



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Kertomus SESAR-yhteisyrityksen tilipäätöksestä varainhoitovuodelta 2017

sekä yhteisyrityksen vastaus

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	1–12
SESAR-yhteisyrityksen perustaminen	1–2
Hallinto ja ohjaus	3–4
Tavoitteet	5–7
Resurssit	8–11
Komission laatimat arvioinnit	12
Lausunto	13–25
Lausunto tilien luotettavuudesta	14
Lausunto tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	15
Lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	16
Toimivan johdon ja hallintoelinten velvollisuudet	17–19
Tarkastajan velvollisuudet tilien ja niiden perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä	20–25
Talousarvio- ja varainhallinto	26–37
Varainhoitovuoden 2017 talousarvion toteuttaminen	26–28
Monivuotisen talousarvion toteuttaminen seitsemännen puiteohjelman ja TEN-T -ohjelman yhteydessä	29–33
Monivuotisen talousarvion toteuttaminen Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä	34–37
Sisäiset kontrollit	38–42
Sisäisen valvonnan kehys	38–41
Hankintamenettelyt	42
Muut asiat	43
SESAR 2020 -ohjelman muiden osakkaiden osuuksista koituva vipuvaikutus	43

Tietoja komission laatimista arvioinneista	44–47
Liite – Aiempina vuosina esitettyjen huomautusten seuranta	
Yhteisyrityksen vastaus	

JOHDANTO

SESAR-yhteisyrityksen perustaminen

1. Brysselissä sijaitseva Eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamishankkeesta vastaava SESAR-yhteisyritys perustettiin helmikuussa 2007 kahdeksaksi vuodeksi. Se alkoi toimia itsenäisesti 10. elokuuta 2007¹. Kesäkuussa 2014 neuvosto muutti perustamisasetusta ja jatkoi yhteisyrityksen toiminnan kestoa 31. joulukuuta 2024 saakka².
2. SESAR-yhteisyritys on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuva elin, joka vastaa nykyaikaistetun ilmaliikenteen hallintajärjestelmän (ATM) kehittämisestä ja käyttöönotosta Euroopassa. Yhteisyrityksen perustajaosakkaita ovat Euroopan unioni (EU), jota edustaa Euroopan komissio, ja Euroopan lennonvarmistusjärjestö (Eurocontrol)³. Kiinnostuksenilmaisupyynnön perusteella yhteisyrityksen osakkaiksi valittiin 19 julkista ja yksityistä ilmailualan toimijaa. Niihin lukeutuu esimerkiksi ilma-alusten valmistajia, maalaitteiden ja ilmailuteollisuuden laitevalmistajia, lennonvarmistuspalvelujen tarjoajia sekä lentokenttäviranomaisia.

Hallinto ja ohjaus

3. Yhteisyrityksen hallintorakenteeseen kuuluvat hallintoneuvosto ja pääjohtaja.

¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 219/2007, annettu 27 päivänä helmikuuta 2007, yhteisyrityksen perustamisesta uuden sukupolven eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän (SESAR) kehittämiseksi (EUVL L 64, 2.3.2007, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1361/2008 (EUVL L 352, 31.12.2008, s. 12).

² Neuvoston asetus (EU) N:o 721/2014, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2014, yhteisyrityksen perustamisesta uuden sukupolven eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän (SESAR) kehittämiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 219/2007 muuttamisesta yhteisyrityksen voimassaolon jatkamiseksi vuoteen 2024 (EUVL L 192, 1.7.2014, s. 1).

³ Eurocontrol on 41 osakasvaltion omistama kansainvälinen organisaatio. EU on delegoinut osan yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevien asetustensa mukaisista tehtävistä Eurocontrolille, josta on tämän myötä tullut lennonjohdon koordinoinnin ja suunnittelun keskusorganisaatio koko Euroopassa. EU on allekirjoittanut Eurocontrolia koskevan sopimuksen ja kaikki EU:n jäsenvaltiot kuuluvat Eurocontroliin.

4. Hallintoneuvostoon kuuluvat SESAR-yhteisyrityksen osakkaiden edustajat sekä sidosryhmien edustajat (asevoimat, ilmatilan siviilikäyttäjät, lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat, laitevalmistajat, lentokentät, ilmaliikenteen hallinta-alan henkilöstö sekä tiedeyhteisö). Hallintoneuvosto hyväksyy ATM-yleissuunnitelman, jonka neuvosto vahvistaa ja jonka avulla kohdistetaan yleistä valvontaa SESAR-hankkeen täytäntöönpanoon. Toimitusjohtaja vastaa yhteisyrityksen päivittäisestä johtamisesta.

Tavoitteet

5. SESAR-hankkeen tavoitteena on Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän nykyaikaistaminen määrittämällä, kehittämällä ja toimittamalla uusia tai parannettuja teknologioita ja menettelyjä. Hanke jakautuu kolmeen vaiheeseen:

- Määrittelyvaihe (2004–2007), jota johtaa Eurocontrol ja jota osarahoitetaan Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevasta ohjelmasta (TEN-T). Toiminnan perusteella laadittiin eurooppalainen ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelma (*European ATM Master Plan*), jossa määritetään ilmaliikenteen nykyaikaisen hallintajärjestelmän uuden sukupolven sisältö sekä kuvaillaan sen kehittämistä ja käyttöönottoa.
- Kaksikautinen kehitysvaihe (2008–2013; jatkettu vuoteen 2016), jota hallinnoi SESAR-yhteisyritys ja jota osarahoitettiin TEN-T -ohjelmasta ja seitsemänstä tutkimuksen puiteohjelmasta. Vuodesta 2014 alkaen hanketta osarahoitettiin myös Horisontti 2020 -puiteohjelmasta.
- Käyttöönottovaihe (2014–2024), jonka tavoitteena on toteuttaa laajalti lentoliikennealan teollisuuden ja sidosryhmien johdolla uusi ilmaliikenteen hallinnan infrastruktuuri, jota osarahoitetaan Horisontti 2020 -puiteohjelmasta.

6. Seitsemännen puiteohjelman ja TEN-T -ohjelmien yhteydessä SESAR-yhteisyrityksen tavoitteena oli nykyaikaistaa Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmää ja parantaa sen turvallisuutta koordinoimalla ja keskittämällä kaikki olennaiset tutkimus- ja kehittämistoimet EU:ssa uusien teknologisten järjestelmien, komponenttien ja operatiivisten menettelyiden tuottamiseen eurooppalaisessa ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelmassa (SESAR I – kehitysvaihe 2008–2016) määritetyn mukaisesti.

7. Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä yhteisyritys toteuttaa SESAR 2020 -ohjelmaa. Tavoitteena on osoittaa jo SESAR I -ohjelman yhteydessä kehitettyjen teknologisten ja toiminnallisten ratkaisujen toteutettavuus laajemmissa ja toiminnan osalta paremmin integroiduissa ympäristöissä (kehitysvaiheen jatko) sekä panna täytäntöön uusi ilmaliikenteen hallinnan infrastruktuuri (käyttöönotto vaihe).

Resurssit

8. SESAR I -ohjelman kehitysvaiheen (2008–2016) talousarvio oli 2 100 miljoonaa euroa, josta EU, Eurocontrol ja toimiin osallistuvat lentoliikenneteollisuuden julkiset ja yksityiset yhteistyökumppanit vastasivat samansuuruisilla osuuksilla. Enintään 700 miljoonan euron suuruinen EU:n rahoitusosuus rahoitettiin seitsemännestä puiteohjelmasta ja TEN-T -ohjelmista⁴.

9. SESAR-yhteisyrittäjien perustamisasetuksessa arvioidaan SESAR 2020 -ohjelman kokonaiskustannuksiksi 1 585 miljoonaa euroa⁵. EU osallistuu yhteisyrittäjien SESAR 2020 -ohjelman kehitys- ja käynnistysvaiheen (2017–2024) täytäntöönpanokuluihin enintään 585 miljoonalla eurolla. Määrä rahoitetaan Horisontti 2020 -puiteohjelmasta⁶. Eurocontrolin on määrä osallistua kustannuksiin noin 500 miljoonalla eurolla⁷, ja lentoliikennealan odotetaan osallistuvan yhteisyrittäjien toimintakustannuksiin 500 miljoonalla eurolla. Noin 95 prosenttia Eurocontrolin ja muiden osakkaiden rahoitusosuuksista perustuu yhteisyrittäjien toimintaan kohdennettaviin luontoissuorituksiin.

10. Yhteisyrittäjien hallintokulujen kattamiseen tarkoitettujen rahoitusosuuksien osalta hallintoneuvosto päättää määristä, jotka kunkin osakkaan on vapautettava käyttöön

⁴ Euroopan komission ja SESAR-yhteisyrittäjien välinen yleinen sopimus, joulukuu 2009, 3 artikla.

⁵ Asetus (EU) N:o 721/2014, johdanto-osan 5 kappale.

⁶ Asetus (EY) N:o 219/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 721/2014, 4 artiklan 2 kohta.

⁷ SESAR 2020 -ohjelman ja Eurocontrolin välinen sopimus, 4 artikla.

suhteessa rahoitusosuuteen, jonka osakas on sitoutunut maksamaan. Hallintoneuvosto vahvistaa määräajat, joihin mennessä osakkaiden on maksettava rahoitusosuutensa.

11. Vuonna 2017 yhteisyrityksen SESAR I- ja SESAR 2020 -ohjelmia koskevat lopulliset määrärahat olivat 191,8 miljoonaa euroa (2016: 157,1 miljoonaa euroa). Yhteisyrityksen henkilöstön määrä oli 31. joulukuuta 2017 yhteensä 40 (2016: 44).

Komission laatimat arvioinnit

12. Komissio sai kesäkuussa 2017 päätökseen loppuarvioinnin seitsemännen puiteohjelman mukaisista yhteisyrityksen toimista sekä väliarvioinnin Horisontti 2020 -puiteohjelman mukaisista toimista, minkä jälkeen se laati toimintasuunnitelmat toteutukseen arvioinneissa annetut suositukset. Siksi tilintarkastustuomioistuin sisällyttää kertomukseensa osion, jossa käsitellään arviointeihin perustuvia yhteisyrityksen toimintasuunnitelmia. Osio on laadittu ainoastaan tiedotustarkoituksessa, eikä se ole osa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaa tai -havaintoja.

LAUSUNTO

13. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut
- a) yhteisyrityksen tilinpäätöksen, joka sisältää tilinpäätöslaskelmat⁸ ja kertomukset talousarvion toteuttamisesta⁹ 31. joulukuuta 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta, ja
 - b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan mukaisesti.

⁸ Tilinpäätöslaskelmat sisältävät taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman sekä yhteenvedon keskeisistä tilinpäätöksen laatimisperiaatteista ja muut liitetiedot.

⁹ Kertomukset talousarvion toteuttamisesta käsittävät kertomukset, joissa on aggregoitu kaikki talousarviotapahtumat, ja talousarvion liitetiedot.

Lausunto tilien luotettavuudesta

14. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhteisyrityksen tilinpäätös 31. joulukuuta 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot yhteisyrityksen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2017 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta yhteisyrityksen varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti. Kirjanpitosäännöt perustuvat kansainvälisesti hyväksytyihin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin.

Lausunto tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

15. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2017 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

16. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2017 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat maksut ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Toimivan johdon ja hallintoelinten velvollisuudet

17. Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja yhteisyrityksen varainhoitoasetuksen mukaisesti tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksytyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän velvollisuuteen kuuluu suunnitella, ottaa käyttöön ja ylläpitää sisäisen valvonnan järjestelmä, jonka pohjalta on mahdollista laatia ja esittää tilinpäätös, jossa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvaa olennaista virheellisyyttä. Toimivan johdon vastuulla on lisäksi varmistaa, että tilinpäätöksessä mainitut toiminnot, rahoitustoimet ja tiedot ovat niitä sääntelevien normien mukaisia. Yhteisyrityksen toimiva johto on viime kädessä vastuussa tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

18. Kun toimiva johto laatii tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida yhteisyrityksen kykyä jatkaa toimintaansa. Toimivan johdon on tuotava tarvittaessa esiin toiminnan jatkuvuuteen liittyvät seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta.

19. Hallintoelinten vastuulla on valvoa organisaation tilinpäätösraportointia.

Tarkastajan velvollisuudet tilien ja niiden perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

20. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, onko yhteisyrityksen tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset, ja antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tai muille asianomaisille vastuuvapauden myöntäville viranomaisille tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kohtuullisella varmuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa. Kohtuullinen varmuus ei kuitenkaan ole tae siitä, että tarkastuksessa havaitaan kaikki olennaiset virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset. Virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset voivat johtua petoksista tai virheistä, ja niiden katsotaan olevan olennaisia, jos niiden yksin tai yhdessä voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan taloudellisiin päätöksiin, joita käyttäjät tekevät tilinpäätöksen perusteella.

21. Tarkastuksessa suoritetaan toimenpiteitä, joiden avulla hankitaan tarkastusevidenssiä tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista ja siinä esitettävistä muista tiedoista sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Toimenpiteiden valinta perustuu tarkastajan harkintaan ja arvioon siitä, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta Euroopan unionin lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Näitä riskejä arvioidessaan tarkastaja arvioi sisäisiä kontroleja, jotka ovat relevantteja tilinpäätöksen laatimisen ja sen oikein esittämisen sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta. Tämän pohjalta tarkastaja suunnittelee olosuhteisiin nähden asianmukaiset tarkastustoimenpiteet, mutta tarkoituksena ei ole esittää lausuntoa sisäisten kontrollien vaikuttavuudesta. Tarkastukseen kuuluu myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuuden ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden kohtuullisuuden sekä tilien yleisen esittämistavan arvioiminen.

22. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa komissiolta saadun tuen ja arvioi menettelyt, joilla yhteisyritys kerää palkkioita ja muita tuloja.

23. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa kaikenlaiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu.

24. EU:n varainhoitoasetuksen 208 artiklan 4 kohdassa säädetyn mukaisesti¹⁰ tilintarkastustuomioistuin on tätä kertomusta ja tarkastuslausumaa laatiessaan ottanut huomioon riippumattoman ulkopuolisen tarkastajan yhteisyrityksen tilien osalta suorittaman tarkastustyön.

25. Jäljempänä esitettävät huomautukset eivät aseta tilintarkastustuomioistuimen lausuntoja kyseenalaiseksi.

TALOUSARVIO- JA VARAINHALLINTO

Varainhoitovuoden 2017 talousarvion toteuttaminen

26. Kun huomioon otetaan käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin perustuvat määrärahat (18 miljoonaa euroa), SESAR I -ohjelmaa varten vuonna 2017 käytettävissä olleet maksusitoumusmäärärahat olivat 19,3 miljoonaa euroa ja maksumäärärahat 121,8 miljoonaa euroa; SESAR 2020 -ohjelmaa varten vuonna 2017 käytettävissä olleet maksusitoumusmäärärahat olivat puolestaan 111,7 miljoonaa euroa ja maksumäärärahat 91,2 miljoonaa euroa.

27. SESAR I -ohjelman maksusitoumusmäärärahojen toteutumisaste oli 11 prosenttia ja maksumäärärahojen toteutumisaste 68 prosenttia. Alhainen toteutumisaste SESAR I -ohjelman kohdalla johtui seuraavista tekijöistä:

- SESAR I -ohjelma päätettiin virallisesti joulukuussa 2016, ja viimeinen maksu suoritettiin joulukuussa 2017. Yhteisyrityksen oli kuitenkin varmistettava, että käytettävissä oli vuoden 2017 loppuun saakka riittävästi seitsemännen puiteohjelman varoja teollisuutta edustavien SESAR I -ohjelman osakkaiden maksamien ylimääräisten käteissuoritusten korvaamista¹¹ ja käynnissä olevia seitsemännen puiteohjelman hankkeita koskeviin viivästyneisiin, mutta yhä aiheellisiin kuluilmoituksiin perustuvia maksuja varten.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

¹¹ Asetuksen (EY) N:o 219/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 721/2014, liitteenä oleva yhteisyrityksen yhtiöjärjestys, 13 ja 25 artikla.

- Suunnitellessaan ja arvioidessaan tarvettaan uusille maksusitoumus- ja maksumäärärahoille SESAR I -ohjelmaa varten yhteisyritys valitsi varovaisen lähestymistavan eikä ottanut huomioon noin 17 miljoonan euron suuruisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jotka olivat peräisin SESAR I -hankkeilta takaisin perityistä varoista (jälkitarkastuksiin perustuvat oikaisut, maksattamatta olevat avoimet ennakkomaksut jne.).

28. SESAR 2020 -ohjelman maksusitoumusmäärärahojen toteutumisasaste oli 92 prosenttia ja maksumäärärahojen toteutumisasaste 68 prosenttia. Maksumäärärahojen odotettua alhaisempi käyttöaste johtui pääosin siitä, että teollisuutta edustavien osakkaiden toteuttamien Horisontti 2020 -hankkeiden täytäntöönpanossa ilmeni viivästyksiä ja talousarviosuunnittelu oli suhteellisen varovaista, kun otetaan huomioon riski siitä, että vuotuisten rahoituksen toteuttamista koskevien valtuutussovittimusten toimittaminen saattaa viivästyä.

Monivuotisen talousarvion toteuttaminen seitsemännen puiteohjelman ja TEN-T -ohjelman yhteydessä

29. EU suoritti vuoden 2017 loppuun mennessä kaikkiaan 633,9 miljoonan euron käteissuoritukset enintään 700 miljoonan euron määrästä, joka myönnettiin seitsemännestä puiteohjelmasta SESAR I -ohjelman toteuttamista varten.

30. Muiden osakkaiden oli suoritettava yhteisyrityksen SESAR I -ohjelmaa koskeviin toimiin luontois- ja käteissuorituksina 1 254,5 miljoonaa euroa (Eurocontrolin osuus 670,2 miljoonaa ja lentoliikennealan osakkaiden osuus 584,3 miljoonaa euroa). Vuoden 2017 loppuun mennessä yhteisyritys oli validoinut 560,7 miljoonan euron rahoitusosuuden Eurocontrolilta ja 539,2 miljoonan euron osuuden lentoliikennealalta.

31. Muiden SESAR I -ohjelman osakkaiden kokonaisrahoitusosuus oli näin ollen vuoden 2017 loppuun mennessä 1 099,9 miljoonaa euroa. EU:n kumulatiiviset käteissuoritukset olivat puolestaan 633,9 miljoonaa euroa.

32. SESAR-yhteisyritys oli sitonut sille SESAR I -ohjelman toimia varten osoitetuista 892,8 miljoonan euron operatiivisista ja hallinnollisista määrärahoista¹² vuoden 2017 loppuun mennessä 853 miljoonaa euroa ja suorittanut maksuja 801 miljoonaa euroa (89,7 prosenttia käytettävissä olleista määrärahoista).

33. Vuoden 2017 lopussa ja SESAR I -ohjelman päätösvaiheessa yhteisyritys joutui perumaan 30 miljoonaa euroa (19 prosenttia) maksattamatta olevia sitoumuksia SESAR I -hankkeisiin liittyneiden muutosten tai perumisten seurauksena. Näin ollen yhteisyrityksellä oli varainhoitovuoden lopussa vielä avoimena 47 miljoonaa euroa SESAR I -ohjelman avustuksiin liittyviä maksuvelvoitteita.

Monivuotisen talousarvion toteuttaminen Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä

34. EU suoritti vuoden 2017 loppuun mennessä kaikkiaan 132,9 miljoonan euron käteissuorituksen enintään 585 miljoonan euron määrästä, joka myönnettiin Horisontti 2020 -puiteohjelmasta SESAR 2020 -ohjelman toteuttamista varten.

35. Muut osakkaat sitoutuivat maksamaan yhteisyrityksen SESAR 2020 -ohjelman operatiivisiin toimiin luontois- ja käteissuorituksina vähintään 825,9 miljoonaa euroa (Eurocontrolin osuus noin 500 miljoonaa euroa ja lentoliikennealan osuus arviolta 325,9 miljoonaa euroa). Vuoden 2017 lopussa muiden osakkaiden raportoimien luontoissuoritusten määrä oli 97,3 miljoonaa euroa. SESAR 2020 -hankkeet olivat kuitenkin vuonna 2017 yhä alkuvaiheessa, joten hallintoneuvosto ollut vielä validoinut niitä. Lisäksi Eurocontrol maksoi yhteisyrityksen hallinnollisiin kuluihin käteissuorituksina 6,7 miljoonaa euroa.

¹² Kokonaismäärä (892,8 miljoonaa euroa) koostuu seitsemännestä puiteohjelmasta ja TEN-T-ohjelmista rahoitetusta EU:n käteissuorituksesta (700 miljoonaa euroa), Eurocontrolin käteissuorituksesta (165 miljoonaa euroa) ja lentoliikenneteollisuuden alan osakkaiden käteissuorituksesta (27,8 miljoonaa euroa).

36. Lentoliikennealan ja Eurocontrolin kokonaisrahoitusosuudet olivat näin ollen vuoden 2017 loppuun mennessä 104 miljoonaa euroa. EU:n käteissuoritukset olivat puolestaan 132,9 miljoonaa euroa.

37. Yhteisyritys oli sitonut sille SESAR 2020 -ohjelman toimia varten osoitetuista 639,8 miljoonan euron operatiivisista ja hallinnollisista määrärahoista¹³ vuoden 2017 loppuun mennessä 236,7 miljoonaa euroa ja suorittanut maksuja 112,3 miljoonaa euroa. Maksut liittyivät lähinnä ensimmäisen ja toisen vaiheen SESAR 2020 -hankkeiden ennakkomaksuihin.

SISÄISET KONTROLLIT

Sisäisen valvonnan kehys

38. Yhteisyrityksen tilinpäätöksen ulkoinen tarkastaja havaitsi puutteita yhteisyrityksen varainhoidon valvontaprosesseissa. Tilanne johtuu lähinnä yhteisyritykseen sovellettavasta monimutkaisesta rahoitussäätelykehystä, hiljattain tapahtuneesta varainhoidosta vastaavien keskeisten henkilöstön jäsenten poistumisesta yhteisyrityksen palveluksesta sekä siitä aiheutuneesta talousosaston ylikuormittumisesta.

39. Yhteisyritys on ottanut käyttöön luotettavat rahoitusta ja operatiivista toimintaa koskeviin asiakirjatarkastuksiin perustuvat ennakkotarkastusmenettelyt. Yhteisyritys toimittaa seitsemännen puiteohjelman väli- ja loppumaksujen jälkitarkastuksia edunsaajien luona. Sen sijaan Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeita koskevien kuluilmoitusten jälkitarkastuksista vastaa komission yhteinen tarkastus (Common Audit Service, CAS). Yhteisyritys raportoi vuoden 2017 lopussa jälkitarkastusten jäännösvirhetasoksi

¹³ Kokonaismäärä (639,8 miljoonaa euroa) koostuu Horisontti 2020 -puiteohjelmasta rahoitetusta EU:n käteissuorituksesta (585 miljoonaa euroa), Eurocontrolin käteissuorituksesta (25 miljoonaa euroa) ja lentoliikenneteollisuuden alan osakkaiden käteissuorituksesta (18,5 miljoonaa euroa). Lisäksi komissio osoittaa yhteisyritykselle 11,3 miljoonaa euroa käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja sille delegeimiaan erityistehtäviä varten.

1,09 prosenttia seitsemännen puiteohjelman hankkeiden ja 2,8 prosenttia Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden kohdalla¹⁴.

40. Tarkastustulokset pohjautuvat yhteisyrityksen sisäisen valvonnan järjestelmän arviointiin sekä tulojen, maksujen, avustusten ja hankintojen tapahtumatarkastukseen. Lisäksi tarkastusta varten käytiin läpi päätökseen saatujen jälkitarkastusten, jotka muun muassa kattoivat havaituista virheistä johtuvia takaisinperintätoimia, joukosta poimittu otos. Tilintarkastustuomioistuin sai näiden tarkastustulosten ansiosta kohtuullisen varmuuden siitä, että yhteisyrityksen kokonaisjäännösvirhetaso ei ole olennainen.

41. Vuoden 2017 lopussa komission yhteisten Horisontti 2020 -avustusten hallinnointi- ja seurantavälineiden yhteydessä ei ollut vielä saatu päätökseen kehitystyötä, joka on tarpeen erityisesti yhteisyrityksen luontoissuoritusten käsittelemiseksi.

Hankintamenettelyt

42. Hankkiessaan ilmatilan siviilikäyttäjiltä tukipalveluita SESAR 2020 -toimia varten¹⁵ yhteisyritys pisteytti tarjousten taloudellisen osan käyttäen eri asiantuntijaluokkien osalta saamiensa hintatarjousten yksinkertaista (aritmeettista) keskiarvoa. Samaa lähestymistapaa sovellettiin kaikkiin eriin. Painotetun keskiarvon käyttö olisi itse asiassa ollut kilpailullisempi ja vaikuttavampi ratkaisu hintaa koskevan pistemäärän laskentaan. Painotuksen olisi pitänyt perustua kussakin vaiheessa vaadittavia erityisiä palveluita varten tarvittavien yksittäisten asiantuntijaluokkien todennäköisimpään työpäivien lukumäärään.

¹⁴ SESAR-yhteisyrityksen vuotuinen toimintakertomus 2017, kohdat 1.1.4.3. ja 1.1.7.

¹⁵ Puitesopimukset (neljä vaihetta), joihin liittyivät neljän vuoden aikana maksettavat kuuden miljoonan euron määrärahat.

MUUT ASIAT

SESAR 2020 -ohjelman muiden osakkaiden osuuksista koitua vipuvaikutus

43. Yksi yhteisyrityksen päätavoitteista on koota maksuosuuksia toiminta-alansa teollisuutta edustavilta kumppaneilta¹⁶. Yhteisyrityksen perustamisasetuksen mukaan lentoliikenneteollisuuden alan osakkaiden rahoituksen avulla saavutettavan arvioidun vipuvaikutuskertoimen on oltava 0,85¹⁷.

TIETOJA KOMISSION LAATIMISTA ARVIOINNEISTA

44. Komission loppuarviointi yhteisyrityksen toiminnasta seitsemännen puiteohjelman yhteydessä kattoi jakson 2007–2016¹⁸. Yhteisyrityksen toiminnasta Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä laadittu väliarviointi käsitteli vuosia 2014–2016¹⁹. Arvioinnit tehtiin yhteisyrityksestä annettujen neuvoston asetusten²⁰ mukaisesti riippumattomien asiantuntijoiden avustuksella. Niissä käsiteltiin yhteisyrityksen tuloksellisuutta relevanssin, tehokkuuden, vaikuttavuuden, johdonmukaisuuden ja EU:n tason lisäarvon näkökulmasta. Lisäksi käsiteltiin avoimuutta ja tutkimuksen laadukkuutta.

¹⁶ Asetuksen (EY) N:o 219/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 721/2014, johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan, että alan toimijoiden laaja osallistuminen on keskeinen osa SESAR-hanketta. Sen vuoksi on olennaista, että SESAR-hankkeeseen osoitettavia julkisia määrärahoja täydennetään teollisuudelta tulevilla osuuksilla.

¹⁷ Lentoliikennealaa edustavien kumppaneiden yhteisyrityksen operatiivisiin toimiin osoittamien luontoissuoritusten arvioitu määrä (500 miljoonaa euroa) ilman Eurocontrolin osuutta jaettuna EU:n yhteisyritykselle myöntämän käteissuorituksen kokonaismäärällä (585 miljoonaa euroa). On aiheellista huomata, että SESAR 2020 -ohjelmaa koskevan yhtiöjärjestyksen mukaisesti teollisuutta edustavat osakkaat eivät osoita luontoissuorituksia yhteisyrityksen työohjelmaan kuulumattomiin täydentäviin toimiin.

¹⁸ *Final evaluation of the SESAR Joint Undertaking operating under FP7*
<https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/sesar1.pdf>

¹⁹ *Interim evaluation of the SESAR Joint Undertaking operating under H2020*
<https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/sesar2020.pdf>

²⁰ SESAR-yhteisyrityksen perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 219/2007 7 artiklassa ja kyseisen asetuksen muuttamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 721/2014 7 artiklassa tarkoitetut lakisääteiset komission arvioinnit.

Arviointien tulokset oli otettu huomioon raportissa, jonka komissio lähetti Euroopan parlamentille ja neuvostolle lokakuussa 2017²¹.

45. Yhteisyritys laati vastauksena arvioijien antamiin suosituksiin²² toimintasuunnitelman, jonka yhteisyrityksen hallintoneuvosto vahvisti toukokuussa 2018. Toimintasuunnitelma sisältää monia erilaisia toimia, jotka yhteisyrityksen on tarkoitus toteuttaa²³, ja osa niistä on jo käynnistetty²⁴. Suurin osa toimista on määrä toteuttaa vuonna 2018 ja vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä, kun taas osaa toimista harkitaan seuraavalle ohjelmakaudelle²⁵.

²¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. *Interim Evaluation of the Joint Undertakings operating under Horizon 2020* {SWD(2017) 339 final}.

²² Arvioijien antamat suositukset liittyvät seuraaviin aiheisiin: sidosryhmien osallistumista SESAR-toimiin on lisättävä muun muassa käyttöönottovaiheen yhteyksien avulla; eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelman kolmea vaihetta (määrittely, kehittäminen ja käyttöönotto) on lujitettava siten, että kyetään varmistamaan, että kaikissa vaiheissa käytetään yhteisiin ratkaisuihin perustuvaa ilmaisutapaa ja että komissio pystyy järjeistämään käyttöönoton suunnittelun ja seurannan; yhteyksiä tiedemaailmaan on parannettava; Horisontti 2020 -puiteohjelman säädöskehysten soveltamisongelmat on ratkaistava; on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joiden avulla pyritään ratkaisemaan niin kutsutut teollistumisasteen erot nykyisten, teknologisen valmiuden tasolle 6 päättyvien SESAR-ratkaisujen ja teknologisen valmiuden tason 8 ratkaisuja vaativan ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelman käyttöönottovaiheen välillä.

²³ Toimintasuunnitelmaan sisällytettiin esimerkiksi seuraavat toimet arvioijan suositusten perusteella: yhteistyöjärjestelyjen edistäminen SESARin käyttöönoton hallinnointielimen, Euroopan lentoturvallisuusviraston, kansallisten viranomaisten ja Euroopan siviili-ilmailulaitejärjestön (Eurocae) välillä, jotta ne saadaan tiiviimmin mukaan ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelman toteuttamiseen; teollisuuden osallistumisen lisääminen; SESAR-toimien yksinkertaistaminen Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä.

²⁴ Jo käynnistettyjä toimia: ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelman kolmen vaiheen uudelleenorganisointi, jotta kyetään tukemaan sen rakentumista SESAR-ratkaisujen periaatteiden muodostamalle perustalle; säännölliset kokoukset Euroopan ilmaliikenteen hallinnan tieteellisestä kehittämisestä vastaavan järjestön (ASDA) kanssa, jotta kyetään lisäämään tiedemaailman osallistumista.

²⁵ Yhteisyritys laati seuraavan ohjelmakauden valmistelua varten nykyisestä säädöskehyksestään yleisarvioinnin, joka toimitettiin komissiolle joulukuussa 2017. Yhteisyritys katsoo, että yhteisyrityksen toimien ja SESARin käyttöönoton hallinnoinnista vastaavien elinten välisten teollistumisasteen erojen kiinni kuromista koskeva suositus odottaa tällä hetkellä komission aloitetta seuraavaa ohjelmakautta varten.

46. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2017 yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan aloitetta koskevan erityiskertomuksen²⁶. Kertomuksessa käsiteltiin tiettyjä näkökohtia, jotka liittyivät SESAR-yhteisyrityksen tuloksellisuuteen seitsemännen puiteohjelman yhteydessä²⁷, ja arvioitiin yhteisyrityksen toimia pääasiallisena yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan aloitetta koskevan EU:n taloudellisen tuen välineenä.

47. Sekä komission loppuarvioinnissa²⁸ että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa²⁹ kiinnitettiin huomiota ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelman toteuttamisviipeisiin ja SESAR-yhteisyrityksen säädetyin elinkaaren ja yhteisyritykselle tehtäväksi annettujen toimien suunnitellun keston väliseen ristiriitaan.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa korostettiin myös tarvetta lisätä yhteisyrityksen tilivelvollisuutta yleissuunnitelman toteuttamisen osalta³⁰.

²⁶ Vuonna 2004 käynnistetty yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva aloite käsittää joukon yhteisiä, koko EU:n kattavia sitovia sääntöjä ilmaliikenteen hallintaan liittyvästä turvallisuudesta ja palveluista, ilmatilan hallinnasta ja verkon yhteentoimivuudesta.
https://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky_en

²⁷ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 18/2017.

²⁸ Ks. *Final Evaluation on SESAR Joint Undertaking activities under FP7*, kohta 7.1.4. *Research Quality*, ja kohta 8. *Conclusions*.

²⁹ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 18/2017, kohdat 86 ja 87.

³⁰ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 18/2017, kohta 86 ja suositus 8.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 2. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen

puolesta

Handwritten signature of Klaus-Heiner Lehne in black ink, consisting of stylized initials 'K-H' followed by a cursive 'Lehne'.

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

Aiempina vuosina esitettyjen huomautusten seuranta

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Korjaavan toimenpiteen tilanne (Toteutettu / Kesken / Tekemättä)
	<i>SESAR 2020 -hankkeita koskevien luontoissuoritusten raportointi ja tarkistus</i>	
2016	SESAR-yhteisyrittäjä ei ole vielä asettanut käyttöön osakkaille ja niiden ulkoisille tarkastajille tarkoitettuja erityisohjeita SESAR 2020 -hankkeita koskevien, osakkaiden suorittamien luontoissuoritusten ilmoittamisesta ja todentamisesta. Yhteisyrittäjä ei ole myöskään laatinut sisäisiä ohjeita SESAR 2020 -hankkeisiin liittyvien kuluilmoitusten ennakkotarkastuksista Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevan komission ennakkotarkastusstrategian perusteella.	Toteutettu
	<i>Ehdotuspyyntöihin osallistuvien hakijoiden rahoitusvalmiuksien arviointi</i>	
2016	Teollista tutkimusta koskenut rajoitettu kiinnostuksenilmaisupyynnön kohdistettiin vain teollisuutta edustaviin yhteisyrityksen osakkaisiin. Yhteisyrittäjä myönsi kiinnostuksenilmaisupyynnön perusteella avustuksia hankekonsortioille, vaikka tutkimuksen toimeenpanoviraston suorittamat edunsaajien taloudellisen elinkelpoisuuden tarkastukset osoittivat kahdessa tapauksessa, että koordinoinnista vastaavien konsortioon kuuluneiden teollisuutta edustaneiden osakkaiden rahoitusvalmiudet olivat heikot. Tämä merkitsee, että asianomaisten hankkeiden päätökseen saamiseen liittyy suurempi taloudellinen riski. Taloudellinen riski on suurempi myös niiden muiden hankkeiden kohdalla, joihin asianomaiset kaksi edunsaajaa osallistuvat. Pääjohtajan näissä kahdessa tapauksessa tekemä päätös perustui täydentävään tapauskohtaiseen riskinarviointiin, josta vastasi SESAR-yhteisyrityksen henkilöstö. Yhteisyrittäjä ei ole kuitenkaan vielä ottanut käyttöön systemaattista sisäistä menettelyä, jonka avulla arvioitaisiin uudelleen avustushankkeen koordinaattorin heikkoa taloudellista kannattavuutta. Sillä ei myöskään ole käytössään	Toteutettu

	toimenpiteitä, joiden avulla lievennettäisiin ja kompensoitaisiin kasvaneen taloudellisen riskin vaikutusta.	
	<i>Palvelusopimusten kustannustehokkuus</i>	
2016	Palveluhankintojen yhteydessä yhteisyritys asettaa ylärajan sopimusten arvolle. Enimmäismäärä ei perustu systemaattiseen kulujenarviointiprosessiin eikä kohtuullista markkinahintaa koskevaan viitehintajärjestelmään. Näin ei kyetä varmistamaan yhteisyrittäjien monivuotisten palvelusopimusten kustannusvaikuttavuutta. Kokemus näet osoittaa, että suurin osa saaduista tarjouksista on lähellä budjetille asetettua ylärajaa.	Toteutettu

YHTEISYRITYKSEN VASTAUS

25. Rahoituksen täytäntöönpanoa koskevan vuotuisen valtuutus sopimuksen saamiseen vuosina 2010–2017 keskimäärin kulunut aika oli yli kuusi kuukautta. Tämän vuoksi SESAR-yhteisyrittys on toimien jatkuvuuden varmistamiseksi suunniteltava talousarvionsa siten, että sillä on riittävästi käteisvaroja ja maksumäärärahoja ainakin seuraavan vuoden ensimmäisen puoliskon maksujen kattamiseen.

26. SESAR-yhteisyrittys toiminta perustui kahden viime vuoden ajan moniin eri rahoituksen sääntelyjärjestelmiin, koska sen oli toteutettava samanaikaisesti seitsemän puiteohjelman, TEN-T-ohjelman, Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Verkkojen Eurooppa -välineen (CEF) sekä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja koskevien valtuutus sopimusten mukaisia hankkeita. Vuoden 2018 palvelukseenottosuunnitelmassa esitetään, että varainhoito- ja budjettiryhmään palkataan kaksi uutta varainhoidon toimihenkilöä.

27. Horisontti 2020 -ohjelman vuoden 2017 avustusmaksujen melko korkea virhetaso johtui siitä, että SESAR-yhteisyrittys oli toteuttanut vasta muutamia Horisontti 2020 -tukimaksuja komission yhteisen tarkastuksen (CAS) tarkastussuunnitelman laatimisen ajankohtana. Nämä maksut liittyivät pääasiassa kartoittavan tutkimustoiminnan hankkeisiin, joissa pääasialliset edunsaajat olivat tutkimuskeskuksia ja korkeakouluja, jotka eivät yleisesti ottaen ole yhtä perehtyneitä varainhoidon raportointiin samalla tavalla kuin muina edunsaajina olevat suuret teollisuusyritykset. Lisäksi virhetasoon vaikutti suuresti erään edunsaajana olleen korkeakoulun tekemä merkittävä virhe. SESAR-yhteisyrittys perustaa tämän riskin lieventämiseksi tulevaisuudessa yhteistyössä komission kanssa varainhoidon raportoinnin tiedotuspäivän, joka suunnataan erityisesti tutkimuskeskuksille, korkeakouluille ja pk-yrityksille.

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ilmaliikenteen hallinnan tutkimushanke (SESAR-yhteisyritys)

28. SESAR-yhteisyritys päivittää niin sanottuun SESAR-yhteisyrityksen laadunhallintajärjestelmään kuuluvia sisäisiä ohjeita, jotka koskevat ehdotuspyyntöasiakirjojen laatimista. Tarkoituksena on sisällyttää niihin painotetun keskiarvon menetelmä, jolla hintatarjouksia voidaan arvioida erityisesti silloin, kun tarjouksen hinnan eri osatekijät pystyvät ottamaan paremmin huomioon tällä menetelmällä.