



KONKURENTSIAMET

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

Teie: 05.03.25 nr 1-4/25/1072

Meie: 11.03.25 nr 1-7/2025/25-025-2

Koopia:

Justiits- ja Digiministeerium, e-post: info@justdigi.ee

Konkurentsiameti arvamus ja ettepanekud lennundusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

05.03.2024 esitas Kliimaministeerium (KLIM) Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks lennundusseaduse (LennS) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (Eelnõu) koos rakendusaktide kavanditega, sh rakendusakti kavand nr 3 „Lennujaamatasude määrade arvestamise metoodika“ (edaspidi *Metoodika*). Lisaadressaadina edastati Eelnõu ka Konkurentsiametile. Ameti seisukohad ja ettepanekud on järgnevad:

1. Eelnõu § 1 punktidega 16-19 täiendatakse LennS § 50⁷ (Vaidluste lahendamine uute tasumäärade kehtestamisel):

16) paragrahvi 50⁷ lõiget 1 täiendatakse pärast tekstiosa „pöörduda“ tekstiosaga „30 päeva jooksul lennujaama haldaja poolt uute tasumäärade otsuse avalikustamisest arvates“;

17) paragrahvi 50⁷ lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud taotluse saamisest arvates teeb Konkurentsiamet **hiljemalt nelja nädala jooksul esialgse otsuse tasumäärade jõustumise kohta**, välja arvatud juhul, kui sama tähtaja jooksul on võimalik võtta vastu lõplik otsus, **ning hiljemalt nelja kuu jooksul tasumäärade muutmise põhjendatuse kohta lõpliku otsuse**.“;

18) paragrahvi 50⁷ lõiked 3 ja 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud neljakuulist tähtaega võib põhjendatud vajaduse korral ja lähtudes menetluse keerukusest pikendada kuni kahe kuu võrra. Taotluse esitajat ja lennujaama haldajat teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjusest.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud **esialgse otsusega** peatab Konkurentsiamet tasumäärade otsuse jõustumise kuni asjas lõpliku otsuse tegemiseni, kui käesoleva seaduse §-s 50⁶ sätestatud tasumäärade kehtestamise korda ei ole järgitud. Lennujaama haldajal on kohustus viivitamata avalikustada oma veebilehel tasumäärade jõustumist peatav otsus.“;

19) paragrahvi 50⁷ täiendatakse lõigetega 5–8 järgmises sõnastuses:

„(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud tasumäärade jõustumise peatamise suhtes kohaldatakse haldusmenetluse seaduses haldusakti kehtivuse peatamise kohta sätestatud.

(6) Vaidlustatud tasumäärade otsus jõustub selles ettenähtud tähtajal, kui käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel ei ole otsustatud teisiti.

(7) Kui lennujaama haldaja rakendab Konkurentsiameti käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tasumäärade esialgse otsuse alusel tasumäärasid, kuid need osutuvad Konkurentsiameti lõpliku otsuse alusel põhjendamatuteks, tagastab lennujaama haldaja lennujaama kasutaja enammakstud tasud lennujaama kasutajale lõpliku otsuse jõustumisel. Enammakstuks loetakse lennujaama kasutajalt võetud tasumäära ning Konkurentsiameti lõplikus otsuses põhjendatuks loetud tasumäära vahe.“;

(8) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud juhul avalikustab lennujaama haldaja Konkurentsiameti lõpliku otsusega kooskõlas olevad uued tasumäärad oma veebilehel ja võib neid rakendada pärast kahe nädala möödumist uute tasumäärade avalikustamisest arvates.“;

Eelnõu seletuskirjas (lk 13-14) toodud põhjenduste järgi *kõrvaldatakse LennS § 50⁷ muudatuse ja täiendustega LennS-i vastuolu EL-i õigusega, kuna LennS-i kehtiva sõnastuse kohaselt ei ole lennujaama haldajal lubatud vaidlustamise korral uusi tasumäärasid rakendada kuni Konkurentsiameti lõpliku otsuseni (LennS § 50⁷ lg 4). Lennujaamatasude direktiiv sätestab täpselt vastupidist. Lennujaamatasude määrade vaidlustamise korral nende rakendamise võimatus kuni asjas lõpliku otsuse tegemiseni on vastuolus direktiivi artikli 6 lõike 4 põhimõtte ja sisuga. Direktiiv eristab selgelt ja üheselt, et pädeval asutusel tuleb vaidlustamise korral järgida kahte tähtaega ja võtta seisukoht kahes küsimuses. Need on: 1) nelja nädala jooksul võtta otsus tasumäärade jõustumise osas ja 2) hiljemalt neli kuud pärast kaebuse laekumist lahendada kaebus sisuliselt ehk teha lõplik otsus tasumäärade muutmise põhjendatuse osas. Direktiivi selline sõnastus on mõistlik ja arusaadav ning arvestab kõikide osaliste õigustatud huve ja ootusi.*

Konkurentsiamet Eelnõu koostajatega ei nõustu:

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 288 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 249) lõige 3 - Direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele.

Lähtudes eeltoodust, ei saa direktiivi üle võtta ja ka tõlgendada nii, et selle siseriiklikku seadusandlusesse ülevõtmine teeb lennujaamatasude üle peetavate vaidluste lahendaja (Eestis Konkurentsiamet) kohustuse täitmise võimatuks. Või toob isikutele kaasa ülemääraast koormust nii tagasimaksete kui ka sellega kaasnevate kohtumenetluste lisandumise näol. Millega Eelnõu koostajad LennS § 50⁷ muutmisel ja täiendamisel ameti hinnangul arvestanud ei ole.

Esiteks ei ole võimalik teha Eelnõu § 1 punktis 17 – LennS § 50⁷ lõikes 2 – nimetatud otsust ühe kuu jooksul – see on võimatu nii asja sisulist kui ka juriidilist külge arvestades.

Eeltoodu näitlikustamiseks on amet käesoleva seisukoha manusesse lisanud 2023. aasta lennujaamatasude vaidlust puudutava Konkurentsiameti 29.11.2022 esialgse seisukoha väljavõtte (lisa 1) ning ilma ärisaladuseta Konkurentsiameti 24.04.2023 otsuse antud vaidluses (lisa 2). Võrdluseks – Konkurentsiameti esialgne seisukoht hõlmab endas menetlust, mis on toodud ameti otsuses kuni punktini 4.1.2 (k.a.), st esimesed 8 lehekülge. Konkurentsiameti esialgsele seisukohale järgnenud menetlus on toodud alates otsuse punktist 4.1.3 (lk 8-102). Sellest nähtuvalt algas antud asjas n-ö põhimenetlus koos HMS-is sätestatud ärakuulamise kohustuse täitmisega peale esialgse seisukoha andmist novembris 2022 ja kestis rohkem kui 5 kuud.

Taolist ühe kuu jooksul lõplikku otsuse tegemise kohustust ei sätesta ka teised Konkurentsiameti poolt reguleeritavaid sektoreid puudutavad seadused, mis sisaldavad Euroopa Liidu direktiividest siseriiklikusse õigusesse üle võetud sätteid – elektrituruseadus, maagaasiseadus, raudteeseadus ja sadamaseadus. Ka siinkohal peab Konkurentsiamet järgima

seaduses sätestatud menetlustähtaegu koos HMS-is sätestatud ärakuulamise kohustuse täitmisega.

Teiseks ei saa lubada olukorda, kus antakse välja haldusakt, mis annab lennujaama haldajale õiguse muudetud lennujaama tasumäärade rakendamiseks ning seejärel jätkatakse lennujaama tasumäärade muutmise põhjendatusega menetlusega. Eeltoodu võib kaasa tuua olukorra, kus läbiviidava menetluse tulemusena kuulub juba eelnevalt väljaantud haldusakt kas muutmisele või tühistamisele. Sellist lähenemist Eesti õiguses ei tunta. Lisaks ei ole seda ka võimalik teha, võttes arvesse, et see seaks kahtluse alla lennujaamatasude õiguspärase rakendamise olukorras, kus haldusorgan ei ole asjas veel lõplikku otsustust teinud. LennS ega HMS ei näe ette võimalust teha n-ö ebatäiuslikku otsust. Samuti tooks see kaasa olukorra, kus isikud peaksid hakkama tegema võimalikke tagasiarvestusi juhul, kui Konkurentsiameti poolt ühe kuu jooksul välja antud otsus osutus valeks. Sellist riski amet võtta ei saa. See oleks vastuolus menetlusnormidega ning tooks kaasa põhjendamatu segaduse, võlaõiguslikud nõuded ning mh ka riigivastutuse taolise tagajärje põhjustanud haldusorganile. Samuti oleks tegemist tarbetu õigusliku bürokraatia lisandumisega, mis oleks aga vastuolus vajadusega bürokraatiat vähendada.

Arvestades taolise haldusakti väljaandmisega kaasnevat segadust ja vaidlusi, on amet lisaks eeltoodule seisukohal, et Eelnõus toodud esialgse otsuse regulatsioon läheb vastuollu ka põhiseaduse §-ga 10, millest tuleneb õiguskindluse põhimõte. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Õigusselguse põhimõtte nõuab, et õigustloovad aktid oleks selged ja üheselt mõistetavad ning põhjustaks võimalikult vähe vaidlusi, sh kohtus. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igaühel õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.

Lähtudes eeltoodust, on Konkurentsiamet seisukohal, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2009/12/EÜ (edaspidi *direktiiv*) siseriiklikusse õigusesse ehk LennS-i üle võetud hetkel kehtiv lennujaamatasude kaebuste lahendamise regulatsioon vastab direktiivis sätestatule – mh on kehtivas LennS 50⁷ lõikes 2 õigesti välja toodud, et Konkurentsiamet taotluse saamisel esitab nelja nädala jooksul esialgse seisukoha ja mitte otsuse ning LennS § 50⁷ lõike 3 kohaselt teeb lõpliku otsuse nelja kuu jooksul, mida võib pikendada kuni kahe kuu võrra. **Teistmoodi õiguspärast menetlust ka võimalik läbi viia ei ole.**

Konkurentsiamet teeb ettepaneku eemaldada Eelnõust LennS § 50⁷ alused, mis kohustavad Konkurentsiametit andma välja esialgse otsuse nelja nädala jooksul ning sätted, mis puudutavad enammakstud lennujaamatasude tagastamist lennujaama haldaja poolt. Ameti hinnangul tuleks sellest lähtuvalt vaadata tervikuna üle kogu kavandatav LennS § 50⁷ regulatsioon.

2. Eelnõu rakendusakti kavandi nr 3 kohaselt muudetakse lennujaamatasude metoodika § 5 sõnastust järgmiselt:

„§ 5. Lennujaama haldaja mõistliku ärikasumi arvestamine

(1) Lennujaama haldaja mõistlik ärikasumi norm lennujaamasteenustelt (%) ei või ületada WACC-i. 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.

(2) WACC-i arvestamisel kasutatakse regulatiivset kapitalstruktuuri, millest 50% on omakapital ja 50% võlakapital.

(3) Lennujaama haldaja poolt WACC-i valemis kasutatav omakapitali hind (r_e) arvutatakse CAPM (capital assets pricing model) mudeli abil:

$$r_e = r_f + \beta \times r_m,$$

kus:

r_f on riskivaba tulumäär. Riskivabaks tulumääraks võetakse kõrgeima reitinguga eurotsoonis pikaajalise võlakirja (Saksamaa 10-aastase võlakirja) viimase positiivse tulususega tulususe viimase kümne ~~viie~~ aasta keskmine (arvestamata negatiivse tulususega aastaid), millele on lisatud riigi riskipreemia. Riskipreemia riskivabaks tulumääraks võetakse Eestiga sarnase reitinguga riikide pikaajaliste võlakirjade tootlus, milleks on riskireiting AA-/A1 näitaja (sõltuvalt reitinguagentuurist S&P Moody's), millele lisatakse laenukapitali kaasamisega seotud kapitalikulud;

β on beetakordaja, mis näitab ettevõtja aktsia süstemaatilist riski. Beetakordaja hindamisel lähtutakse valdkonna tavapärasest praktikast;

r_m on turu riskipreemia. Turu riskipreemia leitakse Euroopa ja ~~USA~~ pikaajalise turu riskipreemiate aritmeetilise keskmise alusel.

(4) Võlakapitali hinna määramisel võetakse aluseks pikema perioodilise rahaturu intressitasemed (Saksamaa 10-aastase võlakirja viimase ~~viie~~ aasta keskmine intressimäär positiivse tulususega kümne aasta keskmine (arvestamata negatiivse tulususega aastaid)), riigi riskipreemia ja ettevõtja riskipreemia. Ettevõtja riskipreemia kujuneb A. Damodarani andmebaasis toodud krediidireiditingule A1, millele lisatakse millele lisatakse laenukapitali kaasamisega seotud kapitalikulud. Riigi võlakirjade olemasolu korral võib võtta võlakapitali hinna määramise aluseks ka riigi võlakirja intressi määra.“

Konkurentsiamet on seisukohal lennujaamatasude arvutamisel peaks WACC-i arvutamine olema kooskõlas ka teistes ameti poolt reguleeritavates sektorites kasutatava WACC-i arvutamise põhimõtetega. Nii erinevate reguleeritavate sektorite 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.

Lähtudes eeltoodust, teeb Konkurentsiamet teeb ettepaneku sõnastada Metoodika § 5 lg 1 järgmiselt:

„(1) Lennujaama haldaja mõistlik ärikasumi norm lennujaamasteenustelt (%) ei või ületada WACC-i. WACC arvutatakse Konkurentsiameti poolt ja avaldatakse veebilehel www.konkurentsiamet.ee.“

Samuti, arvestades eeltoodut, teeb amet täiendava ettepaneku eemaldada Metoodika §-st 5 lg-d 2, 3 ja 4.

3. Eelnõu rakendusakti kavandi nr 3 kohaselt muudetakse Metoodika § 6 sõnastust järgmiselt:

„§ 6. Lubatud müügitulu

(3) Lennujaamatasu arvutatakse lähtuvalt järgnevast valemist:

$$\text{tasu}_n = \frac{\text{Tlubatud}_n}{m_n} \left[\text{näiteks } \frac{\text{Euro}}{\text{tund}}; \frac{\text{Euro}}{\text{kg}}; \frac{\text{Euro}}{\text{reisija}} \right],$$

kus:

tasu_n on lennujaamatasu;

Tlubatud_n on vastava lennujaamateenuse lubatud müügitulu;

m_n on vastava lennujaamateenuse ühikute arv arvestusperioodil. Ühikute arvuna kasutatakse stimuleerimata ühikute arvu.

Eelnõu rakendusakti kavandi nr 3 kohaselt kasutatakse Metoodika § 6 lg-s 3 uut mõistet „stimuleerimata ühikute arv“, kuid vastava mõiste definitsiooni Metoodikas ei sätestata.

Lähtudes eeltoodust, teeb Konkurentsiamet ettepaneku Metoodikat vastavasisuliselt täiendada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marek Piiraja

Regulatsiooniteenistuse õigusosakonna juhataja

Lisad:

1. 29.11.2022 Konkurentsiameti esialgse seisukoha väljavõte;
2. 24.04.2023 Konkurentsiameti otsus (ilma ärisaladuseta).

Karl Jaak Rebane 667 2424

karljaak.rebane@konkurentsiamet.ee