



ÕIGUSKANTSLER

Juhan Parts  
Majandus-ja  
Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Teie nr  
Õiguskantsler 16.12.2009 nr 6-1/081701/0907662  
6-3/090161/0907662

## Märgukiri

Hinnakiri Kuivastu-Virtsu ning Rohuküla-Heltermaa parvlaevaliinidel

Austatud Juhan Parts

Analüüsisin mulle laekunud avalduste alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.10.2007 määruse nr 78 „Hinnakirja ja sõidusoodustuste kehtestamine avalikul liiniveol Kuivastu – Virtsu, Rohuküla – Heltermaa ja Sõru – Triigi parvlaevaliinidel“ § 5 lg 1 punktide 4 ja 6 põhiseaduspärasust. Analüüsi tulemusel

- leian, et majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.10.2007 määruse nr 78 „Hinnakirja ja sõidusoodustuste kehtestamine avalikul liiniveol Kuivastu – Virtsu, Rohuküla – Heltermaa ja Sõru – Triigi parvlaevaliinidel“ § 5 lg 1 punktid 4 ja 6 on vastuolus põhiseadusega;
- palun Teil viia määruse nr 78 „Hinnakirja ja sõidusoodustuste kehtestamine avalikul liiniveol Kuivastu – Virtsu, Rohuküla – Heltermaa ja Sõru – Triigi parvlaevaliinidel“ § 5 lg 1 punktid 4 ja 6 kooskõlla põhiseadusega;
- palun Teil käesolevas märgukirjas toodud seisukohti arvestades vaadata üle ühistranspordiseadus osas, mis puudutab avaliku liiniveo mõistet, avaliku liiniveo hindade kehtestamise ja avaliku liiniveo riigieelarvest toetamise küsimusi.

Palun Teil anda mulle tagasisidet käesoleva märgukirja osas 02.02.2010.

Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta. Sealjuures selgitan esmalt üldiselt mandri ja saarte vahelise laevaliiklusega seotud asjaolusid ning kirjeldan enda ja Teie vahelist kirj vahetust avaldajate tõstatatud probleemi osas. Seejärel annan probleemile õigusliku hinnangu.

## Asjaolud ja taustraamistik

1. Minu poole pöördusid kaubavedajatest saare ettevõtjad, kes kaebasid, et majandus- ja kommunikatsiooniminister on kehtestanud veoautodele, haagistele ja autorongidele Virtsu-Kuivastu ja Heltermaa-Rohuküla parvlaevaliinil lisaks üldistele üleveohindadele ning lisakoeffitsientidele täiendavad üleveo lisakoeffitsiendid reedel ja pühapäeval. Ettevõtjad ütlesid, et nimetatud lisakoeffitsiendid muudavad neil majanduslikel põhjustel keeruliseks kasutada

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

parvlaevade teenust osundatud päevadel ja see omakorda takistab nende majandustegevust ning seab nad ebavõrdsesse olukorda võrreldes mandril tegutsevate ettevõtjatega. Ettevõtjad palusid mul kontrollida veoautodele, haagistele ja autorongidele reedel ja pühapäeval kehtestatud täiendavate lisakoeffitsientide põhiseaduspärasust.

2. Eesti on riik, millel lisaks maismaaterritooriumile on mitmeid saari. Suurimatel saartel, Saaremaal, Hiiumaal ja Muhus, elab palju püsielanikke, kokku 48 915.<sup>1</sup> Samuti on saarte näol tegemist kõrgelt hinnatud turismipiirkondadega. Ülalöeldust tulenevalt on saartel, aga ka kogu Eestis elavatel ja viibivatel inimestel huvi, et saarte ja mandri vaheline liiklus oleks korraldatud viisil, et see oleks kvaliteetne ja kättesaadav: seda nii ajaliselt kui ka rahaliselt. Saarte ja mandri vaheline ühendus on praegu võimalik peamiselt veesõidukeid kasutades.<sup>2</sup>

3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kuulutas 2005. a ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) § 10 alusel välja avaliku konkursi Rohuküla-Heltermaa ja Kuivastu-Virtsu parvlaevaliinidele vedaja leidmiseks. Konkursi põhjal otsustati sõlmida sõitjateveo avaliku teenindamise leping Rohuküla-Heltermaa ja Kuivastu-Virtsu parvlaevaliinidel Väinamere Liinid OÜ-ga (edaspidi ka *vedaja*). Sõitjateveo avaliku teenindamise leping (edaspidi ka *leping*) sõlmiti Eesti riiki esindanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi ka *ministeerium*) ning Väinamere Liinid OÜ vahel 24.03.2006.<sup>3</sup> Leping sõlmiti Väinamere Liinid OÜ 01.03.2006 esitatud pakkumise põhjal.<sup>4</sup>

4. Lepingu p 1 järgi on lepingu objektiks „veoteenuse tellimine ministeeriumi poolt ja veoteenuse osutamise vedaja poolt avalikul liiniveol reisiparvlaevadega Rohuküla-Heltermaa ning Virtsu-Kuivastu parvlaevaliinidel ajavahemikus 01.10.2006. a kuni 30.09.2016. a. Avaliku teenindamise leping sõlmitakse veoteenuse osutamiseks Rohuküla-Heltermaa parvlaevaliinil tähtajaga 10 aastat alates 1. oktoobrist 2006 kuni 30. septembrini 2016 ja Kuivastu-Virtsu parvlaevaliinil tähtajaga 10 aastat alates 1. oktoobrist 2006 kuni 30. septembrini 2016 või mandri ja Saaremaa vahelise püsiühenduse valmimiseni, kui mandri ja Saaremaa vaheline püsiühendus valmib enne kümneaastase tähtaja möödumist. Leping sõlmitakse „Ühistranspordiseaduse” § 10 lõike 1 alusel.“

5. Lepingu p 3 järgi tellib ministeerium vedajalt avaliku liiniveo korraldamisel sõidugraafiku-järgseid reise lepingu lisades toodud mahus. Iga-aastaselt lepatakse sõidugraafik ja veomaht eraldi kokku. Järgmise aasta liiniveo mahu prognoos täpsustatakse iga-aastaselt hiljemalt 1. maiks. Iga-aastane sõidugraafik ja veomaht lepatakse kokku pärast vastava aasta riigieelarve vastuvõtmist.

6. Lepingu punktid 5-7 reguleerivad vedajale tasu maksmise küsimusi. Lepingu p 5 järgi kohustub ministeerium maksma vedajale ühistransporditoetust üksnes veoteenuse eest ja osutatud veoteenuse kulude alusel vastava aasta riigieelarves selleks sihtotstarbeliselt eraldatud raha arvel. Lepingu p 6 sätestab ühistransporditoetuse arvestamise põhimõtted. Selle järgi kohustub ministeerium maksma Väinamere Liinid OÜ-le ühistransporditoetusena veoteenuse tasu ja vedajale laekunud piletitulu (koos broneerimistasudega) vahe. Veoteenuse tasu koosneb omakorda reisisastust ning periooditasust. Esimene on tasu, mis võimaldab vedajal katta teostatud reise arvust sõltuvad avaliku liiniveo muutuvkulud. Periooditasu on tasu, mis võimaldab vedajal katta

<sup>1</sup> Andmed [www.saaremaa.ee](http://www.saaremaa.ee), [www.muhu.ee](http://www.muhu.ee), [www.hiiumaa.ee](http://www.hiiumaa.ee).

<sup>2</sup> Lennuliiklus teatud osas dubleerib laevaliiklust, kuid sõidukite ülevedu ei ole nimetatuga võimalik korraldada. Lisaks on lennukite mahutavus ka inimeste osas hulga väiksem kui parvlaevadel.

<sup>3</sup> Sõitjateveo avaliku teenindamise leping Rohuküla-Heltermaa ja Virtsu-Kuivastu parvlaevaliinil. 24.03.2006 nr 1.8-7/30. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.mkm.ee/doc.php?303064](http://www.mkm.ee/doc.php?303064)

<sup>4</sup> Väinamere Liinid OÜ 01.03.2006 pakkumise edastas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium e-kirja teel 05.10.2009.

kõik muud kulud, mis on vajalikud nõuetele vastava liiniveo teostamiseks ja mida vedaja ei kata reisisu arvelt. Lepingu p 6 lg 1 järgi on reisisu suurus Rohuküla-Heltemaa liinil 10 996 krooni ning Virtsu-Kuivastu liinil 4 918 krooni reisi kohta. Periooditasu on lepingu järgi 111 670 000 krooni aastas. Reisisu ning periooditasu korrigeerimise tingimused on toodud lepingu punktis 7. Reisisu ning periooditasu suurus on lepingu p 6 järgi määratud vastavalt avalikul konkursil vedaja esitatud pakkumisele. Pakkumises on vedaja toonud välja püsi- ja muutuvkulud iga kasutatava parvlaeva kohta eraldi. Sealjuures tuleb vedaja esitatud pakkumisest välja, et vedaja kasum moodustab periooditasust ~9,09 %, kasum kokkulepitud reisisu summast on samuti ~9,09 %.<sup>5</sup>

7. Lepingu p 9 kirjeldab seda, mis tingimustele peavad vedaja kasutatavad parvlaevad vastama. Muu hulgas esitatakse parvlaevadele klassinõuded. Näiteks tuleb talveperioodil mõlemal liinil kasutada vähemalt kahte jääklassiga parvlaeva. Lisaks on esitatud nõuded laevade mahutavusele: nii Kuivastu-Virtsu kui ka Rohuküla-Heltemaa liinil peab laev mahutama 400 liinimeetrit sõidukeid (= 80 sõidukit) ja omama päästevahenditega varustatud reisijakohti vähemalt 400 sõitjale. Leping ei loetle, milliseid konkreetseid parvlaevu vedaja peab kasutama, kuid laevad peavad vastama p-s 9 nimetatud nõuetele. Lepingu p 10 lg 3 teeb viite vedaja esitatud pakkumisele ja ütleb, et vedaja kohustub kasutama avaliku teenuse osutamiseks vedaja selle lepingu punktis 2 nimetatud avalikule konkursile esitatud pakkumises kirjeldatud parvlaevu või neile samaväärseid parvlaevu. Pakkumises on nimetatud seitse parvlaeva, mida vedaja lepingujärgse teenuse osutamiseks kasutab. Pakkumise andmetel on väiksemad ja neil liinidel kauem sõitnud parvlaevad Väinamere Liinid OÜ emattevõtja AS Saaremaa Laevakompanii omad (3), suuremad parvlaevad kuuluvad AS-le Saare Finants (3) või Holostovi Kinnisvarahalduse AS-le (1).<sup>6</sup> Kõik nimetatud parvlaevad, v.a üks, on prahilepingute alusel Väinamere Liinid OÜ kasutada kuni 30.09.2016.

8. Lepingu p 10 lg 1 järgi on Väinamere Liinid OÜ kohustatud korraldama sõidupiletite müüki ja kohtade broneerimist Virtsu, Kuivastu, Rohuküla ja Heltemaa sadamates. Väinamere Liinid OÜ kohustub tagama, et lepingu alusel korraldatavatele reisidele müüakse sõidupileteid ja broneeritakse kohti majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud hindadega ning rakendatakse seadusega või seaduse alusel kehtestatud sõidusoodustusi.

9. Lepingu VII osa (p-d 24-26) reguleerib Väinamere Liinid OÜ aruandekohustusi. Muu hulgas kohustub vedaja a) pidama arvestust lepingu alusel toimuva avaliku liiniveo kohta, b) kasutama ühistransporditoetust üksnes lepingus kokku lepitud eesmärkidel (p 24), c) esitama igakuiselt aruandeid eelmisel kalendrikuul teostatud avaliku liiniveo kohta (p 25) ja d) esitama igakuiselt aruandeid eelmisel kalendrikuul kasutatud ühistransporditoetuse kohta (p 25).

10. Sõidupiletihinnad, mida Väinamere Liinid OÜ on kohustatud parvlaevateenust osutades järgima, on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.10.2007 määrusega nr 78 „Hinnakirja ja sõidusoodustuste kehtestamine avalikul liiniveol Kuivastu-Virtsu, Rohuküla-Heltemaa ja Sõru-Triigi parvlaevaliinidel“ (edaspidi *hinnamäärus*). Hinnamäärus kehtestab hinnakirja parvlaevaliinidel reisijate ja sõidukite lõikes. Sealjuures sõltuvad sõidukite hinnad omakorda sõiduki massist ja liigist. Määrus kehtestab ka sõidusoodustuste andmise parvlaevaliinidel. Muu hulgas võib määruse § 6 järgi rakendada hinnakirjas nimetatud soodushinda sõidukite üleveol nendele isikutele, kelle asukohaks äriregistris või elukohaks rahvastikuregistris on märgitud Saare või Hiiu maakond ning kes on sõlminud kliendikaardi kasutuslepingu.

<sup>5</sup> Väinamere Liinid OÜ pakkumine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt korraldataval konkursil vedaja leidmiseks Kuivastu-Virtsu ja Rohuküla-Heltemaa parvlaevaliinidele. Seisuga 01.03.2006.

<sup>6</sup> Ettevõtjad AS Saare Finants ning Holostovi Kinnisvarahalduse AS on ühinenud alates 18.08.2009.

Hinnakiri on toodud hinnamääruse lisan ja see sätestab järgnevat:

	Kuivastu– Virtsu	Rohuküla– Heltermaa
Reisijapilet	35	40
Reisija sooduspilet	20	22
Sõiduauto	100	120
Sõiduauto (soodus)	70	72
Haagis ≤3,5 t	80	100
Haagis >3,5 t (sh täis-, kesktelg- ja poolhaagis), haagissuvila	150	200
Veoauto <3,5 t	150	200
Veoauto <3,5 t (soodus)	105	120
Veoauto >3,5 t	250	300
Veoauto >3,5 t (soodus)	175	180
Buss>23 kohta (koos juhi kohaga)	700	1000
Buss>23 kohta (koos juhi kohaga) (soodus)	490	600
Liinibuss	160	230
Buss <23 kohta (koos juhi kohaga), suvilaauto	150	200
Buss <23 kohta (koos juhi kohaga), suvilaauto (soodus)	105	120
Mootorratas	40	50
Jalgratas	15	20

Ülaltoodud hinnakirja alusel üleveo hinna kalkuleerimisel tuleb arvestada ka hinnamääruse §-ga 5, mis sätestab lisakoefitsientide rakendamise sõidukite üleveol. Hinnamääruse § 5 lg 1 ütleb, et koos üleveo hinnakirjaga rakendatakse järgnevaid lisakoefitsiente: 1) üle 2,5 m laiusega sõiduki üleveo hinnale rakendatakse koefitsienti 1,5; 2) üle 4,0 m kõrgusega sõiduki üleveo hinnale rakendatakse koefitsienti 2,0; 3) Virtsu–Kuivastu ja Rohuküla–Heltermaa suunal reedel alates kella 13.00 rakendatakse sõiduki üleveo hinnale koefitsienti 1,5; 4) Virtsu–Kuivastu suunal reedel alates kella 13.00 kuni kella 22.15 rakendatakse veoauto, haagise ja autorongi üleveo hinnale koefitsienti 3,0; 5) Kuivastu–Virtsu ja Heltermaa–Rohuküla suunal pühapäeval alates kella 13.00 rakendatakse sõiduki üleveo hinnale koefitsienti 1,5; 6) Kuivastu–Virtsu ja Heltermaa–Rohuküla suunal pühapäeval alates kella 13.00 kuni kella 22.15-ni rakendatakse veoauto, haagise ja autorongi üleveo hinnale koefitsienti 3,0. Hinnamääruse § 5 lg 2 järgi ei rakendata sama sätte lõike 1 punktides 3 ja 5 toodud koefitsienti Eesti liiklusregistrisse kantud busside üleveo hinnale ja §-s 6 nimetatud sõidukite soodushinnaga üleveo hinnale.

11. Oma 28.11.2008 teabe nõudmises uurisin Teilt, mis põhjustel ja õiguslikel alustel on kohustuslik hinnakiri kehtestatud. Ütlesite, et riigil on põhiseaduse §-st 34 tulenevalt kohustus tagada isikute liikumisvabadus ning sellest tulenevalt on riigi kohustus järgida ja tagada, et sellise liikumisvõimaluse eest makstavad tasud ei ületaks põhjendatud ja mõistlikku piiri. Vastasite, et hinnakiri on kehtestatud ÜTS § 24 lg 2 p 2 ning § 3 lg 2 p 1 alusel selleks, et tagada ühistransporditeenuse kasutamine vastavalt nõudlusele, mis tuleneb elanike ja nende eri kategooriate liikumisvajadustest. Leidsite, et Teil on õigus hinnakirja kehtestada nii sõidukite kui sõitjate lõikes, eelkõige lähtudes ühistranspordi mõistest (ÜTS § 2 p 1) ja sellest, et ÜTS § 24 lg 2 volitab oma pealkirjas pädevat isikut kehtestama ühistransporditeenuse hinna ja tariifi ning sõidupiletihinna. Ometigi mõõnsite, et võib olla vajalik norme ümber sõnastada, arvestades, „et

praegune ÜTS § 24 lg 2 p 2 erineb teistest sama löike punktidest seepoolest, et on ainus, mille puhul kerkib üles sõidukite veo problemaatika.”

Lisaks õigustasite hinnakirja kehtestamist sellega, et Väinamere Liinid OÜ on saarte ja mandri vaheliste parvlaevaliinide opereerimisel eri- või ainuõiguse saanud ettevõtja, kes on ühtlasi olulise vahendi omaja konkurentsiseaduse (edaspidi KonkS) § 15 tähenduses. KonkS § 17 lubab sellisele ettevõtjale kehtestada kohustuslikud hinnad, et teenuse ostjad ei satuks halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul samas valdkonnas.

12. Lisaks küsisin Teilt, kuidas on kujunenud määrusega kehtestatud parvlaevade reisijate ja sõidukite üleveo hinnakiri. Samuti uurisin, mis andmete alusel ning millisele meetodikale tuginedes on hinnakiri kehtestatud. Minu küsimusele Te oma vastuses sisuliselt ei vastanud. Põhjendasite vastuses minu ülaltoodud küsimusele hoopis seda, miks on veoautodele nädalavahetustel kehtestatud kõrgendatud hinnad (vt ka allpool). Seetõttu ei ole mul Teilt saadud selget ülevaadet, mis alustest ja andmetest lähtudes olete kehtestanud hinnamääruses üleveohinnad Virtsu-Kuivastu ning Rohuküla-Heltermaa liinidel.

13. Peale eelnimetatu uurisin Teilt, miks on suurtele sõidukitele kehtestatud hinnakirjas kõrgemad hinnad (sealhulgas üldised lisakoefitsiendid) ja lisaks eraldi täiendavad lisakoefitsiendid reedel ja pühapäeval. Küsimusele, miks on suurtele sõidukitele kehtestatud kõrgemad hinnad, vastasite Te: „Põhjuseks on vajadus tagada sõitjatevedu ning võtta arvesse seda, et sõitjad ning veoautod, haagised ja autorongid kuuluvad erinevatesse kategooriatesse. Laevanduses on erigabariidilistele vedudele alati kasutusel lisahinnad. See on põhjustatud asjaolust, et suurem veos võtab laevas ära suurema pinna ning vähendab seeläbi teiste isikute teenindamise võimalust. Näitena võib tuua selle, et laeva vöörirambi läbisõidukõrgus on nt 3 meetrit. Neljameetrised autod saavad laeva vaid ahtrist. Seega peab laeva vastavas sadamas ümber haalama, et sellist veost teenindada. Ümberhaalamine omakorda on lisakulu.“

Küsimusele, miks on veoautode, haagiste ja autorongide kasutajatele rakendatud veel eraldi kõrgemaid lisakoefitsiente reedel ja pühapäeval, vastasite Te: „Suurema nõudlusega päevadel on õigustatud suurema piletihinna nõudmine. Selline regulatsioon on kehtestatud esiteks eesmärgiga liiklust hajutada, s.t et kõik inimesed ei sõidaks kohale reede pärastlõunal ja tagasi pühapäeval, vaid kasutaks ka muid sõiduaegu. Teiseks on tegemist tasulise hüvega ning tippnõudluse ajal on mõistlik ka piletitulu suurendada, et seeläbi tagada kogu ühiskonna kogutud ressursi mõistlik kasutamine. Lähtuvalt ÜTS § 3 lg 2 p 1 sõnastusest on see ka selgelt lubatav.“ Veoautode, haagiste ja autorongide kasutajate erinevat kohtlemist võrreldes teiste sõitjatega põhjendasite vajadusega „võtta arvesse seda, et tegemist on kõrgema sõitjate arvuga päevaga ning seda, et põhisõitjad on sellel ajal eraisikud. Hinnapoliitika eesmärgiks on suunata veoautod, haagised ja autorongid vähema nõudlusega aega. Laeva ehituse tõttu võiks ühe veoauto pealevõtmine tähendada laevaplatvormide kasutamise võimatust ning seeläbi mõnekümne sõiduauto ehk sõitja teenindamata jätmist.“

### **Vaidlustatud õigusnormid**

14. Avaldajad vaidlustasid majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.10.2007 määruse nr 78 „Hinnakirja ja sõidusoodustuste kehtestamine avalikul liiniveol Kuivastu – Virtsu, Rohuküla – Heltermaa ja Sõru – Triigi parvlaevaliinidel“ § 5 lg 1 punktid 4 ja 6, mis sätestavad vastavalt, et:

„(1) Koos §-s 2 nimetatud üleveo hinnakirjaga rakendatakse alljärgnevaid lisakoefitsiente:

[...]

4) Virtsu–Kuivastu suunal reedel alates kella 13.00 kuni kella 22.15-ni rakendatakse veoauto, haagise ja autorongi üleveo hinnale koefitsienti 3,0;

[...]

6) Kuivastu–Virtsu ja Heltermaa–Rohuküla suunal pühapäeval alates kella 13.00 kuni kella 22.15-ni rakendatakse veoauto, haagise ja autorongi üleveo hinnale koefitsienti 3,0.“

## **Õiguslik hinnang**

### *Teenuse olemus ja teenuse osutamise tingimuste kehtestamise õigus*

15. Pean esmalt vajalikuks analüüsida, milline teenus on oma olemuselt Eesti suurimate saarte ning mandri vaheline praamiveoteenus ning mis põhimõtetel see tuleb isikutele tagada.

16. Eesti suurimate saarte ning mandri vahel on tarvis liikuda neil, kes elavad saartel, samuti neil, kes tegelevad seal ettevõtlusega. Liikumisvõimalust vajavad aga näiteks ka mandril elavad inimesed, kes soovivad saart külastada perekondlikel põhjustel või turismi eesmärgil. Arvestades Saaremaa, Hiiumaa ning Muhumaa pindala ja rahvaarvu, on isikutele vajalik sealjuures võimalus liikuda saarte ja mandri vahet ka maismaal kasutatava transpordivahendiga (nt sõiduauto või mootorrattaga). Täna puudub Eesti suurimate saarte ja mandri vahel sild, mis tähendab, et liikumisvõimalus saarte ja mandri vahel on võimalik üksnes vee- ja õhustranspordi kaudu. Arvestades saarte ja mandri vahel liikuda soovivate inimeste arvu ning vajadust tagada ka maismaal kasutatavate transpordivahendite ülevedu, on veetransport parvlaevadega peamine viis saarte ja mandri vahel liikumiseks.

17. Parvlaevadega osutatav veoteenus Eesti suurimate saarte ja mandri vahel on mitmete Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi PS) sisalduvate põhiõiguste, nagu näiteks õiguse vabalt liikuda (PS § 34), õiguse vabalt valida tegevusala, elukutse ja töökoht (PS § 29), õiguse ettevõtlusvabadusele (PS § 31) teostamiseks hädavajalik.

18. Praamiveoteenus vastab ühtlasi üldhuviteenus, täpsemalt üldise majandushuvi teenuse tunnustele. Üldhuviteenusks saab pidada üldistes huvides osutatavat ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatavat teenust.<sup>7</sup> Euroopa Komisjoni üldhuviteenuste valges raamatus on öeldud, et üldise majandushuvi teenuse „mõiste osutab majanduslikku laadi teenustele, mille suhtes liikmesriigid või ühendus kehtestavad avaliku teenuse osutamise erikohustuse üldhuvi kriteeriumi alusel. Seega hõlmab mõiste „üldine majandushuviteenus” eelkõige teatavaid suurte võrguettevõtete osutatavaid teenuseid, näiteks transpordi-, posti-, energeetika- ja sideteenused. Kuid mõiste laieneb ka muule majandustegevusele, mille suhtes kohaldatakse avaliku teenuse osutamise kohustust.“<sup>8</sup>

Praamiveoteenus on transporditeenus, mille osutamise osas on Eesti üldsusel suur huvi. Teenust osutatakse selleks, et Eesti elanikud ja siin viibivad isikud saaksid liigelda Eesti territooriumi piires, ning peaaegu kõik isikud, kel on vajadus või soov mandri ja Eesti suurimate saarte vahel

<sup>7</sup> Vt Eesti õiguses definitsiooni tarbijakaitseseaduse § 2 punktist 6. Vt definitsiooni ka majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu § 4 lõikes 2: „majandustegevuse raames pakutav üldist majandushuvi pakkuv teenus (edaspidi *üldhuviteenus*) on riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatav teenus, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenus ning muu samalaadne infrastruktuuri tagav teenus.

<sup>8</sup> Euroopa Ühenduste Komisjon. Valge raamat üldhuviteenuste kohta. 12.05.2004. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2004/com2004\\_0374et01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2004/com2004_0374et01.pdf).

liigelda, kasutavad praamiveoteenust. Riik on pidanud vajalikuks, et teenus oleks tagatud: selleks on riik andnud Väinamere Liinid OÜ-le ainuõiguse, aga ühes sellega ka kohustuse, osutada Eesti suurimate saarte ja mandri vahel praamiveoteenust. Ülalöeldust saabki järeldada, et praamiveoteenus Eesti suurimate saarte ja mandri vahel on üldhuviteenus.

19. Põhiõiguste realiseerimiseks vajaliku üldhuviteenuse, nagu ka iga teise üldhuviteenuse kvaliteet ja kättesaadavus on tarvis tagada. Seda rõhutab ka Euroopa Liidu toimimise leping.<sup>9</sup> Euroopa Liidu valges raamatus on üldhuviteenuste kohta öeldud järgnevat: „Liidus jäävad üldhuviteenused oluliseks sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse ja Euroopa majanduse konkurentsivõime tagamisel. Kodanikud ja äriettevõtjad eeldavad õigustatult, et taskukohased kvaliteetsed üldhuviteenused on neile kättesaadavad kogu Euroopa Liidus. Liidu kodanikele on nimetatud kättesaadavus Euroopa kodakondsuse oluliseks koostisosaks ja vajalik selleks, et nad saaksid oma põhiõigusi täies ulatuses kasutada. Ettevõtjatele on kvaliteetsete üldhuviteenuste kättesaadavus konkurentsivõimelise ärikeskkonna hädavajalikuks eelduseks.”<sup>10</sup>

20. Üldhuviteenuste, sealhulgas praamiveoteenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse kindlustamiseks on riigil õigus võtta kasutusele asjakohaseid meetmeid. Muu hulgas seada tingimusi, mida teenuse osutajad peavad teenust osutades järgima, ning toetada teenuse osutamist riigi arvel. Kui seadusandja peab teatud üldhuviteenuse kättesaadavuse tagamiseks põhjendatuks riigipoolse toetuse andmist, on võimalik seda eraldada mitmel moel. Nii võib riik luua süsteemi, mille järgi eraldatakse isikutele, kellel on vastavat üldhuviteenust vaja, kuid kelle jaoks on teenus rahaliselt kättesaamatu, otse asjakohast toetust. Teisalt võib seadusandja kehtestada ka universaalsed meetmed üldhuviteenuse kättesaadavuse tagamiseks ehk n-ö kaudsed toetused teenuse tarbijale: näiteks läbi selle, et riigieelarvest makstakse toetust üldhuviteenuse osutajale, kohustades viimast ühtlasi teenuse kulupõhisest hinnast toetuse osa maha arvestama. Arusaadavalt võib erinevaid toetuskeeme ka omavahel kombineerida.

Kui avalik võim seab üldhuviteenuse osutajale tingimusi või toetab teenuse osutamist oma rahaga, peab ta seda tehes järgima põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse nõudeid<sup>11</sup>.

21. PS § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest sättest tuleneb seaduslikkuse põhimõte. Seaduslikkuse põhimõtet sisaldab ka PS § 94 lg 2. PS § 94 lg 2 ütleb selgelt, et minister annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. See tähendab, et minister saab anda määrusi üksnes siis, kui seadus teda selleks volitab. See tähendab, et kui riigi nimel tegutseb seadusandja asemel täitevvõim, näiteks majandus- ja kommunikatsiooniminister, peab tal selleks olema seadusest tulenev põhiseadusega kooskõlas olev volitus. Sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm täpsustama antava määrusandliku volituse selge eesmärgi, sisu ja ulatuse.<sup>12</sup> Volituse alusel antud õigusakt peab omakorda vastama volitavale seadusele. See tuleneb ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 90 lõikest 1, mis ütleb, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. „Kooskõlas volitusnormiga“ tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.<sup>13</sup> Sisuliselt peab määrusandja kehtestama sellise õigusakti, mis järgib seaduses määrusandjale sätestatud juhiseid ja tagab seaduses seatud eesmärgi täitmise. Lisaks kohustusele tegutseda volitusnormi(de)ga ette

<sup>9</sup> Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 14 ja 106.

<sup>10</sup> Euroopa Ühenduste Komisjon. Valge raamat üldhuviteenuste kohta. 12.05.2004. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2004/com2004\\_0374et01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2004/com2004_0374et01.pdf).

<sup>11</sup> Üldhuviteenuse osutamise rahalisel toetamisel on vajalik arvestada muu hulgas riigi abi reeglitega.

<sup>12</sup> Vt nt RKPJKo 13.02.2007, nr 3-4-1-16-06, p 21.

<sup>13</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

antud piirides tuleb õigusakti andjal arvestada ka põhiseaduse teiste sätetega, muu hulgas PS §-s 12 sätestatud nõudega järgida üldist võrdsuspõhiõigust.

22. Eesti riik on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi kaudu andnud Väinamere Liinid OÜ-le ainuõiguse osutada praamiveoteenust Eesti kolme suurima saare ja mandri vahel<sup>14</sup>. Arvestades, et nimetatud teenus vastab üldhuviteenuse tunnustele ning on isikutele vajalik mitmete põhiõiguste teostamiseks ja isikutel ei ole võimalust saada praamiveoteenust teistelt vedajatelt, peab Väinamere Liinid OÜ osutatav praamiveoteenus olema kvaliteetne ja kättesaadav. Seda nii ajaliselt kui rahaliselt.<sup>15</sup>

Riik on võtnud mitmeid meetmeid tagamaks praamiveoteenuse kättesaadavust, muu hulgas on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud 19.10.2007 määruse (edaspidi *hinnamäärus*), milles on kehtestanud praamiveoteenuse hinnad, mida Väinamere Liinid OÜ peab teenust osutades järgima.

Minu poole pöördunud avaldajad on vaidlustanud majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnamääruses kehtestatud sõidukite üleveohinnad Kuivastu-Virtsu ning Rohuküla-Heltermaa liinil. Arvestades eelnevat ja asjaolu, et minister saab põhiseaduse järgi tegutseda üksnes seaduses sisalduva volituse alusel, pean kõigepealt vajalikuks analüüsida, millised volitused tulenevad õigusaktidest majandus- ja kommunikatsiooniministrile praamiveoteenuse hindade kehtestamiseks. Seda järgnevalt teengi.

### ***Hindade kehtestamise õigus ja kehtestamise põhimõtted***

23. Hinnamääruses on toodud määruse andmise alustena ÜTS § 24 lg 2 p 2, § 29 lg 1 p 2 ning § 30 lg 1.<sup>16</sup> Oma vastuskirjas minu teabe nõudmisele leidsite, et hinnamääruse kehtestamise alusena saab käsitleda ka KonkS § 17. Analüüsin järgnevalt eelkirjeldatud norme ja nendega seotud sätteid, et teha järeldus, millise pädevuse ja suunised annavad seadused majandus- ja kommunikatsiooniministrile praamiveoteenuse hindade kehtestamiseks.

24. KonkS § 17 lg 1 lubab eri- või ainuõigust omavale ettevõtjale selle õiguse andnud riigiasutusel või kohaliku omavalitsuse üksusel määrata kasutatavad hinnad, arvestades ettevõtja põhjendatud kulusid, või kehtestada muid tingimusi või kohustusi, et selle ettevõtja kaupade ostjad või sellele ettevõtjale kaupade müüjad ei satuks oluliselt halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul antud valdkonnas. KonkS § 17 lg 2 lubab olulist vahendit omavale ettevõtjale Vabariigi Valitsusel või seadusega määratud riigiasutusel määrata kasutatavad hinnad, arvestades ettevõtja põhjendatud kulusid, või kehtestada muid tingimusi või kohustusi, et selle ettevõtja kaupade ostjad või sellele

<sup>14</sup> Arvestades Väinamere Liinid OÜ-ga sõlmitud lepingu tingimusi võib öelda, et riik andis avaliku teenindamise lepingu sõlmimisel Väinamere Liinid OÜ-le KonkS § 14 mõttes ainuõiguse opereerida Hiiumaa ja mandri ning Saaremaa ja mandri vahelistel turgudel (Hiiumaa ja mandri ning Saaremaa ja mandri vahelised turud on suure tõenäosusega erinevad kaubaturud KonkS § 3 lg 1 mõttes. Vt ka Konkurentsiameti otsus koondumisele 15/2006 AS Tallink Grupp/ Silja Oy Ab). Tõdete ka oma vastuses minu teabe nõudmisele, et olete avaliku teenindamise lepingu sõlmimisel andnud Väinamere Liinid OÜ-le sisuliselt ainuõiguse nimetatud liinidel tegutsemiseks. Lisaks tuleb nõustuda Teie kirjas tooduga, et Väinamere Liinid OÜ omab reisiparvlaevade näol (läbi sõlmitud prahilepingute) olulist vahendit KonkS § 15 mõttes. Kõige ülaltooduga on loodud olukord, kus liikumiseks Hiiumaa ning mandri ja Saaremaa ning mandri vahel on sisuliselt ainuke võimalus kasutada OÜ Väinamere Liinid teenuseid, sest teistel ettevõtjatel ei ole majanduslikult mõistlik ega ka sisuliselt võimalik siseneda nimetatud turgudele.

<sup>15</sup> Praamiveoteenus peaks olema kvaliteetne ja kättesaadav ka siis, kui selle osutajaid oleks rohkem kui üks. Praegu on tarvis keskenduda üksnes Väinamere Liinid OÜ teenusele seepärast, et teisi vedajaid ei ole.

<sup>16</sup> ÜTS § 29 lg 1 p 2 ja 30 lg 1 reguleerivad sõidusoodustuste tegemist avalikul liiniveol. Arvestades avaldajate tõstatatud probleemi on seega viidatud normidest asjakohane eelkõige ÜTS § 24 lg 2 p 2.



ettevõtjale kaupade müüjad ei satuks oluliselt halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul antud valdkonnas.

Arvestades, et Väinamere Liinid OÜ on Eesti kahe suurima saare ja mandri vahelistel turgudel ainuõiguse saanud praamiveoteenuse osutaja, kes on ühtlasi olulise vahendi valdaja, võib majandus- ja kommunikatsiooniminister kui ainuõiguse andja KonkS § 17 lg 1 alusel määrata Väinamere Liinid OÜ osutatavatele teenustele kohaldatavad hinnad.<sup>17</sup>

25. Ühistranspordiseadus on konkurentsiseaduse suhtes eriseadus. Järgmiseks analüüsingi, kuidas on ühistranspordiseaduses reguleeritud majandus- ja kommunikatsiooniministri õigus kehtestada praamiveoteenuse hindu.

26. ÜTS § 2 p 1 järgi on ühistransport tegevusloa alusel korraldatav tasuline sõitjatevedu ning laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliinidel tasuline sõidukite ülevedu (edaspidi *ühistransporditeenus*). ÜTS § 2 p 5 järgi on liinivedu avaliku teenindamise lepingu alusel (edaspidi *avalik liinivedu*) ÜTS §-de 10 ja 11 kohane vedaja ja omavalitsusüksuse või riigi vahel sõlmitud avaliku teenindamise lepingu alusel korraldatav sõitjatevedu. ÜTS § 9 lg 1 järgi on avaliku teenindamise kohustus vedaja võetud kohustus korraldada oma ärihuvist lähtuva rahalise tasu eest avalikku liinivedu riigi või omavalitsusüksuse tellitud mahus ja tingimustel. ÜTS § 9 lg 2 järgi hõlmab avaliku teenindamise kohustus tegutsemist, vedamist ja tariifide järgimist. ÜTS § 11 p 3 järgi võib avaliku teenindamise lepingu järgi vedada sõitjaid Eesti mandri ja saarte ning väikesaarte vahelistel, Saaremaa ja Hiiumaa vahelisel ning Saaremaa ja Saare maakonna haldusterritooriumil asuvate väikesaarte vahelistel laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliinidel. ÜTS § 10 järgi saab avaliku teenindamise kohustuse ettevõtjale panna üksnes avaliku konkursi tulemusel sõlmitud avaliku teenindamise lepingu alusel, milles muu hulgas määratakse ka veo olulised tingimused. ÜTS § 10 lg 5 järgi võib avaliku teenindamise lepingu vedajaga sõlmida kuni kümneks aastaks.

Ülaltoodud normidest tuleneb, et ühistransporditeenuse mõiste hõlmab endas ühelt poolt tasulist sõitjatevedu ning teisalt tasulist sõidukite ülevedu parvlaevaliinidel. Ühistranspordiseaduse normid, mis käsitlevad avalikku liinivedu, reguleerivad aga üksnes sõitjateveo korraldust.

27. Hindade ja tariifide, mida ÜTS § 9 lg 2 järgi avaliku teenindamise kohustusega isik peab järgima, kehtestamiseks pädevad isikud on reguleeritud ÜTS §-s 24. ÜTS § 24 lg 2 p 2 ütleb, et majandus- ja kommunikatsiooniminister või tema volitatud ametiasutus kehtestab avaliku liiniveo sõidukilomeetri kõrgeima tariifi ja kõrgeima sõidupileti hinna laeva-, väikelaeva- ja parvlaeva- ning lennuliikluses korraldataval maakondadevahelisel ja üleriigilisel sõitjateveol.

Tekib küsimus, kas majandus- ja kommunikatsiooniministril on ühistranspordiseaduse alusel pädevus kehtestada nii sõitjate kui sõidukite üleveohinnad Eesti suurimate saarte ja mandri vahelistel liinidel. Nimetatud küsimus tekib ÜTS § 2 punkte 1 ja 5, § 10, § 11 ning § 24 lg 2 punkti 2 sõnastust analüüsid. Nimelt võib ülalöeldud sätteid vaadates jõuda arusaamisele, et majandus- ja kommunikatsiooniministril on pädevus kehtestada üksnes sõitjateveo ning mitte sõidukite üleveo hinnad, arvestades, et kõik avalikku liinivedu puudutavad normid räägivad üksnes sõitjateveost ning ühistranspordiseaduses toodud ühistranspordi mõiste eristab samal ajal selgelt sõitjavedu ning sõidukite ülevedu parvlaevaliinidel. Seega võib öelda, et kuna ühistranspordiseaduses sisalduv ühistranspordi mõiste eristab sõitjatevedu ning sõidukite ülevedu,

<sup>17</sup> Seda, mis põhimõtetest lähtuvalt tuleb konkurentsiseaduse alusel hinnad kehtestada, vt allpool. Siinjuures ei analüüsi ma, kas selline volitusnorm on kooskõlas põhiseadusega.

ei kohaldu sõitjateveo normid sõidukite üleveo kohta ning ühistranspordiseaduses puudub alus sõidukite üleveo hinnakirja kehtestamiseks.

Oma vastuses minu teabe nõudmisele leidsite, et vaadates ühistranspordiseaduse norme nende koostoimes, võib majandus- ja kommunikatsiooniminister ka praegu sõidukite üleveohindu kehtestada. Tuginesite seda öeldes eelkõige ühistransporditeenuse mõistele (ÜTS § 2 p 1) ja sellele, et ÜTS § 24 lg 2 volitab oma pealkirjas pädevat isikut kehtestama ühistransporditeenuse hinna ja tariifi ning sõidupiletihinna. Ometigi möönsite, et võib olla vajalik norme ümber sõnastada, arvestades, „et praegune ÜTS § 24 lg 2 p 2 erineb teistest sama lõike punktidest seepoolest, et on ainus, mille puhul kerkib üles sõidukite veo problemaatika.” Leidsite, et seega võib olla õigustatud sõnastada sõidukite üleveo hinnakirja kehtestamise pädevus eraldi normis. Lubasite seda teha ühistranspordiseaduse eelnõus.

28. Eelneva kokkuvõtteks tõden, et majandus- ja kommunikatsiooniministril on kehtiva ühistranspordiseaduse alusel pädevus kehtestada üksnes sõidupiletihinnad sõitjateveol. Siiski olete hinnamääruses kehtestanud nii sõitjate kui ka sõidukite üleveohinnad, mida Väinamere Liinid OÜ peab järgima. Arvestades eelnevalt toodud analüüsi, leian, et sõidukite üleveohindade kehtestamise pädevus tuleneb hetkel Teile üldseadusest ehk konkurentsiseadusest.

Järgmiseks analüüsingi milliste põhimõtete alusel tuleb kehtestada sõidukite ning milliste järgi sõitjate üleveo hinnakiri, arvestades, et hindade kehtestamise pädevus tuleb erinevatest õigusaktidest. Pärast seda teen vahekokkuvõtte, milles annan muu hulgas hinnangu, kas üleveohinnakiri peaks olema nii sõitjate kui sõidukite osas kehtestatud samu põhimõtteid arvestades.

29. Nagu ülal tõdesin, tuleb majandus- ja kommunikatsiooniministrile sõidukite üleveo hinnakirja kehtestamise pädevus KonkS §-st 17. KonkS § 17 lubab hindu kehtestada tagamaks, et ainuõiguse alusel tegutseva ettevõtja teenuste tarbijad ei satuks oluliselt halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul antud valdkonnas. Saab järeldada, et KonkS § 17 kannab endas muu hulgas eesmärki muuta ebatäiuslikus konkurentsiolekorras osutatav teenus isikutele kättesaadavaks.

KonkS § 17 lg 1 ei anna hindade kehtestajale detailseid juhiseid, vaid ütleb üldiselt, et ettevõtjale ainuõiguse andnud riigiasutus või kohaliku omavalitsuse asutus võib kehtestada kasutatavad hinnad, arvestades ettevõtja põhjendatud kulusid. KonkS § 17 lg 1 järgi hindu määramisel peab majandus- ja kommunikatsiooniminister lähtuma seega ettevõtja teenuse osutamisega seotud põhjendatud kuludest. Normist tuleneb ühtlasi, et hindade kehtestamiseks pädev organ peab hindade kehtestamisel jätma arvesse võtmata need ettevõtja kulud, mida ei saa pidada põhjendatuks.<sup>18</sup> Kuna KonkS § 17 lg 1 on sätestatud ettevõtluse reguleerimise eesmärgil, tuleb ettevõtluse iseloomust tulenevalt tagada ettevõtjale tulu teenimise võimalus. Arvestades, et konkurentsiseaduse alusel hindade kehtestamise eesmärgiks on ennetada konkurentsiolekorra anomaaliast tingitud tarbijate huvide rikkumist, tuleb kehtestatavate hindadega tagada ettevõtjale võimalus üksnes põhjendatud tulukuseks.

KonkS § 17 lg 1 alusel kehtestatud hinnad peavad olema seega kulupõhised ja nende rakendamine teenuse kasutajatele peab tagama ettevõtja põhjendatud kulude katmise ja tagama võimaluse põhjendatud tulukuseks.<sup>19</sup> KonkS § 17 lg 1 alusel hindu kehtestades peaks majandus- ja

<sup>18</sup> See, milliseid kulusid pidada põhjendatuks ja milliseid mitte, sõltub kulude majanduslikust analüüsist. Sealjuures on tarvis vaadata, kas on tõenäoline, et need kulud esineks ettevõtjal ka siis, kui ettevõtja tegutseks vaba konkurentsi tingimustes.

<sup>19</sup> Vt kulupõhise kohta konkurentsiseaduse muutmise seaduse seletuskiri, seisuga 22.04.2004. Kättesaadav

kommunikatsiooniminister lähtuma seega Väinamere Liinid OÜ esitatud põhjendatud kuludest praamiveoteenuse osutamisel. Eelnevast võib ühtlasi järeldada, et erinevate teenuse kasutajate lõikes võivad määratavad hinnad erineda olenevalt sellest, kuivõrd erinevad Väinamere Liinid OÜ kulud erinevate kasutajate üleveole. Nii võib arusaadavalt kehtestada erinevad hinnad inimeste üleveole ja sõidukite üleveole, diferentseerida võib ka sõidukite üleveohindu, kui erinevate sõidukite üleveokulud on erinevad.

30. Järgnevalt analüüsin, mis põhimõtete alusel tuleb kehtestada avaliku liiniveo sõitjateveo hinnakiri ühistranspordiseaduse alusel.

31. Nagu ülal öeldud, annab majandus- ja kommunikatsiooniministrile sõitjaveo hindade kehtestamiseks pädevuse ÜTS § 24 lg 2 p 2. Nimetatud säte ei ütle aga midagi hindade kehtestamise põhimõtete kohta. Sisulised juhised avaliku liiniveo hindade kehtestamisele tulevad ühistranspordiseaduse teistest normidest.

Sarnaselt konkurentsiseadusele tuleb ka ühistranspordiseaduse järgi hindade kehtestamisel lähtuda teenuse osutaja kuludest teenuse osutamisele ja ootusest põhjendatud tulukusele. Ometigi erinevalt konkurentsiseadusest ei eelda ühistranspordiseadus, et avaliku liiniveo osutaja saab oma põhjendatud kulud ning võimaluse põhjendatud tulukuseks kaetud üksnes teenuse kasutajate makstavate tasude arvel. Teisisõnu ei pea ühistranspordiseaduse alusel avalikule liiniveole kehtestatavad piletihinnad olema täies ulatuses sellised, et katavad vedaja kulud ning annavad võimaluse põhjendatud tulukuseks. Selgitan seda seisukohta alljärgnevalt pikemalt.

32. ÜTS § 9 lg 1 järgi on avaliku teenindamise kohustus vedaja võetud kohustus korraldada oma ärihuvist lähtuva rahalise tasu eest avalikku liinivedu. ÜTS § 9 lg 2 järgi hõlmab avaliku teenindamise kohustus muu hulgas tariifide järgimist. ÜTS § 9 lg 5 järgi tähendab tariifide järgimine vedaja kohustust rakendada teatava kategooria sõitjate või teatava kategooria kaupade veol ning teatavatel liinidel riigi või omavalitsusorgani kehtestatud või kooskõlastatud veotariife, mida ta oma ärihuvi arvestades rakendab üksnes tellija makstava hüvitise eest.

ÜTS § 15 lg 1 p 3 järgi toetatakse riigieelarvest avalikku liinivedu, mida korraldatakse mandri ja saarte vahelistel laeva-, väikelaeva või parvlaevaliinidel. Arvestades, et riigieelarvet koostatakse kalendriaastapõhiselt (vt riigieelarve seaduse § 3), on ka avaliku liiniveo toetamine kalendriaastapõhine. ÜTS § 16 sätestab riigieelarvest avaliku liiniveo toetuse arvestamise põhimõtted. Muu hulgas arvestatakse avaliku liiniveo toetuse arvestamisel eelmiste aastate statistilisi ja selleks ning järgmiseks aastaks kavandatavaid liiniveokulude andmeid, liinitöömahtu, tarbijahinna indeksi muutust, sõitjakäibes arvestatavat ühistranspordi osatähtsuse muutumist, riigieelarve tulubaasi muutumist, asjaolusid, millel on vahetu seos ühistranspordi osatähtsuse muutumisest tuleneva mõjuga ühiskonna majanduslikule ja sotsiaalsele arengule. Teisisõnu arvestatakse avalikule liiniveole eraldatav toetus iga-aastaselt lähtuvalt avaliku liiniveo kuludest ja riigieelarve võimalustest, samuti võetakse toetuse määramisel arvesse nõudlust ühistranspordi järele ja seda, mis tagajärjed kaasnevad majanduslikule ja sotsiaalsele arengule, kui vastav transport ei ole kättesaadav.

33. ÜTS §-de 9, 15, 16 ja 24 lg 2 koostoimest tulenevalt peavad praamiveoteenuse osutaja avaliku liiniveoga kaasnevad kulud olema kaetud piletitulu ning avaliku liiniveo toetuse andmise kaudu. Teisisõnu võib avaliku võimu organ kehtestada vedajale rakendamiseks sellised hinnad, mis üksinda ei kata vedaja avaliku liiniveo kõiki kulusid ja ei taga võimalust ärikasumiks, kuid mis

koostoimes riigieelarvest eraldatava avaliku liiniveo hüvitisega võimaldavad vedajal siiski katta teenuse osutamise seotud kulud ja annavad võimalusele põhjendatud tulukusele.

34. Põhjus, miks ühistranspordiseadus näeb ette võimaluse tagada avaliku liiniveo osutajale kulude katmine ja põhjendatud tulukus piletitulu ja riigieelarvest eraldatava toetuse kombinatsiooni läbi, seisneb vajaduses tagada praamiveoteenuse kättesaadavus kasutajatele.<sup>20</sup> Nimelt kui vedaja peaks saama kõik oma kulud kaetud kasutajatelt võetava piletitulu kaudu, võiks tekkida olukord, kus teenus ei ole kasutajale enam rahaliselt kättesaadav, sest teenuse kulude baasil arvutatav hind on sedavõrd kõrge, et teenuse kasutaja ei jõua seda kinni maksta. Selle otsustamisel, kui suure osa praamiveoteenuse osutamise kuludest võtab enda kanda teenuse kasutaja ning kui suures osas kaetakse kulud avaliku liiniveo toetusega, ongi vaja hinnata teenuse kasutajate vajadust teenuse järele ja võimet tasuda teenuse eest. Teisisõnu tuleb piletihinda kehtestades jätta teenuse osutaja põhjendatud kulude alusel arvestatav veokulu teenuse kasutajate kanda mahus, mis tagab kasutajatele üldjuhul teenuse kättesaadavuse ning kompenseerida ülejäänud osa vedajale avaliku liiniveo toetusega.<sup>21</sup> Sealjuures tuleb PS § 12 lõiget 1 arvestades tagada praamiveoteenuse kättesaadavus erinevatele kasutajate gruppidele üldjuhul võrdsetel alustel. See tähendab, et praamiteenuse osutaja kulude alusel arvestatud hinna vähendamise meetodika/põhimõtted peavad olema kõigi üleveoteenust kasutavate isikute osas üldjuhul ühesugused.<sup>22</sup> Arusaadavalt aga võivad erineda piletihinnad ses osas, milles erinevad erinevate kasutajate üleveokulud.

### **Vahekokkuvõtte ja järeldused**

35. Eelneva pinnalt saab öelda, et inimeste ning sõidukite ülevedu parvlaevadega Eesti suurimate saarte ja mandri vahel on põhiõiguste teostamiseks vajalik üldhuviteenus, mis on tarvis muuta isikutele kättesaadavaks. Eesti kolme suurima saare ja mandri vahelist üleveoteenust osutab ainuõiguse korras Väinamere Liinid OÜ. Majandus- ja kommunikatsiooniministril on konkurentsiseaduse § 17 alusel õigus kehtestada praamiveoteenuse hinnad sõidukitele ning ÜTS § 24 lg 2 p 2 alusel veoteenuse hinnad sõitjatele.

Sealjuures peab majandus- ja kommunikatsiooniminister sõidukite ning sõitjate üleveohindu kehtestades lähtuma erinevatest põhimõtetest. Sõidukite üleveole kehtestatavad hinnad peavad olema sellised, mis tagavad vedajale sõidukite ülevedamisega tekkivate kulude hüvitamise. Väinamere Liinid OÜ peab saama kaetud ka sõitjate üleveoga tekkivad kulud, kuid seejuures ei pea teenuse osutaja saama nimetatud kulusid kaetud üksnes piletitulu arvel. Nimelt näeb ühistranspordiseadus ette võimaluse hüvitada osad avaliku liiniveo sõitjaveo kulud riigieelarvest eraldatava toetuse läbi. Selle toetuse eraldamise eesmärgiks saab pidada vajadust tagada sõitjatele praamiveoteenuse rahaline kättesaadavus.

<sup>20</sup> Vt ülal p 15 jj ning ÜTS § 3 lg 2 p 1, mis ütleb, et ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärk on tagada ressursside kasutamise sotsiaalset ja majanduslikku otstarbekust arvestades ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele, mis tuleneb elanike ja nende eri kategooriate (sealhulgas puuetega inimesed, vanurid, õpilased ja üliõpilased, saarte ja väikesaarte elanikud) liikumisvajadusest.

<sup>21</sup> Nagu ülal ütlesin, on võimalik tagada üldhuviteenuse rahaline kättesaadavus erineval viisil. Muu hulgas oleks mõeldav ka regulatsioon, mille järgi eraldatakse individuaalset toetust praamiveoteenuse kasutajatele, kes ei suuda seda endale võimaldada.

<sup>22</sup> Kui mõne kasutajate grupi jaoks on tarvis teenuse kulupõhist piletihinda vähendada keskmisest vähendamisest rohkem, siis näeb ühistranspordiseaduse 7. peatükk ette sõidusoodustuste tegemise võimaluse. Vt nt ÜTS § 27, mis näeb ette, et osade kasutajate, nt eelkooliealiste laste ning sügava puudega isikute jaoks on sõit riigisisel liiniveol tasuta.

36. Arvestades asjaolu, et Eesti suurimate saarte ja mandri vahel liikumiseks on enamasti vajalik ka sõidukite ülevedu, on selge, et ka sõidukite üleveohinnad peavad olema sellised, et need oleksid isikutele kättesaadavad. Sellele viitab ka ÜTS § 2 p 1, mis lubab ühistranspordi korras korraldada muu hulgas tasulist sõidukite ülevedu parvlaevaliinidel. Vastavalt ÜTS § 3 lg 2 punktile 1 tuleb ka seda liiki ühistransporditeenust korraldada viisil, et see arvestaks elanike liikumisvajadusega ehk oleks nii majanduslikult kui ajaliselt kättesaadav.<sup>23</sup> Täna on aga praamiveoteenuse kättesaadavuse tagamiseks riigieelarvest eraldatav toetus ÜTS §-de 15 ja 16 järgi mõeldud üksnes avaliku liiniveo raames osutatavale sõitjateveole ning sellega ei saa toetada sõidukite ülevedu.

37. Teie vastuskirja lugedes mõistan, et Teie hinnangul peaks Eesti suurimate saarte ja mandri vaheline sõidukite ülevedu parvlaevadega olema hõlmatud avaliku liiniveo mõistega ja sõidukite üleveo hindade kehtestamisele peaks kohaldama sõitjaveo hinnaregulatsiooniga sarnaseid põhimõtteid. Ülalöeldust võib ühtlasi järeldada, et Teie hinnangul peaks saama vedaja kuludest lähtuvalt arvestatud sõidukite üleveohindu vähendada riigieelarvest eraldatava avaliku liiniveo toetuse kaudu. Nõustun Teiega eelneva osas.

Ülalöeldut arvestades leian, et ühistranspordiseaduse asjakohaseid sätteid tuleks muuta viisil, et ühistranspordiseadusest nähtuks majandus- ja kommunikatsiooniministrile selge pädevus kehtestada nii sõitjate kui sõidukite üleveo piletihindu Eesti suurimate saarte ning mandri vahelistel parvlaevaliinidel. Ühistranspordiseadusest peaks üheselt tulenema ka see, et riigieelarvest eraldatavat toetust saab kasutada sõidukite üleveohindade vähendamiseks. Lisaks oleks tarvis üle vaadata majandus- ja kommunikatsiooniministrile hinnakirja kehtestamiseks ühistranspordiseaduses antud juhised ning vajadusel neid juhiseid selgemaks muuta (muu hulgas selgemalt välja tuua, mis põhimõtete alusel arvestatakse avaliku liiniveo toetust). Palun Teil eelneva osas algatada asjakohane ühistranspordiseaduse muutmise eelnõu koostamine.

38. Arvestades, et Te oma vastuses minu teabe nõudmisele olete juba öelnud, et olete nõus alkatama ühistranspordiseaduse täiendamise selliselt, et majandus- ja kommunikatsiooniministril tekiks selle seaduse alusel õigus kehtestada ka sõidukite üleveohindu ja Te olete ühistranspordiseadusest lähtudes kehtestanud ka hinnamääruse,<sup>24</sup> pean edasiselt vajalikuks analüüsida, kas hinnamääruse avaldajate vaidlustatud sätted oleksid seaduslikud olukorras, kus sõidukite ülevedu parvlaevaliinidel oleks hõlmatud avaliku liiniveo mõistega ja kehtiks majandus- ja kommunikatsiooniministri õigus määrata üleveohinnad ühistranspordiseaduse alusel.

#### ***Hinnamääruse § 5 lg 1 p 4 ja 6 põhiseaduspärasus***

39. PS § 94 lõikest 2 ning HMS § 90 lõikest 1 tuleneb, et määruse võib anda seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Sisuliselt peab määrusandja kehtestama sellise õigusakti, mis järgib seaduses määrusandjale sätestatud juhiseid ja tagab seaduses seatud eesmärgi täitmise.

<sup>23</sup> Ühistransporditeenus ühistranspordiseaduse kohaselt hõlmab nii sõitjate kui sõidukite vedu, ometigi ühistranspordiseaduses sisalduvad hinnamääruse kehtestamise aluseks olevad normid, nagu ka avaliku liiniveotoetuse normid, räägivad üksnes sõitjateveost.

<sup>24</sup> Järeldan eelnevat esiteks sellest, et majandus- ja kommunikatsiooniminister on hinnamäärust kehtestades viidanud üksnes ühistranspordiseaduse normidele. Lisaks tuleneb see minu hinnangul ka Väinamere Liinid OÜ ja Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi vahel sõlmitud lepingu sätetest ning riigieelarvest Väinamere Liinid OÜ-le eraldatava avaliku liiniveo toetuse suuruselt.

40. Ülaltoodud analüüsist tuleneb, et majandus- ja kommunikatsiooniminister peab ÜTS § 24 lg 2 p 2 alusel kehtestama sellised praamiveoteenuse hinnad, mis ühelt poolt arvestavad Väinamere Liinid OÜ kulusid praamiveoteenusele, kuid mis teiselt poolt tagavad teenuse üldise kättesaadavuse selle kasutajatele. Majandus- ja kommunikatsiooniminister saab hindade kehtestamisel arvesse võtta ka ÜTS §-des 15 ja 16 sätestatud avaliku liiniveo toetust.

Eelnevast saab järeldada, et hindade kehtestamisel tuleb esmalt välja arvestada eri liiki teenuse kasutajate tegelik üleveokulu. Seejärel tuleb hinnata, kui suure osa üleveokuludest saab teenuse kättesaadavust silmas pidades üldjuhul enda kanda võtta teenuse kasutaja. Kui selgub, et kasutajad on võimelised kulusid katma vaid osaliselt, siis tuleb hind vastavalt sellele kehtestada ning ülejäänud osa teenuse osutamisega seotud põhjendatud kuludest Väinamere Liinid OÜ-le kompenseerida ÜTS § 15 sätestatud toetuse arvel. Sealjuures, nagu eelmises alajaotuses leidsin, tuleb teenuse kättesaadavus praamiveoteenuse kasutajatele tagada üldjuhul võrdsetel alustel. Isikute võrdset kohtlemist nõuab muu hulgas PS § 12 lg 1. Eelnev tähendab, et kulude alusel arvestatud hinna vähendamise meetodika/põhimõtted peavad olema kõigi üleveoteenust kasutavate isikute osas üldjuhul ühesugused. Erinevused kehtestatavates üleveohindades võivad üldjuhul olla vaid osas, milles vastavat tüüpi sõiduki üleveokulu on proportsionaalselt suurem/väiksem. Kui mõni praamiveoteenuse kasutajate grupp on võimeline kulupõhisest hinnast katma väiksemat osa kui kasutajad üldiselt, siis kuulub kohaldamisele ühistranspordiseaduse 7. peatükis sätestatud sõidusoodustuste regulatsioon.

41. Järgnevalt analüüsin, kas majandus- ja kommunikatsiooniminister on 01.01.2008 jõustunud hinnamääruses avaldajate vaidlustatud hindu kehtestades arvestanud ülaltoodud seaduses sätestatud juhistega.

42. Arvestades, et hindade kehtestamise ja avaliku liiniveo toetuse eraldamise aluseks on vedaja kulud praamiveoteenuse osutamisele, märgin esmalt järgmist. Eesti riik ja Väinamere Liinid OÜ on 24.03.2006 sõlmitud sõitjateveo avaliku teenindamise lepingu punktides 5-7 sisuliselt 10 aastaks ette kokku leppinud, kui suures ulatuses Väinamere Liinid OÜ-l on õigus teenuse osutamise eest tasu saada (lepingus nimetatud veoteenuse tasu).<sup>25</sup> Sealjuures on vedajale makstav veoteenuse tasu lepingus kokku lepitud Väinamere Liinid OÜ esitatud andmete põhjal. Kokkulepitud tasu saab Väinamere Liinid OÜ piletimüügist saadud tulust ning riigi eraldatavast ühistransporditoetusest. Tuleb ühtlasi märkida, et piletihindade suurus ei mõjuta Väinamere Liinid OÜ majanduslikke huve, sest riik kohustub maksma Väinamere Liinid OÜ-le ühistransporditoetusena lepingus kokku lepitud veoteenuse tasu ja vedajale laekunud piletitulu (koos broneerimistasudega) vahe (lepingu p 6).

43. Eelnevast tuleneb, et majandus- ja kommunikatsiooniminister peab Väinamere Liinid OÜ-ga kokku lepitud veoteenuse tasu aluseks võttes kehtestama praamiveoteenuse hinnad ja eraldama avaliku liiniveo toetuse.

44. Kui analüüsida hinnamäärust, saab öelda, et 01.01.2008 jõustunud määruse lisas on toodud baashinnakiri, mis sõidukite puhul kehtestab hinnad lähtuvalt sõiduki tüübist ja massist. Nii maksab sõiduauto üleveo baashind Virtsu-Kuivastu liinil 100 krooni, alla 3,5 tonnise veoauto baashind 150 krooni ja üle 3,5 tonnise veoauto ülevedu 250 krooni. Hinnamääruse § 5 lg 1 p 1 ja 2 järgi rakendatakse baashinnakirjas toodud hindu veel järgnevate üldiste koefitsientidega: üle 2,5 m laiusega sõiduki puhul rakendatakse koefitsienti 1,5 ning üle 4,0 m kõrgusega sõiduki üleveole rakendatakse koefitsienti 2,0.

<sup>25</sup> Tasu suurus sõltub teostatud reise arvust. Lepingus on sisuliselt kokku lepitud, kui suur on tasu ühe reisi teostamise eest.

Oma vastuses minu teabe nõudmisele ütlesite, et suurtele sõidukitele kehtestatud kõrgemad hinnad, muu hulgas hinnamääruse § 5 lg 1 punktides 1 ja 2 toodud koefitsiendid, on põhjustatud sellest, et nimetatud sõidukid võtavad võrreldes teistega praamis rohkem ruumi ning võivad põhjustada ka teisi lisakulusid. Teisisõnu ütlete, et sõidukite eristamine massi ja mõõtmete järgi on põhjustatud sellest, et nende üleveole kulub rohkem raha. Hinnamääruse seletuskirjas ei ole kehtestatud hindu detailselt põhjendatud, muu hulgas ei ole seal välja toodud, kui suurt tegelikku kulu võtab ühte või teist liiki sõiduki ülevedu. Ometigi saab seletuskirjast järeldada, et võrreldes enne 01.01.2008 kehtinud praamiveoteenuse hindadega<sup>26</sup> põhjustas hinnatõusu üleveoga kaasnevate kulude tõus ja asjaolu, et ühistransporditoetuse osakaal oli tõusnud väga kõrgele. Seletuskirja pinnal võib seega järeldada, et üldise pileti hinnatõusu põhjustas liinide opereerimise kulude üldine tõus ning hinnang, et teenuse kasutajatele on teenus kättesaadav ka siis, kui senisest suurem osa vedajale makstavast tasust kujuneb piletitulust.<sup>27</sup>

45. Seega on baashinnakirjas toodud üleveohindade erinevuse ning üldiste lisakoefitsientide kehtestamise aluseks suuresti vastavate sõidukite erinevad üleveokulud ning majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnang, et selliste hindadega on teenus isikutele üldjuhul kättesaadav.

46. Hinnamääruse § 5 lg 1 punktides 3-6 on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud reedesele ja pühapäevasele sõidukite üleveole täiendavad lisakoefitsiendid. Sõiduautodele rakendub reedel Virtsu-Kuivastu, Rohuküla-Heltermaa ning pühapäeval Kuivastu-Virtsu ja Heltermaa-Rohuküla suunal alates kella 13 lisakoefitsient 1,5. Veoauto, haagise ja autorongi (edaspidi *veoauto* või *suur sõiduk*) üleveole rakendatakse Virtsu-Kuivastu liinil reedel kella 13 - 22.15 ning Kuivastu-Virtsu ja Heltermaa-Rohuküla liinil pühapäeval kella 13 - 22.15 lisakoefitsienti 3,0.

Nimetatud sätetes kehtestatud täiendavaid lisakoefitsiente ei põhjenda Te asjaoluga, et sõidukite üleveokulu on neil päevadel kõrgem või et teenuse kasutajate ostujõud on reedel ja pühapäeval kõrgem. Vastuses minu teabe nõudmisele põhjendate täiendavaid lisakoefitsiente vajadusega hajutada liiklust ning suurendada piletitulu tippnõudlusega päevadel. Minu küsimusele, miks veoautode täiendavad lisakoefitsiendid on kõrgemad kui sõiduautode omad, vastasite, et selle eesmärk on suunata haagised, veoautod ja autorongid vähema nõudlusega aega ja tagada eelised sõiduautodele. Ka hinnamääruse seletuskirja järgi eelistatakse sel ajal sõiduautosid veoautodele. Seletuskiri ütleb: „Paragrahvis 5 on sätestatud sõidukite üleveole lisakoefitsientide rakendamise kord. Uuendusena on sisse toodud sätted, mis kehtestavad reedestele ja pühapäevastele tippaegadele paigutatavate kaubaautodele koefitsiendi 3,0. Selline meede peaks tagama veoautode liikumise vähem koormatud aegadel ning see omakorda jälle suurema laevamahutavuse sõiduautodele.“<sup>28 29</sup>

<sup>26</sup> Nt maksis sõiduauto ülevedu enne 01.01.2008 kehtinud hinnakirja alusel suvisel perioodil Virtsu-Kuivastu liinil 70 krooni ja talvisel 55 krooni, alla 3,5 tonnise veoauto ülevedu vastavalt 120 ja 90 krooni.

<sup>27</sup> Hinnamääruse seletuskiri ütleb: „Kuivastu-Virtsu ja Heltermaa-Rohuküla liinil on piletihinnad püsinud muutumatuna alates 2000. aasta veebruarist, mõned hinnad veelgi kauem. Sel ajal on aga suurenenud nii liini teenindamise kulud kui riigi toetus laevaliiniidele. Perioodil 2002-2006 (varasemast perioodist puuduvad võrreldavad andmed) on tõusnud kulud kütusele ca 70 %, tööjõukulud kolmandiku võrra (millest ca 10 % võib panna suurenenud töömahu arvele) ning toetus poole võrra. Tänu reisijate arvu suurenemisele on liinide tulud kasvanud antud perioodil veerandi võrra. 2007. aasta toetuse maht on hinnanguliselt 85 % suurem kui 2002. aastal, piletitulud aga 30 % suuremad. Kui 2000. aastal kattis toetus 45 % kogukuludest, siis tänaseks on toetuse osatähtsus lähenemas 60 %ni kogukuludest. Võrdluseks, maakonna bussiliikluses katab riigi toetus ligi 50 % kuludest.“ Vt: <http://eoigus.just.ee>.

<sup>28</sup> Hinnamääruse seletuskiri kättesaadav: <http://eoigus.just.ee>.

<sup>29</sup> Lisaks märgin, et sellise erisuse tegemiseks peaks volitusnormist iseenesest tulenema majandus- ja kommunikatsiooniministrile õigus praamiveoteenuse ajalise kättesaadavuse tagamiseks eelistada osasid sõidukeid.

47. Hinnamääruse § 5 lg 1 p 4 ja 6 kehtestatud koefitsientidega olete Te loonud olukorra, kus praamiveoteenus on reedel ja pühapäeval erinevatel põhimõtetel kättesaadav sõiduautode ja veoautode kasutajatele. Nimetatuga riivab hinnamäärus PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud isikute õigust võrdsele kohtlemisele. Ühtlasi muudab täiendava lisakoefitsiendi 3 rakendamine minu poole pöördunud avaldajate väitel reedel ja pühapäeval teenuse veoautode kasutajatele rahaliselt raskesti kättesaadavaks ning see omakorda mõjutab negatiivselt isikute PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabadusõigusele.

48. Eelmises punktis tõdesin, et hinnamääruse § 5 lg 1 p 4 ja 6 riivavad PS § 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust ning võivad samuti riivata PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusõigust. Põhiõiguste riive aga ei tähenda põhiõiguste rikkumist. Põhiõiguste rikkumisega on tegu siis, kui põhiõiguste riivel ei ole mõistlikku eesmärki ning riive on ülemäärane.

49. Vastuses minu teabe nõudmisele põhjendasite suurte sõidukite eemaletõrjumist praamiveoteenuse kasutamisel reedel ja pühapäeval vajadusega tagada reedel ja pühapäeval kiirem ülevedu sõiduautodele ja hajutada liiklust. Ütlesite, et tippaegadel on inimesi eelistatud kaupadele, et soodustada saartel elamist ning erinevalt veoautode kasutajatest ei ole sõiduautode kasutajatel võimalik enda reisi planeerida muule ajale kui reedel ja pühapäeval.

Eesmärki tagada liikluse sujuvuse ja järjekordade vähendamise huvides reedel ja pühapäeval kiirem ülevedu sõiduautodele, ei saa iseenesest pidada ebamõistlikuks.<sup>30</sup> Ometigi tuleb kaaluda, kas nimetatud eesmärk kaalub üles veoautode kasutajate põhiõiguste riive.

50. Meede, mis muudab veoautosid kasutavatele isikutele reedel ja pühapäeval praamiveoteenuse raskesti kättesaadavaks, mõjutab veoautosid kasutavaid isikuid intensiivselt. Oma vastuses minu teabe nõudele ütlesite ka ise, et veoautodele kõrgema koefitsiendi kehtestamine on avaldanud mõju veoautode kasutajatele: veoautodega kasutatakse üleveoteenust üldjuhul teistel aegadel kui hinnamääruse § 5 lg 1 punktides 4 ja 6 sätestatud aeg. Meede mõjutab veoautosid kasutavaid isikuid tugevalt eriti seepärast, et alternatiivseid viise veoautoga reedel ja pühapäeval Eesti kolme suurima saare ja mandri vahel liiklemiseks ei ole. Meetme intensiivsust mõjutab lisaks asjaolu, et meede kehtib aastaringelt.

Kui kaaluda omavahel veoautode kasutajate põhiõiguste riivet ja selle kehtestamise eesmärki - võimaldada sõiduautodele reedel ja pühapäeval mõistliku kiirusega ülepääs - siis leian, et nimetatud eesmärk ei kaalu aastaringelt põhiõiguste riivet üles. Viimast põhjusel, et praamiveoteenuse kasutajate arv kõigub sesoonselt oluliselt. Kasutajate hulk on suurem suvekuudel ning eelduslikult ka jõulude ja aastavahetuse ajal ning väiksem ülejäänud perioodil. Sellele annab kinnitust ka statistika. Väinamere Liinid OÜ esitatud andmete alusel kasutas mandri ja Muhu vahelist praamiveoteenust jaanuaris 2009. a 28 633 sõidukit. Märkatavalt tõusis praamiveoteenuse kasutajate arv alles mais 2009. a (44 780 sõidukit) ning saavutas tipu juulis, kui veeti üle 76 062 sõidukit. Seevastu septembris 2009. a kukkus üleveoteenust kasutavate sõidukite arv oluliselt (üle veeti 41 831 sõidukit) ning novembris 2009. a kasutas teenust üksnes 33 062 sõidukit. Sarnased tendentsid ilmnevad Rohuküla-Heltermaa liinil.<sup>31</sup> Ülalöeldust tulenevalt ei ole määruse § 5 lg 1 p-des 4 ja 6 kehtestatud meede minu hinnangul aastaringelt vajalik selle

<sup>30</sup> Vt ka eelmine alaviide.

<sup>31</sup> Vt koondstatistika Väinamere Liinid OÜ teenuse kasutajate osas. Edastatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt 14.12.2009. Statistika ei erista veoautosid ning sõiduautosid, samuti ei eristada nädalavahetusi nädala teistest päevadest.



kehtestamise eesmärgi saavutamiseks.<sup>32</sup> Kehtiva korra järgi on veoautode kasutajatele muudetud aastaringselt praamiveoteenus reedel ja pühapäeval raskesti kättesaadavaks ilma, et see aitaks kogu perioodil realselt kaasa määrandja sätestatud eesmärgi saavutamisele. Suurel osal aastast on sõiduautode mõistliku ajaga ülevedu tagatud ka siis, kui veoautodele kehtib hinnamääruse baashinnakirja ja § 5 lg 1 p 1-2 alusel arvestatud üleveohind. Seetõttu on hinnamääruse § 5 lg 1 p-des 4 ja 6 sätestatud meede ülemäärane osas, milles see sätestab täiendava lisakoeffitsiendi aastaringselt.

51. Nagu ülal ütlesin, peab minister seaduses sätestatud volituse alusel määrust kehtestades tagama volitusnormis määrusandjale seatud eesmärgi ning arvestama põhiseaduse teiste sätetega, muu hulgas PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusega. Hinnamääruse § 5 lg 1 punktide 4 ja 6 kehtestamisega on majandus- ja kommunikatsiooniminister väljunud talle seaduse ja põhiseadusega antud piiridest ning kehtestanud sätted, mis rikuvad isikute PS § 12 lõikes 1 ja PS §-s 31 sätestatud õigusi. Seetõttu on määruse § 5 lg 1 p 4 ja 6 vastuolus põhiseadusega.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Teadmiseks: Riigikontroll

Ave Henberg 6938435  
E-post: [Ave.Henberg@oiguskantsler.ee](mailto:Ave.Henberg@oiguskantsler.ee)

---

<sup>32</sup> Kui Teie hinnangul on meede vaatamata eeltoodud näitajatele siiski vajalik, siis palun Teil seda asjakohaste arvudega põhjendada.