



Hr Juhan Parts
Minister
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
Harju 11
15072 Tallinn

06.06.2012 nr 5.1-4/12-0010-051

Arvamus ühistranspordiseaduse eelnõu kohta

Austatud minister

Konkurentsiamet esitab käesolevaga oma arvamuse ühistranspordiseaduse (ÜtS) eelnõu kommertsliiniveo liinilubade andmist käsitleva osa kohta (eelnõu § 43 lg 4). Tegemist on konkurentsiolekorda kaugliiniveos oluliselt mõjutava temaatikaga, millega Konkurentsiamet on ka varem juba tegeleenud.

Käesoleval hetkel kehtiva ÜtS § 41 lg 2 p 2 kohaselt võib liiniloa andja keelduda liiniloa andmisest, kui ilmneb, et liin, mille teenindamiseks liiniluba taotletakse, häirib liinivedu, mida juba korraldatakse varem antud liiniloa alusel, välja arvatud juhul, kui nimetatud liini teenindab ainult üks vedaja. Selle sätte tulemusena on praktikas kujunenud olukord, kus uutel tulijatel on äärmiselt keeruline, et mitte öelda võimatu tasuvamatele liinidele (eelkõige Tallinn-Tartu, Tallinn-Pärnu, Tallinn-Narva jt idasuunalised sihtkohad) siseneda. Teisalt on see kaitsnud neil liinidel juba tegutsevate ettevõtjate ärihuve, kusjuures mitmetel sellistel liinidel on turukontsentratsioon uute tulijate puudusel väga kõrge. Sellise korralduse põhjenduseks on toodud väide, et vedajad teenivad suurematelt kaugliinidelt kasumit, mida nad kasutavad vähemtasuvamate liinide doteerimiseks. Konkurentsiamet on veebruaris 2010 esitanud Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile ettepaneku olemasoleva olukorra muutmiseks, mis on käesolevale arvamusele lisatud. Kaugliinivedu tuleks kas täielikult konkurentsile avada või siis moodustada erineva tasuvusega liinidest liinigrupid, mille opereerimisõigusele viidaks läbi läbipaistev konkurss. Küll aga ei ole aktsepteeritav praegune olukord, kus riigil sisuliselt puudub ülevaade selle kohta, kas tasuvatel liinidel eelisseisundit omavad vedajad subsideerivad vähemtasuvamaid liine.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on esitanud kooskõlastusringile uue ÜtS-i eelnõu, milles on seni kehtivasse regulatsiooni (s.o §-i 41 lg 2) ette nähtud olulised muudatused. Konkurentsiamet tervitab kavatsust olemasolevat regulatsiooni muuta, kuid kahtleb, kuivõrd uus regulatsioon sellisel kujul nagu see praegu eelnõus sisaldub, konkurentsiolekorda tegelikult parandaks. Esimese ja kõige üldisema märkusena tuleb tõdeda, et asjaomased ÜtS-i eelnõu §-i 43 lg 4 p-d 2 ja 3 on võrdlemisi ebakonkreetselt sõnastatud, mistõttu on raske prognoosida, milliseks uus süsteem praktikas kujuneks. Nimelt tuleb nende sätete pinnal liiniloa taotlust mitmete parameetrite alusel hinnata, kuid puuduvad läbipaistvad

kriteeriumid, kuidas seda teha. Seega sõltub uue süsteemi tegelik mõju väga suures osas liiniloo andjate tõlgendustest ning usutavasti isegi veel suuremal määral kohtupraktikast. Eeltoodust tulenevalt oleks Konkurentsiameti esimene soovitus regulatsioon oluliselt konkreetsemaks ja ennustatavamaks muuta.

Kehtivas seaduses sisalduv ühemõtteline keeld uutele soovijatele liinilube väljastada, kui need häirivad olemasolevaid vedajaid, on uue regulatsiooni kohaselt asendatud kahest keeldumise alusest koosneva korraldusega. Esiteks võib liinilubade väljastamisest keelduda, kui

§ 43 lg 4 p 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 teenusega

Seletuskirja kohaselt on asjakohasteks kriteeriumiteks, mida liiniloo andja analüüsib, kas vedaja poolt esitatud andmetele tuginedes on väljumiste arv, aeg, sõidukid ja nende varustus jms piisav, et seda lugeda samal liikumisteel juba olemasoleva liiniga vähemalt võrdväärseks. Konkurentsiametile jääb mõnevõrra ebaselgeks, milline on täpsemalt selle sätte eesmärgistatus. Milline on avalik huvi, et keelata sellisel uuel tulijal turule sisenemine, kelle kaugliini väljumiste arv on võrreldes olemasoleva vedajaga väiksem või sõiduk näiteks tagasihoidlikumalt, ent odavamalt varustatud, kuid samas täidab kõiki kvaliteedi ja sõitjate ohutuse tingimusi? Näiteks, Tallinn-Tartu liinil on mõne olemasoleva vedaja liinidel väga palju väljumisi - seletuskirja kohaselt võib jääda mulje, justkui peaks uus tulija selles olemasoleva vedajaga konkureerima. Samuti, sel samal Tallinn-Tartu liinil on erineva hinnatasemega vedajaid, kelle kvaliteeditase on usutavasi eriilmeline. Kui võrrelda näiteks sõidukeid ja nende varustatust, aga ka mainitud väljumiste arvu, siis milliseiga senistest vedajatest uut tulijat kõrvutada tuleks? **Eeltoodud küsimusi silmas pidades teeb Konkurentsiamet ettepaneku ÜTS eelnõu § 43 lg 4 p 2 eesmärgistatust ja sõnastust ning ka vajadust veelkord kaaluda.**

Teiseks võib liiniloo andmisest keelduda, kui

§ 43 lg 4 p 3 - liiniloo andmine esitatud veotingimustel või sõiduplaani muudatus seab sõitjate jaoks ohtu olemasoleva veoteenuse kestliku osutamise, arvestades kogumis veoteenuse stabiilsust ja kättesaadavust, sõitjate ohutust ning sõidumugavusi, samuti käesoleva seaduse § 3 lõikes 1 nimetatud eesmärke

Seletuskirja kohaselt on silmas peetud „... üldisemat pilti, st ei pea hindama ainult kindlal liikumisteel liiniloo andmise mõju, vaid arvestama peab vajalikus ulatuses liinivõrku üldiselt. /.../ Näiteks kui on olemas paljude väljumistega sõitjaid rahuldav kaugliin ja seejärel antakse välja uus kaugliiniluba suhteliselt väikses osas samal liikumisteel sõitmiseks, võib see teatud juhtudel oluliselt negatiivselt mõjutada juba hästi toimivat paljude peatustega liini. Seda seetõttu, et osade sõitjate otsustamine uue liiniloo alusel kulgeva liini kasuks vähendaks paljude peatustega liini sõitjaskonda ja võiks lõppkokkuvõttes viia selle liini sulgemiseni, mis tooks kaasa väiksemates kohtades bussiteenust kasutada soovivate inimeste veoteenuse kättesaadavuse olulise kahjustamise. Samuti võib teatud juhtudel uue kaugliiniloo andmine mõjutada oluliselt olemasoleva maakonnaliini toimimist ja sellel liinil sõitjat.“

Tegemist on sättega, mis kõige otsesemalt asendab kehtiva ÜTS-i §-s 41 lg 2 p 2 sisalduvat olemasolevate vedajate häirimise keeldu. Kuna tegemist on jällegi üpris ebakonkreetselt

sõnastatud sättega, mis ei sisalda mingeid konkreetseid kriteeriume, sõltub see paljuski liiniloo andja otsustest ja kohtulahenditest, kas selle rakendamine kujuneb uutele tulijatele võrreldes kehtiva olukorraga kitsendavamaks, samaväärseks või soodsamaks. Konkurentsiamet kordab, et kui eksisteerib huvi subsideerida vähemtasuvamaid liine tasuvamate arvelt, tuleks moodustada liinigrupid ja viia läbi läbipaistvad konkursid. ÜtS-i eelnõu §-s 43 lg 4 p 3 sisalduv korraldus sellist läbipaistvat süsteemi ei loo, vaid pigem võib kinnistada olukorda, kus teatud osa vedajatest on konkurentsiturve eest administratiivselt kaitstud ning samas ei eksisteeri mingit garantiid, et tegemist on just nimelt kõige efektiivsemate vedajatega.

Seaduseelnõu võimalikku mõju saab kirjeldada lihtsa näite varal. Oletame, et uus tulija tahab avada Tallinn-Tartu kaugliini. Sätte sõnastuse pinnal on sel liinil juba tegutsevatel vedajatel head võimalused väita, et see seaks ohtu mõned nende poolt teenindatavad väiksemad liinid (*liiniloo andmine /.../ seab sõitjate jaoks ohtu olemasoleva veeteenuse kestliku osutamise...*) ning liiniloo andja peab seletuskirja kohaselt võtma arvesse liinivõrku üldiselt. Liiniloo andja on sellisel juhul kohustatud seda argumenti kaalutlema ning on täiesti võimalik, et seaduse mõtte ja sõnastuse kohaselt ollakse sunnitud liiniloo andmisest keelduma, sest seletuskirja kohaselt on vähemtasuva tegevuse subsideerimine kasumlikuma arvelt sisuliselt sätte keskne mõte. Sellisel juhul ei kaasneks ÜtS-i eelnõu kohaselt mingit arvestatavat muudatust võrreldes kehtiva olukorraga. Konkurentsiamet ei hakka siinkohal kordama juba 2010. aastal esitatud põhjendusi, miks praegune turukorraldus taunitav on. Selle asemel lisame käesolevale arvamusele Konkurentsiameti poolt 2010. aastal esitatud ettepaneku, mis sisaldab ülevaadet kehtivat olukorrast, Konkurentsiameti analüüsi ja järeldusi, aga ka ülevaadet teiste EL riikide regulatsioonist. **ÜtS-i eelnõu §-i 43 lg 4 p 3 osas teeb Konkurentsiamet ettepaneku, et selles sisalduv ebakonkreetne regulatsioon tuleks asendada kas täiesti piiranguteta konkurentsiga või eelpool kirjeldatud liinigruppide mudeliga.**

Kokkuvõttes on Konkurentsiamet seisukohal, et võiks kaaluda mittedoteeritavate kommertsliinide (näiteks Tallinn-Tartu, Tallinn-Pärnu, jt) avamist vabale konkurentsile. Eelpool kirjeldatud seadusemuudatuse alusel on see takistatud, sest liiniloo andmisest keeldumise aluseks on hinnang, et võimalik konkurent ei suuda teenust osutada paremini kui juba tegutsevad ettevõtted või ta seab ohtu konkurentide kestliku tegevuse. Konkurentsiamet on seisukohal, et administratiivselt on võimatu välja selgitada, kas uus konkurent on efektiivsem, kui olemasolevad ettevõtjad ning parima tulemuse annaks vaba konkurentsi rakendamine. Tulenevalt sellest soovime vastavalt ÜtS §43 lg 4 punktid 2 ja 3 üle vaadata ning vältida selliste ettevõtjate turule tuleku takistamist, kes täidavad seaduses sätestatud kvaliteedi- ega ohutusnõuded.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Ots
Peadirektor

Lisa: „Konkurentsiameti soovitus seadusemuudatuse algatamiseks seoses liinilubade väljastamisega“ 18.02.2010 nr. 5.1-5/10-009