



KONKURENTSIAMET

Kliimaministeerium
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn
E-post: info@kliimaministeerium.ee

Meie: 28.02.24 nr 1-6/2024-014-1

Koopia:

Justiitsministeerium, e-post: info@just.ee

Ettepanekud lennundusseaduse ja lennujaamatasude arvestamise metoodika muutmiseks

Lennundusseaduse¹ (LennS) 8². peatükk „Lennujaamatasud ja -teenused suurima reisijate arvuga lennujaamas“ jõustus 07.11.2011. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 29.11.2012 määrus nr 74 „Lennujaamatasude arvestamise metoodika“² (edaspidi *Metoodika*) jõustus 07.12.2012. Seega on tänaseks päevaks möödunud piisavalt aega, et on võimalik anda ülevaade ja analüüsida LennS-is ja Metoodikas sätestatud lennujaamatasude regulatsiooni rakendamisel tõstatunud küsimusi ning tuua välja ettepanekud nende lahendamiseks ja regulatsiooni tervikuna tõhusamaks muutmiseks.

Järgnevalt kajastatakse tõstatunud küsimusi teemade kaupa.

Teema 1. Lennujaamatasude määrade põhjendatuse kontrolli taotlemise tähtaeg

LennS § 50⁶ reguleerib lennujaamatasude muutmist ja § 50⁷ reguleerib vaidluste lahendamist uute tasumäärade kehtestamisel.

Täpsemalt sätestab LennS § 50⁶ lg 3 järgmist: „*Lennujaama haldaja esitab oma otsuse uute tasumäärade kohta lennujaama kasutajatele ja avalikustab selle oma veebilehel kaks kuud enne uute tasumäärade kavandatavat jõustumist. Kui lennujaama haldaja ja lennujaama kasutajad ei ole uutes tasumäärades kokkuleppele jõudnud, peab lennujaama haldaja lennujaama kasutajate seisukohtade arvestamata jätmist lennujaama kasutajatele kirjalikult põhjendama.*“

LennS § 50⁷ lg 1 sätestab, et: „*Kui lennujaama haldaja ja lennujaama kasutajad ei ole uutes tasumäärades kokkuleppele jõudnud, võivad nii lennujaama haldaja kui ka lennujaama kasutajad pöörduda Konkurentsiameti poole taotlusega analüüsida tasumäärade muutmise põhjendatust. Taotluse esitaja peab taotluses oma seisukohti põhjendama ja lisama taotlusele oma seisukohti tõendavad dokumendid.*“

Kuigi LennS § 50⁶ lg 3 kohaselt esitab lennujaama haldaja oma otsuse uute tasumäärade kohta lennujaama kasutajatele ja avalikustab selle oma veebilehel kaks kuud enne uute tasumäärade kavandatavat jõustumist, ei tulene ülaltoodud õiguslikest alustest otseselt tähtaega, mille jooksul on vaidluste korral lennujaama haldajal ja lennujaama kasutajatel võimalik pöörduda Konkurentsiameti poole taotlusega analüüsida tasumäärade muutmise põhjendatust. Sellises

¹ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023032>.

² Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104122012003>.

olukorras võivad nii lennujaama haldaja kui ka lennujaama kasutajad pöörduda vastava taotlusega ameti poole endale sobival hetkel, mis võib aga ohtu seada lennujaamatasude muutmise protsessi eesmärgipärasuse ja efektiivsuse.

Lähtudes eeltoodust, teeb Konkurentsiamet **ettepaneku** täiendada LennS § 50⁷ lg 1 sõnastust järgmiselt:

„(1) Kui lennujaama haldaja ja lennujaama kasutajad ei ole uutes tasumäärades kokkuleppele jõudnud, võivad nii lennujaama haldaja kui ka lennujaama kasutajad pöörduda 30 päeva jooksul pärast lennujaama haldaja poolt uute tasumäärade otsuse avalikustamist Konkurentsiameti poole taotlusega analüüsida tasumäärade muutmise põhjendatust. Taotluse esitaja peab taotluses oma seisukohti põhjendama ja lisama taotlusele oma seisukohti tõendavad dokumendid.“

Põhjendus: Lennujaamatasude määrade muutmise põhjendatuse analüüsi taotluse esitamise nõudmine teatud tähtajaks on isikule koormav, sest vähendab oluliselt tema vabadust pöörduda Konkurentsiameti kui haldusorgani poole isikule sobival hetkel, mistõttu peab piirang olema kehtestatud seadusega või selle alusel. Samuti peab tähtaeg olema vajalik ja mõistlik (proportsionaalne). Võttes analoogia korras aluseks haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses sätestatud vaidlustamistähtajad, on Konkurentsiameti hinnangul taotluse esitamise tähtaeg 30 päeva piisav, et lennujaama kasutajad saaksid anda uute lennujaamatasude otsusele igakülgse hinnangu, otsustamaks, kas nimetatud otsusega rikutakse nende õigusi või mitte. Samuti omab vastava taotluse esitamise tähtaja sätestamine positiivset mõju ka lennujaama haldaja tegevusele, kuna selliselt on lennujaamatasude muutmise protsess paremini orienteeritud eesmärgipärasuse ja efektiivsuse tagamisele.

Teema 2. Mõistlik ärikasum (Metoodika § 5 lg 7)

Metoodika § 5 lg 7 sätestab järgmist: „Lennujaamateenuste mõistlik ärikasum arvutatakse lennujaamateenuste osutamiseks kasutatava põhivara ja käibevara alusel. Lennujaamatasudesse lülitatav mõistlik ärikasum kujuneb alljärgnevalt:

$$\mathring{A}K = \mathring{A}K_{norm} \times (Pv + KK),$$

kus:

$\mathring{A}K$ on lennujaamateenuse mõistlik ärikasum;

$\mathring{A}K_{norm}$ on ärikasumi norm, mis võrdub käesoleva määruse alusel arvutatud WACC-iga;

Pv on lennujaamateenuse osutamiseks kasutatava põhivara soetusmaksumus lennujaamatasu määramisele eelneva majandusaasta lõpu seisuga, millest on maha arvatud allahindlused;

KK on käibekapital.“

Eeltoodust nähtuvalt on lennujaamateenuste mõistliku ärikasumi kujunemise valemi üheks komponendiks lennujaamateenuse osutamiseks kasutatava põhivara **soetusmaksumus** lennujaamatasu määramisele eelneva majandusaasta lõpu seisuga, millest on maha arvatud allahindlused. Põhivara soetusmaksumus on põhivarasse selle omandamisel paigutatud raha väärtus. Kuna aga varad aja jooksul kuluvad ehk amortiseeruvad, ei jää vara väärtus ajas võrdseks selle soetusmaksumusega. Kuna aga põhivara **jääkmaksumus** on põhivarasse konkreetsel ajahetkel paigutatud raha väärtus, oleks täpsem, kui mõistliku ärikasumi kujunemise valemi komponent oleks põhivara jääkmaksumus. Jääkmaksumuse mõistet kasutatakse ka kõikides teistes majandusregulatsioonile alluvates valdkondades (elekter, gaas, soojus, vesi, raudtee ja post).

Lähtudes eeltoodust, teeb Konkurentsiamet **ettepaneku** muuta Metoodika § 5 lg 7 sõnastust järgmiselt:

„(7) Lennujaamateenuste mõistlik ärikasum arvutatakse lennujaamateenuste osutamiseks kasutatava põhivara ja käibevara alusel. Lennujaamatasudesse lülitatav mõistlik ärikasum kujuneb alljärgnevalt:

$$\mathbf{\ddot{A}K} = \mathbf{\ddot{A}K}_{norm} \times (\mathbf{P_v} + \mathbf{K_K}),$$

kus:

$\mathbf{\ddot{A}K}$ on lennujaamateenuse mõistlik ärikasum;

$\mathbf{\ddot{A}K}_{norm}$ on ärikasumi norm, mis võrdub käesoleva määruse alusel arvutatud WACC-iga;

$\mathbf{P_v}$ on lennujaamateenuse osutamiseks kasutatava põhivara jääkmaksumus ~~soetusmaksumus~~ lennujaamatasu määramisele eelneva majandusaasta lõpu seisuga, millest on maha arvatud allahindlused;

$\mathbf{K_K}$ on käibekapital.“

Teema 3. Lennujaamatasude arvutamine (Metoodika § 6 lg-d 2 ja 3)

Metoodika § 6 lg 3 sätestab, et: Lennujaamatasu arvutatakse lähtuvalt järgnevast valemist:

$$\mathbf{tasu}_n = \frac{\mathbf{Tlubatud}_n}{\mathbf{m}_n} \left[\mathbf{näiteks} \frac{\mathbf{Euro}}{\mathbf{tund}}; \frac{\mathbf{Euro}}{\mathbf{kg}}; \frac{\mathbf{Euro}}{\mathbf{reisija}} \right]$$

kus:

\mathbf{tasu}_n on lennujaamatasu;

$\mathbf{Tlubatud}_n$ on vastava lennujaamateenuse lubatud müügitulu;

\mathbf{m}_n on vastava lennujaamateenuse ühikute arv arvestusperioodil.

Metoodika § 6 lg 2 sätestab, et: „Lubatud müügitulu jagatakse erinevate lennujaamateenuste vahel lähtuvalt arvestusperioodi erinevate lennujaamateenuste tulu proportsioonist kogu osutatud lennujaamateenuste tulusse järgmise võrrandi alusel:

$$\mathbf{Tlubatud} = \sum \mathbf{Tlubatud}_n$$

kus:

$\mathbf{Tlubatud}_n$ on vastava lennujaamateenuse lubatud müügitulu.“

Konkurentsiameti hinnangul tekitavad Metoodika § 6 lg-d 2 ja 3 segadust, mistõttu teeb amet **ettepaneku** kustutada Metoodikast § 6 lg 2, et likvideerida Metoodika § 6 lg-te 2 ja 3 omavaheline vastuolu.

Põhjendus: Metoodika § 6 lg 3 kohaselt saadakse lennujaamatasu vastava lennujaamateenuse lubatud müügitulu jagamisel vastava lennujaamateenuse ühikute arvuga arvestusperioodil. Selleks, et saada teada vastava lennujaamateenuse lubatud müügitulu, võetakse Metoodika kohaselt aluseks Metoodika § 6 lg-s 2 toodu. See tähendab, et arvestusperioodiks prognoositav lubatud müügitulu jagatakse erinevate lennujaamateenuste vahel lähtuvalt arvestusperioodi erinevate lennujaamateenuste tulu proportsioonist kogu osutatud lennujaamateenuste tulusse. Kuid selleks, et leida erinevate lennujaamateenuste tulused, tuleb prognoosida arvestusperioodil osutatavate lennujaamateenuste kogused ning korrutada need arvestusperioodil rakendada soovitatavate vastavate lennujaamatasudega. Kuid eelnevast selgus, et kõik toodud tegevused on vajalikud selleks, et lennujaamatasusid alles arvutada. Seega kokkuvõtvalt tekib olukord, kus arvestusperioodi lennujaamatasu arvutamiseks on vaja teada arvestusperioodil prognoosi kohaselt saadavat lennujaamateenuse tulu ja osutatavat mahtu, kuid lennujaamateenuse

nimetatud tulu leidmiseks peab olema teada arvestusperioodi lennujaamatasu, mida korrutada arvestusperioodil prognoosi kohaselt osutatava lennujaamateenuse kogusega. Metoodika § 6 lg-tes 2 ja 3 sätestatu kohaselt ei ole mõlema eelmainitud komponendi (arvestusperioodi lennujaamateenuse tulu ja lennujaamatasu) üheaegselt teadmine võimalik.

Teema 4. WACC-i arvutamine (Metoodika § 5 lg 1)

Metoodika § 5 lg 1 sätestab järgmist: „WACC leitakse alljärgnevalt:

$$WACC = r_e \times \frac{E}{D+E} + r_d \times \frac{D}{D+E},$$

kus:

r_e on omakapitali kaalutud keskmine hind (%);

r_d on võlakapitali (intressi kandvate kohustuste) kaalutud keskmine hind (%);

E on omakapitali rahaline maht;

D on võõrkapitali (intressi kandvate kohustuste) rahaline maht.“

Konkurentsiameti juhendi nimetusega „Juhend kaalutud keskmise kapitali hinna arvutamiseks“ kohaselt kasutab amet kaalutud keskmise kapitali hinna (edaspidi WACC – *Weighted Average Cost of Capital*) arvutamisel järgmist valemit:

$$WACC = k_e \times \frac{OK}{VK+OK} + k_d \times \frac{VK}{VK+OK}$$

kus:

k_e on omakapitali hind (%);

k_d on võlakapitali (nimetatakse ka laenu- või võõrkapital) hind (%);

OK on regulaatori poolt määratud omakapitali osakaal (%);

VK on regulaatori poolt määratud võlakapitali osakaal (%);

$VK+OK$ on võla- ja omakapitali osakaalud kokku (%).“

Eeltoodust nähtuvalt erinevad Metoodikas ja Konkurentsiameti juhendis toodud WACC-i arvutamise valemid.

Seega teeb Konkurentsiamet **ettepaneku** asendada Metoodika § 5 lg-s 1 toodud WACC-i arvutamise valem ameti juhendis toodud valemiga. Selliselt oleks tagatud, et lennujaamatasude arvutamisel oleks WACC-i arvutamine kooskõlas ka teistes sektorites kasutatava WACC-i arvutamise põhimõtetega.

Põhjendus: Nimelt peavad hinnaregulatsiooni eesmärgist tulenevalt WACC-id olema kujundatud põhjendatud tasemel. Mida kõrgem on WACC, seda suurem on teenuste hinnas kajastuv põhjendatud tulukuse näitaja ja seda kõrgemaks kujuneb müüdava teenuse hind tarbijatele.

Mõistliku ärikasumi arvutamine monopoolse teenuse hinnakomponendina on vajalik, et vältida olukorda, kus monopoolne ettevõtja võiks teenida teenuse müügist ülikasumit. Mõistliku ärikasumi suurust mõõdetakse **regulaatori poolt lubatud** tulunormi ehk WACC-i kaudu ning selle alusel toimub eriseadustes nimetatud müüdava teenuse/kauba hinda lülitatava põhjendatud tulukuse arvutamine. Kasumi piiramine lubatud tulunormiga lähtub asjaolust, et turul puudub konkurents, mis turumajanduslikul teel kujundaks teenuse/kauba turuhinna ja mõistliku kasumi. Konkurentsi puudumise tõttu on üldjuhul madalad ka reguleeritavate ettevõtjate äririskid.

Teema 5. Mõistete ühtlustamine

LennS § 50⁵ lg 1 kohaselt on lennujaamatasud (kokkuvõtvalt) tasud **lennujaamateenuste** eest. LennS § 50⁵ lg 3 järgi peab lennujaama haldaja oma raamatupidamises pidama eraldi tulude ja kulude arvestust **lennujaamateenuste** ja enda muu tegevuse kohta. **Lennujaamateenuste** ja muu tegevuse kulude ja tulude eristamise põhimõtted määratleb lennujaama haldaja oma raamatupidamise sise-eeskirjas **iga lennujaamateenuse** kohta eraldi. Kulude ja tulude eristamise põhimõtted peavad olema objektiivselt põhjendatud ja võimaldama hinnata, kas lennujaamatasud on mõistlikus vahekorras **lennujaamateenuste** väärtusega. LennS § 50⁵ lg 4 sedastab, et kulud omistatakse sellele **teenusele**, mis on põhjustanud nende kulude tekkimise.

Metoodika § 2 p-s 1 on lennujaamatasud defineeritud kui tasud **teenuste** eest, mida lennujaama kasutajatele pakub lennujaama haldaja ja mis on seotud õhusõiduki maandumise, õhku tõusmise ja parkimisega, lennujaama valgustamise, reisijate ja kauba käitlemise ning lennundusjulgestusega. Metoodika § 3 lg 1 järgi (kokkuvõtvalt) lennujaamatasud arvestatakse lähtudes **teenuse** põhjendatud kogukuludest. Metoodika § 3 lg 2 ls 2 sätestab, et kulude omistamise protsessis peab kulud omistama nendele **teenustele**, mis on põhjustanud nende kulude tekkimise. Samuti on Metoodika § 3 lg-s 3 märgitud (kokkuvõtvalt), et lennujaama haldaja on kohustatud pidama eraldi arvestust **iga lennujaamateenusega** seotud tulude ja kulude kohta. Metoodika § 3 lg-s 9 toodud valemis on komponentideks nt **lennujaamateenuse** proportsionaalne osa üldkuludest (ÜP), **lennujaamateenuse** osutamise otsekulud (I) ning **teiste lennujaamateenuste** ja muu äritegevusega seotud otsekulud (V).

Eeltoodust nähtub, et LennS-i 8². peatükis ja Metoodikas käsitatakse lennujaamateenuseid nii kogumis kui üksikuna. Kui seadusandja eesmärk on olnud siiski käsitada lennujaamateenuseid ühtse tervikuna ja eristada neid lennujaama haldaja muust äritegevusest, teeb Konkurentsiamet **ettepaneku** ühtlustada LennS-i 8². peatükis ja Metoodikas lennujaamateenuseid puudutavad mõisted, kasutades läbivalt mõistet „**lennujaamateenused**“.

Teema 6. Konkurentsiameti seisukoht AS-i Tallinna Lennujaam poolt odavlennufirmadele eraldi lennujaamatasude määrade kehtestamise osas

AS-i Tallinna Lennujaam strateegiliseks eesmärgiks on lennuliikluse hoidmine ja suurendamine – selle eelduseks on atraktiivse hinnataseme hoidmine lennufirmadele. Ka uute tasumäärade väljatöötamisel on üheks eesmärgiks tagada Tallinna lennujaama kui sihtkoha jätkuv atraktiivsus (konkurentsivõime) lennufirmade jaoks. Lähtudes eeltoodust – kas oleks põhjendatud Tallinna lennujaama kui sihtkoha atraktiivsuse tõstmine läbi eraldi lennujaamatasude määrade kehtestamise odavlennufirmadele ehk firmadele, kes eelistavad sihtkohtadena madalamate lennujaamatasudega lennujaamu?

AS Tallinna Lennujaam on vastanud, et on olemas teised võimalused Tallinna lennujaama kui sihtkoha atraktiivsuse tõstmiseks. **Üheks variandiks on liinitoetusprogramm.** LennS § 50⁵ lg 6 sätestab, et lennujaamatasudele kohaldatakse LennS § 59 lg-s 3 allahindluste tegemise kohta sätestatud ning sama paragrahvi lõikeid 4–8, 10, 12 ja 13. LennS § 59 lg 3 ls 2 näeb ette, et allahindluste tegemisel peab [...] arvestama, et tasude suurus ja allahindluse tingimused peavad olema selgelt kindlaks määratud ja kehtima kõigile kehtestatud tingimustele vastavatele teenuse kasutajatele ning olema avalikustatud.

Võttes arvesse eeltoodut, ei näe LennS ette sätteid, mis kohustaks lennujaama haldajat allahindluseid rakendada. Liinitoetusprogrammide rakendamine on olnud AS-i Tallinna Lennujaam äriplaneetsus, mis lähtub muuhulgas AS-i Tallinna Lennujaam omaniku ootustest. Samuti ei näe LennS ette piiranguid allahindluste suuruse osas. Liinitoetusprogrammist saadavatest hüvedest on võimalik osa saada igal lennujaama kasutajal, kelle liinid vastavaid tingimusi täidavad. Seejuures ei ole liinitoetusprogrammist saadavate hüvede puhul tegemist garanteeritud õigusega ning liinitoetusprogrammist saadavate hüvede puhul ei ole tegemist lennujaamatasudega. AS Tallinna Lennujaam on lennujaama kasutajatele, kes täidavad

liinitoetusprogrammiga ette nähtud tingimusi, lubanud soodustusi kuni poolte vahel sõlmitud lepingu lõpuni.

AS-il Tallinna Lennujaam on liinitoetusprogrammi kehtestamiseks vaja eelnevalt läbi viia erainvestori test (MEO). Liinitoetusprogramm eeldab kasumlikkuse analüüsi läbiviimist, mis tugineb kehtestatud lennujaamatasudele. AS Tallinna Lennujaam peab tegutsema müügi- ja turundusalase koostöö tegemisel „turuinvestorina“ (*market economy operator principle*), st nii, et kõnealune müügi- ja turunduskoostöö suurendab lennujaama kasumlikkust (*incremental profitability*) ja see on tõendatud *ex ante* erainvestori testiga. See peab olema kooskõlas riigiabi reeglitega.

Teiseks variandiks on lennufirmadele erinevate lennujaamatasude määrade kehtestamine juhul, kui lennufirmadele lennujaama haldaja poolt osutatavate teenuste kvaliteet ja hind on erinevad. Näiteks, kui üks lennufirma soovib oma kliente teenindada lennujaama terminalist, kus on olemas reisijate teenindamiseks kõik vajalik, ja teine sellisest hoonest, kust on võimalik lennata näiteks ainult käsipagasiga (hoones ei ole ära antava pagasi vastuvõtmiseks vajalikke teeninduslaudu ega pagasisorteerimise süsteemi), siis sellisel juhul oleks võimalik neile lennufirmadele kehtestada erinevad lennujaamatasude määrad. Siiski, sellisel juhul tuleb vastavat võimalust pakkuda kõigile lennufirmadele, mitte ainult odavlennufirmadele, et oleks tagatud lennufirmade võrdne kohtlemine.

AS-i Tallinna Lennujaam puhul tuleb eeldada tema turgu valitsevat seisundit, mistõttu kohustub viimane hoiduma konkurentsiseaduse § 16 p 3 kohaselt tehingutest, millega võrdväärsete kokkulepete korral pakutakse või rakendatakse erinevatele äripartneritele erinevaid tingimusi, pannes mõned neist sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda. Kui erinevad tingimused on objektiivselt põhjendatavad, siis need üldjuhul keelatud ei ole.

LennS-i ja Metoodika muudatusettepanekutega seonduvalt on Konkurentsiameti kontaktisik regulatsiooniteenistuse õigusosakonna jurist Karl Jaak Rebane (telefon: 667 2424; e-post: karljaak.rebane@konkurentsiamet.ee).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Külli Haab

Regulatsiooniteenistuse juhataja-peadirektori asetäitja

Karl Jaak Rebane 667 2424

karljaak.rebane@konkurentsiamet.ee