



Strasbourg, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Ühtse Euroopa taeva algatuse kiirem rakendamine

(EMPs kohaldatav tekst)

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Ühtse Euroopa taeva algatuse kiirem rakendamine

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

1.1. Ühtse Euroopa taeva algatuse eesmärkide taaskinnitamine

Euroopa lennundussektor mängib Euroopa majanduses olulist rolli, edendades kaubandust ja turismi ning suurendades tööhõivet. Lennujuhtimine on lennundussektori väärtusahelas otsustava tähtsusega tegur. See peaks tagama ohutu, kiire ja kulutõhusa lennuliiklusvoo, vähendades nii kütusekulu, CO₂-heidet ja lendude kestust.

Samas on Euroopa aeronavigatsiooniteenused traditsiooniliselt arenenud peamiselt riigisiselt – iga liikmesriik on loonud oma lennuliikluse korraldamise süsteemi, mistõttu on Euroopa õhuruum kulukalt ja ebatõhusalt killustatud ja pidevalt ei suudeta reageerida nõudmistele, mida esitavad kliendid, kelleks on lennuettevõtjad ja lõppkokkuvõttes tarbijad.

EL käivitas 2004. aastal¹ ühtse Euroopa taeva algatuse, millel on kolm eesmärki: „edasi arendada olemasolevaid lennuliikluse ohutusstandardeid, aidata kaasa lennutranspordisüsteemi jätkusuutlikule arengule ja parandada lennuliikluse korraldamise (ATM) ja aeronavigatsiooniteenuste (ANS) üldist toimivust Euroopas”². Nendele sihtidele pühendumist kinnitas veelgi asjaolu, et algatuse raames püstitati kõrgetasemelised eesmärgid, mis tuleb saavutada 2020. aastaks³. 2007. aastal algatati ulatuslik projekt Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi aluseks oleva tehnoloogia ajakohastamiseks (projekt SESAR⁴). 2009. aastal võeti tulemuslikkuse edendamiseks ja Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi reformimiseks kasutusele järgmised konkreetset abinõud⁵: vaadati läbi lähenemisviis, kuidas soodustada integreeritud teenuseosutamist, seada sihid tulemuseesmärkide saavutamiseks ning luua võrgu haldaja, kelle ülesanne on koordineerida tegevust kogu Euroopa lennuliiklusvõrgus. Lõpptulemusena töötati ühtse Euroopa taeva algatuse eri aspektidega tegelemiseks välja viietasandiline lähenemisviis, mis hõlmab ohutust, tulemuslikkust, tehnoloogiat, lennujaamu ja inimtegurit.

Ühtse Euroopa taeva algatuse eesmärkide saavutamine on üks Euroopa Komisjoni üldise transpordipoliitika peamisi prioriteete⁶. Kuigi kõik liikmesriigid on jätkuvalt pühendunud ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamisele, on asjaomaseid meetmeid rakendatud algselt eeldatust siiski tunduvalt aeglasemalt, mistõttu tehti 2012. aastal otsus, et ühtse turu algatuse

¹ 10. märtsi 2004. aasta määrused (EÜ) nr 549/2004, 550/2004, 551/2004 ja 552/2004 (ELT L 96, 31.3.2004, lk 1), mida on muudetud 21. oktoobri 2009. aasta määrusega nr 1070/2009 (ELT L 300, 14.11.2009)

² Määruse (EÜ) nr 549/2004 artikli 1 lõige 1

³ Läbilaskevõime kolmekordne suurendamine, ohutustaseme kümnekordne parandamine, lendude keskkonnamõju vähendamine 10 % võrra ning õhuruumi kasutajate puhul lennuliikluse korraldamise teenustega seotud kulude vähendamine vähemalt 50 % võrra.

⁴ Ühtse Euroopa taeva lennujuhtimise uurimisprogramm

⁵ Määrus (EÜ) nr 1070/2009, 21. oktoober 2009 (ELT L 300, 14.11.2009, lk 34).

⁶ Vt KOM (2011) 144 (lõplik) I lisa.

arendamiseks on vaja kiirendada Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi reformimist uue meetmepaketi abil⁷. Vähenenud on lendude hilinemiste arv (osaliselt finantskriisi tõttu, kuna Euroopa lennuliikluse maht on kahanenud). Pidevalt on säilitatud nõuetekohane ohutustase, kuid samas ei ole õnnestunud piisavalt kiiresti suurendada kulutõhusust ja ebaoptimaalsete lennuprofiilide keskkonnamõju on endiselt märkimisväärne. Ajal, mil Euroopa lennuettevõtjad seisavad silmitsi tiheda konkurentsiga kogu maailmas ja lennundussektorit arendatakse üha enam Lähis-Idas ja Aasia-Vaikse ookeani piirkonnas, väärib tähelepanu ühtse Euroopa taeva süsteemi kasutamata potentsiaal, mille maht ulatub 5 miljardi euronit aastas⁸. Mida kiiremini ühtse Euroopa taeva rakendamiseni jõutakse, seda kiiremini hakkab see eeldatavat kasu tooma.

Viimase prognoosi kohaselt tehakse Euroopas 2035. aastal 14,4 miljonit lendu, mis tähendab mahu 50% suurenemist võrreldes 2012. aastaga. Lennuliikluse kasv avaldab survet lennuliikluse korraldamise suutlikkusele ja suurendab lennuliikluse korraldamise võime ja lennujaamade läbilaskevõime mittevastavusest⁹ tulenevaid probleeme, mille tõttu jääks lennujaamade läbilaskevõime puudujääkidest tulenevalt teenindamata peaaegu kaks miljonit lendu¹⁰.

Ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamist ja sellega seotud Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi reformi tuleb kiirendada, et aidata õhuruumi kasutajatel toime tulla keeruliste ülemaailmsete konkurentsitingimustega ja soodustada tulevikus majanduskasvu. Seetõttu teeb komisjon senisest ühtse Euroopa taeva algatusega seotud kogemusest lähtudes ja ühtse Euroopa taeva algatuse kiiremaks rakendamiseks hoolikalt väljatöötatud seadusandliku ettepaneku õiguspaketi kohta, mis koosneb neljast uuestisõnastatud määrusest, millega loodi ühtse Euroopa taeva algatus, ning Euroopa Lennundusohutusameti (EASA¹¹) asutamismääruse muudatusest.

1.2. Aeronavigatsiooniteenuste tulemuslikkuse areng

1990. aastate lõpus olid Euroopas päevakorral suured viivitused lennujuhtimisteenuste osutamisel ja nende teenuste ebatõhusus. Rohkem kui kümme aastat hiljem on Euroopa õhuruum endiselt väga killustunud ja 29 eri aeronavigatsiooniteenuse osutajat kasutavad 50 lennujuhtimiskeskust¹².

2011. aastal olid Euroopas lennujuhtimisega seotud otsesed ja kaudsed kulud kokku ligikaudu 14 miljardit eurot. Ainuüksi otsesed kulud (mis nõutakse sisse kasutustasudena) moodustavad rohkem kui 20 % kõige tõhusamate lennuettevõtjate kõigist tegevuskuludest, v.a kütusekulud. Üldiselt on otsesed lennujuhtimiskulud lennuettevõtjate jaoks kütuse ja lennujaamatasude järel suuruselt kolmas kuluartikkel.

⁷ COM(2012) 573 (final).

⁸ Hinnang põhineb ühtse Euroopa taeva tulemuslikkuse hindamise asutuse ja tulemuslikkuse hindamise komisjoni aruannetes esitatud hinnangutel.

⁹ Vt KOM/2011/0823 (lõplik) punkt 11. „[Õ]huruumi suurem läbilaskevõime [on] mõttetu, kui lennuväljade läbilaskevõime ei vasta lennuliikluse korraldamise võimele.”

¹⁰ *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL – juuni 2013.

¹¹ Kuigi komisjoni 2012. aasta juuli tegevuskavaga Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni detsentraliseeritud ameteid käsitleva ühisavalduse rakendamiseks on ette nähtud kõikide ELi ametite nimede vastavusse viimine ühtse vormistandardiga, kasutatakse käesolevas teatises selguse huvides läbivalt praegu kehtivat nimekuju Euroopa Lennundusohutusamet (EASA). Seadusandlike ettepanekute tekst on kohandatud kooskõlas uue ühisavalduse ja tegevuskavaga ning selles on kasutusel standardile vastav nimi „Euroopa Liidu Lennundusamet (EAA)”.

¹² Ühtse Euroopa taeva algatus hõlmab ka selliseid ELi mittekuuluvaid riike nagu Šveits ja Norra, mis on kahe- ja mitmepoolsete lepingutega võtnud kohustuse algatust rakendada.

Tootlikkus (mõõdetuna lennujuhi töötundides) on viimase aastakümne jooksul kasvanud ligikaudu 18 %, kuid lennujuhtide üldised tööjõukulud on suurenenud veel kiiremini (ligikaudu 40 % võrra). Lennujuhtimiskulud suurenesid kokku 10 % ja lennujuhtide arv on Euroopas tõusnud ligikaudu 14 500-ni. Ent lennujuhid moodustavad vaid kolmandiku aeronavigatsiooniteenuseid osutavatest töötajatest, kelle seas on väga suur osakaal abipersonalil (2011. aastal ulatus nende arv ligikaudu 30 000-ni).

Isegi lennuliikluse vähenemisega, mistõttu surve süsteemile on kahanenud, ei ole läbilaskevõime suurenenud: keskmine lennujuhtimise viivitus lennu kohta oli 2011. aastal ligikaudu sama, mis 2003. aastal. Keskkonnamõju sõltub lendude tõhususest, st õhuruumi kasutajatele otsesemate marsruutide kasutamise võimaldamisest. Kõnealuses valdkonnas ei ole veel täielikku edu saavutatud ja nn väravast-väravani-lähenemisviisi puhul ulatusid täiendavast kütusest ning lennuajast tingitud kulud 2011. aastal hinnanguliselt 3,8 miljardi euroni. Lennujuhtimise ohutusnäitajad on head ja käsil on lennuohutusprogrammide, juhtimissüsteemide ja analüüsimeetodite rakendamise edendamine.

2. KEHTIVATE EESKIRJADE JÕUSTAMINE JA TÄIUSTAMINE

Ühtset Euroopa taevast käsitleva õigusraamistiku viimase läbivaatamise käigus 2009. aastal keskendus komisjon vajadusele põhjalikult parandada lennujuhtimissüsteemi. Tulemuseesmärkide saavutamist tuleks käsitada funktsionaalsete õhuruumiosade loomise, võrgufunktsioonide haldamise (võrgu haldaja) ja projekti SESAR peamise eesmärgina.

Kõigis eespool nimetatud küsimustes on viimase kahe aasta jooksul edusamme tehtud. Tulemuslikkuse kava esimese vaatlusperioodi (2012–2014) eesmärgid määrati kindlaks 2011. aastal ja kava ise jõustus 2012. aastal; võrgu haldaja¹³ alustas tööd 2011. aastal ning funktsionaalsetel õhuruumiosadel põhinevale üha ühtsemalt toimivale õhuruumile ülemineku tähtaeg jõudis kätte 2012. aasta detsembris. Projekti SESAR arengut jälgiva ühisettevõtte SESAR töö tulemusena on välja töötamisel lennuliikluse korraldamise uue süsteemi elemendid. Kokku on lepitud ka mõnede muude tähtsamate meetmete (näiteks andmeside ja aeronavigatsiooniandmete kvaliteediga seotud meetmed) tähtaegades, kuid paljudel juhtudel on nende rakendamine ajakavast maha jäänud.

Ühtse Euroopa taeva meetmete rakendamisega on viimase kahe aasta jooksul aktiivselt tegeletud, kuid üldiselt ei ole loodetud kasu piisaval tasemel saavutatud. ELi tasandil ajavahemikuks 2012–2014 kokku lepitud tulemuslikkuse kavadest lähtudes peaks kolme aasta jooksul kulusid vähendatama 2,4 miljardit eurot. Paraku ei ole liikmesriikide kavandatud osamaksud kõnealuse eesmärgi saavutamisele kooskõlas ja tekkinud on 189 miljoni euro suurune puudujääk. Lisaks on õhuruumi kasutajad vaidlustanud nende arvnäitajate kehtivuse, väites, et varasemate aastate inflatsiooni, ülekantud assigneeringute ja riskijagamise tõttu suurenevad õhuruumi kasutajate kulude tegelikult 2014. aastal märkimisväärselt. Võrgu haldaja on tegutsenud hästi, kuid tema ülesanded, eelkõige seoses konkreetsete parandusmeetmete vastuvõtmisega, on endiselt piiratud. Kuigi liikmesriigid on andnud nõusoleku üheksa funktsionaalse õhuruumiosa moodustamiseks, on need jäänud eeskätt institutsionaalseteks haldusprojektideks, millega ei kaasne veel konkreetset rakenduslikku kasu.

Kehtivates õigusaktides on kõnealuste probleemidega juba teataval määral tegeletud ning komisjonile on antud volitused kindlaks määrata rakendusmeetmed ja need jõustada.

¹³ EUROCONTROL määrati võrgu haldajaks komisjoni 7. juuli 2011. aasta otsusega võrgustiku haldusametuse määramise kohta ühtse Euroopa taeva lennuliikluse korraldamise võrgustikule (K(2011)4130 (lõplik)).

Tulemuslikkuse kava ja tasusüsteemi on hiljuti muudetud, et neid ajakohastada nende esmakordse kohaldamise kogemust silmas pidades. Komisjon peab kehtestama kehtivatel õigusaktidel põhinevad tulemuseesmärgid järgmise vaatlusperioodi (2015–2019) jaoks hiljemalt 2013. aasta lõpuks. SESARi kasutuselevõtmise juhtimismehhanismide kehtestamisega on loodud tingimused kasutuselevõtu haldusasutuse valimiseks ja kasutuselevõtu käivitamiseks 2014. aastal.

Komisjoni selge eesmärk on tagada ühtse Euroopa taeva algatuse kõikide aspektide rakendamine ja seepärast on võetud ettevalmistavaid meetmeid, et alkatada rikkumismenetlused nende liikmesriikide suhtes, kelle tegevus senini ei vasta funktsionaalsete õhuruumiosade kehtestamise nõuetele. Samuti ei kõhkle komisjon võtmast edasisi meetmeid, kui kinnitust leiavad vajakajäämised teatavate koostalitlusvõime meetmete (nt andmesideteenuste) rakendamisel.

Ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamise seisukohast on aga kõige olulisem, et tulemuslikkuse kava teiseks ja kolmandaks võrdlusperioodiks kehtestataks kaugeleulatuvad tulemuseesmärgid, eriti läbilaskevõime ja kulutõhususe valdkonnas. Sellega seoses pööratakse rohkem tähelepanu tulemuslikkusele nn väravast-värvani-lähenemisviisist lähtudes. Vajaliku tulemustaseme saavutamine muutub üha keerulisemaks, kui üha rohkemad lennujuhtimiskeskused ja lennujaamad äärmiselt ülekoormatud.

Seega jälgib komisjon ka edaspidi hoolikalt lennuliikluse arengut ja selle mõju Euroopa lennuliikluse korraldamisele ja lennujaamade läbilaskevõimele, et õigel ajal suurendada vajalikku läbilaskevõimet.

3. ÜHTSE EUROOPA TAEVA TÕHUSTAMINE

3.1. Aeronavigatsiooniteenuse osutajate keskendumine tarbijate vajadustele: tulemuslikkuse suurendamine

Tulemuslikkuse kava on ühtse Euroopa taeva algatuse raames saavutatu mõõtmisel määrava tähtsusega tegur. Tulemuslikkuse kava põhineb nelja peamise tulemusvaldkonna – ohutuse, keskkonna, läbilaskevõime ja kulutasuvuse – eesmärkide seadmise, kavandamise, järelevalve ja aruandluse süsteemil; tulemuslikkuse kavaga luuakse raamistik, mille alusel teenuseosutajad peavad tegema muudatusi senisest kvaliteetsemate teenuste osutamiseks väiksema tasu eest. Näiteks kehtestati teenustele kulueesmärkidega praktiliselt hinnalagi, millest kõrgemat tasu teenuseosutajad kasutajatelt võtta ei saa, mistõttu nad on sunnitud tegutsema kulutõhusamalt.

Kava rakendamisega esimesel võrdlusperioodil ajavahemikul 2012–2014 kaasnevad teatavad käegakatsutavad tulemused tõhustamise valdkonnas. Koos keskkonna- ja läbilaskevõime-eesmärkidega suurendatakse otselendude arvu ja vähendatakse viivituste arvu. Samas on selge, et saavutada võiks rohkem: komisjonis ja tulemuslikkuse hindamise asutuses esialgu välja pakutud eesmärkide ulatust vähendati ühtse taeva komitee heakskiitmismenetluse käigus, kus liikmesriigid kasutasid ambitsioonikamate eesmärkide suhtes vetoõigust; samuti on mõningaid, kuid märkimisväärsed puudujääke lõplikes tulemuslikkuse kavades, mis kõik kokku vähendab eesmärkide üldist saavutamist veelgi.

Kogemused näitavad ka seda, et liikmesriikidel, kes on teenuseosutajate ainu- või enamusomanikud, on tugev kalduvus keskenduda kasutajate rahastatavate lennujuhtimisteenuste tuluvoogude tagamisele, mistõttu nad ei pruugi olla nõus tegema põhimõttelisi muudatusi, mis on vajalikud üha ühtsemalt toimiva õhuruumi loomiseks, sest nendega võivad kaasneda streigid või võimalikud negatiivsed tagajärjed rahalist kitsikust tundvate liikmesriikide eelarvele.

Seda arvesse võttes tuleb tulemuslikkuse kava karmistada, et see muutuks läbipaistvamaks ja paremini jõustatavaks, et eesmärkide püstitamine muutuks tehnilisemaks ja tõenduspõhisemaks ning et suureneks tulemuslikkuse hindamise asutuse kui peamise tehnilise nõustaja sõltumatus, tugevneks komisjoni kontroll ja et oleks võimalik kohaldada karistusi, kui eesmäärke ei saavutata. Ühtaegu tuleks suurendada õhuruumi kasutajate rolli.

Praeguse süsteemi raames on ühtse taeva komiteesse kuuluvatel liikmesriikidel lõplik sõnaõigus eesmärkide, tulemuslikkuse kavade vastuvõtmise ja eesmärkide saavutamata jätmise puhul parandusmeetmete heakskiitmise küsimuses. Komisjoni õigusaktide pakett tehakse ettepanek tugevdada kontrolli- ja karistusmehhanisme. Lisaks nimetaks tulemuslikkuse hindamise asutuse liikmed tulevikus otse komisjon, et tagada nende erapooletus.

3.2. Tugiteenuste tõhustamine

2004. aastal oli ühtset Euroopa taevast käsitleva esimese paketi eesmärk kohaldada tugiteenuste osutamise suhtes turumehhanisme, et muuta need teenused tõhusamaks¹⁴. Tegelikult on selles valdkonnas saavutatud vähe, kuigi mõlemal juhul,¹⁵ kui kõnealuseid meetmeid on rakendatud (Rootsis ja Ühendkuningriigis), on tulemused olnud positiivsed (ühe aeronavigatsiooniteenuse osutaja hinnangul võimaldas tugiteenuste turuhinnaga ostmine vähendada kulusid ligikaudu 50 %). Seega võiks ja tuleks ära teha rohkem, et delegeerida tugiteenused nende pakkumisele spetsialiseerunud teenuseosutajatele.

Võimaluse korral turumehhanismide kehtestamine on täielikult kooskõlas muudes Euroopa taristutes võetavate meetmetega, mis soodustavad konkurentsi turul või turu jaoks ajaliselt piiratud kontsessioone andvate hankemenetluste raames. Tugiteenuste turu järkjärguline avamine konkurentsile loob lennuliikluse korraldamisel ja ka sellest väljaspool uusi äri võimalusi ning võimaldab ka rakendada uut tehnoloogiat kiiremini ja odavamalt. Hiljutistel kogemustel põhinevate kõige konservatiivsemate prognooside kohaselt võiksid kulud väheneda ligikaudu 20 %, kui tugiteenused avatakse konkurentsile.

On selge, et kohane ei oleks konkurentsi sisseseadmine kõigi lennuliikluse korraldamise teenuste puhul. Komisjoni analüüs näitab, et peamised lennujuhtimisteenused on vähemalt praeguse tehnoloogia puhul loomulikud monopolid: näiteks ei saa käitada ühes lennujaamas kahte lennujuhtimistorni ega lasta kahel lennujuhil samas sektoris omavahel konkureerida. Teoreetiliselt võiks kõnealuste põhiteenuste puhul kaaluda ajaliselt piiratud kontsessioonide jaoks hankemenetluste korraldamist, kuid see nõuaks tugevat majanduslikku reguleerimist ja järelevalvet.

Samas on näiteks meteoroloogia-, aeronavigatsioonandme-, side-, navigatsiooni- ja seireteenustega seotud tugiteenuste puhul konkurentsi lubamine teostatavam. Selliseid teenuseid võiksid pakkuda paljud ettevõtjad lennuliikluse korraldamise sektoris ja ka sellest väljaspool ning teenused võiks jaguneda mitme teenuseosutaja vahel, et maksimeerida konkurentsi või, nagu hiljuti soovitas EUROCONTROL oma tsentraliseeritud teenuste mõiste analüüsis, võiks tugiteenuste osutamise usaldada ühele teenuseosutajale või teenuseosutajate rühmale, mis pakuks tuge mitmele peamisele teenuseosutajale.

¹⁴ Määruse (EÜ) nr 550/2004 põhjendus 13.

¹⁵ Rootsi aeronavigatsiooniteenuse osutaja LFV ja Highlands and Islands Airports (HIAL) ostavad sisse suure osa tugiteenustest.

Komisjon on seisukohal, et tugiteenuste osutamise tõhustamiseks tuleks nende osutamise suhtes kehtestada turumehhanismid. Selles õiguspakettis teeb komisjon ettepaneku jätkata teatavate eespool nimetatud tugiteenuste eraldamist ja turu avamist.

3.3. Riiklike järelevalveasutuste sõltumatuse suurendamine

Riiklikel järelevalveasutustel on ühtset Euroopa taevast käsitlevate meetmete rakendamisel oluline roll. Pärast järelevalveasutuste loomist 2004. aastal on nende ülesanded järk-järgult laienenud ja enamik neist arendavad endiselt oma organisatsiooni ja suutlikkust, et ülesannetega toime tulla. Riiklike järelevalveasutuste esmased kohustused hõlmavad aeronavigatsiooniteenuse osutajate vastavuskontrolle, mis seisneb teenuste ohutu ja tõhusa pakkumise järelevalves, nõuetekohaste kontrollide korraldamises ning aeronavigatsiooniteenuse osutajate järelevalvet käsitlevate lepingute sõlmimises ja kohaldamises funktsionaalsete õhuruumiosade piires. Samuti teevad riiklikud järelevalveasutused koostööd, et tagada järelevalve selliste aeronavigatsiooniteenuse osutajate üle, kes osutavad teenuseid teises liikmesriigis. Lisaks vastutavad nad aeronavigatsiooniteenuse osutajate tulemuslikkuse kavade koostamise, järelevalve ja kontrollimise eest ning selle uue ülesande tähtsus üha kasvab.

Mitmed ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamisega seotud raskused on tingitud riiklike järelevalveasutuste probleemidest, mille hulka kuulub vahendite ebapiisavus, oskusteabe puudumine ja liiga vähene sõltumatus nii valitsusest kui ka aeronavigatsiooniteenuse osutajatest. See on mõjutanud nii aeronavigatsiooniteenuse osutajate sertifitseerimist ja järelevalvet kui ka tulemuslikkuse kava koostamist ja rakendamist. Kui kõnealuseid puudusi ei kõrvaldata, ohustab see märkimisväärselt ühtse Euroopa taeva rakendamist.

Kuna vahendite ebapiisavusel on otsene mõju tehnilistele oskustele ja see vähendab reguleeriva asutuse sõltumatust aeronavigatsiooniteenuse osutajatest, tuleks probleemi lahendamiseks tugevdada riiklike järelevalveasutuste vahelist koostööd (nt funktsionaalsete õhuruumiosade tasandil), koordineerides riiklike järelevalveasutuste tegevust intensiivsemalt ELi tasandil, võimaldades neil vahetada teavet parimate tavade kohta ja osaleda koolitusprogrammides ning koondades eksperte näiteks EASA egiidi all. Suurem sõltumatus finantsküsimumustes võimaldab lahendada praegust tööjõupuuduse probleemi.

Riiklikud järelevalveasutused peavad täitma oma kohustusi erapooletult ja sõltumatult. Kuigi kehtivas õigusaktis on sätestatud, et „selline sõltumatus saavutatakse, kui vähemalt tegutsemistasandil hoitakse riiklikud järelevalveasutused ja selliste teenuste osutajad lahus”¹⁶, on enamik liikmesriike otsustanud struktuurilise eraldatuse kasuks. Siiski ei ole isegi struktuuriline eraldatus alati tulemusi andnud, eriti olukordades, kus on puudus vahenditest ja oskusteabest, mistõttu on kasvanud aeronavigatsiooniteenuse osutajate mõju. Seepärast teeb komisjon ettepaneku kehtestada siduvad kriteeriumid, mis aitaksid tagada riiklike järelevalveasutuste tegevuse sõltumatuse ja tõhususe.

Sellega seoses on komisjon seisukohal, et riiklike järelevalveasutuste tõhusust ja sõltumatust käsitleva õigusraamistiku tugevdamist tuleks käsitada prioriteedina; komisjon teeb ettepaneku võtta vastu konkreetsed siduvad kriteeriumid riiklike järelevalveasutuste sõltumatuse ja suutlikkuse kohta.

¹⁶ Määruse (EÜ) nr 549/2004 artikli 4 lõige 2

4. EUROOPA LENNULIIKLUSE KORRALDAMISE SÜSTEEMI KILLUSTATUSE KÕRVALDAMINE

4.1. Tööstuspartnerluse võimaldamine

Funktsionaalsete õhuruumiosade loomise eesmärk on vähendada õhuruumi killustatust sellega, et edendatakse koostööd aeronavigatsiooniteenuse osutajate vahel ning et õhuruumi korraldamise ja kasutamise optimeerimisega kavandatakse optimaalsed lennujuhtimissektorid ja marsruudid teel, tänu millele saavutatakse mastaabisäästul põhinev üldine koostoime. 2009. aastal sätestati liikmesriikidele 2012. aasta detsembriks siduv tähtaeg funktsionaalsete õhuruumiosade loomiseks; muu hulgas kehtestati ka rida üksikasjalikke ja siduvaid kriteeriume, mis käsitlevad teenuste osutamise tulemuslikkuse parandamist.

Kuigi liikmesriigid ja nende aeronavigatsiooniteenuse osutajad on teinud palju funktsionaalsete õhuruumiosade loomiseks, ei saa saavutatuga rahul olla. Välja on kuulutatud üheksa funktsionaalset õhuruumiosa, kuid tegelikult ei toimi ükski neist täielikult ja enamik neist tundub olevat loodud ametlike nõuete täitmiseks, mitte koostoime ega mastaabisäästu saavutamiseks.

Funktsionaalsete õhuruumiosade tegelikule (mitte üksnes institutsioonilisele) arengule on sageli vastu seistud kartuse tõttu, et aeronavigatsioonitasudest saadav tulu väheneks, mõnel juhul enam kui 30 %, kui rakendatakse kõnealuseid funktsionaalsete õhuruumiosade arendamise meetmeid ja kui teenuseid ratsionaliseeritaks nt marsruutide lühendamise kaudu. Sealjuures on liikmesriikide jaoks olnud oluliseks probleemiks senist töötajate arvu säilitada sooviva personali tugev vastuseis.

Lisaks on olemasolevate monopolide kaitsmiseks esitatud väiteid riikliku suveräänsusega seotud probleemide kohta, tuues ettekäändeks Euroopa õhuruumis sõjalise taristu ning sõjaliste eesmärkide ja operatsioonide kaitsmise. Kuigi tegelikud sõjalised vajadused on ühtse Euroopa taeva raames õigustatult kaitstud, on sageli hägustunud piir, mis lahutab selliseid õigustatud vajadusi riikide huvide põhjendamatust kaitsmisest. Samuti on riikide jaoks liiga tundlikuks osutunud ka tehnilise taristuga seotud kehtivate pikaajaliste amortisatsiooni- ja investeerimiskavadega tegelemine, kuigi kehtiva reguleeriva nõude kohaselt tuleb saavutada vahendite optimaalne kasutamine funktsionaalsetes õhuruumiosades.

Komisjon jätkab funktsionaalsete õhuruumiosadega seotud rikkumismenetlusi liikmesriikide vastu, eriti juhul, kui nad järgmistel kuudel ei tee selgeid edusamme reformimisel, ja peab jätkuvalt oluliseks, et funktsionaalsetes õhuruumiosades võetaks kasutusele ühtsemalt toimiva õhuruumi väljakujunemist soodustavad organisatsioonimudelid. Võib osutada vajalikuks suurendada funktsionaalsete õhuruumiosade paindlikkust, mistõttu tuleb õiguslikult selgemalt väljendada nende õigust vabamalt korraldada aeronavigatsiooniteenuse osutajate vahelist koostööd, et kasutada ära tekkivat koostoimet ja teha erinevate tulemuslikkuse parandamise projektide puhul koostööd eri partneritega. Selline koostöö võiks hõlmata ühiseid riigihankeid, koolitusi, tugiteenuseid või teenuste delegeerimist. Komisjon teeb ettepaneku muuta eeskirju nii, et selliseid projekte oleks võimalik teostada funktsionaalsete õhuruumiosade tasandil. Tingimusel, et tulemuslikkust õnnestub parandada, tuleks konkreetsete tulemuslikkuse parandamise meetodite valimise õigus jätta lennundussektori ettevõtjatele.

Komisjon teeb selles õiguspakettis ettepaneku edasi arendada funktsionaalsete õhuruumiosade kontseptsiooni, et muuta see aeronavigatsiooniteenuse osutajate jaoks tööstuspartnerlusel põhinevaks rohkem tulemuslikkusele orienteeritud ja paindlikumaks vahendiks, mille abil saavutada ühtse Euroopa taeva tulemuslikkuse kavas püstitatud eesmärgid.

Samuti pannakse õhuruumi üldise korraldamisega seoses rohkem rõhku kesksse võrgu haldajale (vt punkt 4.2).

4.2. Võrgu haldaja rolli tugevdamine

ELi lennuliikluse korraldamise võrgu haldaja, mis on tegutsenud alates 2011. aastast, mängib olulist rolli ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamises. Üha rohkemaid Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi funktsioone saaks täita ja üha rohkemaid teenuseid saaks tegelikult osutada tsentraliseeritumalt. Komisjoni poolt võrgu haldajaks määratud EUROCONTROL on oma ülesannetega hästi hakkama saanud¹⁷; võrgu haldajana on asutuse põhiline ülesanne hoida igapäevaselt ära õhuruumi kitsaskohad ja süsteemi ülekoormus ning lihtsustada õhusõidukitele otsemarsruutide andmist. Kõnealused funktsioonid aitavad aeronavigatsiooniteenuse osutajatel otseselt saavutada läbilaskevõime ja lendude tõhususega seotud tulemuseesmärke. Võrgu haldaja rolli tähtsust tunnustavad kõik sidusrühmad.

Võrgu mõõtmise edendamine strateegilisel ja operatiivsel tasandil nõuab kõigi operatiivses lennutegevuses osalevate sidusrühmade väga tihedat koostööd. Olgugi, et algne eesmärk oli luua tugev ettevõtjate eestvedamisel toimiv juhtimissüsteem, millel on selged täidesaatvad volitused, tavatseb võrgu haldaja praktikas otsuseid vastu võtta konsensuse alusel, mille sagedaseks tulemuseks on nõrgad kompromissid. Teenuste parema osutamise nimel toimivat tööstuspartnerlust võib pidada ka EUROCONTROLi tulevase reformi jaoks sobivaks eesmärgiks (vt punkt 5.2). Sellise partnerluse kaudu osaleksid teenuseosutajad ja õhuruumi kasutajad võrgu haldajas kui teatavat laadi ühissettevõttes. Kõnealuse mudeliga tagatakse eraldatus reguleerivatest asutusest, sest võrgu haldaja muutuks valitsustevahelisest organisatsioonist tavapäraseks aeronavigatsiooniteenuse osutajaks. Lisaks soodustab selline partnerlus võrgu haldaja tegevusse investeerimist vastavalt osalevate sidusrühmade äriplaanile, sest lennundussektori partnerid näevad haldajat enda ettevõtte osana ja on seega selle tegevusse investeerimise suhtes soodsamalt meelestatud.

Lisaks katab võrgu haldaja tegevus praegu vaid osa funktsioonidest ja teenustest, mis on vajalikud võrgu võimalikult tulemuslikuks toimimiseks. Seetõttu on vaja võrgu haldaja esialgse tegutsemisvaldkonna piire järk-järgult laiendada.

Seega teeb komisjon selles õiguspaketis ettepaneku tugevdada võrgu haldaja rolli, lähtudes tõhusa juhtimise põhimõttest, millega antakse tähtsam roll lennundussektori esindajatele (aeronavigatsiooniteenuse osutajad, õhuruumi kasutajad ja lennujaamad). See võimaldab laiendada asutuse pädevust, et see hõlmaks uusi funktsioone (sh õhuruumi kavandamise aspekte) ja teenuseid, mis on seotud võrgu toimimisega, millega tegeleb kesksel tasandil võrgu haldaja.

5. ÜHTSEMA INSTITUTSIOONILISE RAAMISTIKU ÜLESEHITAMINE

5.1. Euroopa Lennundusohutusameti (EASA) roll lennuliikluse korraldamises

ELi lennunduspoliitika jaoks on alates 2002. aastast olnud keskne tähtsus EASA-l, mille eesmärk on saavutada kõrge ja ühtlane ohutustase ning ühtlasi edendada ELi traditsioonilisi eesmärke, mis käsitlevad võrdseid võimalusi, vaba liikumist, keskkonnakaitset, topeltreguleerimise vältimist, Rahvusvaheline Tsiviillennundusorganisatsiooni eeskirjade

¹⁷ Võrguhaldusfunktsioon loodi komisjoni rakendusmäärusega (EL) nr 677/2011 ja EUROCONTROL nimetati võrgu haldajaks komisjoni 2011. aasta juuli otsusega

edendamist jne. Alates 2009. aastast¹⁸ hõlmavad Euroopa Lennundusohutusameti laienenud kohustused ka lennuliikluse korraldamist ja lennuväljade ohutust. Kui 2009. aastal laiendati kohustusi lennuliikluse korraldamisele, oli tulemuseks topeltreguleerimine, sest teatavad ülesanded on hõlmatud nii ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktide kui ka EASA algmäärusega. Selline olukord tekitab tahtlikult, et vältida üleminekuperioodil võimalikke lünki õigusraamistikus. Samas kutsutakse õigusaktis komisjoni üles tegema muudatusettepanekuid kattuvuse kõrvaldamiseks pärast seda, kui on kehtestatud EASA asjaomased rakenduseeskirjad¹⁹.

Sellistes valdkondades nagu lennumeeskonna litsentsimine või lennukõlblikkus tagab EASA kõigi tehniliste eeskirjade koostamise, kuid lennuliikluse korraldamise puhul oli olukord erinev, sest eristati ohutuseeskirju ja ohutusega mitteseotud eeskirju, võttes arvesse EUROCONTROLi jätkuvalt olulist rolli ohutusega mitteseotud küsimuste reguleerimisel. Probleem seisneb selles, et kõik tehnilised lennuliikluse korraldamise eeskirjad sisaldavad nii ohutuselemente kui ka läbilaskevõime-, kulu- ja tõhususelemente, mistõttu on nende rakendamine keeruline, eriti kuna üha rohkematel lennuliikluse korraldamise eeskirjadel on mõju ka õhus toimuvale ja seega lennukõlblikkusele, lennutegevusele, koolitusele jne. Nüüd, kus projekt SESAR peagi kasutusele võetakse, suureneb üha erinevate tehniliste eeskirjade vastavusseviimisega seotud probleemide süvenemise oht, sest kõik asjaomased tehnoloogialahendused ja mõisted peavad olema kooskõlas reguleeriva süsteemiga. EASA kui katusorganisatsiooni järelevalve all tuleb võtta kasutusele ühtne reguleerimisstrateegia, eeskirjade struktuur ja konsulteerimismenetlus muu hulgas selleks, et tagada kõikide asjaomaste isikute – sealhulgas õhuruumi kasutajate, lennujaamade, teenuseosutajate ja militaarlennunduse – nõuetekohane kaasamine.

Komisjon teeb selles õiguspaketis ettepaneku kõrvaldada kattuvus ühtse Euroopa taeva algatust ja EASAt käsitlevate määruste vahel ning jaotada ülesanded asjaomaste institutsioonide vahel. Seega peaks komisjon keskenduma majandusliku reguleerimise põhiküsimustele, samas kui EASA tagab kõikide tehniliste eeskirjade kooskõlastatud koostamise ja järelevalve, juhindudes EUROCONTROLi, liikmesriikide ja lennundussektori sidusrühmade oskusteabest. Ettepanekus kasutatakse ka võimalust ajakohastada EASAt käsitlevat määrust, et see hõlmaks Lissaboni lepingu kohaseid viiteid komiteemenetlusele ja Euroopa Lennundusohutusameti juhtimisele kooskõlas Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 2012. aasta juuli ühise lähenemisviisiga, mis käsitleb ELi detsentraliseeritud asutusi. Viimati nimetatud kokkuleppega nähakse ka ette ELi ametite nimede ühtlustamine, mille tulemusena saab EASA uueks nimeks Euroopa Liidu Lennuamet (EAA).

5.2. Euroopa lennuliikluse korraldamise võrgu haldamise ja käitamise muutmine EUROCONTROLi peamiseks ülesandeks

EUROCONTROL mängib ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamisel olulist rolli. Organisatsioon, mis loodi algselt Euroopa kuue riigi²⁰ ühise lennujuhtimissüsteemi jaoks, on aastatega võtnud enda kanda suure hulga lennuliikluskorraldamisega seotud ülesandeid ja on muutunud lennuliikluse korraldamise alase oskusteabe keskseks allikaks. Pärast ELi pädevuse laiendamist lennuliikluse korraldamise küsimustes alustas EUROCONTROL ümberkorralduste tegemist, et viia oma tegevus vastavusse ühtse Euroopa taeva poliitikaga:

¹⁸ Määrus (EÜ) nr 1108/2009, 21. oktoober 2009 (ELT L 309, 24.11.2009, lk 51).

¹⁹ Vt 20. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 216/2008 (ELT L 79, 19.3.2008, lk 1) artikli 65a muudetud versioon.

²⁰ Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa Liitvabariik, Luksemburg, Madalmaad ja Ühendkuningriik

esiteks tuleb tagada reguleeriva tegevuse ja teenuse osutamise lahususe põhimõtte järgmine; teiseks tuleb vältida tegevuse kattumist, võttes arvesse komisjoni ja EASA suurenevat rolli poliitika kujundamise, reguleerimise, sertifitseerimise ja järelevalve alal. EL sai organisatsiooni ajutiseks liikmeks 2003. aastal. EUROCONTROLi käimasolev reform lihtsustas organisatsiooni määramist tulemuslikkuse hindamise asutuseks 2010. aastal ja võrgu haldajaks 2011. aastal ning organisatsiooni tegevust ühisettevõtte SESAR asutajaliikmena alates 2007. aastast.

Lisaks sõlmisid EL ja EUROCONTROL 2012. aastal kõrgetasemelise lepingu, milles käsitletakse tegevuse paremat koordineerimist ja tunnustatakse panust, mille EUROCONTROL kui Euroopa ühtne reguleeriv asutus, mis abistab ELi, võiks anda Euroopa lennuliikluse korraldamise tõhusa süsteemi rajamisse. Sellega seoses pakub EUROCONTROL komisjonile ja EASA-le jätkuvalt tuge eeskirjade ja määruste koostamise alal.

Nüüdseks on selles suunas tehtud olulisi samme ja EUROCONTROLi reformi viimane etapp algas 2013. aastal. EUROCONTROL on endiselt valitsustevaheline organisatsioon ja selle põhikiri ning otsustusorganid (nt ajutine nõukogu) ei kajasta veel hiljutiste reformide tulemusi. Komisjon toetab EUROCONTROLi reformi, mis keskendub Euroopa lennuliikluse korraldamise võrgu haldamisele ja toimimisele. EL on kõnealuse rolli erilist tähtsust juba tunnustanud, volitades EUROCONTROLi tegutsema ühtse Euroopa taeva algatust käsitlevate õigusaktidega sätestatud võrgu haldaja ülesannetes. Kõnealuseid ülesandeid võiks veelgi täiustada ning võrgu tõhusust veelgi suurendada, kui võrgu haldaja kohustustele lisanduksid täiendavad võrguga seotud ülesanded või aeronavigatsiooniteenuse osutajatele vajalike tsentraliseeritud teenuste tellimine lennundussektori esindajatelt. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleks igati järgida ühtset Euroopa taevast käsitlevat õigusraamistikku ja võtta kasutusele SESAR. Lisaks on eesmärki võimalik saavutada üksnes juhul, kui organisatsiooni juhtimisel antakse suurem roll lennundussektori esindajatele (vt punkt 4.2).

EUROCONTROLi ajutised juhtorganid algatasid arutelu organisatsiooni reformi üle 2013. aasta mais. Komisjon kavatseb arutelule kaasa aitamiseks kooskõlastada liikmesriikide seisukohad, et tagada EUROCONTROLi konventsiooni kiire läbivaatamine alates 2014. aastast ja koondada EUROCONTROLi pädevusse ülesanded, mille alal tal on kõige rohkem oskusteavet.

6. JÄRELDUSED

Ühtse Euroopa taeva algatuse eesmärkide saavutamine on Euroopa lennunduspoliitika peamine prioriteet, mis hõlmab seni kasutamata potentsiaali olulise kokkuhoiu saavutamiseks lennundussektoris ja seeläbi ka Euroopa majanduses tervikuna. Käesolevas teatises esitatud analüüsist ja sellega seotud mõjuhindangust lähtuvalt teeb komisjon ettepaneku võtta vastu õiguspakett (SES2+), mille eesmärk on konsolideerida Euroopa lennuliikluse korraldamise reformi ja seda võimaluse korral kiirendada, käsitledes täiendavalt aeronavigatsiooniteenuste osutamise ebatõhusust ja jätkuvalt vähendada Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi killustatust. Kõnealused seadusandlikud ettepanekud on märk evolutsioonist, mitte revolutsioonist, sest nendega arendatakse edasi (mitte ei asendata) varasemaid reforme. Igal juhul peaksid ettepanekud 2004. aastast alates saavutatud tulemustele tuginedes aitama lähitulevikus oluliselt kaasa Euroopa lennuliikluse korraldamise süsteemi arendamisele tõhusamaks ja ühtsemalt toimiva õhuruumiks.