

Brüssel, 14.9.2020
COM(2020) 558 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

mis on koostatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. märtsi 2020. aasta määruse (EL) 2020/459 (millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 95/93 ühenduse lennujaamades teenindusaegade jaotamise ühiste eeskirjade kohta) artikli 10a lõike 5 alusel

SISUKORD

1.	SISSEJUHATUS	2
2.	LENNULIIKLUSE MAHU ENNEOLEMATU VÄHENEMINE	3
a.	Lennuliikluse mahu vähenemine ajavahemikul 2019–2020 (vastav periood)	3
b.	Lennuliikluse mahu vähenemine tuleneb COVID-19 puhangu mõjust	5
c.	Lennuliikluse maht väheneb tõenäoliselt ka lähitulevikus	6
3.	LENNUJAAMA LÄBILASKEVÕIME PARIMA VÕIMALIKU KASUTAMISE TAGAMINE	8
4.	JÄRELDUSED	10

1. Sissejuhatus

2020. aasta algusest alates on COVID-19 pandeemia avaldanud tõsist kahjulikku mõju lennutranspordile Euroopas ja mujal maailmas. 2020. aasta juunis teatas IATA, et lennuettevõtjaid ootab 2020. aastal prognooside kohaselt enneolematu puhaskahjum – 83,4 miljardit USA dollarit (netomarginaal 3,2 %)¹. ELi liikmesriikides ja kolmandates riikides pandeemia reageerimiseks kehtestatud tervisekaitsemeetmed ja reisipiirangud on märkimisväärselt vähendanud tarbijate nõudlust ja kindlustunnet ning seetõttu püsib lennuliikluse maht Euroopa Liidus rekordiliselt madalal tasemel². 2020. aasta märtsis ja aprillis oli Euroopa õhuruumis sooritatud lendude arv võrreldes 2019. aasta sama perioodiga kuni 90 % väiksem³. Kui 1. märtsil 2020 teenindati Euroopa lennujaamades enam kui 5 miljonit reisijat, siis 31. märtsil 2020 oli teenindatud reisijate arv kõigest 174 000 (97,1 % vähenemine võrreldes 2019. aasta sama päevaga). 26. juulil 2020 oli teenindatud reisijate arv 2019. aasta sama päevaga võrreldes 72 % väiksem⁴.

30. märtsil 2020 võttis EL vastu määruse (EL) 2020/459, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 95/93 (teenindusaegade määrus), et vabastada lennuettevõtjad nn kasutuskohustusest. Teenindusaegade määruse artikli 8 lõike 2 (mida tuleb lugeda koostoimes artikli 10 lõikega 2) kohaselt peavad lennuettevõtjad neile antud teenindusaegadest ära kasutama vähemalt 80 %, kuna vastasel juhul võivad nad kaotada varem omandatud õigused nendele aegadele. Selle muudatusega tühistatakse kasutuskohustus 2019/2020. aasta talvise lennuhooaja teatavaks perioodiks ja 2020. aasta suviseks lennuhooajaks, mis kestab 24. oktoobrini 2020. Muudatuse eesmärk oli kaitsta lennuettevõtjate finantsolukorda ja vältida selliste tühjade või peaaegu tühjade lendude kahjulikku keskkonnamõju, mida käitatakse vaid selleks, et lennuettevõtja säilitaks teenindusajad, mille alusel ta lende käitab. Muudatuse kohaselt on komisjonil 2. aprillini 2021 õigus vabastuse kehtivust delegeeritud õigusakti(de)ga pikendada.

Teenindusaegade määruse artikli 10a lõike 5 kohaselt peab komisjon pidevalt jälgima lennuliikluse ja COVID-19 olukorda, et hinnata, kas täidetud on artikli 10a lõikes 4 sätestatud kriteeriumid, eeskätt:

- lennuliikluse mahu vähenemine ajavahemikul 2019–2020 (vastav periood);
- lennuliikluse mahu vähenemine tuleneb COVID-19 puhangu mõjust;
- lennuliikluse maht väheneb tõenäoliselt ka lähitulevikus.

Sama artikli kohaselt peab komisjon talle kättesaadava teabe põhjal esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule 15. septembriks 2020 kokkuvõtva aruande ning võtma vajaduse korral vastu delegeeritud õigusakti vabastuse kehtivuse pikendamiseks.

¹ Aruanne „Economic Performance of the Airline Industry“ (Lennunduse majanduslikud näitajad) – juuni 2020.

² Maailma Terviseorganisatsioon kuulutas koroonaviiruse leviku 30. jaanuaril rahvusvahelise tähtsusega rahvatervisealaseks hädaolukorraks ja 11. märtsil pandeemiaks, [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)), <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/draft-performance-review-report-prr2019.pdf>. Järsult vähenes ka kaubaveo maht – IATA aruande kohaselt kahanes veosekäive (tonnkilomeetrites) ajavahemikul 2019. aasta aprillist 2020. aasta aprillini 27,7 % (Alan Dron, Aviation Daily, 4. juuni 2020).

⁴ <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-26-july-2020>.

Käesolevas kokkuvõttes aruandes hinnatakse olukorda järgmiste andmete alusel: EUROCONTROLilt saadud andmed; andmed valimi kohta, kuhu kaasati lennuettevõtjad, kelle arvele langeb 70 % lennuliikluse kogumahust ELis, teenindusaegade koordinaatorid ja reisibürood; Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse (ECDC), Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) ja liikmesriikide esitatud teave epidemioloogilise olukorra ja prognoosi ning võetud tõkestamismeetmete kohta.

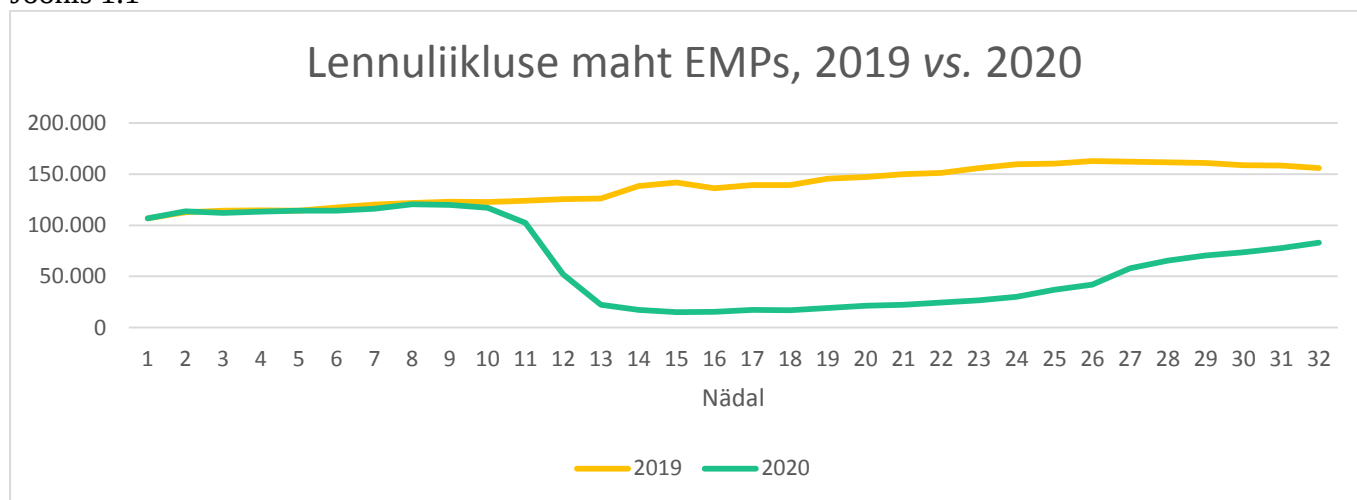
2. Lennuliikluse mahu enneolematu vähenemine

a. Lennuliikluse mahu vähenemine ajavahemikul 2019–2020 (vastav periood)

Käesoleva aruande koostamiseks võrreldi 2020. aasta konkreetse nädala andmeid lennuliikluse mahu, teenindusaegade kasutamise määra, täituvuse ja tühistatud lendude arvu kohta 2019. aasta sama nädala andmetega.

EUROCONTROLi andmete alusel hakkas lennuliikluse maht EMPs vähenema 11. nädalal: võrreldes 2019. aasta sama nädalaga oli see näitaja vähenenud 17 %. 12. nädalal oli lennuliikluse maht võrreldes 2019. aasta tasemega vähenenud juba 59 % ja 13. nädalal 82 %. Madalaim tase registreeriti 15. ja 16. nädalal (89 % vähenemine). Seejärel hakkas lennuliikluse maht aegamööda suurenema, kuid 22. juuni 2020. aasta seisuga (26. nädal) moodustas see 2019. aasta tasemest endiselt vaid 26 % (74 % vähenemine võrreldes eelmise aastaga). 2020. aasta augusti keskpaigas oli lennuliikluse maht endiselt 47 % väiksem kui 2019. aasta samal perioodil.

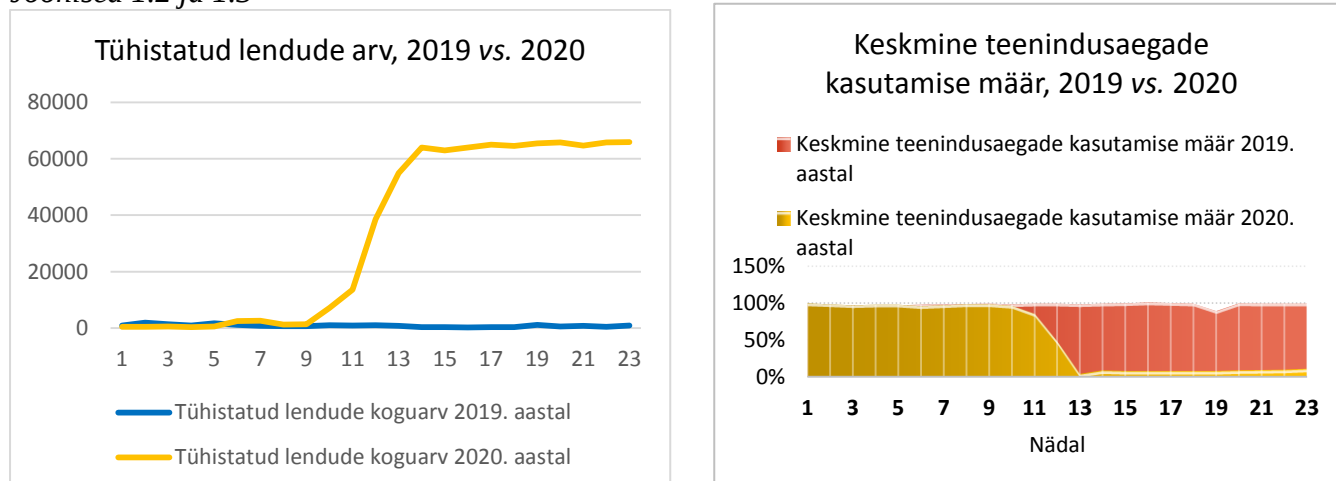
Joonis 1.1



(allikas: EUROCONTROL)

Lennuliikluse mahu vähenemise tagajärjel vähenes järsult teenindusaegade kasutamise määr (joonis 1.3) ja suurenes tühistatud lendude arv (joonis 1.2) võrreldes 2019. aasta sama perioodiga. 11. nädalast võib täheldada märkimisväärset teenindusaegade kasutamise määra vähenemist, kusjuures 14. nädalast jäi see näitaja püsima väga madalale tasemele, olles endiselt alla 20 %. Lendude tühistamiste arv hakkas suurenema 9. nädalal ja kiiremas tempos 11. nädalal.

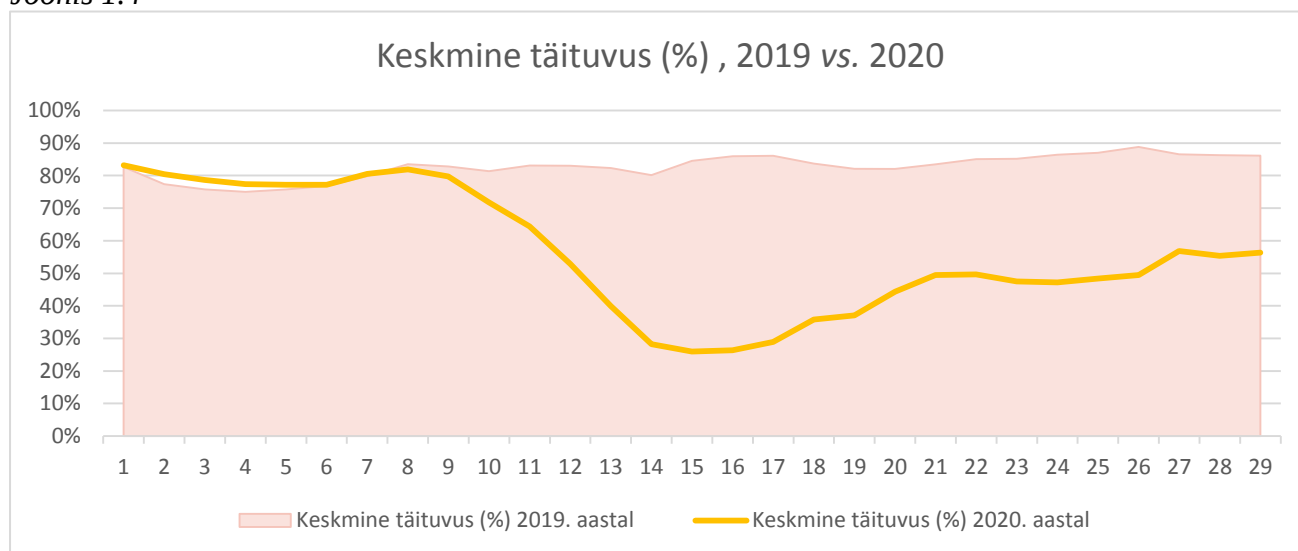
Joonised 1.2 ja 1.3



Allikas (joonised 1.2 ja 1.3): komisjonile esitatud andmed lennuettevõtjalt⁵

Samal ajal vähenes kümne komisjonile andmed esitanud lennuettevõtja keskmine täituvus 80 %-lt 9. nädalal 26 %-le 15. nädalal. Peale selle, et lennuettevõtjad teevad vähem lende, on ka üksikute toimivate lendude täituvus jätkuvalt kesine. 23. nädalaks, mil suur osa ELi-sisesest lennuliiklusest oli juba taastatud, suurenes keskmine täituvus tasemele 44 % ja augusti keskpaigas oli see 56 %. 2019. aasta samadel nädalatel jäi samade lennuettevõtjate keskmine täituvus vahemikku 75 % (4. nädal) kuni 89 % (26. nädal).

Joonis 1.4



Allikas: komisjonile esitatud andmed lennuettevõtjalt⁶

⁵ Andmed teenindusaegade kasutamise kohta esitas komisjonile üheksa suuremat Euroopa lennuettevõtjat (traditsioonilised, odavlennu- ja piirkondlikud lennuettevõtjad). Joonistel viidatakse kasutatud teenindusaegade arvule võrreldes enne hooaja algust (väljakujunenud võrdluskupäev) saadud teenindusaegade arvuga. Andmed tühistatud lendude arvu kohta esitas komisjonile kümme suuremat Euroopa lennuettevõtjat (traditsioonilised, odavlennu- ja piirkondlikud lennuettevõtjad).

⁶ Andmed täituvuse kohta esitas komisjonile kümme suuremat Euroopa lennuettevõtjat (traditsioonilised, odavlennu- ja piirkondlikud lennuettevõtjad).

b. Lennuliikluse mahu vähenemine tuleneb COVID-19 puhangu mõjust

COVID-19 on levinud üle kogu maailma ning haigusjuhte on tuvastatud viiel kontinendil. Ehkki WHO ja ECDC arvamuse kohaselt ei ole reisipiirangud pandeemiaga toimetulekuks kõige tõhusam viis, on nii WHO koostöös Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooniga (ICAO) kui ka ECDC väljendanud seisukohta, et lühiajalised reisipiirangud võivad aidata puhangut tõkestada⁷. Paljudes riikides kehtestati COVID-19 pandeemia reageerimiseks lennukeelud ja reisipiirangud, kusjuures osa neist on veel praegugi jõus⁸. See on avaldanud tõsist mõju rahvusvahelisele lennuliiklusele, arvestades, et üksnes hädavajalikku reisimist lubavate piirangute tõttu on nõudlus langenud tasemele, mille juures ei ole enamikul marsruutidel äriplaneeritud lennutransport enam võimalik⁹.

ELi-siseste lendude keelamist on liikmesriigid põhjendanud vajadusega tõkestada COVID-19 levikut, kahtlustega selle kohta, et mõne riigi võetud meetmed ei ole osutunud piisavalt tõhusaks, ning WHO ja ECDC statistiliste andmetega uute haigusjuhtude kohta¹⁰. Reisi- ja lennupiirangud olid oma ulatuselt erinevad¹¹. Selleks et soodustada lastilendude jätkamist, kehtestas komisjon suunised lastilendude hõlbustamiseks COVID-19 puhangu ajal¹². Liikmesriikidevaheliste keeldude arv oli suurim ajavahemikul 20. märtsist 26. märtsini 2020, mil lennukeelud olid kehtestatud 20 liikmesriigis¹³. Pärast seda on see arv aegamööda vähenenud – 31. märtsi seisuga olid lennukeelud kehtestatud 16 liikmesriigis ja 6. aprilli seisuga 14 liikmesriigis. 7. juuli seisuga olid 7 liikmesriigis jõus lennukeelud teatavate selliste riikide suhtes, kus COVID-19 esinemissagedus on suurem¹⁴.

ELi-väliste lendude küsimuses võttis komisjon 16. märtsil 2020 vastu teatise¹⁵, milles soovitas mittehädavajalikku reisimist kolmandatest riikidest EL+ alale¹⁶ ajutiselt piirata ühe kuu vältel. 17. märtsil 2020 leppisid riigipead ja valitsusjuhid kokku Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piirangu rakendamises. Seda rakendasid ka neli Schengeni lepinguga ühinenud riiki. Selle piirangu kehtivust on nüüdseks mitu korda pikendatud.

Väljaspool regulatiivset keskkonda on pandeemia kontekstis peamine lennuliikluse mahtu mõjutav tegur tarbijate kindlustunne, mis annab tunnistust COVID-19 pandeemia ja lennuliikluse mahu vähenemise seosest. Selle näitaja kohta ei ole veel kuigi palju teavet. Iirimaa statistikaamet korraldas

⁷ <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>,
<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf>.

⁸ Pikaajalised reisipiirangud ei ole pärast asjakohaste tõkestamismeetmete kehtestamist enamasti tõhusad.

⁹ Seda näitab lennuliikluse vähenemine (vt punkt a) ja see oli ka põhjus, miks vabastus algselt kehtestati.

¹⁰ ICAO nõuete kohaselt tuleb reisipiirangutest, millel on oluline mõju rahvusvahelisele lennutranspordile, teatada WHO-le. ELis tuleb EMP-sisestest lennukeeldudest määruse (EÜ) nr 1008/2008 kohaselt teatada teistele liikmesriikidele ja komisjonile. Keelud peavad olema proportsionaalsed, mittediskrimineerivad ja põhjendatud.

¹¹ Keelud võivad olla suunatud ühele või mitmele liikmesriigile, hõlmata kõiki lende või kõiki lende peale repatrieerimis-, lasti- või riiklike lendude.

¹² „Euroopa Komisjoni suunised: Lastilendude hõlbustamine COVID-19 puhangu ajal“, vastu võetud 26. märtsil 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>

¹³ Piirangute osana võidakse keelata ka lennud EMP-välistesse riikidesse / EMP-välistest riikidest.

¹⁴ Teave lennukeeldude hetkeolukorra kohta on kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800.

¹⁵ COM(2020) 115, 16. märts 2020.

¹⁶ „EL+ alasse“ kuuluvad kõik Schengeni liikmesriigid (sealhulgas Bulgaaria, Horvaatia, Küpros ja Rumeenia) ning neli Schengeni lepinguga ühinenud riiki.

uuringu eesmärgiga hinnata reisijate kindlustunnet lennureiside suhtes. Viiest vastanust peaaegu neljale (78,0 %) tekitas mõte rahvusvahelisest lennureisist ebakindlust või väga suurt ebakindlust¹⁷.

IATA korrapäraselt avaldatud majandusaruannetest kriisi kohta nähtub, et eelmise aastaga võrreldes vähenes broneeringute arv alates 2020. aasta veebruarist kiires tempos kuni umbes aprilli keskpaigani. Alates sellest ajast on broneeringute arv mõnevõrra suurenenud, kuid 2020. aasta juuni lõpu seisuga on see endiselt 82 % väiksem. Broneeringute arvu vähenemine tundub olevat korrelatsioonis uute haigusjuhtude arvu suurenemisega¹⁸. Lisaks sellele on IATA tellinud korrapäraseid uuringuid eesmärgiga hinnata tarbijate kindlustunnet alates COVID-19 pandeemia puhkemisest. Aprillis teatas ligikaudu 60 % vastanutest, et tõenäoliselt julgevad nad uuesti reisima hakata mõne kuu jooksul pärast pandeemia taandumist. Juunis oli see näitaja langenud tasemele 45 %. Vastanud tunnistasid, et julgeksid uuesti reisida kuue kuu kuni aasta pärast. Seepärast püsib reisijate kindlustunne madalal tasemel arvatavalt ka järgnevatel kuudel.

Eespool kirjeldatud arvesse võttes on selge, et lennuliikluse mahu vähenemine on tihedalt seotud COVID-19 pandeemiaga.

c. Lennuliikluse maht väheneb tõenäoliselt ka lähitulevikus

Praegustel asjaoludel on keeruline täie kindlusega prognoosida, kuidas lennuliikluse maht edaspidi muutub. EUROCONTROLi väljatöötatud stsenaariume¹⁹ (mis põhinesid vastavalt koordineeritud²⁰ või koordineerimata lähenemisviisil taastumisele) arvesse võttes hakkab optimistlikumas, koordineeritud lähenemisviisil põhinevas stsenaariumis lennuliikluse maht madalaimalt tasemelt (aprill 2020) järk-järgult taastuma, kusjuures 2020. aasta augustis peaks lennuliikluse maht olema poole väiksem kui 2019. aasta augustis ja 2021. aasta veebruaris 15 % väiksem kui 2020. aasta veebruaris. IATA 30. juuli majandusprognoosi kohaselt on tulu reisijakilomeetri kohta²¹ 2020. aastal veidi enam kui 60 % võrra väiksem kui 2019. aastal ning COVIDi-eelsele tasemele taastumist ei ole oodata enne 2024. aastat²².

See, kuidas lennuliikluse maht edaspidi areneb, oleneb reisipiirangutest, lennureiside broneerimisega seotud arengusuundumustest ja tööstusharule kehtestatud regulatiivsetest tervisekaitsemeetmetest. Need tegurid on omakorda tihedalt seotud nakkuse taasleviku võimalusega ning asjaoluga, et vaktsiin praegu puudub. Kõikide prognooside korral tuleb arvestada väga suure ebakindlusega.

Mis puudutab reisipiiranguid, siis nagu kirjeldati punktis b, on ELi-siseseid lende hõlmavate keeldude arv praegu vähenemas. Komisjon soovitas Schengeni liikmesriikidel ja Schengeni lepinguga ühinenud riikidel 15. juuniks 2020 kaotada piirikontroll sisepiiridel; selle tulemusena

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>. Tasub märkida, et Iirimaal peavad kõik riiki saabuvad rahvusvahelised reisijad olema karantiinis. See mõjutab seda, kuidas üldsus lendamise ohutust tajub.

¹⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/>, slaid nr 4.

¹⁹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-aviation-recovery-factsheet-27042020.pdf>.

²⁰ Koordineeritud meetmetel põhineva stsenaariumi puhul lähtutakse sellest, et töökorra kehtestamisel ja riigi tasandi piirangute kaotamisel rakendatakse ühtset lähenemisviisi. Koordineerimata meetmetel põhinevas stsenaariumis sellise ühtse lähenemisviisi rakendamist ette ei nähta.

²¹ Tulu reisijakilomeetri kohta on igal lennuetapil tasu eest veetud reisijate arvu ja iga etapi pikkuse korrutiste summa. Saadud arv võrdub kõigi tasu eest veetud reisijate läbitud kilomeetrite arvuga. https://ext.eurocontrol.int/lexicon/index.php/Revenue_passenger-kilometres

²² <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/>.

hakkas ärilise regulaarlennuliikluse maht suurenema (vt joonis 1.1). Samuti soovitas nõukogu alates 1. juulist lubada mittehädavajaliku reisimise kolmandatesse riikidesse / kolmandatest riikidest, mis on kantud korrapäraselt läbivaadatavasse esialgsesse nimekirja. Ehkki piirangute kaotamise tulemusena hakkab lennuliikluse maht Euroopas suvehooajal arvatavalt suurenema, võib see haigusjuhtude teise laine puhkemisel – nagu võis täheldada Hiina Rahvavabariigis ja mitmes ELi piirkonnas – uuesti vähenema hakata. Kuigi esmahaigestumus on kogu Euroopas vähenemas,²³ teatatakse enamikus ELi/EMP riikides endiselt kogukonnapõhisest levikust ning mõnes riigis seistakse silmitsi nakkuse taasleviku või suurte paikkondlike puhangutega²⁴. Samuti on varasematest kogemustest teada, et pandeemiad kulgevad mitme lainena. See võib tähendada, et piirangud taastatakse ja lennuliikluse maht hakkab uuesti vähenema.

Seoses edasise nõudlusega lennuliikluse järele ja tarbijate kindlustundega märkisid sidusrühmad, kellega komisjon ühendust võttis (lennuettevõtjad, reisibürood, arvutipõhiste ettetellimissüsteemide pakkujad), et 2020/2021. aasta talvisest lennuhooajast kaugemale ulatuvaid prognoose on väga keeruline teha. Ehkki enne COVID-19 kriisi tegutsenud lennuettevõtjad võivad planeerida lende järgmiseks aastaks, on lennuettevõtjatel praegu keeruline kavandada eelseisva hooaja lennugraafikuid. Lennuettevõtjad jälgivad pidevalt lennugraafikuid, et võtta meetmeid vastavalt reisi- või lennupiirangute ettenägematutele muudatustele ja tarbijate nõudlusele, mida on omakorda keeruline prognoosida²⁵.

Reisijate broneeringute andmetest nähtub, et 2021. aasta märtsini on broneeringute igakuine arv jätkuvalt märksa väiksem kui eelnenud aasta samal kuul. Kuigi ELi-siseste lendude broneeringute arv hakkas 2020. aasta suvel taas suurenema, on see siiski kaugel varasemate aastate tasemest, arvestades asjaolu, et kolme kuu jooksul broneeringuid ei tehtud. Tulevik näitab, kas kõnealune nõudlus on kadunud või on seda võimalik veel hooaja hilisemas etapis taastada, kui lendude kuupäev on lähemal²⁶. ELi-väliste lendude broneerimise määr on veelgi väiksem.

Seoses muude regulatiivsete tervisekaitsemeetmetega rakendatakse lennunduses osana väljumisstrateegiast sanitaarmeetmeid, näiteks EASA/ECDC suunistes soovitatavaid meetmeid²⁷. Distanti hoidmise ja pindade desinfitseerimise vajadus võib lennujaamades vähendada reisijate ja lendude läbilaskevõimet võrreldes pandeemiaeelse olukorraga. Seetõttu võivad nad oma tegelikku läbilaskevõimet (ja seega teenindusaegade arvu) võrreldes COVIDi-eelse aja tasemega ajutiselt või alaliselt vähendada.

²³ 25. nädal / 2020 – <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>.

²⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. Mitmes riigis liigub registreeritud haigusjuhtude kõver taas ülespoole (nt Portugal, Rootsi, Horvaatia, Luksemburg).

²⁵ Arvestades, et tarbijakäitumise, haiguse arengu ja teenindusaegade kasutamise eeskirjade täitmisest vabastamise puhul ei ole võimalik eristada kindlaid arengusuundumusi, peavad lennuettevõtjad planeerima ja valmistuma mitmeks stsenaariumiks. See omakorda tähendab, et taristu-, tööjõu- ja turunduskulude otsused ei pruugi olla optimaalsed. Isegi tavaolukorras on talvine lennuhooaeg lennuettevõtjate jaoks raskem ning enamasti teenivad nad suurima osa kasumist suvehooajal. Kuna sel aastal puudub neil puhver suvehooajal teenitud kasumi näol, on lennuettevõtjate väljavaated talvehooajaks kehvad.

²⁶ Lennuettevõtjate andmetel on tarbijate broneerimisharjumused muutunud. Varem broneerisid tarbijad lennud mitu kuud varem, nüüd tehakse broneeringud märksa hiljem, kuna tarbijatel on keerulisem reise ette planeerida ja nende kindlustunne selle suhtes on väiksem. IATA esitatud teabe kohaselt tehakse nüüd ligikaudu 60 % broneeringutest kahe lennule eelneva nädala jooksul, samas kui 2019. aasta sama perioodiga võrreldes tehti enam kui 60 % broneeringutest rohkem kui 20 päeva kuni 11 päeva ette.

²⁷ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf.

Selle tulemusena suurendavad lennuettevõtjad turul pakutavat läbilaskevõimet vaid järk-järgult, teenindades 2019. aasta tasemega võrreldes märkimisväärsel arvul lennumarsruute, kuid oluliselt väiksema sagedusega, mistõttu on väiksem ka teenindusaegade sarja kasutamise määr.

Eespool kirjeldatud arvesse võttes ei ole 2020. aastal oodata lennuliikluse mahu taastumist 2019. aasta tasemele. Väljavaated pärast 2020. aastat on äärmiselt ebaselged, ent võttes arvesse nakkuse taasleviku suundumust ning vajadust säilitada sanitaar- ja tõkestamismeetmed, ei saavuta lennuliikluse maht 2019. aasta taset arvatavasti nii pea.

3. Lennujaama läbilaskevõime parima võimaliku kasutamise tagamine

Alates teenindusaegade kasutamise kohustusest vabastuse vastuvõtmisest on komisjon meetme rakendamise jälgimiseks olnud tihedas kontaktis peamiste sidusrühmadega, st lennuettevõtjate, lennujaamade ja teenindusaegade koordinaatoritega. Selle tulemusena on meetme puhul kindlaks tehtud teatavad puudused.

Teenindusaegade varajane tagastamine

Teenindusaegade määruse artikli 10a lõike 3 (määruse (EL) 2020/459 sõnastuses) kohaselt peab asjaomane lennuettevõtja selle artikliga ettenähtud vabastuse saamiseks tegema kasutamata teenindusajad kättesaadavaks koordinaatorile, et viimane saaks need ümber jaotada teistele lennuettevõtjatele. Ehkki põhjenduses 7 osutatakse asjaolule, et lennuettevõtjad peavad seda tegema „viivitamata“, ei ole artikli 10a lõikes 3 konkreetset tähtaega sätestatud. 16. aprilli 2020. aasta kirjas lennuettevõtjatele, lennujaamadele ja teenindusaegade koordinaatoritele soovitasid komisjoni talitused lennuettevõtjatel tungivalt tagastada teenindusajad vähemalt kaks nädalat enne algselt kavandatud lennukuupäeva, et säilitada täielikult vabastuse eesmärk, optimeerides seejuures võimaluse korral lennujaamade läbilaskevõime kasutamist. Lennuettevõtjad, kes tagastavad teenindusajad piisavalt varakult, ei kaotaks varem omandatud õigusi, ent seejuures ei lastaks tarbetult raisku lennujaama läbilaskevõimet, nagu on näidanud mõningad positiivsed kogemused. Näiteks on lennuettevõtjate tagastatud teenindusajad, mida tavaolukorras oleks kasutatud reisijateveoks, ümber jaotatud lastilendude käitajatele. Mitu komisjonile tagasisidet andnud lennuettevõtjat märkis, et nad on saanud probleemideta taotleda teenindusaegade varust teenindusaegu selleks, et osutada teenuseid muudel aegadel või mõnel juhul ka uutel marsruutidel.

Teenindusaegade tagastamise praktikat ja ajastust mitmetes lennujaamades on jälginud Euroopa lennujaamakoordinaatorite ühendus (EUACA)²⁸. Andmetest nähtub, et väga hilised tühistamised ja teenindusaegade tagastamised (vähem kui nädal enne kavandatud kuupäeva) olid valdavalt seotud märtsikuuks planeeritud lendudega. Seejärel hakkasid lennuettevõtjad teenindusaegu tagastama järjest varem ning 2020. aasta juuni keskpaigas tagastati valdav osa teenindusaegadest valitud

²⁸ EUACA kogus andmeid järgmiste lennujaamade kohta: Amsterdam (NL); Stockholm Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Mallorca, Madrid, Las Palmas (ES); Brüssel (BE); Pariis Charles de Gaulle, Lyon, Nice, Nantes (FR); Düsseldorf, Frankfurt (DE); Faro, Funchal, Lissabon, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Viin, Salzburg (AT); Helsingi (FI); Heraklion (EL); Kraków, Varssav (PL); Larnaca (CY); London Heathrow ja London Stansted (UK); Oslo (NO); Praha (CZ); Sofia (BG).

lennujaamades vähemalt 3 nädalat enne lendude kavandatud kuupäeva, kuid sellegipoolest tagastati märkimisväärne osa (34,6 %) teenindusaegadest hiljem²⁹.

Kui lastilendude puhul märkisid sidusrühmad üldjoontes, et neid on võimalik lühikese etteteatamisajaga planeerida, siis reisijate ärilendude puhul nõustuti üksmeelselt, et nende lendude planeerimiseks on vaja rohkem aega. Ühelt poolt viitab see sellele, et kui lennuettevõtjad tagastavad teenindusaegu järjekindlalt piisavalt varakult, saaks ehk suuremal arvul lennuettevõtjaid tõhusamalt planeerida ja kasutada neid teenindusaegu ajutiselt muude teenuste osutamiseks. See tuleks kasuks reisijatele ning ühendatuse säilitamisele üldiselt. Teisalt tunnistab osa lennuettevõtjaid, et reisijate broneerimisharjumused on oluliselt muutunud ning, nagu eespool selgitati, teevad reisijad nüüd broneerimisotsuse nelja nädala jooksul enne lennu kavandavat kuupäeva. Need lennuettevõtjad väidavad, et neli nädalat enne lendu ei saa nad piisava täpsusega prognoosida täituvust, mille alusel teha teadlik otsus selle kohta, kas lend teostada või tagastada teenindusaeg.

Lennujaamade ja lennujaamateenuste pakkuja tegevuse tõhusal planeerimisel

Komisjonile tagasisidet esitanud lennujaamade esindajad avaldasid arvamust, et mida lähemal lendude kavandatavale kuupäevale teenindusajad tagastatakse, seda keerukam ja kulukam on neil tegevust planeerida. Planeerimisel tuleb arvesse võtta tööjõu, taristu avamise ja seotud teenuste (nt turvaseadmed ja -töötajad, terminali läbilaskevõime, laadimissildade toimingud, puhastustöötajad, elektrivarustus, IT-süsteemid) seisukohast olulisi kaalutlusi. Oodatust väiksem lennuliikluse maht tähendab lennujaamadele vajalikust suuremaid kulusid, samas kui lennuliikluse mahu ootamatul suurenemisel võib tekkida olukord, kus töötajaid ei ole piisavalt ning suhtlemisdistantsi hoidmist ja sanitaarmeetmeid on keeruline kavandada. Mõlemal juhul on lennujaamade kulud väga suured.

Konkurentsi välistamine lennujaamades

2020/2021. aasta talvise lennuhooaja teenindusaegade jaotamisel on juba ilmselt arvesse võetud asjaolu, et hooaeg kulgeb COVID-19 kriisi mõjust taastumise tähe all ning et nõudluses võib eelseisvatel kuudel tekkida veel täiendavaid ettearvamatuid muutusi. Kuna lennuettevõtjad teavad, et selle perioodi jooksul võidakse vabastuse kehtivust pikendada, võivad nad taotleda teenindusaegu oma teenindusaegade varu suurendamiseks ning taotleda varem omandatud õigustega ettenähtust rohkem teenindusaegu. Tänu vabastusele ei pea nad lende sooritama üksnes eesmärgil, et saada samad teenindusajad ka järgmisel vastaval hooajal. Selle asemel et vabastada teenindusajad, mida nad ei kasuta, võivad nad takistada konkurentide turulepääsu. See on iseäranis problemaatiline juhul, kui lennuettevõtjad on juba teada andnud, et ei kavatse oma teenindusaegu üldse kasutada või ei ole enam suutelised neid kasutama, kuna on otsustanud oma lennukiparki ja töötajaskonda alaliselt vähendada.

Olukorra hindamisel tuleks arvesse võtta ka riski, et eelseisvatel hooaegadel võib lennuettevõtja turuletoodav maht kas siis õhusõidukite kasutuselt kõrvaldamise või turult väljumise tõttu struktuurselt väheneda. Turu maht võib stabiliseeruda madalamale tasemele kui 2019. aastal ning seega tekib küsimus, millal tuleks 80/20 % kasutuskohustus ennistada, mis tähendab, et lennuettevõtjad peaksid hakkama pandeemia tõttu vähenenud lennuliikluse mahuga kohanema.

²⁹ <https://www.euaca.org/FNewsDetail.aspx?id=388&popup=1>.

4. Järeldused

Praegu on lennuliikluse maht võrreldes 2019. aasta sama perioodi mahuga endiselt väike, olenemata sellest, et see on järk-järgult suurenenud. Vaatamata sellele, et lennuliikluse mahu edasist taastumist on keeruline täpselt prognoosida, on alust eeldada, et lähitulevikus see COVIDi-eelset taset ei saavuta. Taastumine sõltub peamiselt valitsuste piirangutest teatavatesse sihtkohtadesse / teatavatest sihtkohtadest reisimise ja lendamise suhtes, ohutut reisimist võimaldavatest sanitaarmedetest ja tarbijate kindlustundest. Lennuliikluse mahu vähenemine ja edasine taastumine on tihedalt seotud COVID-19 pandeemiaga. Seega on täidetud sissejuhatuses osutatud artikli 10a lõike 4 kohased tingimused, et pikendada delegeeritud õigusaktiga vabastuse kehtivust kauemaks kui 2020. aasta suvise lennuhooaja lõpuni.

Kehtivate meetmete toimimisega seoses on aga kindlaks tehtud teatavad puudused, mistõttu võib olla vaja täiendavalt kaaluda asjakohaseid poliitikameetmeid.

Komisjon järeldab, et

- vabastus kasutuskohustusest peaks kehtima kauem kui 2020. aasta suvise lennuhooaja lõpuni.
- Pandeemia edasise kulu ning seega ka lennuliikluse mahu stabiliseerumise ja suundumuste suhtes pärast 2020. aastat valitseb endiselt märkimisväärne ebakindlus, iseäranis pikemas perspektiivis. Seepärast ei pruugi piisata ainuüksi vabastuse kehtivuse pikendamisest delegeeritud õigusaktiga ning vaja võib olla täiendavaid regulatiivseid sekkumismeetmeid.
- Pikemas perspektiivis võib olla vaja kavandada vabastus kasutuskohustusest nii, et vähendada võimalikku moonutavat mõju turule ning soodustada lennujaamade piiratud läbilaskevõime kasutamist parimal võimalikul viisil, tagades, et sellega ei kaasneks kasvuhoonegaaside lisaheidet tühjade või peaaegu tühjade lendude tõttu, mida käitatakse vaid selleks, et säilitada nende aluseks olevad teenindusajad.

Komisjon pikendab vabastust kasutuskohustusest delegeeritud õigusaktiga nii kauaks, kuni see on valitsevat olukorda arvesse võttes põhjendatud.

Mis puudutab pikemas perspektiivis võetavaid meetmeid, siis komisjon jätkab sidusrühmadega konsulteerimist kasutuskohustusest vabastuse rakendamise ja puuduste küsimuses, et määrata kindlaks sobivad poliitikameetmed.