



Tallinna Linnavalitsus

Vabaduse väljak 7
15199 Tallinn

Meie: 19.02.2010 nr 5.1-5/10-011

Konkurentsiameti soovitus konkurentsiolukorra parandamiseks

1. MTÜ Eesti Taksojuhtide Liit avaldused

MTÜ Eesti Taksojuhtide Liit (ETL) pöördus 05.03.2009 Konkurentsiameti poole avaldusega, milles paluti selgitada, kas Tallinna Linnavalitsuse poolt 25.02.2009.a.vastuvõetud korraldus nr. 275-k Tallinna kesklinna kahe taksopeatuse kasutusse andmise kohta ja selle alusel Tallinna Maa-ametis läbiviidav kirjalik enampakkumine ning sellel osalemise tingimused on vastavuses konkurentsiseaduse, vaba ettevõtluse ja hinnakujundamise põhimõtetega. ETL oli seisukohal, et Tallinna Linnavalitsus peaks tühistama Tallinna Linnavalitsuse korralduse 25.02.2009.a. nr. 275-k ja tühistama Tallinna Linnavalitsuse Maa-ameti poolt väljakuulutatud Tallinna kesklinna taksopeatuste üürile andmise enampakkumise.

ETL esitas 22.05.2009 Konkurentsiametile teise avalduse, mis käsitles samuti Tallinna Linnavalitsuse poolt 25.02.2009.a.vastuvõetud korraldust nr. 275-k. Tallinna LV on korralduse vastuvõtmisel väidetavalt lähtunud taksoteenuse kvaliteedi parandamise vajadusest, kuigi taksoteenuse kvaliteeti saaks parandada eelkõige järelvalve tõhustamisega.

ETL leidis, et korralduses 275-k toodud otsustus – anda üürile Tallinna linna omandis olevate rajatiste ja kinnisasjade osi, rikub taksojuhtide seadusest tulenevat õigust neid tasuta kasutada.

Väljääuritavate rajatiste ja kinnisasjade näol on tegemist küll Tallinna linna omandis olevate rajatiste ja kinnisasjadega, mis on Tallinna Kommunaalameti valitsemisel, kuid nende kasutamise piiramine taksopeatustena taksojuhtidele, kes ei vasta esitatud tingimustele või ei soovi materiaalsetel põhjustel osaleda avalikul kirjalikul pakkumisel üürilepingu sõlmimiseks, on ETL hinnangul õigusvastane.

ETL juhtis tähelepanu sellele, et iseseisvalt tegutsevad taksojuhid ja väiksemad taksoteenust osutavad ettevõtted ei saa korralduse nr 275-k punktis 2 toodud tingimustele mittevastavuse tõttu ning ka materiaalsetel põhjustel kõnealusest avalikust pakkumisest osa võtta. Vaidlustatud korraldusega kehtestatud taksopeatuste üürileandmise kord ja tingimused ei võimalda osaleda väikestel taksoteenust osutavatel äriühingutel (kelle omandis on alla 30 sõiduki). FIE-na tegutsevatelt isikutelt on ära võetud isegi teoreetilinegi võimalus pakkumises osaleda.

Korralduse nr 275-k punktis 2.6.8. on toodud järgnevad tingimused: pakkuja peab omama vähemalt kolmekümnet kuni 5 a vanust taksot, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit või kirjalikku lepingulist suhet vähemalt kolmekümne taksojuhiga, kes teostavad taksovedu kuni 5 aasta vanuste taksodega, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit ning mis kannavad pakkuja kaubamärki. ETL leidis, et tegemist on põhjendamatute ja vaba konkurentsi kahjustavate tingimustega, mille pakkumisel osalemise eelduseks seadmine viitab selgelt suunatud pakkumisele.

Tallinna Linnavalitsuse läbimõeldud vaba konkurentsi kahjustavale tegevusele viitab ETL hinnangul ka Tallinna Linnavolikogu 19.03.2009.a määrusega nr 8 muudetud Tallinna Linnavolikogu 3. märtsi 2005 määruse nr 16 "Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine" (jõustumise kuupäev: 01.04.2009) punkt 10.2.11, mis sätestab, et taksojuhil on keelatud parkida taksot (v.a ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust.

Tallinna Transpordiameti ametnikud on ETL väitel avaldanud, et linnavalitsus ei piirdu ainult vanalinnas asuvate taksopeatuste väljaüürimisega ning edaspidi on kavas taksopeatusi välja rentida ka mujal. ETL hinnangul on selge, et äärelinnas asuvate taksopeatuste üürile võtmine ei ole nii tasuv, kui seda on vanalinnas ja kesklinna piires asuvate taksopeatuste üürilevõtmine. Kokkuvõtvalt leiab ETL, et selliselt tõrjutakse väksemad taksoveoettevõtted ja iseseisvalt tegutsevad taksojuhid parematest teeninduspiirkondadest välja.

ETL oli seisukohal, et õiguslikul alusel tegutsevad taksojuhid ei peagi taksopeatuste üürilevõtmiseks korraldatavatest pakkumisest osa võtma, sest neile on väljastatud taksoveoluba ja sõidukikaart, mis annavad neile õiguse Tallinnas tegutsemiseks. ETL viitas sealjuures ühistranspordiseaduse §-le 31 lg 3, mis sätestab, et taksoveoluba tõendab vedaja õigust korraldada taksovedu. Majandus- ja Kommunikatsiooniministri 26.05.2004.a määruse nr 141 "Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo eeskiri" § 15 lg 2 sätestab, et taksoveoluba annab vedajale õiguse teenindada sõitjaid vedaja registreerimisjärgse omavalitsusüksuse haldusterritooriumil. ETL leidis, et kohalik omavalitsus on küll õigustatud ja kohustatud ühistranspordi peatustega seonduvalt otsuseid vastu võtma (näiteks määratlema nende asukohti ning neid märgistama), kuid ei ole õigustatud avalikuks kasutamiseks ette nähtud rajatistele ja kinnisasjadele juurdepääsu takistama.

Lisaks eelnimetatule tuleb ETL hinnangul arvestada ka taksoteenuse tarbijate huvidega, sest taksoettevõtjad, mis peavad tegema lisakulutusi rendimaksete tasumiseks, on sunnitud teenuse hinda tõstma.

MTÜ Eesti Taksojuhtide Liit palus anda Konkurentsiametil oma seisukoht selle kohta, kas kohaliku omavalitsuse poolt hallataval territooriumil asuvate taksopeatuste üürile andmise näol võib olla tegemist konkurentsi kahjustava tegevusega?

KonkS § 61 kohaselt on võib Konkurentsiamet anda riigiasutusele ja kohaliku omavalitsuse üksusele, füüsilisele ja juriidilisele isikule soovitusi konkurentsiolukorra parandamiseks. Konkurentsiamet alustas ETL 05.03.2009 ja 22.05.2009 avalduste põhjal menetlust eesmärgiga kaaluda soovitusi tegemist Tallinna Linnavalitsusele.

2. Taksopeatuste rendikonkursid

Tallinna LV 25.02.09 korraldusega nr 275-k otsustati anda avaliku kirjalike enampakkumise korras üürile Tallinna Linna omandis olevad Müürivahe tänav T1 // Suur-Karja tänav // Väike-Karja tänav // Vana-Posti tänav // Kuninga tänav // Vana turg // Sauna tänav maatükil asuvate teerajatiste ning Viru tänav ja Viru väljak kinnisasjade osade (edaspidi: vastavalt Suur-Karja ja Viru taksopeatused).

Tallinn LV võttis 27.05.09 vastu uue korralduse nr 872-k, millega tühistati 25.02.09 korraldus nr 275-k (p 14) ning otsustati anda avaliku kirjalike enampakkumise korras üürile Tallinna Linna omandis olevad Suur-Karja ja Viru taksopeatused. Korralduse punkti 2.2 kohaselt oli Suur-Karja peatuse alghind 15 000 krooni ning Viru peatuse alghind 21 000 krooni. Korralduses oli sätestatud detailsed nõuded enampakkumises osalejatele. Muuhulgas pidi punkti 2.7.8 kohaselt pakkujal olema vähemalt kolmekümne kuni 5 aasta vanuse takso kasutusõigus, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit või kirjalikud lepingulised suhted vähemalt kolmekümne taksojuhiga, kes teostavad taksovedu kuni 5 aasta vanuste taksodega, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit ning mis kannavad pakkuja kaubamärki. Punkti 3.1 kohaselt olid pakkumise hindamise kriteeriumiks üüri hind (20%); sõidukilomeetri hind (60%) ja ajatariif (20%). Punkti 2.8.5 kohaselt oli sõidu alustamise tasu piiratud 45 krooniga. Punkti 4.1 kohaselt on üürilepingu tähtajaks 1 aasta. Punktis 4.3 oli loetletud detailselt üürniku kohustused, sh taksode olemasolu ja minimaalsete ooteaegade, taksojuhtide karistatuse, taksopeatuse heakorra osas jms.

24.07.09 esitas Viru taksopeatuse üürile võtmiseks pakkumise Lembit Poolak. 28.07.09 esitas Viru taksopeatuse üürile võtmiseks pakkumise AS Tulika Takso. Suur-Karja peatuse osas pakkumisi ei laekunud.

Tallinna Linnavaarameti 11.08.09 käskkirja nr 1-2/138 kohaselt tunnistati enampakkumise võitjaks alghinda pakkunud AS Tulika Takso ning Lembit Poolaku pakkumine tingimustele mittevastavaks.

Tallinna LV 09.09.09 korraldusega nr 1426-k otsustati anda Viru taksopeatus rendile tasuga 21 000 krooni kuus.

28.09.2009 sõlmisid Tallinna Linnavaaramet ja AS Tulika Takso Viru taksopeatuse üürilepingu.

Tallinna LV 16.09.09 korraldusega nr 1489-k otsustati anda avaliku kirjaliku enampakkumise korras üürile Tallinna Linna omandis olev Suur-Karja taksopeatus. Võrreldes varasema konkursiga oli üüri alghind langetatud 9000 kroonini (p 2.1) ning maksimaalne lubatud sõidu alustamise tasu tõstetud 50 kroonini (p 2.6.5). Punkti 2.5.9 kohaselt ei tohi AS Tulika Takso pakkumises osaledes kasutada Viru taksopeatuse võidupakkumises nimetatud taksosid.

3. Tallinna Linnavalitsuse selgitused

Konkurentsiamet saatis 09.03.09 Tallinna Linnavalitsusele teabe nõude, mille palus selgitada, millised on need avalikust huvist tingitud eesmärgid, mida Tallinna Linnavalitsus taksopeatuseid rendile andes silmas pidanud on. Sealjuures palus Konkurentsiamet vajadusel selgitada, kas ja miks ei sobi alternatiivsed lahendused nende eesmärkide saavutamiseks.

Tallinna Transpordiameti poolt 13.04.2009 saadetud vastuses on välja toodud eesmärgid, mida Tallinna Linnavalitsus taksopeatuseid rendile andes saavutada loodab. Tallinna Transpordiamet märgib, et avalikuks huviks on tingimused ohutuks liiklemiseks ja võimalus kasutada kvaliteetset ühistransporti, sh taksoteenust. Avalik huvi on ka see, et haldusorgan rakendab vajalikke meetmeid, välistamaks pettusi avalikult pakutavate teenuste osas ning tagamaks taksoteenuse kvaliteedi.

Taksoteenuse paremaks korraldamiseks on vajalik uute taksopeatuste loomine ja seejuures praeguse reaalse olukorra arvestamine, kus enamik Tallinnas töötavaid taksojuhte koguneb just Tallinna vanalinna piirkonda taksopeatustest väljapoole, et leida kliendiks turiste ja baaridest tulevaid inimesi. Tallinna kesklinnast kaugemates punktides puudub aga sageli võimalus üldse taksot saada. Arvestades praegust praktikat on ilmne, et uute taksopeatuste loomisel absoluutselt avalikuks kasutamiseks täituvad need kohe taksodega ning taksoteenus ei muutu kesklinnast kaugemates piirkondades kättesaadavamaks. Haldusaktis nimetatud taksopeatuste rendile andmine konkreetsetele ettevõtetele loob Tallinna taksonduses olukorra, kus taksoettevõtetele, kes ei osalenud pakkumisel, tekib huvi teenindada ka Tallinna vanalinnast kaugemate piirkondade elanikke.

Tallinna Transpordiameti selgituste kohaselt on avalik huvi taksoteenuse kättesaadavus olemasolevatest peatustest ka varajastel hommikutundidel. Korralduse kohaselt peab konkursi võitja tagama taksopeatuses ööpäev läbi kahe sõitjat ootava takso olemasolu, kusjuures taksode vahetumisel taksopeatuses ei tohi sõitjate ooteaeg olla pikem kui 10 minutit (p 4.3.2). Praegu ei taga ükski taksoettevõtte taksode olemasolu taksopeatuses. Loodavate taksopeatuste üürile andmine täidab avalikku huvi paremini kättesaadava taksoteenuse osas.

Teine oluline aspekt antud korralduse andmisel on vajadus tagada sujuv ja häireteta liiklus. Praegu on vanalinna piirkonnas suur hulk taksojuhte, kes võimalikku klienti oodates häirivad liiklust. Kontrollimise alguses liiklust häirivad taksod lahkuvad, kuid pärast kontrolli lõppemist on olukord endine. 24-tunniseks kontrolliks kõikides taksopeatuses puuduvad ressursid. Sagedased on ka olukorrad, kus tavaliikleja eirab parkimiskorda ning pargib taksopeatusesse tavasõiduki. Taksopeatuse rendile andmine loob ühiskondliku kontrolli taksojuhtide eneste kaudu. Ühiskondlikku kontrolli kaasatakse taksopeatuse rentniku taksojuhitud ning õigusrikkumise ilmnemisel teavitatakse sellest vastavat menetlejat. Sellise süsteemi olemasolu distsiplineerib kõiki takso- ja sõidukijuhte ning tagab piirkonnas sujuva ja häireteta liikluse .

Avalik huvi on saada võimalikult head ja kvaliteetset ning ohutut taksoteenust. Korralduse kohaselt peab pakkujal olema vähemalt kolmkümmend kuni viie aasta vanust taksot, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit, või kirjalik lepinguline suhe vähemalt kolmekümne taksojuhiga, kes teevad taksovedu selliste taksodega. Selliste nõuete korral saavad teenust osutada suhteliselt uued sõidukid ning reisijal on võimalus vajalikul määral pagasit kaasa võtta. Tallinna Transpordiamet juhib tähelepanu asjaolule, et taksoteenust osutatakse sõidukiga, mis on suurema ohu allikas. Asulasõidul liikluseeskirja § 69 punkti 4 kohaselt ei pea taksos tagaistmel sõitjal ega juht kinnitama turvavööd. Liiklusõnnetuses on sellisel juhul olulise tähtsusega turvapadjad, kuid vanematel sõidukitel puuduvad need üldse. Sõidukite turvavarustust täiendatakse pidevalt ning uusim tehnoloogia (turvatalad, aktiivne ja passiivne turvavarustus jms) sõitjate kaitseks, on üksnes uuematel sõidukitel. Turvasüsteemide põlvkonnad aeguvad 5 aastase intervalliga. Seega on ilmne, et kvaliteetset ning ohutut taksoteenust saab pakkuda üksnes uuemate, st kuni viie aasta vanuste sõidukitega. Lisaks on taksode välimus ühest küljest pealinna ja riigi visiitkaart ning teisalt eeskuju teistele taksoettevõtetele teenuse kvaliteedi parandamiseks ja annab üldmotivatsiooni ka teistele taksojuhtidele.

Tallinna Transpordiameti selgituste kohaselt on avalik huvi ka taksopeatuste kord ja korrektne hooldus. Praegu hooldab Tallinna taksopeatusi Tallinna Kommunaalamet üldises korras. Sagedased on korrad, kus taksojuhid on klienti oodates maha pildunud sihvaseemneid ja suitsukonisid. Rentnik on kohustatud aga taksopeatuse korras hoidma vastavalt Tallinna linna heakorra eeskirjale. Rentnik peab teostama puhastustöid, lume- ja libedusetõrjet jne. Praegu ei täida nimetatud kohustusi ükski taksoettevõtte mitte üheski taksopeatuses ning sellist kohustust ei ole võimalik taksoteenuse osutajale panna kuidagi teisiti kui üksnes taksopeatuse üürile andmise lepingus seatud tingimuste kaudu.

Tallinna Transpordiameti statistika kohaselt panevad enam väärtegusid toime taksojuhid, kes teevad kõik selleks, et olla võimalikult anonüümne (sõiduki registreerimisnumbrit ei puhastata, teenindajakaart kaetakse kinni jms). Üürile antud taksopeatustes ei saa taksoteenust osutada anonüümne taksojuht ning selliselt luuakse eeldus taksoteenuse korrektsemaks osutamiseks. Taksojuhi isikustamine ja anonüümisuse vähendamine on parimad mõjutusvahendid taksoteenuse kvaliteedi tõstmiseks ning see on vaieldamatult avalikes huvides. Selline lahendus aitab kaitsta kõige paremini ka tarbija huve ja õigusi.

Korralduse kohaselt antakse taksopeatusi rendile madalamat taksoteenuse hinda pakkunud taksoteenust osutavale pakkujale. Sellised halduskorralduslikud meetmed, mis toovad kaasa parema kvaliteedi ja seda madalama hinnaga, on samuti avalikes huvides.

Praegu on Tallinnas tähistatud taksopeatustega seotud kulud kandnud Tallinna linn maksumaksjate rahast. Maksumaksja raha säästlik kasutamine on avalik huvi. Käesoleva korralduse üheks motiiviks on taksopeatuste tähistamise kulude panemine üürnikule. Lisaks saab Tallinna linn üürile antud taksopeatustelt tulu, millest on võimalik rajada edaspidi uusi taksopeatusi ning katta muid liikluskorralduse kulusid avalikes huvides.

Korralduse üheks motiiviks on ka nõue taksoteenust osutava vedaja vastutavale isikule, kes peab vastama hea maine nõudele.

Samalaadsed selgitused avalike huvide kohta on esitatud ka Tallinna Linnavalitsuse 16.09.09 korralduse nr 1489-k seletuskirjas.

Tallinna Transpordiamet teatas 29.09.2009 kirjaga nr 1.-9/09/30, et Tallinna Linnavalitsusel ei ole kavas jätkata samalaadsete konkursside korraldamist täiendavate taksopeatuste loomisega. Samas oli kirjale lisatud Tallinna Linnavalitsuse 16.09.2009 korraldus nr 1489-k, mille sisuks on Suur-Karja taksopeatuse enampakkumise korras rendile andmise algatamine. Tallinna õigusaktide elektroonilise registri kohaselt on see korraldus käesoleva soovitusel andmise hetkel kehtiv. Konkurentsiamet täheldab eeltoodu põhjal, et Tallinna Transpordiameti 29.09.2009 kirjas sisalduv väide ei ole kooskõlas Tallinna Linnavalitsuse õigusaktidest ilmnevaga.

4. Konkurentsiameti hinnang

Konkurentsiamet esitab alljärgnevalt omapoolsed seisukohad Tallinna Linnavalitsuse 25.02.2009 korraldusest nr. 275-k, 27.05.09 korraldusest nr 872-k ja 16.09.09 korraldusest nr 1489-k tuleneva taksopeatuste üksikutele ettevõtjatele rentimise praktika suhtes. Konkurentsiamet leiab, et tegemist on konkurentsipiiranguga, mida ei kaalu üles Tallinna Transpordiameti poolt esitatud põhjendused. Avalikke huvisid, mida Tallinna Transpordiamet silmas pidas, ei ole taksopeatuseid rentides võimalik täita või neid on võimalik ja tuleks ka tegelikkuses saavutada muude kohasemate vahenditega.

Nimetatud seisukohtadest tulenevalt teeb Konkurentsiamet Tallinna linnale soovitus taksopeatuste rentimise praktikast loobuda eesmärgiga parandada konkurentsiolukorda Tallinna taksoveoturul.

Konkurentsiamet leiab, et taksopeatuste rendileandmine Tallinna Linnavalitsuse poolt läbi viidud kujul iseenesest kahjustab taksoteenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelist konkurentsi. On vähe kahtlust, et olukorras, kus olulisimaile taksopeatustele omab ligipääsu üksnes üks ettevõtja, on konkureerivate ettevõtjate tegevus takistatud ning konkurents senisest vähemintensiivsem. Selle tulemusena ahenevad ka tarbijate valikuvõimalused. Konkurentsiamet on seega seisukohal, et taksopeatuste teatud taksofirmadele väljarentimise praktika kahjustab konkurentsiolukorda.

Konkurentsiolukorda on täiendavalt kahjustanud asjaolu, et Tallinna Linnavalitsuse poolt läbi viidud kahel konkursil ei leidnud aset tõsiseltvõetavat konkureerimist erinevate ettevõtjate vahel. Ainukese aktsepteeritud pakkumise tegi AS Tulika Takso. Konkurentsiamet peab võimalikuks, et konkursi tingimused olid sätestatud selliselt, et arvestades tegelikku olukorda Tallinna taksonduses tõsiseltvõetavat konkurentsi tekkida ei saanudki. Konkursi tingimuste kohaselt pidi pakkujal olema vähemalt kolmekümne kuni 5 aasta vanuse takso kasutusõigus, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit või kirjalikud lepingulised suhted 30 taksojuhiga, kelle sõiduk vastaks samadele tingimustele; pakkuja kasutuses või omandis olevates taksodes peaks olema makseterminal kaardimakse sooritamiseks jms. Lisaks oli sõidu alustamise tasu maksimumiks määratud 45 krooni. Konkurentsiamet ei viinud läbi detailset uuringut kaardistamiseks kui palju Tallinnas tegutsevaid taksofirmasid lisaks AS-le Tulika Takso sellistele tingimustele üldse vastanud oleks. Samas, arvestades, et peale AS-i Tulika Takso ühtegi aktsepteeritavat pakkumist ei laekunud, on ebausutav, et selliseid taksoettevõtjaid väga palju, kui üldse oleks. Konkurentsiamet märgib ka seda, et kuigi konkursil oli üheks oluliseks kriteeriumiks taksoteenuse tariif, mis teoreetiliselt oleks pidanud tagama tarbijatele pigem madala hinna, siis tegelikkuses on konkursi ainsa aktsepteeritud pakkumisega võitnud AS-i Tulika Takso hinnatase pigem keskmisest kõrgem. Seega, konkursi raames ei leidnud aset tegelikku hinnakonkurentsi ning tõsisasi, et formaalselt võitis konkursi madalaimat hinda pakkunud ettevõtja, ei oma sisulist kaalu. Tallinna Linnavalitsus on Konkurentsiametile esitatud selgitustes rõhutanud avalike huvide teenimist seoses hea, ohutu ning kvaliteetse taksoteenusega. Konkurentsiamet rõhutab, et avalikkuse huvides pole üksnes kvaliteetne, vaid ka madalate hindadega taksoteenus. Kvaliteet on valikute küsimus ning tarbijale peab jääma võimalus valida talle sobiva hinna ja kvaliteedi suhtega taksoteenuse osutaja.

Sellise vähemalt konkurentsiolukorra seisukohalt sisuliselt ebaõnnestunud konkursi tulemusena eksklusiivsuse andmine ühe enimkasutatava taksopeatuse kasutamiseks kahjustab konkurentsiolukorda veelgi intensiivsemalt. Tallinna Linnavalitsus on asunud piirama taksoettevõtjate vahelist konkurentsi majanduslikult kõige tasuvamas segmendis, milleks vanalinnas suures osas turistide teenindavad taksopeatused kahtlemata on. Eelise saamine nendes taksopeatustes tegutsemisel kahjustab konkurentsi kaudsemalt ka muudes piirkondades, sest majanduslikult tasuvaimat osa turust eksklusiivselt teenindav taksoettevõtja omab seeläbi kahtlemata juba pelgalt suurenenud mastaabist tulenevalt eelist ka teiste piirkondade teenindamisel. Konkurentsiolukorda mõjutab täiendavalt ka Tallinna Linnavalitsuse otsus keelata taksode parkimine tavaparklates. Eeltoodust järeldub, et Tallinna Linnavalitsus on taksopeatuste konkursse korraldades juurutamas konkurentsipiirangut, mis võib kahjustada tõsiselt konkurentsiolukorda.

Konkurentsiamet leiab, et kuna mis tahes konkurentsipiirangud võivad tarbijate huve tõsiselt kahjustada, on neid põhjendatud rakendada üksnes juhul, kui eksisteerivad ülekaalukad avalikud huvid, mida ei ole võimalik saavutada teisi, konkurentsi vähem kahjustavaid vahendeid kasutades. Tallinna Linnavalitsuse otsus taksopeatuseid rendile anda on diskretsiooniline otsus, mida tuleb

erinevaid avalikke huve silmas pidades põhjendada. Pidades vähemalt teoreetiliselt võimalikuks, et teatud olukordades võib taksopeatuste rentimine tõepoolest aidata kaasa mõningate Tallinna Transpordiameti poolt silmas peetud avalike huvide täitmisele, võib selle tulemusena teiselt poolt langeda tarbijate heaolu kõrgeenenud hinnataseme ja/või halvenenud kvaliteedi näol. Seega, kuigi konkurentsipiirangutega võivad näiliselt kaasned mõningad positiivsed tagajärjed, tuleb arvestada, et samal ajal mõjuvad need kahjulikult majanduse normaalsele funktsioneerimisele, mille tulemusena võib nende summaarne mõju negatiivne olla.

Konkurentsiamet mõnab seega, et teatud olukordades võivad konkurentsipiirangud põhjendatud ja ka vältimatud olla, kuid sellisel juhul peab nende toime ja hädavajalikkus selgelt põhjendatud olema. Püüd lahendada erinevaid probleeme just nimelt konkurentsipiiranguid rakendades on Eesti õigusloomes kahetsusväärset levinud praktika. Ettevõtlusvabadust on põhjust kitsendada üksnes siis, kui selleks on selge vajadus, ja mitte vastupidi. Sealjuures on konkurentsipiirangud nii üldjuhul kui ka Konkurentsiameti hinnangul antud juhul suhteliselt kohmakad ja läbipaistmatud vahendid konkurentsiolekorruga otseselt mitteseotud eesmärkide saavutamiseks. Antud juhul, taksopeatuse rentimine iseenesest otseselt ei takista näiteks taksode poolt klientide ootamist väljaspool selleks ette nähtud kohti. Selliste probleemide lahendamiseks on eelkõige põhjendatud kasutada vastavate probleemide lahendamisele otseselt suunatud meetmeid, antud näite puhul liiklus- ja taksoveoeskirju rikkuvaid taksojuhte korrale kutsudes ja neid sanktsioneerides.

Konkurentsiamet on alljärgnevalt analüüsinud Tallinna Linnavalitsuse poolt (13.04.09, nr. 2.-3/09/171-4) esitatud selgituste pinnal, kas Tallinna Linnavalitsuse tegevus taksopeatuste rendile andmisel on kantud avalikest huvidest ning kas taoliste konkursside korraldamine on proportsionaalne ja kohane vahend selliste võimalike avalike huvide saavutamiseks.

Tallinna Linnavalitsus väidab, et konkursside üheks eesmärgiks on motiveerida taksojuhte tegutsema Tallinna kesklinnast eemal, kus praegusel hetkel on taksoteenuse osutamine väidetavalt puudulik. Tallinna kesklinnas asuvate taksopeatuste teatud ettevõtjatele rendile andmine sunnib teisi ettevõtjaid muudes piirkondades tegutsema. Konkurentsiamet leiab, et konkursid ei aita parandada taksoteenuse osutamist äärelinnas Tallinna Linnavalitsuse poolt kirjeldatud viisil. Taksoteenuse osutamise mahu äärelinnas määrab vastavalt turumajanduse reeglitele nõudluse ja pakkumise vahekord. Kui äärelinnas puudub piisav nõudlus, siis ei ole taksoettevõtjatel seal ka majanduslikult tasuv tegutseda ning vastupidi. Taksopeatuste rendileandmine ei muuda taksoteenuse osutamist äärelinnas iseenesest tasuvamaks (st. nõudlus seetõttu ei suurene), mistõttu puudub fundamentaalne põhjus eeldada, et taksoteenuse osutamine seal pikemas perspektiivis paraneks. Teatud ettevõtjate kesklinnast lahkuma sundimine võib küll lühikeses perspektiivis äärelinnas konkurentsi intensiivistada, sest seal võib tekkida ülepakkumine. Turu tasakaalustudes võib vastavalt turumajanduse reeglitele eeldada, et pakkumine äärelinnas hakkab vähenema, sest seal ei ole kõikidele taksode järgi nõudlust. Seega, pikemas perspektiivis ei paranda taksopeatuste rendileandmine kesklinnas taksoteenuse pakkumist äärelinnas, küll aga kahjustab see konkurentsiolekorda kesklinnas.

Tallinna Linnavalitsuse väitel eksisteerib praegusel hetkel olukord, kus varajastel hommikutundidel pole taksopeatustes taksosid. Konkursside raames on konkursi võitnud ettevõtjale võimalik panna kohustus tagada taksopeatustes pidev taksode olemasolu. Konkursi tingimuste kohaselt ei tohi taksode vahetumisel ooteaeg ületada 10 minutit. Konkurentsiamet peab kaheldavaks, kas Tallinna vanalinna piirkonnas on takso saamine 10 minuti jooksul tegelikult ka varastel hommikutundidel probleemne. Konkurentsiamet juhib tähelepanu sellele, et takso hankimiseks on võimalik kasutada muuhulgas ka tellimisteenust telefoni teel, mis üldjuhul garanteerib takso jõudmise sihtpunkti 10 min. jooksul.

Arvestades eeltoodut on taksopeatuste rentimine pelgalt sel põhjusel ebaoproportsionaalne meede, kui kõrvutada seda konkurentsile tekitatud kahjuga.

Tallinna Linnavalitsus väidab, et konkursside tulemusena parandatakse liikluse sujuvust, sest vanalinna piirkonnas on suur hulk taksojuhte, kes võimalikku klienti oodates häirivad liiklust. Taksopeatuse rendikonkursi võitnud ettevõtja taksojuhid teostaksid siinkohal ühiskondlikku kontrolli. Konkurentsiamet leiab, et nimetatud probleemide lahendamiseks ei saa põhimõtteliselt kasutada konkurentsipiiranguid. Esiteks on Konkurentsiameti hinnangul ebaselge, kas ja mil viisil taksopeatuste rendile andmine üldse kutsuks liikluseeskirju mittejärgivaid taksojuhte korrale. On usutav, kes taksojuhid, kes ootavad kliente selleks mitte ette nähtud kohtades, ei pruugi sellist tegevust lõpetada pelgalt taksopeatuste rentimise fakti tõttu. Kui ka pidada võimalikuks, et konkursi võitnud taksojuhid on ühiskondlikku kontrolli teostades võimelised ebaausaid taksojuhte korrale kutsuma, on teisalt ebaselge, mis takistaks ausaid taksojuhte ühiskondlikku kontrolli ka ilma taksopeatuse rentimiseta teostama. Isegi kui konkurssidest tõusetuva konkurentsipiiranguga kaasneks teatud mõju liikluseeskirju rikkuvatele taksojuhtidele, oleks avalike huvide teostamise seisukohalt tõenäoliselt tegemist kõige kohmakama ja ebaotstarbekama vahendiga. Liiklus- jms eeskirju rikkuvate taksojuhtide vastutusele võtmiseks eksisteerivad muud, selleks palju sobivamad vahendid. Taksopeatuste rendile andmine aga ei kohusta liikluseeskirja jms õigusakte rikkuvaid taksojuhte nõuetekohaselt käituma, selleks on parim vahend nende õigusaktide täitmise vahetu kontroll. Liiatigi kahjustavad konkursid kui konkurentsipiirangud antud juhul muuhulgas (ning võimalik, et ka keskmisest rohkem) paljusid ausaid taksoettevõtjaid. Konkurentsiamet leiab, et eelpool kirjeldatud liiki probleeme ei tohiks põhimõtteliselt lahendada konkurentsipiirangute juurutamisega. Taksopeatuse eksklusiivsele rendile andmine on liikluse sujuvuse tagamiseks igal juhul ebaoproportsionaalne ja kohatu vahend.

Tallinna Linnavalitsuse on põhjendanud konkursside korraldamist vajadusega tagada kvaliteetne ja ohutu taksoteenus. Sel eesmärgil on konkursi tingimustes sätestatud taksode minimaalne vanus, pagasiruumi maht jne. Konkurentsiamet leiab, et taksopeatuste rendileandmine ei ole nende eesmärkide saavutamiseks hädavajalik ega tegelikult nendega ka seotud. Tallinna Linnavalitsusel on võimalik sätestada taksoettevõtjatele erinevaid kvaliteedinõudeid sõltumata sellest, kas konkreetset taksopeatust kasutab üks või mitu ettevõtjat. Veelgi enam, konkurenti säilimine mingis taksopeatuses ei takista vähimalgi määral selliste nõuete kehtestamist. Konkurentsiamet peab siinkohal vajalikuks üksnes märkida, et erinevate kvaliteedinõuete kehtestamine ei tohiks põhjendamatult piirata tarbijate valikuvõimalusi. Näiteks peab Tallinna Linnavalitsus taksode pagasiruumile miinimumnõudeid kehtestades analüüsima, kui suur osa tarbijatest sellist pagasiruumi tegelikult vajab ning kuidas mõjutab nõue nende tarbijate valikuvõimalusi, kes sellist pagasiruumi ei vaja. On väheusutav, et vaba konkurenti tingimustes, kus taksode omadused sõltuvad eelkõige tarbijate eelistustest, kasutatakse üksnes suure pagasiruumiga taksosid.

Tallinna Linnavalitsus leiab, et taksopeatuste rendileandmine on vajalik taksopeatuste heakorra tagamiseks. Praegusel hetkel hooldab taksopeatusi Tallinna Kommunaalamet üldises korras. Konkursi võitnud rentnik on kohustatud koristama, teostama libedusetõrjet jne. Taksopeatuse rendile andmisega säästetakse ka nende tähistamisega seotud kulusid, mida peab kandma rentnik. Lisaks teenib Tallinna linn taksopeatuste üüri näol tulu. Konkurentsiamet leiab, et kohalik omavalitsus ei tohiks põhimõtteliselt ettevõtjatele „müüa“ konkurentsipiiranguid eesmärgiga tulu teenida või oma kulutusi vähendada. Kuigi sellised konkurentsipiirangud võivad kahtlemata olla ettevõtjatele ahvatlevad ja nende eest võidakse olla valmis palju maksma, ei ole sel viisil raha teenimine või kulutuste säästmine avalikule sektorile kohane. Sellisel juhul paneks omavalitsus sisuliselt müügile teatud isikute konkurentsivabaduse kitsenduse, mis võib küll konkursi võitnud ettevõtjale kasulik olla, kuid millest

tõusetuva täiendava kulu peavad lõppkokkuvõttes kinni maksma tarbijad ja mis seega tervikuna on selgelt avalike huvidega vastuolus. Selline avalike huvide sisuliselt eraettevõtja poolt makstava tasu eest kahjustamine on põhjendamatu ja ebaproportsionaalne meede. Tallinna Linnavalitsuse ülesandeks on avalike transpordirajatiste puhastus ja tähistamine ning Konkurentsiametile hinnangul ei tohiks sellest põhimõttest konkurentsipiirangu hinnaga loobuda. Konkurentsiamet täheldab ka seda, et taksopeatuste rendikonkursi tulemusena Tallinna linnale laekuv täiendav tulu 21 000 krooni kuus on linna eelarvet arvestades niivõrd marginaalse tähtsusega, et ka sel pinnal ei saa seda pidada kaalukaks pooltargumendiks taksopeatuste rentimisele.

Tallinna Linnavalitsus asus seisukohale, et taksopeatuste ühele kindlale ettevõtjale rentimise tulemusel väheneks ka taksode anonüümsus, mis on vajalik arvestades, et enim panevad väärtegusid toime just nimelt anonüümsed taksojuhid. Konkurentsiamet leiab, et kuigi taksode anonüümsuse vähenemine võib tõepoolest seaduskuulekust tõsta, ei ole konkurentsipiirang jällegi kohane ja proportsionaalne vahend nimetatud eesmärgi saavutamisele. Väärtegade toimepanemist tuleb vältida liiklus- ja taksoveoeskirjade täitmise üle järelevalvet teostades, mitte konkurentsipiiranguid rakendades. Taksopeatuste rentimine on selle eesmärgi saavutamiseks kohmakas ja läbipaistmatu vahend, mis võib tarbijatele tuua konkurentsi kahjustumisest tõusetavaid lisakulusid (n. Viru taksopeatusest on võimalik saada vaid suhteliselt kõrge hinnatasemega AS-i Tulika Takso taksosid) ja kahjustab paljude seaduskuulekate taksojuhtide konkurentsivabadust.

Konkurentsiamet täheldab murettekitava tendentsina, et suuremad taksoettevõtjad, eelkõige AS Tulika Takso, on haaramas Tallinna kesklinnas asuvaid olulisemaid taksopeatusi. Lisaks Tallinna Linnavalitsuse konkursil võidetud taksopeatusele omab AS Tulika Takso eelistatult õigust tegutseda mitmetele eraõiguslikele isikutele kuuluvates taksopeatustes (näiteks Tallinna Vanasadamas, Tallinna Lennujaamas, mitmete hotellide ees jne). Tallinna Transpordiameti 13.04.2009 kirja kohaselt on praegu Tallinnas 30% taksopeatustest eramaal ning sinna pääsevad ligi üksnes eramaal taksopeatust rentivad taksojuhid. Kuigi eraomanikel on õigus oma erahuvidest lähtudes taksoettevõtjate vahel valikut teha, on Tallinna Linnavalitsusel kohustus lähtuda eelkõige avalikest huvidest, mille hulka kahtlemata kuulub ka toimiva konkurentsi ja Tallinna tarbijate huvide kaitse. Teisisõnu, Tallinna Linnavalitsus ei saa taksopeatuste haldamisel lähtuda samadest kaalutlustest, mis eraomanikud. Tallinna Linnavalitsus on seisukohal, et konkursside korraldamine on põhjendatud, kuna rendile on antud vähesed peatused. Konkurentsiamet leiab, et rendile on sellegipoolest antud olulised peatused, mis asuvad rahvarohketes piirkondades. Sealjuures ei hinda Konkurentsiamet mitte niivõrd konkreetsete konkursside mõju eraldi, vaid Tallinna Linnavalitsuse poolt juurutatavat taksopeatuste rendileandmise praktikat üldiselt.

ETL hinnangul viitab Tallinna Linnavalitsuse läbimõeldud vaba konkurentsi kahjustavale tegevusele ka Tallinna Linnavolikogu 19.03.2009.a määrusega nr 8 muudetud Tallinna Linnavolikogu 3. märtsi 2005 määruse nr 16 "Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine" (jõustumise kuupäev: 01.04.2009) punkt 10.2.11, mis sätestab, et taksojuhil on keelatud parkida taksot (v.a ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust. Konkurentsiamet ei võta otstarbekuse kaalutlusest lähtuvalt seisukohta nimetatud sätte osas, kuna Konkurentsiametile teadaolevalt on teinud seda Õiguskantsler.

5. Soovitus

Konkurentsiamet leiab eeltoodu põhjal, et Tallinna Linnavalitsusele tuleb konkurentsivabaduse kaitsmise eesmärgil teha soovitus taksopeatuste rentimise praktikast loobuda. Konkurentsiameti hinnangul võib taksopeatuste väljarentimine kahjustada konkurentsiolukorda vähendades taksofirmade vahelist konkurentsi kui ka tarbijate valikuvõimalusi. Samas ei eksisteeri selliseid kaalukaid avalikke huvisid, mida taksopeatuste rentimine Tallinna Linnavalitsuse hinnangul täitma peaks, kuid mida poleks võimalik saavutada selleks oluliselt kohasemate vahenditega. Käesoleval hetkel kehtib Tallinna Linnavalitsuse 16.09.2009 korraldus nr 1489-k, mille sisuks on Suur-Karja taksopeatuse enampakkumise korras rendile andmise algatamine. Lähtudes eeltoodust tuleb Tallinna Linnavalitsusele Konkurentsiameti hinnang vastavasisulise soovitusena näol teatavaks teha.

Konkurentsiseaduse § 61 kohaselt võib Konkurentsiamet anda riigiasutusele ja kohaliku omavalitsuse üksusele, füüsilisele ja juriidilisele isikule soovitusi konkurentsiolukorra parandamiseks.

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes KonkS §-st 61, soovitan Tallinna Linnavalitsusel:

edaspidi taksopeatuste üksikutele taksoettevõtjatele välja rentimisest loobuda

Palume Tallinna Linnavalitsust 60 päeva jooksul teavitada Konkurentsiametit konkurentsiolukorra parandamiseks rakendatud meetmetest või põhjustest, miks neid meetmeid rakendatud ei ole.

Lugupidamisega

Märt Ots
Peadirektor