevendada. Samas on selgusetu, mis liiki ning millisel põhjusel avalduva turutõrkega on üldse tegemist, rääkimata empiirilistest analüüsist väidetava turutõrke esinemise kohta. Konkurentsiamet ei näe põhjust arvata, et riik oleks võimeline vabast turust paremini hindama, milline on optimaalseim pakkumise maht näiteks Tallinn-Tartu liinil.

Lisaks tõusetub küsimus, millist sisulist tähendust omab see kriteerium olukorras, kus vedajatel on võimalik panna takistusteta liiklema lisabusse. Näiteks, Tallinn-Tartu ja Tartu-

Tallinn liinidel väljub AS-il Lux Express Estonia mõnikord tipptundidel ühe ja sama liiniloa alusel 2 bussi (põhibuss ja lisabuss).

Teenuse kättesaadavus (peatuste arv)

Vastavalt kaalutluspõhimõtete punktile 3.6 on kõige suurem hindamispunktide kaal omistatud peatuste arvule liinil, mistõttu on alates kaalutluspõhimõtete kehtima hakkamisest turul tekkinud olukord, kus liiniloa saamiseks lisavad vedajad sõiduplaani võimalikult palju peatuseid. Seejuures ei pruugi vedajad lähtuda sõitjate huvidest, vaid peatusteks võidakse valida maanteeäärsed ja sõitjate seas vähe kasutatud kohad. Nimetatud asjaolu on kinnitanud ka vedajad ise⁵. Selle tulemusel on osad peatused selgelt üle teenindatud (nt Tallinn-Tartu liinil olev Puhu rist, kus peatub päevas 21 bussi ja Kose-Risti, kus peatub päevas ca 25 bussi).

Konkurentsiamet tõdeb, et ehkki suurema peatuste arvuga liinide eelistamine on esmapilgul ahvatlev ja ka mõisteta vahend ääremaadel asuvate inimeste paremaks teenindamiseks, siis praktikas ei ole see sel viisil toimunud. Tegelikuses on sellest kriteeriumist kasu eelkõige neil vähestel asulatel, mis asuvad selliste üksikute suuremate liinide (näiteks Tallinn-Tartu) ääres, kus on vedajate poolt piisav tung uute liinide avamiseks, nii et neil on suurema punktisumma saamiseks motivatsioon täiendavaid peatusi lisada. Selle tulemusena on näiteks Puhu ristil Tallinnaga parem ühendus, kui enamikul maakonnakeskustel. Ülekaalukas enamus Eesti asulatest selliste liinide ääres ei asu, mistõttu ei ole neil kaalutluspõhimõtete punktist 3.6 märkimisväärset kasu.

Teenuse stabiilsus (väljumiste arv)

Kaalutluspõhimõtete punkti 4 kohaselt tuleb suurema stabiilsusena mõista suuremat arvu väljumisi nädalas, mille eest antakse taotletavale liiniloale proportsionaalselt rohkem punkte. Konkurentsiameti hinnangul on kaheldav, millist tulu sellisest nõudest tõusetub olukorras, kus nõudlus veoteenuse järgi on eri nädalapäevadel erinev. Näiteks, kui nädalavahetusel on nõudlus veoteenuse järgi väiksem, siis sama arvu väljumiste taotlemine kui näiteks esmaspäeval, põhjustaks alatäituvust ja seega ka ebaefektiivsust.

Teenuse kvaliteet (busside vanus, piletiostuvõimalus, piiratud liikumisvõimega sõitjatele teenuse osutamise võimalus)

Konkurentsiamet leiab, et kui on avalik huvi, et vedajad vastaksid näiteks piletimüügivõimaluste osas teatud kvaliteedistandarditele, tuleks need kehtestada ühetaoliselt kõigile vedajatele. On arusaamatu, miks on selle asemel kehtestatud reegel, et iga uus tulija peab olema turul juba tegutsevatest ettevõtjatest mingite tunnuste poolest parem või samaväärne ja seda isegi juhul, kui mingit vajadust kvaliteedi täiendava tõstmise järele ei ole. Isegi, kui liinilubade andmisest keeldumise kord omab mingit mõju sellistele kvaliteedi tõstmisele suunatud eesmärkide täitmisele, siis on tegemist võrdlemisi kohmaka ja läbipaistmatu lahendusega, mille puhul puudub garantii, et üldine kvaliteet turul oluliselt tõuseks. Usutavasti soovivad tarbijad osta eri hinna ja kvaliteedi suhtega veoteenust, ning on küsitav miks peaks riik teatud kvaliteeditaseme tarbijatele nõ ette andma. Arusaadavalt peab riik tagama ohutuse, kuid seda tagab efektiivne järelevalve ohutusreeglite täitmise üle, mitte konkurentsi piiramine. Samuti, ühistranspordi eeliskasutamist tagab sõitjate eelistustele vastav bussiühendus ja vajadusel ka riiklik teavitustöö.

⁵ <http://tarbija24.postimees.ee/v2/3729583/riik-sundis-bussifirmasid-fantoompeatusi-tegema>.

Eeltoodust nähtub, et ÜTS § 48 lõike 3 punktide 2 ja 3 eesmärk ning vajalikkus on sõnastatud ebapiisavalt. Samuti puuduvad tegelikkuses liinilubade andmisest keeldumise õigustamiseks mõjuvad ning avalike huvide kaitsest lähtuvad põhjused. Eelnevast tulenevalt leiab Konkurentsiamet, et liinilubade andmisest keeldumise alused võivad kujutada endast piiranguid nii PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusele (sh konkurentsivabadusele) aga ka PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusele.

Olemasoleva veoteenuse kestliku osutamise ohustamise kaalutlustel liiniloa andmisest keeldumisega on takistatud uute vedajate turule sisenemine ja olemasolevate vedajate tegevuse laienemine. Tõhusa konkurentsi eeltingimuseks on turul tegutsemiseks põhjendamatu piirangute puudumine. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on rõhutatud, et ettevõtlusvabadus on õiguslik vabadus, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse⁶. Kui mõni ettevõtja soovib turule siseneda, siis üldjuhul peab tal see võimalus olemas olema, seda isegi siis, kui olemasolevatel ettevõtjatel tuleb oma tegevust piirata või lõpetada. Ka Riigikohtus on märkinud, et vaba konkurentsi lubamine võib kaasa tuua teenust pakkuvate ettevõtjate vahetumise, kuna konkurentsis allajäänud ettevõtjad lahkuvad turult, kuid ei tekita suure nõudlusega piirkonnas olukorda, et kõik ettevõtjad lõpetaksid seal tegevuse ja teenus muutuks kättesaamatuks. Tarbija seisukohalt ei ole vahet, kes teenust pakub⁷.

Riigikohtu hinnangul on ettevõtlusvabadusest tuletatav õigus riigi sekkumisele, mh konkurentsi piiramisele, vaid juhtudel, kui mingit liiki ettevõtlusega tegelemine üksnes turu toimimise tingimustel oleks võimatu⁸.

Siinjuures on oluline märkida, et Tallinn-Tartu, Tartu-Tallinn, Tallinn-Narva, Narva-Tallinn, Tallinn-Pärnu ja Pärnu-Tallinn kaugliinide näol on tegemist kommertsliinidega, mida riigi poolt ei rahastata. Vähemalt eelnimetatud kuuel kõige kasumlikumal liinil ei saa vedajate kaitsmist konkurentsi eest lugeda põhjendatuks. Avalike huvidega kooskõlas olevaks võib pidada üksnes selgetel ja mittediskrimineerivatel tingimustel avaliku teenindamise lepingu alusel toimivate vedude kaitsmist konkurentsiturve eest. Sellisel alusel konkurentsi piiramise võimalus on ette nähtud ÜTS § 48 lõige 3 punktis 1 ja EL määruses nr 1073/2009⁹ (nt artikkel 8 punkt 4 d).

Konkurentsiamet lisab, et kuuel suurimal kaugliinil on konkurents juba niigi vähene, sest liine opereerivate vedajate turuosad on väga kõrged. Tallinn-Tartu, Tartu-Tallinn, Tallinn-Narva ja Narva-Tallinn liinidel on Mootor Grupp AS-i kontserni¹⁰ kuuluvate vedajate turuosad rohkem kui 70% ehk tegemist on turgu valitsevat seisundit omava ettevõtjaga neil liinidel. 70%-lise turuosaga korral on vastavalt konkurentsioiguse praktikale konkurents väga tõsiselt takistatud, eriti kui arvestada, et KonkS § 13 kohaselt eeldatakse turgu valitseva seisundit juba alates 40%-lisest turuosast. Samuti on kõrge turukontsentratsiooniga Tallinn-Pärnu liin, kus ligikaudu 40%-list turuosad omavad Mootor Grupp AS-i kontserni¹¹ kuuluvad vedajad ning ligikaudu 30%-list turuosad omavad Taisto Invest OÜ kontserni¹² kuuluvad vedajad.

ÜTS § 48 lõikes 3 punktis 2 sätestatud samaväärsuse klausli rakendamine viib Konkurentsiameti hinnangul võrdse kohtlemise põhimõtte riiveni. Selle klausli kohaselt

⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 31 kohta: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-31/>.

⁷ Riigikohtu üldkogu 09.12.2014 otsus nr 3-4-1-2-13, punkt 136.

⁸ Riigikohtu üldkogu 09.12.2013 otsus nr 3-4-1-2-13, punkt 112.

⁹ 21.10.2009 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1073/2009 rahvusvahelisele bussiteenuste turule juurdepääsu käsitlevate ühiseeskirjade kohta.

¹⁰ Liinilubasid omavad AS Lux Express Estonia ja Eesti Buss OÜ.

¹¹ Liinilubasid omavad AS Lux Express Estonia ja Eesti Buss OÜ.

¹² Liinilubasid omavad OÜ Taisto Liinid ja Taisto Express OÜ.

võrreldakse liiniloa taotleja ja olemasoleva vedaja teenuste kvaliteeti ning liiniloa saamiseks peab liiniloa taotleja teenus olema vähemalt sama kvaliteetne olemasoleva teenusega või sellest kvaliteetsem. Kirjeldatud klausel seab olemasolevad ja uued vedajad ebavõrdsesse konkurentsiolukorda, sest neile kohalduvad erinevad turul tegutsemise tingimused. Eelkirjeldatud süsteem eelistab turul juba tegutsevaid vedajaid. Turule alles siseneda soovivad vedajad ei saa teenust pakkuda enda poolt valitud tingimustel (nt ise kujundada peatuste arvu ja piletimüügikanaleid), vaid peavad lähtuma olemasolevate vedajate poolt valitud tingimustest. Riigikohus on apteekide asutamiskiiranguid käsitlevas lahendis rõhutanud, et oluline on vältida PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõiguse rikkumist konkurentsipiirangute läbi¹³.

Konkurentsiameti hinnangul peavad nii olemasolevad kui ka uued vedajad saama tegutseda ühesuguses konkurentsiolukorras ehk turule sisenemise ja turul tegutsemise tingimused peavad olema kõikidele samad.

Asjaolu, et ÜTS §-s 48 sätestatud keeldumise alused ei ole sõnastatud kindlas kõneviisis ning liiniluba väljastaval asutusel on sellest tulenevalt kaalumisruum, ei vähenda piirangute konkurentsi piiravat mõju.

Õiglaste konkurentsitingimuste, avatud ja põhjendamatute piiranguteta transpordituru väljatöötamise vajadust on rõhutatud ka EL määrustes nr 1071/2009¹⁴ ja nr 1073/2009¹⁵.

Lähtuvalt eeltoodud kaalutlustest teeb Konkurentsiamet ettepaneku muuta liinilubade andmise korda viisil, mis ei kahjustaks konkurentsi ja vaba ettevõtlust. Liinilubade andmise piirangud, mille järgi puudub selgelt põhjendatud vajadus, tuleks tühistada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Ots
Peadirektor

¹³ Riigikohtu üldkoogu 09.12.2014 otsus nr 3-4-1-2-13, punkt 114.

¹⁴ 21.10.2009 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1071/2009, millega kehtestatakse ühiseeskirjad autoveo-ettevõtja tegevusalal tegutsemise tingimuste kohta.

¹⁵ 21.10.2009 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1073/2009 rahvusvahelisele bussiteenuste turule juurdepääsu käsitlevate ühiseeskirjade kohta.