



MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM



RIIGIKANTSELEI

Lennuühenduste parandamise ekspertrühm
Improving the functioning of the EU air services market

LÕPPARUANNE



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium
Tallinn 2017

Lennuühenduste parandamise ekspertrühm loodi Riigikantselei juurde. Selle moodustamine kiideti heaks 30.05.2016 kantslerite koosoleku otsusega. Ekspertrühma algatamise ettepaneku tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Ekspertrühma tegevusi rahastati ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevusest rakke- ja ekspertrühmad.

1. EKSPERTRÜHMA EESMÄRK

Ekspertühma eesmärgiks oli teha ettepanekud, mis aitaksid saavutada olukorda, kus EL liikmesriigil on võimalik toetada piisava sagedusega ja sihtkohtadega lennuühenduste võrku. Ettepanekud pidid olema realistlikud ning rakendatavad EL lennundusturul kas turu väiksuse või geograafilise asukoha tõttu kehvemas konkurentsipositsioonis olevates EL riikides.

Eesmärgi saavutamiseks pidi ekspertühm:

1. Analüüsima praeguste EL reeglitega lubatud võimalusi lennuühenduste soodustamiseks;
2. Analüüsima teiste EL riikide kogemusi lennujaamade ja lennuliinide toetamisel sh erinevaid mitterahalisi meetmeid;
3. Analüüsima EL reeglistiku muutmise võimalusi, ennekõike selles osas mis puudutab lennujaamade võimalusi liinide avamise toetamiseks, lennuliinide toetamise võimalusi ja üldist lennufirmade tegutsemiskeskonda;
4. Tegema ettepanekud lennuühendusi parandatavateks meetmetest sh laiemalt tegevuskeskkonda parandavad meetmed, mida võimalik rakendada kehtiva EL reeglistiku alusel;
5. Töötama välja realistlikud ettepanekud EL lennundusreeglite muutmiseks, mis aitaksid kaasa Eesti ja teiste sarnaste EL liikmesriikide lennuühenduste parandamisele.

Ekspertühma poolt seati esmatähtsaks ühendatus (*connectivity*) Euroopaga, otselendude tagamine Eestist olulistesse Euroopa pealinnadesse 5 korda nädalas 2 korda päevas (ühapäevaste reiside võimaldamine ärireisijatele).

Analüüsid esitanud ühendusi leidis ekspertgrupp, et lisaks olemasolevatele otselendudele tuleb keskenduda 7 keskusega ühenduse loomisele või parandamisele. Need on London, Amsterdam, Brüssel, Viin, Zürich (rohkem kui 70 istekohaga lennukiga) ning Hamburg ja Göteborg (maksimaalselt 70 istekohaga lennukiga).

2. OLEMASOLEVAD VÕIMALUSED

2.1. Õiguslik raamistik ja teiste riikide poolt kasutatud meetmed

Ekspertgrupp analüüsis järgmisi meetmeid:

- **Avaliku teenindamise lepingud** (edaspidi PSO *Public Service Obligation*). Kui selgub, et turg ise ei paku teatavatesse Euroopa piirkondadesse piisavalt lennuvõimalusi, võivad liikmesriigid kaaluda asjaomasesse piirkonda ja sealt tagasi suunduvate lendude teenindamiseks avaliku teenindamise kohustuste rakendamist.

PSO-sid on riigid kasutanud pigem regionaalsete ühenduste, mitte riikidevaheliste ühenduste parandamiseks. 2015. aastal kehtinud 173 avaliku teenindamise lepingust üksnes 5 olid riikidevahelised avaliku teenindamise lepingud.¹ Mainitud viiest lepingust neli olid mõeldud tagamaks vajalikud ühendused erinevate Euroopa Liidu institutsioonidega ning üks avaliku teenindamise leping oli kantud ajaloolistest/kultuurilistest sidemetest lähtuvalt. Seega ei saa ühtegi seni kehtinud avaliku teenindamise lepingut kasutada mudelina Eesti kontekstis. Euroopa Komisjon on käivitanud PSO juhiste ülevaatamise. Ekspertgrupp analüüsis PSO juhiseid ja koostas põhjalikud ettepanekud juhiste täiendamiseks.² Analüüsi käigus jõuti järeldusele, et tänane PSO raamistik on riikidevaheliste ühenduste parandamiseks liialt piirav, mistõttu on vajalik olemasolevate sätete täpsustamine ja täiendamine ulatuses, mis tagaks võimaluse liinivõrgu paindlikumaks arendamiseks, nt tuleks olemasolevatesse reeglitesse lisada võimalus korraldada grupihankeid. Üksnes läbi selgitavate suuniste ei ole võimalik kehtestada juriidiliselt siduvaid õigusi ja kohustusi, mistõttu on lisaks suunistele vajalik ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1008/2008 muutmine (sisaldab PSO reeglistikku).

- **Riigiabi** – EL õigus pakub võimalusi riigiabi andmiseks lennundussektoris. Esiteks on lubatud riigiabiga tegemist juhul, kui antav abi on kooskõlas erainvestori kriteeriumiga.³ Erainvestori kriteeriumi tagamisel on oluline, et rahaline paigutus või muu majanduslik meede oleks tasuvuse seisukohalt õigustatud. Teiseks, kui erainvestori põhimõtet ei ole võimalik rakendada, võib liikmesriik vastavalt aluslepingu art 107 (3) anda investeerimis- ja tegevusabi lennujaamadele ning stardiabi lennuettevõtetele tingimusel, et abi andmine toimub kooskõlas EL suunistega lennujaamadele ja –lennuettevõtetele antava riigiabi kohta. Praeguse regulatsiooni poolt antud võimalused on Eestil kasutatud.
- **Käsitleda lennuühendusi üldhuviteenustena (edaspidi SGEI - Services of General Economic Interest)**, SGEI puhul ei kohalduks PSO regulatsioon, mis välistab võimaluse liine majanduslikel kaalutlustel grupeerida. Üldhuviteenus erineb avaliku teenindamise lepingust selle poolest, et allub üldisele riigiabi regulatsioonile, mitte PSO määramises kirjapandule. SGEI annaks paindlikumad võimalused ühenduste "tellimiseks" näiteks liinide grupeerimise kaudu. Samas on tegemist meetmega, mida

¹ Larnaca (Cyprus) – Brussels (Belgium)

• Mariehamn/Åland (Finland) – Stockholm (Sweden)
• Strasbourg (France) – Amsterdam (The Netherlands)
• Strasbourg (France) – Madrid (Spain)
• Strasbourg (France) – Prague (The Czech Republic)

² Lisa 1 – Analüüs „Improving the functioning of the EU air services market“, ((2016).

³ Erainvestori kriteerium tähendab, et hinnatakse, kas sama meedet oleks tavapärastel turutingimustel kasutanud ka erainvestor, kes on riigiga võimalikult sarnases olukorras.

ei ole varem rakendatud, kuna SGEI regulatsioon ei ütle otsesõnu, et seda saab lennuühenduste parendamiseks kasutada. Samas SGEI regulatsioon otsesõnu ka ei välista seda võimalust. Selle tõttu tuleks seda eelnevalt kindlasti testida Euroopa Komisjoniga.

- **Liberaalsed lennunduslepingud kolmandate riikidega** – liberaalsete lennunduslepingutega, mis sisaldaksid vähemalt viienda vabaduseliiklusõigust,⁴ oleks Eestil võimalik tagada rohkem jätkulende EL liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Eesti soodsast geograafilisest asukohast tulenevalt võiks Tallinna lennujaam teoreetiliselt olla huvi pakkuv transiitlennujaam Aasia suunalisele lennuliiklusele.
- Lisaks eelpool nimetatud võimalustele, on erinevates EL lennujaamades kasutusel **erinevad lennuliinide toetusmeetmed**: lennujaamatasude alandamine, turvateenuse kulude alandamine, uute lennuliinide toetamine, lennuliini või turu põhised madalamad lennujaamatasud (juhul kui lennujaam soovib keskenduda teatud liinide/turgude arendamisele), mahupõhised ja hooajalised soodustused, riski jaotuse mehhanism; erinevad meetmed finantsriskide leevendamiseks nt valmisolek kompenseerida lennuliini teenindamisel tekkinud tegelik kahju või valmisolek tagada teatud tulu. Kõikide nimetatud meetmete rakendamine peab toimuma objektiivselt määratletud kriteeriumite alusel.

Tallinna Lennujaam on toetusmeetmeid aktiivselt kasutanud, kuid teatud võimalused lisameetmete kasutuselevõtuks on olemas.

2.2. EL reeglistiku muutmise võimaluste analüüs

Ekspertühm ei hinda praeguse reeglistiku korral otstarbekaks avaliku teenindamise lepingute sõlmimist või riigiabi andmist rahvuslikule lennufirmale või lennujaamale. Lisaks PSO järgale raamistikule ei toeta PSO-de kasutamist ka risk toimivatele ühendustele ning liinitellimuse kõrge hind.

Teatud võimalused peituvad lennuühenduste käsitlemisel üldhuviteenusena, mille praktilist rakendamist on eelnevalt vaja kontrollida Euroopa Komisjoniga. Tõsiselt tuleks kaaluda lisatoetusmeetmete kasutamist lennujaama poolt, sh turvakulude lennujaama kulubaasist väljaviimist. Samuti võib lennuühenduste parandamisele kaasa aidata liberaalsete lennunduslepingute sõlmimine kolmandate riikidega.

⁴ viienda vabaduse liiklusõigus” – ühe riigi („õiguse andnud riik”) poolt teise riigi („õiguse saanud riik”) lennuettevõtjatele antud õigus osutada rahvusvahelisi lennutransporditeenuseid vastava õiguse andnud riigi territooriumi ja kolmanda riigi territooriumi vahel, tingimusel et selliste teenuste osutamine algab või lõpeb õiguse saanud riigi territooriumil,

Seega on lennuühenduste parandamise meetmed olemasolevas õiguslikus raamistikus tagasihoidlikud, ei paranda ühendatavust märkimisväärselt ega taga ühenduste Euroopa keskustega 5 korda nädalas 2 korda päevas.

Olemasoleva EL õigusraamistiku muutmise või täiendamise vajadus:

PSO reeglistik - Vajalik on teha komisjonile ettepanek PSO määruse ülevaatamiseks. Esialgsete läbirääkimiste tulemusel on Euroopa Komisjon valmis kaaluma määruse ülevaatuse avama 2018. aasta esimesel poolel. Peamised vajalikud muudatused selleks, et PSO reeglid võimaldaksid liinivõrgu arendamist ning EL-siseste lennuühenduste tagamist olulisematesse sihtpunktidesse, on järgmised:

- PSO reeglid peaksid sisaldama sätet, mille kohaselt oleks lubatud korraldada grupihankeid⁵ majandusliku säästu saavutamiseks (hetkel on grupeerimine lubatud üksnes tehnilistel kaalutlustel):
- täpsustada on vaja PSO-de definitsiooni ja eesmärki, et oleks selge nende kasutamise võimalus riikidevaheliste ühenduste parandamiseks, seda ennekõike perifeersetes halvema ühenduvusega piirkondades/riikides;
- konkurentsi piiramise vältimiseks tuleks luua võimalus liinil opereerida paralleelselt nii avaliku teenuse lepingu alusel kui ilma lepinguta.

Riigiabi reeglistik – arvestades, et Euroopa Komisjon võttis valdkonda puudutavad riigiabi suunised vastu 2014. aastal, on äärmiselt ebatõenäoline eeldada valmisolekut suuniste muutmiseks. Samas on komisjonil 2015. aastal vastu võetud lennundusstrateegiast lähtuvalt kohustus välja töötada ühenduvuse indeks. Viimane võiks olla tõukeks ka riigiabi suuniste uuesti avamiseks. Sellest lähtuvalt on vajalik riigiabi reeglite sidumine ühenduvuse olukorraga st, et riigiabireeglite rakendamine liikmesriikide suhtes, kelle ühenduvuse indeks on madal, peaks olema paindlikum. Lisaks on vajalik Lennundusjuhiste (*Aviation Guidelines*) muutmine ja täiendamine, et muuta riigiabi andmine nii lennufirmadele kui lennujaamale ebapiisava ühenduvuse riikides paindlikumaks.

Ekspertühm analüüsis ka teisi üldisi toetusmeetmeid võimaldava õigusliku raamistiku muutmist, kuid leidis, et selle raamistiku avamine ei ole soovitatav, sest avab võimaluse igasugusteks laiaulatuslikeks muudatusettepanekuteks, milles pole võimalik liikmesriikide vahel kokku leppida.

⁵ Grupihange tähendab, et hange vedaja leidmiseks korraldatakse üheagselt mitmele liinile ning eduka pakkumise eelduseks on vedaja võimekus tagada teenus kõikidel liinidel ehk „kõik või mitte midagi lähenemine“.

2.3 Ekspertühma ettepanekud lennuühendusi parandavate meetmete kohta

1. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium teeb ettepaneku Euroopa Komisjonile PSO määruse muutmiseks:

Soovitud olukord	Praegune olukord
PSO reeglid sisaldavad sätet, mille kohaselt oleks lubatud korraldada grupihankeid majandusliku säästu saavutamiseks.	Grupeerimine lubatud üksnes tehnilistel kaalutlustel (meie ettepanekuks on see, et PSO reeglid tuleks täiendada selliselt, et grupeerimine oleks ka majanduslikest kaalutlustest lähtuvalt võimalik).
Täpsustatud on PSO-de definitsioon ja eesmärk, et oleks selge nende kasutamise võimalus riikidevaheliste ühenduste parandamiseks, seda ennekõike perifeersetes halvema ühenduvusega piirkondades/riikides.	Definitsiooni tuleks täiendada selliselt, et PSO kasutamine oleks lubatud ka piirkondades, kus lennuühenduste indeks on võrreldes EL keskmisega kokkulepitust madalam. Hetkel selline regulatsioon puudub.
Luaa võimalus liinil opereerida paralleelselt nii avaliku teenuse lepingu alusel kui ilma lepinguta konkurentsi piiramise vältimiseks.	PSO reeglistiku artikkel 16 kohaselt on avatud või piiratud PSOs võimalik ka tänase seisuga teha.

2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium teeb ettepaneku Euroopa Komisjonile riigiabi reeglistiku muutmiseks:

Soovitud olukord	Praegune olukord
Riigiabi reeglid seotakse ühenduvuse olukorraga, et tagada paindlikumad võimalused riigiabireeglite rakendamiseks liikmesriikide suhtes, kelle ühenduvuse indeks on madal.	Hetkel kehtiv PSO reeglistik ei võimalda otseselt liikmesriikidel pakkuda rahvusvaheliste liinidele PSOd.
ELi suunised lennujaamadele ja lennuettevõtjatele eraldatava riigiabi kohta (<i>Aviation Guidelines</i>) muutmine ja täiendamine, et muuta riigiabi andmine nii lennufirmadele kui lennujaamale ebapiisava ühenduvuse riikides paindlikumaks.	Juhul kui lennuühenduste indeks on madalam kui EL kokkulepitud keskmine, siis antud liikmesriik võib anda toetust lennujaamale lennuettevõtetega seotud kulude alla viimiseks. Olemasolevad suunised lubavad üksnes selliste tegevustega seotud kulude hüvitamist, mille eest oma avalik-õiguslike volituste

	tõttu vastutab tavaliselt riik, nt lennujuhtimine, politsei, toll ning meetmed, mis on vajalikud tsiviilennunduse kaitsmiseks Õigusvastase sekkumise eest (lennundusjulgestus).
--	--

2.4 Kohesed meetmed mida saaks lennuühenduste parandamiseks teha

Vastavalt Euroopa Komisjoni 20.detsembri 2011. a otsusele (2012/21/EL) eraldab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium igal aastal AS-le Tallinna Lennujaam toetust, mis on mõeldud pääste- ja julgestuskulude katmiseks. Tegemist on riigiabiga, mis on lubatud vastavalt komisjoni teatisele (üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamise eest makstav hüvitis). Sellest tulenevalt on üheks võimaluseks tõsta avaliku teenuse eest makstavat toetust, mille tulemusena saab lennujaam alandada lennujaama tasusid. See omakorda looks olukorra, millega suurendaksime lennujaama atraktiivsust lennuettevõtjate silmis. Täiendava meetmena on vajalik ka soodustada lennufirmade turundusalast koostööd EASiga, mis aitab lennufirmadel maandada riske uute liinide käivitamisel ning võimaldab EAS-il kasutada Eesti välisturunduseks lennufirmade kliendibaase.

3. EDASISED TEGEVUSED EL SUUNAL

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel jätkatakse järgmiste tegevustega:

- Ühenduvuse indeksi sissetoomine riigiabi andmise reeglitesse on uus lähenemine, millel on nii ekspertrühmas osalenute kui analüüsidesse kaasatud rahvusvaheliste ekspertide arvates hea potentsiaal reeglite muutmiseks nii, et kehvema ühenduvusega riikides lennuühendused paranevad. **Uue lähenemise selgitamine ja tegelike muudatuste saavutamine õigusaktides eeldab püsivat tööd Euroopa Komisjoni suunal ja samameelsete liikmesriikide koondamist selle lähenemise taha.**
- PSO juhiste analüüsi käigus moodustus esialgne samameelsete liikmesriikide grupp, kellega on meil ühised probleemid: Leedu, Poola, Luksemburg, Läti, Küpros. **Järgmiseks on vaja seda gruppi laiendada ning korraldada enne eesistumist esimene mitteametlik seminar Brüsselis.**
- Kuna lennuühenduste teemat otsesemalt puudutav PSO määrus 2017. aastal muutmisele ei lähe - **esialgu piirduakse suuniste esitamisega 2017. aasta alguses ja määruse vahehindamisega 2018. alguses, siis praktiline töö õigusaktide saab alata alles 2018. aastal.** Selleks, et ettepanekud toetust leiaksid on vajalik alustada muidugi varem, vajalik on korraldada EE eesistumise ajal poliitiline debatt Brüsselis.

4. EKSPERTGRUPI TÖÖ KIRJELDUS

4.1. Ekspertühma raames ellu viidud tegevused

Ekspertgrupi peaesmärgiks oli välja töötada ettepanekud, mis aitaksid saavutada olukorda, kus EL liikmesriigil oleks võimalik toetada piisava sagedusega ja sihtkohtadega lennuühenduste võrku.

Ekspertgruppi juhtis Euroopa Parlamendi saadik. Liikmeskonna moodustasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Riigikantselei, Rahandusministeeriumi, AS Tallinna Lennujaama ja eksperdid Margus Rahuoja ja Erki Urva.

Kohtumisi toimus neljal korral: 10. juuni 2016, 10. november 2016, 25. november 2016 ja 19. detsember 2016.

Ekspertühma tulemuste sisendi saamiseks telliti analüüs. Analüüsi teostaja leidmiseks viidi läbi riigihange. Pakkumuste hindamise tulemusena oli edukas pakkuja Triniti Estonia allhankijatega NYRAS ja Norton Rose Fulbright LLP-ga. 25.11.2016 toimunud ekspertgrupi kohtumiseks edastati uuringu koostajate poolt vahereport. Ekspertgrupp

arutas läbi vaheraportis kajastatu ning esitati uuringu koostajale täiendavad küsimused ning suunised, mida lõplikus uuringus detailsemalt lahti seletatakse. Analüüsi lõplikke tulemusi esitleti ekspertrühmale 19.12.2016. Analüüsi lõpparuanne on kättesaadav Riigikantselei välisveebis.

4.2 Ekspertühma eelarve

Tegevus	Eeldatav kulu	Tegelik kulu
Ekspertühma ja töörühmade seminaride, nõupidamiste ning ajurünnakute korraldamise kulud	8 000	210,00
Ekspertide töögrupis osalemisega seotud kulud	12 000	3 074,90
Õigusanalüüside teenuse kulud	65 000	68 109,11
Ettepanekute koostamise ja vormistamise seotud teenuse kulud	15 000	0
Kokku	100 000	71 394,01

VASTAVUSE KINNITUS

Vastavuse kinnitus

Kuupäev allkirjas

Käesolevaga kinnitame, et lennuühenduste ekspertrühma raames läbi viidud tegevused ja tööd on kooskõlas projekti rahastamisotsusega.

Ahti Kuningas
Transpordi asekantsler
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium