



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

18.02.2010 nr. 5.1-5/10-009

## **Konkurentsiameti soovitus seadusemuudatuse algatamiseks seoses liinilubade väljastamisega**

### **1. Sissejuhatus**

Konkurentsiamet esitab käesolevaga Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile oma seisukoha ühistranspordiseaduses (Üts) sisalduvate teatud konkurentsipiirangute kohta ja teeb ettepaneku seadusemuudatuse algatamiseks. Vaatluse all on säte, mille rakendamine takistab uute vedajate turuletulekut ning turul juba tegutsevate ettevõtjate laienemist. Konkurentsiameti hinnangul kujutab see tõsist piirangut ettevõtlusvabadusele, kusjuures ei eksisteeri avalikke huve, mis sellise piirangu olemasolu õigustaks. Nimetatud põhjusel on vajalik kaaluda viidatud piirangute kaotamist ühistranspordiseadusest.

### **2. Hetkel kehtiv regulatsioon**

Ühistranspordiseaduse § 41 lg 2 p 1 sätestab liiniloa andmisest keeldumise alused. Konkurentsiamet annab alljärgnevalt hinnangu § 41 lg 2 p-s 2 sisalduvale piirangule, mis võimaldab liiniloa andmisest keelduda, kui liin, mille teenindamiseks liiniluba taotletakse, häirib liinivedu, mida juba korraldatakse varem antud liiniloa alusel, välja arvatud juhul, kui nimetatud liini teenindab ainult üks vedaja. Praktikas on see säte kujunenud põhiliseks aluseks, mille alusel Maanteeamet keeldub liinilubade väljastamisest kaugliinidele. Kaugliinid on liinid, mis ühendavad erinevaid maakondi ning mis üldjuhul toimivad Eestis kommertsalusel, st. ilma avaliku finantstoeta.

Algselt oli tollal liinilube väljastanud Teede- ja sideministeerium seisukohal, et liiniveo häirimine Üts § 41 lg 2 p 2 tähenduses ei tähenda vedaja ärihuvide häirimist ja et häirivaks saab lugeda vaid tehnilist laadi asjaolu. 17. aprillil 2002 langetas Riigikohtu Halduskollegium otsuse, kus sisuliselt leidis, et Üts

§ 41 lg 2 p 2 rakendamisel tuleb hinnata ka vedaja ärihuvide häirimist. Muu hulgas märkis halduskolleegium nimetatud otsuses: /.../ Ühistranspordiseaduse nimetatud sätte eesmärk on kaasa aidata veoteenuste osutamise stabiilsusele, ohutusele ja reisijate sõidumugavuste loomisele. Veoteenuste osutamise stabiilsust või ohutust häiriks näiteks see, kui sama väljumisaja tõttu ei jätkuks enam reisijaid mõlemale sõidukile ja seetõttu muutuks vedu majanduslikult mittetasuvaks, või kui tuleks vähendada kulutusi ohutusele. Ka kulutused reisijate sõidumugavustele võivad väheneda, kui ülemäärane konkurents või vedaja põhjendamatu ebakindlus veoteenuste turul seda tingivad. Liiniveo planeerimisel ja lubade andmisel tuleb loa andjal lähtuda nii Ühistranspordiseaduse §-s 3 lg 2 p 1 sätestatud peaeesmärgist tagada ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele ning sotsiaalsete ja majanduslike ressursside kasutamise otstarbekus kui ka ÜtS § 41 lg 2 eesmärgist. (3-3-1-19-02, p 10).

Riigikohtu osundatud lahendi mõju seaduse rakendamise praktikale kujunes tegelikkuses selliseks, et viimased 7 aastat on kaugliiniveo lubade väljastamisel peaaesjalikult hinnatud just nimelt seda, kas taotletav liiniluba **häiriks juba tegutsevaid liine majanduslikult.** Käesoleval hetkel hinnatakse liinilubade taotlusi Maanteeameti 16.07.2009 käskkirjaga kinnitatud „Kaugliinilubade väljastamise kaalutluspõhimõtetega“ (edaspidi: kaalutluspõhimõtted). Kaalutluspõhimõtete punkt 3 sisaldab detailsemaid põhimõtteid, mille kohaselt häirimist hinnatakse, kusjuures eelkõige lähtutakse kaugliinide intervallidest ja täituvusest. Näiteks, Tallinna ja Tartu vahelistel kaugliinidelt ei tohi väljumiste intervall olla üldjuhul väiksem kui 60 minutit (tiptunnil 30 minutit), kui olemasolevate kaugliinide täituvus on alla 75%-i.

On oluline märkida, et Tallinn-Tartu, Tallinn-Narva ja Tallinn-Pärnu kaugliinidel toimib vedu täielikult kommertsalustel ja riigipoolseid dotatsioone seal ei rakendata. Kaalutluspõhimõtted „korrastavad“ kaugliinivedude turgu seega mitte avalike vahendite otstarbeka kasutuse huvides vaid mingitel muudel eesmärkidel, mida alljärgnevalt ka käsitletud on.

### 3. Regulatsiooni mõju konkurentsiolekorradele kaugliinivedudel

Konkurentsiamet viis pelgalt kaugliinide lubatud suurimale intervallile tuginedes läbi analüüsi selgitamaks, kas kõnealustele kaugliinidele mahuks uusi vedajaid. Analüüsi detailsemad tulemused on toodud lisades. Keskne järeldus on, et vaatlusalustele liinidele ei ole vähemalt kaugliinide intervallide pinnal võimalik anda uusi liinilube vedudeks vähegi mõistlikel kellaaegadel (st. mitte-õistel aegadel). Teiste sõnadega, uutel ettevõtjatel ei ole enam võimalik nimetatud liinidele tulla ning ka seal juba tegutsevatel ettevõtjatel on võimalused oma turuosa suurendamiseks piiratud. Vastavalt kaalutluspõhimõtetele on võimalik uute liinilubade väljastamine nimetatud liinidele vaid juhul, kui olemasolevate vedajate täituvus on kõrge või kui uue liini avamine avaldaks olulist positiivset mõju teatud piirkonna elanike liikumisvõimalustele. Konkurentsiamet ei evi vajalikku teavet hindamaks nimetatud kahe kriteeriumi mõju uute kaugliinide väljastamisele. Samas, ettevõtjate poolt Konkurentsiametile antud tagasisidest järeldub siiski, et põhilistele liinidele uute liinilubade saamine on praktikas pea võimatu. Näiteks, OÜ Tudengibuss poolt Konkurentsiametile 25.08.09 kirjas on Tallinn-Tartu liini osas väidetud, et „seda, et täna olemasolevatesse 15-30 minutilistesse vaheaegadesse liinide vahel enam mingil juhul uusi liinilubasid ei väljastata, võib liiniloa andja hetkega kinnitada ning on seda kinnitanud ka varem, mööndes, et huvilistel pole mõtet isegi taotlust esitamagi hakata.“ Eeltoodu põhjal teeb Konkurentsiamet järelduse, et isegi kui teatud olukordades

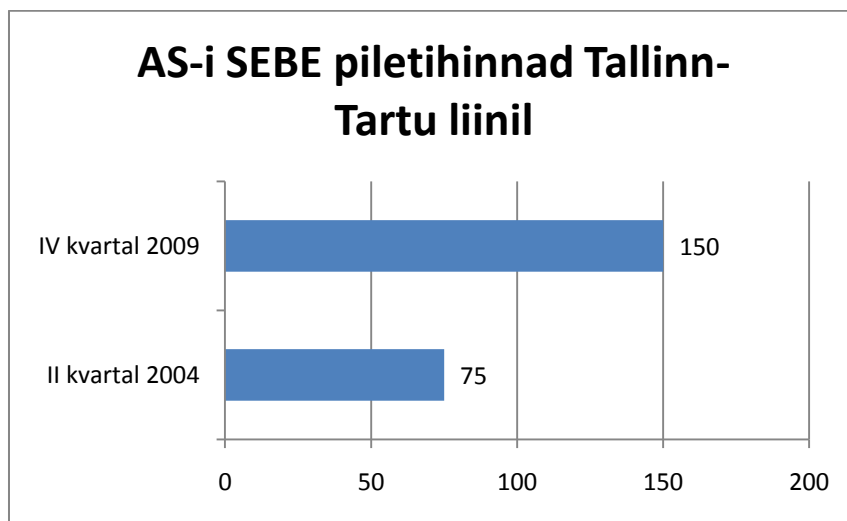
võib olla teoreetiliselt võimalik mõningate uute liinilubade väljastamine nimetatud kolmel kaugliinil, siis praktikas on need kaugliinid uutele ettevõtjatele suures osas suletud. Kui see vajalikuks osutub, võib nimetatud küsimust täiendavalt uurida ning Konkurentsiamet on valmis sellise põhjalikuma analüüsi läbiviimises osalema. Teisalt, Konkurentsiamet peab vajalikuks rõhutada, et isegi kui ilmneks, et üksikuid uusi liinilube nimetatud kolmele liinile on siiski võimalik väljastada, ei parandaks see siiski otsustavalt konkurentsiolukorda ning poleks seega piisavalt kaalukas asjaolu muutmaks Konkurentsiameti poolt alljärgnevalt tehtud järeldusi. Tegemist on konkurentsi kunstliku takistamisega.

Konkurentsiamet tõdeb, et ÜtS § 41 lg 2 p-s 2 sätestatu kujutab endast sügavalt erandlikku mehhanismi, mille sarnast tavapäraselt teistes majandusvaldkondades sätestatud ei ole. Teistel aladel üldjuhul ei takistata ettevõtjatel äri alustamisega juhul, kui see mõjub häirivalt juba tegutsevate ettevõtjate majandustegevusele. Sealjuures ei oma juba tegutsevate ettevõtjate majandustegevuse häirimine tähtsust ka teistes ühistranspordivaldkondades. Näiteks võib uus lennundusettevõtja tulla turule ka juhul, kui see häirib AS-i Estonian Air, uus laevandusettevõtja võib tulla turule, kui see häirib AS-i Tallink, uus taksondusettevõtja võib tulla turule, kui see häirib AS-i Tulika Takso jne. Veelgi enam, selliste uute ettevõtjate turule tulekut nimetatud aladel peetakse vastupidiselt positiivseks. Kaugliinivedudel on teatud põhjustel asunud seisukohale, et uute konkurentide turule tulek on negatiivne, kui see häirib juba tegutsevate ettevõtjate majandustegevust. Konkurentsiamet on alljärgnevalt selgitanud, et selline erandlik lähenemine on fundamentaalselt põhjendamatu ning osade ettevõtjate kaitsmisel konkurentsisure eest ei eksisteeri antud juhul mitte mingisuguseid avalikke huve.

Olukorras, kus mingil liinil on liinilubade arv ja jagunemine erinevate vedajate vahel riiklikult kindlaks määratud ning seda muuta on kas võimatu või äärmiselt keerukas, on konkurents tõsiselt kahjustatud. Toimiv konkurents eeldab, et ettevõtjatel on võimalik konkureerida oma turuosa suurendamise nimel ning uutel ettevõtjatel on võimalik turule siseneda. Eesti kaugliinivedudel on selline elementaarne eeldus toimivaks konkurentsiks suuresti täitmata. Olemasolevatel vedajatel on võimalik oma turuosa suurendada üksnes niipalju, kuipalju on nende juba olemasolevate liinilubade alusel sõitvates bussides veel vaba ruumi ning reisijad on väljumiste kellaegade osas oma eelistustes paindlikud. Tegelikuses on seega konkurentsisure juba tegutsevatele vedajatele nõrk. Olukorda muudab veelgi halvemaks väga kõrge turukontsentratsioon osadel liinidel. **Tallinn-Tartu ja Tallinn-Narva liinidel on AS SEBE turuosa ligi 70% ehk tegemist on turgu valitseva ettevõtjaga nimetatud liinidel. 70%-lise turuosa korral on vastaval konkurentsioiguse praktikale konkurents väga tõsiselt takistatud, eriti kui arvestada, et vastavalt konkurentsiseaduse §-le 13 eeldatakse turgu valitseva seisundi eksisteerimist juba alates 40%-lisest turuosast.**

Tallinn-Pärnu liinil on turukontsentratsioon samuti kõrge, kuigi mõnevõrra parem: nii AS-l SEBE kui ka AS-l GoBus on üle 30%-ne turuosa (vt turuosade tabel lisades). Sellistel monopoolsetel või oligopoolsetel turgudel on konkurents niigi tagasihoidlikum, vähesed olemasolevad konkurendid ei ole võimelised tõhusalt konkureerima ning ÜtS § 41 lg 2 p 2 välistab olukorra muutmise. Konkurentsiolukorda kahjustab täiendavalt ka see, et erinevatel kellaegadel toimuvad väljumised ei pruugi alati tõhusalt omavahel konkureerida. Näiteks, Tallinn-Narva liinil omab AS SEBE 4- ja 6-tunnist perioodi, kus konkurendid ei oma ühtegi väljumist (sellised perioodid turuosade tabelis tähistatud kollase värviga). Kuna tarbijad soovivad sõita bussiga üldjuhul mingil kindlal ajavahemikul, siis ei pruugi erinevatel kellaegadel toimuvad väljumised tõhusalt omavahel konkureerida. Näiteks

ei osuta AS-i Ekspress Auto-L kl 17.20 väljumine Tallinn-Narva liinil suure tõenäosusega tõhusat konkurentsi AS-le SEBE, mis omab kõiki hilisemaid väljumisi sellel liinil. Seadmata kahtluse alla vedajate parimaid kavatsusi, annab vähene konkurentsiturve vedajatele võimaluse seada tarbijatele kahjulikke tingimusi, sealhulgas kehtestada põhjendamatult kõrgeid hindu. Konkurentsiameti hinnangul on selgelt avalikes huvides selliseid olukordi vältida sõltumata sellest, millisel määral on ettevõtjad konkurentsiturve puudumist oma hinnakujunduses nähtavalt ära kasutanud. Sealjuures on kaugliiniveo hinnad viimastel aastatel tõusnud kiiremas tempos, kui on olnud üldine hinnatõus. Näiteks, THI on alates teisest kvartalist 2004 kuni teise kvartalini 2009 kasvanud 26,9 %. Peaaegu samal ajavahemikul (II kvartal 2004 – IV kvartal 2009) tõusis AS-i SEBE bussipileti hind Tallinn – Tartu liinil 75<sup>1</sup> kroonilt 150<sup>2</sup> kroonini, mis tähendab sajaprotsendilist hinnatõusu.



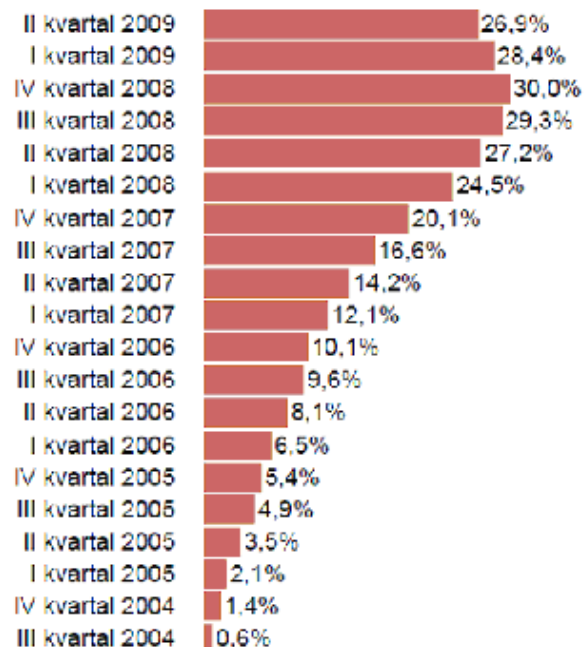
---

<sup>1</sup> Postimees 29.10.04 artikkel „Busside ja rongide piletid kallinevad“

<sup>2</sup> [www.bussireisid.ee](http://www.bussireisid.ee), külastatud 25.11.09

## 26,9% Tarbijahinnaindeksi muutus 2009. aasta II kvartalis võrreldes 2004. aasta II kvartaliga

### Tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes II kvartaliga 2004



Konkurentsiameti hinnangul võivad kaugliinidele mõningal määral konkurentsipurvet avaldada teised transpordiliigid, näiteks reisijatevedu raudteel ja transport isiklike sõiduautodega. Samas on siiski tegemist paljude tunnuste poolest (kiirus, hind, sagedus, geograafiline katvus jne.) erinevate transpordiliikidega, mistõttu nende poolt kaugliiniveole osutatav konkurentsipurvet ei pruugi intensiivne olla. Konkurentsiamet määratleb konkreetset kaubaturud alati konkreetsetest olukordadest lähtudes. Siinkohal on oluline rõhutada, et isegi kui ilmneb, et mõne liini osas osutatavad alternatiivsed transpordiliigid kaugliiniveole mõningat konkurentsipurvet, ei oma see ÜtS § 41 lg 2 p-le 2 hinnangu andmisel otsustavat tähtsust. Nimetatud säte mõjutab Eesti kaugliinivedu tervikuna ning on ilmne, et mõningase konkurentsipurvet eksisteerimine osadel liinidel ei muuda ÜtS § 41 lg 2 p-i 2 kahjulikku mõju olematuks.

## 4. Konkurentsipiirangute põhjenduste analüüs

Konkurentsiamet leiab, et kuna mis tahes konkurentsipiirangud võivad tarbijate huve tõsiselt kahjustada, on neid on põhjendatud rakendada üksnes juhul, kui eksisteerivad ülekaalukad avalikud huvid, mida ei ole võimalik saavutada teisi, konkurentsi vähem kahjustavaid vahendeid kasutades. Avalikud huvid, mida vaadeldav konkurentsipiirang teenima peaks, on sõnastatud Riigikohtu 17.04.2002 otsuses ning neid on korratud kaalutluspõhimõtetes. Avalike huvidena, mida konkurentsipiirang teenima peaks, on nimetatud veoteenuse osutamise stabiilsust, ohutust ja reisijate sõidumugavust. Riigikohus on asunud seisukohale, et liigse konkurentsi tõttu ei pruugi kõikidele vedajatele enam reisijaid jätkuda, mistõttu vedu võib majanduslikult mittetasuvaks

muutuda ning väheneda võivad kulutused ohutusele ja reisijate sõidumugavusele. Riigikohus märgib sealjuures, et liiniloa väljastaja peab tagama ühistransporditeenuse pakkumise vastavuse nõudlusele ning sotsiaalsete ja majanduslike ressursside kasutamise otstarbekuse.

Riigikohtu Halduskollegiumi seisukoht rajaneb esimeses järjekorras eeldusel, et vaba ja piiranguteta konkurentsi tingimustes kalduvad vedajad mingil põhjusel pakkumist ebaoptimaalselt suurendama (*„liigse konkurentsi tõttu ei pruugi kõikidele vedajatele enam reisijaid jätkuda, mistõttu vedu võib majanduslikult mittetasuvaks muutuda /.../ liiniloa väljastaja peab tagama ühistransporditeenuse pakkumise vastavuse nõudlusele ning sotsiaalsete ja majanduslike ressursside kasutamise otstarbekuse“*). Riigikohus ei ole samas põhjendanud, millistel teoreetilistel või praktilistel kaalutlustel on sellisele seisukohale asutud, mis teeb seisukoha analüüsimise ka mõnevõrra keerukamaks. Konkurentsiamet tõdeb, et arusaam, nagu ei suudaks konkureeriv turg pikemas perspektiivis jõuda ressursside kasutamise kõige otstarbekama tasakaalupunktini, on teravas vastuolus tänapäevase majanduspoliitilise paradigmaga. Tõsiasi, et just nimelt konkureerivad turud viivad üldjuhul ressursside kasutamise kõige efektiivsema tasemeni, on majandusteaduses laialt aktsepteeritud juba rohkem kui viimase kaheksa aasta vältel, alates tänapäevase majandusteaduse kujunemise algusest 18. sajandi lõpus. Tegemist on majandusteaduses niivõrd elementaarse arusaamaga, et vastavate teoreetiliste tõestuskäikude kordamine oleks siinkohal tarbetu, kuigi diskussiooni jätkudes võib seda kahtlemata teha. Nimetatud põhjusel jääb Konkurentsiametile arusaamatuks, millest tuleneb seisukoht, et liigse konkurentsi tingimustes võib pakkumine kalduda nõudlust ületama ning et liiniloa väljastaja peab riikliku regulaatorina tagama pakkumise vastavuse nõudlusele. Konkurentsiameti hinnangul on selline korraldus omane pigem plaanimajandusele ning on vähe kahtlust, et jättes välja erandlikud olukorrad, on konkurentsijamajandus siiski efektiivsem vahend nõudluse ja pakkumise tasakaalu ning ressursside kasutamise efektiivsuse saavutamiseks. Isegi kui pakkumine lühiajaliselt ületab nõudlust ja majandustegevus muutub lühiajaliselt mittetasuvaks, siis on konkurents parim mehhanism tasakaalu saavutamiseks. Sellises olukorras peavad ebaefektiivsemad ettevõtjad turult lahkuma ning taoliste ettevõtjate väljaselgitamiseks on konkurents kaugelt parem ja efektiivsem vahend, kui riikliku regulaatori otsused.

Nagu eelpool selgitatud, kumab kõnealusest Riigikohtu lahendist veendumus, justkui ei kalduks vaba turg ühistranspordis ressursside optimaalseima jaotuse poole, vaid pakkumine kaldub nõudlust ületama. Konkurentsiamet on eelpool selgitanud, et selline arusaam ei ole majandusteoreetiliselt põhjendatud. Majandusteaduses tuntakse siiski erinevaid olukordi, kus vaba turg ei vii mingil põhjusel optimaalseima lahenduseni ning riiklik sekkumine on põhjendatud. Selliseid olukordi nimetatakse turutõrgeteks. Paraku, Konkurentsiamet ei oska Riigikohtu lahendis sisalduvat veendumust seostada ei teoreetiliselt ega ka praktilisel tasandil ühegi teadaoleva turutõrke liigiga. Ka Riigikohus ise ei ole selgitanud, millel põhineb veendumus, et vaba turg ei saa ressursside optimaalse jaotamisega kaugliinivedudel hakkama. Konkurentsiameti hinnangul kinnitab see veelkord, et tegelikkuses pole mingit põhjust arvata, nagu viiks vaba turg ühistranspordis fundamentaalselt ebaoptimaalsele lahendusele.

Konkurentsiametil puuduvad andmed, mis kinnitaks, et ÜtS § 41 lg 2 p 2 ettenähtud alus on kommertsalustel toimivate kaugliini vedude ohutuse tagamiseks hädavajalik vahend, hoolimata teiste, konkurentsi mitte kahjustavate meetmete olemasolust. Seaduse kohaselt tagatakse liinivedude ohutus tegevuslubadega kaasneva eelkontrolli ja järelevalvega. ÜtS § 35 sätestab nõuded tegevusloa taotlejale või loa omanikule ning vedude eest vastutavale isikule. Nende nõuete täitmist

on tegevusloa andjal on õigus kontrollida ja tegevusloa omanik peab sellist kontrolli võimaldama. Lisaks tegevuslubade kontrollile on vedajate ohutusnõuete täitmine tagatud seaduse üldise järelevalvega, mille teostaja pädevus, sh kontrollida ühissõidukeid, teha rikkumise korral ettekirjutusi ja kohaldada sunniraha on sätestatud ÜtS 10 pt-s; ÜtS 10.1 pt näeb ette vastavad väärtekoosseisud. Puudub seaduslik alus ja põhjendus, et seaduses sätestatud tagatised on ohutuse tagamiseks ebapiisavad ja neid tuleks korvata konkurentsipiiranguga, nii nagu on väidetavalt sellel eesmärgil kohaldatud ÜtS § 41 lg 2 p-i 2.

Kuna Konkurentsiameti hinnangul ei ole põhjust arvata, nagu muudaks liigne konkurents pikemas perspektiivis vedajate majandustegevuse mittetasuvaks, siis langeb tegelikult ära ka vajadus hinnata, kas selle tulemusena väheneksid turvalisus ja sõidumugavus. Kui aga siiski selline küsimus püstitada, peab Konkurentsiamet vajalikuks rõhutada, et selliseid eesmärke nagu turvalisus, mugavus jne. ei tohiks põhimõtteliselt üritada saavutada konkurentsipiirangutega. Turvalisust tuleks tagada tehnilise järelevalvega, mis on selleks sobivaim vahend. Mugavuse tagamiseks on võimalik kehtestada vedajatele erinevaid standardeid. Konkurentsipiirangud oleks aga antud juhul selgelt kõige kohmakamad, läbipaistmatumad ja ka asjakohatumad vahendid. Esiteks, konkurentsipiirang ei kohusta vedajat iseenesest vedusid turvalisemaks ja mugavamaks muutma. Teiseks, isegi kui konkurentsipiirang aitaks nende eesmärkide saavutamisele kaasa, siis samas kahjustaks see suure tõenäosusega tarbijaid teenuse ebaefektiivsemaks muutumise näol. Selline ebaefektiivsus, mis võib olla küll suure ulatusega, ei pruugi samas väliselt kergesti tuvastatav olla, mistõttu eksisteerib avalik huvi avada see juba eos konkurentsi mõjule. Püüd erinevaid turvalisuse, usaldusväarsuse jms-ga seotud eesmärke konkurentsipiirangutega saavutada on Eesti õigusloomes kahetsusväärset levinud praktika ning Konkurentsiameti hinnangul tuleb sellist praktikat kindlasti muuta.

## 5. Võimalused konkurentsiolekorra parandamiseks kaugliinivedudel

Euroopa praktikas on levinud kaks peamist bussiliikluse regulatsiooni vormi. Esimesel juhul toimub turul vaba konkurents ning turule sisenemisele administratiivseid piiranguid ei ole. Teisel juhul, mida on nimetatud ka „kontrollitud konkurentsiks“, konkureerivad ettevõtjad üldjuhul turule pääsu nimel. Kontrollitud konkurentsi tüüpilise näitena paneks riik teatud valiku liinide (nn. liinigrupi) opereerimise mingi perioodi ainuõiguse konkursile. Sealjuures sisaldaks selline liinide grupp eelduslikult nii tasuvaid kui ma mittetasuvaid liine ning võitnud vedaja on kohustatud neid kõiki opereerima. Kuigi kontrollitud konkurentsi puhul saab üks vedaja mingi perioodi vältel sisuliselt monopoolse seisundi, on selle süsteemi eeliseks see, et tagatakse vähemtasuvate liinide opereerimine.

**Oluline on siinkohal mõista, et Eestis ÜtS §-i 41 lg 2 p 2 rajanev turukorraldus<sup>3</sup> ei vasta ei piiranguteta konkurentsi ega ka kontrollitud konkurentsi tunnustele.** Esiteks pole Eestis

---

<sup>3</sup> ÜtS § 41 lg 2 p-s 2 sisalduv piirang tegelikult otseselt ei seostugi kahjumlike liinide küsimusega, seda probleemistikku käsitleb ÜtS § 41 lg 2 p 1, mille kohaselt liiniloa andja võib keelduda liiniloa andmisest, kui liiniloa taotleja eesmärk on olemasolevate liinidega võrreldes ainult kõige tulusamate liinide teenindamine. Samas toimub liinilubade väljastamine praktikas just nimelt ÜtS § 41 lg 2 p 2 alusel, mistõttu on regulatsiooni põhjendatud vaadelda just nimelt sellest sättest lähtudes. Kuna riigil puudub terviklik ülevaade erinevate kaugliinide tulususest, oleks ÜtS § 41 lg 2 p 1 rakendamine praktikaks Konkurentsiameti hinnangul ka üpris keeruline.

arusaadavalt tegemist piiranguteta konkurentsiga. Teiseks, Konkurentsiameti hinnangul ei oma Eesti turukorraldus ka kontrollitud konkurentsi tunnuseid. Kuigi paljud vedajad on paljudel liinidel konkurentsi eest kaitstud, puudub seaduslik mehhanism, mis võimaldaks nõuda neilt vähemtasuvate liinide opereerimist. Lisaks, hetkel tegutsevad vedajad ei ole turule pääsenud läbipaistva konkursi tulemusena, vaid erinevatel ajaloolistel põhjustel. Seega ei ole paljudel juhtudel garantiid, et hetkel teenust osutavad ettevõtjad oleksid tegelikult kõige efektiivsemad ja võimekamad. ÜTS § 41 lg 2p 2 näol on tegemist pelgalt ühe konkurentsipiiranguga, mis ei aita kaasa turu kontrollitud reguleerimisele avalikest huvidest lähtuvalt.

**Konkurentsiamet mõnab, et valik täiesti vaba ja kontrollitud konkurentsi vahel on poliitiline ning konkurentsipoliitiliselt võivad mõlemad lahendused aktsepteeritavad olla. Konkurentsiamet juhib siiski tähelepanu mõningatele kaalutlustele, mida tuleks sellise valiku tegemisel arvestada.**

**Esiteks, ka kontrollitud konkurentsil põhinev turukorraldus kujutab endast võrreldes turu täieliku avamisega konkurentsipiirangut.** On ilmne, et sellisel juhul on uute ettevõtjate turule sisenemine oluliselt keerukam ning konkurents seega ka vähemintensiivsem. Konkurentsiamet leiab, et sarnaselt mis tahes muude konkurentsipiirangutega on liinilubade väljaandmist põhjendatud piirata kontrollitud konkurentsiga üksnes juhul, kui selleks eksisteerivad selged avalikud huvid ja mitte vastupidi.

**Teiseks, enne kontrollitud konkurentsi kasuks otsustamist tuleks antud juhul empiiriliselt veenduda, et sellise turumudeli järgi on tegelikult vajadust.** Nagu eelpool selgitatud, on kontrollitud konkurentsi põhjendavaks avalikuks huviks vajadus hoida käigus majanduslikult mittetasuvaid kaugliine. Seega, enne kontrollitud konkurentsi rakendamist tuleb selgitada, kas ja millisel määral selliseid kaugliine Eestis eksisteerib või eksisteerida võiks. Käesoleval hetkel puudub riigil ülevaade, kas ja millised kaugliinid on majanduslikult mittetasuvad ning milliste mittetasuvate kaugliinide järgi on avalik huvi. Arvestades, et ÜTS kohaselt puudub eraettevõtjatel mis tahes sund või kohustus majanduslikult mittetasuvaid kaugliine üleval pidada, on Konkurentsiameti hinnangul mõnevõrra ebausutav, et Eestis on säilinud massiliselt kaugliine, mis on püsivalt kahjumlikud. Vastupidisel juhul tõusetub küsimus, miks ratsionaalselt käituvad ettevõtjad peaksid püsivalt kahjumliku äriaga tegelema? Kuigi, nagu eelpool väidetud, puudub riigil terviklik ülevaade kaugliinide majanduslikust tasuvusest, võib mõningaid järeldusi teha ka vedajate poolt meedias avalikult välja öeldu põhjal. Näiteks, 24.08.08 Postimehe võrguväljaandes avaldatud artiklis „Sebe sulgeb 1. maist viis kaugliini<sup>4</sup>“ põhjendab AS Sebe liinide sulgemist sellega, et need ei ole tulusad. Eesti Päevalehe võrguväljaandes 07.04.08 avaldatud artiklis „Kunda linnapea: Sebe lõpetas linnast läbisõidu päevapealt<sup>5</sup>“ põhjendab AS Sebe liini sulgemist sellega, et tegemist on kommertsliiniga ning artiklist nähtuvalt peaks antud liini teenindatama riigi toel. Eeltoodu põhjal võib pidada usutavaks, et vedajad ei hoia tegelikkuses püsivalt kahjumlikke liine pikemaajaliselt käigus. Suur osa neist sihtpunktidest, mille teenindamine ei ole majanduslikult tasuv, on Eestis kaetud avaliku teenindamise lepingute alusel teostatava kohaliku liiniveoga. Kaugliinivedu ühendab erinevaid maakondi, sealjuures põhiliselt maakonnakeskusi. Eelmise punkti pinnal tõusetub küsimus, kui palju on selliseid paare Eesti maakonnakeskustest, mille omavahelise otseühenduse järgi on avalik huvi ning mis oleksid samas majanduslikult mittetasuvad.

---

<sup>4</sup> [http://www.tarbija24.ee/280408/esileht/olulised\\_teemad/tarbija24/kasu/326970.php](http://www.tarbija24.ee/280408/esileht/olulised_teemad/tarbija24/kasu/326970.php)

<sup>5</sup> <http://www.epl.ee/artikkel/424913>



Suur osa kaugliinivedudest toimub sellistel liinidel (n. Tallinn-Tartu, Tallinn-Pärnu), mis on ilma igasuguse kahtluseta majanduslikult tasuvad. Majandusliku tasuvuse küsimus võib eelkõige tõusetada nende liinide puhul, mis lisaks maakonnakeskustele läbivad ka väiksemaid asukohtasid. Siinkohal on aga oluline silmas pidada, et sellised asukohad ühendatud kohaliku liinivõrguga, millest tulenevalt vajadus neid läbivate potentsiaalselt mittetasuvate kaugliinide järele on väiksem.

**Kolmandaks, arvestades kaugliiniveo liinilubade suurt hulka Eestis, kujuneks kontrollitud konkurentsi raames korraldatavate konkursside maht ja keerukus ning sellest tõusetuv halduskoormus suureks.** Tuues paralleeli jäätmemajandusest, võivad sellised potentsiaalselt ohtralt vaidlustatavad konkursid põhjustada üpris suurt ja eaproduktiivset bürokraatiat. Selliseid konkursse läbi viiv asutus peaks hakkama Eesti kaugliinivõrku sisuliselt tervikuna planeerima ja kujundama. Konkurentsiameti hinnangul on paljudes olukordades väheusutav, et konkursse korraldavad riiklik regulaator suudaks vabast turust paremini määrata kindlaks liinilubade optimaalseima koguse, väljumiste ajad jne. Lisaks võivad Konkurentsiameti hinnangul tekkida mitmed praktilised probleemid konkursile pandavate liinigruppide moodustamisel jms. tegevuses. Näiteks, kui Tallinn-Tartu liin määrata tervikuna osaks ühest liinigrupist, siis kujuneks selline liinigrupp ebaoproportsionaalselt suureks hõlmates väga suurt hulka kahjumlikke liine. Kui aga jagada Tallinn-Tartu liin mitme liinigrupi vahel, siis on praktikas usutavasti väga keeruline tagada, et igale Tallinn-Tartu liini osale vastaks enam-vähem võrdne kogus kahjumlikke liine. Liiatigi oleks sel juhul ebaselge, millisel viisil hakkaks toimuma liinigrupid võitnud vedajate vaheline hinnakonkurentss Tallinn-Tartu liinil. Eeltoodud on vaid mõned näited võimalikest praktilistest probleemidest kontrollitud konkurentsi juurutamisel Eesti kaugliiniveos.

Kaugliiniveo liberaliseerimisel on ühe võimalusena välja pakutud, et turgu ei tehtaks küll täiesti vabaks, kuid see eest pandaks olemasolevad liiniload teatud perioodi järel konkursile ilma sealjuures liinigruppe moodustamata. Sellisel juhul pääseks vedama need vedajad, kes suudavad pakkuda kõige konkurentsivõimelisemat hinda vms. konkursikriteeriumit. Kuigi selline lahendus oleks võrreldes praeguse olukorraga kahtlemata suur samm edasi, on Konkurentsiametil siiski tõsised kahtlused, millist lisaväärtust see turu täieliku avamisega võrreldes omab. Ka kaugliiniveo liinilubadele konkursside korraldamine kujutab endast võrreldes turu täieliku avamisega konkurentsipiirangut. On ilmne, et sellisel juhul on uute ettevõtjate turule sisenemine oluliselt keerukam ning konkurentss seega ka vähemintensiivsem. Lisaks on väheusutav, et konkursse korraldavad riiklik regulaator suudaks vabast turust paremini määrata kindlaks liinilubade optimaalseima koguse, väljumiste ajad jne. Konkurentsiamet leiab, et sarnaselt mis tahes muude konkurentsipiirangutega on liinilubade väljaandmist põhjendatud piirata konkurssidega üksnes juhul, kui selleks eksisteerivad selged avalikud huvid. **Konkurentsiameti hinnangul selliseid avalikke huve ei eksisteeri, pelgalt olemasolevate liinilubade konkurssidel põhinev lahendus ei oma võrreldes turu täieliku avamisega mingeid eeliseid.** Vastupidi, see võib hoopiski põhjustada riigile lisakulutusi tarbetute konkursside korraldamise näol. Arvestades kaugliiniveo liinilubade suurt hulka Eestis, kujuneks vastavate konkursside arv väga suureks.

Konkurentsiamet saatis 8.12.2009 Euroopa konkurentsiametite võrgustikku küsimused, selgitamaks välja, milline on konkurentsiolukord Euroopa riikides linnadevaheliste bussivedude turgudel ning kui, siis milliseid konkurentsitõkkeid avaliku võimu poolt rakendatakse (s.h kontrollitud konkurentss, eriõigused vms), kuidas on need põhjendatud ja milline on konkurentsiametkondade hinnang regulatsioonile.

Päringule vastas 14 riiki ja vastuste põhjal võib nende praktika riigisiseste linnadevaheliste bussiliinivedude valdkonnas jagada kaheks – ühed, kellel valitseb vähemalt osaliselt vaba konkurents (näiteks Suurbritannia, Tšehhi, Poola, Rootsi, Portugal, Soome) – ja teised, kellel kehtib vähemalt osaliselt kontrollitud konkurents mudel või on konkurents teatud viisil piiratud (näiteks Ungari, Hispaania, Kreeka, Holland ja Prantsusmaa). Mitmetes riikides esines ka teatud erisusi puhtakujulisest vaba või kontrollitud konkurents mudelist, näiteks on mõnes riigis teatud tingimustel võimalik turule tulekut piirata, kui see kahjustaks avalikku liinivedu (Soome, Rootsi). Osadest riikidest tulnud lühivastused ei võimaldanud ühest määratlust anda. Kontrollitud konkurents raames kasutatakse mitmetes riikides muuhulgas nn. liinigruppide mudelit, kus eriõiguse/kontsessiooni saamise tingimuseks on seatud kahjumlike liinide opereerimise kohustus (näiteks, Holland ja ka Hispaania). Selline kompleksne veoõigus antakse tavaliselt avaliku konkursi alusel ja kindlaks tähtjaks. Mitmetes riikides opereerivad linnadevahelisi kaugliine avalikus omandis olevad ettevõtjad, kes omavad regionaalset eksklusiivsust. Mitmed konkurentsiametid pidasid vaba konkurents kogemust positiivseks, kuid oli ka selliseid, kes pidasid positiivseks kontrollitud konkurents mudelit.

Poola ja Hispaania konkurentsiametid on kõnealust kaubaturgu uurinud ning antud vastuses on toodud ära ka rida järeldusi ja tähelepanekuid. Poola konkurentsiamet on võtnud kriitiliselt vaatluse alla ühistranspordiseaduse muudatusettepanekud, mis näevad ette võimaluse eriõiguste andmiseks, et vältida vedude kahjumlikkust (sh teenuse osutamise kindlustamiseks kahjumlikel liinidel). Poola konkurentsiamet on pidanud senist vabaturu kogemust positiivseks ja vastustab kontrollitud konkurents mudelit järgmistel põhjustel: esiteks loob eriõiguste andmine selleks õigustatud kohaliku- või keskvõimuorganitele kiusatuse tagada eriõigus valitud seltskonnale (n-õ väljakujunenud teenuseosutajatele, mis on tekkinud munitsipaaltegevuste baasil vms); teiseks on ex ante (s.t enne tegutsemisõiguse andmist) tegelikult väga raske hinnata liinide kasumlikkust ja hinnang võib jääda oletuste tasemele; kolmandaks, eriõiguste andmisel ei ole tagatud ex post kontroll (sellest võib aru saada nii, et kui konkurentide turule sisenemine on kord juba eriõigusega välistatud, siis juhul, kui konkurentsiolukord võiks objektiivselt muutuda, ei kaasne sellega iseenesest olemasolevate eriõiguse ümbervaatumist või tingimuste muutmist). Hispaania konkurentsiamet on välja toonud neli võimalust, kuidas tagada vedusid kahjumlikel liinidel ja hüvitada ühistransporditeenuse osutamise kahjumlikkust: 1) subsiidiumid; 2) eriõigusega võib siduda teisi hüvesid, nt veoõigus mitteamalistel liinidel; 3) võimalus anda tsoonikontsessioon; 4) eriõigus ei pruugi välistada lisateenuste osutamist samade vahenditega (veokid, juhid). Hispaania konkurentsiamet on oma vastuses osutanud kahele murettekitavale asjaolule seoses eriõigustega. Esiteks avalikud konkursid, mida viivad läbi kohalikud omavalitsused, toovad praktikas kaasa monopolide harjumuspärase uuendamise ja konkurents välistamise. Teiseks, probleem on ka kontsessioonide süsteemi selle osaga, mille eest vastutavad keskvõimuorganid. Vedajate uuendamine on küll formaalselt avatud konkurentsile, kuid tegelikkuses töötab süsteem konkurentsile vastu. Probleemiks on 1) hindamiskriteeriumid ja 2) nn monopolisti eelis. Praktikas on turul kanda kinnitanud ettevõtjal oma positsiooni lihtne säilitada ja kontsessioone uuendada, arvestades tõhusa konkurents kogemuse puudumist selles valdkonnas ja seda, kuidas pakkumised on välja töötatud ja ellu viidud. See on viinud olukorrani, kus turgu valitsevad vedajad ei tunnetata tegelikult konkurentsipurvet teiste ettevõtjate poolt. Hispaania konkurentsiamet on viinud läbi linnadevaheliste liinivedude konkurentsipurvet uuringu (2008)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Uuringut on käsitletud [http://www.unctad.ch/sections/wcmu/docs/ciclp2009\\_s2\\_sp\\_en.pdf](http://www.unctad.ch/sections/wcmu/docs/ciclp2009_s2_sp_en.pdf)

Poola konkurentsiameti vastuses sisaldub üks eriliselt huvipakkuv märkus. Nimelt ka neil (sarnaselt ÜtS § 41 lg 2 p-ga 2) võimaldab seadus kohalikul omavalitsusel keelduda loa väljastamisest juhul, kui see häiriks vedu olemasoleval liinil. Kohus on seda sätet tõlgendanud – erinevalt Eesti Riigikohtust – kitsalt, nii et „häirimise“ all mõistetakse üksnes füüsilist ohustamist, s.t kui ühes peatuses samaaegselt peaks olema liiga palju busse.

Võrdlust võimaldab ka Soome ühistranspordiseadus, mis (mõneti sarnaselt ÜtS § 41 lg 2 p-ga 1) võimaldab loa andmisest keelduda juhul, kui taotletav liin häiriks avalikku liinivedu. Oluline erinevus seisneb aga selles, et Soome seaduse järgi ei saa keelduda loa väljastamisest põhjusel, et see majanduslikult häirib ennast juba kaubaturul kindlustanud kommertsliini opereerivat vedajat. Eestis on ÜtS § 41 lg 2 p 2 alusel otseselt kaitstud konkurentsi eest juba olemasolevat vedajat, kusjuures viimasel ei kaasne sellega otseselt mingeid erikohustusi (s.h kohustust teenindada eelduslikult kahjumlikke liine). Sellist konkurentsioiguse põhimõtetega vastuolus olevat olukorda ei ole oma vastuses välja toonud mitte ükski ankeedile vastanud Euroopa riigi konkurentsiametkond.

## 6. Konkurentsiameti järeldus

**Konkurentsiamet leiab eeltoodu põhjal, et ÜtS § 41 lg 2 p-s 2 sisalduv piirang, mille kohaselt võidakse liiniloa andmisest keelduda, kui liin, mille teenindamiseks liiniluba taotletakse, häirib liinivedu, mida juba korraldatakse varem antud liiniloa alusel, tuleks senisel kujul kaotada. Tegemist on tõsise konkurentsi piiranguga, mida ei õigusta avalikud huvid. Majanduslikult kõige põhjendatum viis kaugliiniveo liberaliseerimiseks on turu täielikult ja piiranguteta konkurentsile avamine. Liinilube väljastavale asutusele peaks jääma üksnes õigus nõuda, et kaugliinid ei väljuks bussijaamast niivõrd väikese vahega, et nad füüsiliselt üksteist takistaksid.**

On oluline märkida, et ÜtS § 41 lg 2 p-s 2 sätestatu kahjustab mitte ainult konkurentsi kui avalikku huvi, vaid samal ajal kitsendab isikute ettevõtlusvabadust, hoides ära potentsiaalsete konkurentide sisenemise turule.<sup>7</sup> Põhiseaduse §-s 31 ettenähtud ettevõtlusvabadust ei tohi piirata suvaliselt, vaid üksnes kooskõlas põhiseadusega, mille kohaselt iga põhiõiguste piirang peab olema mõistlikus vahekorras taotletava eesmärgiga. Põhiseaduse § 11 järgi saab kõnealune liiniloa andmise piirang olla põhiseadusega kooskõlas üksnes juhul, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas vahend taotletava eesmärgi saavutamiseks. Lisaks peab põhiseaduse § 12 kohaselt olema tagatud isikute võrdne kohtlemine. Nii piirangu proportsionaalsus kui ka isikute võrdne kohtlemine ei pruugi olla tagatud olukorras, kus seadus jätab haldusorganile sisuliselt piiramatult kaalutusõiguse keelduda liiniloa andmisest juhul, kui konkurendi sisenemine turule häiriks liiniluba omavat ja turul juba kanda kinnitanud vedajat. Konkurentsiameti hinnangul on suure tõenäosusega kõige põhjendatud avada Eesti kaugliinivedu täielikult konkurentsile. Samas võib ka ausatel ja läbipaistvatel põhimõtetel toimiv kontrollitud konkurents olla põhjendatud. Käesoleval hetkel kehtiv olukord, kus osad vedajad naudivad konkurentsi piirangust tõusetuvaid eeliseid ilma nende eeliste eest kunagi konkureerimata ja ilma selgepiirilise kohustuseta avalikkusele eeliste eest midagi vastu anda, on selgelt ebaproportsionaalne taotletava eesmärgiga ja konkurentsi kahjustav.

---

<sup>7</sup> Vt nt EPL, 12.10.2009 – „Hansabuss tahab liinide jagamise konkurentsi tuua“.

Nagu eespool toodud argumentatsioon näitab, ei ole ÜtS § 41 lg 2 p 2 vastavuses Riigikohtu poolt nimetatud eesmärkidega – ohutus, stabiilsus ja sõidumugavus (3-3-1-19-02, p 10) – mida kõnealune piirang peaks täitma. Konkurentsiameti analüüsist selgub, et tegelikkuses ei ole antud piirang parim viis nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Praktikas on antud sätet kasutatud valitseva turuosalise positsiooni kindlustamiseks, välistades konkurentide sisenemise turule, kes võiksid teda majanduslikult häirida. Hoolimata sellest, kas tunnistada, et see ongi piirangu tegelik eesmärk, on selline piirang vastuolus Eestis ja Euroopa Liidus kehtivate konkurentsioiguse põhimõtetega. Seadusega on tagatud valitsevale turuosalisele õiguslik eriseisund, mis sarnaneb sisuliselt eriõiguse andmisega asutamislepingu artikkel 106 p 1 tähenduses, kuid mida ei saa sisuliselt õigustada avaliku huviga. On ilmne, et selline „sõida surmani“ luba, eriti kui sellega kaasneb vedaja turgu valitsev seisund, loob soodsad tingimused kuritarvitusteks lõpptarbija arvel, mis muu hulgas väljenduvad liiga kõrges pileti hinnas.

Kokkuvõttes on ÜtS § 41 lg 2 p 2 näol tegemist vaba konkurentsi ebaproportsionaalse ja õigustamatu kitsendusega. Lisaks ei ole taoline majandustegevuse piirang kooskõlas eesmärgiga suurendada majandustegevuse vabadust seda tarbetult kitsendava ja moonutava bürokraatia vähendamise teel, millest on kantud teenuste direktiiv<sup>8</sup> ja käesoleval ajal menetluses olev majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu.<sup>9</sup>

**Eeltoodust lähtuvalt ja tuginedes KonkS §-le 61 soovitab Konkurentsiamet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumil kaaluda võimalust ÜtS § 41 lg 2 p 2 sätestatud piirangu kaotamiseks vajaliku seadusemuudatuse algatamiseks.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Märt Ots  
Peadirektor

Lisad: Turuosade tabel ja graafikud, detsember 2009 seisuga

---

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12.12.2006, teenuste kohta siseturul. Transporditeenused jäävad otseselt teenuste direktiivi reguleerimisalast välja, kuid direktiivi põhimõtteid, sh eriti teenuseosutaja autoriseerimisskeemide lihtsustamise ja teenuste osutamise vabadusega seotud nõuete kohta sätestatud, tuleks pidada silmas ka transpordi, sh liinivedude osas.

<sup>9</sup> Eelnõu ja seletuskiri e-õiguses: [http://eoigus.just.ee/?act=10&subact=1&ESILEHT\\_W=268681](http://eoigus.just.ee/?act=10&subact=1&ESILEHT_W=268681) ja tutvustus Justiitsministeeriumi veebilehel: <http://www.just.ee/45120>