

Vabariigi Valitsuse korralduse „Tallinna lennujaamas maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvule piirangute kehtestamine teatud maapealse teeninduse teenuste liikide puhul“ seletuskiri

1. Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu on seotud lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadusega, mis jõustus 18. juunil 2022 (RT I 08.06.2022, 2).

Eelnimetatud seadusemuudatusega täiendati lennundusseadust maapealse teenindust käsitleva peatükiga (8². peatükk „Maapealne teenindus lennujaamas“). Sellega võeti täielikult üle Euroopa Liidu nõukogu direktiiv 96/67/EÜ juurdepääsu kohta maapealse teeninduse teenuste osutamise turule ühenduse lennujaamades (ELT L 272, 25/10/1996, lk 0036–0045). Muuhulgas annavad lennundusseaduse § 50³⁰ lõiked 1 ja 2 Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada korraldusega piirangud maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvule teatud maapealse teeninduse teenuste pakkumisel. Nendeks teenusteks on pagasikäitlus, perroonikäitlus, kütuse- ja õlikäitlus ning kauba ja posti füüsiline käitlus lennujaama terminali ja õhusõiduki vahel saabumisel, väljumisel või transiidi puhul. Maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvu võib piirata, kui piirangute kehtestamata jätmisel ei oleks tagatud lennujaama ohutus, lennujaamas ja selle lähiümbruses viibivate isikute turvalisus, lennujaama läbilaskevõime, lennujaama haldamiseks ja kasutamiseks vajaliku ruumi olemasolu või lennujaama efektiivne toimimine. Sellise regulatsiooni aluseks on eelnimetatud direktiivi artiklid artikli 6 lg 2 ja artikli 7 lg 2.

Maapealne teenindaja on isik, kes osutab lennujaama kasutajatele üht või mitut liiki maapealse teeninduse teenust. Sellised teenused hõlmavad näiteks maapealset juhtimist ja järelevalvet, kauba ja posti käitlust, perroonikäitlust¹, õhusõiduki teenindamist, kütuse- ja õlikäitlust, õhusõiduki hooldust, lennutegevuse ja meeskonna juhtimise, maapealse transpordi ning erivedusid sisaldavaid teenuseid. Maapealse teeninduse teenuste loetelu on toodud EL-i nõukogu direktiivi 96/67/EÜ lisas. Maapealse teenindusega seotud teenuseid võib täielikult või osaliselt pakkuda kolmas isik, aga sellega võib lennujaama kasutaja tegeleda ka iseseisvalt (omakäitleja)².

Eestis on ainuke avatud turu tingimustes maapealset teenindust pakkuv lennujaam aktsiaseltsi Tallinna Lennujaam käitav Tallinna lennujaam. Aktsiaselts Tallinna Lennujaam haldab Eesti suurima reisijate arvu ja kaubaveo mahuga lennujaama ning regionaalseid lennuvälju Tartus, Pärnus, Kärddlas ja Kuressaares. Seega on aktsiaselts Tallinna Lennujaam turgu valitsevat vahendit omav ettevõtte, mis peab järgima konkurentsiseaduse põhimõtteid eeskätt

¹ Perroonikäitlus hõlmab õhusõiduki liikumise juhendamist maapinnal saabumisel ja väljumisel; abi õhusõiduki sildumisel ja sobivate seadmete kasutada andmist; sidepidamist õhusõiduki ja perrooniteeninduse osutaja vahel; õhusõiduki laadimist ja tühjakslaadimist, sh sobilike seadmetega varustamist ning nende käitamist, samuti meeskonna ja reisijate vedu õhusõiduki ning terminali vahel ning pagasi transpordi õhusõiduki ja terminali vahel; õhusõiduki mootori käivitamiseks vajalike seadmetega varustamist ja nende käitamist; õhusõiduki teisaldamist saabumisel ja väljumisel, samuti sobilike seadmetega varustamist ja nende käitamist; toidu ja jookide transpordi, nende õhusõidukile laadimist ja sealt mahalaadimist.

² Omakäitlus on olukord, kus lennujaama kasutaja (lennuettevõtja – näiteks Lufthansa, AirBaltic) osutab otseselt endale üht või mitut liiki maapealse teeninduse teenust ega sõlmi kolmanda isikuga selliste teenuste osutamise lepingut.

seetõttu, et äriühingu valduses on taristu, mida teistel isikutel ei ole võimalik ega majanduslikult otstarbekas dubleerida, kuid sellele juurdepääsuta ei ole võimalik turul tegutseda.

Lennujaama haldaja vastutab lennujaama efektiivse toimimise ja ohutuse eest. Tallinna lennujaama haldav aktsiaselts Tallinna Lennujaam on ühtlasi Tallinna lennuvälja käitaja, omades sellekohast lennuvälja käitaja sertifikaati. Eeltoodu tähendab, et lennundusohutuse aspektist vastutab aktsiaselts Tallinna Lennujaam lennuvälja kui terviku käitamise eest ning tal on sellega seonduvalt arvukalt lennundusohutuse tagamisega seotud kohustusi³. EL-i nõukogu direktiivi 96/67/EÜ ülevõtmine suurendab oodatavalt maapealsete teenindajate arvu Tallinna lennujaamas ja kolmandatest isikutest maapealsete teenindajate osutatavate teenuste mahtu. Sellest lähtuvalt suurenevad aktsiaseltsi Tallinna Lennujaam kui lennujaama haldaja ja lennuvälja käitaja otsesele kontrollile mittealluvad riskid, mis mõjutavad tervikuna lennuvälja efektiivset toimimist ja ohutust.

Käesoleval ajal osutatakse Tallinna lennujaamas maapealse teenindusega seotud teenuseid avatud turu tingimustes osaliselt⁴, sealhulgas on teenuseosutamise vabadus kõigis valdkondades peale pagasikäitluse ja perroonikäitluse. Perroonikäitluse hulgas on konkurentsile avatud toidu ja jookide transport, õhusõidukile laadimine ja sealt mahalaadimine. Piiratud teenuste valdkonnas on praegu ainus teenusepakkuja kolmandatele osapooltele täielikult aktsiaseltsile Tallinna Lennujaam kuuluv tütarettevõtja AS Tallinn Airport GH.

Alates 2014. aastast oli Tallinna lennujaama reisijate arv iga-aastaselt üle 2 miljoni, kuid SARS-CoV-2 viiruse puhangu mõju tõttu langes 2020. aastal reisijate arv 863 585 reisijani ning ka 2021. aastal jooksul ei ületanud reisijate arv 2 miljonit⁵. Samuti ei ole käesoleva ajani ületanud aastane vedude maht 50 000 tonni. Vaatamata keerulisele geopoliitilisele olukorrale ning SARS-CoV-2 viiruse puhangu jätkuvale mõjule lennunduse taastumisel on 2022. aasta jooksul läbinud Tallinna lennujaama üle 2 miljoni reisija. Käesoleva aasta reisijate arvuks prognoosib aktsiaselts Tallinna Lennujaam umbes 2 650 000 reisijat.

Eelnõu ja seletuskirja koostasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi lennundusosakonna juhataja Taivo Linnamägi (tel: 639 7607, e-post: taivo.linnamagi@mkm.ee) ning sama osakonna nõunik Silja Võormann (tel: 625 6315, e-post: silja.voormann@mkm.ee).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2018. a määruse (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühishorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91 (EL-i lennundusohutuse alusmäärus), VII lisa, kus on sätestatud lennuvälja käsitlevad olulised nõuded.

⁴ Majandus- ja taristuminister 13. veebruari 2017. a käskkirja nr 1.1-1/17-040 kohase erandi alusel oli AS-il Tallinn Airport GH 15. maist 2017. a kuni 14. maini 2021. a õigus osutada ainukese isikuna Tallinna lennujaamas maapealse teeninduse teenustest perroonikäitlust ja pagasikäitlust (perroonikäitluses on konkurentsile olnud avatud toidu ja jookide transport, õhusõidukile laadimine ja sealt mahalaadimine). Omakäitluse vabaduse tagamises on direktiivi kohaldamine olnud Eestile kohustuslik ajast, mil Tallinna lennujaama aastane vedude maht ületas 1 miljoni reisija või 25 000 tonni kaupa. AS Tallinna Lennujaam on omakäitluse vabaduse Tallinna lennujaamas taganud.

⁵ Aktsiaseltsi Tallinna Lennujaam andmetel teenindas Tallinna lennujaam 2021. aastal 1 300 572 reisijat, 2022. a lõpuks prognoositakse aastaseks reisijate arvuks umbes 2 650 000 reisijat.

2. Korralduse eesmärk

Lennundusseaduse § 50³⁰ lõiked 1 ja 2 annavad Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada korraldusega piirangud maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvule, kui piirangute kehtestamata jätmisel ei oleks tagatud lennujaama ohutus, lennujaamas ja selle lähiümbruses viibivate isikute turvalisus, lennujaama läbilaskevõime, lennujaama haldamiseks ja kasutamiseks vajaliku ruumi olemasolu või lennujaama efektiivne toimimine. Vabariigi Valitsuse korralduse eesmärgiks on maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvu piiramine eelnimetatud põhjustel.

3. Korralduse sisu

Eelnõu koosneb punktist, mille kohaselt piiratakse Tallinna lennujaama maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvu. Piiranguga nähakse ette Tallinna lennujaamas pagasikäitluse ja perroonikäitluse (v.a toidu ja jookide transport, õhusõidukile laadimine ja sealt mahalaadimine) teenuseid pakkuvate isikute arvuks kaks teenuseosutajat. Perroonikäitluses omakäitlejate arvule piiranguid ei seata.

Lennundusseaduse § 50³⁰ lõigete 1 ja 2 alusel võib Vabariigi Valitsus kehtestada korraldusega piirangud maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvule teatud maapealse teeninduse teenuste pakkumisel. Nendeks teenusteks on lennundusseaduse § 50²⁹ lõikes 3 märgitud pagasikäitlus, perroonikäitlus, kütuse- ja õlikäitlus ning kauba ja posti füüsiline käitlus lennujaama terminali ja õhusõiduki vahel saabumisel, väljumisel või transiidi puhul. Maapealsete teenindajate ja omakäitlejate arvu võib sama seaduse § 50³⁰ lõike 3 alusel piirata, kui piirangute kehtestamata jätmisel ei oleks tagatud lennujaama ohutus, lennujaamas ja selle lähiümbruses viibivate isikute turvalisus, lennujaama läbilaskevõime, lennujaama haldamiseks ja kasutamiseks vajaliku ruumi olemasolu või lennujaama efektiivne toimimine. Teenuseosutaja arvu ei ole lubatud piirata vähema kui kahe maapealse teenindajani iga teenuse kohta.

Lennundusseaduse § 50¹⁷ lõike 4 kohaselt tuleb Tallinna lennujaama teenuseosutajate arvu piiramise korral leida sõltumatu maapealne teenindaja 12 kuu jooksul arvates kuupäevast, kui lennujaama aastane vedude maht ületab kahte miljonit reisijat või 50 000 tonni kaupa. Tallinna lennujaam saavutas 2 miljoni reisija lävendi 25. septembril 2022. a ning sellest kuupäevast hakkas kulgema 12 kuu pikkune tähtaeg sõltumatu maapealse teenindaja leidmiseks.

Korraldusega piiratakse pagasikäitluses maapealsete teenindajate kui ka omakäitlejate arvu kahele teenuseosutajale. Perroonikäitluses piiratakse maapealse teenindajate arvu kaheni, omakäitlejate arvule piiranguid ei seata.

Oluline on asjaolu, et perroonikäitluses toidu ja jookide transpordile ning nende õhusõidukile laadimisele ja sealt mahalaadimise teenuseosutajate arvule piiranguid ei seata. Toidu ja jookide õhusõiduki juurde transpordiks ettevalmistus ning õhusõidukist maha laaditud toidu ja jookide transpordi järgne käitlus toimub õhusõidukite seisuplatsist eemal. Nimetatud teenuse osutamiseks vajalike sõidukite viibimise aeg õhusõidukite seisuplatsil on piiratud ega mõjuta märkimisväärselt lennujaama toimimist. Seega ei ole vaja toidu ja jookide pakkumisega seotud teenuseosutajate arvule piiranguid seada, kuna nende teenuste osutamine ei mõjuta otseselt lennujaama ohutust, lennujaamas ja selle lähiümbruses viibivate isikute turvalisust, lennujaama läbilaskevõimet, lennujaama haldamiseks ja kasutamiseks vajaliku ruumi

olemasolu ega lennujaama efektiivset toimimist. Lisaks on lähtudes rahvusvahelisest praktikast lennujaama kasutajatele (lennuettevõtjatele) toidu ja jookidega seotud teenuseid osutavad ettevõtjad tavaliselt spetsialiseerunud kitsalt vaid toidu ja jookide pakkumisega seotud teenustele, mistõttu üldiselt perrooniteenuste osutajate arvu piiramise korral võivad vaid toidu ja jookide pakkumisega seotud teenuseosutajad täielikult kõrvale jääda.

1) pagasikäitlus hõlmab pagasi käitlust sorteerimispaigas, selle sorteerimist, ettevalmistust ärasaatmiseks, laadimist ettenähtud veovahendile ning nendelt mahalaadimist pagasi vedamiseks õhusõidukist sorteerimispaika ja vastupidi, samuti pagasi transporti sorteerimispaigast väljastamispaika.

Hetkel ei toimu Tallinna lennujaamas pagasikäitlus avatud turu tingimustes ning turu avamisel piiratakse selle teenuse osutajate arvu kahele maapealse teenindajale ja kahele omakäitlejale. Praegu on ainsaks teenusepakkujaks täielikult aktsiaseltsile Tallinna Lennujaam kuuluv tütarettevõtja AS Tallinn Airport GH.

Korraldusega kehtestatavad piirangud tulenevad lennujaama haldamiseks vajaliku ruumi piirangute tõttu ja sellest tulenevalt ohutuse ja pagasiruumis viibivate isikute turvalisuse kaalutlustel.

Arvestades olemasolevat taristut, ei võimalda Tallinna lennujaama pagasisorteerimise ruumide asukoht ega suurus eraldada ruumi rohkem kui kahele maapealsele teenindajale ja kahele omakäitlejale. Pagasikäitluseks kasutatav ruum on kitsas ning pagasikärude manööverdamine antud alal keeruline, seda eriti tippkoormuse ajal. Teenuseosutajate lisandumisel tuleb pagasisorteerimise alale mahutada ka lisanduva teenuseosutaja tehnika ja sõidukid. Olemasolevaid ruume avardati 2022. aastaks, et võimaldada turu avamist kahele maapealsele teenindajale, kuid täiendavad laiendused antud asukohas ei ole võimalikud ja eeldaksid pagasisorteerimiseala viimist täiesti uude asukohta, mis on aeganõudev ning Tallinna lennujaama suurust arvestades ei ole tänast teenindusmahtu arvesse võttes majanduslikult mõistlik.

Täiendavaks kitsaskohaks on parkimisalad, mis on ette nähtud pagasivedukite ja pagasikärude jaoks perrooni seisuplatsil ja reisijate terminali varjualuses, mis on täna juba peaaegu täielikult kasutuses. Täiendava teenindaja lisandudes suureneb ka teenindava parkimispinna vajadus isegi lennuoperatsioonide arvu samaks jäädes arvestuslikult 1,5 korda. Seega ei ole rohkem kui kahe maapealse teenindaja ja kahe omakäitleja tegutsemine olemasoleva ruumi piiratuse tõttu võimalik.

2) perroonikäitlus hõlmab alljärgnevat:

- abi õhusõiduki sildumisel ja sobivate seadmete kasutamise võimaldamine;
- sidepidamine õhusõiduki ja perrooniteeninduse osutaja vahel;
- õhusõiduki laadimine ja tühjakslaadimine, kaasa arvatud sobilike seadmetega varustamine ning nende käitamine, samuti meeskonna ja reisijate vedu õhusõiduki ning terminali vahel ning pagasi transporti õhusõiduki ja terminali vahel;
- mootori käivitamiseks vajalike seadmetega varustamine ja nende käitamine;
- õhusõiduki teisaldamine saabumisel ja väljumisel, samuti sobilike seadmetega varustamine ja nende käitamine;
- toidu ja jookide transport, õhusõidukile laadimine ja sealt mahalaadimine.

Hetkel ei toimu Tallinna lennujaamas avatud turu tingimustes perroonikäitlust. Turu avamisel piiratakse selle teenuse osutajate arvu kahele maapealsele teenindajale, omakäitlusele piiranguid sarnaselt tänase olukorraga ei kehtestata.

Piirang ei laiene toidu ja jookidega seotud transpordile, õhusõidukile laadimisele ja õhusõidukilt mahalaadimisele. Nimetatud teenus toimub avatud turu tingimustes ka tänapäeval.

Piirangud tulenevad lennujaama läbilaskevõime ja lennujaama haldamiseks vajaliku ruumi piiratuse tõttu. Korralduses sätestatud piirangud kehtestatakse tähtajatult. Piirangud on vajalikud piirangute aluseks olevate asjaolude äralangemiseni.

Käesoleval ajal ei ole Tallinna lennujaamas õhusõidukite seisuplatsi läheduses vaba ruumi, mistõttu on erinevate perroonikäitlusettevõtjate varustuse parkimiseks lennuvälja territooriumil piiratud võimalused. Praegused parkimisalad, mis on ette nähtud maapealse teeninduse masinate jaoks perrooni seisuplatsil ja reisijate terminali varjualuses, on juba peaaegu täielikult ühel käitlejal kasutuses. Juba praegusi ruumipiiranguid on keeruline hallata, seda eriti talvel, kui parkimiseks ettenähtud piiratud suurusega alale pargitakse ka lumekoristus- ja -veomasinad.

Tallinna lennujaam ehitas territooriumile 2022. aastaks juurde ühe täiendava angaari, kuid kuna reisiterminali eelootealade ja pagasisorteerimiseala laiendamine on ära võtnud parkimiskohti reisiterminali vahetust ümbrusest, on lisandunud parkimisplatsid suures osas kasutuses. Kuna reisijate terminali läheduses puudub füüsiliselt ruum parkimisvõimaluste täiendamaks avardamiseks, ei ole praegu võimalik territooriumile ära mahutada rohkema kui kahe maapealse teenindaja tehnikat. Täiendava teenindaja lisandudes suureneb ka teenindava parkimispinna vajadus isegi lennuoperatsioonide arvu samaks jäädes hinnanguliselt 1,5 korda.

4. Korralduse mõjud ja selle rakendamisega seotud tegevused ja kulud

Korralduse mõjusid on hinnatud 18. juunil jõustunud lennundusseaduse muudatusega.

Korralduse andmine aitab tagada optimaalse arvu maapealsete teenuste osutajaid Tallinna lennujaamas, võttes arvesse lennujaama hoonete ja territooriumi ruumi piiranguid, ohutust ning lennujaama läbilaskevõimet. Korralduse andmise järgselt tekib võrreldes senisega võimalus täiendava maapealse teenindaja lisandumiseks pagasikäitluse ja perroonikäitluse teenuste pakkumisel.

Piirang mõjutab maapealsete teenuste osutajate ettevõtlusvabadust, kuid piirangud kehtestatakse lennujaama läbilaskevõime ja lennujaama haldamiseks vajaliku ruumi piiratuse tõttu. Kuna hetkel puudub reisijate terminali läheduses füüsiliselt ruum rohkema kui kahe maapealse teenindaja tehnika territooriumile mahutamiseks, kaalub ruumipuudus üles ettevõtlusvabaduse riive.

Korralduse rakendamisega kaasnevad piiratud teenuste liikide puhul teenuseosutajate leidmiseks läbiviidava konkursi korraldamise kulud.

6. Korralduse jõustumine

Korraldus jõustub üldkorras.

7. Eelnõu koostöölastamine

Eelnõu koostöölastati eelnõude infosüsteemi EIS kaudu Rahandusministeeriumiga.

Eelnõu väljatöötamisel konsulteeriti aktsiaseltsiga Tallinna Lennujaam, kellele esitati eelnõu ka arvamuse avaldamiseks.

Rahandusministeerium esitas koostöölastusperioodi järgselt muudatusettepanekud seletuskirja sõnastuse korrigeerimiseks. Lisaks pidas Rahandusministeerium vajalikuks täpsustada seletuskirjas korralduse põhjendusi ja kaalutlusi. Rahandusministeeriumi märkustega on arvestatud.