

TARTU LINNAVOLIKOGU

OTSUS

Tartu

29.09.2022 nr LVK-O-0081

Tartu linna rahvusvahelised lennuühendused

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 8 ja arvestades konkurentsiseaduse § 31 lg 3² ning Tartu linna arengudokumentides sätestatud eesmärki rahvusvaheliste lennuühenduste arendamiseks, Tartu Linnavolikogu

o t s u s t a b:

1. Pidada põhjendatuks käsitleda Tartust lendamist üldist majandushuvi pakkuva teenusena.
2. Volitada Tartu Linnavalitsust tegema kõiki vajalikke toiminguid Tartust lendamise üldist majandushuvi pakkuva teenusena määratlemiseks ja linnavalitsuse edasise analüüsi tulemusena põhjendatuks peetud rahvusvahelise lennuliini suhtes avaliku teenindamise kohustuse kehtestamiseks.
3. Lubada Tartu Linnavalitsusel viia läbi riigihange rahvusvahelise lennuliini avaliku teenindamise kohustust täitva lennuettevõtja leidmiseks.
4. Otsus jõustub 17. oktoobril 2022. a.

Esimees

Esitab: **linnavalitsus, 29.09.2022 istungi protokoll nr 75**Ettekandja: **Urmas Klaas ja Jüri Mölder**

Õiend

Tartu Linnavolikogu Otsuse "Tartu linna rahvusvahelised lennuühendused" juurde

Finnair teatas 19. septembril 2022, et peatab käesoleva aasta oktoobrikuu lõpust Tartust lendamise. Kuna rahvusvaheliste lennuühenduste säilimine on kogu Lõuna-Eesti majandusliku ja sotsiaalse arengu seisukohast ülioluline, on linnavalitsus analüüsinud Tartust lendamise korraldamise ja selle edasise toetamise võimalikke õiguslikke võimalusi.

Esmase analüüsi käigus hindas linnavalitsus järgmisi põhiküsimusi:

- 1) millised on peamised võimalused abi andmiseks;
- 2) millistel tingimustel võib abi anda;
- 3) kas abi andmiseks on vaja saada Euroopa Komisjoni (Komisjon) eelnev luba.

1. Peamised võimalused abi andmiseks

Abi andmise tingimused sõltuvad sellest, kas:

- 1) linn annab lennuettevõtjale n-õ tavapäras riigiabi või
- 2) konkreetse lennuliini opereerimine määratletakse üldhuviteenusena ja linn maksab lennuettevõtjale hüvitist üldhuviteenuse osutamise eest.

2. Tavapärase riigiabi

Kui konkreetse lennuliini opereerimist ei ole määratletud üldhuviteenusena, siis kohalduvad n-õ tavapärased riigiabi reeglid. Sellisel juhul on abi andmiseks kaks võimalust:

2.1. lennuettevõtjale antakse vähese tähtsusega abi

Vähese tähtsusega abi andmine peab toimuma Komisjoni määruses [\(EL\) nr 1407/2013](#) sätestatud korras. Viidatud määruse praktiline tähendus seisneb selles, et kui abi antakse nimetatud määruse kohaselt, siis ei loeta sellist abi riigiabiks. See tähendab, et linn ei pea enne abi andmist küsima ega saada Komisjonilt luba. Vähese tähtsusega abi andmine on sobilik lahendus, kui abisumma ei ületa 200 000 eurot ühe ettevõtja kohta kolme eelarveaasta jooksul.

Tartu linna eelarvest on Tartu-Helsingi lennuühendust toetatud aastatel 2018-2019 just sellel alusel.

2.2. lennuettevõtjale antakse abi Komisjoni teatise "[Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta](#)" sätestatud tingimustel ja küsitakse selleks Komisjonilt eelnevalt luba

Kui kavandatav abi ei vasta Komisjoni määruse nr 1407/2013 tingimustele, võib abi andmine toimuda ainult Komisjoni eelneval loal. Komisjon loal võib aga anda lennuettevõtjale stardiabi, kui see on vajalik uue lennuliini käivitamiseks. Stardiabi on sobilik lahendus, kui probleemiks on lennuliini kõrged lennujaamatasud. Stardiabiga võib hüvitada kuni 50% lennuliini lennujaamatasudest. Muud lennuettevõtja kulud ei ole abikõlblikud ja neid ei saa stardiabi raames hüvitada. Samuti on stardiabi maksmine ajutine lahendus. Stardiabi võib maksta maksimaalselt kolm aastat, pärast mida peaks lennuliini opereerimine ennast ise ära tasuma.

3. Üldhuviteenuse toetamine

Kui konkreetse lennuliini opereerimine on määratletud üldhuviteenusena, siis kohalduvad abi andmiseks üldhuviteenuste toetamise erireeglid. Lennutransporditeenuste puhul võib avaliku teenuse osutamise (üldhuviteenuse) kohustuse anda üksnes Euroopa Parlamendi ja Nõukogu

määruse [\(EÜ\) nr 1008/2008](#) tingimuste kohaselt. Eelviidatud määruse artiklis 16 on sätestatud, et liikmesriik võib pärast konsultatsioone teiste asjaomaste liikmesriikidega ning pärast Komisjoni, asjaomaste lennujaamade ja lennuliini teenindavate lennuettevõtjate teavitamist kehtestada avaliku teenindamise kohustuse ühenduse lennujaama ja oma territooriumi äärepoolset või arengupiirkonda teenindava lennujaama vahelistel regulaarlendudel või oma territooriumi mis tahes lennujaama saabuval väheste lendudega lennuliinil, mida peetakse oluliseks selle lennujaama poolt teenindatava piirkonna sotsiaalsele ja majanduslikule arengule.

Üldhuviteenuse osutamiseks abi andmiseks on järgmised võimalused:

3.1. lennuettevõtjale antakse vähese tähtsusega abi

Kui Tartuga seotud mõne konkreetse lennuliini suhtes on kehtestatud avaliku teenindamise kohustus, on lennuettevõtjale lubatud anda vähese tähtsusega abi üldhuviteenuse osutamiseks. Kui abi antakse Komisjoni määruse [\(EL\) nr 360/2012](#) tingimuste kohaselt, siis ei loeta sellist abi riigiabiks. See tähendab, et enne abi andmist ei pea küsima ega saada Komisjonilt luba. Väheste tähtsusega abi andmine on sobilik lahendus, kui abisumma ei ületa 500 000 eurot ühe ettevõtja kohta kolme eelarveaasta jooksul.

3.2. lennuettevõtjale antakse abi [Altmarki kohtuotsuse](#) nelja tingimuse kohaselt

Kui üldhuviteenuse osutamise eest makstakse hüvitist tingimustel, mis vastavad Altmarki tingimustele (Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-280/00, punktid 87-95), ei ole tegemist riigiabiga ning riigiabi reeglid ei kohaldu. See tähendab, et enne hüvitise andmist ei pea küsima ega saada Komisjonilt luba. Seega, kui kavandatav abisumma on näiteks suurem kui on üldhuviteenuste vähese tähtsusega abi ülempiir (500 000 eurot), võib abi andmine olla lubatav, kui on täidetud Altmarki tingimused. Altmarki tingimuste täitmise oluliseks eelduseks on teenuse osutaja valimine läbi riigihanke. Seega on tegemist sobiva lahendusega, kui ollakse valmis teenuse osutaja leidmiseks korraldama riigihanget

Neli tingimust on järgmised:

- abi saavale ettevõtjale peab olema pandud selgelt määratletud avaliku teenindamise kohustus;
- hüvitise arvutamise aluseks võetavad parameetrid peavad olema eelnevalt objektiivselt ja läbipaistvalt kehtestatud;
- makstav hüvitis ei tohi olla suurem, kui on vajalik avaliku teenindamise kohustuse täitmisest tulenevate kulude osaliseks või täielikuks katmiseks, arvestades seotud tulusid ja mõistlikku kasumit;
- teenust osutav ettevõtja peab olema valitud üldjuhul riigihanke tulemusena.

Siinjuures on oluline silmas pidada, et kui hankemenetlus ei taga realselt konkurentsi, pole konkreetne tingimus täidetud. Konkurents aga puudub, kui menetluse käigus esitatakse ainult üks pakkumus.

3.3. lennuettevõtjale antakse abi Komisjoni otsuses nr [2012/21/EL](#) sätestatud tingimustel

Kui üldhuviteenuse toetamise tingimused ei vasta vähese tähtsusega abi ega Altmarki tingimustele, on üldhuviteenuse osutamiseks toetuse maksmine käsitletav riigiabi andmisena. Riigiabi andmine eeldab üldjuhul Komisjonilt loa saamist. Komisjoni luba ei ole vajalik, kui toetuse maksmine üldhuviteenuse osutamiseks vastab Komisjoni otsuses nr 2012/21/EL sätestatud tingimustele. Lennutranspordi toetamise kontekstis võimaldab Komisjoni otsus maksta toetust kahes olukorras:

- hüvitise maksmine saartega peetava õhutranspordiühenduse puhul, mille raames aasta keskmine reisijate arv ei ületanud üldhuviteenuse osutamisele eelnenud kahe aasta jooksul 300 000 inimest aastas, ja
- hüvitise maksmine lennujaamadele, mille teenindatavate reisijate arv ei ületanud üldhuviteenuse osutamisele eelnenud kahe aasta jooksul 200 000 inimest aastas.

Tartu linna eelarvest on aastatel 2018-2020 ja 2022 toetatud Tartu lennujaama käitamist just sellel alusel (2021. a vormistati linna toetus vähetähtsa riigiabina).

3.4. lennuettevõtjale antakse abi arvestades Komisjoni teatistes [\(2012/C 8/03\)](#) sätestatud tingimustel

Kui üldhuviteenuse osutamise eest hüvitise maksmise tingimused ei vasta eelnevalt toodud kolmele tingimusele, siis ei ole hüvitise maksmine ilma Komisjoni eelneva loata lubatud. Seda põhjusel, et sellisel juhul on hüvitis käsitletav riigiabina, mille andmine eeldab Komisjoni loa olemasolu. Komisjon võib anda loa hüvitise maksmiseks, kui on täidetud tingimused, mis on sätestatud Euroopa Liidu raamistikus riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena (2012/C 8/03). Raamistik on eelkõige mõeldud väga suurte abisummade, mis avaldavad olulist mõju konkurentsile ja liikmesriikide vahelisele kaubandusele, hindamiseks ja heakskiitmiseks.

4. Komisjonilt loa küsimise kohustus

Linn võib seega abi anda ilma Komisjonilt luba küsimata:

- 1) tavapärase riigiabi andmise korral
 - a) vähese tähtsusega abi Komisjoni määruses [\(EL\) nr 1407/2013](#) sätestatud tingimustel;
 - 2) üldhuviteenuse toetamise korral
 - a) vähese tähtsusega abi Komisjoni määruses [\(EL\) nr 360/2012](#) sätestatud tingimustel;
 - b) abi [Altmarki kohtuotsuse](#) nelja tingimuse kohaselt;
 - c) abi Komisjoni otsuses nr [2012/21/EL](#) sätestatud tingimustel.

Ülejäänud juhtudel peab linn abi andmiseks küsima Komisjonilt luba. Abi andmine ilma Komisjoni loata, kui Komisjoni luba on nõutav, on ebaseaduslik ja toob kaasa nii abi andja kui abi saaja vastutuse.

5. Komisjonilt loa taotlemise menetlus

Komisjoni tuleb teavitada kõikidest abi andmise plaanidest piisavalt aegsasti, et ta võiks avaldada oma arvamuse. Abist teavitamisel tuleb lähtuda määrusest [\(EÜ\) nr 659/1999](#) ning määruses [\(EÜ\) nr 794/2004](#). Esimesena nimetatud määruses on sätestatud, millised pädevused on Komisjonil riigiabi teatiste läbivaatamisel ning millise sisuga otsuseid on Komisjonil õigus teha. Samuti sätestab nimetatud määrus reeglid ebaseadusliku riigiabi tagastamise kohta. Teisena nimetatud määruses on sätestatud detailne protseduur ja informatsioon selle kohta, kuidas ja millist informatsiooni täpsemalt Komisjonile edastada tuleb. Samuti sätestab see määrus põhimõtted, millest lähtutakse tähtaegade arvutamisel ning ebaseaduslikult riigiabilt arvestatava intressi suuruse arvutamisel.

Komisjoni menetlus jaguneb kahte etappi:

- 1) esialgne uurimine;
- 2) ametlik uurimismenetlus.

Esimeses etapis võib Komisjon võtta vastu järgmise sisuga otsuse:

- a) abimeede ei kujuta endast riigiabi;
- b) abimeede on riigiabi, aga ühisturuga kokkusobiv;

Punkti a) ja b) korral menetlus lõpeb ja riigiabi võib anda.

c) Abimeede on riigiabi, aga on kahtlused selle ühisturuga kokkusobivuse osas. Punkti c) korral algab ametlik uurimismenetlus ehk menetlus jätkub teises etapis.

Punktis a) - c) nimetatud otsused teeb Komisjon kahe kuu jooksul arvates lõpliku teatise kättesaamisele järgnevast päevast.

Teises etapis võib Komisjon võtta vastu järgmise sisuga otsuse:

a) Abimeede ei kujuta endast riigiabi;

b) Abimeede on riigiabi, aga ühisturuga kokkusobiv;

Punkti a) ja b) korral menetlus lõpeb ja riik võib abi anda.

c) Abimeede on riigiabi, aga ühisturuga kokkusobimatu.

Punkti c) korral teeb Komisjon negatiivse otsuse ehk riik ei tohi abi anda.

Komisjon püüab punktis a) - c) nimetatud otsused vastu võtta 18 kuu jooksul pärast ametliku uurimismenetluse algust. Praktikas võib aga menetlus venida pikemaks.

6. Linnavalitsuse ettepanek

Arvestades linnavalitsusele hetkel teadaolevat informatsiooni peab linnavalitsus põhjendatuks määratleda Tartust lendamine üldhuviteenusena ja kehtestada lennuliini avaliku teenindamise kohustus ning anda lennuettevõtjale abi tingimustel, mis vastavad Altmargi kohtuotsusele (punkt 3.2.).

7. Üldhuviteenuse määratlemine ja avaliku teenindamise kohustuse kehtestamine

Altmargi esimene tingimus ja üldhuviteenuste toetamise eritingimustele tuginemine eeldab konkreetse üldhuviteenuse määratlemist. Üldjuhul on liikmesriikidel kaalutusõigus konkreetse teenuse üldhuviteenusena määratlemiseks ning Komisjoni pädevus piirdub selles küsimuses ainult kontrollimisega, kas liikmesriik ei ole teinud üldhuviteenuse määratlemisel ilmselt viga. Kui aga eksisteerivad konkreetSED ELi erireeglid, peavad liikmesriigid neist üldhuviteenuste määratlemisel lähtuma. Lennundussektoris on sellised ELi erireeglid kehtestatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses [\(EÜ\) nr 1008/2008](#) (artiklid 16-18). Praktikas on paljud ELi liikmesriigid seda võimalust kasutanud ja kehtestanud (eelkõige) siseriikliku lennuliini suhtes avaliku teenindamise kohustuse (nagu näiteks Eesti lennuühendused saartega). Rahvusvahelise lennuliini suhtes avaliku teenindamise kohustuse kehtestamine on praktikas toimunud harvemini. Eestis seni selline (rahvusvaheline) kogemus ja praktika puudub.

Liikmesriik võib kehtestada avaliku teenindamise kohustuse, kui on täidetud järgmised tingimused:

1) Avaliku teenindamise kohustuse saab kehtestada ainult konkreetse lennuliini puhul, mitte konkreetsest lennujaamast, linnast või piirkonnast väljuva üldise lennuliini puhul (nt kõik Tartust väljuvad lennud). Avaliku teenindamise kohustuse saab kehtestada, kas (a) ELi lennujaama ja oma territooriumi äärepoolset või arengupiirkonda teenindava lennujaama vahelistel regulaarlendudel või (b) oma territooriumi mis tahes lennujaama saabuval väheste lendudega lennuliinil, mida peetakse oluliseks selle lennujaama poolt teenindatava piirkonna sotsiaalsele ja majanduslikule arengule.

2) Avaliku teenindamise kohustuse tohib kehtestada üksnes määral, mis on vajalik, et tagada lennuliinil regulaarlendude minimaalne teenindamine või minimaalne veomaht kindlaksmääratud standarditele, millest lennuettevõtja muidu kinni ei peaks.

3) Avaliku teenindamise kohustuse saab kehtestada ainult Eesti riik.

4) Avaliku teenindamise kohustuse saab kehtestada üksnes pärast teiste asjaomaste liikmesriikidega konsulteerimist ja pärast teiste asjaomaste lennujaamade ja lennuettevõtjate teavitamist.

- 5) Asjaomased liikmesriigid peavad hindama avaliku teenindamise kohustuse vajalikkust. Ehk teostama vajalikud analüüsid, mis näitavad avaliku teenindamise kohustuse kehtestamise põhjendatust.
- 6) Enne avaliku teenindamise kohustuse kehtestamist, peab Eesti riik edastama Komisjonile, teistele asjaomastele liikmesriikidele, lennujaamadele ja lennuettevõtjatele avaliku teenindamise kohustuse kavandatud kehtestamist käsitleva täieliku teksti.
- 7) Komisjon avaldab Euroopa Liidu Teatajas teadaande avaliku teenindamise kohustuse kehtestamise kohta. Kui kohustus kehtestatakse lennuliini puhul, kus lennuteenust kasutab eeldatavalt alla 10 000 reisija aastas, siis avaldatakse teadaanne kas ELTs või asjaomase liikmesriigi ametlikus väljaandes.

8. Lahendamist vajavad küsimused

8.1. Kes saab Eestis kehtestada avaliku teenindamise kohustuse?

Õiguslikult on hetkel veel ebaselge, kas Tartu linna saab selles kontekstis samastada Eesti riigiga. Ühistranspordiseaduse (ÜTS) § 18 sätestab, et avaliku teenindamise kohustus on pädeva asutuse kindlaks määratud nõue tagada üldist huvi pakkuv avalik sõitjateveo teenus, mida vedaja oma majanduslikest huvidest lähtuvalt ilma hüvitusega ei osutaks või ei osutaks samas mahus või samadel tingimustel. ÜTS § 19 lg 1 p 3 kohaselt on sõitjateveol rahvusvahelisel liinil pädevaks asutuseks aga Transpordiamet. Seevastu konkurentsiseaduse (KonkS) § 31 lg 3² sätestab, et üldist majandushuvi pakkuvat teenust osutav ettevõtja on ettevõtja, kellele riik või kohaliku omavalitsuse üksus on teinud ülesandeks üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise, mida turg ei ole võimeline pakkuma ning mille pakkumist peab riik või kohalik omavalitsus vajalikuks.

8.2. Millise konkreetse lennuliini osas avaliku teenindamise kohustus kehtestada?

Avaliku teenindamise kohustuse saab kehtestada ainult konkreetse lennuliini puhul, mitte konkreetsest lennujaamast, linnast või piirkonnast väljuva üldise lennuliini puhul. Tartu Linnavalitsuse hinnangul tuleks valik teha Helsingi, Riia ja Stockholmi vahel. Kohe välistada ei tasuks ka Kopenhaagenit ja Varssavit, aga sellega seoses tuleb arvestada, et odavamad on ikkagi lühikesed lennusektorid.

Täpsema ülevaate Tartu lähilennujaamadest ja Tartu senisest lennuliiklusest leiab järgmisest failist:



8.3. Riigihanke korraldamine

Eestis puudub seni kogemus Altmargi kohtuotsuse tingimustele vastava riigihanke korraldamiseks. Tartu Linnavalitsus soovib lisaks linnavalitsuse teenistujatele kaasata sellesse protsessi linnavalitsuse väliseid eksperte ja viia riigihange läbi esimesel võimalusel. Selleks vajalike rahaliste vahendite jaoks on linnavalitsus esitanud taotluse linna 2022. a II lisaelarvesse.

8.4. Järgnevate aastate täiendavate rahaliste vahendite vajadus

Tartu Linnavalitsus on linna 2023. a eelarvesse planeerinud Tartu lennuühenduste toetamiseks 500 000 eurot (käesoleva aasta 220 000 euro asemel). Läbirääkimised jätkuvad ka riigi ja ASiga Tallinna Lennujaam, et selgitada välja nende võimalused Tartu rahvusvaheliste lennuühenduste toetamiseks.