

Eriaruanne

Ühtne Euroopa taevas: kultuur on muutunud, ent taevas ei ole veel ühtne

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)



4
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate ELi poliitika ja programmide auditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamisse tehtud investeringute kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Iliana Ivanova. Auditit juhtis kontrollikoja liige George Pufan, keda toetasid kabinetiülem Patrick Weldon, kabineti atašee Mircea Radulescu, valdkonnajuht Pietro Puricella, auditijuht Afonso Malheiro ning audiitorid Luis de la Fuente Layos, Erki Must, Maria Dominguez, Annekatrin Langer ja Judit Oroszki.



Vasakult paremale: Luis de la Fuente Layos, Annekatrin Langer, Afonso Malheiro, Erki Must, Maria Dominguez, George Pufan, Pietro Puricella, Mircea Radulescu, Patrick Weldon.

SISUKORD

	Punkt
Mõisted	
Lühendid	
Kokkuvõte	I–XII
Sissejuhatus	1–15
Taust	1–4
Mis on ühtne Euroopa Taevas?	5–7
Ühtse Euroopa taeva algatuse ajalugu	8–10
ELi rahaline otsetoetus projektile SESAR	11
Auditi ulatus ja lähenemisviis	12–15
Tähelepanekud	16–72
Ühtse Euroopa taeva algatus oli õigustatud	16–21
Riiklike monopolide ja killustatuse tõttu vajati ELi sekkumist	17–18
Poliitika kõrgetasemelised eesmärgid sõnastati aga kiire kasvu tingimustes	19–21
Ühtse Euroopa taeva regulatiivset laadi saavutused: kultuur on muutunud, ent taevas ei ole veel ühtne	22–49
Tulemuslikkuse ja tasude süsteemid edendasid tulemuslikkusele keskendumist ning muutsid aeronavigatsiooniteenuste osutamise läbipaistvaks ...	23–24
... kuid kvantitatiivseid eesmäärke ei ole saavutatud ...	25–27
... süsteemides on ka puudusi	28–37
Funktsionaalsed õhuruumiosad edendasid lõpuks küll koostööstruktuure, ent ei vähendanud killustatust	38–46
Suurus on sellegipoolest oluline ja killustatust on vaja endiselt vähendada	47–49
Projekt SESAR on küll edendanud ühist visiooni, kuid see on oma algsest ajakavast maas ning lõpetamise aega ei ole enam fikseeritud	50–72

Projekt SESAR pidi vähendama tehnoloogilist killustatust, kuid sellest saadav kasu osutus oodatust väiksemaks ning ELi sekkumine pidi olema ajutine	52–54
SESARi määratlemisetapp tagas peamiste sidusrühmade kaasamise	55–56
Ühisettevõtte SESAR suutis luua Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava jaoks koordineeritud teadus- ja arendustegevuse ...	57–58
..., ent ühisettevõtte mandaat on puudulik	59–60
Üldkava ajakohastamised peegeldavad küll muutunud olusid, kuid sisaldavad ka märkimisväärseid ohte...	61–66
...ning päädisid lõpuks otsusega pikendada ühisettevõtte SESAR tegevusaega ja eraldada täiendavaid vahendeid	67–69
2016. aasta lõpu seisuga olid mõned tehnoloogilised lahendused avaldatud, kuid üldkava elluviimine ei ole veel kaugeltki lõpetatud	70–72
Järeldused ja soovitused	73–88

I lisa. Ühtse Euroopa taeva ajaline kulg

II lisa. Kokkuvõtte Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteemi teadus- ja arendusprojektidest koostatud valimi analüüsist

III lisa. Tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid

IV lisa. Tulemuslikkuse süsteemi rakendamine

Komisjoni vastused

MÕISTED

Aeronavigatsiooniteenused hõlmavad lennuliiklusteenuseid (peamiselt lennujuhtimine); side-, navigeerimis- ja seireteenuseid, meteoroloogiateenuseid ning aeronavigatsiooniteabeteenuseid.

Aeronavigatsiooniteenuste osutaja: mis tahes avalik-õiguslik või eraõiguslik isik, kes osutab aeronavigatsiooniteenuseid üldise lennuliikluse jaoks.

Eurocontrol: Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon on 1960. aastal loodud valitsustevaheline organisatsioon, mille eesmärk on ohutu, tõhusa ja keskkonnasõbraliku lennuliikluse edendamine kogu Euroopa piirkonnas.

Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava: dokument, milles pannakse paika ühtse Euroopa taeva tulemuseesmärkide saavutamiseks vajalikud esmatähtsad muudatused. Tegu on alusdokumendiga, mille eesmärk on võtta kasutusele SESARi uued lennuliikluse korraldamise funktsionaalsused, ning teha seda õigel ajal, kooskõlastatult ja ühtlustatult.

Euroopa Lennundusohutusamet: ELi amet, mille esmane eesmärk on Euroopas tsiviillennundusohutuses ühtse kõrge ohutuse ja keskkonnakaitse taseme tagamine ja sellealane järelevalve.

Euroopa ühendamise rahastu: Euroopa ühendamise rahastu pakub alates 2014. aastast finantsabi kolmele valdkonnale: energeetika, transport ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia. Euroopa ühendamise rahastu määrab nimetatud valdkondades kindlaks investeerimisprioriteedid, mida tuleks järgmisel aastakümnel järgida, nagu elektri- ja gaasikoridorid, taastuvenergia kasutamine, omavahel ühendatud transpordikoridorid ja puhtamad transpordiliigid, kiire lairibaühendus ja digitaalvõrgud.

Funktsionaalne õhuruumiosa: operatiivsetel vajadustel põhinev õhuruumiosa, mis luuakse riigipiire arvestamata ja milles aeronavigatsiooniteenused ja nendega seotud funktsioonid on tulemustel põhinevad ja optimeeritud, et toimuks tõhustatud koostöö aeronavigatsiooniteenuste osutajate vahel või vajaduse korral kasutataks integreeritud teenuste osutajat;

Instrumentaallennureeglite kohaselt toimuv lend: õhusõidukite liikumine (saabumine või lahkumine), mis toimub instrumentaallennureeglite järgi, nagu on kindlaks määratud Chicago konventsiooni 2. lisas.

Kindlaksmääratud ühikukulu: aeronavigatsiooniteenuste osutamiseks kantud põhjendatud kulude (ettenähtud teenuste, taristu ja tegevuste eest) ja samaks perioodiks koostatud liiklusprognoosi (väljendatuna teenuseühikutes) suhe. See arvutatakse iga marsruudi või terminali navigatsioonitasude sissenõudmise piirkonna kohta ja esitatakse tulemuslikkuse kavades.

Lennuinfopiirkond: määratletud õhuruum, mille piires aeronavigatsiooniteenuseid osutatakse.

Lennujuht: lennujuhtimisteenuse osutamiseks luba omav isik.

Lennujuhtimine: teenus, mille eesmärk on tagada õhusõidukite ohutu hajutamine ja lennuliikluse sujuvus.

Lennuliikluse korraldamine: kõik õhus ja maa peal osutatavad teenused (lennuliiklusteenused, õhuruumi korraldamine ja lennuliikluse voogude juhtimine), mis on nõutavad õhusõiduki ohutu ja tõhusa liikumise tagamiseks kõikides lennuetappides.

Lennuliiklusvoogude juhtimine (ATFM): tegevus, mis on ette nähtud selleks, et tagada ohutu, nõuetekohane ja kiire lennuliikluse voog lennujuhtimise läbilaskevõime optimaalse kasutamise kaudu, ning selleks, et liikluse maht oleks kooskõlas lennuliiklusteenuse osutajate deklareeritud läbilaskevõimega.

Marsruudi navigatsioonitasude keskasutus: Eurocontrol'i osakond, mis tegeleb õhuruumi kasutajate makstavate marsruudi navigatsioonitasude arvestamise ja kogumise ning nende riikide vahel jagamisega.

Marsruudi navigatsioonitasude sissenõudmise piirkond: õhuruum, mille suhtes on kehtestatud ühtne kulubaas ja ühtne ühikumäär.

Marsruuditeenused: teenused, mis on seotud marsruudil osutatavate

aeronavigatsiooniteenustega ja ei hõlma seetõttu terminaliteenuseid (selliseid põhjendatud kulusid võetakse arvesse ühikumäärade arvutamisel).

Marsruutlennu horisontaalse osa keskmine tõhusus: peamine keskkonnaalane

tulemusnäitaja, mis näitab marsruutlennu osa trajektoori pikkuse (kavandatud või tegelikku) ja vastava maakera suurringjoone pikkuse (st kõige lühema teekonna) vahet. Selle aluseks on eeldus, et kõige lühemat teed pidi lennates minimeeritakse nii lennu kütusekulu kui keskkonnamõju. Marsruutlend on läbilennatud vahemaa väljaspool 40-meremiilise raadiusega ringi ümber lennujaama.

Marsruutlennuosa ATFM-hilinemine: keskse tähtsusega läbilaskevõime tulemusnäitaja, mis mõõdab lennuliiklusvoogude juhtimisest (ATFM) tuleneva hilinemise keskmist pikkust minutites, mida väljendatakse viimases esitatud lennuplaanis õhusõiduki käitaja poolt küsitud arvestusliku stardiaja ja ATFMi keskse üksuse antud kalkuleeritud stardiaja vahelise erinevusena.

Piirkondlik juhtimiskeskus: enda kontrolli all olevas piirkonnas kontrollitavatele lendudele lennujuhtimisteenuse osutamiseks loodud üksus.

Programm „Horisont 2020“: ELi instrument, millega rahastatakse perioodil 2014–2020 teadusuuringute ja innovatsiooniprogrammi *Innovation Europe* (tegu on strateegia „Euroopa 2020“ juhtalgatusega), mille eesmärk on Euroopa konkurentsivõime tagamine.

Riiklik järelevalveasutus: ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktidega reguleeritud järelevalve- ja seireülesannete täitmisega tegelevad asutused.

Teenuseühik: õhuruumi kasutajate makstavate aeronavigatsioonitasude arvutamiseks mõeldud ühik. Marsruudi teenuseühik arvutatakse asjaomase õhusõiduki teekonna ja massi alusel. Terminaliteenuste ühikud võrduvad asjaomase õhusõiduki massiteguriga.

Terminali navigatsioonitasude sissenõudmise piirkond: lennujaam või lennujaamade rühm, mille suhtes on kehtestatud ühtne kulubaas ja ühtne ühikumäär.

Terminaliga seotud hilineamise keskmine pikkus: keskse tähtsusega läbilaskevõime tulemusnäitaja, mis mõõdab terminalis ja lennujaamas osutatavate aeronavigatsiooniteenustega seotud ja sihtlennujaamas kohaldatavatest maandumispääsudest tingitud ATFM-hilineamise keskmist pikkust minutites.

Terminaliteenused: teenused, mis on seotud järgnevaga: i) lennujaama lennujuhtimisteenused, lennujaama lennuinfoteenused, sealhulgas lennuliikluse nõuande- ja häireteenused; ii) lennuliiklusteenused, mida tegevusnõuete kohaselt osutatakse lennujaamast teatavas kauguses oleva õhusõiduki saabumisel ja lahkumisel; ning iii) kõik muud aeronavigatsiooniteenused, mille kulud jaotatakse asjakohaselt, võttes arvesse marsruudil ja terminalis osutatavate teenuste proportsionaalset jaotust.

Tulemuslikkuse hindamise asutus: komisjon määratud asutus, mis abistab komisjoni (ja riiklike järelevalveasutuste soovil ka neid asutusi) tulemuslikkuse süsteemi rakendamisel.

Tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid: tulemuslikkuse süsteemis seatakse aeronavigatsiooniteenuste osutajatele tulemuslikkuse alased eesmärgid sellistes kesksetes tulemuslikkuse valdkondades, nagu ohutus, keskkond, õhuruumi läbilaskevõime ja kulutasuvus. Aeronavigatsioonitasude süsteemis pannakse paika reeglid tasude ühikumäärade kohta, mida õhuruumi kasutajad aeronavigatsiooniteenuste eest maksavad.

Täiendav lendutõusuks valmistumise aeg: lendutõusuks valmistumise täiendavat aega mõõtev näitaja, mis arvutatakse lahkuva õhusõiduki tegeliku õhkutõusuks valmistumise aja ning vähese liikluse tingimustes õhkutõusuks valmistumiseks kuluva aja vahena.

Vabalt valitavate marsruutidega õhuruum: Õhuruum, kus kasutajad võivad ise vabalt valida õhuruumi sisenemise ja sealt väljumise punkti vahelise marsruudi ega pea lähtuma lennujuhtimisteenuste lennuteede võrgust (nende olemasolu korral). Kõnealuses õhuruumis käitatavad lennud vajavad endiselt lennujuhtimisteenuseid.

Võrgustiku haldusasutus: Euroopa Komisjoni 2011. aastal nimetatud asutus, mille ülesanne on Euroopa lennuliikluse korraldamise võrgustiku tegevuse tugevdamine ja parandamine. Võrgustiku haldusasutuse ülesanded on lennuliiklusvoogude juhtimise funktsioon, piiratud

ressursside koordineerimine ja panustamine Euroopa lennumarsruutide võrgustiku koostamisse.

Õhuruumi kasutajad: tsiviillennundusfirmadest (kommertslennuettevõtjad ja üldlennundus) ja sõjaväelistest kasutajatest õhusõidukite käitajad.

Ühine katseprojekt: ELi õigusaktidest tulenev esimene ühine projekt, milles määratakse kindlaks esimene lennuliikluse korraldamise funktsioonide kogum, mis tuleb kasutusele võtta õigel ajal, kooskõlastatult ja ühtlustatult, et saavutada Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavast tulenevad põhilised käitamisalased muudatused.

Ühisettevõtte SESAR: avaliku ja erasektori partnerlus, mis loodi projekti SESAR arendusetapi juhtimiseks. Ühisettevõtte eesmärk on tagada Euroopa lennuliikluse juhtimissüsteemi moderniseerimine, koordineerides ning koondades selleks kogu ELi asjakohase teadus- ja arendustegevuse. Ühisettevõtte vastutab lennuliikluse korraldamise üldkava täitmise eest.

Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm (SESAR): programmi eesmärk on parandada lennujuhtimise tulemuslikkust ja ühtlustada lennujuhtimissüsteeme, tehes seda uuenduslike tehnoloogiliste ja funktsionaalsete lennujuhtimislahenduste määratlemise, arendamise, valideerimise ja kasutuselevõtu teel.

Ühtse taeva komitee: liikmesriikide esindajatest koosnev komitee, mis loodi selleks, et toetada Euroopa Komisjoni ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamisel ning koostada arvamusi sellega seotud rakendusmääruste ja otsuste kohta.

Üleeuroopalised transpordivõrgud (TEN-T): maantee-, raudtee-, õhu- ja veetranspordi kavandatud võrgustikud Euroopas. TEN-T taristu arendamine on tihedalt seotud ELi transpordipoliitika elluviimise ja edasise arenguga.

LÜHENDID

EASA: Euroopa Lennundusohutusamet

SESAR: Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm

TEN-T: Üleeuroopalised transpordivõrgud

KOKKUVÕTE

Ühtse Euroopa Taeva tutvustus

I. Kaupade ja inimeste liikuvus on ELi siseturu ning Euroopa tööstuse ja teenuste sektori üks keskne komponent, mis mõjutab märkimisväärselt majanduskasvu. 2015. aastal läbis ELi lennujaamu ligikaudu 920 miljonit reisijat ja 15 miljonit tonni kaupa. Samal aastal tehti Euroopa taevas peaaegu 10 miljonit instrumentaallennureeglite kohaselt toimuvat lendu. Sellise liikluse mahu ohutu ja tõhus toimimine nõuab lennuliikluse korraldamist, mis koosneb kolmest olulisest funktsioonist: õhusõidukite ohutu hajutamise tagamine, pakkumise (lennujuhtimine) ja nõudluse (lennud) tasakaalustamine; ning õhuruumi kasutajatele aeronavigatsioonilase teabe jagamine.

II. Kuigi lennundus on oma olemuselt rahvusvaheline, on seda alati juhitud riiklikul tasandil, killustatud ja monopolistlikus keskkonnas, mis on üks hilinemiste ja õhuruumi kasutajate makstavate suurte lennuliiklustasude põhjustajaid. Seetõttu on ühtse Euroopa taeva algatuse eesmärk parandada lennuliikluse korraldamise toimimist; selleks viiakse mitmed varem valitsustevahelises pädevuses olnud ülesanded Euroopa liidu raamistikku.

III. Ühtse Euroopa taeva algatus käivitati ametlikult aastal 2004 ja sellega loodi järk-järgult regulatiivne raamistik, mis koosneb kogu ELi hõlmavaist kohustuslikest lennuliikluse korraldamise ohutuse, lennuliikluse juhtimise, õhuruumi korraldamise ning võrgustiku koostalitlusvõime eeskirjadest. Raamistik on ühendatud rahalisi toetusvahendeid pakuva tehnoloogilise uuendamise programmiga SESAR (Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm SESAR).

Kuidas audit läbi viidi

IV. Auditiga hinnati, kas Euroopa lennuliikluse korraldamine on ELi ühtse Euroopa taeva algatuse abil tõhusamaks muutunud. Eelkõige hindasid audiitorid, kas ühtse Euroopa taeva algatus oli õigustatud, ning mil määral on selle osad (tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid, funktsionaalsed õhuruumiosad ja projekti SESAR arendusetapi määratlus) praeguse seisuga aidanud Euroopa lennuliikluse korraldamist tõhusamaks muuta.

V. Audiitorid külastasid komisjoni (liikuvuse ja transpordi peadirektoraat), Eurocontrol, EASAt, ühissettevõtet SESAR ja mõningaid selle liikmeid. Lisaks külastati viit liikmesriiki (Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Rootsi ja Ühendkuningriik) igas riigis kohtuti lennutranspordipoliitika eest vastutava riikliku ametiasutuse, riikliku järelevalveasutuse ja ühe lennuliiklusteenuste osutajaga. Lisaks vaadati üle projekti SESAR raamistikus läbiviidud ja ELi kaasrahastatud tegevustest koostatud valim (11 teadus- ja arendusprojekti, 4 tutvustamistegevust ja üks uuring).

Kontrollikoja leiud

VI. Ühtse Euroopa taeva algatus oli õigustatud, kuna Euroopa lennuliikluse korraldamist pärssisid riiklikud monopolid ja killustatus. Poliitika eri komponendid moodustavad ühtse terviku, mis on tõepoolest suunatud eespool kirjeldatud puuduste kõrvaldamisele. Liiklustrendides vahepeal toimunud muutused tähendavad aga, et 2005. aastal seatud kõrgetasemelised eesmärgid muutusid osaliselt saavutamatuks ja osaliselt ebaasjakohaseks.

VII. Tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemide eesmärk on monopolistlikest teenusepakujatest tulenevate negatiivsete mõjude vähendamine kohustuslike eesmärkide seadmise ja õhuruumi kasutajatelt küsitavate tasude jaoks ühiste eeskirjade kehtestamise abil. Tänu neile on aeronavigatsiooniteenuste osutajate töö muutunud tõhusamaks ja läbipaistvamaks. Kvantitatiivseid eesmärgi ei ole aga saavutatud: hilinevad on üldiselt ületanud tulemuslikkuse kavades seatud sihte ning need on hoolimata 2013. aastal saavutatud rekordiliselt väiksest näitajast sellest ajast peale kogu aeg suurenenud; õhuruumi kasutajate makstavad ühikumäärad sõltuvad väga suurel määral mahtudest ja on ajavahemikus 2011–2016 vaid 4 % võrra vähenenud (see jääb alla komisjoni poolt kogu ELi jaoks seatud eesmärgi).

VIII. Tulemuslikkuse süsteemis esitatud tagasihoidlike kvantitatiivsete tulemuste peamiseks põhjusteks on killustatuse püsimine ja lennuliikluse aeglasem kasv. Praeguste funktsionaalsete õhuruumiosade raames saaksid sidusrühmad tegelikult omavahel koostööd teha, ent killustatuse vähendamisel on need osutunud vähetõhusaks (seda nii õhuruumi korraldamise, teenuste osutamise kui tehniliste seadmete hankimise alal).

IX. Riiklikele järelevalveasutustele antud järelevalverolli takistab asjaolu, et nad ei ole aeronavigatsiooniteenuste osutajatest alati sõltumatud ja kohati puuduvad neil ka oma ülesannete täitmiseks vajalikud ressursid. Kontrollikoda leidis täiendava piirangu (peamiselt kulutõhususe alase) – nimelt ei kontrollita regulaarselt õhuruumi kasutajatelt võetavaid tasusid.

X. Tulemuslikkuse kavade eesmärkide kindlaksmääramine on pikk ja keeruline protsess. Keeruliseks on osutunud ka komisjoni ja liikmesriikide vaheliste kokkulepete saavutamine, eelkõige läbilaskevõime ja kulutõhususe alal. Pealegi on mõnes lennuliikluse korraldamise tulemuslikkust mõõtvast näitajas puudusi, kuna need ei peegelda tulemuslikkuse asjakohaseid aspekte.

XI. SESARi määratlemis- ja arendusetapis püüti peamisi sidusrühmi veenda ühist tehnoloogilist plaani kasutama ja projekti arendusetapis suudeti koordineerida seni killustatud teadus- ja arendustegevuse keskkonda. Ühisettevõtte SESAR on SESARi lahenduste nime all järk-järgult välja tulnud tehnoloogiliste ja tegevusalaste parandusettepanekutega. ELi roll projektis on aga alates selle loomisest muutunud, kuna algsega võrreldes on oluliselt suurenenud projekti ulatus, pikenenud selle elluviimiseks kuluv aeg ja paisunud eelarve. Praegu on lõpetamisaja määramisest loobutud ja eesmärgiks on võetud pidevalt areneva teadus- ja arendustöö visioon, mis ei ole kooskõlas ühisettevõtte SESAR tegevust reguleeriva raamistikuga. Kooskõla puudumine mõjutab negatiivselt ühisettevõtte vastutust. 2016. aasta seisuga oli kehtivast üldkavast tegelikult ellu viidud vaid väike osa ning SESARi tulemuseesmärkide saavutamine lükati algselt kavandatud 2020. aastast edasi aastasse 2035. Lisaks käivitati teadus- ja arendusprojektid hoolimata sellest, et puudusid nende lisaväärtust näitavad konkreetsed tasuvusanalüüsid.

Kontrollikoja soovitused

XII. Kontrollikoda soovib komisjonil

- vaadata üle ühtse Euroopa taeva kõrgetasemelised eesmärgid;
- kaaluda killustatuse vähendamiseks teisi poliitikalahendusi;

- tagada riiklike järelevalveasutuste täielik sõltumatus ja võimekus ning täita lüngad õhuruumi kasutajatelt võetavate tasude kontrollimises;
 - optimeerida tulemuslikkuse kavad;
 - vaadata üle teatud peamised tulemusnäitajad;
 - vaadata selle eesmärkide valguses üle ELi toetusstruktuur teadus- ja arendustegevusele;
 - tugevdada ühisettevõtte SESAR vastutust;
 - anda ELi toetus eelisjärjekorras teadus- ja arendustegevusele, mis on suunatud killustatuse vähendamisele ja konkurentsipõhise keskkonna loomisele.
-

SISSEJUHATUS

Taust

1. Õhutransport on ELi siseturu oluline koostisosa ning aitab oluliselt kaasa Euroopa tööstuse ja teenusteseptori konkurentsivõimele. See võimaldab inimeste ja kaupade mobiilsust nii ELi sees kui väljaspool liitu, luues samas majanduskasvu ja töökohti ning ergutades kaubandust. 2015. aastal läbis ELi lennujaamu ligikaudu 920 miljonit reisijat ja 15 miljonit tonni kaupa. Samal aastal tehti Euroopa taevas peaaegu 10 miljonit instrumentaallennureeglite järgi toimunud lendu¹.
2. Lennuliikluse korraldamise eesmärk on tagada ohutu ja tõhus õhutransport keskkonnas, kus õhutranspordi mahud aina suurenevad, kuid õhuruum on piiratud. See koosneb kolmest peamisest tegevusest:
 - õhusõidukite ohutu hajutamise tagamine;
 - pakkumise (lennujuhtimine) ja nõudluse (lennud) tasakaalustamine, et tagada ohutu, tõhus ja kiire lennuliiklus;
 - õhuruumi kasutajatele aeronavigatsiooniteabe (nt navigatsiooniabi, ilmateade) edastamine.
3. Lennuliikluse korraldamise ja arendamisega on tavaliselt tegelenud riigi tasandi aeronavigatsiooniteenuste osutajad. Sellel on olnud kolm olulist tagajärge: i) Euroopa taevas oli killustatud paljudeks sektoriteks ja piirkondlikeks juhtimiskeskusteks, mis olid loodud riigipiiride põhjal ja kus tegutsesid riiklikud aeronavigatsiooniteenuste osutajad (vt ***kaart 1***); ii) iga aeronavigatsiooniteenuste osutaja kasutas enda protseduure ja spetsiaalselt tema jaoks loodud tugirakendusi, mis piiras nii teistega integreerimise, koostalitlusvõime kui mastaabisäästu võimalusi; ning iii) aeronavigatsiooniteenuste osutajad tegutsesid suuresti monopolistlikus keskkonnas, kuigi lennundusturg oli samal ajal palju konkurentsitihedam.

¹ *Allikas: Eurostat, „Air Transport Statistics and Eurocontrol Seven-Year Forecast (ESRA08)“.*

Kaart 1. Euroopa lennuinfoiirkonnad



Allikas: Eurocontrol².

4. Euroopa õhuruumi kasutajad maksavad neile osutatud lennuliikluse korraldamise teenuste eest vastavalt õhusõiduki tüübile ja iga aeronavigatsiooniteenuste osutaja vastutusalas lennatud vahemaa pikkusele (planeeritud lennutrajektoori alusel). Igal aastal makstakse selliste teenuste eest kokku kuni 9 miljardit eurot³ (keskmiselt 900 eurot lennu kohta).

² Eurocontroli vastutuse välistamise märg: „Kaardi kasutaja teeb seda enda vastutusel.“

³ Eurocontroli marsruudi navigatsioonitasude keskasutuse ja tulemuslikkuse hindamise asutuse aruannetel põhinev kontrollikoja arvutus; sisaldab nii marsruudi- kui terminalitasusid.

Mis on ühtne Euroopa Taevas?

5. Ühtse Euroopa Taeva algatuse eesmärk oli parandada lennuliikluse korraldamise üldist toimimist, vastates samas õhuruumi kasutajate nõudmistele⁴.
6. Ühtne Euroopa taevas on regulatiivne raamistik (vt **punkt 10**), mis on ühendatud tehnoloogilise uuendamise programmiga (projekt SESAR). See koosneb kogu ELi hõlmavaist kohustuslikest lennuliikluse korraldamise ohutuse, lennuliikluse juhtimise, võrgustiku koostalitlusvõime ja SESARile antava finantstoetuse eeskirjadest.
7. Ühtse Euroopa taeva piirkond koosneb Euroopa Liidu 28 liikmesriigist ning Šveitsist ja Norrast. Piirkond hõlmab ka suurt hulka sidusrühmi nii liikmesriikide kui Euroopa tasandil.

SIDUSRÜHM	Peamine roll
EUROOPA KOMISJON	Vastutab ühtse Euroopa taeva algatuse üldise elluviimise eest.
EUROCONTROL	41 riiki ⁵ ühendav valitsustevaheline organisatsioon, mis võrgustiku haldajana vastutab muu hulgas aeronavigatsiooniteenuste funktsiooni eest, koordineerib nappide ressursside kasutamist ja panustab Euroopa lennumarsruutide võrgustiku koostamisse; pakub tehnilist tuge komisjonile, EASA-le ja riiklikele järelevalveasutustele; pakub Maastrichti ülemise õhuruumi kontrolli keskuses aeronavigatsiooniteenuseid; on marsruudi navigatsioonitasude keskasutus ning ühisettevõtte SESAR asutajaliige ja selle töösse panustaja.
ÜHTSE TAEVA KOMITEE	Koosneb liikmesriikide esindajaist ja koostab arvamusi komisjoni rakendusmääruste ja otsuste kohta.
EUROOPA LENNUNDUSOHUTUSAMET (EASA)	Tegeleb järelevalvega, toetab liikmesriike lennuliikluse korraldamise valdkonnas ja komisjoni eeskirjade koostamisel.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 549/2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (ELT L 96, 31.3.2004, lk 1), mida on muudetud määrusega (EÜ) nr 1070/2009, artikkel 1.

⁵ Kõik ELi 28 liikmesriiki, Albaania, Armeenia, Bosnia ja Hertsegoviina, endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, Gruusia, Kosovo, Moldova, Montenegro, Norra, Serbia, Šveits, Ukraina ja Türgi.

RIIKLIKUD JÄRELEVALVEASUTUSED	Vastutavad sertifitseerimise ja oma riigi aeronavigatsiooniteenuste osutaja üle tehtava järelevalve eest; lisaks tegelevad tulemuslikkuse kavade koostamise ja seirega.
TULEMUSLIKKUSE HINDAMISE ASUTUS	Abistab komisjoni (ja riiklike järelevalveasutuste soovil ka neid asutusi) tulemuslikkuse süsteemi rakendamisel.
AERONAVIGATSIOONITEENUSTE OSUTAJAD	Osutavad lennujuhtimisteenust, side-, navigeerimis- ja seireteenuseid, meteoroloogiateenuseid ning pakuvad aeronavigatsiooniteavet.
ÕHURUUMI KASUTAJAD	Marsruudi aeronavigatsiooni- ja maapealsete teenuste saajad. Nende hulka kuuluvad kommertslennuettevõtjad, sõjavägi ja üldlennundus.
LENNUJAAMADE KÄITAJAD	Haldavad lennujaamu ning koordineerivad ja kontrollivad lennujaamas tegutsevate erinevate poolte tegevust.
ÜHISETTEVÕTE SESAR	Vastutab projekti SESAR teadus- ja arendustöö koordineerimise ja elluviimise eest vastavalt Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavale.
SESARI KASUTUSELEVÕTU ASUTUS	Vastutab projekti SESAR käigus loodud lennuliikluse korraldamise teatud uute funktsionaalsuste kooskõlastatud kasutuselevõtu eest.

Ühtse Euroopa taeva algatuse ajalugu

8. Juba aastal 1989 oli lennuliikluse korraldamisest tuleneva ajakao, liiga suurte lennujuhtimistasude ja ebamajanduslike lennutrajektooride maksumus hinnanguliselt 4,2 miljardit Ameerika dollarit aastas⁶. Riikide valitsused kutsusid üles võtma kasutusele selliseid algatusi nagu võrgustikus liiklusvoo juhtimiseks mõeldud *Central Flow Management Unit* ning *European Air Traffic Control Harmonisation and Integration Programme for technological harmonisation*⁷.

9. Euroopa Komisjon hakkas tunnistama lennujuhtimise süsteemi tehnoloogilisi ja institutsioonilisi piiranguid (nt õhuruumi killustatus, suur hulk riiklikke lennujuhtimiskeskusi,

⁶ „Towards a Single System for Air Traffic Control in Europe”, konsultandi lõpparuanne Euroopa Lennufirmade Liidule, september 1989.

⁷ Nn MATSE kohtumised (ECAC Transport Ministers on the Air Traffic System in Europe) aastatel 1988 ja 1990.

tõhusate otsustusmehhanismide ja jõustamispädevuse puudumine ning lendude kulukas hiline mine). Tohutult pikkadele hiline mistele viidates tuli komisjon 2001. aastal välja ühtse Euroopa taeva loomise algatusega⁸.

10. 2004. aastal võeti vastu ühtse Euroopa taeva esimene õigusaktide pakett⁹. 2009. aastal määruseid muudeti ja nende kohaldamisala laiendati (SES II pakett). Sellega võeti kasutusele tulemuslikkuse ja uuendatud aeronavigatsioonitasude süsteemid ning funktsionaalsete õhuruumiosade nõuded. Ühtse Euroopa taeva tulemuslikkuse süsteemi väljatöötamise ja juhtimise toetamiseks loodi ka võrgustiku haldaja ja tulemuslikkuse hindamise asutus. Süsteemide koostalitlusvõime tagamiseks hõlmas raamistik lisaks mitmeid rakenduseeskirju ja ühenduse spetsifikatsioone (tehnilisi standardeid). Ühtse Euroopa taeva ajalist kulgu kirjeldatakse üksikasjalikumalt ***l lisas***.

ELi rahaline otsetoetus projektile SESAR

11. Ühtse Euroopa taeva algatusele eraldatud ELi rahaline toetus pärineb küll mitmest erinevast instrumendist, ent sisuliselt toetatakse sellega projekti SESAR. SESARi määratlemis- ja kasutuselevõtuetapis anti (ja antakse) tagastamatut toetust 50 % kaasrahastamismääraga (määratlemisetapp) ning 20–85 % kaasrahastamismääraga (kasutuselevõtuetapp). Arendusetapiks loodi avaliku ja erasektori partnerlus (ühisettevõtte SESAR), mida rahastavad koos Euroopa Komisjon (rahaline osalus), Eurocontrol (rahaline ja mitterahaline toetus) ja rühm tööstusharu partnereid (rahaline ja mitterahaline toetus).

⁸ Komisjoni diagnoosi toetavad peamised dokumendid on muu hulgas komisjoni teatis lennuliiklussüsteemi läbilaskevõime probleemide kohta (KOM(88) 577 lõplik, jaanuar 1989); komisjoni valge raamat „ATM - Freeing Europe's Airspace”, 1996; „The creation of a Single European Sky” (KOM(1999) 614 lõplik/2, 6.12.1999); kõrgetasemelise rühma aruanne (selle koostasid liikmesriikide tsiviil- ja sõjalennunduse valdkonna ametiasutuste juhtivtöötajad; lisaks panustasid ka õhuruumi kasutajad, aeronavigatsiooniteenuste osutajad, tootmisettevõtted ja töötajate esindajad), november 2000; ning „An action programme on the creation of a Single European Sky” (KOM(2001) 123 lõplik).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 549/2004, 550/2004, 551/2004 ja 552/2004 nende hiljem muudetud kujul.

Tabel 1. ELi rahaline toetus projektile SESAR

SESARi etapp	Periood	ELi toetus (miljonites eurodes)	Rahastamisallikas
Määratlemine	2004–2006	30	TEN-T
Arendus	2007–2013	700	TEN-T ja 7. raamprogramm
Arendus	2014–2020	585	Horisont 2020
Kasutuselevõtt	2014–2020	2500	Euroopa ühendamise rahastu
Kokku		3815	

Märkus: Ajavahemiku 2014–2020 summad on esialgsed.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

12. Auditiga hindas kontrollikoda, kas Euroopa lennuliikluse korraldamine on ELi ühtse Euroopa taeva algatuse abil tõhusamaks muutunud. Sel eesmärgil uuris kontrollikoda

- kas ühtse Euroopa taeva algatus oli õigustatud;
- mil määral on selle regulatiivsed osad (eelkõige tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid ning funktsionaalsed õhuruumiosad) aidanud Euroopa lennuliikluse korraldamist tõhusamaks muuta;
- kas ühtse Euroopa taeva tehnoloogiline komponent (projekt SESAR) on tõhusalt aidanud Euroopa lennuliikluse korraldamist tulemuslikumaks muuta.

13. Auditiga püüti esmalt kindlaks teha, kas enne ühtse Euroopa taeva õigusaktide paketi vastuvõtmist (2004 ja 2009) oli Euroopa lennuliikluse korraldamisprobleeme õigesti analüüsitud ja kas need ühtse Euroopa taeva algatuse komponendid lahendavad leitud probleemid. Teiseks püüti auditiga mõõta algatuse komponentide abil kuni aastani 2016 saavutatud tegelikku kasu ja võrrelda seda algsete ootustega. Audit ei hõlmanud SESARi alles 2014. aastal alustatud kasutuselevõtuetappi.

14. Audiitorid külastasid komisjoni (liikuvuse ja transpordi peadirektoraat), Eurocontrol, EASAt, ühisettevõtet SESAR ja mõningaid selle liikmeid. Lisaks külastati viit liikmesriiki (Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Rootsi ja Ühendkuningriik), igas riigis kohtuti lennutranspordipoliitika eest vastutava riikliku ametiasutuse, riikliku järelevalveasutuse ja ühe lennuliiklusteenuste osutajaga. Vesteldi ka õhuruumi kasutajate esindajate ja lennujuhtide esindajatega. Töö- ja auditialaste kogemuste vahetamiseks külastasid audiitorid ka Ameerika Ühendriikide lennuliikluse korraldamisega tegelevaid asjaomaseid ametiasutusi¹⁰

15. Lisaks auditeeriti ühisettevõtte SESAR raamistikus läbiviidud ja ELi kaasrahastatud tegevustest koostatud valimit (11 teadus- ja arendusprojekti, 4 tutvustamistegevust ja üks uuring). Kontrolli käigus hinnati tegevuste alustamise vajadust ja seda, kas nende väljundid ja tulemused vastasid ootustele. Tegevuste analüüsi tulemused on toodud **II lisas**.

TÄHELEPANEKUD

Ühtse Euroopa taeva algatus oli õigustatud

16. Audiitorid vaatasid üle Euroopa lennuliikluse korraldamist enne ühtse Euroopa taeva algatust mõjutanud probleemid, vajaduse ELi sekkumise järele selles valdkonnas ning algatusele seatud ootused.

Riiklike monopolide ja killustatuse tõttu vajati ELi sekkumist

17. Riigipiire mööda väiksemateks piirkondadeks jagatud rahvusvaheline õhuruum pärsib integratsiooni, koostalitlusvõimet ja mastaabisäästu, ning põhjustab samal ajal lendude hilinemist. Lisaks on igas riigis tavaliselt vaid üks aeronavigatsiooniteenuste osutaja. Nõrk või olematu konkurents võimaldab teenuseosutajatel monopolilähedastes tingimustes lennuliikluse korraldamise pakkumist dikteerida. Kirjeldatud taust oli küllaldaseks õigustuseks Euroopa tasandi sekkumisele selles valdkonnas. Lõpuks osutusid ajendiks 1990. aastate lõpus mõõdetud marsruutlennuosade suured hilinemised – üksnes lennujuhtimise

¹⁰ Lennuliikluse korraldamisega tegelev föderaalne lennuamet ja kaks antud valdkonnas asjakohaseid auditeid teinud auditiinstitutsiooni: USA riigikontroll (*Government Accountability Office*) ja transpordiministeeriumi peainspektori büroo.

põhjustatud piirangutest tulenevad hiline mised marsruutlennuosas suurenesid kiiresti ja ulatusid 1999. aastal peaaegu viie minutini lennu kohta, moodustades olulise osa lennutranspordi hiline misete kogupikkusest.

18. Aruande järgne vates osades üksikasjalikumalt analüüsitavad ühtse Euroopa taeva algatuse peamised poliitikavahendid moodustavad sidusa terviku, mis põhimõtteliselt võimaldaks Euroopa lennuliikluse korraldamises leitud peamisi probleeme lahendada. Nendega loodi õigusliku jõustamise mehhanismid ja rahalised stiimulid, mis peaksid lennuliikluse korraldamist märkimisväärselt edendama.

Poliitika kõrgetasemelised eesmärgid sõnastati aga kiire kasvu tingimustes

19. Poliitika üldeesmärgi (lennuliikluse korraldamise ohutuse ja tulemuslikkuse parandamine) põhjal sõnastati mitu kõrgetasemelist eesmärki. 2005. aasta olukorda aluseks võttes seati eesmärgiks läbilaskevõime kolmekordistamine, keskkonnamõju vähendamine 10 % võrra, õhuruumi kasutajatelt võetavate lennuliikluse korraldamise tasude vähendamine 50 % võrra ja ohutuse kümnekordne suurendamine¹¹.

20. Kõrgetasemelised eesmärgid olid aluseks projekti SESAR alustamisele ja selle ELi eelarvest rahastamisele. Komisjoni liikuvuse ja transpordi peadirektoraat võttis need vastu kui oma ühtse Euroopa taeva poliitika keskpika tähtajaga eesmärgid¹².

21. Eesmärgid otsustati aga tollase lennuliikluse kiire kasvu tingimustes ja need ei põhinenud juba siis põhjalikul analüüsil. Kui nõudluse kasv hiljem aeglustus¹³, ei olnud läbilaskevõime alased eesmärgid enam asjakohased ja kulutõhususe alased eesmärgid muutusid kättesaamatuks. Auditi käigus tunnistas komisjon, et seatud eesmärgid peab võtma

¹¹ Need volinik Jacques Barrot 2005. aastal välja kuulutatud kõrgetasemelised eesmärgid lisati hiljem 2009. aastal nõukogus heaks kiidetud Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavva.

¹² Liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruanne.

¹³ Ajavahemikus 2000–2016 suurenes lennuliiklus keskmiselt vaid 1 % aastas, st palju aeglasemalt kui ühtse Euroopa taeva algatuse ettevalmistavates dokumentides oli eeldatud (5–7 %). Lisaks kasutavad lennufirmad suurema istekohtade arvuga lennukuid ja/või on lennukite täituvus varasemast parem. Seetõttu ei toonud lennureisijate arvu oodatud kasv endaga kaasa lennuliikluse proportsionaalset suurenemist.

pigem kui püüdlusi, mitte kui eesmäärke. Aeglasem kasvu tõttu muutusid ka õhuruumi kasutajate ootused ühtse Euroopa taeva algatuse suhtes: alates 2008. aastast ei olnud nende põhihuvi enam lennuliikluse korraldamise läbilaskevõime suurendamine, vaid kulude vähendamine.

Ühtse Euroopa taeva regulatiivset laadi saavutused: kultuur on muutunud, ent taevas ei ole veel ühtne

22. Audiitorid uurisid lennuliikluse korraldamist takistavate tegurite kõrvaldamiseks mõeldud järgnevate ühtse Euroopa taeva algatuse valitud regulatiivsete komponentide asjakohasust: tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid ning funktsionaalsed õhuruumiosad (nagu kirjeldatud punktides 23 ja 38). Lisaks analüüsi saavutatud tulemusi ja võrreldi neid ootustega.

Tulemuslikkuse ja tasude süsteemid edendasid tulemuslikkusele keskendumist ning muutsid aeronavigatsiooniteenuste osutamise läbipaistvaks ...

23. Tulemuslikkuse süsteemi eesmärk on vältida aeronavigatsiooniteenuste osutajate monopolistlikku positsiooni, seades neile ohutuse, lendude tõhususe, hilinemise ja kulude alaseid kohustuslikke eesmäärke. Aeronavigatsioonitasude süsteem suurendab läbipaistvust: selles määratletakse, millist liiki kulusid õhuruumi kasutajatelt võib küsida, ja kehtestatakse ühikumäärade arvutamiseks ühised eeskirjad. Mõlemad süsteemid sisaldavad ka sätteid nende rakendamise järelevalve kohta, millega tegelevad komisjon ja riiklikud järelevalveasutused. Kavade toimimise põhjalik kirjeldus ja nendevahelised seosed on esitatud **III lisas**.

24. Tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemide rakendamine on endaga toonud järgmised kaks peamist eelist, mida on üldiselt tunnistanud valdkonna kõik sidusrühmad:

- a) see on aidanud aeronavigatsiooniteenuste osutajail omaks võtta tulemuslikkusele suunatud kultuuri, mida varem ei eksisteerinud. Tulemuseesmärkide määratlemine, tulemuste mõõtmine ja nende saavutamise seotud motivatsioonimeetmed on selle saavutamisele kaasa aidanud ning pannud aeronavigatsiooniteenuste osutajad oma tegevuse tõhusust parandama;

- b) tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemide jaoks vajaliku õigeaegse ja asjakohase teabe olemasolu on aidanud kaasa aeronavigatsiooniteenuste osutamise suure läbipaistvuse saavutamisele. Seda on soodustanud ka sidusrühmade vaheline regulaarne infovahetus.

... kuid kvantitatiivseid eesmärke ei ole saavutatud ...

25. Kontrollikoda analüüsis tulemuslikkuse ja tasude süsteemide kvantitatiivseid tulemusi ning võrdles neid esimeseks ja teiseks võrdlusperioodiks (vastavalt 2012–2014 ja 2015–2019) seatud keskkonna-, läbilaskevõime- ja kulutõhususe eesmärkidega¹⁴. Joonis 1 näitab lisaks nii marsruutlennuosade hilinemiste ja keskmiste ühikumäärade muutumist pikema aja vältel kui sama perioodi tegelikke lennuliikluse mahtusid¹⁵.

26. Kontrollikoda toob välja järgnevad tähelepanekud:

- a) läbilaskevõime valdkonnas on 2016. aasta marsruutlennu ATFM-hilinemise (vt roheline joon joonisel 1) pikkus võrreldes 2008. aasta lühenenud (võrreldava liikluskooormuse juures). Kogu ELi hõlmavaks eesmärgiks seatud 0,5 minuti pikkust hilinemist lennu kohta ei ole aga kunagi saavutatud ja alates 2013. aastast on hilinemise pikkus jälle suurenenud (2016. aastal ületas hilinemine eesmärgiks seatud näitaja kahekordselt). 13,6 % marsruutlennuosade hilinemise kogupikkusest 2016. aastal tulenes streikidest ja nende ajal tühistati hinnanguliselt 13 000 lendu¹⁶;

¹⁴ Kogu ELi hõlmavad tulemuseesmärgid on vastu võetud järgmistes otsustes: esimese võrdlusperioodi jaoks komisjoni 21. veebruari 2011. aasta otsus 2011/121/EL, milles määratakse kindlaks kogu Euroopa Liitu hõlmavad tulemuseesmärgid ja häiretasemed aeronavigatsiooniteenuste osutamiseks aastatel 2012–2014 (ELT L 48, 23.2.2011, lk 16) ning teise võrdlusperioodi jaoks komisjoni 11. märtsi 2014. aasta rakendusotsus 2014/132/EL, milles määratakse kindlaks kogu Euroopa Liitu hõlmavad lennuliikluse juhtimisvõrgu tulemuseesmärgid ja häiretasemed teiseks võrdlusperioodiks (aastateks 2015–2019) (ELT L 71, 12.3.2014, lk 20).

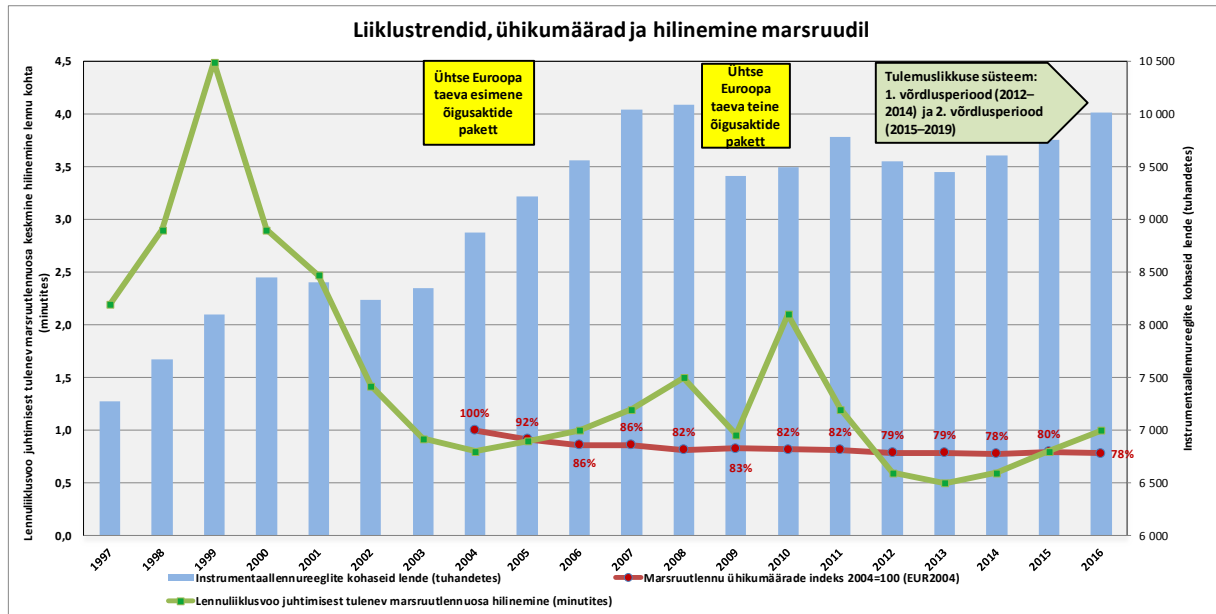
¹⁵ Ühikumäärad on arvutatud ühtse Euroopa taeva kõigi tasude sissenõudmise piirkondade avaldatud marsruuditasude kaalutud keskmisena ja esitatakse püsihindades (baasaasta 2004=100).

¹⁶ Võrgustiku haldusasutus: võrgustiku 2016. aasta toimimisaruanne.

- b) kulutõhususe valdkonnas vähenesid ajavahemikus 2004–2016 tegelikud ühikumäärad (vt punane joon joonisel 1) püsihindades kokku 22 %. Suurem osa hindade vähenemisest saavutati aga aastatel 2004–2008, st lennumahtude kiire kasvu ajal ja enne tulemuslikkuse süsteemi jõustumist. 2011. aasta (kindlaksmääratud kulude süsteemi ja tulemuslikkuse süsteemi rakendamisele eelnenud aasta) ja 2016. aasta vahelisel perioodil vähenesid hinnad üksnes 4 %. See jääb alla komisjoni poolt kindlaks määratud ühikukulude kogu ELi hõlmavaks eesmärgiks seatud eesmärgile (3,5 % aastas esimesel võrdlusperioodil ja 3,3 % aastas teisel võrdlusperioodil) ning tuleneb peamiselt asjaolust, et tegelik liiklusmaht osutus prognoositust väiksemaks¹⁷. Seega said kasutajad palju vähem kasu, kui nad komisjoni otsuse põhjal oodata oleks võinud. Kokkuvõttes täheldasid audiitorid, et kindlaksmääratud ühikukulud ja ühikumäärad sõltuvad väga suures ulatuses vastavalt prognoositud ja tegelikest liiklusmahtudest;

¹⁷ Aeronavigatsioonitasude süsteemi riskijagamismehhanismi kohaselt võivad aeronavigatsiooniteenuste osutajad esitada õhuruumi kasutajatele arved ühe osa tulude eest, mis jäid saamata, kuna lennuliikluse maht osutus prognoositust väiksemaks. Selleks kohandati järgnevate aastate ühikuhindu. Aeronavigatsioonitasude süsteemi toimimise täiendavaid üksikasju kirjeldatakse III lisas.

Joonis 1. Liiklusmahtude pikaajaline muutumine, marsruutlennuosade hilinemised ja keskmised ühikumäärad



Allikas: Eurocontroli andmetel (võrgustiku haldaja ja marsruudi navigatsioonitasude keskasutuse aruanded) põhinev kontrollikoja arvutus.

- c) lisaks ei saavutatud ka keskkonnaalaseid peamisi tulemusnäitajaid, kuigi esimese võrdlusperioodil ja teise võrdlusperioodi esimesel aastal olukord tegelikult tasapisi paranes: 2014. aastaks seatud eesmärk (4,67 % lisaks alguspunkti ja lõppsihtkoha vahelisele lühimale teekonnale) jäi saavutamata (4,9 %) ja kõige värskemad andmed (2016) näitavad, et varasem positiivne suundumus on muutunud negatiivseks (4,91 %).

27. Kohaliku tasandi tulemusnäitajate alal (funktsionaalsed õhuruumiosad, tasude sissenõudmise piirkonnad) on saavutatud vastakaid tulemusi, mis sõltuvad kohalikest oludest: geograafilisest asukohast, õiguslikust ja institutsioonilisest ülesehitusest, teenuste osutamise ülesehitusest, personaliolukorrast, konkreetsest kulustruktuurist ja liiklusvoogude iseärasustest. Vt 1. selgituses esitatud näited.

1. selgitus. Kohalikud tulemused sõltuvad kohalikust olukorrast

- Hispaanias ja Prantsusmaal on marsruutlennuosade hiline mine viimastel aastatel suurenenud. Kui Hispaanias tulenes see Edela-Euroopa ootamatult tihedast lennuliiklusest, siis Prantsusmaal oli peamine põhjus mõnes piirkondlikus juhtimiskeskustes kasutusele võetud uus tarkvara ja

lennujuhtide streigid. Samas on Rootsi ja Ungari marsruutlennuosade hilinemise näitajad olnud väga väiksed, kuna kummaski riigis ei ole läbilaskevõimega kunagi probleeme olnud.

- Rootsis ja Ühendkuningriigis avaldasid kulutõhususe tulemustele negatiivset mõju teatud kuluartiklid (eelkõige määratud pensioniõigused), mida peetakse väljaspool aeronavigatsiooniteenuste osutajate kontrolli olevateks¹⁸.
- Hispaanias muudeti ühe 2010. aastal vastu võetud seadusega lennujuhtide töötingimusi. See on tööjõukulud oluliselt vähendanud ja viinud need Euroopa viie suurema aeronavigatsiooniteenuse osutaja vastavate kuludega samale tasemele. Ühikumäärad on alates kava kasutuselevõtust 2012. aastal on olnud stabiilsed.

... süsteemides on ka puudusi

Puudub seos tulemuslikkuse süsteemi sihtnäitajate ja ühtse Euroopa taeva kõrgetasemeliste eesmärkide vahel

28. Tulemuslikkuse süsteem peaks tõhustama aeronavigatsiooniteenuseid põhilistes tulemusvaldkondades, nagu ohutus, keskkond, läbilaskevõime ja kulutõhusus, kooskõlas Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava tulemuslikkuse raamistikuga¹⁹. Euroopa Liitu hõlmavate tulemuseesmärkide püstitamist tuleks käsitleda Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava eesmärkide saavutamiseks tehtava töö osana²⁰.

29. Loetletud sätetest hoolimata ei ole esimesel võrdlusperioodil mõõdetud tulemuslikkuse kava panust kõrgetasemeliste eesmärkide saavutamisse. Teiseks võrdlusperioodiks kogu Euroopa Liitu hõlmavad tulemuseesmärgid kehtestanud komisjoni otsuses neile eesmärkidele ei osutata.

¹⁸ Madalate intressimäärade kontekstis pidid aeronavigatsiooniteenuste osutajad määratud väljamaksega skeemidesse igal aastal täiendavaid sissemakseid tegema, et tagada neist pensionit saavatele töötajatele kokkulepitud suuruses pensionihüvitised.

¹⁹ Komisjoni 29. juuli 2010. aasta määrus (EL) nr 691/2010, millega kehtestatakse aeronavigatsiooniteenuste ja võrgustiku funktsioonide tulemuslikkuse kava (ELT L 201, 3.8.2010, lk 1), mis asendati hiljem komisjoni rakendusmäärusega (EL) No 390/2013.

²⁰ Otsuse 2011/121/EL põhjendus 8.

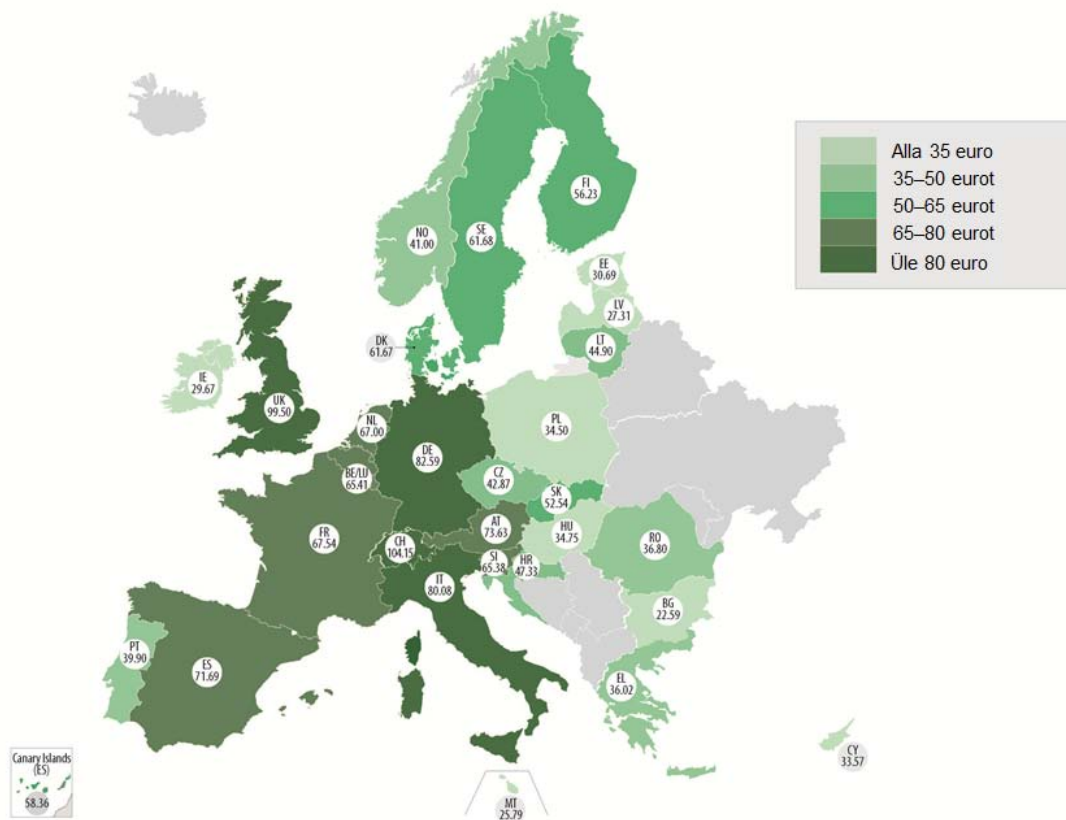
Peamised tulemusnäitajad ei ole alati asjakohased

30. Tulemusnäitajate valik põhines suuresti Eurocontrol'i varasemal töö ja kättesaadaval tabelil. Audiitorid leidsid aga küsitavusi teatud tulemuslikkuse aspekte mõõtvates peamistes tulemusnäitajates, mida kirjeldatakse allpool.

31. Keskkond. Keskkonna valdkonna tulemusnäitaja mõõdab kavandatud või tegeliku trajektoori ja lühima marsruudi vahelist erinevust²¹. Trajektoor võib aga pikeneda nii õhuruumi ülekoormatuse kui marsruudi mitteoptimaalse kavandamise tõttu, ent õhusõiduk võib kõige lühemalt marsruudilt kõrvale kalduda veel mitmel teisel põhjusel, milleks on näiteks ilmastikutingimused, sõjalistest operatsioonidest tingitud õhuruumi piirangud või lennufirmade majanduslikud otsused (ühikumäärad on riigiti erinevad, nagu on näha kaardilt 2, mistõttu valivad õhuruumi kasutajad kõige lühema marsruudi asemel tihti odavamate aeronavigatsiooniteenustega marsruudi). Kirjeldatud peamine tulemusnäitaja ei sõltu seetõttu täielikult aeronavigatsiooniteenuste osutajatest, kuna eespool loetletud tegurid on väljaspool nende kontrolli. Lisaks ei käsitleta praegu vertikaalset lennutõhusust, kuigi lennu keskkonnamõju sõltub ka õhusõiduki lennukõrgusest.

²¹ Marsruutlennu horisontaalse osa tõhusus.

Kaart 2. Ühtse Euroopa taeva riikide erinevad marsruutlennu etapi ühikumäärad aastal 2016 (eurodes)



Allikas: Eurocontroli marsruutlennuosa navigatsioonitasude keskasutus.

32. Läbilaskevõime. Hilinemised on lennutranspordi puhul väga asjakohane tulemuslikkuse mõõtmise näitaja. Lennuliikluse korralduse põhjustatud hilinemised moodustavad aga lennureisijate kogetud hilinemiste kogupikkusest vaid vähem kui kolmandiku²². N-ö väravast väravani hilinemise muude põhjuste jaoks (nt täiendav lendutõusuks valmistumise aeg või enne maandumist lennujaama kohal tehtavad ooteringid) ei ole siduvaid sihtnäitajaid seatud. Kuna aeronavigatsiooniteenuste osutajad põhjustavad vaid ühe osa lendude n-ö

²² Eurocontroli viivituste analüüsi keskasutuse (CODA) 2016. aasta ülevaate kohaselt oli instrumentaallennureeglite kohaselt toimunud lendude keskmine hilinemine 11,3 minutit, millest oli võimalik väljas selgitada 6,2 minuti algpõhjused (lennufirmad 51 %, aeronavigatsiooniteenused 28 %, lennujaam 7 %, muud põhjused 14 %). Ülejäänud 5,1 minutit liigitatakse eelnevatest tulenevateks: neid põhjustavad näiteks saabuva lennuki hilinemine eelmiselt lennult, mis omakorda mõjutab sama lennukiga tehtava järgmise lennu õigeaegset väljumist ja võib takistada transiitreisijatel õigeaegselt jätkulennule jõuda.

väravast väravani hilinemise kestusest, peaks selle valdkonna otstarbekas näitaja hõlmama hilinemise kogupikkuse moodustavaid peamisi komponente. Peab märkima, et keskkonnavaldkonnas nende komponentide seire juba toimub, kuigi ilma kohustuslike sihtnäitajateta.

33. Lisaks näitab hilinemiste mõõtmise aeronavigatsiooniteenuste osutajate võimekust nõudluse tippkoormusele reageerida, kuid ei näita, kui tõhusalt kasutavad nad läbilaskevõimet tipuvälise koormuse ajal, mis on keeruline, kuna liiklusvoogude intensiivsus on kellaaegade, päevade ja hooegade kaupa erinev.

Tulemuseesmärkide seadmise otsustusprotsess on pikk ja keeruline

34. Tulemuseesmärkide vastuvõtmine on kolmeetapiline protsess: i) ettepanek eesmärkide seadmiseks, konsulteerimine ja otsus ELi tasandil; ii) kohalikke ja funktsionaalsete õhuruumiosade²³ eesmarke sisaldavate funktsionaalsete õhuruumiosade tulemuslikkuse kavade koostamine, millele järgneb nende hindamine tulemuslikkuse hindamise asutuse poolt; iii) komisjoni otsus kohaliku / funktsionaalse õhuruumiosa tasandi eesmärkide ja ELi tasandi eesmärkide kokkusobivuse üle. Eesmärkide üle otsustades peab komisjon küsima ka ühtse taeva komitee arvamust²⁴, mis võib otsuse blokeerida või edasi lükata.

35. Kirjeldatud protsess on oma olemuselt aeganõudev ja võib õigusaktidest tulenevate tähtaegade tõttu kesta kuni kaks aastat. Tegelikuses on eriti keeruliseks osutunud kulutõhususe eesmärkide kokkuleppimine, sest komisjonil ja liikmesriikidel on soovitud kulude kokkuhoiu suurusest erinevad ettekujutused. Liikmesriikide ja ühtse taeva komitee vahel praegu toimuvad läbirääkimised kestavad endiselt, kuigi nende teemaks olev võrdlusperiood on juba ammu alanud. Teist võrdlusperioodi hõlmav protsess on kestnud

²³ Funktsionaalsete õhuruumiosade mõistet kirjeldatakse punktides 38–49.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes (ELT L 55, 28.2.2011, lk 13).

juba peaaegu neli aasta ning see ei ole kõigi funktsionaalsete õhuruumiosade jaoks veel täielikult lõpule viidud²⁵. Konkreetseid juhtumeid kirjeldatakse **IV lisas**.

Puudulik järelvalve tulemuseesmärkide ja ühikumäärade üle

36. Tulemuslikkuse kavade elluviimise üle tehtava järelvalve eest vastutavad riiklikud järelvalveasutused ja komisjon, ning määruse kohaselt võivad nad vajaduse korral aeronavigatsiooniteenuste osutajaid ja võrgustiku haldajat kontrollida²⁶. Riiklikud järelvalveasutused võivad kontrollida ka aeronavigatsiooniteenuste hindade kujundamist²⁷. Riiklikud järelvalveasutused peavad nende ülesannete täitmiseks olema vähemalt funktsioonipõhiselt aeronavigatsiooniteenuste osutajatest sõltumatud ning vajavad nende täitmiseks vajalikke ressursse ja võimekust²⁸. Lisaks on komisjoni ülesanne hinnata ühikumäärade vastavust tulemuslikkuse kavades ja aeronavigatsiooniteenuste tasude süsteemides sätestatuga²⁹.

37. Kontrollikoda leidis järelvalverolli tulemuslikkust vähendavaid mitmeid puudusi:

- a) audiitorid leidsid juhtumeid, kus riiklike järelvalveasutuste ülesannete täitmist takistas kas piisavate inim- ja/või finantsressursside puudumine või järelvalveasutuste ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate puhtalt funktsioonipõhine, kuid mitte hierarhiline ja rahaline eraldamine. Hispaanias ei olnud aeronavigatsiooniteenuste osutaja ja riiklik järelvalveasutus teineteisest hierarhiliselt täielikult eraldatud. Prantsusmaal on riiklik järelvalveasutus ja aeronavigatsiooniteenuste osutaja sama peadirektori alluvuses ning jagavad samast eelarvest eraldatavaid finantsressursse, mille peamiseks allikaks on

²⁵ Ühe funktsionaalse õhuruumiosa (Blue Med) tõhususe eesmärgid ei olnud auditi tegemise ajaks veel vastu võetud.

²⁶ Komisjoni 3. mai 2013. aasta rakendusmääruse (EL) nr 390/2013, millega kehtestatakse aeronavigatsiooniteenuste ja võrgustiku funktsioonide tulemuslikkuse kava (ELT L 128, 9.5.2013, lk 1), artikkel 20.

²⁷ Komisjoni 3. mai 2013. aasta rakendusmääruse (EL) nr 391/2013, milles sätestatakse ühine aeronavigatsioonitasude süsteem (ELT L 128, 9.5.2013, lk 31), artikkel 20.

²⁸ Määruse (EÜ) nr 549/2004 artikkel 4.

²⁹ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 391/2013 artikli 21 lõike 17 punkti 1 alapunkt c.

samad aeronavigatsioonitasud, mille üle järelevalveasutus regulatiivset järelevalvet peab teostama. Ungaris funktsioonipõhine eraldus puudub, kuna riigi õiguse kohaselt määrab lennuliikluse korraldamise kulubaasi kindlaks aeronavigatsiooniteenuste osutaja ning riiklikul järelevalveasutusel puuduvad järelevalveülesannete täitmiseks vajalikud ressursid. Komisjon tegi juba 2013. aastal ettepaneku suurendada eelisjärjekorras riiklike järelevalveasutuste tõhusust ja sõltumatust, ent 2017. aasta seisuga ei ole olukord selles küsimuses muutunud;

- b) külastatud viies liikmesriigis ei tehtud kontrolle, mis oleksid andnud kindlust selle kohta, et aeronavigatsioonitasude arvutamisel võetakse arvesse vaid põhjendatud kulusid, ning selle kohta, et need kanti kulutõhusalt ja jagati marsruudi- ja terminalinavigatsioonitasude sissenõudmise piirkondade vahel asjakohaselt. Kuna komisjoni ülesandel ühikumäärasid hindav tulemuslikkuse hindamise asutus ei kontrolli nende aluseks olevate kulude põhjendatust, maksavad kasutajad ühikumääradel põhinevaid tasusid ilma, et nende aluseks olevaid kulusid oleks piisavalt kontrollitud;
- c) leiti, et kulude jagamine marsruudi- ja terminalinavigatsioonitasude vahel ei olnud piisavalt põhjendatud; seetõttu on arvestusprotseduurid liikmesriigiti ebajärjepidevad ning valitseb marsruudi- ja terminalinavigatsioonitasude omavahelise subsideerimise oht: teatud õhuruumist üksnes üle lendavatelt ja terminaliteenuseid mittekasutavatelt lennukitelt võetakse sellegipoolest terminalinavigatsioonitasu;
- d) tulemuslikkuse kavades sisalduvad kapitaikulud³⁰ on osaks kindlaksmääratud ühikukulust ja õhuruumi kasutajad maksavad nende eest ka juhul, kui aeronavigatsiooniteenuste osutajad need investeeringud tegemata jätavad või edasi lükkavad. Kuigi tulemuslikkuse hindamise asutus tegi kindlaks, et ajavahemikus 2012–2015 investeeriti ligikaudu miljard eurot lubatust vähem³¹, puudub mehhanism, mis sunniks neid vahendeid kasutajatele tagastama juhul, kui tasude arvutamisel arvesse võetud investeeringuid tegelikult ei tehta.

³⁰ Aeronavigatsioonitasude süsteemi kontekstis sisaldab see teenuste osutamiseks vajaliku uue põhivara rahastamiseks vajalikke investeeringuid ja nende hilisemat amortiseerimist.

³¹ Tulemuslikkuse hindamise asutuse 2014. ja 2015. aasta seirearuanded.

Funktsionaalsed õhuruumiosad edendasid lõpuks küll koostööstruktuure, ent ei vähendanud killustatust

38. Funktsionaalsete õhuruumiosade kontseptsioon loodi killustatuse vähendamiseks; eesmärk oli eelkõige õhuruumi korraldamine tegevusnõuete, mitte riigipiiride alusel. Praegu kehtiv reguleeriv raamistik ei sunni aga funktsionaalseid õhuruumiosi tegelikult killustatust vähendama; seda ei õhuruumi korraldamise, teenuste osutamise ega tehniliste seadmete hankimise alal.

Kontseptsiooni järk-järguline muutmine

39. Komisjon kauges oma algsest visioonist, mis keskendus sellise õhuruumi loomisele, mis võimaldaks optimaalse suurusega piirkondlike juhtimiskeskuste kasutamist, ning funktsionaalsetest õhuruumiosadest said tasapisi naaberliikmesriikide riiklike järelevalveasutuste ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate koostöömehhanismid:

- a) funktsionaalsetele õhuruumiosadele algelt seatud eesmärk on sõnastatud komisjoni 2001. aasta teatise³², milles räägitakse „liikmesriikide piire ületavate lennujuhtimispiirkondade loomisest”. Selles tehakse ettepanek luua Euroopa ülemine lennuinfopiirkond (EUIR), mis „kujundatakse ümber ohutusel ja tõhususel põhinevateks minimaalse suurusega funktsionaalseteks õhuruumiosadeks”. Funktsionaalsete õhuruumiosade piirid ei peaks ühtima liikmesriikide piiridega ja nende loomise eesmärk oleks see, et „piirkondlikud juhtimiskeskused osutaksid Euroopa ülemise lennuinfopiirkonna optimaalse suurusega alal lennuliiklusteenuseid”;
- b) ühtse Euroopa taeva esimeses paketi määratleti funktsionaalsed õhuruumiosad operatiivsetel vajadustel põhinevate ja ühtsemalt toimivate õhuruumi osadena, mis luuakse riigipiire arvestamata³³. Selles seati eesmärk luua funktsionaalsetest õhuruumiosadest koosnev Euroopa ülemine lennuinfopiirkond, mis vastaks mitmele

³² KOM(2001) 564 lõplik.

³³ Määruse (EÜ) nr 549/2004 (raammäärus) artikli 2 punkt 25.

ohutust ja tõhusust ja toimimist puudutavale tingimusele³⁴. Funktsionaalsete õhuruumiosade puhul, mis ulatuvad üle rohkem kui ühe liikmesriigi vastutusalasse kuuluva õhuruumi, määravad asjaomased liikmesriigid ühiselt lennuliiklusteenuste osutajad³⁵. Enam ei mainita aga Euroopa ülemise lennuinfo piirkonna optimaalse suurusega alal tegutsevaid piirkondlikke juhtimiskeskusi;

- c) 2009. aastal vastu võetud ja endiselt kehtivas teises ühtse Euroopa taeva paketi võetakse aga funktsionaalsete õhuruumi osade määratlemisel ühtse toimimise asemel kasutusele tõhustatud koostöö mõiste³⁶. Olulise muudatusena otsustati aga ka loobuda plaanist, et Euroopa ülemine lennuinfo piirkond (EUIR) hakkaks koosnema funktsionaalsetest õhuruumiosadest. Funktsionaalsetele õhuruumiosadele praegu kehtivates nõuetes ei nõuta enam sõnaselgelt integreeritud või piiriüleste teenuste pakkumist.

Tegelik rakendamine tekitab vaidlusi...

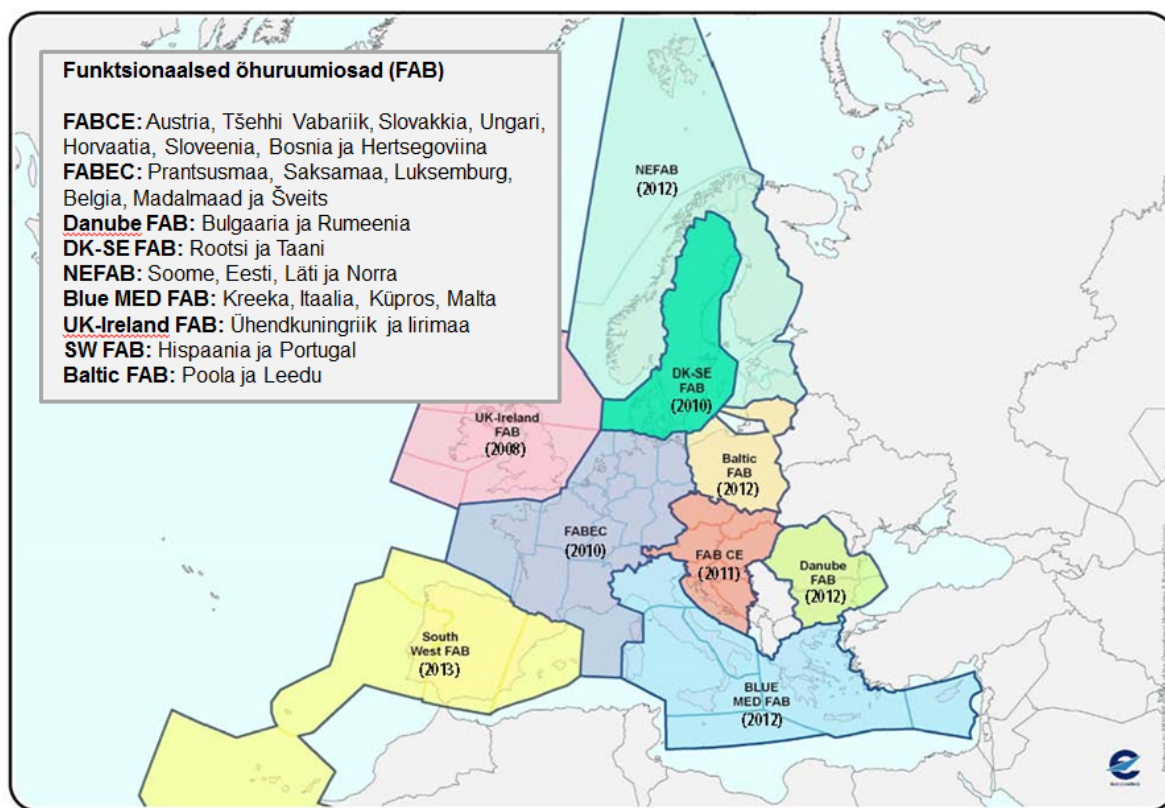
40. Peale ühtse Euroopa taeva teise paketi vastuvõtmist loodi Euroopas ametlikult 9 funktsionaalset õhuruumiosa (vt **kaart 3**).

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märts 2004. aasta määruse (EÜ) nr 551/2004 ühtse Euroopa õhuruumi korraldamise ja kasutamise kohta (õhuruumi määrus) (ELT L 96, 31.3.2004, lk 20) artiklid 3 ja 5.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 550/2004 aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas (teenuse osutamise määrus) (ELT L 96, 31.3.2004, lk 10) artikli 8 punkt 4.

³⁶ Määruse (EÜ) nr 549/2009 artikli 2 punkt 25 (2009. aastal muudetud redaktsioonis).

Kaart 3. Üheksa funktsionaalset õhuruumiosa koos nende loomise kuupäevadega



Allikas: Eurocontrol.

41. Funktsionaalsete õhuruumiosade tegelik rakendamine tekitas komisjoni ja liikmesriikide vahel vaidlusi. 2013. aastal seadis komisjon üldiselt kahtluse alla selle, et funktsionaalsed õhuruumiosad saavad õhuruumi riigipiiridest sõltumata optimeerida, sest lennuinfopiirkonnad olid jäänud samaks, aeronavigatsiooniteenuste osutajate struktuur ei olnud muutunud ning tulemuslikkuse hindamise asutused ei pidanud tulemuslikkuse kavades seatud tõhususe ja läbilaskevõime eesmäärke teatud juhtudel optimaalseks.

42. Määruse sõnastus („õhuruumi optimaalne kasutamine” ja „olema tasuvusanalüüsi alusel põhjendatud üldise lisandväärtusega”³⁷) annab liikmesriikidele funktsionaalsete õhuruumiosade rakendamisel ohtralt tõlgendamisruumi. Üldiselt ei aktsepteerinud nad komisjoni esitatud argumente, milles rõhutati, et funktsionaalsete õhuruumiosade

³⁷ Määruse (EÜ) nr 550/2004 artikkel 9a.

struktuuride ja koordinatsioonimehhanismide loomine oli toimunud kooskõlas õigusaktidega. See näitab, et komisjonil ja liikmesriikidel oli regulatiivsetest nõuetest üldiselt erinev arusaam. Euroopa Kohtu ette ükski asi siiski ei jõudnud. Ühe konsultandi koostatud funktsionaalsete õhuruumiosade teemalises uuringus leiti, et „funktsionaalsete õhuruumiosadega ei ole saavutatud ühtse Euroopa taeva õigusaktides seatud kõrgeid poliitikaeesmärke, kuigi nende elluviimiseks oli tehtud märkimisväärsed pingutusi”³⁸.

...ja tõi killustatuse vähendamise asemel kaasa koostöö

43. Audiitorite külastatud liikmesriikides järgnes funktsionaalsete õhuruumiosade loomisele riiklikes järelevalveasutustes ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate juures koostööstruktuuride loomine. Need tegelevad peamiselt regulatiivse ja tehnilise koostöö teemadega (nt vabalt valitavate marsruutidega õhuruumi loomine oma piirkondades). Mõned funktsionaalsed õhuruumiosad (nt FABCE, FAB UK-Iirimaa) koordineerivad ametlikult ühist katseprojekti³⁹.

44. Koostööd alustati aga juba enne funktsionaalsete õhuruumiosade loomist ning aeronavigatsiooniteenuste osutajad tegelevad sarnaste teemadega ka väljastpoolt oma funktsionaalseid õhuruumiosi pärinevate partneritega. Näiteks COOPANSi ja ITECi tehniliste algatuste raames tehakse koordineeritud investeeringuid ning BOREALIS rakendab vabalt valitavate marsruutidega õhuruumi, mis ulatub väljapoole funktsionaalsete õhuruumiosade piire. See näitab, et kasu on võimalik saada ka väljaspool igasugust reguleerivat raamistikku toimuvast vabatahtlikust koostööst.

45. Üheski külastatud liikmesriigis ei suudetud anda täpset hinnangut funktsionaalse õhuruumiosa loomise ja käitamise kohta ning ükski külastatud asutus ei suutnud näidata, et funktsionaalsed õhuruumiosad oleksid andnud õhuruumi kasutajatele praktilist kasu. Tulemuslikkuse süsteemi peamiste tulemusvaldkondade näitajate saavutamist ei mõõdetud

³⁸ Integra, „Study on Functional Airspace Blocks – Final Report”, 2017.

³⁹ Ühine katseprojekt on ELi õigusaktidest tulenev esimene ühine projekt. Selles määratakse kindlaks selliste lennuliikluse korraldamise funktsioonide esimene kogum, mis tuleb kasutusele võtta õigel ajal, kooskõlastatult ja ühtlustatult, et saavutada Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavast tulenevad põhilised käitamisalased muudatused.

ning isegi kui funktsionaalse õhuruumiosa tasandil oli seatud mitu peamist tulemusnäitajat, on enamasti tegu lihtsalt liikmesriikide tasandil seatud eesmärkide summaga.

46. Killustatust ei suudetud piiriüleste teenuste pakkumise, lennujuhtimiskeskuste ühinemise ja ühiste sissenõudmise piirkondade abil vähendada üheski funktsionaalses õhuruumiosas, ning liikmesriikides puudub üldiselt ka tõsine soov sellistesse algatustesse panustada. Mure suveräänsuse küsimuste, traditsiooniliste aeronavigatsiooniteenuste osutajate ning nende tulude ja töötajate pärast on suurt mõju omavad tegurid, mille tõttu eelistavad liikmesriigid praeguse olukorra säilitamist.

Suurus on sellegipoolest oluline ja killustatust on vaja endiselt vähendada

47. Komisjoni ülesandel ja Eurocontroli juhtimisel Euroopa ja Põhja-Ameerika lennuliikluse korraldamise kulutõhususe kohta tehtud uuringus⁴⁰ esitatakse tõendeid mastaabisäästu kohta ja näidatakse vähema killustatuse võimalikke eeliseid. Kahe piirkonna liiklusvoogude struktuur ja poliitiline kontekst on küll erinevad, ent uuring näitas, et USA lennuliikluse korraldamise süsteem (USAs on lennuliikluse korraldamine integreeritud ühtsesse süsteemi) suudab vähema arvu inimeste ja lennujuhtimiskeskustega kontrollida suuremat arvu lende (vt **tabel 2**).

⁴⁰ Eurocontrol, „U.S. - Europe continental comparison of ANS cost-efficiency trends (2006–2014)“.

Tabel 2. Euroopa ja Ameerika Ühendriikide valitud tulemusandmed

Kalendriaasta 2014	Eurocontroli liikmesriigid	Ameerika Ühendriigid
Geograafiline pindala (mln km ²)	12	15
Kontrollitud instrumentaallennureeglite kohaselt toimunud lendude arv (mln)	10	15
Kontrollitud lennutundide arv (mln)	15	23
Tsiviillennunduse marsruuditeenuseid osutavate aeronavigatsiooniteenuste osutajate arv	37	1
Personal kokku	56 300	31 500
Lennujuhid	17 500	12 960
Tugiteenistuste töötajad	38 800	18 540
Marsruuditeenuseid pakkuvate lennujuhtimiskeskuste arv	63	23
Suhteline tihedus (lend/km ²)	0,85	1,03
Töövijakus ⁴¹ (lennutunnid lennujuhi kohta)	834	1767

Allikas: Eurocontrol, „U.S. - Europe continental comparison of ANS cost-efficiency trends 2006–2014“, november 2016.

48. Eurocontroli andmetel põhinev kontrollikoja analüüs lennujuhtimiskeskuste töövijakuse kohta⁴² kinnitab samuti võimaliku mastaabisäästu olemasolu. Kuigi töövijakust võivad mõjutada ka mitmed muud tegurid, näitab analüüs lennujuhtimiskeskuse töövijakuse ja suuruse vahelist positiivset korrelatsiooni (aastas instrumentaallennureeglite kohaselt toimunud lendude arvus mõõdetuna). See viitab asjaolule, et lennujuhtimiskeskuste

⁴¹ Tabelis on töövijakus arvutatud 2014. aastal igas piirkonnas kontrollitud instrumentaallennureeglite kohaselt toimunud lendude kogukestuse alusel, mis on jagatud nende lendude kontrollimise eest vastutanud lennujuhtide koguarvuga.

⁴² Lennujuhi töövijakus mõõdetuna lennujuhi töötunnis kontrollitud lennutundide koguarvuna (agregeeritud lennujuhtimiskeskuste kaupa); allikas: Eurocontrol, ACE 2014 benchmarking report.

konsolideerimine ja/või arenenumad ajutised piiriülesed teenused (nt üks lennujuhtimiskeskus osutab tipuvälisel ajal aeronavigatsiooniteenuseid ka väljaspool oma riigi piire) võimaldaksid vaba läbilaskevõimet paremini ära kasutada ning tooksid kaasa suurema tööviljakuse ja madalamad kulud.

49. Mastaabisäästu olemasolu aluseks võttes saab kehtiva kõrgetasemelise eesmärgi (lennuliikluse korraldamise kulude vähenemine poole võrra) saavutamise suunas liikuda liikluse mahu suurenemise ja teenuste osutamise killustatuse samaaegse tegeliku vähendamise teel.

Projekt SESAR on küll edendanud ühist visiooni, kuid see on oma algsest ajakavast maas ning lõpetamise aega ei ole enam fikseeritud

50. Projekt SESAR on ühtse Euroopa taeva algatuse tehnoloogiline osa ning koosneb Euroopa Komisjoni, Eurocontrol'i ja mitme lennundusvaldkonna ettevõtte vahelisest avaliku ja erasektori partnerlusest, spetsiifilisest õigusraamistikust ning mitmest rahastamisvahendist. Projekti eesmärk on kogu Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemide ühtlustamine ja moderniseerimine. SESAR oli algusest peale jaotatud määratlemisetapiks (mille eesmärk oli koostada moderniseerimiskava), arendusetapiks (vajalike tehnoloogiliste aluste loomine) ja rakendamisetapiks (uute süsteemide ja protseduuride kasutuselevõtt).

51. Kontrollikoda uuris nii projekti SESAR mõttekust kui projekti määratlemis- ja arendusetapi valitud aspekte (eelkõige ühissetevõtte SESAR loomist, toimimist ja tegevuse pikendamist). Teadus- ja arendustegevuse projektidest koostatud valimi puhul vaatasid audiitorid üle nende käivitamist põhjendava vajaduste hindamise, projektide väljundid ja kuidas neid on seni praktikas kasutatud.

Projekt SESAR pidi vähendama tehnoloogilist killustatust, kuid sellest saadav kasu osutus oodatust väiksemaks ning ELi sekkumine pidi olema ajutine

52. Projekt SESAR pidi lennuliikluse korraldamise üldkava elluviimise nimel kokku tooma terve hulga sidusrühmi ning seeläbi vähendama teenuste osutamise tehnoloogilist, kontseptuaalset ja protseduurilist killustatust. 2004. aastal hinnati killustatuse maksumuseks

880 miljonit kuni 1,4 miljardit eurot aastas, millest peaaegu pool tulenes hangete, arendustöö ja lennuliikluse korraldamise süsteemide käitamise killustatusest⁴³.

53. Projektist SESAR saadud kasu (nt hilinevõtte vähenemine ja madalamad kulud) osutus aga oodatust väiksemaks, kuna see põhines liiga optimistlikel pikaajalistel prognoosidel, mis ei ole täitunud. Projekti põhjendamiseks 2005. aastal tehtud tasuvusanalüüsis võeti järgnevas 30 aastaks (2005–2035) aluseks lennuliikluse iga-aastane 2,9 %-ne kasv. Sellest hoolimata näitavad andmed, et 2,9 % asemel kasvas liiklus ajavahemikus 2005–2016 vaid 1,1 % aastas. Sarnane optimism iseloomustab ka peamisi vahe-eesmärke, mida kasutati hiljem SESARi arendusetapis: lennuliikluse korraldamise üldkava 2009. aasta versioon ning 2012. aastal ühisettevõtte SESAR tegevuse pikendamise põhjendamiseks koostatud uuring⁴⁴.

54. Projekti SESAR alustati kindla ajakavaga. Vastavalt komisjoni 2005. aastal nõukogule esitatud teatisele⁴⁵ pidi määratlemisetapp kestma 2005.–2007. aastani; edasi pidid järgnema arendusetapp (2008–2013) ja kasutuselevõttuetapp (2014–2020). ELi osaluse ulatus pidi piirduma määratlemis- ja arendusetapiga: nii kasutuselevõttuetapi juhtimine kui rahastamine pidi täies mahus üle antama tööstusharu sidusrühmadele. See ajakava sisaldus ka hiljem ühisettevõtte SESAR loomise aluseks olnud nõukogu määruse⁴⁶ põhjenduses; määrus sätestas ka ühisettevõtte tegevuse lõpetamise kuupäeva (31. detsember 2016), kuigi nägi ette selle muutmise võimaluse.

SESARi määratlemisetapp tagas peamiste sidusrühmade kaasamise

55. 2004. aastal taotles Eurocontrol komisjonilt SESARi määratlemisetapi jaoks rahalist toetust. Komisjon eraldas toetuse oma 2004., 2005. ja 2006. aasta otsustega. Kokku eraldati

⁴³ Eurocontroli tulemuslikkuse hindamise komisjon, „The impact of fragmentation in European ATM/CNS”, aprill 2004 (uuringu koostas konsultatsioonifirma).

⁴⁴ Ühes varasemas lennujaamade taristut kajastavas aruandes (kontrollikoja eriaruanne nr 21/2014: „ELi vahenditega rahastatud investeeringud lennujaamade infrastruktuuri: kuludega ei kaasnenud vastavat tulu”) märkis kontrollikoda samuti, et osa investeeringutest põhines liiga optimistlikel prognoosidel.

⁴⁵ KOM(2005) 602 lõplik.

⁴⁶ Nõukogu määrus (EÜ) nr 219/2007 (ELT L 64, 2.3.2007, lk 1).

Eurocontrolile TEN-T vahenditest ühe 60 miljoni eurose uuringu kaasrahastamiseks 30 miljonit eurot.

56. SESARi määratlemisetapi viis ellu konsortsium⁴⁷, kuhu kuulusid kõik olulised sidusrühmad (nt õhuruumi kasutajad, lennujaamade käitajad, aeronavigatsiooniteenuste osutajad ja tootmisettevõtted). Etapp kestis 2005.–2008. aastani ning lisaks muudele väljunditele⁴⁸ valmis ka SESARi arendus- ja kasutuselevõttuetappidele aluseks olev Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava. Nõukogu kiitis üldkava heaks 2009. aasta märtsis ja selle alusel hakati ellu viima järgnevat arendusetappi.

Ühisettevõtte SESAR suutis luua Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava jaoks koordineeritud teadus- ja arendustegevuse ...

57. Lennuliikluse korraldamise üldkava raames tehtav teadus- ja arendustöö võib olla keeruline ning vajab juhtimist. See tuleneb nii lennujaamade, õhuruumi kasutajate, võrgustiku haldajate ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate omavahelisest suurest seotusest kui sellest, et teadus- ja arendustegevus toimub samaaegselt süsteemi käitamisega.

58. Ühisettevõtte SESAR loodi⁴⁹ arendusetapi teadus- ja arendustegevuse juhtimiseks. Ühisettevõtte lõi raamistiku, mille abil juhitakse väga keerulist teadus- ja arendustegevuse programmi, ning koordineeris varem killustatult toiminud teadus- ja arendustegevust. Sidusrühmade sõnul edendas projekt SESAR i) kogu ELi hõlmavat visiooni Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava tulevase ülesehituse ja kasutuselevõtu kohta, ning sidusrühmadelt (sh tootjatelt) lahenduste hankimist; ii) sidusrühmade teadus- ja arendustegevuse alast koordineeritud partnerlust ja mastaabisäästu; iii) Euroopa suuremat mõju rahvusvaheliste standardite kehtestamisel ja ICAO üleilmse aeronavigatsioonikava

⁴⁷ Eurocontrol valis konsortsiumi välja riigihanke abil ja panustas SESARi määratlemisetappi mitterahalise sissemakse vormis.

⁴⁸ Olukorra analüüs (D1), tulemuseesmärk (D2), Euroopa lennuliikluse korraldamise kontseptsioon (D3), kasutuselevõtu järjekord (D4), Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava (D5) ja töökava 2008–2013 (D6).

⁴⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 219/2007.

ettevalmistamisel. Lisaks panustasid sidusrühmad ELi rahastamise toel täiendavaid vahendeid teadus- ja arendustegevusse.

..., ent ühisettevõtte mandaat on puudulik

59. Õigusraamistiku kohaselt peab ühisettevõtte SESAR ellu viima lennuliikluse korraldamise üldkava (ja eelkõige organiseerima üldkavale vastava arendusetapi)⁵⁰. Ühisettevõtte SESAR mandaat on ebaselge kahes alljärgnevas aspektis:

- a) kuigi nõukogu 2007. aasta määrus nägi ette ühisettevõtte SESAR tegevuse lõpetamise 2016. aasta lõpuks, andis määrus ühisettevõttele samas ülesande üldkava ellu viia, ehkki selleks vajalik teadus- ja arendustegevus ulatub kaugemale kui aastasse 2020;
- b) määrus ei anna ühisettevõttele SESAR sõnaselgelt ülesannet üldkava uuendamiseks ning üksnes kirjeldab menetlust, mille alusel EL üldkavas tehtavaid olulisi muudatusi heaks saab kiita. Ühisettevõttele SESAR osutatakse selles protsessis vaid õiguslikult mittesiduvates dokumentides⁵¹, mille kohaselt saab ühisettevõtte SESAR teha ajakohastamistepanekuid ja haldusnõukogu kiidab need heaks.

60. Eespool kirjeldatud raamistik ohustab projekti tõhusust. Esiteks, ühisettevõtte SESAR tegevuse kindlaks määratud kestuse ning talle teadus- ja arendustegevuseks antud mandaadi vahelise vastuolu tõttu on ebaselge, milline osa tööst pidi olema tehtud ühisettevõtte tegevuse lõpetamise ajaks. Teiseks, kuna ajakohastamised mõjutavad ka ajakava ning sidusrühmade oodatavaid kulusid ja kasu, mõõdetakse töö edenemist liikuvate tähtaegade suhtes, mis hägustab veelgi ühisettevõtte SESAR vastutust.

⁵⁰ Nõukogu määruse (EÜ) nr 219/2007 artikli 1 lõige 5.

⁵¹ Eelkõige komisjoni teatis nõukogule ja parlamendile lennuliikluse korraldamise üldkava kohta (COM(2008) 750 final) ning Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava kinnitamist käsitleva nõukogu resolutsioon (märts 2009).

Üldkava ajakohastamised peegeldavad küll muutunud olusid, kuid sisaldavad ka märkimisväärseid ohte...

61. Ühisettevõtte SESAR eraldas üldkava ajakohastamiseks märkimisväärseid ressursse⁵².

Kuni aastani 2017 läbis üldkava kaks suuremat ajakohastamist ja kolmas on kavandatud aastaks 2018.

62. Esimese ajakohastamise (2012) peamine põhjus oli arusaam, et kogu kavandatud teadus- ja arendustegevust ei olnud võimalik enne 2016. aasta lõppu valmis jõuda ning seetõttu keskendati teadus- ja arendustegevuse põhirõhk „reaalselt teostatavatele peamistele operatiivsetele muudatustele”⁵³. Ajakohastatud versiooni aluseks oli ühisettevõtte SESAR programmitomitee liikmete tehtud organisatsioonisisene töö, mille eesmärk oli määrata kindlaks oma liikmete strateegilised vajadused, ning ressursid vastavalt projektide vahel ümber suunata. Audiitorid märgivad, et programmi prioriteetide muutmisega tegelenud töörühmas ei olnud õhuruumi kasutajaid, kuigi just nemad peavad kandma üldkavas loetletud investeeringute kulud. Audiitorid on seisukohal, et see mõjutab negatiivselt SESAR-i jaoks vajalike lahenduste hankimist ning projekti üldist tõhusust. USA-s teostatud sarnase projekti puhul (NextGen) oli üheks peamiseks kasutuselevõttu mõjutanud probleemiks lennufirmade vastumeelsus oma lennumasinaid süsteemiga ühilduvate seadmetega varustada⁵⁴.

63. See mõjutas peaaegu kõiki alguses käivitatud teadus- ja arendusprojekte – paljude mahtu tuli muuta ja oli võimatu, et need saavutaksid algselt kavandatud tulemused enne ühisettevõtte tegevusaja lõppemist. Seetõttu saadi aru, et arendusetapi algse ajakava (2008–2013) säilitamine ei ole võimalik.

⁵² Üldkava hooldus toimub tööpaketi C raames ja selleks eraldati ligikaudu 51,4 miljonit eurot.

⁵³ Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava 2014. aasta versioon, lk 14.

⁵⁴ Transpordiministeeriumi peainspektori büroo, „Total Costs, Schedules, and Benefits of Federal Aviation Administration’s NextGen Transformational Programs remain uncertain”, november 2016.

64. Teise ajakohastamise (2015) peamine põhjus oli vajadus keskendada teadus- ja arendusprogramm arendusetapi nõuetele, mis puudutas eelkõige ühist katseprojekti ja uute elementide (näiteks kaugpiloteeritavate õhusõidukite ja küberturbe) nõuete arvessevõtmist.

65. Ajakohastamisega muudeti oluliselt nii Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava vormi kui sisu. Järgnevalt esitatud tabelis toob kontrollikoda välja dokumentide eri versioonides sisalduvad erinevused.

Tabel 3. Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava teatud aspektide muutumine

	2009. aasta üldkava	2012. aasta üldkava	2015. aasta üldkava
Tulemus-eesmärgid	<u>Lähteaasta:</u> 2004/2005 <u>Sihtaasta:</u> 2020 <u>Eesmärgid:</u> ➤ läbilaskevõime suurendamine 73 % ➤ keskkonnamõju vähendamine 10 % lennu kohta ➤ kulude vähendamine 50 % lennu kohta	<u>Lähteaasta:</u> 2005 <u>Sihtaasta:</u> 2030 <u>Eesmärgid:</u> ➤ läbilaskevõime suurendamine 27 % ➤ keskkonnamõju vähendamine 2,8 % lennu kohta ➤ tasude vähendamine 6 % lennu kohta	<u>Lähteaasta:</u> 2012 <u>Sihtaasta:</u> 2035 <u>Eesmärgid:</u> ➤ marsruutlennu-osade hilinemise vähendamine 10–30 % ➤ keskkonnamõju vähendamine 5–10 % lennu kohta ➤ kulude vähendamine 30–40 % lennu kohta
Investeerimis-kulud	32 miljardit eurot ajavahemikus 2008–2020 (millest 22 miljardit eurot õhuruumi kasutajatele ja 7 miljardit eurot aeronavigatsiooni-teenuste osutajatele)	20–29 miljardit eurot (millest 13–17 miljardit eurot õhuruumi kasutajatele ja 3–6 miljardit eurot aeronavigatsiooni-teenuste osutajatele)	19–28 miljardit eurot ajavahemikus 2015–2035 (millest 17–26 miljardit eurot maapealseteks investeeringuteks)

Allikas: Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavad (2009, 2012 ja 2015).

66. Eespool toodud tabel näitab lennuliikluse korraldamise üldkava eesmärkide saavutamise järk-järgulist edasilükkamist aastast 2020 aastasse 2035, üldkava toimimisest

oodatavat väiksemat kasu ning investeerimisvajaduse minimaalset vähenemist.

Aeronavigatsiooniteenuste osutajate puhul on prognoositud investeerimisvajadus nüüd 2009. aastal kavandatust suurem⁵⁵.

...ning päädisid lõpuks otsusega pikendada ühisettevõtte SESAR tegevusaega ja eraldada täiendavaid vahendeid

67. Üldkava 2012. aasta ajakohastatud versioonis määratleti SESARi kontseptsiooni kasutuselevõtu (aastaks 2030) kolm peamist etappi⁵⁶. Paraku pidi komisjon 2013. aastal tunnistama⁵⁷, et mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 kestel võimaldab ühisettevõtte SESAR töökava ellu viia üksnes üldkava esimese etapi ja osa teisest etapist; teise ja kolmanda etapi lõpetamiseks tuleks aga ühisettevõtte SESAR tegevusaega pikendada. Komisjon põhjendas oma plaani sellega, et tegevusaja pikendamisest saadav kasu on palju suurem selle oodatavast maksumusest. Komisjon muutis 2014. aastal määrust (EÜ) nr 219/2007, pikendades sellega ühisettevõtte SESAR tegevust detsembrini 2024; lisaks eraldas komisjon ühisettevõttele SESAR kuni tegevusaja lõpuni täiendavalt 585 miljonit eurot ELi vahendeid.

68. Lisaks lennuliikluse positiivsele pikaajalise prognoosi kasutamisele ei hinnatud ühisettevõtte SESAR tegevusaja pikendamise otsust põhjendavas tasuvusanalüüsis peale aastat 2020 teadus- ja arendustöökuluva summa suurust; samas võrreldi neid kulusid kuni aastani 2035 oodatava kasuga. Kirjeldatud vastuolu peegeldab lahknevust ühisettevõtte SESAR (ja seda toetava finantsraamistiku) ajutise tegevusaja ning ühisettevõttele ülesandeks tehtud teadus- ja arendustegevuseks vajaliku aja vahel.

⁵⁵ Ühisettevõtte SESAR prognooside kohaselt peavad aeronavigatsiooniteenuste osutajad tegema umbes 55 % (ligikaudu 10–15 miljardit eurot) üldkava rakendamiseks vajalikest investeeringutest.

⁵⁶ Lisaks nn kasutuselevõtu lähteolukorrale, mis koosneb pärast oma teadus- ja arendusetappi heaks kiidetud tegevustasandi muudatustest, määratletakse Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava 2012. aasta versioonis ajapõhine käitamine (1. etapp), trajektoori põhised toimingud (2. etapp) ja tulemuslikkuse suurendamine (3. etapp). Selle versiooni tulemuseesmärgid arvutati üksnes lähteolukorra ja 1. etapi jaoks.

⁵⁷ Komisjoni talituste töödokument SWD(2013) 262.

69. Üldkava ajakohastatud versioonid ja ühisettevõtte SESAR tegevusaja pikendamine suurendasid veelgi erinevust parajasti kestva arendusetapi ja algse ajakava vahel; tavalise viivituse asemel oli pigem tegu muutunud visiooniga. Kui algselt pidi teadus- ja arendusetapp jääma vahemikku 2008–2013, siis nüüd on lõpptähtajast sisuliselt loobutud, kuigi etapp põhineb ajutisel struktuuril.

2016. aasta lõpu seisuga olid mõned tehnoloogilised lahendused avaldatud, kuid üldkava elluviimine ei ole veel kaugeltki lõpetatud

70. Ühisettevõtte SESAR on nn SESARi lahenduste nime all avaldanud uusi tehnoloogilisi ja tegevustasandi lahendusi⁵⁸. Lisaks demonstreeris ta reaalsetes oludes enda avaldatud uuendustest saadavat potentsiaalset kasu.

71. Üldkava ressursside ümberjaotamise ja dokumendi ajakohastamise tõttu kujundas ühisettevõtte SESAR aga teadus- ja arendustöö selle rakendamise käigus ümber, muutes nii projektide sisu, ajakava kui Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava kontseptsiooni. Niisugust paindlikkust kiitsid nii ühisettevõtte kui selle liikmed, ent samas tähendab see, et teadus- ja arendustöö on algselt kavandatud ajakavast maas.

72. Kontrollikoda rõhutab eespool kirjeldatud kontekstis järgnevat nelja küsimust:

- a) ühisettevõtte SESAR välistele tarbijatele suunatud aruandlus ei anna täit ülevaadet üldkava elluviimisel tehtud edusammudest. Aasta tegevusaruandes esitatakse küll iga projekti edenemise määr (seejuures lähtutakse nende kõige värskematest kirjeldustest), kuid ei näidata algsest ajakavast mahajäämise pikkust;
- b) samas jälgib ühisettevõtte SESAR aga seda, millises seisus on nn SESARi lahendustena avaldatavad tegevustasandi uuendused⁵⁹. Kontrollikoja analüüs näitab, et 2016. aasta

⁵⁸ Juunis 2016 avaldas ühisettevõtte kogumiku „SESAR Solutions Catalogue”, mis sisaldab 63 lahendust, millest mõni on kasutusvalmis, mõni aga nõuab täiendavaid uuringuid.

lõpu seisuga oli ühisettevõtte nn tootmiseelses teadus- ja integratsioonietapis heaks kiitnud vaid 19 % tegevustasandi muudatustest; 61 % muudatustest oli aga endiselt kontseptsiooni määratlemise etapis;

- c) 2016. aasta seisuga on ellu viidud vaid väike osa üldkavast, kuigi enamik algselt arendusetapile eraldatud toetusest (700 miljonit eurot) on juba kulutatud. Seetõttu tuli ühisettevõtte SESAR tegevusaega pikendada 2024. aastani ja talle eraldati täiendavalt 585 miljonit eurot ELi vahendeid;
- d) teadus- ja arendusprojekte tutvustati üldisel tasandil küll üldkava igas versioonis, kuid auditeeritud projektid olid käivitatud ilma tasuvusanalüüsita, mis oleks näidanud iga projekti aluseks oleva probleemi suurust ning seda, et kavandatud investeeringust saadav kasu ületaks tõenäoliselt selle kulud. Mõnda projekti mõjutasid üldkava ajakohastamise kontekstis tehtud muudatused ja nende valmimisel saadi vaid osa algselt kavandatud väljunditest (vt II lisa).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

73. Lennuliikluse ohutu ja tõhus toimimine nõuab lennuliikluse korraldamist, mis koosneb kolmest olulisest funktsioonist: tagada õhusõidukite ohutu hajutamine, tasakaalustada pakkumist (lennujuhtimine) ja nõudlust (lennud); ning jagada õhuruumi kasutajatele aeronavigatsioonialast teavet.

74. Ühtse Euroopa taeva algatuse eesmärk on parandada lennuliikluse korraldamise toimimist; selleks viiakse mitmed varem valitsustevahelises pädevuses olnud ülesanded Euroopa liidu raamistikku.

75. Ühtse Euroopa taeva algatus käivitati ametlikult aastal 2004 ja sellega loodi järk-järgult regulatiivne raamistik, mis koosneb kogu ELi hõlmavaist kohustuslikest lennuliikluse

⁵⁹ Euroopa tegevuskontseptsioonide heakskiitmise metoodika (*European Operational Concept Validation Methodology*) sisaldab lennuliikluse korraldamise üldkava iga tegevuskontseptsiooni jaoks järgnevat kaheksat küpsusastet: V0 (lennuliikluse korraldamise üldkava vajadused), V1 (ulatus), V2 (teostatavus), V3 (tootmiseelne teadus- ja integratsioonietapp), V4 (toomine), V5 (kasutuselevõtt), V6 (kasutus) and V7 (kasutuse lõpetamine). Ühisettevõtte SESAR töö puudutab küpsusastmeid V1–V3, st kontseptsioonide arendamisest kuni nende tootmisvalmiduse saavutamiseni.

korraldamise ohutuse, lennuliikluse juhtimise, õhuruumi korraldamise ning võrgustiku koostalitlusvõime eeskirjadest. Raamistik on ühendatud rahalisi toetusvahendeid pakkuva tehnoloogilise uuendamise programmiga (Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm – SESAR).

76. Audiitorid uurisid ühtse Euroopa taeva algatuse valitud regulatiivseid komponente. Need hõlmasid i) tulemuslikkuse ja aeronavigatsiooniteenuste tasude süsteeme, millega pandi paika kohustuslikud eesmärgid alljärgnevas neljas valdkonnas: ohutus, keskkond, läbilaskevõime ja kulutõhusus, ning õhuruumi kasutajate makstavate kulude kohta kehtivad reeglid; ii) funktsionaalsed õhuruumiosad, mille eesmärk on optimeerida teenuste osutamist, mida on traditsiooniliselt tehtud riigipiiride raames; iii) lennuliikluse korraldamise protseduuride ja taristu ühtlustamiseks ja moderniseerimiseks mõeldud projekti SESAR (ühtse Euroopa taeva algatuse tehnoloogiline samm) määratlemis- ja arendusetapid.

77. Kokkuvõttes jõudis kontrollikoda seisukohale, et algatus põhines selgel vajadusel ning on suurendanud lennuliikluse korraldamisel tõhusust. Euroopa õhuruumi korraldamine on aga endiselt killustatud ja ühtse Euroopa taeva kontseptsioon ei ole veel teostunud. Aeronavigatsioonitasusid ei ole suudetud märkimisväärselt langetada ja lennuliikluse korraldamisest tulenevad hiline mised on hakanud taas suurenema. Projekt SESAR on küll edendanud koordineerimist ja tulnud tasapisi välja tehnoloogiliste uuendustega, kuid on oma algsest ajakavast maha jäänud ja osutunud oluliselt kallimaks kui alguses prognoositi. Sisuliselt on ELi osalus SESARis muutunud algsest lõpptähtaega omanud sekkumisest pigem määratlemata tähtajaga kohustuseks.

78. Riiklikest monopolidest ja killustatusest alguse saanud ELi sekkumisest kasvas välja ühtse Euroopa taeva algatus. Algatuse jaoks määratud kõrgetasemelised eesmärgid sõnastati algsest 2005. aastal prognoositud lennuliikluse mahtude põhjal. Kui liikluse kasv hiljem aeglustus, ei olnud kõrgetasemelised eesmärgid kulutõhususe puhul enam saavutatavad ning läbilaskevõime alal enam asjakohased. Lisaks ei ole need seotud tulemuslikkuse süsteemis seatud eesmärkidega (vt **punktid 16–21** ja **28–29**).

1. soovitus. Muuta kõrgetasemelisi eesmäärke

Komisjon peaks esitama ühtse Euroopa taeva definitsiooni ettepaneku, mis sisaldaks õhuruumi ülesehituse, teenuste osutamise ja taristu keskseid aspekte. Selle alusel peaks komisjon üle vaatama ühtse Euroopa taeva kõrgetasemelised eesmärgid ning tagama, et need oleksid küllaldaselt raskesti saavutatavad (et parandada tulemuslikkust), kuid samas realistlike tähtaegadega. Muudetud kõrgetasemelised eesmärgid peaksid olema samuti seotud tulemuslikkuse kavas seatud kogu ELi hõlmavate eesmärkidega, et võimaldada mõõta eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme. Kuna praegune võrdlusperiood (teine võrdlusperiood) lõpeb aastal 2019, peaks järgmise võrdlusperioodi eesmärgid kehtestama eelkirjeldatud arvestades. Muudetud kõrgetasemeliste eesmärkide alusel peaks edasi arendama ka praegu kehtivat üldkava.

Tähtaeg: aastaks 2019.

79. Tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid koosnevad põhimõtteliselt vahenditest, mille eesmärk on suuresti monopolistlikest teenustest tulenevate negatiivsete mõjude vähendamine. Tänu neile on aeronavigatsiooniteenuste osutajate töö muutunud tõhusamaks ja läbipaistvamaks. Süsteemide kvantitatiivseid eesmäärke ei ole aga saavutatud: lendude hiline mis on üldiselt ületanud neile tulemuslikkuse kavades seatud sihtnäitajaid ning need on hoolimata 2013. aastal saavutatud rekordiliselt väiksest näitajast sellest ajast peale kogu aeg suurenenud; õhuruumi kasutajate makstavad ühikumäärad sõltuvad väga suurel määral mahtudest ja on ajavahemikus 2011–2016 vaid 4 % võrra vähenenud (see jääb alla komisjoni poolt kogu ELi jaoks seatud eesmärgi).

80. Tulemuslikkuse süsteemis kirjeldatud tagasihoidlike kvantitatiivsete tulemuste peamiseks põhjusteks on killustatus ja lennuliikluse aeglasem kasv. Praeguste funktsionaalsete õhuruumiosade raames saaksid sidusrühmad tegelikult omavahel koostööd teha, ent killustatuse vähendamisel on need osutunud vähetõhusaks (seda nii õhuruumi korraldamise, teenuste osutamise kui tehniliste seadmete puhul). Funktsionaalsete õhuruumiosadega ei suudetud edendada integreeritud või ajutist piiriüleste teenuste pakkumist, mis võiks tõhusust potentsiaalselt oluliselt parandada (vt **punktid 22–49**).

2. soovitus. Kaaluda killustatuse vähendamiseks teisi poliitikalahendusi

Komisjon peaks

- a) hindama funktsionaalsete õhuruumiosade regulatiivsete nõuete säilitamisest saadavat lisaväärtust, kuna need ei ole killustatust tulemuslikult vähendanud;
- b) kaaluma killustatuse tõhusaks vähendamiseks ja võimaliku mastaabisäästu saavutamiseks teisi poliitikalahendusi (kas eraldi või lisaks funktsionaalsetele õhuruumiosadele) ning jälgima asjakohaste tulemusnäitajate ja eesmärkide abil nende rakendamist. Need võiksid hõlmata integreeritud või piiriüleste teenuste pakkumise aktiivset edendamist, võttes arvesse ka aeronavigatsiooniteenuste pakkujate võimalikku restruktureerimist.

Tähtaeg: aastaks 2020.

81. Riiklike järelevalveasutuste ja komisjoni järelevalverolli mõjutavad mitmed piirangud. Riiklikud järelevalveasutused ei ole alati täiesti sõltumatud. Nad ei kontrolli regulaarselt kasutajatelt küsitavate tasude olulisi elemente: kulude põhjendatust, säästlikkust ja nende asjakohast jagamist. Komisjon ei kontrolli neid aspekte ka ühikuhindade hindamise raames. Lisaks ei olnud piisavad komisjoni suunised kulude jagamiseks marsruudi- ja terminalinavigatsioonitasude vahel; seetõttu valitseb oht marsruudi- ja terminalinavigatsioonitasude omavaheliseks subsideerimiseks (vt **punktid 36–37**).

3. soovitus. Tagada riiklike järelevalveasutuste täielik sõltumatus ja võimekus

Riiklikud järelevalveasutused peaksid olema täielikult sõltumatud ja võimelised neile antud ülesandeid täitma. Selleks peaksid liikmesriigid tagama, et riiklikud järelevalveasutused oleksid hierarhiliselt, majanduslikult ja sisuliselt sõltumatud aeronavigatsiooniteenuste osutajatest, ning omama ressursse, mis on vajalikud tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemide järelevalveks ja seireks. Kontrollikoda märgib, et sellele tuleks kasuks SES2+ õigusaktide paketi ette nähtud sätete kiire vastuvõtmine.

Tähtaeg: aastaks 2019.

4. soovitus. Tagada aeronavigatsioonitasude süsteemi kontrollimine

Komisjon ja riiklikud järelevalveasutused peaksid regulaarselt tegema kehtivates õigusaktides ette nähtud kontrolle, mis hõlmavad eelkõige kasutajatelt küsitavates tasudes sisalduvate kulude põhjendatust ning nende jagamist marsruudi- ja terminalinavigatsioonitasude vahel. Komisjon peaks andma täiendavaid suuniseid kulude jagamise kohta, et tagada nende ühtlustatud kajastamine raamatupidamisarvestuses.

Tähtaeg: aastaks 2019.

82. Tulemuslikkuse kavade heakskiitmine on pikk ja keeruline protsess. Keeruliseks on osutunud ka komisjoni ja liikmesriikide vaheliste kokkulepete saavutamine, eelkõige läbilaskevõimet ja kulutõhusust puudutavates sihtnäitajates. Kuna komisjonil ei ole võimalust sihtnäitajaid kehtestada, sisaldavad tulemuslikkuse kavad pigem lihtsamini saavutatavaid eesmärke (vt **punktid 34–35**).

5. soovitus. Optimeerida tulemuslikkuse süsteemi

Komisjon peaks optimeerima tulemuslikkuse kavade heakskiitmise protsessi. Selleks peaks komisjon aktiivselt julgustama süsteemist erandite tegemist juhul, kui teenuseid osutatakse turutingimustel või teenuseosutajate ja õhuruumi kasutajate vaheliste teenustaseme lepingute alusel. Selliste tingimuste puudumisel peaks komisjonil olema jõustamispädevus, et ise seada siduvaid sihtnäitajaid, mis põhineksid tulemuslikkuse hindamise asutuse esitatud hinnangul.

Tähtaeg: aastaks 2019.

83. Tulemuslikkuse raamistiku abil jälgitakse lennuliikluse korraldamise tulemuslikkust peamiste tulemusnäitajate alusel, millest osa sisaldab aga mitmeid puudusi. Need piiravad näitajate võimet mõõta asjakohaselt lennuliikluse korraldamise tulemuslikkust mitmes keskse tähtsusega valdkonnas. Eelkõige puudutab see hilinevõime abil läbilaskevõimet mõõtvaid näitajaid, mis hõlmavad vaid väikest osa reisijate poolt lennu ajal (nn väravast väravani) kogetust ega mõõda tõhusust tipuvälisel ajal. Keskkonna valdkonnas mõõdab lennu tõhususe näitaja ühest küljest aeronavigatsiooniteenuste osutajate kontrolli alt väljas olevaid elemente, teisest küljest ei hõlma see aga lennu vertikaalset tõhusust (vt **punktid 30–33**).

6. soovitus. Vaadata üle teatud peamised tulemusnäitajad

Järgmisel võrdlusperioodil peaks komisjon

- a) tagama, et läbilaskevõimet käsitlevad peamised tulemusnäitajad mõõdaksid hilinemist n-ö väravast väravani, ning et samal ajaks säiliks ka aeronavigatsiooniteenuste osutajate piisav vastutus. Peamine tulemusnäitaja ei peaks ka suutma mõõta vaid tippkoormuse aegset läbilaskevõimet, vaid ka seda, kas ressursse kasutatakse tõhusalt nii tipp- kui tipuvälise koormuse tingimustes;
- b) muutma keskkonnaaspekte käsitlevaid peamisi tulemusnäitajaid nii, et need mõõdaksid ka lennuliikluse korraldamise süsteemi võimet reageerida õhuruumi kasutajate trajektoori valimise soovidele (seda nii horisontaalses kui vertikaalses mõõtmes).

Tähtaeg: aastaks 2019.

84. SESARi määratlemis- ja arendusetapis püüti peamisi sidusrühmi veenda ühist tehnoloogilist plaani kasutama ning projekti arendusetapis suudeti koordineerida seni killustatud teadus- ja arendustegevuse keskkonda. Ühisettevõtte SESAR on mitme nn SESARi lahenduse nime all avaldanud tehnoloogilisi ja tegevustasandi parandusettepanekuid.

85. ELi roll SESARi projektis (sisuline ulatus, elluviimiseks kuluv aeg ja vajaliku ELi rahastamise suurus) on kõik algselt plaanitust märkimisväärselt kõrvale kaldunud (suurenemise suunas): kui alguses loodeti arendusetapp lõpetada 2013. aastal, et tööstusharu sidusrühmad saaksid hakata seda ellu viima, siis nüüd on projektist saanud kindla lõpetamisajata ja pidevalt arenev teadus- ja arendustegevuse visioon, mis eeldab ELi pikaajalist rahalist panust. Üldkava 2012. ja 2015. aasta ajakohastamisega muudeti oluliselt nii selle sisu kui vormi; lisaks tähendasid need üldkava eesmärkide saavutamise järk-järgulist edasilükkamist. SESARi tulemuseesmärkide saavutamine lükati algselt kavandatud 2020. aastast edasi aastasse 2035.

86. Ühisettevõtte SESAR tegevuse kindlaks määratud kestus ei kattu temalt oodatava teadus- ja arendustegevuse kestusega. See mõjutab negatiivselt vastutust, mida ühisettevõtte kannab üldkava elluviimise eest. Kirjeldatud olukorda raskendab veelgi asjaolu, et ühisettevõtte SESAR ei anna piisaval määral aru üldkava elluviimise eest.

87. 2016. aasta seisuga on ellu viidud vaid väike osa üldkavast, kuigi enamik algselt arendusetapile eraldatud toetusest (700 miljonit eurot) on juba kulutatud. Seetõttu tuli ühisettevõtte SESAR tegevusaega pikendada 2024. aastani ja talle eraldati täiendavalt 585 miljonit eurot ELi vahendeid (vt **punktid 50–72**).

7. soovitus. Vaadata üldkava eesmärkide valguses üle ELi toetuse struktuur lennuliikluse korraldamise teadus- ja arendustegevusele

Vastavalt parema õigusloome põhimõtetele tuleks poliitilisi otsuseid teha avatult, läbipaistvalt, olles teadlik parimatest olemasolevatest tõenditest ning olles igakülselt kaasanud sidusrühmad.

Seetõttu peaks komisjon (kui ta soovib teha ettepaneku lennuliikluse korraldamise teadus- ja arendustegevuse jätkamiseks)

- a) põhjendada piisavalt ELi toetuse andmist: eelkõige tuleks selgitada, miks toetust peaks jätkama, mida ja millal sellega tahetakse saavutada, ning kui palju avaliku sektori vahendeid projektist oodatava kasu maksimeerimiseks vajatakse;
- b) analüüsima, kas ühisettevõtte SESAR ajutine struktuur on pikaajalise teadus- ja arendustegevuse jaoks asjakohane, ning tegema vastasel juhul vajalikke kohandusi.

Tähtaeg: aastaks 2020.

8. soovitus. Tugevdada ühisettevõtte SESAR vastutust

Komisjon peaks tugevdama ühisettevõtte SESAR vastutust, määratledes üldkava elluviimiseks selged ja ajaliselt piiritletud vahe-eesmärgid ning neile vastavad eelarved.

Komisjon peaks samuti nõudma ühisettevõttelt regulaarsete aruannete esitamist üldkava täieliku rakendamise edenemise kohta.

Tähtaeg: aastaks 2018.

88. Teadus- ja arendusprojekte tutvustati üldisel tasandil küll üldkava igas versioonis, kuid auditeeritud projektid olid käivitatud ilma tasuvusanalüüsita, mis oleks näidanud iga projekti aluseks oleva probleemi suurust ning seda, et kavandatud investeeringust saadav kasu ületaks tõenäoliselt selle kulud. Mõnda projekti mõjutasid üldkava ajakohastamise kontekstis tehtud muudatused ja nende valmimisel saadi vaid osa algselt kavandatud väljunditest (vt **punkt 72**).

9. soovitus. Anda ELi toetus eelisjärjekorras teadus- ja arendustegevusele, mis on suunatud killustatuse vähendamisele ja konkurentsipõhise keskkonna loomisele

Komisjon peaks tagama, et

- a) ELi vahenditega toetatakse üksnes projekte, mis annavad tõendatud lisaväärtust. Lisaväärtust saaks näidata näiteks süsteemiga, mis hindaks, millist lisaväärtust projektid võrgustikule annavad (selleks peaks tegema projektide vajaduste analüüse või tasuvusanalüüse);
- b) ühisettevõtte SESAR raamistikus antav ELi toetus oleks eelisjärjekorras eraldatud lennuliikluse korraldamise teadus- ja arendustegevusele, mis vähendaks killustatust ja edendaks koostalitlusvõimet, taristu jagamist ja konkurentsipõhist keskkonda.

Tähtaeg: alates aastast 2018 rahastatavad uued projektid.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Iliana IVANOVA, võttis käesoleva aruande vastu 11. oktoobri 2017. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

Klaus-Heiner LEHNE
president

Ühtse Euroopa taeva ajaline kulg



Kokkuvõtte SESARi teadus- ja arendusprojektidest koostatud valimi analüüsist

Auditirühm koostas valimi ühisettevõtte SESAR raamistikus läbiviidud ja ELi kaasrahastatud tegevustest (11 teadus- ja arendusprojekti, 4 tutvustamistegevust ja üks uuring). Kõiki projekte uuriti põhjalikult: seejuures keskenduti projekti aluseks olnud vajaduste hindamisele ning väljundite saavutamisele ja nende kasutamisele (kas neid kasutati süsteemi toimimiseks või täiendavaks teadus- ja arendustegevuseks).

Kokkuvõttes täheldasid audiitorid alljärgnevat.

Iga projekti aluseks oli selge põhjendus ja seos lennuliikluse korraldamise üldkavaga. Kõik valimisse langenud teadus- ja arendusprojektid olid aga käivitatud tasuvusanalüüsita, mis oleks näidanud selle aluseks oleva probleemi suurust ning et kavandatud investeeringust saadav kasu ületaks tõenäoliselt selle kulud. SESARi määratlemisetapis koostati küll üldine tasuvusanalüüs, kuid see ei võimaldanud teha järeldusi konkreetsete projektide suhtelise tasuvuse kohta.

Viis teadus- ja arendusprojektis (11-st) ja kolm tutvustamistegevust (neljast) ei saavutanud kõiki kavandatud väljundeid. Teatud määral tulenes see ühisettevõtte SESAR prioriteetide muutmisest, mille eesmärk oli keskenduda väiksemale arvule väljunditele, ent üheks põhjuseks oli ka mõne tutvustamistegevuse ebapiisav kavandamine. Kui valimisse sattunud tutvustamistegevused lõpetati üldiselt õigeaegselt, siis seitsme teadus- ja arendusprojekti (11-st) lõpetamine hilines 2–34 kuud.

Auditi tegemise ajaks oli vaid väike hulk väljundeid lennuliikluse korraldamise lahendustes ka tegelikult kasutusele võetud. Üheteistkümnest teadus- ja arendusprojektist nelja väljundid olid osaliselt süsteemi töös kasutusele võetud; viie projekti puhul vajatakse tegeliku kasu saamiseks täiendavat teadustööd; üks lahendus jäeti pärast teadustöö lõpetamist kõrvale, kuna see ei andnud oodatud kasu; üks projekt valmis vastavalt kavandatule ja selle väljundeid kasutati üldkava ajakohastamise kontekstis. Kui väljundid kasutusele võeti, ei mõõdetud süstemaatiliselt, kui suur oli neist süsteemile tõusnud kasu. Ühtegi neljast

tegevusest (nende eesmärk oli tutvustada aeronavigatsiooniteenuse osutajatele ja õhuruumi kasutajatele teatud funktsionaalsusi) kasutusele ei võetud.

Tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid

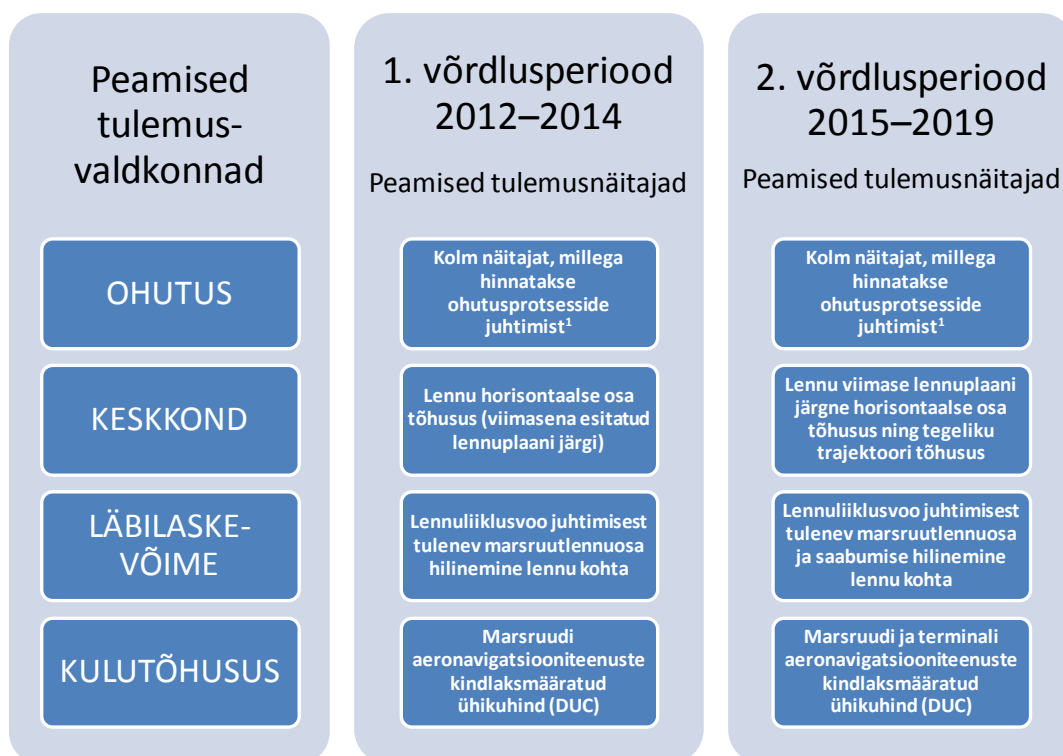
Tulemuslikkuse süsteemi eesmärk on parandada aeronavigatsiooniteenuste osutajatele seatud kohustuslike eesmärkide abil aeronavigatsiooniteenuste toimimist.

Aeronavigatsioonitasude süsteemi eesmärk on parandada läbipaistvust ja kulutõhusust aeronavigatsioonitasude arvutamiseks reeglite kehtestamise abil.

Nii tulemuslikkuse kui aeronavigatsioonitasude süsteem põhinevad Eurocontrol'i varasemal töötl ja protsessidel. Tulemuslikkuse mõõtmiseks võttis EL tulemuslikkuse süsteemis kasutusele varem Eurocontrol'i kasutatud mõõdikud⁶⁰. Alltoodud joonisel esitatakse peamised tulemusvaldkonnad ja neile vastavad peamised tulemusnäitajad, mida kasutati mõlemal võrdlusperioodil, mille kohta süsteem on seni kehtinud.

⁶⁰ Alates 1998. aastast annab Eurocontrol'i tulemuslikkuse hindamise komisjon Eurocontrol'i juhtorganeile tulemusnäitajate ja tulemuslikust hindavate aruannete avaldamise abil sõltumatut nõu.

Iga võrdlusperioodi peamised tulemusnäitajad

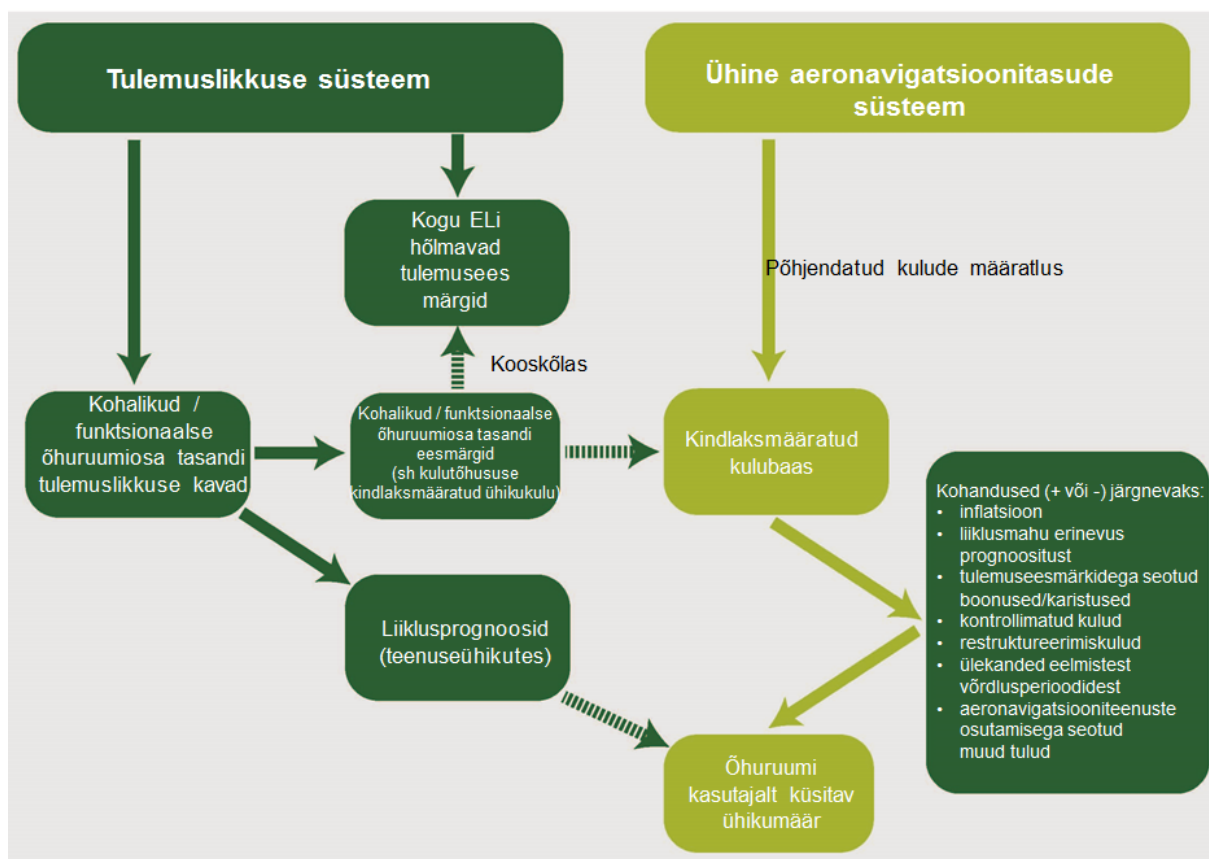


- 1 Ohutuse juhtimise tulemuslikkus ning tõsiduse klassifitseerimise süsteemi ja õiglase suhtumise rakendamine.

Ka ühtse Euroopa taeva tasude süsteem sai alguse Eurocontroli 1970. aastal sõlmitud mitmepoolsest marsruuditasude kogumise kokkuleppest. Ühtse Euroopa taeva 2009. aasta paketiga võeti aeronavigatsioonitasude süsteemis vastu oluline muudatus – uus süsteem ei kata enam kõiki kulusid, vaid nende eelnevalt kindlaks määratud osakaalu. Selle asemel, et küsida õhuruumi kasutajailt tagasi kõik aeronavigatsiooniteenuste osutamisel tekkinud kulud, pannakse süsteemis paika konkreetse võrdlusperioodi igal aastal küsitavad maksimaalsed kulud, mis põhinevad lennuliikluse mahtude prognoosil. Muudatuse eesmärk on peamiselt kulutõhusus: aeronavigatsiooniteenuste kulude maksimummäär kindlaks määramisest saavad kasu need aeronavigatsiooniteenuste osutajad, kelle tegelikud kulud on sellest määrast väiksemad; kui nende tegelikud kulud aga maksimummäär ületavad, ei saa nad õhuruumi kasutajailt sellegipoolest rohkem tasu küsida ja peavad ülemäärased kulud ise kandma. Kirjeldatud mehhanismi nimetatakse kulude jagamise mehhanismiks.

Tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemid on omavahel tihedalt seotud, kuna aeronavigatsioonitasude süsteemil põhinevad ühikumäärad peavad olema kooskõlas iga sissenõudmise piirkonna tulemuslikkuse kavas seatud tõhususe eesmärkidega.

Kulutõhususe tulemuseesmärgid ja ühikumäärade arvutamine



Ühikumäärad arvutatakse järgnevalt:

- kindlaksmääratud kulubaas põhineb tulemuslikkuse kavades iga sissenõudmise piirkonna kindlaksmääratud ühikuhindade eesmärkidel. Kindlaksmääratud ühikuhinnad peavad olema kooskõlas kogu ELi hõlmavate kulutõhususe eesmärkidega. Kooskõla hindab komisjon tulemuslikkuse hindamise asutuse toel;
- konkreetses sissenõudmise piirkonna kindlaksmääratud kulubaas koosneb erinevate aeronavigatsiooniteenuste pakkujate hinnanguliste põhjendatud kulude summast. Kulude põhjendatus on määratletud õigusaktides. Valdav enamik kuludest on riikliku aeronavigatsiooniteenuste osutaja kantud, ent need võivad sisaldada ka

teiste üksuste, tavaliselt teiste väiksemate aeronavigatsiooniteenuste osutajate (kui neid on), meteoroloogiateenuste osutajate ja riiklike järelevalveasutuste (järelevalvekulud) kulusid ning riigi Eurocontrolile makstavaid osamakseid. Kulude peamiseks komponendiks on personalikulud (ühtse Euroopa taeva tasandil *ca* 60 %), millele järgnevad muud tegevuskulud, amortisatsioon ja kapitalikulu (omakapitali investeeringute tulusus);

(iii) kindlaksmääratud kulusid saab mõlemas suunas teatud määral kohandada:

- inflatsioon. Tegelik ja prognoositud inflatsiooni erinevus;
- liiklusriski jagamine. Tegu on aeronavigatsiooniteenuste osutajate ja õhuruumi kasutajate jaoks mõeldud kompensatsioonimehhanismiga, mis põhineb prognoositud liiklusmahtudest kõrvale kaldumisel. Teatud liiklusmahtude piires (mis on määratletud õigusaktides) peavad aeronavigatsiooniteenuste osutajad kompenseerima õhuruumi kasutajatele teatud osa tasudest, juhul kui tegelik liiklusmaht kasvab prognoositust enam; kui aga tegelik liiklusmaht on prognoositust väiksem, võivad aeronavigatsiooniteenuste osutajad küsida oma teenuste eest täiendavat tasu;
- stimuleerimiskavad. Tegu on aeronavigatsiooniteenuste osutajate boonuste ja trahvidega, mis sõltuvad läbilaskevõime ja keskkonna valdkondades saavutatud tulemustest (võrreldes tulemuslikkuse kavades seatud eesmärkidega). Boonused ja trahvid tähendavad, et aeronavigatsiooniteenuste osutajad võivad õhuruumi kasutajatelt võetavaid tasusid kas tõsta või peavad neid langetama;
- kulude jagamisest vabastatud kulud. Eespool kirjeldatud kulude jagamise mehhanismist on vabastatud aeronavigatsiooniteenuste osutajate kantud teatud kulud, kuna need võivad olla teenuseosutajate kontrolli alt väljas. Siia kuuluvad ettenägematud muutused riigi pensioniseaduses, pensionikuludes, riigi maksuseadustes ning kuludes ja tuludes, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest; märkimisväärsed muutused laenude intressimäärades ning uued ettenägematud kulud, mida tulemuslikkuse kavad ei hõlma. Kulude jagamisest

vabastatud kulude täies mahus arvesse võtmiseks tehakse arvutustes vajalik kohandus;

- restruktureerimiskulud. Õigusaktid võimaldavad aeronavigatsiooniteenuste osutajatel restruktureerimiskulud küsitavatele tasudele lisada; seda juhul, kui on olemas ärimudel, mis toob kasutajatele aja jooksul puhastulu, ning kui komisjon on selle heaks kiitnud. Esimesel võrdlusperioodil ja seni ka teisel võrdlusperioodil ei ole ükski aeronavigatsiooniteenuste osutaja veel restruktureerimiskulusid tasudele lisanud;
- ülekanded eelmistest võrdlusperioodidest. Tegu on aeronavigatsiooniteenuste osutajate eelneval võrdlusperioodil kantud kuludega (kulude jagamisest vabastatud kulud), mida ei olnud võimalik varem tasude arvestamisel arvesse võtta ning mis lisatakse järgnevatel võrdlusperioodide tasudele;
- muud tulud. Lahutada tuleb aeronavigatsiooniteenuste osutajate tulud, mis on teenitud lisaks reguleeritud aeronavigatsiooniteenuste osutamisele. Muud tulud hõlmavad riiklikku rahastamist, ELi abiprogramme, kommerts- ja muid tulusid;

(iv) lõpuks jagatakse netokulubaas prognoositud liiklusmahuga (teenuseühikutes väljendatuna), mille tulemusena saadakse õhuruumi kasutajatelt aeronavigatsiooniteenuste eest küsitav ühikumäär (sissenõudmise piirkonna ja aasta kohta). Liiklusprognoosid on tulemuslikkuse kavades esitatud näitajad.

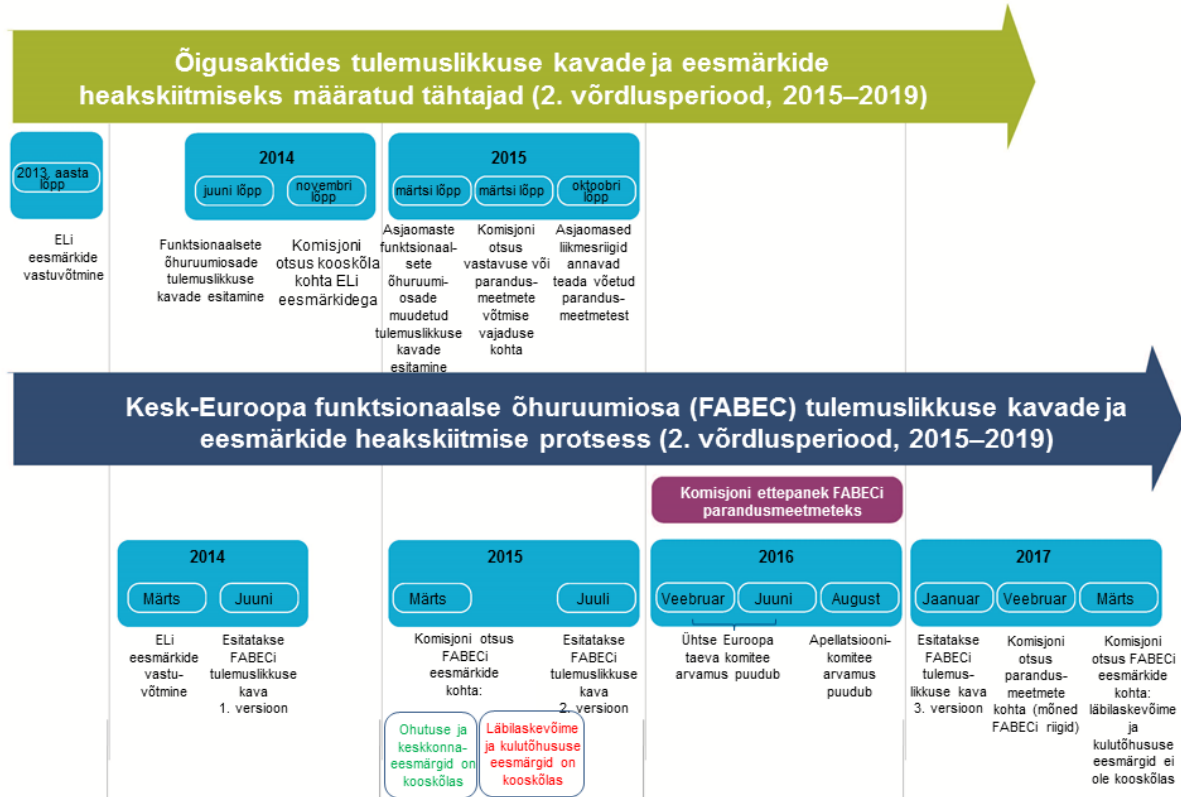
Alates 2014. aastast avaldatakse sissenõudmise piirkondade iga-aastased määrad komisjoni otsuses – eeldusel, et need on kooskõlas tulemuslikkuse ja aeronavigatsioonitasude süsteemide määrustega.

Aeronavigatsioonitasude süsteemi kontekstis esitatakse regulaarselt teavet kulude tegeliku muutumise kohta; nimetatud teavet kasutatakse tulemuslikkuse kavade kulutõhususe näitajate järelkontrolliks ja see on oluline sisend järgneva võrdlusperioodi kulutõhususe eesmärkide arutamisel ja otsustamisel.

Tulemuslikkuse süsteemi rakendamine**Kogu ELi hõlmavate kulutõhususe eesmärkide vastuvõtmise protsess teiseks****võrdlusperioodiks**

- 2013. aasta septembris tegi tulemuslikkuse hindamise asutus ettepaneku vähendada marsruudi ühikumäära hinda 4,6 % võrra aastas.
- Komisjon otsustas teha ühtse taeva komitees ettepaneku suurema eesmärgi kehtestamiseks (4,9 %); liikmesriigid olid seisukohal, et esimeseks võrdlusperioodiks kokku lepitud eesmärkidest rangemaid näitajaid oleks raske saavutada ja need mõjutaksid negatiivset läbilaskevõimet.
- Ühtse taeva komitee toetust saavutamata pakkus komisjon välja kaks uut alternatiivi: kas vähendada marsruudi ühikumäära hinda 4,6 % (võttes eelduseks liiklusmahu 2,6 % suuruse kasvu) või vähendada marsruudi ühikumäära hinda 3,3 % (võttes eelduseks liiklusmahu 1,2 % suuruse kasvu).
- Kuigi komisjon pooldas ühikuhinda rohkem vähendavat lahendust, otsustati hinna väiksema langetamise kasuks; selle põhjuseks oli õhuruumi kasutajate ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate huvide parem tasakaalustamine ning komisjoni eelistuse vastuvõtmiseks vajaliku kvalifitseeritud häälteenamuse puudumine.
- Komisjon võttis kogu ELi hõlmavad eesmärgid ametlikult vastu oma 11. märtsi 2014. aasta otsusega, st õigusaktides ette nähtud tähtajast (12 kuud enne võrdlusperioodi algust) enam kui kaks kuud hiljem.

FABECi tulemuslikkuse kava ja eesmärkide vastuvõtmise protsess



KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„ÜHTNE EUROOPA TAEVAS: KULTUUR ON MUUTUNUD, ENT TAEVAS EI OLE
VEEL ÜHTNE“

KOKKUVÕTE

I. Lennuliikluse korraldamine on lennuliikluse ja õhuruumi dünaamiline ja ühtne juhtimine, mis hõlmab lennuliiklusteenuseid, õhuruumi korraldamist ja lennuliiklusvoogude juhtimist (määratlus määruse (EÜ) nr 549/2004 punktis 10). Peale selle jagatakse õhuruumi kasutajatele aeronavigatsioonialast teavet lennuliiklusteenuseid, lennuliiklusvoogude juhtimist ja õhuruumi korraldamist toetava aeronavigatsiooniteenusena.

VII. Komisjon ja tulemuslikkuse hindamise asutus jälgivad aeronavigatsiooniteenuste tulemuslikkust korrapäraselt. Seoses asjaoluga, et kahel viimasel aastal ei ole suudetud saavutada läbilaskevõime eesmärgi, nõuab komisjon praegu liikmesriikidelt parandusmeetmete ettepanekute tegemist, nagu on ette nähtud kehtivate õigusaktidega. Nende meetmete eesmärk peab olema see, et olukord laheneks ja läbilaskevõime lähiaastatel paraneks.

Komisjon märgib, et kindlaksmääratud ühikuhindade jaoks seatakse kulutõhususe eesmärgid. Ehkki komisjon tunnistab, et kulutõhusus peab veelgi paranema ning et seatud eesmärgid võinuks olla kõrgemad, on need eesmärgid saavutatud. Need on saavutatud sõltumata asjaolust, et kehtivate õigusnormide alusel võib eesmärkide puhul teha teatavaid kohandusi (sealhulgas enne tulemuslikkuse kava kehtestamist tekkinud kulude tagasinõudmine) ja et selle tulemusena ei ole ühikumäärad vähenenud samal määral nagu tulemuslikkuse kava kulutõhususeesmärgid.

VIII. Komisjon on seisukohal, et tulemuslikkuse kava ja aeronavigatsioonitasude süsteemi tulemusi tuleb hinnata ka võrdluses perioodiga enne nende kehtestamist. Joonisel 1 kujutatud suundumused näitavad, et alates 2011. aastast on hilinemised ja kulud püsivad samal tasemel. Enne seda jälgiti tulemuslikkust vaid täpselt reguleerimata menetluse abil, millega ei suudetud tagada hilinemiste ja kulude hoidmist allpool vastuvõetavat taset.

IX. Komisjon on teadlik, et mõnel riiklikul järelevalveasutusel puuduvad piisavad ressursid. Oma ettepanekuga SES II+ kohta seadis komisjon eesmärgiks seda olukorda parandada, sealhulgas riiklike järelevalveasutuste sõltumatuse suurendamise kaudu.

X. Komisjon leiab, et peamine põhjus, miks eesmärkide kindlaksmääramise protsess on kujunenud pikaks ja keeruliseks, seisneb komiteemenetluses, mis on alusõigusaktide kohaselt nõutav eesmärkide vastuvõtmiseks. Oma ettepanekus ühtse Euroopa taeva õigusaktide uuesti sõnastamise kohta (SES II+) pakkus komisjon välja alternatiivid. Kogemus on näidanud, et komisjonil, nagu ükskõik millisel teisel aeronavigatsiooniteenuseid reguleerival asutusel, on vaja suuremat autonoomiat eesmärkide üle otsustamisel ning et liikmesriikidel ei ole täit ülevaadet olukorrast, et osaleda teistele liikmesriikidele vahetut mõju avaldavate otsuste tegemisel.

XI. Komisjon märgib, et projekt SESAR ja ühisettevõtte SESAR tegevus on täielikult kooskõlas vastava asjaomase õigusraamistikuga, mis on aja jooksul tõepoolest muutunud.

Peale selle nendib komisjon, et ühisettevõtte SESAR on lennuliikluse korraldamise süsteemi jaoks eesmärgiks võtnud stabiilsema tulevikuvisioni, mis töötati välja ühisettevõtte avaliku ja erasektori partnerluse raames ning võeti ametlikult vastu lennuliikluse korraldamise üldkavas ja ühisettevõtte tööprogrammis. Lennuliikluse korraldamise üldkava, visioon ja ühisettevõtte SESAR tegevus on alates 2007. aastast muutunud, et kohaneda muutuva lennunduskeskkonnaga ja võtta arvesse arendusetapi tulemusi. Sellele vastavalt on muutunud ka õigusraamistik.

Komisjon märgib, et selline muutumine ei pruugi negatiivselt mõjutada ühisettevõtte vastutust, mis võib nüüd olla isegi suurenenud.

Komisjon saab aru, et kontrollikoda auditeerib SESARi kasutuselevõuetappi eraldi, ning peab seda positiivseks. Vähemalt tegevuse perspektiivist tuleks projekti SESAR panust Euroopa lennuliikluse korraldamise tulemuslikkusesse hinnata projekti kõikide etappide tulemusi arvesse võttes. Tulemuslikkuse tegelikku paranemist on võimalik hinnata alles siis, kui SESARi lahendused on kasutusele võetud ja kogu Euroopa lennuliikluse korraldamise võrgustikku sisse viidud.

XII. Vt komisjoni vastused 1.–9. soovitusetele.

SISSEJUHATUS

2. Lennuliikluse korraldamine on lennuliikluse ja õhuruumi dünaamiline ja ühtne juhtimine, mis hõlmab lennuliiklusteenuseid, õhuruumi korraldamist ja lennuliiklusvoogude juhtimist (määratlus määruse (EÜ) nr 549/2004 punktis 10). Peale selle jagatakse õhuruumi kasutajatele aeronavigatsioonialast teavet lennuliiklusteenuseid, lennuliiklusvoogude juhtimist ja õhuruumi korraldamist toetava aeronavigatsiooniteenusena.

TÄHELEPANEKUD

19. Kõrgetasemelised eesmärgid sõnastati 2005. aastal. Tolleaegsete prognooside kohaselt pidi lennuliikluse maht kasvama hinnanguliselt 3–4 % aastas.

21. Komisjon märgib, et kõrgetasemelised eesmärgid kajastasid ootusi ning nendega määrati kindlaks poliitikasuunad, et rõhutada vajadust meetmete järele. Need olid väljendatud kvalitatiivselt ning ehkki neid ei hinnatud võrdluses konkreetse alusstsenaariumiga, seati nende saavutamise sihiks 2025. aasta. Seevastu rajanevad tulemuslikkuse kava alusel kindlaks määratud tulemuseesmärgid selgesti määratletud tulemusnäitajatel ja lähtuvad aluseks olevate eelduste ja põhjenduste üksikasjalikust analüüsist.

26.

a) Komisjon ja tulemuslikkuse hindamise asutus jälgivad aeronavigatsiooniteenuste toimimist korrapäraselt. Seoses asjaoluga, et kahel viimasel aastal ei ole suudetud saavutada läbilaskevõime eesmäärke, nõuab komisjon praegu liikmesriikidelt parandusmeetmete ettepanekute tegemist, nagu on ette nähtud kehtivate õigusaktidega. Nende meetmete eesmärk peab olema see, et olukord laheneks ja läbilaskevõime lähiaastatel paraneks.

b) Komisjon märgib, et kindlaksmääratud ühikuhindade jaoks seatakse kulutõhususe eesmärgid. Ehkki komisjon tunnistab, et kulutõhusus peab veelgi paranema ning et seatud eesmärgid võinuks olla kõrgemad, on need eesmärgid saavutatud. Need on saavutatud sõltumata asjaolust, et kehtivate õigusnormide alusel võib eesmärkide puhul teha teatavaid kohandusi (sealhulgas enne tulemuslikkuse kava kehtestamist tekkinud kulude tagasinõudmine) ja et selle tulemusena ei ole ühikumäärad vähenenud samal määral nagu tulemuslikkuse kava kulutõhususeesmärgid.

c) Komisjon viitab kontrollikoja punktis 31 esitatud tähelepanekutele ja oma vastusele selle punkti kohta.

28. Komisjon märgib, et tulemuslikkuse kava on ühtse taeva algatuse toimivuse tagamiseks rakendatava lähenemisviisi alus.

29. Komisjon märgib, et kõrgetasemelised eesmärgid kajastasid ootusi ning nendega määrati kindlaks poliitikasuunad, et rõhutada vajadust meetmete järele. Need olid väljendatud kvalitatiivselt ning ehkki neid ei hinnatud võrdluses konkreetse alusstsenaariumiga, seati nende saavutamise sihiks 2025. aasta. Seevastu rajanevad tulemuslikkuse kava alusel kindlaks määratud tulemuseesmärgid selgesti määratletud tulemusnäitajatel ja lähtuvad aluseks olevate eelduste ja põhjenduste üksikasjalikust analüüsist.

30. Komisjon märgib, et tulemuslikkuse kava ja selle näitajate kehtestamine kujutas endast olulist edasiminekut tulemuslikkuse tagamiseks rakendatavas lähenemisviisis, kaldudes kõrvale endisest

tulemuslikkuse jälgimise raamistikust. Näitajad kehtestati andmete kättesaadavust ja sidusrühmade aruandekohustust arvesse võttes.

31. Komisjon märgib, et ka vertikaalne tõhusus oleneb teguritest, mis on väljaspool aeronavigatsiooniteenuste osutajate kontrolli (lennuplaanide koostamine, lennujaama läbilaskevõime, maastikust tingitud ja mürapiirangud).

32. Komisjon märgib, et näitajate jaoks eesmärkide seadmiseks on vaja piisaval hulgal varasemaid andmeid. Teise võrdlusperioodi eesmärkide seadmisel ei olnud see tingimus teatavate terminalialaga seotud näitajate puhul täidetud. See, kas lennu eri etappe kajastavaid näitajaid (väravast väravani hiline mine) on võimalik ühendada, oleneb kasutatavatest parameetritest ja vajadusest täpselt välja selgitada, millised lennujuhtimisüksused hiline miste eest vastutavad.

33. Komisjon soovib selgitada, et ehkki läbilaskevõime hindamiseks ei ole praegu konkreetset näitajat, jälgitakse seda tahku pidevalt võrgustiku funktsioonide toimimise kontekstis.

35. X. Komisjon leiab, et peamine põhjus, miks eesmärkide kindlaksmääramise protsess on kujunenud pikaks ja keeruliseks, seisneb komiteemenetluses, mis on alusõigusaktide kohaselt nõutav eesmärkide vastuvõtmiseks. Oma ettepanekus ühtse Euroopa taeva õigusaktide uuesti sõnastamise kohta (SES II+) pakkus komisjon välja alternatiivid. Kogemus on näidanud, et komisjonil, nagu ükskõik millisel teisel aeronavigatsiooniteenuseid reguleerival asutusel, on vaja suuremat autonoomiat eesmärkide üle otsustamisel ning et liikmesriikidel ei ole täit ülevaadet olukorrast, et osaleda teistele liikmesriikidele vahetut mõju avaldavate otsuste tegemisel.

37.

a) Komisjon on teadlik, et mõnel riiklikul järelevalveasutusel puuduvad piisavad ressursid. Oma ettepanekuga SES II+ kohta seadis komisjon eesmärgiks seda olukorda parandada, sealhulgas riiklike järelevalveasutuste sõltumatuse suurendamise kaudu.

b) Kulude põhjendatuse kontrollimine kuulub peamiselt riiklike järelevalveasutuste pädevusse, kuna just nemad vastutavad tulemuslikkuse kavade väljatöötamise, tulemuslikkuse järelevalve ning tulemuslikkuse kavade ja tulemuseesmärkide jälgimise eest.

c) Komisjon tellis uuringu kulude jagamise kohta marsruudi- ja terminalinavigatsioonitasude vahel 2015. aastal. Selle uuringu tulemusi võetakse arvesse tulemuslikkust ja aeronavigatsioonitasusid käsitlevate määruste läbivaatamisel enne eelseisvat kolmandat võrdlusperioodi. Võimaliku muudatuse korral arvestusprotseduurides võib olla vaja hinnata ka halduskoormust, mida see muudatus võib põhjustada.

d) Komisjon on sellest probleemist teadlik ning püüab leida lahendusi tulemuslikkust ja aeronavigatsioonitasusid käsitlevate määruste käimasoleva läbivaatamise kontekstis.

38. Komisjon rõhutab, et kehtivas õigusraamistikus on sätestatud siduvad kriteeriumid, mis peavad olema täidetud funktsionaalsete õhuruumiosade loomiseks. Selle õigusraamistiku vastuvõtmise ajal peeti neid kriteeriume piisavaks, et vähendada Euroopa õhuruumi killustatust. Sel põhjusel algatas komisjon liikmesriikide suhtes rikkumismenetlused.

47. Komisjon soovib selgitada, et kõnealune USA ja ELi süsteemide võrdlus tehakse USA ja ELi koostöömemorandumi alusel EUROCONTROLi abiga. Võrdluses ei võeta aga arvesse kahe süsteemi keerukust ega iseärasusi, kuna see põhineb lihtsatel näitajatel. Seetõttu peab tööviljakuse analüüs põhinema ka tegevusüksuste (lennujuhtimiskeskused) tasandil tehtavatel põhjalikel analüüsidel, et oleks võimalik täielikult tõendada mastaabisäästu.

48. Komisjon rõhutab, et kõnealune lennujuhtimiskeskuste tasandil tehtav analüüs ei ole täielikult välja töötatud ning et järeldused mastaabisäästu kohta võivad olla ennatlikud. On teada, et Euroopas on väiksemad lennujuhtimiskeskused mõnel juhul vähem kulukad kui suuremad lennujuhtimiskeskused.

59.

a) Komisjon tunnistab, et ühisettevõtte SESAR asutamismäärusega ette nähtud ühisettevõtte tegevuse lõpetamise aeg, oli varasem kui lennuliikluse juhtimise üldkava teadus- ja arendustegevuse prognoositud kestus. Komisjon ei pea seda aga tingimata vastuoluks.

b) Komisjon märgib, et ühisettevõtte SESAR roll lennuliikluse juhtimise üldkava haldamisel on õigusraamistikuga kooskõlas.

60. Komisjon osutab oma vastusele punkti 59 alapunktis b. Komisjon on nõus, et kehtivat raamistikku on võimalik parandada, tagades seeläbi ühisettevõtte SESAR tegevuse järjepidevuse sujuvama üleminekuga ühest finantsraamistikust teise. Seejuures märgib komisjon, et raamistik ei ohusta projekti tõhusust ega ühisettevõtte SESAR vastutust – need on aspektid, mis on seotud ühisettevõtte tööprogrammidega määruses (EL) nr 721/2014 sätestatud tegevusajaks. Projektis SESAR on kavakohaselt käivitatud ja ühendatud kõik kolm etappi ning SESARi lahendused on kasutusel alates 2014. aastast.

62. Komisjon märgib, et õhuruumi kasutajad olid lennuliikluse korraldamise üldkava ajakohastamise heakskiitmise protsessi piisaval määral kaasatud. Määruse kohaselt kuulub õhuruumi kasutajatele ühisettevõtte SESAR haldusnõukogus 10 % hääleõigusest, st nad on hääle osakaalu poolest kahe asutajaliikme (EL ja EUROCONTROL) järel kolmandal kohal.

63. Komisjon märgib, et teadus- ja arendustegevuse eesmärk on tõestada ja heaks kiita tegevuskontseptsioone ja seotud tehnoloogiaid, mille teostatavus ei ole ette teada. Seda arvesse võttes on teadus- ja arendustegevuse mahtude muutmine aja jooksul loomulik ja tõhus viis kasutada parimal viisil ära selle tulemusi ja projektidele eraldatud rahalisi vahendeid.

64. Komisjon osutab oma vastusele punktis 63. Peale selle lisab komisjon, et arendustegevusest saadud tagasiside andis võimaluse arendustegevus läbi vaadata.

Ühine vastus punktidele 68 ja 69 ning punkti 72 alapunktidele a ja c

Komisjon osutab oma vastustele, mille ta andis kontrollikoja märkustele punktides XI ja 59.

72.

d) Komisjon märgib, et teadus- ja arendustegevuse eesmärk on tõestada ja heaks kiita tegevuskontseptsioone ja seotud tehnoloogiaid, mille teostatavus ei ole ette teada. Seda arvesse võttes on teadus- ja arendustegevuse mahtude muutmine aja jooksul loomulik, iseenesestmõistetav ja tõhus viis kasutada parimal viisil ära selle tulemusi.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

73. Lennuliikluse korraldamine on lennuliikluse ja õhuruumi dünaamiline ja ühtne juhtimine, mis hõlmab lennuliiklusteenuseid, õhuruumi korraldamist ja lennuliiklusvoogude juhtimist (määratlus määruse (EÜ) nr 549/2004 punktis 10). Peale selle jagatakse õhuruumi kasutajatele aeronavigatsioonialast teavet lennuliiklusteenuseid, lennuliiklusvoogude juhtimist ja õhuruumi korraldamist toetava aeronavigatsiooniteenusena.

77. Komisjon rõhutab, et algses kontseptsioonis nähti ette ühtse Euroopa taeva loomine „õhuruumi üha enam integreeritud juhtimise ja lennuliikluse korraldamise uute mõistete ja menetluste arendamise kaudu“ (määruse (EÜ) nr 551/2004 põhjendus 3). See kontseptsioon ei ole realiseerunud tegevuslikuks visiooniks, mis hõlmaks lennujuhtimiskeskuste arvu poolest optimaalsemat õhuruumi struktuuri. Isegi funktsionaalsete õhuruumiosade algatus ei ole selles valdkonnas andnud konkreetseid tulemusi.

78. Komisjon märgib, et kõrgetasemelised eesmärgid kajastasid ootusi ning nendega määrati kindlaks poliitikasuunad, et rõhutada vajadust meetmete järele. Need olid väljendatud kvalitatiivselt ning ehkki neid ei hinnatud võrdluses konkreetse alusstsenaariumiga, seati nende saavutamise sihiks

2025. aasta. Seevastu rajanevad tulemuslikkuse kava alusel kindlaks määratud tulemuseesmärgid selgesti määratletud tulemusnäitajatel ja lähtuvad aluseks olevate eelduste ja põhjenduste üksikasjalikust analüüsist.

1. soovitus. Muuta kõrgetasemelisi eesmärke

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon soovib siiski rõhutada, et kogemus on näidanud, et ühtse Euroopa taeva pikaajaliste kõrgetasemeliste eesmärkide seadmine tekitab ohu, et hilisemas etapis muutuvad eesmärgid ebaoluliseks, isegi kui need toetuvad põhjalikule analüüsile. Selleks et need eesmärgid oleksid saavutatavad, peab täieliku vastutuse võtma lennuliikluse korraldamise valdkond. Üks põhjuseid, miks ühtse Euroopa taeva algatus ei ole veel taganud tõeliselt ühtset taevast, on tingitud sellest, et puudub ühine visioon/kontseptsioon, milline peaks välja nägema soovitatav lennuliikluse korraldamise süsteem pärast moderniseerimist – mitte üksnes tehnoloogia seisukohast, vaid ka korralduse ja tegevuse ülesehituse poolest.

Komisjon on nõus, et kasulik on võtta meetmeid sellise visiooni/kontseptsiooni kindlaksmääramiseks, sest lõppkokkuvõttes võib visioon/kontseptsioon realiseeruda konkreetseteks sammudeks selle elluviimise suunas.

80. Komisjon on seisukohal, et tulemuslikkuse kava ja aeronavigatsioonitasude süsteemi tulemusi tuleb hinnata ka võrdluses perioodiga enne nende kehtestamist. Joonisel 1 kujutatud suundumused näitavad, et alates 2011. aastast on hilinevad ja kulud püsinud samal tasemel. Enne seda jälgiti tulemuslikkust vaid täpselt reguleerimata menetluse abil, millega ei suudetud tagada hilinevate ja kulude hoidmist allpool vastuvõetavat taset.

2. soovitus. Kaaluda killustatuse vähendamiseks teisi poliitikalahendusi

Komisjon on soovitusel nõus ja rakendab seda järgmiselt.

Komisjon on juba mitmel korral püüdnud edendada aeronavigatsiooniteenuste integreeritumat piirilest osutamist. Lisaks vähetõhusale funktsionaalsete õhuruumiosade algatusele tegi komisjon 2013. aastal ettepaneku vaadata läbi ühtse Euroopa taeva õigusraamistik (SES II+), sealhulgas eraldada nn taristuteenused.

Selle ettepaneku eesmärk oli soodustada konkurentsipõhisemat lähenemisviisi nende teenuste osutamisele või nende osutamist ühiste tugiteenustena. Paraku seisab SES II+ ettepanek endiselt institutsioonidevaheliste läbirääkimiste taga. Tulemuslikkuse kava kontekstis tehti 2013. aastal ettepanek vastu võtta ja seejärel kehtestati säte, mille kohaselt võib restruktureerimiskulud tagasi nõuda, kui tõendatakse ärimudelit, mis toob kasutajatele aja jooksul puhastulu.

Liikmesriigid ei ole aga seda sätet veel kasutanud. Lennuliikluse korraldamise taristu moderniseerimine täieliku digiülemineku ja tööstuspartnerluse põhjal annab konkreetseid võimalusi integreeritud või piiriüleseks teenuste osutamiseks. Komisjon analüüsib seda võimalust paralleelselt lennuliikluse korraldamise taristu konsolideerimine ja ratsionaliseerimine tagamise vajadusega projekti SESAR kontekstis ning õhuruumi struktuuri uuendamise vajaduse ja tulemuslikkuse kava läbivaatamisega.

3. soovitus. Tagada riiklike järelevalveasutuste täielik sõltumatus ja võimekus

Komisjon on soovitusel nõus.

Riiklike järelevalveasutuste täieliku sõltumatuse ja ülesannete täitmise võime küsimusele on komisjon juba tähelepanu juhtinud oma teatises SES II+ kohta (COM(2013) 408 final, lk 6–7). Riiklike järelevalveasutuste sõltumatu ja tõhusa tegevuse tagamiseks tuleb riiklikud järelevalveasutused nõuetekohaselt eraldada aeronavigatsiooniteenuste osutajatest.

Komisjon juhib tähelepanu, et paketi SES II+ vastuvõtmine oleneb ka kaasseadusandjate kiirest tegutsemisest.

Selle soovitusel puhul sõltub tähtajast kinnipidamine sellest, kas SES II+ praegune paigalseis suudetakse lõpetada.

4. soovitus. Tagada aeronavigatsioonitasude süsteemi kontrollimine

Komisjon on soovitusel nõus ja rakendab seda järgmiselt.

Kulude põhjendatuse kontrollimine kuulub peamiselt riiklike järelevalveasutuste pädevusse, kuna just nemad vastutavad tulemuslikkuse kavade väljatöötamise, tulemuslikkuse järelevalve ning tulemuslikkuse kavade ja tulemuseesmärkide jälgimise eest.

Komisjon võiks sekkuda näiteks juhtudel, kus liikmesriigid on taotlenud oma tulemuslikkuse kavade läbivaatamist. Samal ajal vaatab komisjon tulemuslikkust ja aeronavigatsioonitasusid käsitlevate määruste käimasoleva läbivaatamise raames enne kolmandat võrdlusperioodi läbi põhjendatusega seotud nõuded.

5. soovitus. Optimeerida tulemuslikkuse süsteemi

Komisjon nõustub soovitusel sel määral, mil see jääb tema pädevusse.

Komisjon rõhutab, et juba kehtivate eeskirjade alusel saab kavast teha erandeid, kui terminaliteenuseid, navigeerimis- ja seireteenuseid, aeronavigatsiooniteabeteenuseid või meteoroloogiateenuseid osutatakse turutingimustel. Siiani on liikmesriigid vaid mõnel juhul otsustanud terminaliteenuste turutingimustel osutamise kasuks. Mis puudutab komisjoni volitust siduvate eesmärkide seadmisel, siis selliseid volitusi saab laiendada alles pärast ühtse Euroopa taeva määruste läbivaatamist (SES II+). Seetõttu sõltuvad need nõukogu ja Euroopa Parlamendi tegevusest (see puudutab ka tähtaega).

83. Komisjon arutab kontrollikoja tähelepanekuid tulemuslikkust ja aeronavigatsioonitasusid käsitlevate määruste käimasoleva läbivaatamise raames enne kolmandat võrdlusperioodi.

6. soovitus. Vaadata üle teatud peamised tulemusnäitajad

Komisjon on soovitusel nõus ja rakendab seda järgmiselt.

Mis puudutab tulemuslikkuse kava näitajaid, siis on need praegu läbivaatamisel enne järgmist (kolmandat) võrdlusperioodi ja komisjon arutab kontrollikoja tähelepanekuid selle läbivaatamismenetluse kontekstis. Uute näitajate lisamise või näitajate muutmise teostatavus oleneb aga suuresti sellest, kas selleks on olemas täpsed ja asjakohased andmed.

Komisjoni ühine vastus punktidele 85 ja 86

Komisjon osutab oma vastustele punktides XI ja 59.

7. soovitus. Vaadata üldkava eesmärkide valguses üle ELi toetuse struktuur lennuliikluse korraldamise teadus- ja arendustegevusele

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon nõustub, et on vaja luua püsivad struktuurid SESARi innovatsioonitsükli järjepidevuse tagamiseks ning tagada selle tarbeks sobivad õiguslikud ja rahastamisvahendid, mis toetaksid ka koostööd tööstuspartnerlustega. Üks projekti SESAR oluline tugev külg on see, et kõikidesse selle protsessidesse püütakse kaasata sidusrühmad. Seda silmas pidades on SESAR teedrajav ELi algatus, mida sidusrühmad toetavad üha suuremal määral eelkõige ühisettevõtte SESAR kaudu ja SESARi kasutuselevõtu raamistikus.

Sellel põhjal leiab komisjon, et arendusetapi tulemused, partnerluse küpsus ja suurem teadlikkus lennutranspordi tulevikuprobleemidest on võimaldanud käivitada lennuliikluse korraldamise

innovatsioonitsükli, mis ühendab kõiki kolme projekti SESAR etappi ja selle partnereid ning toetab ühtse Euroopa taeva laiemate tulemuseesmärkide saavutamist. See on saavutatud peamiselt ühisettevõtte SESAR juhitava töö tulemusena. Innovatsioonitsükkel ja selle aluseks olevad rakendamismehhanismid ja -organid võimaldavad nüüd prioriseerida paremini lahendusi, mis aitavad vähendada killustatust ning suurendavad lennuliikluse korraldamise tulemuslikkust ja Euroopa tööstusharu konkurentsivõimet.

Komisjoni eesmärk on raamistikku tugevdada, et see suudaks neid partnerlusi toetada ja suunata neid saavutama liidu poliitikaeesmärke. Komisjon hindab järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kontekstis võimalusi, kuidas siduda SESARi täielik innovatsioonitsükkel paremini ühtse Euroopa taeva mehhanismidega ja integreerida lennutranspordi poliitikasse olulusringil põhinev lähenemisviis.

8. soovitus. Tugevdada ühisettevõtte SESAR vastutust

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon teeb ka edaspidi ühisettevõttega SESAR koostööd viimase vastutuse tugevdamiseks, mis suuresti oleneb selle liikmete pühendumusest ühiselt kokkulepitud visioonile ja tõhusale raamistikule selle visiooni teostamiseks.

SESARi arendus- ja kasutuselevõtuetaappide tulemusi arvesse võttes on lennuliikluse korraldamise üldkava uusimas versioonis määratletud SESARi visioon (SESAR 2020) stabiilsem, võimaldades prioriteetide vastavusse viimist, investeeringuid ja ELi rahastamise suunamist. Kõik ühisettevõtte SESAR liikmed on väljendanud toetust sellele visioonile. Äärmiselt oluline on see, et visioon tehtaks teoks iga-aastaste ja mitmeaastaste tööprogrammidenä, milles määratakse kindlaks ühisettevõtte SESAR tegevuse eesmärgid ja vahe-eesmärgid.

9. soovitus. Anda ELi toetus eelisjärjekorras teadus- ja arendustegevusele, mis on suunatud killustatuse vähendamisele ja konkurentsipõhise keskkonna loomisele

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon tunnistab vajadust suurendada jõupingutusi, et toetada eelisjärjekorras sellist teadus- ja arendustegevust lennuliikluse korraldamises, mis vähendaks killustatust ja edendaks koostalitlusvõimet, taristu jagamist ja konkurentsipõhist keskkonda. Kehtivad ELi toetuse määramise menetlused juba hõlmavad pakkumuste hindamise kriteeriumidenä projektide asjakohasust SESARi innovatsioonitsükli kontekstis ja ELi rahastamise mõju. Komisjon tagab, et neid kriteeriume hinnatakse projektikonkurssides põhjalikult.

Võrgustikukeskne lähenemisviis on juba osa SESARi innovatsioonitsüklist. Eeskätt suunatakse olulised lennuliikluse korraldamise üldkavas kindlaksmääratud lennuliikluse korraldamise funktsioonid, mis on tõendanud oma panust võrgustiku toimimisse ja mis nõuavad samaaegset kasutuselevõttu, SESARi kasutuselevõtu raamistikku ühisprojektide kaudu (määrus (EL) nr 409/2013) ja need võetakse kasutusele SESARi kasutuselevõtu asutuse koordineerimisel. SESARi kasutuselevõtu jaoks ette nähtud ELi rahastamine keskendub ühisprojektidele, mis on tunnistatud prioriteediks Euroopa ühendamise rahastu mitmeaastases programmis ja seotud projektikonkurssides.

Nagu on osutatud 7. soovitusel antud vastuses, püüab komisjon luua tihedamad sidemed teiste ühtse Euroopa taeva mehhanismidega ja püsivad struktuurid SESARi innovatsioonitsükli, tagades selle tarbeks sobivad õiguslikud ja rahastamisvahendid, mis annaksid lisaväärtust võrgustiku toimimisele.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	11.5.2016
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	24.7.2017
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	11.10.2017
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	23.11.2017

Käesolevas auditis uuris kontrollikoda ühtse Euroopa taeva algatuse, mille eesmärk on parandada lennuliikluse korraldamise üldist toimimist, teatud koostisosi. Kokkuvõttes jõudis kontrollikoda seisukohale, et algatus põhines selgel vajadusel ning on suurendanud lennuliikluse korraldamisel tõhusust. Euroopa õhuruumi korraldamine on aga endiselt killustatud ja ühtse Euroopa taeva kontseptsioon ei ole veel teostunud. Aeronavigatsioonitasusid ei ole suudetud märkimisväärselt langetada ja lennuliikluse korraldamisest tulenevad hilinemised on hakanud taas suurenema. Ühtse Euroopa taeva tehnoloogiline samm (projekt SESAR) on küll edendanud koordineerimist ja tuleb tasapisi välja tehnoloogiliste uuendustega, kuid on oma algsest ajakavast maha jäänud ja osutunud oluliselt kallimaks kui alguses prognoositi. Sisuliselt on ELi osalus SESARis muutunud algselt lõpptähtaega omanud sekkumisest pigem määratlemata tähtajaga kohustuseks. Kontrollikoda esitab Euroopa Komisjonile ja liikmesriikidele mitmeid soovitusi, mis peaksid aitama parandada ühtse Euroopa taeva tulemuslikkust.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors