



Brüssel, 8.6.2017
COM(2017) 286 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Euroopa avatud ja arvukaid ühendusvõimalusi pakkuv lennundusturg

{SWD(2017) 207 final}

1. SISSEJUHATUS

1.1. Tugevama liidu tugevam lennundussektor

Lennundusvaldkond on Euroopa Liidu jaoks äärmiselt oluline. See soodustab majanduskasvu, loob töökohti, hoogustab kaubandust ja võimaldab inimestel reisida. Praegu kuulub Euroopa lennundussektorile 26 % maailma lennundusturust ning igal aastal laekub Euroopa sisemajanduse koguprodukti 510 miljardit eurot ja toetatakse 9,3 miljonit töökohta Euroopas.

Avatud ja omavahel ühendatud lennundusturud pakuvad kõrgema kvaliteedi ja suurema arvu sihtkohtadega lende kogu maailmas. Lennuühendus on tähtis aspekt reisivate inimeste ja ettevõtjate jaoks ning majanduse jaoks tervikuna, sest mida paremini on linn, piirkond või riik õhuteid pidi ühendatud muude Euroopa sihtkohtade ja maailma piirkondadega, seda suuremat majanduskasvu on võimalik saavutada. Lennukiga reisimine on alates sellest, kui 25 aastat tagasi loodi ELi ühtne lennundusturg, märgatavalt suurenenud. Kui 1992. aastal oli igapäevaste lendude arv alla 10 000, siis 2016. aastal oli neid ligikaudu 23 000. Peale selle on reisijatel võimalik nüüd jõuda palju rohkematesse sihtkohtadesse. Praegu on käigus umbes 7400 marsruuti võrreldes 1992. aastaga, kui neid oli alla 2700. 2015. aastal kasutas üle 1,45 miljardi reisija ELi lennujaamu väljumis- või sihtkohana.

Euroopa lennundussektor peab jääma maailmas konkurentsivõimeliseks ja kasutama ära kiiresti muutuva maailmamajanduse pakutavaid võimalusi – ja seda kõike kestlikult. Seepärast esitas Euroopa Komisjon detsembris 2015 „Euroopa lennundustrateegiaga“,¹ milles seatakse Euroopa lennundussektorile jõulised eesmärgid. Eesmärk on elavdada Euroopa majandust, tugevdada tööstusbaasi ja üleilmset juhtpositsiooni lennunduses ning samal ajal ka tegelda keskkonna- ja kliimaprobleemidega ning seeläbi aidata vahetult kaasa komisjoni [strateegiliste prioriteetide](#) saavutamisele.

1.2. Euroopa lennundustrateegiast on kasu

Euroopa lennundustrateegias on esitatud mitmed lähiaastatel võetavad poliitikameetmed. Käesolev teatis ning ettepanek ja selles viidatud suunised, mis esitatakse samal ajal, aitavad kaasa strateegia rakendamisele, täpsemalt võtta meetmeid eesmärgiga:

- **säilitada juhtpositsioon rahvusvahelises lennunduses**, tagades konkurentsi ja soodustades välisinvesteeringuid ELi lennuettevõtjatesse;
- **kõrvaldada majanduskasvupiirangud Euroopa õhuruumis**, parandades ühendusvõimalusi ja tõhustades õhuruumikasutust.

2. JUHTPOSITSIOON RAHVUSVAHELISES LENNUNDUSES

2.1. Konkurentsi tagamine lennunduses

EL parandab Euroopa lennundussektori võimalusi pääseda tähtsatele ülemereturgudele ja sinna investeerida selle kaudu, et aitab suurendada seal suurendada rahvusvahelist kohalolekut ja tagab avatud turu tingimused kõikidele ELi lennuettevõtjatele. Lennunduslepingute

¹ Komisjoni teatis „Euroopa lennundustrateegia“, COM(2015)0598 final.

sõlmimine kolmandate riikidega toetab avatud ja ühendatud turgu. Tänu sellele on tagatud rohkem lende arvukamatesse sihtkohtadesse odavama hinnaga. Mõned lepingud juba kehtivad, mõne üle peetakse alles läbirääkimisi või tuleb veel alla kirjutada (Ukraina) ning mõne üle loodetakse hakata lähiaastatel pidama läbirääkimisi komisjoni poolt nõukogule täiendavate läbirääkimiste alustamiseks antud soovitude alusel.

Praegu puuduvad Maailma Kaubandusorganisatsioonis ja Rahvusvahelises Tsiviillennunduse Organisatsioonis rahvusvahelised turulepääsunormid. Seepärast kehtestabki EL lennunduslepingutega tingimused, mille alusel avada turg kolmandatele riikidele, et tagada investoritele õigussüsteemi prognoositavus ja kindlus.

Kui aga ELil ei ole lennunduslepingut mõne kolmanda riigiga või olemasolevad (ELi või liikmesriigi sõlmitud) lepingud ei sisalda piisavaid eeskirju konkurentsi kahjustavate tavade kõrvaldamiseks, võib Euroopa ühendatus sattuda ohtu, kui kolmandad riigid või nende üksused kasutavad ELi lennuettevõtjate suhtes selliseid tavasid. Pikemas perspektiivis võivad sellised tavad, kui neil lastakse säilida, negatiivselt mõjutada konkurentsi turul ja tingida olukorra, kus valiku- ja ühendusvõimalusi on vähem ning ELi kodanike ja ettevõtjate jaoks on hinnad kõrgemad.

ELi lennuettevõtjad vastutavad oma konkurentsivõime eest muidugi ise ning peaksid jätkuvalt kohandama oma tooteid ja ärimudeleid turutingimustega. Kui aga liidu ühendatus ja konkurentsivõime rahvusvahelises lennutranspordis satuvad ohtu diskrimineerivate tavade tõttu, peaks ELil olema võimalus võtta asjakohaseid meetmeid.

Konkurentsi kahjustavate tavade ohu vähendamiseks on vaja eri meetmeid. Kõigepealt peaksid EL ja liikmesriigid jätkama rahvusvahelisi jõupingutusi Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni tegevuse raames, et aktiivselt toetada selliste mitmepoolsete eeskirjade väljatöötamist, millega tagatakse kõikidele lennuettevõtjatele ühesugused turulepääsutingimused ja võrdsed võimalused kogu maailmas. Teiseks peaksid EL ja liikmesriigid edaspidigi tegema koostööd kolmandate riikidega ning lahendama selle küsimuse lennunduslepingutega². Need jäävad ELi põhiliseks tegevussuunaks.

ELi tasandil on vaja ka eeskirju, mis võimaldavad komisjonile kaebusi esitada. Siis võib komisjon korraldada uurimise, et määrata kindlaks, kas asjaomased kolmandate riikide rakendatavad tavad on kahjustanud ELi lennuettevõtjaid, ja uurimise tulemusena võidakse võtta kompensatsioonimeetmeid. On ilmnenu, et kõnealuseid küsimusi käsitleva praeguse määruse³ kohane lähenemisviis ei ole kõige sobivam ja see tuleks tõhusama vahendiga asendada.

Komisjon:

- **esildab uue määruse lennutranspordisektori konkurentsivõime tugevdamise kohta, millega asendatakse määrus (EÜ) nr 868/2004;**
- **innustab nõukogu lubama alustada läbirääkimisi ELi üldiste lennunduslepingute**

² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy.

³ Määrus (EÜ) nr 868/2004, mis käsitleb kaitset kolmandate riikide poolse subsideerimise ja ebaõiglase hinnakujunduse vastu, mis põhjustab ühenduse lennuettevõtjatele lennuteenuste pakkumisel kahju.

sõlmimiseks (Bahreini, Hiina, Kuveidi, Mehhiko, Omaani ja Saudi Araabiaga) ja kiiresti otsustama ELi ja Ukraina vahelise üldise lennunduslepingu allakirjutamise.

2.2. ELi lennuettevõtjatesse välisinvesteeringute tegemise lihtsustamine

Selleks et Euroopa lennuettevõtjad saaksid kasvada, peab neil olema juurdepääs investeeringutele, sealhulgas välisinvesteeringutele.

ELi lennundusturu liberaliseerimisega on kõrvaldatud kõik investeerimistõkked Euroopa lennundusettevõtjate vahel. Sellest on kasu saanud nii lennuettevõtjad kui ka reisijad, sest lennuettevõtjad on muutunud elujõulisemaks ja lendude arv on kasvanud.

Välismaised lennuettevõtjad võivad ELis lisaks tegutsemisele ka investeerida ELi lennuettevõtjatesse. Samas on praegu kehtivates eeskirjades⁴ sätestatud, et kolmandate riikide või nende kodanike investeeringud ELi lennuettevõtjatesse ei tohi ületada 49% aktsiakapitalist ja äriühingu tõhus kontroll peab jääma liikmesriikide või nende kodanike kätte. Vastasel juhul ei või lennuettevõtja tegutseda ega jätkata tegevust ELi lennuettevõtjana. Viimastel aastatel on tehtud mitu suurinvesteeringut, mida ELi liikmesriigid ja komisjon on hakanud läbi vaatama, et veenduda nende nõuete täitmisel.

Õiguskindluse suurendamiseks ning olukorra täpsustamiseks nii välisinvestorite kui ka lennuettevõtjate jaoks seoses küsimusega, missugused investeerimiskavad võimaldavad tegevuse jätkamist ELi lennuettevõtjana, esitab komisjon määruses (EÜ) nr 1008/2008 praegu sisalduvate omandi- ja kontrollieeskirjade tõlgendamise suunised. Suunistes on esitatud meetodika, mida komisjon kasutab omandi- ja kontrollinõuete täitmise hindamisel, eelkõige välisinvesteeringute puhul.

Järgmise sammuna vaatab komisjon läbi omandi- ja kontrollieeskirjad ning vajaduse korral kohandab neid, et need oleksid kiiresti muutuval lennundusturul asjakohased ja tulemuslikud.

Komisjon:

- **esitab määruses (EÜ) nr 1008/2008 Euroopa lennuettevõtjate omandi- ja kontrolliküsimusi käsitlevate eeskirjade tõlgendamise suunised;**
- **vaatab ühe osana määruse (EÜ) nr 1008/2008 hindamisest läbi ELi lennuettevõtjate omandi- ja kontrolliküsimusi käsitlevad eeskirjad⁵.**

3. MAJANDUSKASVUPIIRANGUTE KÕRVALDAMINE EUROOPA ÕHURUUMIS

3.1. Lennuühendusvõimaluste parandamine

⁴ Määrus (EÜ) nr 1008/2008.

⁵ Ettepanekute suhtes kehtivad komisjoni parema õigusloome nõuded.

Lennukiga reisimine on endiselt problemaatiline ELi mõne piirkonna jaoks, muu hulgas näiteks äärepoolseimates piirkondades. EL on teadvustanud vajadust tegelda probleemiga, kui teatavatel marsruutidel ja konkreetsete asjaolude tõttu ei ole kohalike elanike vajaduste rahuldamiseks piisavalt lende, sest nõudlus on ebapiisav või turul on tekkinud tõrge. Sel juhul saab äärealade või arengupiirkondade hea ühendatuse ülejäänud Euroopaga tagada avaliku teenindamise kohustuste abil. Selleks et konkurentsi mitte kahjustada, on avaliku teenindamise kohustused ELis lubatud üksnes väga konkreetsetel tingimustel, mis on sätestatud määruses (EÜ) nr 1008/2008. Samas on kogemused näidanud, et praegu kehtivaid eeskirju ei rakendata alati ühetaoliselt ning see võib seada ohtu eesmärgi tagada nii ühendusvõimalused kui ka konkurents neil marsruutidel.

Seepärast esitabki komisjon tõlgendamissuunised, et tuua selgust liikmesriikide ja kohalike asutuste tõstatatud küsimustesse seoses avaliku teenindamise kohustuse süsteemide laadi, kavandamise ja rakendamisega. Suunistes on esitatud meetodika, mida komisjon kasutab avaliku teenindamise kohustuse hindamisel. See peaks aitama liikmesriikidel õigesti ja tõhusalt kohaldada avaliku teenindamise kohustuse eeskirju, kui kõnealune kohustus on üks võimalustest ühendusvõimaluste puudumise kõrvaldamiseks. Järgmise sammuna vaadatakse läbi avaliku teenindamise kohustuse eeskirjad ning vajaduse korral kohandatakse neid, et tagada nende tulemuslikkus ja selgus ka edaspidi.

Komisjon:

- **esitab määruses (EÜ) nr 1008/2008 sisalduvate avaliku teenindamise kohustuse eeskirjade tõlgendamise suunised;**
- **vaatab ühe osana määruse (EÜ) nr 1008/2008 hindamisest läbi avaliku teenindamise kohustuse eeskirjad.**

Peale selle töötavad komisjoni talitused praegu välja ühendatusindeksit, et paremini välja selgitada ühendusvõimaluste puudumine ja määrata kindlaks ELi piirkondade vaheliste lennuteenuste eri tasemed. Indeks avaldatakse 2017. aasta lõpuks.

3.2. Tõhusama õhuruumi tagamine

Üks põhiülesanne ELi lennundussektori kasvu tagamisel on vähendada tõhususpiiranguid, mis takistavad sektori suutlikkust kehtlikult kasvada ja rahvusvahelisel tasandil konkureerida ning põhjustavad hilinemisi. Euroopa õhuruumi killustatus läheb aastas maksma vähemalt kolm miljardit eurot ja tekitab kuni 50 miljonit tonni CO₂-heidet.

Ühtse Euroopa taeva algatus on üks konkreetne näide, kus ELi tegevus annab tulemusi – läbilaskevõime ja ohutus on suurenenud, kulud on vähenenud ja samal ajal on võimalikult palju vähendatud lennundussektori keskkonnamõju. Nendest arengutendentsidest hoolimata häirivad lennukiga reisimist Euroopas endiselt suurel määral liikluskatkestused, mis on seotud ebasoodsate ilmaolude, tehniliste rikete, erandlike sündmuste, kriisiolukordade ja tööstusharu

võetavate meetmetega⁶. Lisaks on alates 2014. aastast nõukogus blokeeritud mitmed komisjoni pakutud reformid eesmärgiga tõhustada õhuruumikasutust, käitada lühemaid marsruute ning alandada tegevus- ja keskkonnakulusid (SES 2+). Nende reformide abil saaks järgmise 20 aasta jooksul säästa 36 miljardit eurot ja luua kuni 11 000 töökohta.

Kõikidest lennuliikluse katkestuste põhjustest kõige suuremaid probleeme tekitavad tööstusharus korraldatavad streigid, sest tavaliselt kaasnevad lennuliikluse korraldamise valdkonna streikidega paljude lendude tühistamine ja hilinemine ning reisijate kogunemine lennujaamadesse. Selline tegevus kahjustab siseturu toimimist väga palju⁷. Aastatel 2005–2016 tühistati lennuliikluse korraldamise üksuste streikide tõttu 243 660 lendu ja see mõjutas hinnanguliselt 27 miljonit reisijat. Samal ajavahemikul kandsid lennuettevõtjad üksnes lennuliikluse korraldamise üksuste võetud meetmetest tingitud hilinemiste tõttu kahju üle ühe miljardi euro.

Streigiõigus on üks põhiõigustest⁸. Praegu reguleeritakse seda peamiselt siseriikliku õigusega. Praegu mitmes liikmesriigis juba kasutusel olevad tavad aitavad vähendada lendude tühistamise ja hilinemise määra Euroopa reisijate jaoks. Komisjon on määranud kindlaks mitu käitamisalast meetet, mida sidusrühmad võiksid nende probleemide lahendamiseks rakendada. Nende hulka kuuluvad sotsiaaldialoogi edendamine lennuliikluse korraldamise sektoris, tuginedes sotsiaalpartnerite loodud vahenditele, aga ka ametiühingutepoolne varajane teatamine streikidest, personalipoolne individuaalne teavitamine, ülelendude ja tipp-perioodi lennuliikluse kaitsmine.

Komisjon:

- **innustab liikmesriike ja sidusrühmi, sealhulgas sotsiaalpartnereid, rakendama lennuliikluse korraldamise teenuse järjepidevuse huvides järgmisi tavasid:**
 - **edendada usaldusväärset ja tõhusat sotsiaaldialoogi lennuliikluse korraldamise ettevõtetes** – mõju, mida tööstusharu võetud meetmed avaldavad lennuliikluse korraldamise võrgustikule, on võimalik hakata piirama streigi tõenäosuse vähendamisega tänu paremale sotsiaaldialoogile;
 - **ametiühingud teavitavad streikidest varakult** – piisavalt varakult ette teatamine streigist, et lennundussektori sidusrühmad saaksid valmistuda leevenduskavade kasutuselevõtuks enne tööstusharus võetavaid meetmeid (nt vähemalt 14 päeva enne streigi algust);
 - **personaliliikmete individuaalne teade oma osalemisest tööstusharu võetavates meetmetes** – personaliliikmete poolt piisaval ajal esitatud

⁶ 2016. aastal esines lennuliiklusvoo juhtimisest (ATFM) tingitud hilinemisi marsruudil järgmistel põhjustel järgmiselt: lennujuhtimine (ATC) – läbilaskevõime/personal (57%), ilmaolud (19%), lennuliikluse korraldamine (ATM) – streigid (14%) ja muud sündmused (9%).

⁷ Alates ühtse Euroopa taeva algatuse käivitamisest 2004. aastal on ELi lennundusvõrgus toimunud streike 375 päeva, mis teeb kokku rohkem kui üks aasta streike kolmeteistkümne aasta jooksul.

⁸ Põhiõiguste harta artiklis 28 on sätestatud järgmine: „Töötajatel ja tööandjatel või nende organisatsioonidel on liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt õigus pidada asjakohasel tasandil läbirääkimisi kollektiivlepingute üle ja neid sõlmida ning huvide konflikti korral kollektiivselt oma õigusi kaitsta, sealhulgas streikida.“ Vt ka Euroopa sotsiaalharta (muudetud) artikkel 6, milles tunnustatakse töötajate ja tööandjate õigust võtta huvide konflikti korral kollektiivmeetmeid, sealhulgas õigust streikida.

individuaalne teade võimaldab juhtkonnal korraldada lennuliiklust ja juhtida personali tööd streigi korral ennetavalt (nt 72 tundi enne streigi algust);

- **tagada streigist mõjutatud liikmesriikidest üle lendude jätkumine** – tagades streigist mõjutatud liikmesriikide õhuruumi läbivate lendude teenindamise 100% jätkumise, väheneb mõju Euroopa lennuliikluse korraldamise võrgustikule tervikuna märkimisväärselt;
- **lennuliikluse kaitsmine tipp-perioodidel** – vältida tuleks streike päeva tipptundidel ja aasta tipp-perioodidel;
- **innustab lendude käitamisega tegelevaid sidusrühmi ja võrgustiku haldajat tihendama koostööd, et lahendada liikluskatkestusprobleeme, mis on tingitud streikidest, ning täiustama olemasolevaid leevendusmeetmeid. Aeronavigatsiooniteenuste osutajaid innustatakse sõlmima kahe- või mitmepoolseid koostöölepinguid, et parandada teenuste järjepidevust streikide korral. Võrgustiku haldaja peaks jälgima sellealaseid edusamme streigiregistri kaudu;**
- **tutvub koos sidusrühmadega Euroopa veelgi integreerituma õhuruumi käsitlemisega, et tagada teenuste optimaalne järjepidevus. Samuti uurib ta ühtse Euroopa taeva algatuse tulemusraamistiku alusel meetmete võtmist, et paremini arvesse võtta streikide mõju lennuliikluse korraldamisele;**
- **püüab saada kaasseadusandjad nii kaugemale, et kiiresti võetaks vastu ühtse Euroopa taeva (SES 2+) algatust käsitlevad ettepanekud, ning jätkab koostööd liikmesriikide ja muude sidusrühmadega kõnealuse algatuse täielikuks rakendamiseks.**

4. KOKKUVÕTE

Tugev, konkurentsivõimeline ja kestlik Euroopa lennundussektor on ELi majanduse toetamise seisukohast äärmiselt tähtis.

ELi lennundussektor peaks säilitama rahvusvahelise juhtpositsiooni. Selleks tuleks eelkõige kasutada uute rahvusvaheliste turgude pakutavaid võimalusi ja tagada avatud konkurents kõikide lennuettevõtjate vahel. Samuti tuleks soodustada välisinvesteeringute tegemist ELi lennuettevõtjatesse.

Ühtlasi peaks EL saavutama laialdase ühendatuse ja tõhustama oma õhuruumi kasutust nii palju kui võimalik. ELi ja liikmesriikide tasandi meetmed võimaldavad lennundussektoril tõhusalt toimida turutõrgete korral või lennuliikluse katkedes.

Eespool nimetatud meetmeid on vaja selleks, et saavutada avatud ja ühendatud lennundusturg, millest saavad otsest kasu ELi kodanikud, töötajad ja ettevõtjad.