

Eriaruanne

ELi lennuliikluse korraldamise ajakohastamist käsitlev määrus annab lisaväärtust, kuid rahastamine oli suures osas ebavajalik

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



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I-IX
Sissejuhatus	01-14
Rekordiline tihe lennuliiklus, kuid killustatud taristu	01-05
Ühtse Euroopa taeva poliitika ja SESAR: ELi lahendus lennuliikluse korraldamise puudustele	06-08
SESARi kasutuselevõttuetapp	09-14
Auditi ulatus ja lähenemisviis	15-17
Tähelepanekud	18-69
ELi lennuliikluse korraldamise ajakohastamise määrus on andnud puudustele vaatamata lisaväärtust	18-33
ELi tasandi kooskõlastamise eelised lennuliikluse korraldamise ajakohastamisel	19-20
Karistuste puudumine rikkumise eest vähendab määruse võimalikku tulemuslikkust	21-24
Mõned ühiste katseprojektide funktsioonid ei vastanud ühisprojektide kriteeriumidele	25-33
ELi rahastamine oli suures osas ebavajalik	34-48
Esialgset rahastamispõhimõtet ei järgitud	35-39
Ühise katseprojekti tasuvusanalüüs oli vigane	40-43
Suurem osa auditeeritud projekte ei vajanud ELi rahastamist	44-48
Puudused rakendamisel vähendavad veelgi ELi poolse rahastamise tõhusust	49-60
ELi rahastamine ei olnud piisavalt prioriseeritud	50-52
Rahastamistaotluste koondamine ei toetanud projektide tulemuslikku sünkroniseerimist ja taotluste asjakohast hindamist	53-57
Huvide konflikti ohtu ei maandatud piisavalt	58-60

Euroopa lennuliikluse korraldamise paranemine ei ole ikka veel tõendatud	61-69
Kasutuselevõtt on pooleli, kuid viivituste oht suureneb	62-65
Kasutuselevõtu tõhusa järelevalvega on mõningaid probleeme	66-69
Järeldused ja soovitused	70-75
Lisad	
I lisa Kasutuselevõtureprogramm	
Akronüümid ja lühendid	
Mõisted	
Komisjoni vastused	
Ajakava	
Auditirühm	

Kokkuvõte

I Euroopa rekordiliselt tiheda lennuliikluse ohutuse ja tõhususe tagamiseks on vaja usaldusväärset lennuliikluse korraldamise süsteemi. Lennuliikluse korraldamise ja arendamisega on tavaliselt tegelenud riigi tasandi aeronavigatsiooniteenuste osutajad. Erinevate aeronavigatsiooniteenuste osutajate kooseksisteerimisega seotud riskid ning vajadus tagada koostalitlusvõime nende ja lennuväljade, õhuruumi kasutajate ja võrgustiku haldaja (Eurocontrol) vahel on viinud selleni, et EL lisas oma laiemasse ühtse Euroopa taeva poliitikasse tehnoloogilise ühtlustamise ja ajakohastamise projekti (SESAR). Kokku on EL aastatel 2005–2020 SESARile eraldanud 3,8 miljardit eurot.

II Olles juba toetanud SESARi määratlemis- ja arendusetappe, laiendas EL 2014. aastal oma sekkumist uute lennuliikluse korraldamise tehnoloogiate ja käitamisprotseduuride tegelikule kasutuselevõtule. ELi sekkumine koosneb peamiselt määrusest, mille kohaselt peavad asjaomased pooled tegema teatavaid kooskõlastatud investeeringuid (mida nimetatakse ühisprojektideks), ning ajavahemikul 2014–2017 ELi eelarvest ühisprojektidele eraldatud toetusest (ligikaudu 1,6 miljardit eurot).

III Euroopa Kontrollikoda avaldas eriaruande nr 18/2017 ühtse Euroopa taeva kohta, milles anti aru SESARi määratlus- ja arendusetapi kohta. Käesolevas auditis vaatlusime SESAR kolmandat etappi – lennuliikluse korraldamise ajakohastamiseks kavandatud projektide kasutuselevõttu. Hindasime seda, kas ELi sekkumine oli kavandatud nii, et oleks võimalik rahuldada vajadusi ja keskenduda kõige enam toetamist vajavatele projektidele. Lisaks uurisime, kas sekkumist rakendati hästi ja kas see andis lisaväärtust ELi lennuliikluse juhtimisele.

IV Külastasime SESARi juhtimises osalevaid üksuseid: Euroopa Komisjoni, ühissettevõtet SESAR, SESARi kasutuselevõtu liitu, kes tegutseb kasutuselevõtu haldusasutusena, Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametit ning Euroopa Kaitseagentuuri. Uurisime ka valimit, mis koosnes 17-st ELi kaasrahastatud projektist, mida rakendasid lennujaamad, aeronavigatsiooniteenuste osutajad, õhuruumi kasutajad ja Eurocontrol.

V Leidsime, et ühisprojektide kontseptsioon edendab kooskõlastatud investeeringuid. Kuid selle esmakordne kasutamine (ühine katseprojekt) hõlmas ekslikult mõningaid funktsioone, mis ei olnud kasutusvalmis ja/või ei nõua kavandatud kasu saavutamiseks mitut sidusrühma hõlmavat samaaegset kasutuselevõttu. Lisaks vähendab selle tõhusust osaliselt karistuste puudumine nõuete rikkumise puhul.

VI Vaatasime läbi ühise katseprojekti kulude-tulude analüüsi ning leidsime, et see on vigane, sest selles ei võetud arvesse aeronavigatsiooniteenuste osutajate võetavat tasu, mis korvab investeeringukulu. See tõi kaasa ohu, et ELi vahendeid investeeritakse projektidesse, mida oleks rahastatud ka ELi toetuseta.

VII Puudused rahastamiskorra rakendamisel vähendasid veelgi selle tulemuslikkust.

- a) Suur osa vahenditest eraldati ilma piisava prioriseerimiseta.
- b) ELi rahastatavad projektid on rühmitatud halduslike kriteeriumide alusel, mille eesmärk on lihtsustada toetuste haldamist, mitte tehnilistel kaalutlustel.
- c) Praegune rahastamismehhanism nõuab, et mõned toetusesaajad oleksid kaasatud nende enda rakenduste sõelumisse ja võimaldab neil mõjutada toetuskõlblike projektide rahastamist. Võimalikku huvide konflikti ei ole piisavalt leevendatud.

VIII Kuigi ühise katseprojekti kasutuselevõtu õiguslik tähtaeg on 2018. ja 2026. aasta vahel ning enamiku projektide rakendamine on veel pooleli, siis mõne projekti rakendamise hilinemine seab ohtu regulatiivsete nõuete täitmise. Peale selle tuleb veel tõendada lennuliikluse korraldamise paremat toimimist töökeskkonnas.

IX Soovitame komisjonil teha järgmist:

- 1) keskenduda rohkem ühisprojektidele;
- 2) parandada ühisprojektide tõhusust;
- 3) vaadata läbi ELi rahaline toetus lennuliikluse korraldamise ajakohastamisele;
- 4) vaadata läbi ja muuta ametlikuks rahastamistaotluste ettevalmistamine ja esitamine;
- 5) tagada lennuliikluse korraldamise ajakohastamisega saavutatava parema toimimise seire.

Sissejuhatus

Rekordiline tihe lennuliiklus, kuid killustatud taristu

01 Õhutransport aitab oluliselt kaasa Euroopa tööstuse ja teenusteseptori konkurentsivõimele ning on ELi siseturu oluline koostisosa. See võimaldab inimestel ja kaupadel liikuda nii ELi sees kui väljaspool liitu, luues samas majanduskasvu ja töökohti ning edendades kaubandust. 2017. aastal läbis ELi lennujaamu ligikaudu 1 miljard reisijat ja 16 miljonit tonni kaupa¹. 2018. aastal saavutas lennuliiklus Euroopas kõigi aegade rekordtaseme: 11 miljonit lendu, keskmiselt 30 000 lendu päevas. Tipaegadel ületas Euroopa õhuruumi kuni 37 000 lendu päevas².

02 Sellise suure lennuliiklusvoo ohutuse ja tõhususe tagamiseks on vaja usaldusväärset lennuliikluse korraldamise süsteemi. Lennuliikluse korraldamine hõlmab nii maapealseid teenuseid (aeronavigatsiooniteenuste osutajad, meteoroloogilised teabeteenused, lennujaamad ja võrgustiku haldusasutus) kui ka lennualaseid sidusrühmi (peamiselt kommertslennuettevõtjad, aga ka äri-, üld- ja sõjalennundus). Lennuliikluse korraldamine tagab õhusõidukite hajutamise, mille eesmärk on lennuliikluse ohutu, tõhus ja kiire kulgemine, andes ühtlasi õhuruumi kasutajatele aeronavigatsioonialast teavet (nt navigatsiooniabi või ilmateave).

¹ Allikas: „Air passenger, freight and mail traffic by reporting country“, Eurostat.

² Allikas: „2018’s air traffic in a nutshell“, Eurocontrol. Statistika hõlmab võrgustiku haldusasutuse vastutusalas instrumentaallennureeglite (IFR) järgi toimuvaid lende.

1. foto. Õhusõidukite ohutu hajutamise tagamine



© EUROCONTROL

03 Lennuliikluse korraldamine ja arendamine on Euroopas on tavaliselt toimunud riigi tasandil ja sellega on tegelenud riikide aeronavigatsiooniteenuste osutajad. Selle tulemusena toimuvad rahvusvahelised lennud järjestikku erinevate aeronavigatsiooniteenuste osutajate vastutusel, sest need liiguvad ühest riigi õhuruumist teise. Õhuruumi haldamise killustatust peetakse peamiseks teguriks, mis takistab Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi toimimist, eelkõige läbilaskevõime ja kulutasuvuse vallas³.

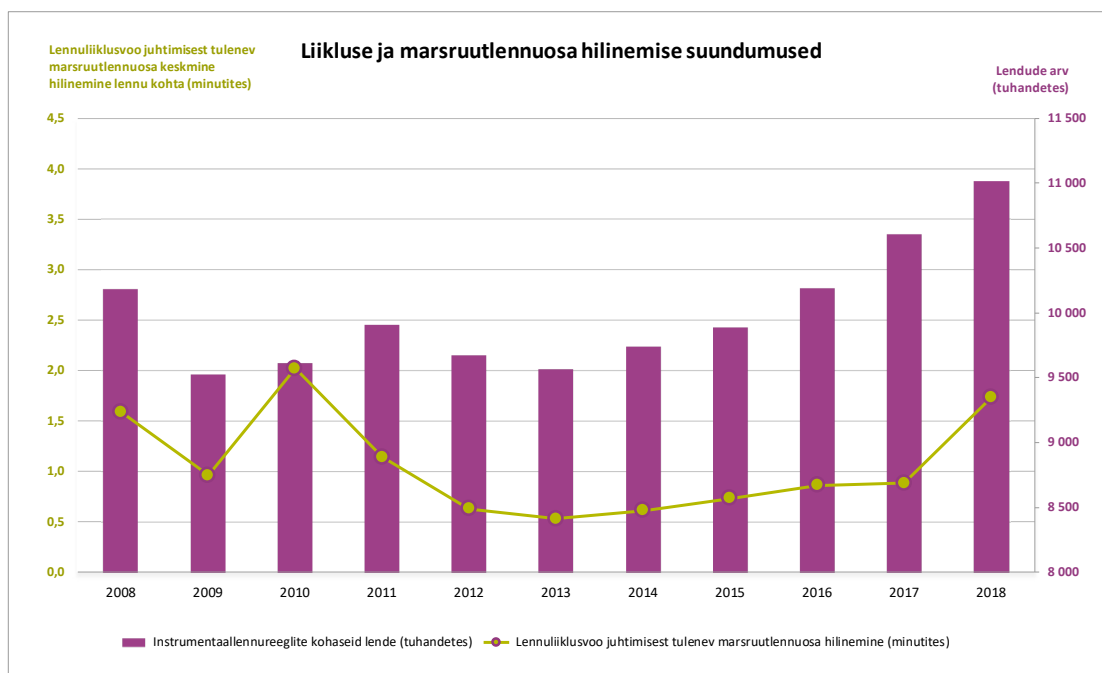
04 Kuigi lennuliikluse korraldamise süsteem käitleb ohutult rekordarvu lende, ei ole süsteem alati võimeline täitma kogu õhuruumi kasutajate poolset nõudlust. Lennuliikluse mahu kasvades on ühtlasi suurenenud viivitused, eriti alates 2013. aastast⁴. 2018. aastal tingis lennuliikluse korraldamise süsteem 11 miljoni lennu marsruutlennuosa keskmise hilinemise 1,73 minuti võrra⁵; selle põhjustasid erinevad läbilaskevõimega seotud piirangud (vt *joonis 1*). Keskmise viivituse kajastamine varjab tavapärast lennuliiklust mõjutavaid olulisi häireid, eriti suvisel kõrghooajal.

³ Üksikasjalik analüüs on esitatud Euroopa Kontrollikoja eriaruandes nr 18/2017 ühtse Euroopa taeva kohta.

⁴ Enne 2013. aastat registreeriti kõige suuremad viivitused 2010. aastal, peamiselt seoses Islandi vulkaanipurskest põhjustatud probleemidega.

⁵ Allikas: „2018’s air traffic in a nutshell“, võrgustiku haldusasutus, <https://www.eurocontrol.int/news/2018-air-traffic>.

Joonis 1. Liiklus ja marsruutlennuosade hiline mine perioodil 2008–2018



Allikas: Eurocontrol.

05 Euroopa lennuliikluse korraldamist rahastavad õhusõidukite käitajad, ehk õhuruumi kasutajad, kellelt võetakse tasu teenuste eest iga aeronavigatsiooniteenuste osutaja vastutusalas lennatud õhusõidukitüübi ja kauguse alusel, vastavalt kavandatud trajektoorile. 2016. aastal maksid nad nende teenuste eest ligikaudu 9 miljardit eurot⁶ ehk keskmiselt üle 900 euro lennu kohta.

Ühtse Euroopa taeva poliitika ja SESAR: ELi lahendus lennuliikluse korraldamise puudustele

06 Ühtse Euroopa Taeva poliitikaeesmärk on parandada lennuliikluse korraldamise üldist toimimist, vastates samas õhuruumi kõikide kasutajate nõudmistele. Ühtse Euroopa taeva algatus käivitati ametlikult 2004. aastal ja sellega loodi järk-järgult regulatiivne raamistik, mis koosneb lennuliikluse korraldamise ohutuse, lennuliikluse juhtimise, õhuruumi korraldamise ning võrgustiku koostalitlusvõime ühistest eeskirjadest.

⁶ Allikas: „ATM Cost-Effectiveness 2016 Benchmarking Report“, Eurocontrol. Summa kujutab endast nn väravast väravani aeronavigatsiooniteenuste tulusid, mis hõlmavad nii marsruudi- kui ka terminaliteenuseid.

07 Reguleerivat raamistikku täiendab tehnoloogilise ajakohastamise programm, mida nimetatakse SESAR-projektiks (Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm). Projekti eesmärk on kogu Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemide ühtlustamine ja ajakohastamine, edendades mitme tehnoloogia ja tegevuskontseptsiooni kooskõlastatud määratlemist, arendamist ja rakendamist. SESAR oli jaotatud määratlemisetapiks (mille eesmärk oli koostada Euroopa lennuliikluse korraldamise ajakohastamise kava), arendusetapiks (vajalike tehnoloogiliste aluste loomine) ja rakendamisetapiks (uute süsteemide ja protseduuride kasutuselevõtt töökeskkonnas). EL on SESARit alates selle käivitamisest rahaliselt toetanud, nagu on näidatud **tabelis 1**.

Tabel 1. ELi rahaline toetus projektile SESAR

Etapp	Periood	ELi toetus (miljonites eurodes)	Rahastamisallikas
Määratlemine	2005–2007	30	TEN-T
Arendus	2007–2013	700	TEN-T ja 7. raamprogramm
	2014–2020	585	Programm „Horisont 2020“
Kasutuselevõtt	2014–2020	2500	Euroopa ühendamise rahastu
Kokku		3815	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda. Ajavahemiku 2014–2020 summad on esialgsed.

08 2017. aasta novembris avaldasime eriaruande nr 18/2017 („Ühtne Euroopa taevas: kultuur on muutunud, ent taevas ei ole veel ühtne“), milles käsitlesime ühtse Euroopa taeva peamiseid regulatiivseid vahendeid ning projekti SESAR määratlemis- ja arendusetappe (2005–2013). Jõudsime järeldusele, et algatus põhines selgel vajadusel ning on suurendanud lennuliikluse korraldamise tõhusust. Euroopa õhuruumi korraldamine oli aga endiselt killustatud ja ühtse Euroopa taeva kontseptsioon ei olnud veel teostunud. Kasutuselevõttuetapp ei kuulunud auditi ulatusse, sest see oli alles algusjärgus.

SESARi kasutuselevõttuetapp

09 Kui SESAR 2005. aastal käivitati, piirdus ELi osalus määratlemis- ja arendusetapiga: nii kasutuselevõttuetapi juhtimine kui rahastamine pidid täies mahus kuuluma tööstusharu sidusrühmade vastutusalasse⁷.

10 See seisukoht on siiski aja jooksul muutunud. 2011. aastal hindas komisjon, et „ühtse Euroopa taeva tulemuseesmäärke aitab tõhusalt saavutada ainult õigeaegne, samaaegne ja kooskõlastatud kasutuselevõtmine, mis on täielikult integreeritud ühtse Euroopa taeva raamistikku“⁸. Komisjon ja liikmesriigid otsustasid, et ELi sekkumist on vaja selleks, et soodustada SESARi kahe esimese etapi raames välja töötatud uute tehnoloogiate kasutuselevõttu. See aitaks eelkõige üle saada nn viimasena tegutseja eelise nähtusest, mis tähendab, et sidusrühmad kipuvad oma investeeringuid edasi lükkama, teades, et kasu saabub alles siis, kui kõik on tehnoloogia kasutusele võtnud. Lisaks otsustas komisjon eraldada avaliku sektori vahendeid selleks, et hüvitada sidusrühmadele süsteemi kasutuselevõttust tulenev rahaline kahju. Selline kahju võib tekkida nii sõjaväe kui riiklike õhusõidukite, samuti üld- ja kommertslennunduse puhul.

11 Nende vajaduste rahuldamiseks muutis komisjon pärast konsulteerimist kõikide sidusrühmadega (sh liikmesriigid ja muud ühtse Euroopa taeva üksused) SESARi kasutuselevõttuetapi ühisprojektide⁹ kontseptsiooni, mis nõuab mitme sidusrühma poolset lennuliikluse korraldamise konkreetsete funktsioonide (vt [1. selgitus](#)) kooskõlastatud kasutuselevõttu kindlaksmääratud aja jooksul. Kasutuselevõtuks vajalike konkreetsete sammude jada määratakse kindlaks kasutuselevõttuprogrammis¹⁰.

⁷ Komisjoni teatis nõukogule Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteemi projekti (SESAR) elluviimise ja ühissettevõtte SESAR loomise kohta, COM(2005) 602 lõplik.

⁸ Komisjoni teatis ühtse Euroopa taeva tehnoloogiasamba SESAR kasutuselevõtmise juhtimiskorra ja stimuleerivate meetmete kohta, COM(2011) 923 lõplik.

⁹ Komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 409/2013 on esitatud täielikud üksikasjad ühisprojektide määratlemise, juhtimiskorra kehtestamise ja Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava elluviimist toetavate stiimulite väljaselgitamise kohta.

¹⁰ Täiendavad üksikasjad kasutuselevõttuprogrammi kohta on esitatud [I lisas](#).

1. selgitus

Lennuliikluse korraldamise kasutusvõimaluse mõiste ühisprojektides

Lennuliikluse korraldamise funktsionaalsus tähistab tehnoloogiaid või menetlusi, mille eesmärk on lennuliikluse korraldamise tõhustamine. ELi õigusaktides on lennuliikluse korraldamise funktsionaalsus määratletud järgmiselt: „lennuliikluse korraldamise kasutusvõimaluste või teenuste rühm, mis seondub trajektoori, õhuruumi ja maapinnal toimuva haldusega või teabe jagamisega marsruudi, terminali, lennujaama või võrgustiku kasutuskeskonnas“.

Selleks, et funktsioon kaasataks ühisprojekti, peab see võimaldama oluliselt parandada võrgustiku jõudlust, olema kasutuselevõtuks valmis ning nõudma samaaegset kasutuselevõttu.

12 Kasutuselevõtu juhtimisel on kolm tasandit:

- a) poliitikatasand: Euroopa Komisjon, kes vastutab peamiselt ühisprojektide vastuvõtmise, kasutuselevõtu haldusasutuse valimise, kasutuselevõtu programmi heakskiitmise ja kasutuselevõtu toetamiseks mõeldud ELi raha haldamise eest (Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (INEA) toetusel). Ühine katseprojekt¹¹ on esimene ja siiani ainus komisjoni heaks kiidetud ühisprojekt;
- b) juhtimistasand: kasutuselevõtu haldusasutus – funktsioon, mis ei ole määratud mitte üksikisikule, vaid sidusrühmade konsortsiumile (vt [2. selgitus](#)). Kasutuselevõtu haldusasutus vastutab peamiselt kasutuselevõtu programmi väljatöötamise, rakendamise ja järelevalve ning ühiste projektide rakendamiseks vajalike operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade koondamise eest;
- c) rakendustasand: operatiivses lennutegevuses osalevad sidusrühmad, kes vastutavad projektide rakendamise eest kooskõlas kasutuselevõtu programmiga.

¹¹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 716/2014 Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava rakendamist toetava ühise katseprojekti kehtestamise kohta.

2. selgitus

SESARi kasutuselevõtu haldusasutus

SESARi kasutuselevõtu haldusasutuse ülesanded jaotati 2014. aasta detsembris allkirjastatud ja 2020. aasta lõpuni kehtiva partnerluse raamlepingu abil ametlikult operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade rühmale, mida tuntakse SESARi kasutuselevõtu liiduna (SDA).

Algselt koosnes SDA 11-st aeronavigatsiooniteenuste osutajast, neljast lennuettevõtjate kontsernist ja Euroopa majandushuviühingust, mis esindab 25 Euroopa lennujaama. 2018. aastal liitusid SDA-ga veel kaks aeronavigatsiooniteenuste osutajat ja üks lennuettevõtja. SDA liikmed lähetavad kasutuselevõtu haldusasutusele selle ülesannete täitmiseks oma töötajaid.

SDA loodi alguses õigusliku seisundita sidusrühmade konsortsiumina, kuid jaanuaris 2018 muutis SDA oma staatust ja on nüüd mittetulunduslik rahvusvaheline ühendus.

EL rahastab SESARi kasutuselevõtu haldusasutuse tegevust täies ulatuses. Perioodil 2014–2017 eraldati kokku 14,5 miljonit eurot.

SESARi kasutuselevõtuetaapi ELi poolne rahastamine

13 2013. aastal määratleti üleeuroopalise transpordivõrgu suunistes¹² SESAR ühist huvi pakkuva esmatähtsa projektina ning Euroopa ühendamise rahastu¹³ eraldas perioodil 2014–2020 selle toetamiseks kokku 3 miljardit eurot. Pärast Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi loomist ja vajadust ELi eelarve ümber jaotada vähendati rahastamispaketti 2,5 miljardi euroni. Neid vahendeid haldavad komisjon ja selle Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet (INEA) tsentraalselt. Need hõlmavad 20% kuni 50% rahastamiskõlblikest kuludest, mis on seotud õhuruumis ja maa peal tehtavate investeeringutega. Ühtekuuluvusfondist rahastatavates liikmesriikides on rahastamismäär kuni 85% kõigist rahastamiskõlblikest kuludest.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1316/2013, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu.

14 Raha on peamiselt suunatud ühise katseprojektiga seotud rakendusprojektidele, kuigi rahastamiskõlblikud on ka muud lennuliikluse korraldamise projektid. Perioodil 2014–2017 algatas INEA seitse projektikonkurssi¹⁴, mille tulemusena eraldati 414 projekti ja koordineerimistegevuse toetuseks ligikaudu 1,6 miljardit eurot.

¹⁴ Tavaliselt avaldatakse konkursikutseid igal aastal. Mõnel aastal algatati spetsiaalsed projektikonkursid ühtekuuluvuspoliitika vahendite jaoks ning Euroopa ühendamise rahastu ja muude finantsmehhanismide ühendamiseks.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

15 Käesoleva auditi raames hindasime, kui hästi komisjon juhtis SESARi kasutuselevõttu alates 2011. aastast ja kuidas kasutuselevõtt aitas tal täita ühtse Euroopa taeva poliitika eesmärke. Uurisime, kas ELi osalemine SESARi kasutuselevõtu etapis regulatiivse raamistiku loomise ja rahalise toetuse andmise kaudu

- a) oli õigustatud, sest lõi ELi lisaväärtust, ning kas see oli hästi kavandatud;
- b) oli rakendatud viisil, mis kujutab endast ELi vahendite tõhusat kasutamist;
- c) on aidanud parandada Euroopa lennuliikluse korraldamise toimimist.

16 Külastasime SESARi juhtimises osalevaid üksuseid: Euroopa Komisjoni, ühisettevõtet SESAR, SESARi kasutuselevõtu liitu, kes tegutseb kasutuselevõtu haldusasutusena, Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametit, Euroopa Kaitseagentuuri ning mitmeid sidusrühmi, sealhulgas lennujaamad, aeronavigatsiooniteenuste osutajad, õhuruumi kasutajad ja Eurocontrol. Samuti külastasime Rahvusvahelist Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO), kus vaatasime läbi ELi ja projekti SESAR rolli rahvusvaheliste standardite kehtestamisel lennuliikluse korraldamisel; lisaks uurisime Kanada aeronavigatsiooniteenuste pakkuja (Nav Canada) tööd, et mõista, kuidas toimub lennuliikluse korraldamine teistsugustes piirkondlikes tingimustes.

17 Vaatasime läbi taotlus- ja valikuprotsessi, mille tulemusena eraldati perioodi 2014–2016 Euroopa ühendamise rahastu projektikonkursside raames ligikaudu 1,3 miljardit eurot. Analüüsisime ka valimit, mis koosnes 17-st ELi kaasrahastatud projektist¹⁵, millega kaeti ühist katseprojekti rakendavad projektid ja muud ühtse Euroopa taeva rakendamist toetavad projektid. Hindasime läbi vaadatud projektide vajalikkust ja nende rahastamist ELi poolt, nende seoseid Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavaga ja ühise katseprojektiga, ning iga projekti siiani saavutatud tulemusi koos nende mõjuga Euroopa lennuliikluse korraldamise toimimisele.

¹⁵ Kokku eraldati 17-le väljavalitud projektile Euroopa ühendamise rahastust ligikaudu 229 miljonit eurot.

Tähelepanekud

ELi lennuliikluse korraldamise ajakohastamise määrus on andnud puudustele vaatamata lisaväärtust

18 Hindasime, kas ELi määrus lennuliikluse korraldamise ajakohastamise kohta loob lisaväärtust. Eelkõige vaatasime läbi ELi tasandi koordineerimise vajaduse, kontrollides, kas on olemas tõhusad jõustamisvahendid ja kas ühine katseprojekt käsitleb põhilisi käitamisalaseid muudatusi, mis on rakendamiseks valmis ja nõuavad samaaegset kasutuselevõttu.

ELi tasandi kooskõlastamise eelised lennuliikluse korraldamise ajakohastamisel

19 Hindasime, kas ELi tasandi sekkumine uute lennuliikluse korraldamise tehnoloogiate või käitamisprotseduuride kasutuselevõtu kooskõlastamisse

- i) leevendab aeronavigatsiooniteenuste killustatuse mõju;
- ii) tagab lennujaamade, aeronavigatsiooniteenuste osutajate, õhuruumi kasutajate ja võrgustiku haldusasutuse vahelise koostalitlusvõime.

20 Komisjon võttis 2013. aastal vastu määruse, milles määratletakse ühisprojekti mõiste¹⁶. Kui teatud arv sidusrühmi võtab teatud tähtajaks kasutusele mingi funktsiooni, edendavad ühisprojektid kooskõlastatud tegevust ja leevendavad nn viimasena tegutseja eelise mõju, mis on varem takistanud lennuliikluse korraldamise tehnoloogilist ajakohastamist. Kooskõlastatud tegevus edendab lennuliikluse korraldamist ka võrgustiku seisukohast, mis võib vähendada killustatust.

Karistuste puudumine rikkumise eest vähendab määruse võimalikku tulemuslikkust

21 Kui määrust ei järgita, ei saavutata viimasena tegutseja eelise kaotamist ja ühisprojektide õigeaegset rakendamist. Määrus peaks sisaldama täitmise tagamise mehhanisme, mis on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

¹⁶ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 409/2013.

22 Komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 409/2013 on määratletud ühisprojektide eesmärk ja sisu ning nende koostamise, vastuvõtmise, rakendamise ja järelevalve eeskirjad. Konkreetsed jõustamismehhanismid siiski puuduvad. Lisaks ELi aluslepingutega ette nähtud rikkumismenetlusele, mis on suunatud liikmesriikidele ja mis tuleb käivitada alles siis, kui avastatakse rikkumisuhtum, ei ole komisjonil õigust määrata karistusi nõuete rikkumise eest, näiteks tagamaks, et sidusrühmad võtaksid nõutud funktsiooni tähtjaks kasutusele. Piisavate jõustamismehhanismide puudumine vähendab ELi määruse tõhusust.

23 Probleemi süvendab veelgi asjaolu, et puuduvad aeronavigatsiooniteenuste osutajate järelevalve eest vastutavad täielikult sõltumatud ja piisavalt rahastatud riiklikud järelevalveasutused. Ühtse Euroopa taeva algatuse raames vastutab riiklik järelevalveasutus riiklike aeronavigatsiooniteenuste osutajate sertifitseerimise ja järelevalve eest, samuti nende tulemuslikkuse kavade ja eesmärkide ettevalmistamise ja seire eest. Oma eriaruandes nr 18/2017 märkisime, et mõnel riiklikul järelevalveasutusel puuduvad piisavad ressursid ja nad ei ole täielikult sõltumatud aeronavigatsiooniteenuste osutajatest, kelle üle nad järelevalvet teevad. See suurendab ebapiisavate jõustamismehhanismide probleemi.

24 Aeronavigatsioonitasude muutmise süsteem on juba ette nähtud aeronavigatsioonitasude süsteemi käsitlevas määruses, mille otsene eesmärk on kiirendada SESARi lennuliikluse korraldamise programmi kasutuselevõttu¹⁷. Tasude muutmise eesmärk on juhtida operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade käitumist, suurendades või vähendades navigatsioonitasusid, sõltuvalt näiteks nende ühisprojektidele vastavuse tasemest. Sellise süsteemi kasutamine on praegu aga liikmesriikide otsustada ja seda ei ole kunagi rakendatud.

Mõned ühiste katseprojektide funktsioonid ei vastanud ühisprojektide kriteeriumidele

25 Iga ühisprojektis sisalduv lennuliikluse korraldamise funktsioon peaks vastama kolmele põhikriteeriumile: see peaks olema üks „põhilistest käitamisalastest

¹⁷ Ühist aeronavigatsioonitasude süsteemi käsitleva komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 391/2013 artikkel 16. Määruses on sätestatud eeskirjad, mille alusel aeronavigatsiooniteenuste osutajad ja muud maapealsed sidusrühmad võivad nõuda õhuruumi kasutajatelt tasu aeronavigatsiooniteenuste osutamise eest.

muudatustest“, nagu on määratletud Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavas¹⁸; olema rakendamiseks valmis ja eeldama samaaegset kasutuselevõttu¹⁹. Samaaegne kasutuselevõtt on ühisprojektide puhul kõige olulisem. Selle eesmärk on tagada, et teatud investeeringuga seotud viivitused ei takista mitme sidusrühma osalust nõudvaid investeeringuid. ELi lisaväärtuse tagamiseks ei tohiks ühisprojektid sisaldada funktsioone, mis ei vasta põhikriteeriumidele.

26 Ühisprojekti kontseptsiooni rakendati esimest korda 2014. aastal ühise katseprojekti vastuvõtmisega komisjoni rakendusmäärusega (EL) nr 716/2014. Ühine katseprojekt sisaldab kokku kuut lennuliikluse korraldamise funktsiooni (F), mille kasutuselevõtu tähtajad on vahemikus 2018–2026 (vt [tabel 2](#)).

¹⁸ Ühtse Euroopa taeva (SES) raames on Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava peamine planeerimisvahend lennuliikluse korraldamise ajakohastamise prioriteetide määratlemisel. Üldkava on arenev tegevuskava, millega kehtestatakse ühisettevõtte SESAR arendustegevuste raamistik, pidades silmas ka kõikide operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade tehtavaid kasutuselevõtuga seotud tegevusi. Põhiline käitamisalane muudatus on üldkavas määratletud kui lennuliikluse korraldamise toimimispõhimõtete muudatus, millega parandatakse võrgustiku toimimist operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade seisukohast;

¹⁹ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 409/2013 artikkel 4.

Tabel 2. Ühine katseprojekt (2014)

Lennuliikluse korraldamise funktsioon:	Asjaomased sidusrühmad ²⁰	Tähtaeg ²¹
Saabumisjärjestuse laiendatud haldamine ja suutlikkuspõhine navigatsioon suure liiklustihedusega lähenemisaladel (F1)	Aeronavigatsiooniteenuste osutajad ja võrgustiku haldusasutus	2024
Lennujaamade integratsioon ja jõudlus (F2)	Aeronavigatsiooniteenuste osutajad ja lennujaamad	2021–2024
Õhuruumi paindlik korraldamine ja vabalt valitavad marsruudid (F3)	Aeronavigatsiooniteenuste osutajad, võrgustiku haldusasutus ja õhuruumi kasutajad	2018–2022
Ühine võrguhaldus (F4)	Aeronavigatsiooniteenuste osutajad, lennujaamad, võrgustiku haldusasutus ja õhuruumi kasutajad	2022
Esmane süsteemidevaheline teabehaldus (F5)	Aeronavigatsiooniteenuste osutajad, lennujaamad, võrgustiku haldusasutus ja õhuruumi kasutajad	2025
Trajektoorteabe esmane jagamine (F6)	Aeronavigatsiooniteenuste osutajad, võrgustiku haldusasutus ja õhuruumi kasutajad	2025–2026

Allikas: komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 716/2014.

27 Leidsime, et ühise katseprojekti funktsioonid kujutasid endast põhilisi käitamisalaseid muudatusi, nagu nõuab ühisprojekti kontseptsioon. Siiski ei olnud need kõik piisavalt küpsed ja rakendamiseks valmis ja/või ei eeldanud eeldatava parema toimimise saavutamiseks samaaegset kasutuselevõttu

²⁰ Kõiki nimetatud sidusrühmi see ei mõjuta, sest ühises katseprojekti määratletakse ka rakendamise geograafiline ulatus.

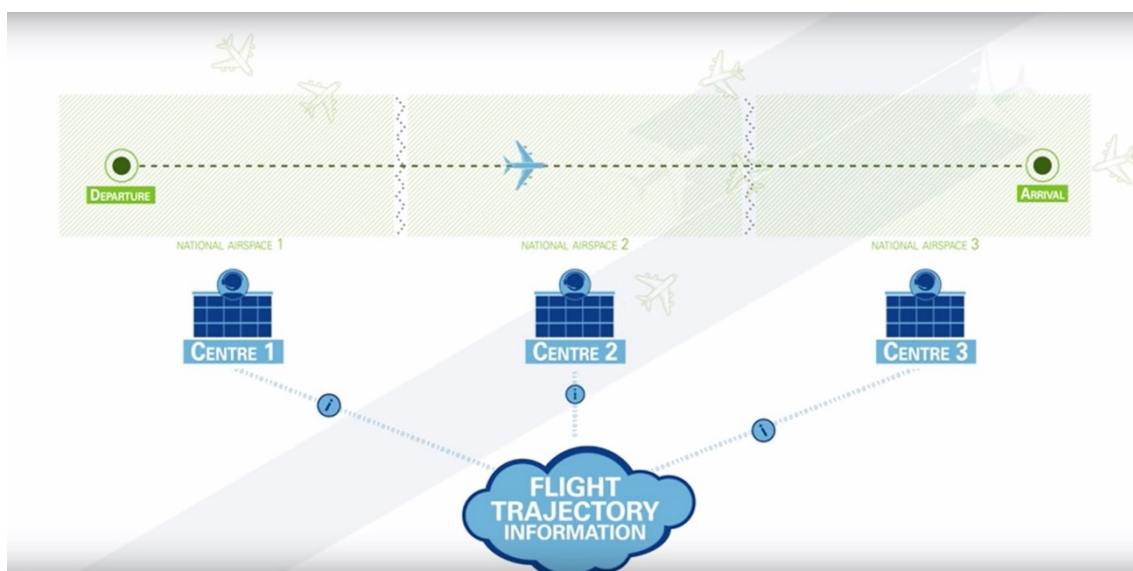
²¹ Iga lennuliikluse korraldamise funktsioon võib koosneda kahest või enamast allfunktsioonist. Igal funktsioonil võib olla erinev kasutuselevõtu tähtaeg.

28 Uurisime ühisettevõtte SESAR 2013. aastal koostatud ühisprojekti ettepanekut ja leidsime, et see hõlmab tehnoloogiaid, mis ei olnud hindamise kuupäeval valmis ning vajavad täiendavat teadus- ja arendustegevust, et neid kasutada saaks. Seetõttu sisaldas ettepanek funktsioone, mille aluseks olev teadus- ja arendustegevus oli endiselt puudulik ning mis ei olnud seetõttu kaasamiseks piisavalt valmis. Meie analüüsi kohaselt jõudsid vajalikud tehnoloogiad alles järk-järgult pärast ühise katseprojekti vastuvõtmist sellisele valmiduse tasemele, mis võimaldaks nende rakendamist (21% 2015. aastal, 81% 2016. aastal). Näide selle kohta on esitatud **3. selgituses**.

3. selgitus.

Lennuobjekti koostalitlusvõime: asjakohane, kuid ei ole veel kasutuselevõtuks valmis

Lennuobjektide koostalitlusvõime on Euroopa lennuliikluse korraldamise visiooni keskmes ning on peamine eeldus ühise katseprojekti funktsioonide 5 ja 6 jaoks. See võimaldab mitmel sidusrühmal (eelkõige lennu trajektoori erinevatel aeronavigatsiooniteenuste osutajatel) saada samaaegselt ja reaajas ülevaate igast lennust, mis on praegu või edaspidi tema tegevuse jaoks asjakohane. See suurendab prognoositavust, õhuruumi läbilaskevõimet, lennu efektiivsust ja ohutust võrreldes praeguse olukorraga, kus iga juhtimiskeskus näeb lendu ainult siis, kui see siseneb tema õhuruumi. Ühisettevõtte SESAR vajalik teadus- ja arendustegevus on siiski keeruline ja jätkub eeldatavasti see vähemalt 2020. aastani.



© Ühisettevõtte SESAR.

29 Lisaks teadus- ja arendustegevusele nõuab enamik funktsioone ka kogu tööstust hõlmavaid tehnilisi kirjeldusi ja standardeid, et võimaldada nende kasutuselevõttu. Ühisettevõtte SESAR ettepanek hoiatab siiski sellise standardimise puudumise eest funktsioonide 1, 2, 5 ja 6 puhul. SESARi projektis on selles valdkonnas lünk, kuna ei ühisettevõtte SESAR ega kasutuselevõtu haldusasutus ei ole volitatud tagama standardimist. Käesoleva aruande koostamise ajal kujutas see puudujääk kasutuselevõtuga seoses endiselt suurt riski.

30 Kasutuselevõtu haldusasutus²² on korduvalt nimetanud kasutusvalmiduse puudumist kasutuselevõttu ohustavaks riskiks, sest see võib põhjustada viivitusi ja ühtlustamata kasutuselevõttu, mis mõjutab eriti funktsioone 4, 5 ja 6. Lisaks on see võimaldanud suunata ELi vahendeid selliste tehnoloogiate kasutuselevõtu toetamiseks, mis ei ole veel kasutusvalmis (vt punkt 56).

31 Määruse kohaselt peaks komisjon hindama konkreetse funktsionaalsuse samaaegse kasutuselevõtu vajadust geograafilise ulatuse, sihtkuupäevade ja lennuliikluse korraldamise funktsioonide kasutamiseks vajalike operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade alusel²³. Leidsime, et sellised kriteeriumid ei ole käitamisel kasu saavutamiseks piisavad, sest need ei näita vajadust mitme sidusrühma (õhk-maa või maa-maa või mõlemad) samaaegseks osalemiseks. Neis ei mainita konkreetset vajadust kooskõlastatud tegevuse järele. Seega võimaldaks määruse praegune sõnastus kaasata ühisprojekti kõiki olulisi ja küpseid funktsioone.

32 Kõik peale kahe ühises katseprojektis sisalduva funktsiooni nõuavad mitut sidusrühma hõlmavat kooskõlastamist. F1 spetsiifilised komponendid (näiteks suure tihedusega terminalide manööverdamispiirkondades toimivusel põhinev navigeerimine) ja F2 (näiteks lennujaama turvavõrgud) on oma olemuselt kohalikud, neid tuleb kohandada konkreetsetele lennujaamadele ja need võivad toimimist parandada isegi siis, kui neid kasutatakse ainult teistest sõltumatult kohalikul tasandil.

33 Nendel kahel juhul oleme seisukohal, et ELi tasandi koordineerimise loodav lisaväärtus on piiratud. Selliste funktsioonide kohustuslik kasutuselevõtt, mis ei nõua mitme sidusrühma samaaegset tegutsemist, ei lahenda nn viimasena tegutseja eelise probleemi ja lisaks nõrgendab ühisprojekti kontseptsiooni eesmärki.

²² „Risk Management Plan of the DP“, väljaanded 2015–2018, SESARi kasutuselevõtu haldusasutus.

²³ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 409/2013 artikli 4 lõige 5.

ELi rahastamine oli suures osas ebavajalik

34 Selles osas hindasime, kas ühisprojekti raames eraldatud ELi rahastamine oli suunatud toetusesaajatele, kes vajavad lennuliikluse korraldamise ajakohastamise projektide kasutuselevõttu kõige enam. Uurisime, kui suur on oht, et ELi toetust saavad toetusesaajad, kes ei vaja rahastamist („tühimõju“ – vt [4. selgitus](#)). Vaatasime läbi komisjoni poolt projektide rahastamiseks esitatud esialgse põhjenduse, kontrollides, kas see vastas tõele ja milline oli selle mõju sidusrühmade investeerimisotsustele.

4. selgitus

ELi rahastamise tühimõju

Tühimõju ohustab ELi eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist. Tühimõju tähendab seda, millises ulatuses toetusesaaja oleks investeeringu teinud isegi ELi rahalise toetuse puudumisel. Sellistel juhtudel on toetuse andmine ELi eelarve ebatõhus kasutamine, sest toetust ei ole investeeringu saavutamiseks vaja.

Tühimõju riski vähendamise esmane vahend on ELi toetuse selline kavandamine, et see on saadaval ainult juhul, kui on olemas tegelik vajadus avaliku sektori sekkumise järele. Avaliku sektori toetus on vajalik näiteks siis, kui investeeringud on innovaatilised, mistõttu on raske kapitali hankida, või kui saadav tulu ei kata kogu investeeringu maksumust (näiteks peamiselt keskkonnale kasu toova projekti puhul).

Tühimõju ohtu saab leevendada ka projektivaliku etapis. Toetust andvad asutused saavad teavet toetusesaaja finantsolukorra ning investeeringu kulude ja prognoositava kasu kohta, hinnates seega, kas projekti elujõulisuse tagamiseks on vaja toetust.

Esialgset rahastamispõhimõtet ei järgitud

35 ELi vahendite kasutamine peaks piirduma sellega, mis on vajalik järgnevas: üleeuroopalistesse võrkudesse tehtavate investeeringute kiirendamine; ühishuviprojektide võimaldamine; projektid, millel on Euroopa lisaväärtus ja märkimisväärne ühiskondlik kasu ning mis ei saa turu kaudu piisavat rahastamist²⁴. See

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1316/2013, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu, preambul 2 ja artikkel 3.

peaks piirduma ka selliste olukordade leevendamisega, kus investeering toob individuaalsetele sidusrühmadele kaasa rohkem kulusid kui kasu²⁵.

36 Oma 2011. aasta teatises SESARi kasutuselevõtmise juhtimiskorra ja stimuleerivate meetmete kohta²⁶ leidis komisjon, et kuigi aeronavigatsiooniteenuste osutajatel oli tugev stiimul investeerida varakult uude tehnoloogiasse²⁷, ei pruugi teatavad muud sidusrühmade kategooriad (nagu sõjaväe- ja riiklikud õhusõidukid, üld- ja ärilennundus) näha investeerimise rahalist eelist. Seejärel järeldas komisjon, et „negatiivsete äristsenariumidega seotud riskide maandamiseks ja erainvesteeringute võimendamiseks on perioodil 2014–2024 SESARi rakendamiseks vaja hinnanguliselt 3 miljardit eurot ELi vahendeid“.

37 Komisjoni analüüs oli kooskõlas tol ajal kehtiva Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavaga, mis pani suure osa investeeringunõuetest (73%) õhuruumis tegutsevatele sidusrühmadele. Õhuruumis tegutsevate sidusrühmade investeeringute viivitus ohustaks tõsiselt lennuliikluse korraldamise ajakohastamist.

38 Siiski ei järgitud tegelikkuses õhuruumis tegutsevate sidusrühmade investeerima julgustamise põhimõtet:

- a) komisjoni vastu võetud ühises katseprojektis esitati suurem osa investeerimisnõudeid maapealsetele sidusrühmadele (ligi 80%, nagu on näidatud ka punktis **41**), mitte sidusrühmadele, mille rahastamisvajadused on kindlaks määratud Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkavas ja 2011. aasta teatises. See tulenes ühisettevõtte SESAR analüüsist üldkavas ette nähtud võimalike tehnoloogiliste täiustuste kohta: need, mis olid tegelikult rakendamiseks valmis ja vajasis samaaegset kasutuselevõttu, olid suures osas maapealsete sidusrühmade valdkonnas.
- b) vaatamata nende investeeringute märkimisväärsele vähendamisele, mille jaoks ELi rahastamist peeti vajalikuks (õhuruumis tegutsevad sidusrühmad ei pidanud enam kandma suuremat osa investeeringust, vaid ainult 20%), ei vähendatud esialgset rahastamispaketti ja Euroopa ühendamise rahastu määrusega eraldati

²⁵ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 409/2013 preambul 20.

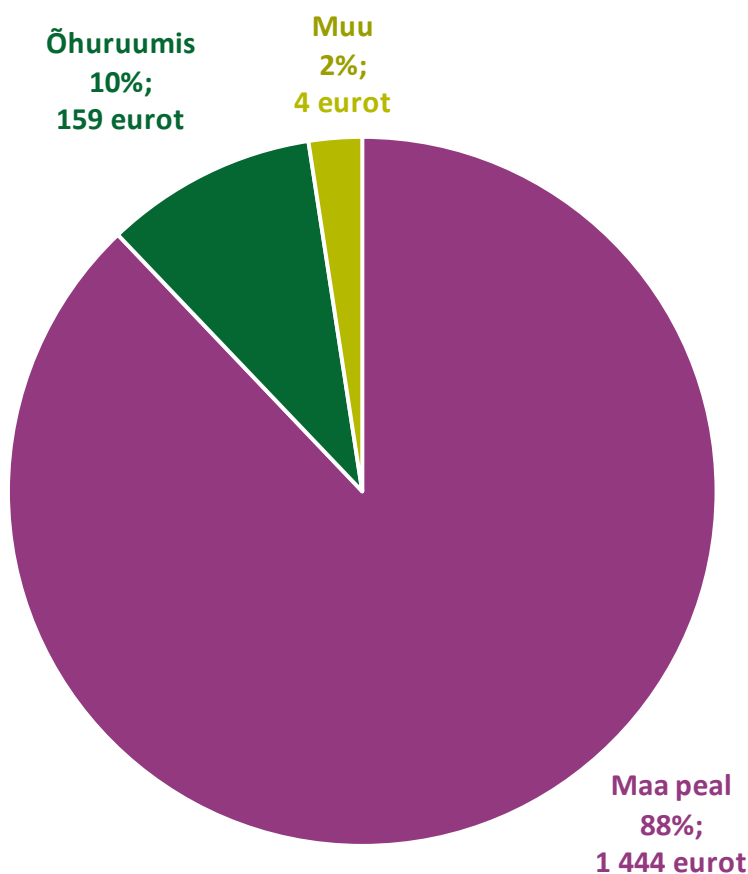
²⁶ COM(2011) 923 final.

²⁷ Maapealsete sidusrühmade suhtes kohaldatav tulemuslikkuse kava kehtestab siduvad eesmärgid eri tulemusvaldkondades ja mõnel juhul rahalised karistused nõuete rikkumise korral.

perioodiks 2014–2020 samuti 3 miljardit eurot. Seega tähendaks selle rahastamispaketi täielik kasutamine raha suunamist neile, kelle vajadused olid oluliselt väiksemad²⁸. Seetõttu oli ELi rahastamine algusest peale seotud suure tühimõju riskiga.

39 Perioodi 2014–2017 projektikonkursside raames antud toetuste analüüs näitab, et ELi toetust said eelkõige maapealsed sidusrühmad, mis olid teravas vastuolus 2011. aasta vajaduste hindamisega (vt *joonis 2*).

Joonis 2. ELi vahendite jaotus SESARi kasutuselevõtuks sidusrühmade kategooriate lõikes (miljonites eurodes ja protsendina perioodil 2014–2017 eraldatud kogusummast)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutus perioodil 2014–2017 eraldatud toetuste alusel.

²⁸ Aeronavigatsiooniteenuseid osutavad maapealsed sidusrühmad tegutsevad regulatiivses raamistikus, mis võimaldab neil aeronavigatsiooniteenuste tasude abil oma investeeringutega seotud kulud teenusekasutajatelt tagasi nõuda.

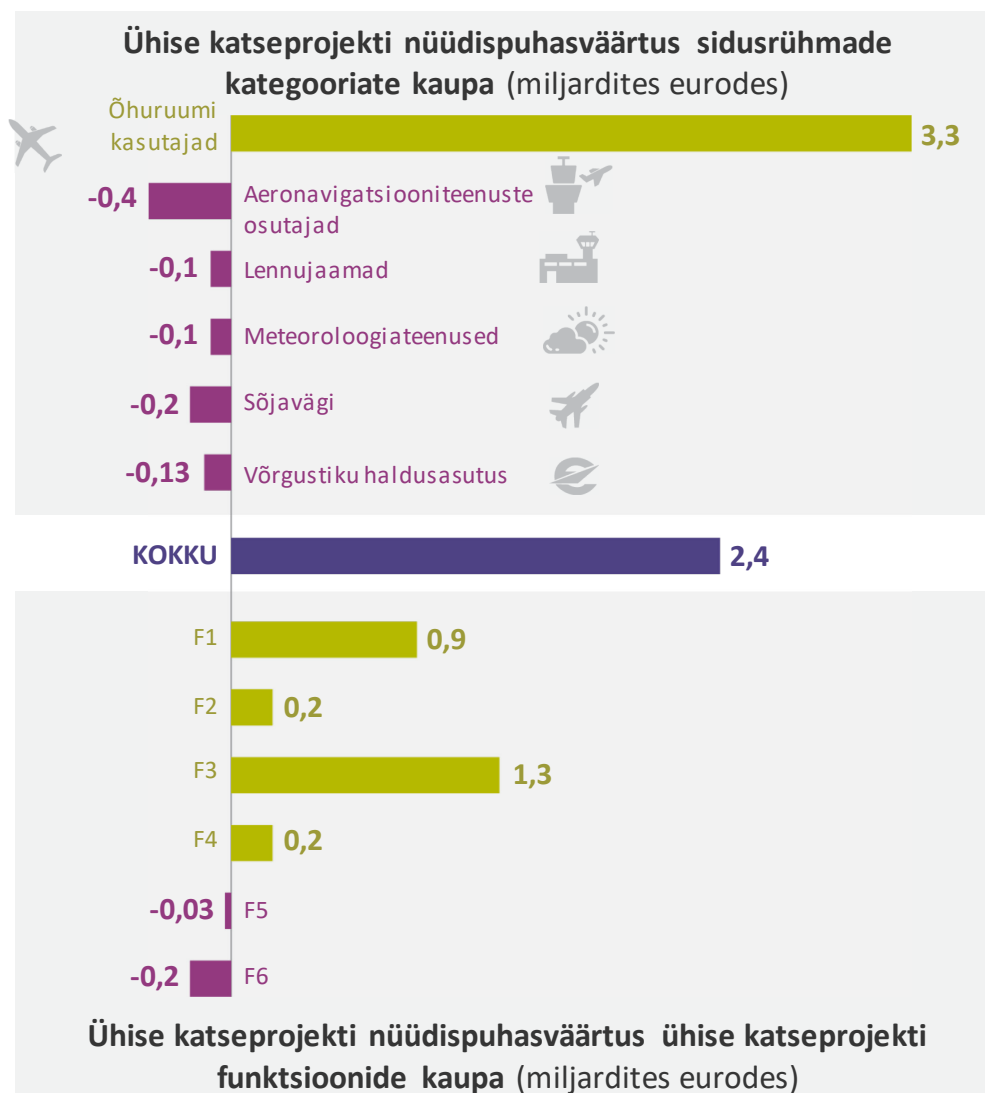
Ühise katseprojekti tasuvusanalüüs oli vigane

40 ELi määrused²⁹ näevad ette, et ühisprojektidele tuleb lisada kulude-tulude analüüs. Analüüs peaks muu hulgas tegema kindlaks võimalikud positiivsed või negatiivsed mõjud konkreetsetele operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade kategooriatele ning selle alusel tuleks igale projektile eraldatavat Euroopa ühendamise rahastu toetust vastavalt kohandada.

41 Ühisele katseprojektile lisatud kulude-tulude analüüsi koostas ühisettevõtte SESAR ning see lisati ühisettevõtte üldisesse ettepanekusse. Vaatasime läbi analüüsi eeldused ja üldised tulemused. Kulude-tulude analüüs hõlmab ajavahemikku 2014–2030 ja annab positiivse netotulemuse 2,4 miljardit eurot, mis jaguneb sidusrühmade vahel ebaühtlaselt: õhuruumi kasutajad on eeldatavasti ühise katseprojekti rakendamise peamised kasusaajad, hoolimata sellest, et nad peavad tegema suhteliselt väikeseid investeeringuid (0,6 miljardit eurot). Teisest küljest peavad maapealsed sidusrühmad tegema suurema osa investeeringutest (3 miljardit eurot ehk 80% kulude-tulude analüüsi hinnangulisest 3,8 miljardi euro suurusest kogusummast) ja jäävad investeerimisel kahjumisse. Kulude-tulude analüüs näitab ka, et kõik kuus funktsiooni annavad erinevat kasu (vt [joonis 3](#)).

²⁹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 409/2013 ühisprojektide kohta, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EL) nr 1315/2013 ja (EL) 1316/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu ja Euroopa ühendamise rahastu kohta.

Joonis 3. Ühise katseprojekti erinevad eeldatavad mõjud



Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs ühisettevõtte SESARi ühise katseprojekti sisu käsitleva ettepaneku alusel (2013).

42 Kontrollisime kulude-tulude analüüsi ja leidsime, et see sisaldab põhimõttelist viga, sest see eeldas kulude ja tulude mitteülekantavust sidusrühmade vahel. See ei ole õige, sest aeronavigatsiooniteenuste osutajad saavad investeeringute kulud õhuruumi kasutajatelt sisse nõuda (kooskõlas aeronavigatsioonitasude süsteemi käsitleva määrusega). Määrus võimaldab aeronavigatsiooniteenuste osutajatel nõuda kasutajatelt selliste investeeringute eest tasu, eelkõige juhul, kui need on kooskõlas lennuliikluse korraldamise üldkavaga ja neid rakendatakse ühisprojektide kaudu, nagu ühine katseprojekt³⁰.

³⁰ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 391/2013 artikli 6 lõiked 3 ja 4.

43 Asjaolu, et aeronavigatsiooniteenuste osutajate poolt tasude süsteemi kaudu saadud tulu arvesse ei võeta, põhjustab nende jaoks negatiivse äristsenaariumi (440 miljonit eurot, nagu on näidatud [joonisel 3](#)), mis ei ole tegelikkusega kooskõlas³¹. Samas, kuna õhuruumi kasutajad peavad samade investeeringute eest maksma, on nende hinnanguline kasu ülehinnatud. Samale järeldusele jõuti ülejäänud maapealsete sidusrühmade puhul, isegi kui ülekandemehhanismid on erinevad. Selline olukord kahjustab kulude-tulude analüüsi kasutamist nii sidusrühmade investeerimisotsuste suunamisel kui ka nende toetamiseks ELi rahastamise vajaduse ja lisaväärtuse hindamisel.

Suurem osa auditeeritud projekte ei vajanud ELi rahastamist

44 Uurisime, kas ELi rahastamisel õnnestus ühtlustada sidusrühmade tegevus ELi lennuliikluse korraldamise ajakohastamise poliitika kavatsustega. Eelkõige peaks rahastamine olema suunatud lennuliikluse korraldamise üldkavale vastavatele investeerimisotsustele ja eriti ühisele katseprojektile.

45 Meie analüüs näitab, et suurem osa auditeeritud sidusrühmade investeerimisotsustest ei tulenenud ELi rahastamisest, mis kinnitab tühimõju olemasolu. Valimisse kaasatud 14-st ühise katseprojektiga seotud projektist üheksa puhul oli otsus tehtud või projekt isegi käivitatud enne määruse vastuvõtmist. Lisaks oli 17-st auditivalimisse kuulunud projektist 13 puhul otsus tehtud enne kaasrahastamisotsuse tegemist. Samuti märgime, et 2014. aasta Euroopa ühendamise rahastu projektikonkursi tekst seab sõnaselgelt esikohale juba alustatud investeeringutega seotud taotlused.

46 Kõigis valimisse kaasatud projektides, mida rakendasid aeronavigatsiooniteenuste osutajad (kokku 159 miljonit eurot ELi rahalist toetust), olid samad investeeringud kaasatud nende vastavatesse tulemuslikkuse kavadesse ja seejärel nõuti nende eest tasu õhuruumi kasutajatelt³². See tekitab võimaliku topeltrahastamise olukorra, sest

³¹ Ühise katseprojekti 2013. aasta ettepanekus tunnistab ühisettevõtte SESAR, et kulude ja tulude ülekandmist aeronavigatsiooniteenuste osutajatelt õhuruumi kasutajatele tuleks vaadelda võrdlusperioodi 2 (2015–2019) kontekstis ja pärast seda.

³² Sama tähelepanek on tehtud ka võrgustiku haldusasutuse kohta, kellel on oma tulemuslikkuse kava ja kelle suhtes kohaldatakse samuti ELi tasude süsteemi; ning valimisse kaasatud lennujaama kohta, kelle suhtes ei kohaldata küll tasude süsteemi, kuid kes tegutseb samuti riikliku majandusliku reguleerimise lepingu alusel, mis hõlmab osa ELi kaasrahastatud projektist.

kuigi aeronavigatsiooniteenuste osutajad nõuavad oma investeeringutega seotud kulud õhuruumi kasutajatelt kokkulepitud navigatsioonitasude kaudu täielikult tagasi, saavad nad ELi toetust, mis suurendab nende tulu ja kompenseerib veel kord sama investeeringu.

47 Tasude süsteemi eesmärk on vähendada sellise topeltrahastamise ohtu, nõudes, et aeronavigatsiooniteenuste osutajad lahutaksid toetuse õhuruumi kasutajatele kohaldatavatest navigatsioonitasudest. Siiski ei kohalda kõik aeronavigatsiooniteenuste osutajad mahaarvamisi veel järjepidevalt: viiest valimisse kaasatud aeronavigatsiooniteenuste osutajast arvab toetuse järk-järgult maha ainult üks.

48 Isegi kui mahaarvamisi tegelikult kohaldati, tõi see lõppkokkuvõttes kaasa toetuse ülekandmise kasutajatele, mis ei täida ühtegi kokkulepitud poliitikaeesmärki. Lisaks on ühise katseprojekti kulude-tulude analüüsi andmetel õhuruumi kasutajad juba praegu ainsad ühise katseprojekti kasutuselevõtust kasusaajad, seda tänu paremini toimivale lennuliikluse korraldamise süsteemile. Sellele kasule rahalise hüvitise lisamine ELi eelarvest makstavate vähendatud navigatsioonitasude näol ei ole põhjendatud, eriti kui seda tehakse olenemata sellest, millises ulatuses täidavad õhuruumi kasutajad ühise katseprojekti nõudeid.

Puudused rakendamisel vähendavad veelgi ELi poolse rahastamise tõhusust

49 Selles osas hindasime, kas ELi rahastamist hallati viisil, mis tagab ELi ressursside asjakohase kasutamise. Vaatasime läbi INEA poolt perioodil 2014–2017 algatatud projektikonkursid ja komisjoni juhitud valikuprotsessi. Hindasime, kas projektikonkursid seavad selged prioriteedid, kas taotlused olid rühmitatud nii, et investeeringuid kõige paremini koordineerida, ning kas protsess oli vaba võimalikust huvide konfliktist.

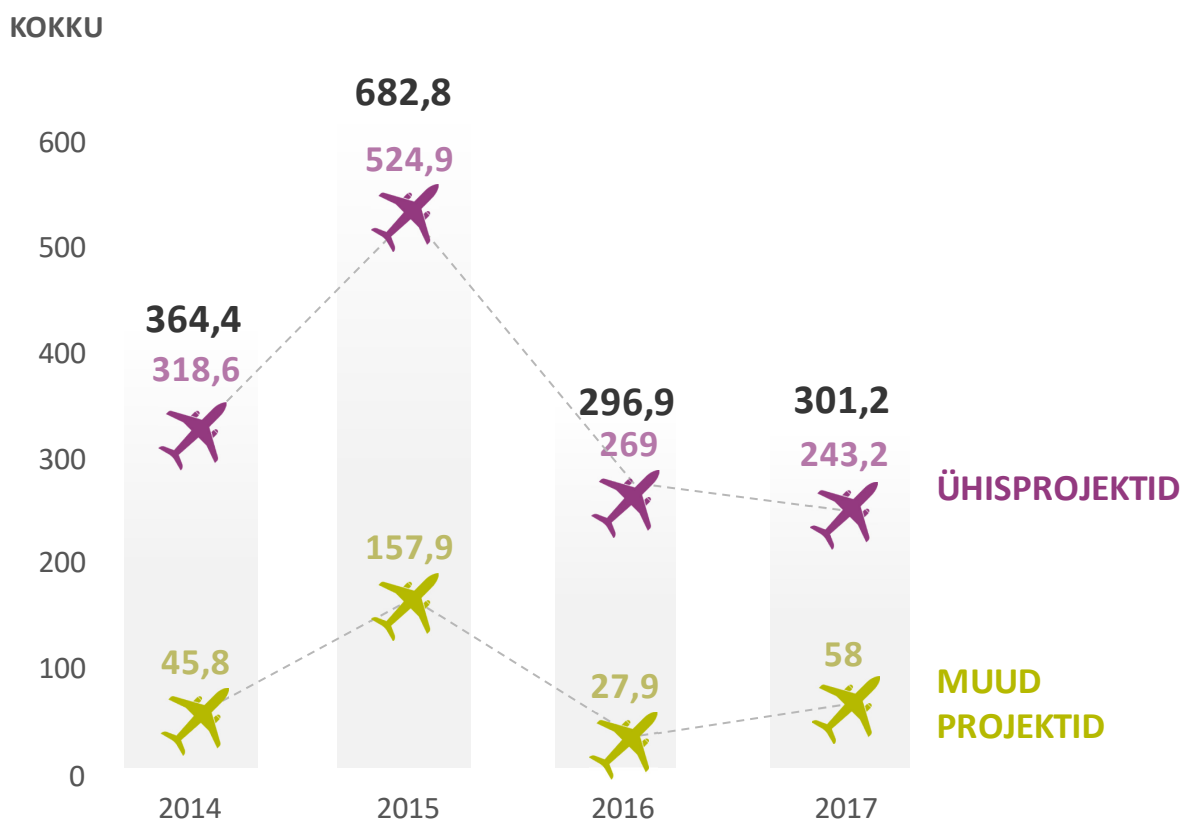
ELi rahastamine ei olnud piisavalt prioriseeritud

50 Leidsime, et puudus piisav prioriseerimine:

- a) Euroopa ühendamise rahastu 2014. ja 2015. aasta projektikonkursside puhul ei olnud seatud ühtegi konkreetset rahastamisprioriteeti peale ühisele katseprojektile viitamise. Lisaks käivitati konkursid ilma heakskiidetud kasutuselevõtuprogrammita, milles kirjeldatakse üksikasjalikult, mida on vaja

ühise katseprojekti rakendamiseks. Sellegipoolest eraldati nende kahe projektikonkursi raames üle 1 miljardi euro (ehk 64% SESARile ajavahemikul 2014–2017 eraldatud ELi kogurahastusest, vt [joonis 4](#)).

Joonis 4. Euroopa ühendamise rahastu projektikonkursside kohta eraldatud summad (miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (INEA) andmete alusel.

- b) konkreetsete prioriteetide seadmise puudumisel suunati ELi rahastamine tegelikult suurtele lennuliikluse korraldamise süsteemi uuendamise projektidele, mis olid juba investeerimiseks ettevalmistatud ja valmis rakendamiseks. Perioodi 2014–2015 projektikonkursside raames eraldatud rahastamisest läks 53% viiele suurele aeronavigatsiooniteenuste osutajale;
- c) alates 2016. aastast on projektikonkurssides seatud konkreetset prioriteetideid. Siiski täheldasime, et mõned prioriteetid viitasid elementidele, mis on väljaspool

ühise katseprojekti rakendamisala³³. 2014. aastast käesoleva aruande koostamisenisaid sellised projektid toetust kokku 141 miljonit eurot.

51 Lisaks sellele reserveerisid kõik projektikonkurssid ligikaudu 20% olemasolevast rahastamisest nn muudele projektidele, mille puhul on kindlaks tehtud, et need aitavad kaasa ühtse Euroopa taeva rakendamisele väljaspool ühise katseprojekti rakendamisala. Perioodi 2014–2017 projektikonkursside raames eraldati selle kategooria projektidele umbes 290 miljonit eurot. Kuna ühisprojekti raames ei ole vaja kooskõlastatud meetmeid, on sellele projektikategooriale eraldatud ELi toetuse mõju killustatusega võitlemisel piiratud.

52 Konkreetsete prioriteetide puudumine vähendas ELi rahastamise tõhusust. Asjaolu, et see oli nii kahe esimese aasta jooksul, on eriti tõsine, sest see on periood, mille jooksul eraldati kõige rohkem raha, mis tähendab, et seda ei kasutatud nende investeeringute jaoks, mis on ühise katseprojekti rakendamise seisukohast kõige olulisemad.

Rahastamistaotluste koondamine ei toetanud projektide tulemuslikku sünkroniseerimist ja taotluste asjakohast hindamist

53 ELi rahastamise eesmärk on toetada rakendusprojektide ja nendega seotud investeeringute tõhusat sünkroniseerimist ja üldist kooskõlastamist kooskõlas kasutuselevõtuprogrammiga (vt [5. selgitus](#)), mille on välja töötanud kasutuselevõtu haldusasutus ja heaks kiitnud komisjon. Ühise katseprojektiga seotud projektide hindamisel tuleks hinnata, kas projekte on vaja sünkroniseerida, kui palju võivad need võrgustiku toimimist parandada ning millises ulatuses täidavad projektid kasutuselevõtuprogrammi lüngad.

³³ Alates 2016. aastast on kasutuselevõtuprogrammis määratletud peamised, täiendavad ja hõlbustavad projektirühmad. Nagu on täpsustatud [I lisas](#), ei ole täiendavad projektirühmad osa ühisest katseprojektist, vaid on selle rakendamise eeltingimus. Hõlbustavaid projektirühmi peetakse kasulikuks, kuid ühine katseprojekt neid ei nõua. 2016. ja 2017. aasta projektikonkursside puhul on prioriteediks vastavalt rühmad 2.5.2 (hõlbustavad) ja 6.1.1, 6.1.3 ja 6.1.4 (täiendavad).

5. selgitus

Kasutuselevõtureprogrammis kirjeldatud sünkroniseerimine

Kasutuselevõtureprogramm on ühisprojektide kasutuselevõtuks loodud juhtimisraamistiku oluline osa. See on korraldatud neljal tasandil: lennuliikluse korraldamise funktsioonid (tase 1) ja allfunktsioonid (tase 2), nagu on kirjeldatud ühises katseprojektis; taotluste rühmad (tase 3), mis koondavad kohalikke rakendusprojekte (tase 4).

Koordineerimistöö, mida kasutuselevõtu haldusasutus teeb tasandil 3, on ühisprojekti aluseks olevat põhimõtet silmas pidades põhjaneva tähtsusega. Rühmad on määratletud kui „näidis- või rakendusalgatused, mille raames rühmitatakse kohalikud rakendusprojektid, mis nõuavad kooskõlastamist/sünkroniseerimist kohalikul või piirkondlikul tasandil ja/või mis hõlmavad samu allfunktsioone (või nende osi)“³⁴.

Täiendavad üksikasjad kasutuselevõtureprogrammi kohta on esitatud [l lisas](#).

54 Iga INEA algatatud projektikonkursi kohaselt peab kasutuselevõtu haldusasutus tegutsema projektide koordinaatorina. Ühisprojektide taotlejad peavad kooskõlastama oma taotlused kasutuselevõtu haldusasutusega, kes peab taotlused läbi vaatama, et hinnata nende asjakohasust ühisprojekti suhtes. Tegelikult võtab kasutuselevõtu haldusasutus projektitaotlused vastu, jaotab rühmadesse ja esitab need INEA-le rahastamiseks.

55 Leidsime, et kuigi koondamist oleks võinud kasutada ka tehniliseks koordineerimiseks, ei kasutatud seda selleks ühisprojekti rahastamise kontekstis:

- a) kuigi projektitaotlused jaotatakse rühmadesse ühise katseprojekti funktsioonide kaupa, ei kooskõlastatud üksikuid projekte ning nende rakendamisel ei toimunud koostööd erinevate sidusrühmade vahel. Selle asemel lähtuti üksikprojektide rühmadesse koondamisel halduslikest kaalutlustest: ajastusest (kavandatud algus- ja lõppkuupäevad) ning Ühtekuuluvusfondist rahastatavate ja mitterahastatavate liikmesriikide kaasrahastamismäärade;
- b) rühmadesse jagamisele vaatamata rakendasid enam kui 70% kaasrahastatud projektidest üksikud sidusrühmad. See kinnitab, et enamjaolt ei kasutata ELi rahastamist kooskõlastatud tegevuse edendamiseks seal, kus seda vaja oleks;

³⁴ Partnerluse raamleping, lisa 1 osa B1.

- c) asjaomased sidusrühmad rakendasid tegelikult eraldi mõningaid ühise katseprojekti tegevuskontseptsioone, mis põhimõtteliselt saaksid kasu samaaegsest kasutuselevõtust. Näiteks võib tuua funktsiooni 3 (vabalt valitavate marsruutidega õhuruum), mis põhimõtteliselt nõuab kooskõlastatud tegevust nii aeronavigatsiooniteenuste osutajatelt kui ka õhuruumi kasutajatelt. Auditist selgus siiski, et need sidusrühmad rakendavad seda funktsiooni eraldi rühmades, millel on erinevad tähtsused. See toob kaasa ebatõhususe ja rakendusperioodi venimise.

56 Lisaks leidsime, et rühmitatud taotlused sisaldavad suurt hulka üksikuid rakendusprojekte (ühel juhul kuni 104) ja et need on laiaulatuslikud, hõlmates kõiki ühises katseprojekti kirjeldatud funktsioone ja allfunktsioone. Leidsime, et INEA malle järgides esitavad nad olulise teabe lühendatud kujul. See tähendas, et INEA-l ei olnud võimalik uurida põhjalikult taotluste asjakohasust ja mõju:

- a) kõik valimisse kaasatud aeronavigatsiooniteenuste osutajad esitasid projektid, mis väidetavalt pidid käsitlema üht konkreetset ühise katseprojekti funktsiooni, aga hõlmasid tegelikult kogu nende lennuliikluse korraldamise süsteemide uuendamist. INEA-le esitatud teave ei võimalda siiski kindlaks teha maksumust, mis vastab konkreetsetele eesmärgiks seatud ühise katseprojekti funktsioonidele. Perioodi 2014–2017 projektikonkursside raames eraldati lennuliikluse korraldamise süsteemi ajakohastamiseks peaaegu 500 miljonit eurot ELi vahendeid, mis on ligikaudu 30% kõigist siiani eraldatud toetustest;
- b) kulutasuvuse analüüsid, mida nõuavad INEA projektikonkursid, esitatakse rühmitatult, mitte iga projektiettepaneku kohta eraldi. See ei võimalda INEA-l hinnata projekti vastavust ühise katseprojekti kulude-tulude analüüsile. Lisaks leidsime auditi käigus läbivalt madalad kulutasuvuse analüüsile tulemused, mis näitab, et nende projektide kulude-tulude suhe, mille jaoks ELi kaasrahastamist taotletakse, oli oluliselt halvem kui ühise katseprojekti tasuvusanalüüsis esitatu;
- c) leidsime mitu (8 juhtumit 17-st) juhtumit, kus projektide sisu oli kas osaliselt või täielikult väljaspool ühise katseprojekti ulatust. Kahel juhul väitsid rahastatud projektid, et toetavad lennuinfo vahetuse kasutuselevõttu, st funktsiooni, mis polnud kasutuselevõtuks valmis.

57 Meie arvates näitavad need puudused, et rühmitamine on õõnestanud SESARI peamist eesmärki, samaaegset kasutuselevõttu. Projektid on rühmitatud halduslikel põhjustel, mitte mitut sidusrühma hõlmavatesse rühmadesse, mille eesmärk on tagada samaaegne toimimine. Lisaks takistab taotluste asjakohast hindamist rühmade suurus, heterogeensus ja läbipaistvuse puudumine.

Huvide konflikti ohtu ei maandatud piisavalt

58 ELi finantsmääruses sätestatakse, et kõigil finantsjuhtimises osalejatel ja mis tahes teistel isikutel, kes on seotud eelarve täitmise, haldamise, auditeerimise või sisekontrolliga, on keelatud võtta mis tahes meetmeid, mille tagajärjel võivad nende oma huvid sattuda vastuollu liidu huvidega³⁵. Peale selle annab ühisprojektide määratlemise määrus vastutuse riski- ja huvide konflikti juhtimise tagamise eest kasutuselevõtu haldusasutusele³⁶.

59 Nagu on kirjeldatud punktis 54, on INEA kehtestatud eeskirjades sätestatud, et ühise katseprojekti rakendamise projektidele rahastamise taotlejad peavad koordineerima oma taotlused kasutuselevõtu haldusasutusega, kes vaatab seejärel projektitaotlused läbi. Praktikas on kasutuselevõtu haldusasutus toetanud ka taotluste ettevalmistamist ning koondanud ja esitanud need INEA-le rahastamiseks.

60 SESARi kasutuselevõtu liit, kes tegutseb kasutuselevõtu haldusasutusena, on konsortsium, mis koosneb mõnest, kuid mitte kõigist lennuliikluse korraldamise sidusrühmadest. Liidu liikmed saavad ise rahastamisest kasu ja lähetavad oma töötajad kasutuselevõtu haldusasutusse, kus nad täidavad asutuse ülesandeid, st vaatavad eelkõige läbi liikmete endi projekte ja hindavad nende asjakohasust katseprojekti seisukohast. Oleme seisukohal, et see raamistik tekitab võimaliku huvide konflikti seoses ELi rahaliste vahendite eraldamisega. Seda võimalikku huvide konflikti ei ole piisavalt leevendatud:

- a) puudub ametlik dokument, mis määraks kasutuselevõtu haldusasutuse vastutavaks rühmadesse jaotatud taotluste esitamise eest ja kirjeldaks selles protsessis järgitavaid menetlusi. Eriti ohustatud on üksiktaotluste läbivaatamine, kui puudub kindlus, et taotleja ja taotlusi läbivaatav kasutuselevõtu haldusasutus on teineteisest sõltumatud.
- b) kasutuselevõtu haldusasutus ei dokumenteeri piisavalt suhtlust taotlejatega rühmitatud taotluste ettevalmistamisel. Eelkõige ei pea kasutuselevõtu haldusasutus täielikku registrit kontaktidest asjaomaste sidusrühmadega, järelmeetmetest ja nende põhjendustest. See piirab võimalust jälgida protsessi alates esialgsetest projektiettepanekutest kuni taotluste rühmadesse jagamiseni (vt 6. selgitus).

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 2018/1046, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju, artikkel 61.

³⁶ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 409/2013 artikli 9 lõike 2 punkt d.

- c) selleks et optimeerida vahendite eraldamist liiga suure projektide arvuga projektikonkursside raames, soovitas kasutuselevõtu haldusasutus suurte investeerimisprojektide taotlejatel jagada need mitmeks etapiks, mis jagunevad mitme projektikonkursi vahel. Sõltuvalt projektide ulatusest ja nende etappidest muudab selline jagamine igale projektile eraldatavat lõplikku rahastamist;
- d) 2015. aasta projektikonkursi puhul pidi INEA mõne taotleja loobumise tõttu (see juhtus pärast rahastamise andmist ja enne toetuslepingute allkirjastamist) vabaks jäänud vahendid ümber jaotama. Ümberjaotamine toimus siiski kasutuselevõtu haldusasutuse konkreetse ettepaneku alusel. Kuigi komisjon kiitis menetluse heaks, puudusid protsessil läbipaistvad kriteeriumid ja sellest sai kasu piiratud arv projekte.

6. selgitus

Näide ebapiisava läbipaistvuse kohta

2015. aasta projektikonkursi raames sai kasutuselevõtu haldusasutus 318 taotlust, kuid 108 neist jäeti lõpuks INEA-le esitatud rühmadest välja. Kasutuselevõtu haldusasutus ei pea süstemaatilist arvestust väljajätmise põhjuste kohta ega suutnud esitada saadud ja heakskiidetud taotluste selgitavat võrdlust. Süstemaatilise arvestuse puudumine kahjustab rühmadeks jagamise protsessi läbipaistvust.

Sama projektikonkursi raames lõi kasutuselevõtu haldusasutus säilitatud taotluste hulgas ka prioriteetsed rühmad vastavalt haldusasutuse enda välja töötatud kriteeriumidele, mitte nendele, mille INEA oma konkursikutses esitas. See tõi lõppkokkuvõttes kaasa projektide kaasrahastamise erineva määra, isegi kui need käsitlesid samu ühise katseprojekti funktsioone.

Euroopa lennuliikluse korraldamise paranemine ei ole ikka veel tõendatud

61 Selles osas hindasime, kas ELi sekkumine aitab tegelikult kaasa Euroopa lennuliikluse korraldamise toimimise parandamisele. Analüüsisime ühise katseprojekti kasutuselevõttuga seni saavutatud edusamme nii reaalses töökeskkonnas tegelikult kasutusele võetud väljundite kui ka lennuliikluse korraldamise süsteemi parema toimimise osas. Sel eesmärgil hindasime, kas ühise katseprojekti rakendamine on kooskõlas regulatiivsete tähtaegadega ja kas järelevalvesüsteem tuvastab toimimise tegeliku paranemise.

Kasutuselevõtt on pooleli, kuid viivituste oht suureneb

62 Ühise katseprojekti kuus funktsiooni täielikuks kasutuselevõtuks kehtestatud tähtajad on vahemikus 2018–2026 (vt [tabel 2](#)). Lisaks valmimistähtajale määratakse iga toetuslepinguga kindlaks iga rakendusprojekti eeldatavad väljundid.

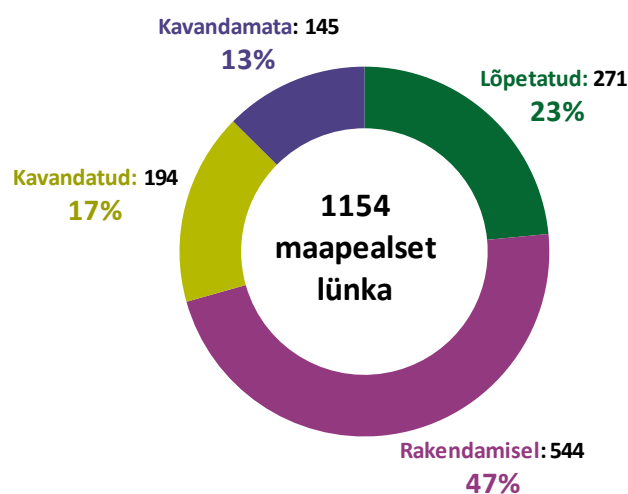
63 30% ühise katseprojekti komponentidest ei ole veel kavandatud või on kavandamisel (vt [7. selgitus](#)). Need on peamiselt seotud lennuliikluse korraldamise funktsioonidega 4, 5 ja 6, mille puhul osa rakendamiseks vajalikust tehnoloogiast ei ole veel kasutuselevõtuks valmis. Kasutuselevõtuprogrammi riskijuhtimiskavas on need riskid korduvalt kindlaks määratud. See on osaliselt tingitud punktis [28](#) kirjeldatud vajaliku tehnoloogia ja kontseptsioonide puudulikest valmidusest ning võib mõjutada negatiivselt ühise katseprojekti tähtaegadest kinni pidamist.

7. selgitus

Ühise katseprojekti rakendamine

Kasutuselevõtu haldusasutus teeb järelevalvet ühise katseprojekti rakendamise üle. Sel eesmärgil kogub ja avaldab ta teavet rakendamislünkade kohta.

2018. aasta juuliks oli ühise katseprojekti kasutuselevõtu edenemine (rakendamislünkades³⁷ mõõdetuna) järgmine:



Allikas: Euroopa Kontrollikoda SESARi kasutuselevõtu haldusasutuse andmete alusel, Monitoring View 2018.

64 Mõne juba käivitatud projekti rakendamisel esineb viivitusi. Meie valim näitas, et 6-st lõpetatud projektist 3 puhul tekkis pärast esialgset lõppkuupäeva kuni 12 kuu

³⁷ Rakenduslünk on ühise katseprojekti rakendamistegevuse väikseim üksus. See on määratletud tehnilise/operatiivse elemendi (nt kasutuselevõtu programmi rühm) ja geograafilise elemendi (nt lennujaam või riik) kombinatsiooniga. Vajaduse korral asendatakse teine element sidusrühmaga (nt võrgustiku haldaja) või sidusrühmade rühmaga (nt õhuruumi kasutajad). Konkreetset protsenti või õhusõidukite varustatuse taset on keeruline täpselt esitada ja seetõttu ei mõõdetata kõikide asjaomaste kasutuselevõtu haldusasutuse projektirühmade puhul õhutranspordiga seotud lünki ning need esitatakse maapealsete teenuste järelevalve käigus leitud lünkadest eraldi.

pikkusi viivitusi³⁸. Selle olukorra laiemat ulatust kinnitab kasutuselevõtu haldusasutuse taotlus INEA-le pikendada 18 projekti valmimiskuupäeva 12 kuu võrra³⁹.

65 Ühise katseprojekti raames käivitati 2014., 2015. ja 2016. aasta projektikonkursside tulemusena kokku 299 rakendusprojekti. Oma 2018. aasta juuni järelevalvearuandes⁴⁰ teatas kasutuselevõtu haldusasutus, et 299-st projektist on lõpule viidud 72. Märgime siiski, et 72-st projektist 24 ei kujuta endast juba kasutusele võetud toimivat lahendust, vaid hoopis uuringuid, vahendeid või ohutusega seotud projekte.

Kasutuselevõtu tõhusa järelevalvega on mõningaid probleeme

66 Komisjon, keda abistab kasutuselevõtu haldusasutus, peaks tegema järelevalvet SESARi kasutuselevõtu üle seoses selle mõjuga lennuliikluse korraldamise toimimisele. Tuleks tõendada, et lõpuleviidud rakendusprojektid parandasid lennuliikluse korraldamise toimimist, võttes arvesse lennuliikluse korraldamise üldkavas, ühise katseprojekti tulude-kulude analüüsis, kasutuselevõtuprogrammis ja projektitaotluses sätestatud ootusi.

67 INEA vastutab kõikide Euroopa ühendamise rahastu kaudu kaasrahastatavate projektide edenemise järelevalve eest. Ilma selgete volitusteta tulemuslikkuse järelevalveks keskendub INEA projektide väljunditele, mitte tulemustele.

68 Kasutuselevõtu haldusasutus vastutab ühise katseprojekti järelevalve eest (vt punkt 12). Leidsime selle protsessiga seoses mitmeid puudusi:

- a) ühist katseprojekti rakendavad operatiivses lennutegevuses osalevad sidusrühmad teavitavad kasutuselevõtu haldusasutust regulaarselt rakendamisel tehtud edusammudest. Seda teavet ei kontrollita siiski sõltumatult. Lisaks on sellise teabe edastamiseks lepinguliselt kohustatud ainult ELi toetuste saajad, mis

³⁸ Sellised viivitused olid tingitud ettenähtust pikemast hankemenetlusest või töövõtjate raskustest kokkulepitud tähtaegade saavutamisel tarnete tehnilise keerukuse tõttu.

³⁹ 2018. aasta novembris palus kasutuselevõtu haldusasutus INEA-l muuta 2015. aasta projektikonkursi ühe rühma eritoetuslepingut, et anda 18-le rakendusprojektile 51-st (35%) 12-kuuline pikendus (kuni 2019. aasta lõpuni).

⁴⁰ „DP Execution Progress Report“, SESARi kasutuselevõtu haldusasutus, juuni 2018. Käivitatud ja lõpetatud projektide arv on dünaamiline. Alates 2019. aasta veebruarist oli kasutuselevõtu haldusasutus esitanud 105 lõpetatud projekti (348-st käivitatust).

muudab ühise katseprojekti täieliku järelevalve sõltuvaks teiste vabatahtlikest aruannetest⁴¹;

- b) ühise katseprojekti rakendamise edenemise mõõtmine annab kvantitatiivse ülevaate (vt [7. selgitus](#)), mis on samamoodi keskendunud kasutusele võetud väljunditele. Seega ei viita see lennuliikluse korraldamise parema toimimise saavutamisele operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade jaoks ega ka võrgustiku kui terviku jaoks. Oma lõpetatud projektide valimi puhul leidsime, et tegelikke tulemusi ei mõõdeta⁴²;
- c) kasutuselevõtu haldusasutusel on endiselt pooleli projektide tegelike tulemuste mõõtmise usaldusväärse metoodika väljatöötamine, nagu ka nende võrdlemine esialgsete ootustega (ühise katseprojekti kulude-tulude analüüs) ja nende tulemuslikkuse kavade⁴³ eesmärkide saavutamisse tehtud panuse analüüsimine. Nende vahendite puudumisel ei ole mingit kindlust, et oodatav kasu realiseerub eelkõige õhuruumi kasutajate jaoks.

69 Eeltoodust tulenevalt ei ole veel piisavalt tõendeid, mis näitaksid ühise katseprojekti ja ELi rahastatud rakendusprojektide panust lennuliikluse korraldamise paremasse toimimisse reaalses töökeskkonnas.

⁴¹ 2018. aasta kasutuselevõtuprogrammi riskijuhtimiskavas määratletakse kõrgetasemelise riskina ühise katseprojekti rakendamine väljaspool SESARi kasutuselevõtu partnerluse raamlepingut.

⁴² Kuue valimisse kaasatud projekti hulgas märkasime ühte erandit, mille puhul mõõdeti tegelikku paranemist, kuigi seda ei väljendatud rahas.

⁴³ Aeronavigatsiooniteenuste tulemuslikkuse kava määruse (komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 390/2013) kohaselt kohustuslikud tulemuslikkuse kavad.

Järeldused ja soovitused

70 Aeronavigatsiooniteenuste killustatud pakkumine ning vajadus tagada lennujaamade, aeronavigatsiooniteenuste osutajate, õhuruumi kasutajate ja võrgustiku haldusasutuse vaheline koostalitlusvõime on viinud selleni, et EL toetab lennuliikluse korraldamise uute tehnoloogiate ja käitamisprotseduuride kasutuselevõttu. Alates 2014. aastast on EL nende probleemide lahendamiseks kasutanud kahte peamist vahendit: määrust, millega nõutakse teatavaid kooskõlastatud investeeringuid (ühisprojektid) ning ELi eelarvest nende toetamiseks eraldatud rahastamist. Käesolevas auditis uurisime, kas need vahendid olid õigustatud, hästi rakendatud ning on parandanud Euroopa lennuliikluse korraldamise toimimist.

71 Jõudsimel järeldusele, et ELi reguleeriv sekkumine ühiste projektide kujul annab lisaväärtust, kuigi selle kontseptsiooni (ühise katseprojekti) esmasel rakendamisel puudusid piisavad jõustamissätted ja osa selle funktsioonidest ei vastanud nõutavatele valikukriteeriumidele. Leidsime ka, et ELi rahastamine lennuliikluse korraldamise ajakohastamise toetamiseks ei olnud suures osas vajalik ning et rahastamise haldamisel esineb puudusi.

72 Ühisprojektide kontseptsioon edendab kooskõlastatud investeeringuid. Kuid selle esimene kasutamine (ühine katseprojekt) hõlmas ekslikult mõningaid funktsioone, mis ei olnud valmis ja/või ei nõua kavandatud kasu saavutamiseks mitut sidusrühma hõlmavat samaaegset kasutuselevõttu. Lisaks vähendab selle tõhusust karistuste puudumine nõuete rikkumise korral (vt punktid [18–33](#)).

1. soovitus. Keskenduda rohkem ühisprojektidele

Komisjon peaks parandama ühisprojektide keskendumist, määratledes täpsemad ühtlustamiskriteeriumid ja kohaldades rangelt valmiduse kriteeriume nende funktsioonide valimisel, mille kooskõlastatud kasutuselevõtmine on kohustuslik. Ühist katseprojekti tuleks vastavalt muuta.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

2. soovitus. Parandada ühisprojektide tõhusust

Komisjon peaks tegema ettepanekuid parandada ühisprojektide tõhusust nende jõustamismehhanismide tugevdamise abil. See võib hõlmata näiteks seda, et

muudetakse kohustuslikuks tasude muutmise süsteem, mida kohaldataks nii maapealsete kui ka lennualaste sidusrühmade suhtes, ja mis on praegu aeronavigatsioonitasude süsteemi käsitlevas määruses vabatahtlik. Selline muutmine peaks eelkõige tähendama, et ühisprojektide kiiretele rakendajatele kehtiksid soodsamad navigatsioonitasud.

Tähtaeg: 2020. aasta lõpp

73 Euroopa ühendamise rahastust eraldatavate toetuste vajadust ei ole piisavalt tõendatud ning see on toonud kaasa selliste projektide rahastamise, mida oleks rakendatud ka ilma ELi toetuseta. Algne mõte oli see, et ELi toetust oleks vaja, et korvata finantskahjud, mis tulenevad kasutuselevõtust ja raskustest finantsturgude kapitali kasutamisel; kuid nende tegurite mõju on olnud vähene. ELi rahastamine suunati peamiselt maapealsetele sidusrühmadele, kes olid juba otsustanud teha selliseid investeeringuid ja kes kannavad oma kulud tavapärase äritegevuse raames üle õhuruumi kasutajatele. Selle tulemusena on investorid saanud toetust vara soetamiseks ja küsinud kasutajatelt tasude kaudu tagasi ka investeeringukulu (vt punktid 34–48).

3. soovitus. Vaadata läbi ELi rahaline toetus lennuliikluse korraldamise ajakohastamisele

Komisjon peaks ELi rahalist toetust lennuliikluse korraldamise ajakohastamisele paremini suunama:

- a) praeguse raamistiku (2014–2020) puhul peaks antav toetus piirduma järgmisega:
 - o kasutuselevõture programmi, sealhulgas tehnilise kooskõlastamise meetmete säilitamine ja järelevalve;
 - o sidusrühmadele kahjumlike äriotsuste kompenseerimine selliste projektide kasutuselevõtuks, mis rakendavad valmis ja olulisi funktsioone ning nõuavad sidusrühmade samaaegset kaasamist;

Tähtaeg: kehtib projektikonkurssidele alates aastast 2019

- b) pikemas perspektiivis, kui ELi eelarvest jätkatakse sellise kasutuselevõtu rahastamist ka pärast praeguse finantsraamistiku lõppu, peaks komisjon sätestama asjakohased eesmärgid, mille saavutamiseks rahastamine on ette nähtud, samuti nende saavutamise ajakava.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

74 Täiendavad puudused rahastamiskava tegelikus rakendamises vähendasid selle tõhusust veelgi (vt punktid **49–60**):

- a) 2014. ja 2015. aasta projektikonkurssides eraldati märkimisväärne summa ilma selgeid prioriteete seadmata ja rakendamata.
- b) hoolimata üldisest eesmärgist tagada koordineeritud investeeringud, rühmitati ELi rahastatavad projektid, mille eesmärk on lihtsustada toetuste haldamist, mitte tehnilistel kaalutlustel, vaid halduslike kriteeriumide alusel;
- c) olenemata komisjoni lõplikust rollist projektide valimisel, nõuab praegune rahastamismehhanism, et mõned toetusesaajad, kes tegutsevad kasutuselevõtu haldusasutusena, osaleksid oma taotluste läbivaatamises, mis võimaldaks neil mõjutada toetuse jaotamist rahastamiskõlblike projektide vahel. Võimalikku huvide konflikti ei ole piisavalt leevendatud.

4. soovitus. Vaadata läbi ja muuta ametlikuks rahastamistaotluste ettevalmistamine ja esitamine

Komisjon peaks

- a) selgitama, ühtlustama ja vormistama SESARi kasutuselevõtu haldusasutuse rolli ja kohustused rahastamistaotluste ettevalmistamisel ja esitamisel, et ühtlasi leevendada võimalikku huvide konflikti;

Tähtaeg: 2019. aasta lõpp

- b) tagama, et tulevastes konkurssides nõutaks, et esitatud taotlused kajastaksid ja toetaksid kooskõlastamise tehnilist mõõdet, mis on ühisprojektide lõppeesmärk.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

75 Ühise katseprojekti kasutuselevõtu õiguslik tähtaeg on 2018. ja 2026. aasta vahel ning enamiku projektide rakendamine on veel pooleli. Siiski leidsime, et mõne projekti rakendamise hilinemine seab ohtu regulatiivsete nõuete täitmise. See on osaliselt tingitud asjaolust, et ühine katseprojekt hõlmab funktsioone, mis ei ole veel rakendamiseks valmis. Peale selle tuleb veel tõendada lennuliikluse korraldamise paremat toimimist töökeskkonnas (vt punktid **61–69**).

5. soovitus. Tagada lennuliikluse korraldamise ajakohastamisega saavutatava parema toimimise seire

Komisjon peaks

- a) tagama nõuetekohase järelvalve lennuliikluse korraldamise ajakohastamise üle; mõõtma tulemuslikkuse paranemist ja võrdlema seda esialgsete prognoosidega (ühise katseprojekti kulude-tulude analüüs);
- b) tagama, kui see on tulemuslikkuse kava puhul asjakohane, et kavandatavate eesmärkide puhul võetakse arvesse kogu saavutatavat tulemuslikkust, tagades seeläbi teenuste osutamise õhuruumi kasutajatele.

Tähtaeg: võimalikult kiiresti ja hiljemalt järgmiste eesmärkide seadmise ajaks (tulemuslikkuse kava aruandlusperiood nr 4)

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Iliana Ivanova, võttis käesoleva aruande vastu 5. juuni 2019. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Klaus-Heiner Lehne

Lisad

I lisa. Kasutuselevõtureprogramm

Mis on kasutuselevõtureprogramm?

Kasutuselevõtureprogramm on dokument, mille eesmärk on täpsustada ühisprojektide rakendamiseks vajalikke tehnilisi omadusi ja suuniseid, edendades seeläbi operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade osalust. Õigusaktist tulenevalt⁴⁴ „sõnastatakse kasutuselevõtureprogrammis kõiki selliseid tegevusi hõlmav üksikasjalik ja struktureeritud töökava, mis on vajalik ühisprojektide elluviimiseks nõutava tehnoloogia, menetluste ja parima tava rakendamiseks“.

2. pilt.

Kasutuselevõtureprogramm



Allikas: SESARi kasutuselevõture haldusasutus,
<https://www.sesardeploymentmanager.eu/publications/deployment-programme/>

Kes vastutab selle ettevalmistamise ja heakskiitmise eest?

Kui komisjon programmi heaks kiidab, vastutab kasutuselevõtureprogrammi väljatöötamise, ajakohastamise ja rakendamise eest SESARi kasutuselevõture haldusasutus⁴⁵. Alates kasutuselevõture haldusasutuse loomisest detsembris 2014 on asutus ajakohastanud kasutuselevõtureprogrammi vähemalt kord aastas.

Kellega konsulteeritakse programmi ettevalmistamisel?

Iga kasutuselevõtureprogrammi versiooni puhul konsulteeritakse asjaomaste sidusrühmadega. Konsultatsioon hõlmab operatiivses lennutegevuses osalevaid sidusrühmi, kes on volitatud ühisprojekte rakendama, olenemata sellest, kas nad on kasutuselevõture haldusasutuse liikmed või mitte; peamisi institutsioone, kellega kasutuselevõture haldusasutus on allkirjastanud koostöökokkulepped, eelkõige ühisettevõture SESAR, Euroopa Kaitseagentuur, võrgustiku haldusasutus, Euroopa Investeeringispank ja EUROCAE. Konsultatsiooniprotsess toimub mitmes tsüklis,

⁴⁴ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 409/2013 artikli 11 lõige 1.

⁴⁵ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 409/2013 artikli 12 lõige 1.

institutsioonide esitatud märkused registreeritakse ning kasutuselevõtu haldusasutus vastab neile enne programmi lõpliku vastuvõtmist.

Milline on detailsuse tase?

Ühises katseprojektis antakse põhjalik ülevaade (funktsioonid ja allfunktsioonid) sellest, millised funktsioonid tuleb kasutusele võtta, kes seda peab tegema ja mis ajaks. Selleks et tagada operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade informeeritus ja hõlbustada nende investeringuid, mis on vajalikud ühises katseprojektis ette nähtud funktsioonide kasutuselevõtuks, on kasutuselevõtuprogrammi lisatud täiendavat detailsust andev projektirühmade mõiste. Projektirühm kujutab endast homogeensete tehnoloogiliste ja käituselementide kogumit, mis tuleb rakendada kindlaksmääratud geograafilises ulatuses ja kindlaksmääratud aja jooksul. Kasutuselevõtuprogramm sisaldab teavet iga projektirühma ulatuse, projektirühmaga seotud sidusrühmade, rakendamise ajakava ja eeldatava tulemuslikkuse paranemise kohta.

Kasutuselevõtuprogrammi 2018. aasta versioonis määratletakse 48 projektirühma, mis on jaotatud kolmeks:

- 36 peamist projektirühma. Need vastavad ühise katseprojekti määrase ulatusse kuuluvatele ja selle jaoks vajalikele käitamisalastele ja tehnilistele parendustele;
- 7 hõlbustavat projektirühma. Need hõlmavad lennuliikluse korraldamise üldist tulemuslikkust parandavaid rakendustegevusi. Need ei kuulu aga ühise katseprojekti ulatusse;
- 5 täiendavat projektirühma. Need on ühise katseprojekti funktsioonide eeltingimuseks, kuid ei kuulu ühise katseprojekti ulatusse.

Kuidas seda kasutatakse prioriteetide määratlemiseks?

Kasutuselevõtuprogramm hõlmab kasutusevõtu lähenemisviisi, millega määratakse kindlaks projektirühmad, mis on lühikeses perspektiivis vajalikud kogu programmi õigeaegseks kasutuselevõtuks. Kasutuselevõtu haldusasutus julgustab asjaomaseid operatiivses lennutegevuses osalevaid sidusrühmi seda lähenemisviisi kasutama ning suunama oma kasutuselevõtuga seotud tegevused sellistele projektirühmadele, mida peetakse kõige pakilisemaks. Lisaks antakse INEA Euroopa ühendamise rahastu 2016. aasta projektikonkurssidest alates eelis nendele projektitaotlustele, mis toetavad kasutuselevõtuprogrammi teatud projektirühmade rakendamist.

Kes teeb järelevalvet selle täitmise üle?

Kasutuselevõtu programmi rakendamise järelevalve eest vastutab kasutuselevõtu haldusasutus. Kasutuselevõtu haldusasutus kogub igal aastal teavet operatiivses lennutegevuses osalevatelt sidusrühmadelt, et teha kindlaks, millised projektirühmad on juba kasutusele võetud, milliste kasutuselevõtt on käimas ja millised on alles kavandamisel. Sidusrühmad teatavad ka projektirühmade eeldatavad lõpetamiskuupäevad. See teave võimaldab kasutuselevõtu haldusasutusel kvantifitseerida rakendamislüngad, mille abil mõõta edusamme ühise katseprojekti rakendamise elluviimisel.

Akronüümid ja lühendid

ATFM: lennuliiklusvoo juhtimine

ATM: lennuliikluse korraldamine

EUROCAE: Euroopa tsiviillennunduse seadmete organisatsioon

EUROCONTROL: Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon

F: lennuliikluse korraldamise funktsioon

ICAO: Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon

IFR: instrumentaallennureeglid

INEA: Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet

SDA: SESARi kasutuselevõtu liit

SESAR: ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm

TEN-T: üleeuroopalised võrgud – transport

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.

ATMi funktsioon: ATMi funktsioonide või teenuste rühm, mis seondub trajektoori, õhuruumi ja maapinnal toimuva haldusega või teabe jagamisega marsruudi, terminali, lennujaama või võrgustiku kasutuskeskkonnas.

Eurocontrol: Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon on 1960. aastal loodud valitsustevaheline organisatsioon, mille eesmärk on ohutu, tõhusa ja keskkonnasõbraliku lennuliikluse edendamine kogu Euroopa piirkonnas. Muu hulgas täidab ta võrgustiku haldusasutuse ülesandeid ning abistab komisjoni ja tulemuslikkuse hindamise asutust tulemuslikkuse kava ja aeronavigatsioonitasude süsteemi rakendamisel.

Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava: lennuliikluse korraldamise ajakohastamise prioriteetide määratlemise peamine kavandamisvahend, nagu on kokku leppinud lennuliikluse korraldamise sidusrühmad. Üldkava on pidevalt muudetav tegevuskava, millega kehtestatakse ühisettevõtte SESAR arendustegevuste raamistik, pidades silmas ka kõikide operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade tehtavaid kasutuselevõtuga seotud tegevusi.

Euroopa ühendamise rahastu: Rahastamisvahend ELi rahalise toetuse andmiseks üleeuroopalistele võrkudele eesmärgiga toetada ühishuviprojekte transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiataristu sektoris ning kasutada ära nende sektorite omavahelist võimalikku koostoiimet. Lisaks toetustele pakub Euroopa ühendamise rahastu projektidele rahalist toetust uuenduslike rahastamisvahendite, näiteks tagatiste ja projektivõlakirjade kaudu.

Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet (INEA): Euroopa amet, mille komisjon asutas 2014. aastal, et hallata teatavate ELi programmide, millest üks on Euroopa ühendamise rahastu, tehnilist ja rahalist rakendamist.

Koostalitlusvõime: Euroopa lennuliikluse korraldamise võrgustiku süsteemidelt ja koostisosadelt nõutavate funktsionaalsete, tehniliste ja toimimisomaduste ning toimimisprotseduuride kogum, mis peab tagama võrgustiku ohutu, sujuva ja tõhusa

toimimise. Koostalitluse saavutamiseks tuleb süsteemid ja koostisosad viia vastavusse oluliste nõuetega.

Kulutasuvuse analüüs: Euroopa ühendamise rahastu projektikonkursside kontekstis on kulutasuvuse analüüs mõeldud selliste projektide leidmiseks, mis saavutavad teatud väljundtaseme (nt teatud standardi järgimise) kõige väiksema nüüdispuhasväärtusega kuludega. Ühisprojektiga seotud projektide puhul on kasutuselevõtu haldusasutus koostanud kulutasuvuse analüüsid eesmärgiga võrrelda kandidaatprojekti kulude ja tulude suhet ühisprojekti omaga tervikuna. Kulutasuvuse analüüsi hinne 1 näitab, et selle projekti kulude ja tulude suhe on täielikult kooskõlas ühisprojekti prognoosidega.

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.

Lennuliiklusvoo juhtimine: funktsioon, mis on loodud lennuliikluse ohutu, korrapärase ja kiire liikumise tagamiseks. See koosneb eeskirjadest ja menetlustest, mille eesmärk on saavutada olemasoleva lennujuhtimisvõimsuse optimaalne kasutamine ning tagada, et liiklusmaht oleks kooskõlas asjaomaste aeronavigatsiooniteenuste osutajate deklareeritud läbilaskevõimega.

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.

SESARi kasutuselevõtt: tegevused ja protsessid, mis on seotud lennuliikluse korraldamise üldkavas sätestatud lennuliikluse korraldamise funktsioonide tootmisesse juurutamise ja rakendamisega.

SESARi kasutuselevõtu haldusasutus: komisjoni rakendusmäärusega (EL) nr 409/2013 loodud ja partnerluse raamlepinguga vormistatud funktsioon. See hõlmab peamiselt järgmist: kasutuselevõtu programmi koostamine, seda käsitleva ettepaneku esitamine, käigushoidmine ja rakendamine; nende operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade kokkuviiimine, kellelt ühisprojektide elluviimist nõutakse; rakendusprojektide ja seonduvate investeeringute tõhus sünkroniseerimine ja üldine kooskõlastamine.

SESARi kasutuselevõtu liit (SDA): SDA loodi algselt õigusliku seisundita sidusrühmade konsortsiumina, mille suhtes kehtivad partnerluse raamlepingu ja sisekoostöö lepingu sätted. 2018. aasta jaanuaris muutis SDA oma seisundi mittetulunduslikuks rahvusvaheliseks ühenduseks. Perioodil 2014–2020 tegutseb SDA SESARi kasutuselevõtu haldusasutusena.

Tulemuslikkuse kava ja aeronavigatsioonitasude süsteemid: tulemuslikkuse kavas seatakse aeronavigatsiooniteenuste osutajatele tulemuslikkuse alased siduvad 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.

Vabalt valitavate marsruutidega õhuruum: kindlaksmääratud õhuruum, milles kasutajad võivad vabalt kavandada marsruuti kindlaksmääratud sisenemis- ja väljumispunkti vahel. Sõltuvalt vaba õhuruumi olemasolust võib marsruuti kavandada otse alguspunktist sihtpunkti või vahepealsete (avaldatud või avaldamata) marsruudipunktide kaudu, ilma et see oleks seotud ATS-marsruutide võrgustikuga. Kõnealuses õhuruumis toimuvate lendude suhtes kohaldatakse endiselt lennujuhtimist.

Võrgustiku haldusasutus: roll, mille Euroopa Komisjon lõi 2011. aastal, et täita keskeid ülesandeid riigiüleisel (võrgustiku) tasandil: lennuliikluse voogude juhtimine, nappide ressursside kasutamise koordineerimine ja Euroopa marsruutide võrgustiku kavandamine. Võrgustiku haldusasutuse roll on määratud kuni 2019. aasta lõpuni Eurocontrolile.

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

Ühine katseprojekt: esimene ühisprojekt, mis toetab Euroopa lennuliikluse korraldamise üldkava rakendamist. Ühine katseprojekt hõlmab kuut lennuliikluse korraldamise funktsiooni ning see võeti vastu komisjoni rakendusmäärusega (EÜ) nr 716/2014.

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

Ühisprojektid: ELi määrused, millega antakse volitused lennuliikluse korraldamise funktsioonide kasutuselevõtmiseks õigeaegselt, kooskõlastatult ja sünkroonitult, et saavutada põhilised käitamisalased muudatused. Ühisprojektides määratakse kindlaks lennuliikluse korraldamise funktsioonid, mis, olles saavutanud piisava tootmise juurutamise taseme, on valmis rakendamiseks ja vajavad samaaegset kasutuselevõttu.

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

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=50455>

Ajakava

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=50505>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärk maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi tegi ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamise tehtud investeeringute 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, Romuald Kayibanda, David Boothby ja Maria Pia Brizzi.



Vasakult paremale: Patrick Weldon, Luis De La Fuente Layos, Romuald Kayibanda, Pietro Puricella, Afonso Malheiro, Maria Pia Brizzi, George Pufan, Mircea Radulescu.

Käesoleva auditi käigus uurisime ELi sekkumist ühtse Euroopa taevalgatus tehnoloogiasamba SESAR-i kasutuselevõtu etappi. SESAR püüab ühtlustada ja ajakohastada lennuliikluse korraldamist kogu Euroopas. Kokkuvõttes jõudsimme järeldusele, et ELi reguleeriv sekkumine ühisprojektide näol annab lisaväärtust. Leidsime siiski, et ELi rahastamine lennuliikluse korraldamise ajakohastamise toetamiseks ei olnud suures osas vajalik ning et rahastamise haldamisel esineb mõningaid puudusi. Esitame Euroopa Komisjonile mitmeid soovitusi, et paremini toetada lennuliikluse korraldamise ajakohastamist.



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

© Euroopa Liit, 2019

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

PDF ISBN 978-92-847-2169-6 doi:10.2865/536743

HTML ISBN 978-92-847-2146-7 doi:10.2865/325126

QJ-AB-19-007-ET-N

QJ-AB-19-007-ET-Q