



Õiguskantsler

Hr Aivar Pilv
AB Aivar Pilv
info@apilv.ee

Teie nr

Meie 02.11.2015 nr 6-1/150305/1504797

Avaliku teenindamise kohustuse määramine

Lugupeetav härra Aivar Pilv

Olles analüüsinud Teie avaldust seoses 01.10.2015 jõustunud [ühistranspordiseaduse](#) § 22 regulatsiooniga, mis käsitleb võimalust panna parvlaevaliikluses veoteenust osutavale ettevõtjale vastavat lepingut sõlmimata erakorralise meetmena avaliku teenindamise kohustus ning kas selle kohustuse täitmisega kaasneb ka õigus hüvitisele, **jõudsin järeldusele, et kehtiva seaduse § 22 on põhiseadusega kooskõlas.**

Ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) §-st 20 lähtub üldine reegel, mille järgi võib vedajale avaliku teenindamise kohustuse panna avaliku teenindamise lepingu alusel, s.o avaliku võimu ja ettevõtja vahelisel kokkuleppel. Sellisel juhul määratakse lepingus muu hulgas kindlaks liiniveo toetuse maksmise alused ja kord.

ÜTS § 22 võimaldab aga määrata avaliku teenindamise kohustuse erakorralise meetmena lepingut sõlmimata, sätestades seejuures tingimused seesuguse kohustuse jõustamiseks. Nii võib sellise kohustuse määrata teenuse katkemisel või otsese ohu korral juhul, kui ÜTS § 21 lõikes 3 sätestatud võimalused avaliku teenindamise lepingu pikendamiseks või otselepingu sõlmimiseks on ammendunud. Lisaks on avaliku teenindamise kohustuse määramise aeg piiratud maksimaalselt kahe aastaga.

Ettevõtjale erakorralise meetmena ühepoolset (s.o eelduslikult ettevõtja vabatahtliku nõusolekuta) avaliku teenindamise kohustuse määramine piirab [põhiseaduse](#) §-des 31 ja 32 sätestatud ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. Arvestades avalikku huvi – kindlustada ühendus saartega – ja erakorralise meetme rakendamise eeltingimusi¹, saab meedet pidada sobivaks ja vajalikuks.

¹ Teenuse katkemine või otsene oht selleks; avaliku teenindamise lepingu pikendamise või otselepingu sõlmimise ebaõnnestumine

Avalike teenuste katkematu tagamist reguleerivad lisaks teised õigusaktid ([majandustegevuse seadustiku üldosa seadus](#), [hädaolukorra seadus](#)). ÜTS § 22 toimib aga ka olukordades, mida eelnimetatud seadused ei reguleeri (nt avaliku teenindamise kohustuse panemine muule kui varem teenust osutanud ettevõtjale; olukorras, kus ei ole tegemist teenuse osutaja loobumisega teenuse osutamisest, vaid varasema avaliku teenindamise lepingu korralise lõppemisega; olukorrad, mille puhul ei ole välja kuulutatud eriolukorda hädaolukorra seaduse mõttes).

ÜTS §-s 22 sätestatud ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse piirangu kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega sõltub igal konkreetsel juhul olukorra üksikasjadest. Abstraktse normikontrolli raames saab hinnata, kas seadus tagab kohase hüvitise veoteenuse osutajale, keda seesuguse kohustusega koormatakse. Seejuures tuleb hüvitise all mõista nii teenuse osutamisega seotud otseste kulude ja mõistliku ärikasumi katmist kui ka nende kahjude hüvitamist, mida ühepoolset kehtestatud kohustus võib ettevõtjale kaasa tuua (näiteks leppetrahvid juhul, kui veokohustusega ettevõtja on sunnitud rikkuma teiste ettevõtjatega sõlmitud lepinguid).

ÜTS-i asjakohaste sätete sõnastusest hüvitise asjus selget vastust ei saa. ÜTS §-st 18 nähtub, et seadusandja on hüvitise maksmise vajadust üldiselt teadvustanud. Samas ei pane sama seaduse sätted otseselt paika viisi ja korda, kuidas käib teenuse eest maksmine erakorraliste asjaolude ilmnedes, millena saab kindlasti käsitleda ka ühepoolset pandud veokohustust.

Riigikogu on ÜTS § 22 kehtestamisel viidanud [Euroopa Liidu määruse 1370/2007](#) art 5 lõikele 5.² Määruse 1370/2007 art 1 lõikest 2 nähtub, et liikmesriikidele on jäetud õigus kohaldada määrust ka avalikule reisijateveole³ siseveeteedel ja riikide territoriaalvetes. Eesti seadusandja on otsustanud seda teha (ÜTS § 1 lg 5). See tähendab, et hinnates hüvitise maksmise kohustust ÜTS §-s 22 nimetatud olukordades, tuleb arvestada ka määruses 1370/2007 sätestatud, lähtudes vajadusel kooskõlalise tõlgendamise, Euroopa Liidu (EL) õiguse otsekohaldamise ja kohaldamise ülimuslikkuse nõuetest.

Määruse 1370/2007 art 1 lg 1 lausest 2 ning artiklitest 4 ja 6 tuleneb riigile otsekohalduv nõue maksta määruse kohaldamisalas avaliku teenindamise kohustust kandvale ettevõtjale määruses sätestatud kriteeriumitele vastavat hüvitist.⁴ Selline kohustus rakendub ka juhul, kui riik otsustab kasutada määruse art 5 lõikes 5 sätestatud erakorralisi meetmeid, sh avaliku teenindamise kohustuse määramist.⁵

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1370/2007, 23. oktoober 2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70. – ELT L 315, 03.12.2007, lk 1-13.

³ Mõõndes, et EL õigusaktide tõlgendamisel jääb n-ö viimase sõna õigus Euroopa Kohtule, et välista õiguskantsleri arvates määruse 1370/2007 art 1 lõikes 2 tehtud viide reisijateveole seda, et see ei võiks hõlmata ka sõidukitevedu (nii nagu seda käsitleb ühistranspordiseadus) osas, milles on tegemist reisijateveoga olemuslikult kaasneva teenusega mitte eraldiseisva kaubaveoteenusega, s.t veetakse sõidukeid, millega reisijad sadamasse saabuvad ning millega pärast ülevedu sõitu jätkavad.

⁴ Arvestades, et määruse 1370/2007 art 1 lg 1 ls 2 viitab avaliku teenindamise kohustusega kaasnevate kulude hüvitamisele ja/või kohustuse kandmise eest ainuõiguse andmisele, tuleb hüvitise maksmise kohustus ilmselt kõne alla eelkõige neil juhtudel, kui ainuõigust ei anta ja/või õiguslikult antud või faktilist ainuõigust ei saa asjaoludest tulenevalt pidada avaliku teenindamise kohustuse kandmise eest piisavaks kompensatsiooniks.

⁵ Vt määruse 1370/2007 preambula viide 24: „Teenuse osutamise katkemise ohu puhul peaks pädevatel asutustel olema õigus rakendada lühiajalisi erakorralisi meetmeid kuni uue avaliku teenindamise lepingu sõlmimiseni, mis on kooskõlas kõigi käesoleva määruse lepingute sõlmimist puudutavate tingimustega”. Täiendavalt võib lisada, et osas, milles ÜTS § 22 alusel kehtestatud avaliku teenindamise kohustused kuuluvad ka määruse 3577/92 kohaldamisalasse, tuleneb selle määruse art 4 lg 2 lausest 2, et kõikidele ühenduse laevaomanikele peab vajaduse korral maksuma kompensatsiooni avalike teenuste osutamise kohustuse eest.

Majandus- ja taristuministri [selgituste](#) järgi võivad hüvitise määramisel arvesse võetavad kulud katta ka neid võimalikke kulutusi ja/või kahju, mis tekivad ettevõtjal etteplaneerimatult seoses avaliku teenindamise kohustuse määramisega (nt leppetrahvid võimalike teiste lepingupartnerite ees). Juhul, kui vaatamata majandus- ja taristuministri tõlgendusele ei võimalda määrus 1370/2007 võtta hüvitise maksmisel arvesse (ootamatust) riigipoolsest kohustuse panemisest ettevõtjale tekkinud kahju, siis on võimaliku n-ö lünki täitva üldregulatsioonina viidata majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse §-le 35 ning [haldusmenetluse seaduse](#) §-le 102. Olukorras, kus hüvitise maksmise eriregulatsioon puudub, võib lõppastmes olla võimalik tugineda kahju hüvitamisel [riigivastutuse seaduse](#) §-le 16.

Lõpliku vastuse küsimustes, kas ja mil määral võimaldavad ÜTS ja määrus 1370/2007 arvesse võtta kõiki, ka mainimata otseseid ja kaudseid kulutusi, mis kaasnevad ühepoolse veokohustuse määramisega, saab konkreetse vaidluse käigus kõiki asjaolusid kaaludes anda kohus, küsides selleks vajadusel Euroopa Kohtult eelotsust. Arvestades aga käesolevas kirjas tehtud üldist järeldust, mille kohaselt on riigil ÜTS §-s 22 sätestatud avaliku teenindamise kohustuse ühepoolisel määramisel kohustus ettevõtjale selle eest ka hüvitist maksta, ei tuvastanud ma nimetatud sätte vastuolu põhiseadusega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium