



Brüssel, 22. september 2025
(OR. en, lt, pt)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2013/0072(COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

I/A-PUNKTI MÄRKUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	Eelnõu: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta, ning määrust (EÜ) nr 2027/97 lennuettevõtja vastutuse kohta reisijate ja nende pagasi õhuveol (esimene lugemine) – Nõukogu esimese lugemise seisukoha ja nõukogu põhjenduste vastuvõtmine = Avaldused

Eesti avaldus

Eesti avaldab tunnustust eesistujariik Poola suurtele jõupingutustele lennureisijate õigusi käsitleva määruse (EÜ) nr 261/2004 läbivaatamise ettepaneku üle peetavate arutelude juhtimisel ja jõupingutustele kompromissi saavutamiseks liikmesriikide vahel. Eesti on jätkuvalt pühendunud selgete ja arusaadavate normide kehtestamisele, mis tagavad reisijatele piisava hoolitsuse ja abi. Samal ajal on oluline säilitada tasakaalustatud lähenemisviis, milles võetakse arvesse lennuettevõtjate kohustusi, toetades seeläbi lennundussektori jätkusuutlikkust.

Määrusega tagatakse eelkõige, et reisijad saavad asjakohast hoolitsust ja abi ning et nad saavad jõuda sihtkohta nii kiiresti, kui mõistlikult võimalik. Selge ja lihtne hüvitamissüsteem on oluline, et minimeerida häirete korral ebamugavusi ja motiveerida lennuettevõtjaid tagama ka hilinenud lendude toimumine, selle asemel et neid tühistada.

Läbirääkimiste käigus pakuti välja erinevad hilinemise künnised. Eesti toetab määruse 261/2004 artiklis 7 ühtse viietunnise hilinemise künnise kehtestamist kõikidele lendudele, olenemata reisi pikkusest. Meie üksikasjalik põhjendus on järgmine.

1. Ühtse künnise kasutamine lihtsustab määrust, teeb hüvitise arvutamise lihtsamaks ja muudab hüvitise maksmise normid reisijate jaoks selgemaks.
2. Reisija seisukohast on lennu hilinemise mõju põhimõtteliselt sama ja ei olene reisi pikkusest. Seetõttu ei ole vaja eristada hüvitise maksmise künniseid vahemaa alusel, sest hilinemiste tõttu kogetavad ebamugavused on ühesugused.
3. Enamikul juhtudel on viis tundi piisav aeg, et lennuettevõtjad saaksid lennuki parandada, leida uue õhusõiduki või pakkuda alternatiivseid lende.

Neid kaalutlusi arvesse võttes on eesistujariigi kompromisettepanekus esitatud kuuetunnine künnis meile vastuvõetamatu. Eesti leiab, et viietunnine või pikem hilinemine põhjustab reisijatele märkimisväärseid ebamugavusi ja see tuleks hüvitada.

Arvestades selle küsimuse olulisust, ei ole Eestil võimalik kinnitada poliitilist kokkulepet lennureisijate õigusi käsitleva määruse suhtes ja ta hoidub seetõttu hääletamisest.

Leedu avaldus

Leedu kinnitab taas oma üldist toetust lennureisijate õigusi käsitleva ettepaneku eesmärkidele ning tunnustab nõukogu eesistujariigi ja liikmesriikide jätkuvaid jõupingutusi selle olulise dokumendi suhtes kokkuleppe saavutamiseks.

Kuigi me tunnistame, et varasematest aruteludest saadik on tehtud edusamme, on Leedu endiselt mures selle pärast, et eelnõu teatavad põhielemendid võivad praeguse õigusraamistikuga võrreldes reisijate kaitset nõrgendada. Ettepaneku artikli 7 sätted tekitavad jätkuvalt probleeme, kuna need võivad vähendada reisijate õiguste kaitse taset lennutõrke korral või juhul, kui lend saabub hilinemisega sellepärast, et marsruuti muudeti tühistamise tõttu. Need muudatused võivad põhjustada pikemaid ooteaegu ja väiksemaid hüvitisi, mis vähendab reisijate õiguspäraseid ootusi teenuse kvaliteedi suhtes.

Leedu rõhutab, et kehtivate normide lihtsustamine ja ajakohastamine peaks jääma lennureisijate õigusi kaitsva õigusakti peamiseks eesmärgiks, tagades õigusselguse kõigile osalistele ning garanteerides samal ajal reisijate õiglase ja tõhusa kaitse. Samuti märgime, et Euroopa Liidul on muid vahendeid oma lennundussektori konkurentsivõime suurendamiseks. Seda eesmärki ei saa siiski saavutada reisijate õiguste arvelt.

Kokkuvõttes jääb Leedu seisukohale, et reisijate kaitse on selle seadusandliku algatuse nurgakivi ja peab jääma selles keskele kohale, et algatusel oleks Euroopa ühiskonna jaoks tegelik ja püsiv väärtus.

Ungari avaldus

Nagu liikmesriigid rõhutasid eesistujariigi Ungari poolt 2024. aastal korraldatud poliitilisel mõttevahetusel, on lennureisijate õigusi käsitleva määruse muutmise peamine eesmärk muu hulgas meetmete lihtsustamine ning reisijate ja lennundussektori huvide vahel tasakaalu saavutamine.

Ungari on algusest peale juhtinud tähelepanu probleemile, et on liiga vähe andmeid ja analüüse, mis kinnitaksid kavandatud meetmete tõhusust ning reisijate ja lennundussektori huvide tasakaalu. Samuti väljendasime muret hilinemise eest hüvitise maksmise kohustuse lisamise pärast määрусesse ilma vajalike taustauuringuteta, milles oleks analüüsitud selle tõhusust ja erinevaid võimalikke poliitikavalikuid.

Ungari ei ole iseenesest vastu hilinemise eest hüvitise maksmise kehtestamisele. Leiame siiski, et seda teemat tuleb põhjalikumalt käsitleda, et oleks võimalik leida õige tasakaal lennundussektori huvide ja reisijate kaitse vahel. See on põhjus, miks me toetasime transpordinõukogu 2025. aasta juuni kohtumisel läbirääkimiste alustamist Euroopa Parlamendiga üksnes tingimusel, et Euroopa Komisjon valmistab eelseisvateks institutsioonidevahelisteks läbirääkimisteks ette analüüsi, mis sisaldab üksikasjalikumaid andmeid kui need, mida oleme varem saanud. Meie taotluse kohaselt peaks see analüüs sisaldama ajakohastatud teavet nii reisijatelt kui ka lennundussektorilt, kirjeldades ja hinnates määruse eeldatavat mõju.

Komisjoni esitatud „tehniline teave“ ei sisalda ühtegi põhjendatud tõendit, mis kinnitaks, et hilinemise eest hüvitise maksmise kohustus vähendab tõhusalt hilinevad lendude arvu ning et see meede sobib kõige paremini selle tulemuse saavutamiseks. Komisjon viitab endiselt eelkõige vanadele ja aegunud uuringutele, kasutab tegelike andmete ja analüüsi asemel eeldusi („hilinevad, mis võivad olla omistatavad lennuettevõtjatele“) ning esitab hilinevate andmed ainult 2025. aasta juuli kohta, mis on mis tahes sisulise meetme alusena selgelt ebapiisav. Lisaks leiab komisjon, et need meetmed võivad panna Euroopa lennuettevõtjad ebasoodsasse konkurentsiolekorda, ning tunnistab, et praegu puuduvad andmed täiendavate tegurite kohta, mis võiksid mõjutada suhtelist konkurentsivõimet. Komisjon märgib ka riiklike täitevasutuste kasvavat koormust. Ta „eeldab“, et erakorraliste asjaolude loetlemine võib seda koormust leevendada, kuid tegelikult on olukord palju keerulisem, kuna viivitusi ei põhjusta üksainus tegur, mistõttu tuleb erakorraliste asjaolude olemasolu iga juhtumi puhul siiski eraldi kindlaks määrata.

Lisaks ei lihtsusta tekst meie arvates meetmeid, vaid muudab need veelgi keerulisemaks, mistõttu on reisijatel väga raske oma õigusi mõista.

Seda arvesse võttes tahaksime veel kord rõhutada, et me ei saa toetada Euroopa Parlamendiga sõlmitavat kokkulepet, kui ei esitata selgeid tõendeid meetmete tõhususe ning reisijate ja lennundussektori huvide vahelise tasakaalu saavutamise kohta.

Üksikasjalikum selgitus meie seisukoha kohta on esitatud [lisas](#).

Komisjoni 2001. aasta ettepanek

Komisjoni algne eesmärk ei olnud kohustada lennuettevõtjaid lendude hilinemist reisijatele hüvitama. Komisjon märkis oma algses ettepanekus, et „ehkki lennu hilinemise tõttu kannatavad reisijad sama laadi ebamugavust ja frustratsiooni nagu lennureisist mahajätmise või lennu tühistamise korral, on erinevus selles, et lennuettevõtja vastutab lennureisist mahajätmise või lennu tühistamise eest (kui ei ole tegu tema vastutusalast väljaspool olevate põhjustega), kuid lennu hilinemise eest ta alati ei vastuta. Teised tavalised põhjused on seotud lennuliikluse korraldamisega ja lennujaama võimaluste piirangutega. Nagu on märgitud komisjoni teatises lennureisijate kaitse kohta, on komisjon seisukohal, et praegustel asjaoludel ei tuleks lennuettevõtjaid kohustada lendude hilinemist reisijatele hüvitama.“¹

Euroopa Liidu Kohtu otsused

Kuigi Euroopa Kohtu äärmiselt vastuolulise tõlgenduse kohaselt on lennuettevõtjad kohustatud reisijatele pikaajaliste hilinemiste eest hüvitist maksma, oleme aru saanud, et Euroopa Liidu Kohtu otsuseid ei pea kodifitseerima.

Isegi komisjoni ettepanek hilinemise eest makstava hüvitise kohta kaldub kõrvale Euroopa Liidu Kohtu täpsest otsusest.

Puuduvad andmed ja analüüsid

Soovime korrata, et praegu puuduvad piisavad tõendid selle kohta, et lennuettevõtjate kohustamine maksta lendude hilinemise korral hüvitist aitaks saavutada hilinenuid lendude vähendamiseks püstitatud eesmärki.

Kui kohustusega tasuda hilinemise eest hüvitist soovitakse üksnes tagada reisijate kaitse kõrge tase (mitte vähendada hilinenuid lendude arvu), tuleks põhjalikult hinnata seda, kas on õige panna kogu koormus lennuettevõtjatele, kas lennuettevõtjatel on võimalik nõuda, et hilinemise eest makstavat hüvitist tasuksid kolmandad osapooled, kes hilinemist põhjustasid või sellele kaasa aitasid, ning kas leidub muid tõhusaid alternatiive. Sellist analüüsi ei ole siiani tehtud.

¹ COM(2001) 784 final, punkt 23.

Enne hilinemise eest hüvituse maksmise kohustuse kehtestamist tuleks uurida seda, millises ulatuses on komisjoni 2001. aasta ettepanekus mainitud tegurid muutunud. Selleks, et uus kohustus määrusesse lisada, tuleb teha analüüs selle tõhususe kohta seoses soovitud eesmärkidega ja mõju kohta sidusrühmadele.

Täpsemalt soovime viidata komisjoni suunistele parema õigusloome kohta², mille kohaselt kogutakse mõjuhindangutega tõendeid (sealhulgas hindamistulemusi), et hinnata, kas tulevased seadusandlikud või muud kui seadusandlikud ELi meetmed on põhjendatud ja vastaval juhul seda, kuidas neid kõige paremini kavandada asjakohaste poliitikaeesmärkide saavutamiseks.

Mõjuhindangutes tuleb kindlaks teha ja kirjeldada lahendust vajavat probleemi, määrata kindlaks ELi tegevuse eesmärgid, sõnastada poliitikavalikud, hinnata nende võimalikku mõju, teha vajaduse korral kindlaks eelistatud valik ning kirjeldada, kuidas oodatud tulemusi jälgitakse ja hinnatakse. Mõjuhindang seisneb tõendite kogumises ja analüüsimises, mille eesmärk on toetada poliitikakujundamist. See hõlmab probleemi tunnistamist, selle põhjuste kindlakstegemist, ELi meetmete vajalikkuse hindamist ning olemasolevate lahendustega kaasnevate eeliste ja puuduste analüüsi.

Niisuguseid hindamisi hüvitise maksmise kohta lennu hilinemise korral pole tehtud.

Mõnevõrra ebatavaline on see, et komisjon teeb ettepaneku võtta vastu uued seadusandlikud meetmed, ilma et ta oleks kogunud ja uurinud vajalikke alusandmeid.

2012. ja 2020. aasta uuringute tulemused hilinemiste kohta

Vastuseks meie mureküsimustele viitas komisjon 2020. aasta uuringule³ ja 2013. aasta mõjuhindangule⁴ (mis põhineb 2012. aasta uuringul⁵), rõhutades, et lennuettevõtjatele omistatavate hilinemiste arv vähenes 80%-lt 70%-le ning et hüvitiste mõju lennuettevõtjatele omistatavate hilinemiste vähenemisele on keeruline analüüsida.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

2020. aasta uuring kinnitab, et „hilinenud lendude koguarv on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud ja ajavahemikus 2014–2018 peaaegu kahekordistunud“.⁶ Komisjoni väidetega⁷ (st „CODA esitatud hilinemisandmete põhjal moodustas lennuettevõtjatele omistatavate hilinemiste osakaal aastatel 2011–2018 ligikaudu 70–80% hilinenud lendudest. Lennuettevõtjatele omistatavate hilinemiste osakaal on vähenenud ligikaudu 80%-lt 2011. aastal ligikaudu 70%-le 2018. aastal, mis kajastab erakorralisteks asjaoludeks liigitatud hilinemiste, näiteks lennujuhtimise viivituste sagemist“) näidatakse üksnes seda, et lennuettevõtjatele omistatavate hilinemiste arv on väiksem kui lennujuhtimise viivituste arv, kuid ei ole teada, kas lennuettevõtjatele omistatavate hilinemiste arv on võrreldes varasemaga vähenenud. Uuringu arvjoonisel 2.6 on selgelt näha lennuettevõtjatele omistatavate hilinemiste arvu tõusu.

Uuringus järeldatakse, et „kuigi on võimalik, et määrusel 261/2004 on hilinenud lendude osakaalule marginaalne mõju, ei tundu see olevat muude teguritega võrreldes märkimisväärne.“⁸

Lisaks kinnitatakse selles, et hilinemisega seotud vastutust ei ole lihtne täpselt kindlaks määrata⁹ ja kõiki hilinemisi, mis ei ole tingitud erakorralistest asjaoludest, omistatakse lennuettevõtjatele¹⁰.

2012. aasta uuringust selgub, et sidusrühmade vahel esineb erakorraliste asjaolude tõlgendamisel märkimisväärsed lahkarvamusi.¹¹

Mis puutub hilinemisega seotud hüvitistesse, siis 2012. aasta uuring juba näitas nende märkimisväärselt suurenemist¹². Sellega seoses soovime märkida, et tõenäoliselt on reisijate teadlikkus oma õigustest alates 2012. aastast märkimisväärselt tõusnud, mis on veelgi suurendanud lennuettevõtjate poolt makstavaid hüvitisi.

⁶ punkt 2.31.

⁷ punkt 2.45.

⁸ punkt 2.37.

⁹ punkt 2.46, märkus.

¹⁰ punkt 2.43.

¹¹ punkt 7.41.

¹² punkt 7.53, arvjoonis 7.5.

Olulised küsimused

Meie arvates vajavad edasist käsitlemist järgmised teemad:

1. kas esineb üldse hilinemisi, mis on lennuettevõtjate huvides;
2. kas on soovitatav kohustada lennuettevõtjaid maksma hüvitist hilinemiste eest, mis ei tulene nende ärihuvidest ja mille eest nad ei vastuta, pidades silmas, et lennuettevõtjatel ei ole *de facto* võimalik vastutavatelt isikutelt neid summasid sisse nõuda¹³;
3. kas reisijate kaitse ja ettevõtjate huvide vahelise tasakaalu tagaks hilinemise eest makstava hüvitise kehtestamine, võttes arvesse, et lennuettevõtjatel ei ole võimalik erakorraliste asjaolude kaitset rakendada isegi kuhjuvate hilinemiste korral ning et erakorraliste asjaolude esinemist on sageli raske kindlaks teha, võttes arvesse paljusid tegureid, mis võivad ühe lennu hilinemist põhjustada¹⁴;
4. kas lennuettevõtjate jaoks suurenevad hüvitiste kulud viivad hinnatõusuni, võides mõjutada ka konkurentsivõimet;
5. kas on olemas parem viis tugeva tarbijakaitse tagamiseks, võttes ühtlasi arvesse ettevõtjate huve;
6. kas riiklike täitevasutuste töökoormus suureneb.

Leiame, et kõnealused kaalutlused nõuavad täiendavat andmete kogumist ja analüüsimist.

Lisaks on vaja teha märkimisväärseid jõupingutusi, et muuta määrus (st reisijate õigused) reisijatele kergesti mõistetavaks.

¹³ vt 2012. aasta uuringut, punktid 7.113 ja 7.123.

¹⁴ vt 2020. aasta uuringut, punkti 2.46 märkust.

Ettepanek

Meie arvates võib muudatuste kiirustades heakskiitmine taas kord viia halvasti toimiva määruse vastuvõtmiseni. Seetõttu teeme ettepaneku, et käesolevas dokumendis nimetatud küsimusi analüüsitaks põhjalikult, et jõuda soovitud tasakaaluni reisijate kaitse ja ettevõtjate huvide vahel ning võtta vastu ajahambale vastupidav määrus.

Portugali avaldus

Portugal tänab eesistujariiki Poolat ja varasemaid eesistujariike kogu nende töö eest lennureisijate õigusi käsitleva määruse muudatuste üle peetavatel läbirääkimistel.

Portugal on alati väitnud, et määruse mis tahes läbivaatamine ei peaks üksnes selle rakendamist lihtsustama, vaid eelkõige säilitama või tugevdama reisijate õigusi, pakkudes reisijatele kaitset, mis on olnud eeskujuks ka maailma teistes piirkondades kehtestatud standarditele.

Sellega seoses ei vasta poliitiline kokkulepe, mille poolt enamus hääletas, reisijate ootustele, eelkõige vahemaakünniste või sõiduaegade osas, millel on märkimisväärne mõju Euroopa mandri keskosast kaugemal asuvatele liikmesriikidele ja äärepoolseimatele piirkondadele. Heakskiidetud künnised on reisijate õiguste osas samm tagasi ja Portugal hääletab poliitilise kokkuleppe vastu.

Euroopa Parlamendiga peetavatel läbirääkimistel väljendab Portugal siiski oma valmisolekut jätkata konstruktiivset toetust Euroopa Liidu õigusaktide sisulisele parandamisele, mis vastab kõigi sidusrühmade ootustele, pöörates erilist tähelepanu reisijatele, kelle huvisid on käesoleva määrusega kaitstud alates 2004. aastast.