



LENNUTRANSPORT: TURUEESKIRJAD

Ühtse lennundusturu loomine 1990. aastate lõpus muutis põhjalikult lennutransporditööstust ja on suuresti kaasa aidanud lennutranspordi jõulisele kasvule Euroopas viimase kahekümne aasta jooksul.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2.

EESMÄRGID

Luu Euroopas ühtne lennutransporditurg, tagada selle laitmatu toimimine ja laiendada seda teatavatesse kolmandatesse riikidesse nii palju kui võimalik.

SAAVUTUSED

Tavapärased lennutranspordi areng toimunud riiklike ametiasutuste eestkoste ja kontrolli all. Euroopas on see enamasti tähendanud monopoolseid riiklike lennuettevõtjaid ja avaliku sektori omandis/halduses olevaid lennujaamu. Sellest johtuvalt on toimunud ka riikidevahelistel kahepoolsetel lepingutel põhineva rahvusvahelise lennutranspordi laienemine – kontrollides rangelt eelkõige turulepääsu ja lennuettevõtjate omandiõigust. Killustumine siseturgudeks ja tõelise konkurentsi puudumine sobis aga üha vähem kokku paraneva elatustaseme ja sellest tuleneva kasvava nõudlusega lennutranspordi järele. Alates 1970. aastate keskpaigast tuli tsiviillennundusel hakata kontrollitud majanduselt üle minema turumajandusele. Seetõttu võeti USA-s 1978. aastal vastu lennuettevõtjate tegevuse dereguleerimise seadus, millega USA turg täielikult liberaliseeriti.

Sama toimus Euroopas 1986. aasta ühtse Euroopa akti ja siseturu väljakujunemise kiiluvees kümne aastaga: mitmesuguste ELi regulatiivmeetmetega on järkjärgult muudetud kaitstud riiklikud lennundusturud konkurentsivõimeliseks ühtseks lennutranspordituruks (tegelikult on lennundusest saanud esimene ja suurel määral ka ainus täielikult integreeritud ühtse turu eeliseid kasutav transpordiliik). Esimene (1987) ja teine (1990) lennunduspakett tegid algust hindu ja mahte reguleerivate eeskirjade lõdvendamisega. 1992. aastal tühistati kolmanda paketi (nõukogu määrused (EMÜ) nr 2407/92, 2408/92 ja 2409/92, mis on nüüd asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1008/2008) kõik veel kehtinud kaubanduspiirangud ELi piires tegutsevate Euroopa lennuettevõtjate suhtes ning loodi Euroopa ühtne lennundusturg. Järgnevalt hõlmati sellega ka Norra, Island ja Šveits. Euroopa ühise lennunduspiirkonna lepingu alusel saaks ühtset turgu veelgi laiendada, kaasates mitu



naaberriiki tingimusel, et need hakkavad järk-järgult rakendama kõiki asjaomaseid ELi eeskirju (mida nad veel ei tee)^[1].

Kolmanda paketiga asendati riiklikud lennuettevõtjad ühenduse lennuettevõtjatega ja võeti kasutusele aluspõhimõte, et iga ühenduse lennuettevõtja võib vabalt määrata reisijateveo ja kaubaveo hinnad ning siseneda mis tahes ELi siseliinile luba taotlemata (välja arvatud mõned spetsiifilised marsruudid, mille puhul liikmesriigid võivad kehtestada kindlate tingimustega ja tähtajalise avaliku teenindamise kohustuse).

Kolmanda paketiga sätestati ka järgmised nõuded, mida ühenduse lennuettevõtjad peavad tegevuse alustamiseks või jätkamiseks täitma:

1. Ettevõtja on liikmesriikide ja/või liikmesriikide kodanike omandis ja kontrolli all ning tema peamine tegevuskoht asub ühes liikmesriikidest;
2. Ettevõtja finantsseisund on hea. Tal on nõuetekohane kindlustus õnnetusjuhtumite tagajärjel tekkivate kohustuste täitmiseks;
3. Ettevõtjal on professionaalne võimekus ja organisatsioon, et tagada lennundustegevuse ohutus vastavalt kehtivatele õigusaktidele. Professionaalse võimekuse tõestuseks on lennuettevõtja sertifikaat.

Samaaegselt ühtse lennundusturu loomisega võeti vastu ka ühiseeskirjad selle nõuetekohase toimimise tagamiseks, mis eeldab eelkõige 1) võrdseid võimalusi ning 2) reisijate kaitse kõrget ja ühtlast taset.

Võrdsete võimaluste tagamiseks kohaldatakse lennutranspordisektori suhtes riigiabi ja konkurentsi (ühinemised, lennufirmade alliansid, hinnakokkulepped jne) reguleerivaid õigusakte. See ei ole alati olnud iseenesestmõistetav, sest kuni 1990. aastate keskpaigani oli lennundusvaldkonna ettevõtete rekapiitalseerimine avaliku sektori vahenditega üsna tavapärane. Kuid aja jooksul ei vastanud sektori riiklike vahenditega rahastamise hindamist käsitlevad komisjoni suunised enam turuolukorrale, arvestades et suunised pärinesid aastatest 1994 (lennuettevõtjate kohta) ja 2005 (lennujaamade ja piirkondlikest lennujaamadest lähtuvate lennuettevõtjate starditoetuse kohta). Sellepärast asendati need 2014. aasta kevadel uutega.

ELi eeskirjadega tagatakse, et kõigile lennuettevõtjatele (nii Euroopa-sisestele kui ka -välistele) antakse samad õigused ja võimalused lennutransporditeenuste turule pääsemiseks. See ei pruugi aga kehtida teatavate kolmandate riikide puhul, kus diskrimineerivad tavad ja toetused võivad anda asjaomase riigi lennuettevõtjatele ebaõiglased konkurentsieelised. Komisjon märkis Euroopa lennundusstrateegiat käsitlevas 7. detsembri 2015. aasta teatises (COM(2015)0598), et kavatseb hinnata määruse (EÜ) nr 868/2004 tulemuslikkust ning vaadata selle läbi või asendada tõhusama vahendiga, mis aitaks tagada kõikidele lennuettevõtjatele ausad konkurentsitingimused ja kaitsta nii liitu kui ka liidust välja suunduvaid lennuühendusi. Seejärel avaldati 2017. aasta juunis ettepanek võtta vastu määrus, milles käsitletakse konkurentsi kaitsmist lennutranspordisektoris ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 868/2004.

[1]Uuringus „[Overview of the air services agreement concluded by the EU](#)“ (ülevaade ELi sõlmitud lennunduslepingutest, Euroopa Parlament, 2013) analüüsitakse nende lepingute sisu ja mõju.



Õiglane juurdepääs lennujaamadele ja lennujaama teenustele on tagatud määrusega (EMÜ) nr 95/93, milles on sätestatud, et ülekoormatud lennujaamades jaotab sõltumatu teenindusaegade koordinaator lennuettevõtjatele teenindusajad (st luba maanduda või õhku tõusta konkreetsel kuupäeval ja kellaajal) õiglasel, mittediskrimineerival ja läbipaistval viisil. Kuid selline teenindusaegade jaotamise süsteem takistab lennujaamade läbilaskevõime optimaalset kasutamist^[2]. Seetõttu esitas komisjon 2011. aastal ettepanekud määruse (EMÜ) nr 95/93 muutmiseks, et suurendada süsteemi tõhusust, kuid liidu kaks seadusandjat ei ole seni ajani muudatustes kokkuleppele jõudnud. Direktiiviga 96/67/EÜ avati maapealse teeninduse teenuste (st lennujaamades lennuettevõtjatele osutatavad teenused, nagu reisijate teenindamine, pagasikäitlus, õhusõidukite tankimine ja puhastamine jne) turg järkjärgult konkurentsile. Komisjoni 2011. aasta ettepanek muuta see turg Euroopa suurimates lennujaamades veelgi avatumaks jäi seadusandjate heakskiiduta ja komisjon võttis selle 2014. aastal tagasi. Direktiivis 2009/12/EÜ on sätestatud peamised põhimõtted lennuettevõtjalt lennujaama rajatiste ja teenuste kasutamise eest lennujaamatasude nõudmise kohta. Sellest hoolimata on lennujaamade ja lennuettevõtjate vahelised vaidlused sagenenud.

Et turustusvõrgud oleksid võrdsetel alustel kättesaadavad ega mõjutaks tarbijate valikuid, on alates 1989. aastast kehtinud ühised eeskirjad. Eeskirjades on ette nähtud, et arvutipõhised ettetellimissüsteemid (tehnilised vahendajad lennuettevõtjate ja reisibüroode vahel) kuvavad reisibüroode arvutiekraanidel kõigi lennuettevõtjate teenuseid mittediskrimineerival viisil (määrus (EÜ) nr 80/2009). Arvutipõhised ettetellimissüsteemid on aga tähtsust kaotamas, sest üha rohkem kasutatakse piletite ostmiseks internetti ja lennuettevõtjate veebisaite.

(Tuleks märkida, et välisriikide lennuettevõtjate ebaausa konkurentsiprobleemiga tegelemiseks võeti vastu määrus (EÜ) nr 868/2004. See õigusakt osutus aga kohaldamatuks. Seetõttu esitas komisjon 2017. aastal ettepaneku uue mehhanismi kohta, et tagada aus konkurents ELi ja välisriikide lennuettevõtjate vahel ([COM\(2017\)0289](#)). Ettepanek on praegu arutamisel.)

Reisijate ja õhusõidukite kaitsmiseks ning kõrge ja ühtlase ohutustaseme tagamiseks kogu ELis on riiklikud ohutuseeskirjad asendatud ühiste ohutuseeskirjadega, mida on järkjärgult laiendatud kogu lennutranspordiahelale. Asutatud on ka Euroopa Lennundusohutusamet, mis lisaks muudele ülesannetele tegeleb eeskirjade väljatöötamisega^[3]. Kõigis ELi lennujaamades on ühtlustatud ka julgestusnõuded, et paremini ära hoida õhusõiduki ning selle reisijate ja meeskonna vastu suunatud kuritahtlikud teod (tasub siiski märkida, et liikmesriikidel on õigus kohaldada veelgi rangemaid julgestusmeetmeid^[4]). Peale selle püütakse lennureisijate õiguste kaitsmiseks kehtestatud ühiste eeskirjadega (määrus (EÜ) nr 261/2004)

[2]Lennuettevõtjad võivad oma teenindusaegu n-õ alakasutada, et vältida nende tagastamist teenindusaegade ühisvarusse ja ümberjaotamist konkurentidele. Tasub märkida, et kui ELis oli 2016. aasta seisuga umbes 90 lennuoperatsiooni koordineerivat (st teenindusaegadega) lennuvälja, siis USAs oli selliseid vaid kaks. Vt eriti „[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)“ (lennujaama teenindusajad ja õhusõiduki suurus ELi lennujaamades, Euroopa Parlament, 2016).

[3]Teabelehes [3.4.9](#) käsitletakse tsiviilennunduse ohutust.

[4]Teabelehes [3.4.7](#) käsitletakse tsiviilennundusjulgestust. „[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)“ (tsiviilennundusjulgestuse suhtes kohaldatav ELi õigusraamistik, Euroopa Parlament, 2013) on põhjalik ülevaade lennudusjulgestust käsitlevatest ELi õigusaktidest.



tagada reisijatele vähemalt minimaalne abi lendude olulise hilinemise või tühistamise korral. Samuti kehtestatakse eeskirjadega hüvitusmehhanismid. Kuid nimetatud õigusnormide kohaldamine on osutunud keeruliseks ja kohtuvaidlused on sagedased^[5]. Komisjon esitas 2013. aasta märtsis uue ettepaneku, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)), et parandada ELi normide täitmise tagamist ning selgitada olulisimaid põhimõtteid ning reisijate õigusi, mis on põhjustanud lennuettevõtjate ja reisijate vahel hulgaliselt vaidlusi. Kaasotsustamismenetlus on pooleli. Lõplikud lahendused tuleb Euroopa Parlamendil ja nõukogul alles kokku leppida. 24. septembril 2019. aastal pärast esimest lugemist Euroopa Parlamendis otsustas transpordi- ja turismikomisjon alustada institutsioonidevahelisi läbirääkimisi.

Rohkem kui kakskümnend aastat pärast kolmanda paketi jõustumist on ühtse lennundusturu toimimisel veel arenguruumi, millest annavad tunnistust järgmised tõsiasjad: teenindusaegade jaotamise süsteemis on puudujääke, rõhuvat enamust (80%) ELi lennujaamadest väljuvaid liine teenindab endiselt vaid üks (60%) või kaks (20%) lennuettevõtjat, mitmetel lennuettevõtjatel ja teisejärgulistel lennujaamadadel on finantsprobleeme ning praegu mitmes liikmesriigis tegutsevate lennuettevõtjate järelevalve on keeruline.

Sellele vaatamata on peamine eesmärk täiel määral saavutatud: ajavahemikul 1995–2014, kui reisijakilomeetrite arv ELis suurenes ligikaudu 23%, oli kasv lennutranspordi puhul umbes 74%. Samal ajal tõusis lennureisijate osakaal kogu reisijateveos 6,5%-lt 9,2%-le, mis on kõigi ELi transpordiliikide võrdluses selgelt suurim kasv.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Paljudes raportites ja eriti oma 14. veebruari 1995. aasta resolutsioonis „Tsiivilennunduse arengusuunad Euroopas“ on parlament rõhutanud vajadust lennutranspordi käsitleva ühise poliitika järele, mis võimaldaks suuremat ja ausamat konkurentsi lennuettevõtjate vahel. Nii on parlament järjekindlalt toetanud ühtse lennundusturu loomist ja nõuetekohast toimimist.

Seejuures on parlament siiski korduvalt toonitanud, et lennutranspordi liberaliseerimine peab toimuma ettevaatlikult ja vähehaaval ning et tarbijate ja lennundussektori huvid peavad tasakaalus olema.

Niisiis on parlament viimase veerandsajandi jooksul alati olnud ausa konkurentsi, lennundusohutuse, teenuste kvaliteedi ja reisijate õiguste kindel kaitsja, seistes ka lennuettevõtjate personali töötingimuste ja samuti keskkonna hea seisundi eest. Näiteks on parlament liberaliseerimisprotsessi algusest peale nõudnud lennujaamadele ja lennuettevõtjatele antavat riigiabi käsitlevate kriteeriumide väljatöötamist ning ühiseeskirjade vastuvõtmist maapealse teeninduse, lennujaamatasude ja reisijate õiguste kohta.

Selline tasakaalustatud suhtumine lennutranspordi liberaliseerimisse ilmutas end hiljuti veel kord, kui parlament muutis esimesel lugemisel põhjalikult komisjoni 2011.

[5] Teabelehes [2.2.3](#) käsitletakse reisijate õigusi. Kehtivate eeskirjade täpsustamiseks võttis komisjon 2016. aasta juunis vastu suunised, mis põhinevad kohtulahenditel.



aasta ettepanekuid teenindusaegade ja maapealse teeninduse teenuste kohta ELi lennujaamades.

Oma 20. märtsi 2018. aasta raportis konkurentsi kaitsmise kohta lennutranspordisektoris väljendas parlament toetust komisjoni ettepanekule kaitsta liidu lennuettevõtjaid kolmandate riikide lennuettevõtjate ebaausate tavade eest. Selle peamine eesmärk on luua praktiline, tõhus ja kergesti kasutatav liidu vahend, mis oleks heidutava mõjuga ning suudaks korvata riigiabist või lennundusvaldkonnas tegutsevate ELi-väliste osalejate muust diskrimineerivast käitumisest tulenevat kahju. Parlamendiliikmete muudatusettepanekutega lühendati veelgi aega, mille jooksul komisjon viib sellistest tavadest mõjutatud ELi lennuettevõtjate või ELi liikmesriikide taotlusel läbi uurimise, ning lisati mõiste „ajutised tasakaalustavad meetmed“, mida saaks kohaldada kiireloomulistel juhtudel, et kahju tekkimise oht ei realiseeruks. Parlament nõudis ühtlasi, et lisataks nn liidu huvide analüüsi teostamine pärast uurimise lõpetamist, mille eesmärk on tagada, et ELi võetavad vastumeetmed ei kahjustaks tema ühendatust ega sotsiaal-majanduslikku olukorda. Asjaomast määrust käsitlevad institutsioonidevahelised läbirääkimised on veel pooleli.

Euroopa Parlamendi resolutsioonid sellel teemal on järgmised:

- 14. veebruari 1995. aasta resolutsioon komisjoni teatise „Tsiivilennunduse arengusuunad Euroopas“ kohta ([EÜT C 56, 6.3.1995, lk 12](#)).
- 11. juuli 2007. aasta õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ühenduses lennutransporditeenuste osutamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta ([ELT C 175E, 10.7.2008, lk 371](#)).
- 12. detsembri 2012. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa Liidu lennujaamades teenindusaegade jaotamise ühiseeskirjade kohta ([ELT C 434, 23.12.2015, lk 217](#)).
- 16. aprilli 2013. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse õhusõidukite maapealset teenindust liidu lennujaamades ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 96/67/EÜ ([ELT C 45, 5.2.2016, lk 120](#)).
- 5. veebruari 2014. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta, ning määrust (EÜ) nr 2027/97 lennuettevõtja vastutuse kohta reisijate ja nende pagasi õhuveol ([ELT C 93, 24.3.2017, lk 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

