



ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

Adressaat
Aadress

Teie

6.07.2011

Meie

22.07.2011 nr 6-1/111041/1103814

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Tänan Teid õiguskantslerile 06.07.2011 saabunud pöördumise eest. Oma pöördumises tõstatate küsimuse autoveoseaduse (AutoVS) § 5 lg 6 kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) ja selles sättes sisalduvate nõuete vastavusest Euroopa õigusaktidele. Teie hinnangul takistab AutoVS § 5 lg 6 ettevõtlusvabadust ja konkurentsi teket ja on ainulaadne Euroopa Liidus. Lisaks leiate, et väljaspool Eestit saab iga ettevõtja, kes tasub riigilõivu ja kes omab vastutavat isikut, rahvusvahelise kaubaveo litsentsi.

Analüüsinud Teie avalduses tõstatatud küsimusi ja asjakohaseid õigusakte jõudsin järeldusele, et AutoVS § 5 lg 6 ei ole vastuolus PS §-ga 31. Selgitan järgnevalt, kuidas ma sellise järelduseni jõudsin. Kuna palute mul hinnata ka AutoVS § 5 lg-s 6 sätestatud nõude vastavust Euroopa Liidu õigusaktidele, käsitlen oma vastuses ka seda teemat. Samas tõden, et tulenevalt Riigikohtu 2005. a seisukohast on minu pädevus Eesti õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontrollimisel piiratud.¹

Tasulise autoveo korraldamiseks peab vedajal olema kas ühenduse tegevusluba või tasulise riigisisese autoveo tegevusluba (AutoVS § 4 lg 1). Rahvusvaheline vedu toimub ühenduse tegevusloa alusel.² Ühenduse tegevusloa väljastamise nõuded on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21.10.2009 määruse nr 1071/2009, millega kehtestatakse ühiseeskirjad autoveo-ettevõtja tegevusalal tegutsemise tingimuste kohta ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 96/26/EÜ, artiklis 4. Eesti riigi siseselt reguleerib ühenduse tegevusloa väljastamist AutoVS § 5, 6 ja 7.

Kuna tasulise autoveo korraldamiseks ühenduse tegevusloa (edaspidi *ühenduse tegevusluba*) väljastamist reguleerivad nii EL määrused kui ka Eesti siseriiklikud õigusaktid, tuleb käesoleval juhul silmas pidada EÜ asutamislepingu artiklis 249 lg 2 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt EL määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides. See tähendab, et reeglina ei tule EL määruse sätteid siseriiklikusse õigusesse ümber kirjutada.³ Eeltoodud põhimõttest tulenevalt tuleb ka

¹ vt RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 49.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21.10.2009 määrus nr 1072/2009 rahvusvahelisele autoveoturule juurdepääsu käsitlevate ühiseeskirjade kohta, artikkel 3. Määrus asendab nõukogu määrust nr 881/92, millele viidatakse AutoVS § 4 lg-s 2.

³ Euroopa Kohus on märkinud, et liikmesriigi poolt Euroopa Liidu määruse ülevõtmine selle sätete siseriiklikusse õigusesse ümberkirjutamise abil ei ole lubatav (vt Euroopa Kohtu 07.02.1973 otsuse asjas 39/72: Komisjon vs. Itaalia).

Eestis ühenduse tegevusloa väljastamisel kohaldada EL määruse nr 1071/2009 sätteid osas, mida AutoVS ei reguleeri või reguleerib teisiti kui määrus. Seetõttu vaatlengi esmalt, milliseid tingimusi sisaldavad ühenduse tegevusloa andmiseks EL määrused. Seejärel saan vaadata, kas ja milliseid tingimusi võib Eesti riik ühenduse tegevusloa andmisel ise kindlaks määrata.

EL määruse nr 1072/2009 artikkel 4 ütleb, et ühenduse tegevusloa annab liikmesriik kooskõlas määrusega välja igale vedajale, kes tegeleb veoste autoveoga rendi või tasu eest, on asutatud kõnealuses liikmesriigis kooskõlas ühenduse ja nimetatud liikmesriigi siseriiklike õigusaktidega ning kellel on kooskõlas ühenduse ja kõnealuse liikmesriigi vedaja tegevusalale lubamist käsitlevate õigusaktidega õigus korraldada asukohaliikmesriigis veoste rahvusvahelist autovedu. Sellest sättest nähtub, et liikmesriik võib reguleerida autoveo tegevusloa andmist siseriiklike õigusaktidega, arvestades seejuures teiste sama valdkonda reguleerivate EL õigusaktide nõuetega.

Nagu juba märgitud, reguleerib ühenduse tegevusloa andmise tingimusi täpsemalt EL määrus nr 1071/2009. Kui vaadata, millistel asjaoludel see määrus anti, siis selgub, et selle andmise tingis peamiselt sama valdkonda reguleeriva direktiivi⁴ nõuete ebaühtlane rakendamine liikmesriikide poolt. Direktiivi ebaühtlane rakendamine tekitas aga ohu, et autoveo-ettevõtjad võivad värvata madala kvalifikatsiooniga töötajaid, kes ei järgi üldse või ei järgi piisavalt liiklusohutuse ja sotsiaalvaldkonna eeskirju. Selline tegevus võib määruse kohaselt autoveo mainet kahjustada. Veel osundatakse määruses, et autoveo siseturu väljakujundamine õiglastel konkurentsitingimustel nõuab ühiseeskirjade ühtset kohaldamist kõigi autovedajate tegevuse korraldamisel ja neile tegevuslubade väljastamisel. Selliste ühiseeskirjade eesmärk on tõsta autovedajate kutsekvalifikatsiooni, tootlust ning parandada autoveo-ettevõtjate, nende klientide ja majanduse kui terviku huve silmas pidades teenuste kvaliteeti ja liiklusohutust.⁵ Ühtlasi nenditakse määruses, et direktiivis olid sätestatud vaid miinimumnõuded.⁶ Kuna Te viitate oma avalduses teiste riikide väidetavalt Eestist erinevale praktikale ühenduse tegevusloa väljastamisel, siis võib selle põhjuseks olla just varasema direktiivi ebaühtlane rakendamine erinevate liikmesriikide poolt. Nagu nähtub määrusest, ei tähenda see veel, et nende liikmesriikide praktikat saab pidada ainuõigeks.

EL määruse nr 1071/2009 artikli 3 punkt 1 sätestab ettevõtjatele autoveo tegevusalal tegutsemiseks järgmised nõuded: a) (ettevõtjad) toimivad liikmesriigis stabiilselt ja tõhusalt; b) on hea mainega; c) on asjakohase finantssuutlikkusega ja d) on nõutava ametialase pädevusega. Sama artikli punkt 2 lubab liikmesriikidel kehtestada autoveo tegevusalal tegutsemiseks „proportsionaalseid ja mittediskrimineerivaid“ lisanõudeid. Täpsemalt selgitavad hea maine, finantssuutlikkuse ja ametialase pädevusega seotud küsimusi määruse artiklid 6, 7 ja 8. Määruse artikkel 11 sätestab muuhulgas pädeva asutuse kohustuse tagada, et ühenduse tegevusloa taotluse esitanud ettevõtja vastab artiklis 3 sätestatud nõuetele.

Minule teadaolevalt ei reguleeri autoveo tegevusalal tegutsemiseks ühenduse tegevusloa taotlemist või selle tingimusi ükski teine EL õigusakt. Seega võib eeltoodu põhjal teha järelduse, et liikmesriigile on EL määrustega nr 1071/2009 ja nr 1072/2009 antud õigus kehtestada ühenduse tegevusloa väljastamiseks täiendavaid nõudeid, mis aitaksid tagada liiklusohutuse ja veoteenuse kõrge taseme kogu Euroopa Liidu territooriumil.

EKL 1973, lk 101; 02.02.1977 otsuse asjas 50/76: Amsterdam Bulb BV vs. Produktschap voor Siergewassen. EKL 1977, lk 137).

⁴ Siin ja edaspidi peetakse direktiivi all silmas Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 96/26/EÜ siseriiklike ja rahvusvaheliste vedude maanteeveo-ettevõtja ja reisijate autoveo-ettevõtja tegevusalale lubamise, nende diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikuse tunnustamise ning kõnealuste ettevõtjate asutamisvabaduse õiguse soodustamise kohta (EÜT L 124, 23.5.1996, lk 1—10).

⁵ Vt EL määruse 1072/2009 preambula punkti 1 ja 2.

⁶ Vt EL määruse 1072/2009 preambula p 2.

AutoVS § 5 lg 6 näeb ette, et ühenduse tegevusloa taotlejal peab olema vähemalt kaheaastane riigisisese tasulise autoveo kogemus, mida ta tõendab riigisisese tegevusloaga. Seega reguleerib vaatlusalune säte rahvusvahelise autoveo tegevusloa väljaandmise tingimust ja seab loa saamise eelduseks kaheaastase riigisisese tasulise autoveo kogemuse. Iseenesest on sellise tingimuse kehtestamine tulenevalt EL määruse 1071/2009 artikli 3 punkt 1 alapunktist a) lubatav. Samas tunnistan, et AutoVS § 5 lg-ga 6 ette nähtud tingimus piirab ettevõtjate ringi, kes võivad taotleda ühenduse tegevusloa ning riivab seetõttu ka ettevõtlusvabadust. Kuid see ei tähenda, et AutoVS § 5 lg 6 on automaatselt põhiseadusega vastuolus.

Eesti Vabariigi põhiseadus tunnustab kõrgelt ettevõtlusvabadust (PS § 31). PS § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane.⁷

Autovedu on vaieldamatult seotud paljude ohtudega (nii kaasliiklejatele kui ka autojuhile). Kuna teiste isikute elu ja tervis sõltub autoveo teostaja usaldusväärsusest, kogemusest ning professionaalsusest, on loomulik, et autoveo-ettevõtjale esitatakse autoveoteenuse osutamise puhul kõrgeid nõudmisi. Vedajate usaldusväärsust ja vajadust tagada liiklusohutus on esile tõstetud ka asjakohastes EL õigusaktides. Järelikult peab ühenduse tegevusloa väljastav riik veenduma, et konkreetse tegevusloa andmisega ei seata ohtu eelmainitud väärtusi. Olukorras, kus riigil puudub võimalus kontrollida ühenduse tegevusloa taotleja varasemat tegevust, on riigil ka võimatu tagada, et vedaja vastab EL määruse nr 1071/2009 artikli 3 punktis a) sätestatud nõuetele, st toimib liikmesriigis stabiilselt ja tõhusalt. Leian, et AutoVS § 5 lg-s 6 sätestatud tingimus, mille kohaselt peab ühenduse tegevusloa taotleja enne ühenduse tegevusloa taotlemist teatud aja vastaval tegevusalal tegutsema, on mõistlik, kuna ettevõtja tegevust saab hinnata üksnes juhul, kui ettevõtja on vastaval tegevusalal mõnda aega tegutsenud.

Ühtlasi leian, et AutoVS § 5 lg-s 6 sätestatud kaheaastane kogemus riigisiseste autovedude valdkonnas on vajalik ja sobiv vahend liiklusohutuse ja vedaja usaldusväärsuse tagamiseks. Mõõnan, et küsimus võib tekkida vahendi mõõdukuse ehk nõutava tegutsemise kestuse osas: kas see aeg peaks olema pikem või lühem kui kaks aastat. Kahjuks ei saa ma astuda seadusandja asemele ja otsustada AutoVS § 5 lg-s 6 märgitud tähtaja sobivuse üle. Vastavalt PS §-le 59 kuulub Eesti Vabariigis seadusandlik võim Riigikogule. Kuna ühenduse tegevusloa andmine on liikmesriigi pädevuses, siis otsustab tegevusloa andmise tingimused, sh kriteeriumid, kuidas hinnata vedaja vastavust EL määruse sätetele, Riigikogu seadusega ette nähtud protseduurireegleid järgides.

Tänan Teid avalduse eest ja loodan, et minu selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Martina Proosa 6930408martina.proosa@oiguskantsler.ee

⁷ RKPJKo 10.05.2002, nr 3-4-1-3-02, p 14.