



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 19.5.2014
COM(2014) 278 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

lennujaamatasude direktiivi kohaldamise kohta

1. Sissejuhatus

Lennujaamatasusid maksavad lennujaama kasutajad (lennuettevõtjad) lennujaama rajatiste kasutamise eest. Need on seotud õhusõidukite maandumise, õhkutõusmise, valgustamise ja parkimisega ning reisijate ja kauba käitlemisega ning nendest rahastatakse osaliselt või täielikult lennuradade ja nendega seotud alade ning reisi- ja kaubaterminalide kasutamise võimaluste pakkumist. Kuigi lennujaamatasud on kehtestatud lennuettevõtjatele, kannab need kulud lõppkokkuvõttes reisija või kaubaveoklient, sest kõnealused tasud moodustavad osa nende makstavast lõpphinnast.

Lennujaamatasude osakaal lennuettevõtja kõikidest tegevuskuludest sõltub lennuettevõtja liigist ja teenindavatest lennujaamadest¹. Lennujaamatasud moodustavad ligikaudu poole keskmise lennujaama tuludest² ning arvestades praegust lennuettevõtjate jaoks keerulist majandusolukorda, pööratakse neile suuremat tähelepanu kui kunagi varem. Lennujaamatasud on seotud ka reisijatele pakutavate teenuste tasemega. Eelkõige odav- ja lühimaalendude puhul võib lennujaamatasude suurus olla üks määrav tegur, mille põhjal lennuettevõtja otsustab, millistel marsruutidel lennata. Konkurentsivõimelise hinnaga kvaliteetse lennujaamataristu olemasolu iga liiki lennuettevõtjate jaoks on ELi lennundussektori eduka arengu seisukohalt ilmselgelt väga oluline.

Lennujaamatasude direktiiv,³ mille liikmesriigid pidid siseriiklikku õigusse üle võtma 15. märtsiks 2011, on üksikasjalik lennujaamatasusid käsitlev ELi õigusraamistik, mis kehtib kõikides Euroopa Majanduspiirkonna ja Šveitsi lennujaamades, mida läbib aastas üle viie miljoni reisija, ning vähemalt iga liikmesriigi suurimas lennujaamas. Direktiivi reguleerimisalasse kuulub ligikaudu 70 ELi lennujaama, mille arvele langeb veidi alla 80 % ELi reisijateveost. Kõnealusesse rühma kuuluvad väga erinevad lennujaamad alates keskmise suurusega lennujaamadest, mis annavad oma piirkonnas olulise majandusliku ja sotsiaalse panuse, kuni ELi suurimate sõlm-lennujaamadeni, mis ühendavad sihtkohti üle terve maailma. Direktiiviga nähakse ette ühised põhimõtted lennujaamatasude kehtestamise kohta ning selle eesmärk on saavutada suurem läbipaistvus lennujaamatasude arvutamisel; tagada, et lennujaamad ei diskrimineeriks lennuettevõtjaid lennujaamatasude kohaldamisel (välja arvatud juhul, kui selleks on selgelt põhjendatud vajadus kaitsta avalikku korda); viia lennujaamade ja lennuettevõtjate vahel sisse korrapärane konsulteerimine ning luua igas liikmesriigis sõltumatu järelevalveasutus, mille ülesanne on lahendada lennujaamade ja lennuettevõtjate vahelisi lennujaamatasusid käsitlevad vaidlusi ning teostada järelevalvet

¹ Vastavalt Rahvusvahelise Lennujaamade Nõukogu (ACI) Euroopa piirkonna 2007. aasta andmetele moodustasid lennujaamatasud ligikaudu 4–8 % ELi suuremate lennuettevõtjate kuludest. IATA väitis 2013. aasta märtsi finantsprognoosis, et kõik taristu kasutamiseks tehtavad kulutused kokku moodustasid ligikaudu 14,4 % lennutranspordiga seotud kuludest (2011. aasta andmed). IATA teatel moodustavad taristu kasutamiseks tehtavatest kulutustest kaks kolmandikku lennujaamade lennuliiklustasud.

² Steer Davies Gleave, „Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges”, september 2013.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/12/EÜ, 11. märts 2009, lennujaamatasude kohta, ELT L 70, 14.3.2009, lk 11.

nende meetmete nõuetekohase kohaldamise üle, mida liikmesriigid on direktiivi täitmiseks võtnud.

Käesolevas aruandes annab komisjon ülevaate direktiivi kohaldamisest liikmesriikides ning osutab konkreetsetele järeldustele seoses võimalike probleemidega selle rakendamisel koos võimalike järelmeetmetega edaspidiseks analüüsimiseks. Aruanne tugineb hiljutisele uuringule, mille komisjon sel eesmärgil tellis⁴. Kõnealuses uuringus analüüsitakse, kas direktiiv on avaldanud mingit mõju lennujaamatasude kehtestamise tavadele, ja see hõlmab ka igakülgset konsulteerimist sidusrühmadega, et saada ülevaade arvamustest direktiivi rakendamise, saavutatud tulemuste ja lisatähelepanu vajavate valdkondade kohta. Nimetatud sidusrühmade hulka kuuluvad direktiivi alusel loodud sõltumatud järelevalveasutused, liikmesriikide muud pädevad asutused, individuaalsed lennujaama käitajad ja lennuettevõtjaid, samuti nende esindusühendused.

2. Turusuundumused

Viimastel aastakümnetel on ELi lennujaamades toimunud suured muutused, mis on mõjutanud ka lennujaamatasude kehtestamist. Kui varem käsitasid avaliku sektori asutused suuri sõmlennujaamu ja väikseimaid lennujaamu peamiselt ühenduvusega seotud vajadusi täitva taristuna, siis nüüd on need lennujaamad kujunemas ettevõtjateks, kellelt oodatakse kasumi teenimist ja erainvestorite ligimeelitamist.

Selle protsessiga on kaasnenud riigi omandis olevate lennujaamade ümberkorraldamine äriühinguteks ja mõnel juhul nende erastamine. See on tingitud mitmesugustest muutustest. Esiteks on muutunud riigi roll transporditaristu tagamisel – pakkuja roll on asendumas võimaldaja rolliga. Teiseks ollakse praegu seisukohal, et lennujaamad, mis on paljudel juhtudel kasumlikud, tegelevad äritegevusega. Lisaks on avaliku sektori asutused innukalt meelitanud erainvestoreid nii taristut laiendama kui ka riigile tulusid andma. Kuigi lennujaamad on veel valdavalt riigi omanduses,⁵ võib nende puhul kõikjal liidus praegu täheldada üha ulatuslikumat erainvestorite kaasamist.

Võttes arvesse lennujaamataristu strateegilist olemust, on liikmesriigid lennujaamade puhul tavaliselt siiski säilitanud teatava otsese huvi või kontrolli kas otsese omandiõiguse või lennujaamatoimingute kontsessiooni andmise teel ja/või (riikliku) majandusliku reguleerimise süsteemi kaudu. Viimane on eelkõige omane liikmesriikidele, kus asuvad suured sõmlennujaamad, mis on suutelised hindu kujundama⁶.

⁴ Steer Davies Gleave, „Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges”, september 2013.

⁵ Rahvusvahelise Lennujaamade Nõukogu Euroopa esinduse andmetel kuulus 2010. aastal 77 % lennujaamadest täielikult riigi omandisse, samal ajal kui 9 % oli täielikult eraomandis; vt Rahvusvahelise Lennujaamade Nõukogu Euroopa esindus, „The Ownership of Europe's Airports 2010”.

⁶ ELi suurimad sõmlennujaamad asuvad Ühendkuningriigis, Prantsusmaal, Saksamaal ja Madalmaades.

Samal ajal võib teatavate lennujaamade, eelkõige väiksemate lennujaamade puhul märgata, et seoses odavlennuettevõtjate arenguga on lennujaamade ja lennuettevõtjate läbirääkimispositsioonid muutumas lennuettevõtjate kasuks. Tänu oma paindlikkusele suudavad odavlennuettevõtjad lisaks teenindavate marsruutide muutmisele vahetada ka lennujaamu, kus nende õhusõidukid paiknevad. Lennuettevõtjad analüüsivad pidevalt olemasolevate marsruutide tootlust, et leida uusi sihtkohti ning suurendada oma lendude atraktiivsust ja kasumlikkust. Selle tagajärjel tekib erinevates geograafilistes asukohtades paiknevate lennujaamade vahel konkurents ja lennujaama käitajatele avaldatakse suuremat survet pakkuda soodsamaid tingimusi, sealhulgas madalamaid lennujaamatasusid. Peale selle on lennujaamadevahelist konkurentsi suurendanud ka lennujaamade kasutamata läbilaskevõime, mis tugevdab teatavatel juhtudel veelgi lennuettevõtjate positsiooni läbirääkimistel. Lennujaamade väitel on nendevaheline konkurents üha tihedam⁷ ja seda mitte üksnes odavlennuettevõtjate mõju tõttu piirkondlikes lennujaamades. Lennujaamadevahelise konkurentsi tase paistab aga olevat erinev ning sõltub suurel määral kohapealsetest teguritest. Lennuettevõtjad väidavad, et reisijad kalduvad vahetama pigem lennuettevõtjaid kui lennujaamu, lähtudes konkureerivatest lennureisitoodetest.

3. Direktiiviga saavutatud tulemused

2013. aasta alguseks olid kõik liikmesriigid teatanud direktiivi täielikust ülevõtmisest. Ametlik ülevõtmine on aga alles esimene samm. Väga tähtis on ka direktiivi nõuetekohane praktiline kohaldamine ning selle mõju lennujaamade käitajatele, lennuettevõtjatele ja lennundussektorile laiemalt. Praeguses varases etapis leiab komisjon, et mitu direktiivi põhieesmärki on juba saavutatud. Mitmes liikmesriigis on ülevõtmise ja kohaldamisega seoses tekkinud konkreetseid probleeme, mille lahendamiseks tuleb juhtida liikmesriikide tähelepanu kindlakstehtud probleemidele ja kasutada vajaduse korral rikkumismenetlust. Direktiivi kõige olulisemad elemendid, mida käesolevas peatükis analüüsitakse, on järgmised:

- lennujaama käitajate korraldatud korrapärased **konsultatsioonid** lennujaama kasutajatega lennujaamatasude süsteemi ja suuruse ning teenuse kvaliteedi üle ning konsultatsioonid lennujaama kasutajatega uut taristut käsitlevate kavade üle (direktiivi artikkel 6);
- **läbipaistvus**, mille lennujaama käitaja on taganud tasude kehtestamise põhimõtete suhtes, sealhulgas lennujaama kasutajatele suunatud ja neilt pärinevat teabevoogu käsitlevad nõuded (direktiivi artikkel 7);
- lennujaama kasutajate **mittediskrimineerimine** (direktiivi artikkel 3);
- **sõltumatu järelevalveasutuse** loomine igas liikmesriigis, et tagada direktiivi meetmete nõuetekohane kohaldamine ja sekkuda lennujaamatasusid käsitlevatesse vaidlustesse (direktiivi artiklid 6 ja 11);

⁷ Rahvusvaheline Lennujaamade Nõukogu (Euroopa esindus), „Airport Competition in Europe“, juuni 2012.

- paindlikkus, mis võimaldab lennujaama käitajatel pakkuda lennuettevõtjatele diferentseeritud teenuseid (direktiivi artikkel 10).

Direktiiv tugineb lennujaamatasude poliitikale, mille väljatöötamisega Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO) on tegelenud alates 1974. aastast⁸. Seda tuleb käsitleda asjakohaste kahepoolsete lennunduslepingute taustal, mis on koostatud kooskõlas ICAO standardsätetega, mille kohaselt EL ja selle liikmesriigid peavad üldiselt võimaldama kolmanda riigi lennuettevõtjatele ausa ja võrdse õiguse konkureerida rahvusvahelise lennutranspordi pakkumisel. Sellega seoses sisaldavad näiteks Ameerika Ühendriikide ja Kanadaga sõlmitud üldised lennutranspordilepingud kasutajatelt nõutavaid tasusid käsitlevaid sätteid, sealhulgas lennujaamatasusid käsitlevaid erisätteid, mille eesmärk on tagada, et sellised tasud on mõistlikud ja kajastavad pakutavate teenuste osutamise kulusid.

3.1. Konsulteerimine

Sidusrühmade seisukohad konsulteerimist käsitlevate sätete kohta on erinevad. Kuigi paljudes lennujaamades oli konsulteerimismehhanism juba olemas, on direktiiv loonud suurema selguse konsulteerimise ajakava ja vormi kohta. Mõne liikmesriigi, näiteks Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Leedu, Luksemburgi, Läti, Rootsi, Sloveenia, Tšehhi Vabariigi ja Ungari lennujaamades kehtestati kohustuslik konsulteerimine alles direktiivi ülevõtmise tulemusel. Lisaks kehtestati direktiiviga esmakordselt kohustuslik konsulteerimismenetlus nendes direktiivi reguleerimisalasse kuuluvates Ühendkuningriigi lennujaamades, mille suhtes ei olnud seni kehtinud Ühendkuningriigi suuremates lennujaamades kohaldatav majandusliku reguleerimise süsteem.

Lennuettevõtjad seavad kahtluse alla konsultatsioonimenetluse kohaldamise, väites, et lennujaamad peaksid tegema lennuettevõtjatega rohkem koostööd, selle asemel et piirduda vaid teabe edastamisega. Lennuettevõtjad soovivad, et nende ideid mitte ainult ei kuulataks ära, vaid et neid ka järgitaks. Teine esile toodud probleem on seotud ajakavaga ja teatavates liikmesriikides lennujaama kasutajatele konsulteerimisprotsessi käigus vastamiseks ette nähtud lühikeste tähtaegadega.

Lennuettevõtjate rahulolu tase varieerub, sõltudes liikmesriigist, kus lennujaam asub. Kui Ühendkuningriigi ja Madalmaade suuremates lennujaamades on lennuettevõtjad konsulteerimismenetlusega üldiselt rahul, siis olid nad kriitilised Hispaanias, Itaalias, Kreekas ja Ungaris kohaldatava konsulteerimise suhtes, eelkõige seoses vastamiseks antud ajaga ja asjaoluga, et konsulteerimine toimub sageli pigem teabe esitamise vormis.

Lennujaamadest on suurema lennujaama kasutajate arvuga lennujaamad (Schipholi lennujaam Amsterdamis, Heathrow, *Aéroports de Paris* ja Frankfurdi lennujaam) konsulteerimisprotsessiga üldiselt rahul ning leiavad, et ELi tasandi kodifitseeritud suunised

⁸ Vt direktiivi põhjendused 9 ja 10, ICAO lennujaamatasude ja lennujuhtimisteenuste poliitika (üheskas väljaanne, 2012).

on kasulikud. Samas väljendavad teatavad väiksemad lennujaamad, kelle suhtes direktiivi kohaldatakse, muret protsessi formaalsuse ja ametliku konsulteerimismenetluse korraldamisega seotud halduskoormuse üle. Mitu lennujaama kritiseeris ebakindlust, mida põhjustavad lennuettevõtjate piiratud osalemisvõimalused ja lennujaamatasudega seotud edasikaebuste esitamise menetlused, mille puhul ei ole lennuettevõtjate jaoks kehtestatud mingeid tähtaegu. Direktiiviga nähakse ette ka lennujaamade kohustus konsulteerida lennujaama kasutajatega enne lõpliku otsuse tegemist uut taristut käsitlevate projektide kohta, kuid ettenähtud menetlust ja miinimumnõudeid ei ole täpsustatud.

Komisjoni arvamuse kohaselt on ülitähtis, et lennujaama kasutajad usaldaksid konsulteerimismenetlust. Seepärast on oluline, et neil oleks põhjendatud ootus, et nende seisukohad kuulatakse ära ja et neile vastatakse kooskõlas direktiivi asjakohaste sätetega. Kõnealuste sätete praktilise mõju tagamiseks võib see vastavalt olukorrale tähendada, et konsulteerimise korraldamisel tuleks ette näha sobival tasemel vastastikune suhtlemine (sealhulgas näiteks eelnev teavitamine kohtumistest või panuse esitamiseks kehtestatud tähtaegadest). Samuti peab komisjon tähtsaks lennuettevõtjate konstruktiivset kaasamist konsulteerimisprotsessi.

Komisjonile esitatud kaebused suurte taristulaienduste rahastamise kohta Dublinis ja Roomas näitavad toimiva konsulteerimissüsteemi tähtsust, võttes arvesse tulevastele lennujaamatasudele avaldatavat mõju. Uut taristut käsitleva konsulteerimisega on seotud taristu eelrahastamise küsimus – süsteem, mille alusel praegustelt lennujaamakasutajatelt nõutakse suuremaid tasusid tulevase taristu rahastamiseks (vastandina rahaliste vahendite kaasamisele näiteks uute aktsiate emiteerimise või laenamise teel). Komisjoni tellitud uuringust nähtub, et eelrahastamine on enamikus liikmesriikides võimalik, ehkki selle suhtes kohaldatavad tingimused on liikmesriikides üldiselt ebaselged. Komisjon on kindlaks teinud kaks liikmesriiki (Portugal ja Madalmaad), kelle õigusaktides on sõnaselgelt sätestatud, et lennujaamad ei või taristut sel viisil rahastada. Ülejäänud liikmesriikide puhul (kus eelrahastamine peaks eeldatavasti olema lubatud) on komisjoni andmetel konkreetsed eeskirjad kehtestanud üheksa liikmesriiki. Puudub selgus selle kohta, kui järjepidevalt kohaldatakse ICAO suuniseid, kus on üksikasjalikult kirjeldatud mitut kaitsemeedet, mida tuleks eelrahastamise käigus järgida. Selleks et tagada piisav konsulteerimine ja saavutada eelrahastamise küsimuses direktiiviga ettenähtud suurem läbipaistvus, tuleks põhjalikumalt kaaluda täiendavate ja konkreetsemate vahendite kasutuselevõttu.

3.2. Läbipaistvus

Selleks et lennujaamatasusid käsitlevad konsultatsioonid toimiks nõuetekohaselt, peab lennujaama kasutajal, kellega konsulteeritakse, olema juurdepääs piisavale teabele, mis võimaldab tal anda oma panuse. Lennujaama kasutajad, lennujaamad ja liikmesriigid hindavad läbipaistvuse suhtes direktiivi artikliga 7 tagatud selgust, kuid lennuettevõtjad leiavad pigem, et direktiivi nõuded on liiga üldised. Eelkõige kritiseerivad lennuettevõtjad seda, et kulusid käsitlev kohustuslik teave ei ole piisavalt täpne, ning asjaolu, et direktiiviga ei

nõuta lennujaamade äritegevust käsitleva teabe esitamist. Ühtlasi ei pruugi esitatud teave olla lennuettevõtjate arvamuse kohaselt piisavalt üksikasjalik, et võimaldada neil kindlaks teha, kas tasud on kuludega kooskõlas või mitte.

Lennuettevõtjate rahulolu seoses teabe läbipaistvusega on lennujaamade ja liikmesriikide lõikes erinev. Lennujaama kasutajad olid üldiselt rahul olukorraga Ühendkuningriigi lennujaamades ja Schipholi lennujaamas Amsterdamis, leides, et seal esitatakse teavet läbipaistvalt ja korrapäraselt.

Lennuettevõtjad on avaldanud rahulolematust seoses läbipaistvusnõuete kohaldamisega Itaalia, Ungari, Belgia, Saksamaa, Kreeka, Küprose, Läti, Hispaania, Rootsi ja Soome lennujaamades. Kõige levinuma probleemina nimetasid lennujaamade kasutajad kõnealuste riikide puhul üksikasjalike kuluandmete puudumist.

Põhimõtteliselt lubab direktiiv liikmesriikidel valida oma lennujaamades tasude kehtestamisel ühe või kahe kassa süsteemi vahel. Ühe kassa süsteemi puhul võetakse lennujaamatasude kehtestamisel arvesse kõiki lennujaama tulusid, sealhulgas muust kui lennundustegevusest, näiteks jaemüügist ja autoparklatest saadavat tulu. Kahe kassa süsteemiga eristatakse lennundusega seotud tulusid ja muid tulusid, võttes lennujaamatasude kehtestamisel arvesse üksnes lennundusest saadavaid tulusid, ning üldiselt eelistavad lennujaamad seda põhjusel, et muu kui lennundustegevus ei ole monopoolne. Kasutatakse ka hübriidsüsteeme. Lennuettevõtjad pooldavad tavaliselt ühe kassa süsteemi, sest see vähendab lennujaamatasusid lennuettevõtjate jaoks, kes toovad reisijad lennujaama ja tänu kellele tekivad muud kui lennundusest saadavad tulud.

Praeguses etapis ei ole komisjon küll ühe kindla süsteemi poolt ega vastu, kuid leiab, et mõnel juhul võib olla vajalik sõltumatute järelevalveasutuste ulatuslikum järelevalve, millega tagatakse kahe kassa meetodit kasutavate lennujaamade puhul direktiivi aluspõhimõtete järgimine, võttes arvesse lennujaamade tegevuse majanduslikku konteksti ning võimalust kehtestada tasumäärad konkurentsi tingimustes. Näiteks võib olla asjakohane tagada, et lennuliikluse suurendamiseks lennujaamas lennuettevõtjatele antavaid soodustusi kohaldatakse nii, et see ei mõjuta kavast kasu mittesaavate lennuettevõtjate makstavaid tasusid. Peale selle leiab komisjon, et üleminek ühe kassa süsteemilt kahe kassa süsteemile või vastupidi tähendab üldreeglina tasude süsteemi põhjalikku muutmist, kuivõrd see võib oluliselt mõjutada kehtestatud tasude suurust. Sellise muutusega peaks kaasnema konsulteerimine koos võimalusega esitada sõltumatule järelevalveasutusele edasikaebus kooskõlas direktiivi asjakohaste sätetega, millega nähakse ette konsulteerimine juhul, kui kavandatakse tasude määra või süsteemi muutmist.

3.3 Mittediskrimineerimine seoses lennujaamatasudega ja soodustuste süsteemid

Lennujaama kasutajate võrdne kohtlemine lennujaamatasude kohaldamisel on äärmiselt tähtis. See ei välista aga tasude varieerimist, kuivõrd seda tehakse kooskõlas direktiivi artiklis 3

sätetatud nõuetega, st varieerimine toimub avalikes ja üldistes huvides, sealhulgas keskkonna huvides, ning sellega seoses kasutatavad kriteeriumid on asjakohased, objektiivsed ja läbipaistvad. Kuigi lennujaamad väidavad, et kõnealune varieerimine toimub võrdsetel alustel, kaebavad lennuettevõtjad tasude varieerimise mitmekesisuse üle, mis nende arvates toob kaasa lennujaama kasutajate diskrimineerimise.

Keskkonnaga seotud põhjustel varieeruvad tasud, näiteks heitkoguste ja müraga seotud tasud on laialt levinud ning ei tundu olevat vastuolulised. Sama kehtib tiptunniga / tiptunnivälise ajaga seotud tasude varieerimise puhul, mida kasutab piiratud arv lennujaamu.

Lennujaamatasude varieerimine keskkonnaga seotud põhjustel võib muutuda üha olulisemaks, arvestades survet parandada lennunduse keskkonnamõju.

Tasude varieerimise suhtes riigisiseste lendude või ELis asuvatesse sihtkohtadesse suunduvate lendude põhjal kohaldatakse Euroopa Kohtu kohtupraktikat⁹. Kohus on oma otsustes sedastanud, et diskrimineerivad maksud või tasud on vastuolus määruses (EÜ) nr 1008/2008¹⁰ sätestatud õigusega osutada teenuseid. Kui tasude varieerimine ei ole põhjendatud artikli 3 alusel (avalikud ja üldised huvid, sealhulgas keskkonnaküsimused), võib eeldada, et need muudavad liikmesriikidevaheliste teenuste osutamise keerulisemaks kui teenuste osutamise ainult ühes liikmesriigis. Komisjon on tunnistanud, et reisijad, kes peavad läbima piirikontrolli, võivad tekitada suuremaid kulusid kui teised reisijad, mis seega õigustab suuremaid reisijatasusid¹¹. Kui artikli 3 nõuded on täidetud, võib proportsionaalsuse tagamiseks seega kasutada varieerimist Schengeni-siseste ja -väliste sihtkohtade vahel.

Teiselt poolt suhtuvad sidusrühmad vastuoluliselt lennujaamatasude varieerimisse, mille eesmärk on suurendada lennuliiklust ning mis põhinevad uutel marsruutidel, suuremal lennusedel ja/või reisijate arvul (nn soodustuste kavad). Võrgustikku kuuluvad ja piirkondlikud lennuettevõtjad leiavad, et mahu ja kasvu pealt tehtavad allahindlused uutele ja olemasolevatele marsruutidele soosivad odavlennuettevõtjaid ja uusi tulijaid. Seevastu ei ole sõlmlennujaamades transiitreisijatele pakutavad soodustused populaarsed odavlennuettevõtjate seas, kes üldiselt ei tee ümberistumisega lende. Sellised allahindlused võivad olla märkimisväärsed, moodustades näiteks Schipholi lennujaamas Amsterdamis üle 50 %. Alati ei ole selge, mil määral antakse selliseid transiidiga seotud soodustusi üksnes majanduslikult põhjendatud kaalutlustel.

Komisjon julgustab liikmesriike kogemusi vahetama, et edendada parimaid tavasid, kus võetakse arvesse lennujaamade võimalust kehtestada tasud majanduslike kriteeriumide põhjal ja kooskõlas direktiivi sätetega. Tuleb saavutada tasakaal selle vahel, et anda lennujaamadele sobiva suurusega ärivabadus, mis on kasulik nii lennujaamadele kui ka lennuettevõtjatele ja reisijatele, ning selle vahel, et kaitsta lennuettevõtjaid, kellel ei pruugi olla piisavalt võimu

⁹ 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-70/99: komisjon vs. Portugal, lk I-4845, punkt 20; 6. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-92/01: Stylianakis, lk I-1291, alates punktist 23.

¹⁰ ELT L 293, 31.10.2008, lk 3.

¹¹ Riigiabi juhtum E4/2007.

lennujaamade hinnakujunduse mõjutamiseks. Esimene oluline samm võiks olla soodustuskavade läbipaistvamaks muutmine.

3.4. Vaidluste lahendamise menetlus ja sõltumatud järelevalveasutused

Direktiiv on aidanud suurendada selgust, pannes igale liikmesriigile kohustuse luua oma sõltumatu järelevalveasutus, ehkki kõnealuste asutuste loomine on mõnel juhul olnud võrdlemisi aeganõudev. Siiski on pärast *Autorità di Regolazione dei Trasporti* asutamist Itaalias 2013. aasta lõpus kõik liikmesriigid selle etapi nüüdseks läbinud. Levinuim mudel, mille valis suur osa liikmesriike, on anda sõltumatu järelevalveasutuse ülesanded olemasolevatele lennuametitele. Mõni liikmesriik (nagu Iirimaa, Ühendkuningriik, Rootsi ja Soome) on andnud sõltumatu järelevalveasutuse ülesanded olemasolevale reguleerivale asutusele ning kaks liikmesriiki (Madalmaad, Hispaania) on kõnealused ülesanded andnud konkurentsiametile. Lennuettevõtjad on rahul eeskätt sellega, et direktiiviga nähakse ette selge vaidluste lahendamise menetlus lennujaamatasude kehtestamisega seotud lahkarvamuste korral, kuid sõltumatute järelevalveasutuste rolli areng selgub edaspidi. Lennujaamad tõstatasid küsimuse seoses lennuettevõtjate poolt sõltumatule järelevalveasutusele esitatud edasikaebuste arvu suurenemise ja peatava toimega. Edasikaebamisega seotud olulisemad probleemid näivad tulenevat sellest, et direktiivis ei ole sätestatud tähtaega, mille jooksul lennuettevõtja peab edasikaebuse esitama, ja edasikaebuste peatavast toimest, mis võib taristuinvesteeringuid teataval määral pidurdada.

Üks põhiküsimus, mille tõstatasid eelkõige lennuettevõtjad, on sõltumatu järelevalveasutuste puhul tajutav sõltumatuse puudumine. Sõltumatult järelevalveasutuselt nõutava sõltumatuse taseme ebatäpset määratlemist peeti probleemiks eelkõige nende liikmesriikide puhul, kellel on riigi osalusega lennujaamad, ja kus sõltumatu järelevalveasutuse ülesandeid täidab ministeeriumi osakond või kus selline osakond omab sõltumatu järelevalveasutuse üle teatavat poliitilist või haldusallast kontrolli. Sõltumatu järelevalveasutuse tegelik sõltumatus vastavalt direktiivi artikli 11 nõuetele on ülitähtis muu hulgas konsulteerimis- ja vaidluste lahendamise protsessi nõuetekohaseks toimimiseks ning sõltumatuse puudumine kahjustab direktiivi eesmärkide saavutamist.

Kui liikmesriigid on võtnud üle artikli 6 lõike 5 punkti a, mille kohaselt lennujaamatasud kehtestab või kiidab heaks pigem sõltumatu järelevalveasutus, kui lennujaama käitaja, ei kohaldata kõnealuse artikli lõigetes 3 ja 4 sätestatud edasikaebamiseskirju. Üldiselt tähendab see, et lahkarvamuste korral on ainus kasutatav õiguskaitsevahend hagi esitamine asjaomase riigi pädevasse kohtusse kooskõlas kõnealuses riigis kohaldatavate õigusaktidega. Lennuettevõtjatele tekitab see probleeme, sest selliste hagide kulud võivad olla liiga suured. Paljud liikmesriigid, nagu Austria, Belgia, Iirimaa, Küpros, Madalmaad, Prantsusmaa, Saksamaa, Taani, Ungari ja Ühendkuningriik, on otsustanud kasutada direktiivi artikli 6 lõike 5 punktis a pakutud võimalust seoses teatavate või kõikide nende territooriumil asuvate direktiiviga hõlmatud lennujaamadega.

Lennuettevõtjad on väljendanud muret ka mõne sõltumatu järelevalveasutuse passiivsuse üle, mis võib tuleneda eksperditeadmiste või inimressursi puudumisest. Igas asutuses tegeleb direktiiviga seotud küsimustega, mis hõlmavad peamiselt konsulteerimis-, järelevalve- ja vaidluste lahendamise menetlusi. keskmiselt vaid üks täiskohaga töötaja. See omakorda tähendab, et liikmesriikidele direktiiviga tekitatud täiendavaid halduskulusid peetakse kõikides liikmesriikides minimaalseks, kuigi iga sõltumatu järelevalveasutuse ülesannete hulk on erinev. On tõendeid selle kohta, et kuna üldsust ei ole vastselt loodud sõltumatute järelevalveasutuste olemasolust piisavalt teavitatud, laekub neile vähem kaebusi, kui selliste asutuste puhul, kes tegelesid lennujaamatasude küsimustega juba enne direktiivi jõustumist.

Komisjon jätkab direktiivi rakendamise jälgimist liikmesriikides loodud sõltumatute järelevalveasutuste sõltumatuse osas. Sellega seoses märgib komisjon, et direktiiviga hõlmatud lennujaamade omandi- ja juhtimismudeleid on täiustatud. Mõnel juhul esineb oht, et pikaajalised kontsessioonilepingud, mille alusel kontsessioonäär ja avaliku sektori vastutav asutus sõlmivad lennujaamatasude suuruse kohta pikaajalise siduva kokkuleppe, ilma et nad oleksid eelnevalt konsulteerinud lennujaama kasutajatega, võivad luua olukorra, kus konsulteerimist ja sõltumatu järelevalveasutuse sekkumist käsitlevad direktiivi sätted ei toimi. Lennujaamatasude puhul tuleb olla hoolikas ja tagada, et ei sõlmitaks selliseid kontsessioonilepinguid või avaliku ja erasektori partnerlusi, mis ei võimalda lennuettevõtjatel täielikult teostada direktiivist tulenevaid õigusi või mis muul viisil rikuvad direktiivi nõudeid.

3.5. Teenuste diferentseerimine

Lennujaama käitaja võib kohandada lennujaamas osutatavaid teenuseid vastavalt lennujaama erinevate kasutajate vajadustele ning selliste teenuste kvaliteet ja seega ka kulud võivad olla erinevad. Direktiivis on sätestatud, et igal lennujaama kasutajal, kes soovib kasutada kohandatud teenuseid või eriotstarbelist terminali (või selle osa), peaks olema juurdepääs kõnealusele terminalile või selle osale. Kui diferentseeritud teenuste pakkumise suutlikkus on piiratud, tagatakse neile juurdepääs asjakohaste, objektiivsete, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel. See on loonud lennujaamadele raamistiku viia oma pakkumine kooskõlla lennuettevõtjate vajadustega, mis võivad lennujaamas osutatavate teenuste puhul kohati erineda. Lennujaamades on levinud ka lennujaamatasude diferentseerimine, lähtudes näiteks seisuplatside ja laadimissildadega seotud teenuse tasemest. Teiselt poolt on vaid vähestes (kuid üha suuremas arvus) lennujaamades spetsiaalsed terminalid riigisiseste ja rahvusvaheliste marsruutide või odav- ja täisteenuse jaoks. Lennuettevõtjad maksavad odavlende teenindavate terminalide kasutamise eest mõnikord oluliselt väiksemaid (mõnel juhul kuni 30 % võrra väiksemaid) tasusid.

Mõnikord on lennujaamadel probleeme oma teenuste kohandamisel ja tasude erinevust põhjendavate kriteeriumide kehtestamisel, nagu on nõutud direktiivi artiklis 10. Komisjon jätkab järelevalve teostamist selle üle, kuidas liikmesriigid kõnealust artiklit kohaldavad, et määrata vajaduse korral kindlaks võimalikud parandusmeetmed.

4. Järeldused

Direktiivi hiljutise jõustumise tõttu on veel liiga vara teha lõplikke järeldusi selle mõju kohta, küll aga saab teha esialgseid järeldusi. Turuosalised on peamise positiivse mõjuna nimetanud suuremat läbipaistvust lennujaamatasude kindlaksmääramisel Euroopa suuremates lennujaamades, paremaid konsulteerimisvõimalusi ning igas liikmesriigis sõltumatu järelevalveasutuse loomist ja vaidluste lahendamise menetluste kehtestamist.

Kuigi esmapilgul tundub, et direktiiv on oluliselt parandanud lennujaamatasude kehtestamise menetluse kvaliteeti nendes Euroopa suuremates lennujaamades, kus seda kohaldatakse, tuleb direktiivi nõuete täitmist ka edaspidi jälgida. Algatatud on mitu rikkumismenetlust ja vajaduse korral võtab komisjon meetmeid ka muude juhtumite suhtes, lähtudes esitatud kaebustest või ametikohustuste täitmisel tehtud tähelepanekutest.

Täpsemalt öeldes on direktiivi eesmärkide saavutamiseks ülioluline, et loodaks sõltumatud järelevalveasutused, millel on direktiivis nõutud vajalik sõltumatuse tase. Prioriteetse küsimusena käsitletakse sõltumatute asutuste rolli igas liikmesriigis.

Lisaks kavatseb komisjon moodustada sõltumatute järelevalveasutuste foorumi, mis tuleb korrapäraselt kokku, et arutada liikmesriikides direktiivi sätete jõustamisega seotud küsimusi. Selle eesmärk on aidata kõnealustel sõltumatutel järelevalveasutustel täiustada oma töömeetodeid ja teadmisi, jagades kogemusi ja parimaid tavasid. Esimene kohtumine leiab aset 13. juunil 2014.

Lõpuks tuleb kaaluda ka seda, mil määral võib olla tulevikus vajalik näiteks lennujaamade konkurentsitingimuste muutumise tagajärjel uuesti arutada direktiivi põhieesmärke. Samuti peab komisjon otsustama, kas direktiivi läbivaatamine aitaks selle eesmärke paremini saavutada. Mõningaid konkreetseid küsimusi, mis vääriksid täiendavat uurimist (näiteks soodustuskavad ja diferentseeritud teenused), on käsitletud käesoleva aruande punktides 3.1–3.4, ning komisjon kasutab sõltumatute järelevalveasutuste rühma, et vaadata läbi käesoleva aruande järeldused.

Selleks, et ELi lennundussektor suudaks lahendada tema ees seisvad probleemid, osutada reisijatele hea hinna ja kvaliteedi suhtega teenuseid ning jätkata ELi-siseste ja ülemaailmsete ühenduste pakkumist, on äärmiselt tähtis, et konkurentsivõimelised lennujaamateenused oleksid lennuettevõtjatele ja reisijatele kättesaadavad. Kuna avatud lennunduspiirkonna lepingute, lennuettevõtjate liitude ja lennuettevõtjate muude koostöövormide väljatöötamise kaudu integreeruvad ELi lennuettevõtjad üha tihedamalt muude piirkondade lennuettevõtjatega, muutub lennujaama kasutajate diskrimineerimise küsimus veelgi olulisemaks. Tuleb tagada lennujaamatasude õiglane kehtestamine, et kõikide riikide lennuettevõtjatel oleks võimalik Euroopa lennujaamades ausalt konkureerida, mis on muu hulgas ka ühenduvuse huvides. Samuti on vaja võimaldada lennujaamadel oma äritegevust dünaamiliselt laiendada, toetades sellega Euroopa lennundussektori konkurentsivõime edasist arengut.