



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 20.12.2007  
KOM(2007) 845 lõplik

### **KOMISJONI TEATIS**

**Esimene aruanne ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktide rakendamise kohta:  
saavutused ja edasised sammud**

## KOMISJONI TEATIS

### **Esimene aruanne ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktide rakendamise kohta: saavutused ja edasised sammud**

#### **1. SISSEJUHATUS**

Ühtse Euroopa taeva algatus käivitati 2000. aastal pärast 1999. aastal esinenud tõsiseid viivitusi. Loodi kõrgetasemeline töörühm ja kõnealuse töörühma aruande soovitude alusel esitas komisjon 2001. aasta lõpus õigusaktide paketi, mille Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid vastu 2004. aasta märtsis ning mis jõustus kuu aega pärast seda.

See pakett sisaldas nelja õigusakti: määrus, milles sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (raammäärus),<sup>1</sup> määrus, milles sätestatakse aeronavigatsiooniteenuste osutamise ühised nõuded (teenuste osutamise määrus),<sup>2</sup> määrus õhuruumi korraldamise ja kasutamise kohta ühtses Euroopa taevas (õhuruumimäärus)<sup>3</sup> ja määrus Euroopa lennuliikluse juhtimisvõrgu koostalitlusvõime kohta (koostalitlusvõime määrus)<sup>4</sup>.

Raammääruse artikli 12 lõikega 2 nähakse ette, et komisjon hindab korrapäraselt ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktide kohaldamist ning esitab sellekohase aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Aruanded peaksid sisaldama hinnangut õigusaktide rakendamisel saavutatud tulemuste kohta, sealhulgas teavet kõnealuse sektori arengu kohta, võttes arvesse esialgseid eesmärke ja edasisi vajadusi.

Käesolev aruanne on esimene ning selles käsitletakse rakendamise edusamme ja sätestatakse komisjoni seisukohad ühtse Euroopa taeva edasiste arenguvajaduste kohta.

Aruandes võetakse ka arvesse soovitusi teiselt kõrgetasemeliselt töörühmalt, mille kutsus kokku asepresident Barrot eesmärgiga hinnata Euroopa lennunduse reguleeriva raamistiku tulevikku ja mis esitas oma aruande 2007. aasta juulis.

#### **2. ÜHENDUSE ROLL LENNULIIKLUSE KORRALDAMISES**

##### **2.1. Taust**

Ühenduse lennunduspoliitika on olnud edukas. Liberaliseerimine on vähendanud piletihindasid ja suurendanud tarbijate valikuvõimalusi. Euroopa Liidu laienemine ja aktiivne naabruspoliitika laiendavad Euroopa lennundusturgu 37 riiki, kus elab 500 miljonit inimest. Kuid lennundus peab toime tulema ka ühiskonna muutuvatest vajadustest tuleneva kasvava

---

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 549/2004, 10. märts 2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (ELT L 96, 31.3.2004, lk 1).

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 550/2004, 10. märts 2004, aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas (ELT L 96, 31.3.2004, lk 10).

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 551/2004, 10. märts 2004, õhuruumi korraldamise ja kasutamise kohta ühtses Euroopa taevas (ELT L 96, 31.3.2004, lk 20).

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 552/2004, 10. märts 2004, Euroopa lennuliikluse juhtimisvõrgu koostalitlusvõime kohta (ELT L 96, 31.3.2004, lk 26).

survega ja probleemidega, mis on seotud lennunduse keskkonnamõjuga. Konkurentsivõimelise ja säästliku lennutranspordi jaoks on vaja hästi toimivat lennuliikluse korraldamise süsteemi.

Lennuliikluse korraldamine moodustab koos lennujaamadega lennunduse infrastruktuuri. See infrastruktuur peab toime tulema liiklusmahu märkimisväärse suurenemisega aastaks 2020. Tehnoloogia ja süsteemide vananemine toob paratamatult kaasa läbilaskevõime kriitilise piiri ületamise ja lennunduse keskkonnamõju suurenemise, kui selles valdkonnas ei suudeta astuda olulisi tehnoloogilisi samme. Juba praegu on sellised häired nagu lendude hilinemine, halbadest ilmastikuoludest tingitud vahejuhtumid või õnnetused avaldanud kaudset mõju kogu süsteemile ning andnud sellega märku, et Euroopa lennutranspordis valitsevad tihedad omavahelised seosed.

Lennuliikluse eeldatavaks kasvuks on vaja struktuurilist ja tehnoloogilist kaasajastamist, milles peab osalema kogu Euroopa lennuliikluse korraldamise sektor. Kõnealuse protsessi dünaamika koos lennuliikluse jätkuva kasvuga tagab selle, et lennuliiklus on ka edaspidi suur ja atraktiivne tööandja.

## **2.2. Praegused lennuliikluse korraldamisega seotud piirangud**

Üksnes lennuliikluse korraldamisega on võimalik tagada igal ajal kiirete lennukite ohutu eraldatus ja võimaldada juurdepääs lennuliikluse juhtimisvõrgule. Lennuliikluse lennujuht teab, millised on Euroopa õhuruumi probleemsed ja ohtlikud kohad, ning tunneb vastavaid leevendavaid menetlusi, mida on vaja keeruka lennuteede võrgu jaoks.

Lennuliikluse korraldamine on loomulik monopol ja üldiselt on sellel õigus sisse nõuda kõik kantud kulud õhuruumi kasutajatelt, olenemata sellest, milline oli osutatud teenuse kvaliteet. Selline kulude sissenõudmise põhimõte ei ole piisavalt stimuleeriv, et parandada kvaliteeti ja teenuste kulutasuvust ning ajakohastada süsteemi.

Lennutransport levis ja kasvas kiiresti 1950ndatel ja 1960ndatel aastatel täieliku riikliku kontrolli all ning seda peeti riigi suveräänsuse sümboliks. 1970ndatest aastatest alates hakkasid riigid üldise suunana delegeerima valitsusväliseid lennundusega seotud ülesandeid lennundustööstusele, kuid jätsid lennuliikluse korraldamise reguleerivad struktuurid riikidevaheliseks kohustuseks.

Vastavalt kõrgetasemelise töörühma ja Eurocontrol'i tulemuslikkuse hindamise komisjoni 2007. aasta arvamusele ei taga riikidevaheline lähenemisviis võrdseid tingimusi, kuna eeskirjade rakendamine sõltub riikide tahtest ja see ei toimu ühtselt. Kohustuste jaotamine riikide, ametiasutuste, lennuettevõtjate ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate vahel on ebaselge. Riikidevaheline otsuste tegemine võib olla aeglane ja ebatõhus ning sellega on raske lahendada probleeme, mis tulenevad süsteemi killustatusest vastavalt riigipiiridele. Seepärast on lennuliikluse korraldamise puhul vaja, et ühendus oleks liikumapanev jõud.

Lennuliikluse korraldamist Euroopas iseloomustab suur killustatus, mis toob õhuruumi kasutajate jaoks kaasa märkimisväärse lisakulu, pikendab põhjendamatult lennuaega, millega kaasneb keskkonnamõju, aeglustab uute tehnoloogiate ja menetluste kasutuselevõttu ning takistab tõhususe parandamist. Samuti takistab selline killustatus lennuliikluse korraldamisel saavutada mastaabisäästu, toob kaasa marsruudil asuvate lennujuhtimiskeskuste mitteoptimaalse suuruse ning standardimata süsteemide ebavajaliku dubleerimise ja seega ka

seonduvate hoolduskulude suurenemise. Arvestuste kohaselt võib killustatuse vähendamisega saavutada märkimisväärse kulude kokkuhoiu, mis on hinnanguliselt 2 miljardit eurot aastas<sup>5</sup>.

Praegune Euroopa lennuteede võrk põhineb endiselt omavahel ühendatud riiklikel lennuteedel, mille tõttu on see võrk Euroopa-siseste lendude puhul 15 % ebatõhusam kui riigisiseste lendude puhul ja see ei vasta alati Euroopa lennuliiklusvajadustele. Lühimad kättesaadavad lennuliinid on alakasutatud, kuna puudub reaalaajaline ja täpne teave<sup>6</sup>. See toob lennuettevõtjate jaoks kaasa täiendava ja tarbetu finantskohustuse umbes 1,4 miljardi euro ulatuses ning keskkonnakoormuse, mis on 4,8 miljonit tonni süsinikdioksiidi aastas.

8 miljardit eurot väärt aeronavigatsiooniteenuste turg on riigipiiridega selgelt killustatud. Kui teistes tööstusharudes takistused kaovad, siis 27 riikliku aeronavigatsiooniteenuste osutaja puhul on sama palju eri menetlusi, seadmeid, toimimisviise ja üldkulusid. Toimimise seisukohalt võiks praeguse 50 piirkondliku juhtimiskeskuse asemel tegutseda ainult 10<sup>7</sup>. Teenuse osutamise integreerimine suurematesse üksustesse funktsionaalsete õhuruumiosade raamistikus edendaks märgatavalt kulutasuvust.

Vaatamata lennunduse üldisele tehnoloogilisele arengule on lennujuhtimine endiselt käsitöö. Kui lennukikabiinid on automatiseeritud, siis lennujuhtimissüsteeme ei ole arendatud ega lennujuhi töömeetodeid põhjalikult muudetud. Liikluse suurenemisele reageeritakse peamiselt uute sektorite avamisega, millega kaasneb töötajate arvu suurenemine ja seega ka suuremad kulud. Kuna see lähenemisviis on end ammendamas, toob see järgmise 5–10 aasta jooksul kaasa läbilaskevõime pidurdumise, kui ei võeta radikaalseid meetmeid tehnoloogilise innovatsiooni kiirendamiseks.

### **3. HINNANG ÜHTSE EUROOPA TAEVA ALGATUSELE**

Ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktide vastuvõtmisega viidi lennuliikluse korraldamine ühenduse pädevusse ja loodi kindel õiguslik alus suurele hulgale tegevustele. Kolm aastat pärast kõnealuste õigusaktide jõustumist on paljud eesmärgid saavutatud, mõnega veel tegeldakse ja mõne puhul on edusammud väikesed. Lisaks tehti rakendamisprotsessi ajal ja muutuva keskkonna tulemusel kindlaks mitmetes kehtivates õigusaktides sisalduvad puudused.

#### **3.1. Saavutused**

##### **a) Ühtse Euroopa taeva õiguslik ja institutsiooniline raamistik**

Ühtse Euroopa taeva algatuse esmane eesmärk oli kehtestada ühenduse meetmete jaoks institutsiooniline raamistik. Selle raamistikuga luuakse struktuur kõikide huvitatud poolte vahelise partnerluse jaoks:

- ühtse taeva komitee esitab riikide strateegilised seisukohad ja abistab komisjoni rakendussätete (rakenduseeskirjad) vastuvõtmisel komiteemenetluse teel;

---

<sup>5</sup> Tulemuslikkuse hindamise komisjon, detsember 2006, *Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance*, lk 24.

<sup>6</sup> Tulemuslikkuse hindamise komisjon, 2007, *An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006*, Eurocontrol, alates lk 51.

<sup>7</sup> USA kasutab Euroopaga võrreldes kahekordse liikluskoormuse haldamiseks 20 piirkondlikku juhtimiskeskust ning seda arvu kavatsetakse veelgi vähendada.

- tööstusalane nõuandekomitee võimaldab kõikidel tööstusharu sidusrühmadel esitada rakendamise kohta oma seisukohad;
- sünergiat Eurocontroliga saab kasutada tehnilise abi puhul ja ühenduse rakendusseeskirjade väljatöötamisel.

Ühenduse otsustusprotsessis osalevad ka kaitseministeeriumid.

### **b) Teenuste osutamise eraldamine reguleerimisest**

Paika on pandud ohutuse nurgakivi ehk aeronavigatsiooniteenuste osutamise eraldamine reguleerimisest ning kõik riigid on loonud riiklikud järelevalveasutused<sup>8</sup>. Alates 20. juunist 2007 peab aeronavigatsiooniteenuse osutajal olema riikliku järelevalveasutuse sertifikaat, mis vastab komisjoni määrusele (EÜ) nr 2096/2005, milles sätestatakse aeronavigatsiooniteenuste osutamise ühised nõuded<sup>9</sup>.

### **c) Edusammud ohutusküsimustes**

Ohutust ei ole jäetud tähelepanuta, mida tõestab ka määrus,<sup>10</sup> millega kehtestatakse riiklike järelevalveasutuste teostatav ohutusjärelevalveülesanne, et täiendada ühiseid nõudeid.

### **d) Lennujuhtide lennunduslubade ühtlustamine**

Pädevuse ühtlustatud tase ja töötajate parem liikuvus saavutatakse direktiivi 2006/23/EÜ (ühenduse lennujuhiloa kohta)<sup>11</sup> vastuvõtmisega ning selles sätestatakse ühised nõuded ja koolitus.

### **e) Tasude läbipaistvus**

Aeronavigatsiooniteenuste tasude täielik läbipaistvus tagatakse komisjoni määrusega (EÜ) nr 1794/2006 (milles sätestatakse aeronavigatsiooniteenuste ühine maksustamiskava),<sup>12</sup> millega nähakse ette teenuseosutaja kulubaasi avalikustamine ja õhuruumi kasutajatega konsulteerimine.

### **f) Edusammud õhuruumi tõhusas kasutamises**

Õhuruumi tõhusa kasutamise lihtsustamiseks on vastu võetud komisjoni määrused õhuruumi paindliku kasutamise kohta juurdepääsu lihtsustamiseks sõjalisele õhuruumile (2150/2005)<sup>13</sup> ja õhuruumi klassifikatsiooni kohta ülemises õhuruumis (730/2006)<sup>14</sup>.

### **g) Innovatsiooni kiirendamine**

Samal ajal on tehtud esimesed sammud, et kiirendada tehnoloogilist innovatsiooni läbilaskevõime tagamiseks. SESARi määratlemisetapp on algatatud ja edenemas ning

<sup>8</sup> Ühes liikmesriigis on riikliku järelevalveasutuse loomine veel pooleli.

<sup>9</sup> ELT L 335, 21.12.2005, lk 13.

<sup>10</sup> ELT L 291, 9.11.2007, lk 16.

<sup>11</sup> ELT L 114, 27.4.2006, lk 22.

<sup>12</sup> ELT L 341, 7.12.2006, lk 3.

<sup>13</sup> ELT L 342, 24.12.2005, lk 20.

<sup>14</sup> ELT L 128, 16.5.2006, lk 3.

SESARi ühisettevõtte arendusetapi<sup>15</sup> puhul ollakse 2008. aasta kevadel valmis rakendama üldkava.

## **h) Koostalitluslike seadmete arendamine**

Rakenduseeskirjade vastuvõtmiseks ning tehniliste süsteemide ja nende kasutamisega seotud ühenduse spetsifikatsioonide väljatöötamiseks on kehtestatud tõhus koostalitlusvõime mehhanism. See mehhanism on hädavajalik SESARi tulemuste tõhusaks rakendamiseks.

### **3.2. Väljatöötamisel**

#### **a) Teenuseosutajate tulemuslikkuse hindamine**

Raammääruses sätestatakse aeronavigatsiooniteenuse osutajate tulemuslikkuse hindamine. 2008. aastal algab andmete kogumine ja võrdlev analüüs. Sellega luuakse kindel alus ühtse Euroopa taeva algatuse edasisele arengule.

#### **b) Järelevalveasutuste vastastikused eksperdihinnangud**

Ohutuse ühtse taseme ja ühiste nõuete ühtlase kohaldamise tagamiseks nähakse ette riiklike järelevalveasutuste vastastikune hindamine. Riiklikud järelevalveasutused lõpetasid esimese sertifitseerimise 2007. aasta juulis ja esimesed vastastikuste eksperdihinnangutega seotud külastused tehakse 2008. aasta alguses.

#### **c) Tasude läbipaistvus**

Esimene ühist maksustamiskava käsitleva määruse kohane hindamine suurema läbipaistvuse tagamiseks seoses aeronavigatsiooniteenuste tasude kindlaksmääramise, kehtestamise ja sissenõudmisega toimub pärast esimeste finantsandmete esitamist 2007. aasta novembris. Läbipaistvus sobib kokku komisjoni üldise kohustusega, mis on seotud lennunduse õiglaste maksustamispõhimõtetega, mida käsitletakse kavandatud direktiivis lennujaamamaksude kohta<sup>16</sup>.

#### **d) Õhuruumi kujundamine**

Eurocontrolile on antud volitused seoses mitme õhuruumi käsitleva määruse eelnõuga: Euroopa ülemise lennuinfopiirkonna (EUIR) loomine; õhuruumi klassifikatsioon alumises õhuruumis; marsruudi ja sektori kujundamist käsitlevad ühised põhimõtted. Kõigis kolmes valdkonnas on edasiminekuks olnud aeglane ja komisjon uurib alternatiivseid mehhanisme.

#### **e) Funktsionaalsed õhuruumiosad**

Ühtse Euroopa taeva võtmeelement on selliste funktsionaalsete õhuruumiosade loomine, mis olid ette nähtud lennuliikluse juhtimisvõrgu maksimaalse läbilaskevõime ja tõhususe tagamise vahendina. On käivitatud mitu funktsionaalsete õhuruumiosade algatust, kuid edasiminekuks on olnud aeglane ning algatuste eesmärgid, tase ja nendest saadav kasu on erinevad. Suurem osa

---

<sup>15</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 219/2007 ühisettevõtte loomise kohta Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteemi (SESAR) väljaarendamiseks, ELT L 64, 2.3.2007, lk 1.

<sup>16</sup> KOM (2006) 820 (lõplik), 24.1.2007.

kõnealustest algatustest on endiselt teostatavusanalüüsi etapis ja ainult ühe puhul ollakse valmis liikuma rakendamisetappi<sup>17</sup>.

### 3.3. Ebapiisavad edusammud olulistes valdkondades

Ühtse Euroopa taeva algatus ei ole mitmes olulises valdkonnas andnud oodatud tulemusi. Üldiselt ei ole funktsionaalsete õhuruumiosade lähenemisviisiga saavutatud loodetud edu, mis väljenduks lendude tõhususe paranemises, kulude ja killustatuse vähenemises.

Kuigi on teada, et funktsionaalsete õhuruumiosade loomine on uus väljakutse, millega kaasnevad märkimisväärsed tehnilised ja organisatsioonilised raskused, jääb endiselt probleemiks suveräänsus ning seda eelkõige seoses liikmesriikide kohustuste ja seonduva vastutusega oma õhuruumi ja militaarlennunduse eest. Selle asemel, et arendada funktsionaalsete õhuruumiosade kehtestamise alusel innovaatilisi mehhanisme suveräänsuse teostamiseks, kasutavad seda kaaluka argumendina ära need, kes on piiriülese koostöö ja integratsiooni edendamise vastu.

Kuigi kehtivad õigusaktid sisaldavad tulemuslikkuse parandamiseks tõhusaid vahendeid, nagu näiteks teenuseosutajate määramine, teenuste eraldamine, majanduslike stiimulite kasutamine, kasutustasude kehtestamine, muutused marsruudistruktuuris, funktsionaalsete õhuruumiosade kehtestamine, infrastruktuuri ratsionaliseerimine<sup>18</sup> jne, ei ole liikmesriigid neid piisavalt kasutanud, et parandada teenuste osutamise kulutasuvust ja toimimist.

Euroopa marsruudistruktuuri kujundamise ja kasutamise üldine tõhusus ei ole oluliselt paranenud ning seega ei ole paranenud ka lendude tõhusus ja keskkonnamõju.

### 3.4. Uued väljakutsed

**Keskkond.** Tänapäeva teadus toob kliimamuutuste peamise põhjusena välja inimtegevuse. Kuigi lennundus toodab ELi kasvuhoonegaaside heitkogustest ainult 3 %, on selle osakaal suurenemas. Praegustes ühtset Euroopa taevast käsitlevates õigusaktides ei pöörata põhimõtteliselt tähelepanu sellele, kuidas lennuliikluse korraldamine võib seda mõjutada. Võrguarhitektuuri parandamine, marsruutide tõhusam kasutamine ja uus tegevuskord peaksid märkimisväärselt vähendama lennuaega, kütusekasutust ja kulusid, mis omakorda vähendaks keskkonnamõju ja kliimamuutusi. Hinnanguliselt vähendataks sellega süsinikdioksiidi heitkoguseid 4,8 tonni aastas. Lisaks otseheidetele mõjutavad lennukid ka kiudpilvkatet ja seepärast tuleks kaaluda leevendusmeetmeid lennuliikluse korraldamise näol.

**Hilinemised** ei ole enam muutuste peamiseks põhjuseks, kuna pärast 11. septembrit 2001 on kasv aeglustunud ja vähendatud vertikaalne eraldatus on suurendanud marsruudil kasutatava õhuruumi mahtu; hilinemiste arv on Euroopas praegu väike ja vaatamata viimaste aastate rekordilisele liiklusmahule on see jäänud väikeseks. Kuid jätkuva kasvu korral kerkib jälle päevakorda hilinemisprobleem, millele viidatakse ka 2008. aasta hilinemisi käsitlevas prognoosis.

---

<sup>17</sup> Ühtse Euroopa taeva loomine funktsionaalsete õhuruumiosade kaudu: Vahearuanne, KOM(2007) 101 (lõplik).

<sup>18</sup> Tulemuslikkuse hindamise komisjon, 2006, *Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance*, Brüssel, lk iii.

**Majandus.** Globaalse ebastabiilsuse mõju energiaturule on toonud kaasa kütusehindade tohutu kasvu, mille tõttu on eelkõige lennundustööstus keskendunud kulude kontrolli tugevdamisele ning majandusliku ja lendude tõhususe parandamisele. Seepärast on peamisteks muutuste käivitajateks saanud aeronavigatsiooniteenuste majanduslik ebatõhusus ja lendude ebatõhusus.

#### 4. RAKENDAMISSTRATEEGIA KIIRENDAMINE

Killustatus on Euroopa lennuliikluse juhtimissüsteemi tulemuslikkuse parandamise peamine kitsaskoht. Selle kitsaskoha saab kõrvaldada üksnes juhul, kui tulemuslikkuse raamistiku, reguleerivate struktuuride ja uue tehnoloogia õigeaegse kasutuselevõtuga tegeldakse ühenduse tasandil (**vt kõrgetasemelise tööühma soovitus 1\***).

Edenemisstrateegia keskendub tulemuslikkusele suunatud lähenemisviisile, et tulla toime ebatõhususest tingitud iga-aastaste 3 miljardi euro suuruste kuludega ja praeguse süsteemi väliste keskkonnakuludega.

##### 4.1. Tulemuslikkuse parandamine

###### 4.1.1. Tulemuslikkust edendav raamistik

Selleks et saavutada vajalikud parandused ohutuse, tõhususe, läbilaskevõime ja kulutasuvuse osas, on vaja kasutusele võtta **tulemuslikkusele suunatud** lähenemisviis (**vt kõrgetasemelise tööühma soovitus 4\***), mis sisaldab muutuste saavutamiseks vajalikke asjakohaseid stiimuleid ja piiranguid. Sellise lähenemisviisi aluseks võiks olla ühtset Euroopa taevast käsitlevate lähenemiskriteeriumide kehtestamine Euroopa tasandil ning riiklikele järelevalveasutustele volituste andmine konkreetsete tulemuslikkuse eesmärkide kokkuleppimiseks ja nende rakendamise jälgimiseks. Kõrgetasemeliste lähenemiskriteeriumide kehtestamiseks, konkreetsete tulemuslikkuse eesmärkide hindamiseks ja rakendamise jälgimiseks riiklike järelevalveasutuste poolt oleks vaja ühenduse tasandil luua sõltumatu tulemuslikkuse hindamise organ.

Kõrgetasemelise tööühma aruandes soovitatakse, et teenuseosutamise tulemuslikkust saaks parandada mittemonopoolsete teenustega seotud turumehhanismide kasutamise teel. Selliseid teenuseid ja seonduvaid regulatiivse järelevalve meetmeid tuleks analüüsida üksikjuhtumite kaupa.

Kui teenuseid pakutakse loomulikus monopoolses olukorras, soovitab komisjon kasutada täies ulatuses tulemuslikkusele suunatud lähenemisviisi ja ühenduse tasandi järelevalvet.

###### 4.1.2. Euroopa struktuurid parandavad tõhusust

Üleeuroopalise lennuliikluse juhtimisvõrgu tulemuslikkus oleneb sellest, kui hästi kasutatakse olemasolevaid nappe ressursse, milleks on lennurajad, õhuruum ja sagedusspekter. Ülesandeks on rajada kõige tõhusam võrk, mille toimimist parandavad tõhusad teabevood.

Tegelikul võrgul põhinevast lähenemisviisist saadav kasu võiks olla vähemalt 6 % ehk umbes 50 km lennu kohta. Nende tulemuste saavutamiseks tuleks võrgu tõhususe tulemuslikkuse jälgimiseks ja kõrgetasemeliste eesmärkide seadmiseks luua ühenduse tasandil sõltumatu tulemuslikkuse hindamise organ.



**Võrguhaldaja**, kes esindab kõiki lennunduse sidusrühmi, sealhulgas militaarlennundust, peaks võrgu vaatenurgast vastutama marsruudi- ja sektorikujunduse parandamise eest ning olema keskne jõud läbilaskevõime tsentraliseeritud planeerimise ja lennuliiklusvoo juhtimise teenuste tugevdamisel ning lennujaamade läbilaskevõime kasutamise optimeerimisel, tagades selged eeskirjad võrgule juurdepääsu ja marsruutide tõhusa kasutamise kohta. Lühimal vahemaal põhinevad tasud oleksid tugevaks stiimuliks, et saavutada tõhususe, kulutasuvuse ja keskkonnaalased eesmärgid (vt **kõrgetasemelise töörühma soovitus 9\***). Marsruutide optimeerimisega on kahjulike heidete võimalik vähendamine hinnanguliselt 6–12 % lennunduse koguheidetest.

#### 4.1.3. *Funktsionaalsed õhuruumiosad*

Tulemuslikkusele suunatud lähenemisviis, mille eesmärk on vähendada killustatust ja suurendada süsteemi tõhusust, peaks kiirendama aeronavigatsiooniteenuste ühendamist funktsionaalsete õhuruumiosadega, kui see on asjakohane ja kasulik. Kuigi sellise ühendamise keerukus on teada, on tegelikud takistused poliitilist laadi. Komisjon kaalub kõrgetasemelise töörühma ideed seoses lennundussüsteemi koordinaatoriga (vt **kõrgetasemelise töörühma soovitus 5\***), kelle ülesanne oleks edendada liikmesriikide ja sidusrühmade seas tugevamat poliitilist tahet. Liikmesriigid peaksid näitama üles **poliitilist tahet seoses funktsionaalsete õhuruumiosade loomisega** aastal 2010, nii et need saaks rakendada 2012. aasta lõpuks. Samuti võivad kavandatud võrguhalduse ja tulemuslikkuse reguleerivad ülesanded aidata hinnata funktsionaalsete õhuruumiosadega seotud algatuste toimivust ja lisaväärtust võrgu seisukohast. Uuritakse ka võimalust anda need ülesanded olemasolevatele organitele.

#### 4.1.4. *SESAR – toimetulek läbilaskevõime kriitilise piiri ületamisega*

Läbilaskevõime kriitilise piiri ületamisega saab toime tulla üksnes SESARi programmiga seotud tehnoloogilise innovatsiooni abil, millega on tihedalt seotud lennujaamade läbilaskevõime parandamise meetmed (vt **kõrgetasemelise töörühma soovitus 7\***). Tehnoloogilisest innovatsioonist võib maksimaalset kasu saada ainult juhul, kui süsteemi killustatus on kõrvaldatud. Seepärast on tulevase süsteemi puhul oluline **kasutuse** sünkroniseerimine ja kattuvuse vältimine. SESARi ratsionaliseerimisalane mõju teadusuuringute ja arendustegevuse valdkonnas peaks laienema kogu protsessile. Läbilaskevõime parandamise jaoks ettenähtud lühiajaliste algatuste tõhusaks rakendamiseks võib vaja olla koordineerimist ühenduse tasandil.

## 4.2. Selge regulatiivne keskkond

Ühtse turu poliitika jaoks on vaja ühtseid õigusakte. Kattumine teiste struktuuride eeskirjadega tuleb kõrvaldada. Regulatsiooni killustatus muudab vastutuse jagamise hägusaks ja see tähendab riikide haldusasutustele tarbetuid kulusid.

**Ühenduse lähenemisviisi** tõhus kasutamine **parema õigusliku reguleerimise** tagamiseks (vt **kõrgetasemelise töörühma soovitus 3\***) oleneb ühenduse ja liikmesriikide tihedast koostööst ning õhuruumi eest vastutavate riikide (vt **kõrgetasemelise töörühma soovitus 10\***) tahtest protsessi muuta ja tööstusharu suuremast vastutusest (vt **kõrgetasemelise töörühma soovitus 2\***). See partnerlus hõlmab ka militaarlennundust<sup>19</sup> ja ELi väliste riikide osalust asjakohaste

---

<sup>19</sup> Ühtse taeva komitees on igast liikmesriigist kaks esindajat – üks tsiviil- ja üks militaarvaldkonnast.

mehhanismide kaudu. Tõrgeteta toimiva lennunduspiirkonna jaoks on vaja, et ELi liikmesriigid oleksid asjakohaselt kaasatud ELi õigusaktide koostamisse.

Komisjon valmistab ette **Euroopa Lennundusohutusameti (EASA) pädevuse laiendamist** lennujaamadele, aeronavigatsiooniteenustele ja lennuliikluse korraldamisele, et hõlmata kõik lennundusohutuse osad (**vt kõrgetasemelise töörühma soovitus 8\***). Selle pädevuse hulka kuulub ohutusosalaste õigusaktide väljaarendamine ja toetamine ning nende kohaldamise järelevalve liikmesriikides. Sellest saab ka sobiv platvorm üleeuroopaliste teenuste heakskiitmiseks ja ohutusjärelevalveks (nt EGNOS/Galileo).

**Majandusalane ja tulemuslikkuse reguleerimine.** Tulemuslikkus võib suureneada, kui õhuruumi kasutajad oleksid hindade kehtestamise mehhanismiga otseselt seotud. Loomulikud monopolid peaksid täpsemalt põhjendama oma investeerimispoliitikat ja kulubaasi. Selline juhtimisstruktuur, mis esialgu loodi piirkondlikul tasandil, edendaks õiglaste tasude kehtestamist. Kui teenust võib pakkuda rohkem kui üks teenuseosutaja, peaks juhtimisstruktuur võimaldama ausat konkurentsi.

Tulemuslikkusele suunatud lähenemisviisi reguleerimine tagatakse ühenduse tasandil. See hõlmab järgmist: ühtse Euroopa taeva lähenemiseesmärkide seadmine, järelevalve selle üle, et teenuseosutajad lepiksid kokku **konkreetsetes tulemuslikkuse eesmärkides** ja et riiklikud järelevalveasutused järgiksid ühtse Euroopa taeva lähenemiseesmärke ning et neid rakendataks nõuetekohaselt. Kui leitakse, et konkreetsed tulemuslikkuse eesmärgid ei ole kooskõlas või neid ei saavutata, on vaja EÜ tasandil ette näha asjakohased meetmed.

**Tehnoloogia.** Tehnoloogilise innovatsiooni kiirendamisega seoses loodetakse, et 2008. aastal kinnitatakse SESARi üldkava ja SESARi ühisettevõtte muutub täielikult toimivaks. SESARi süsteemi kasutuselevõtuks on siiski vaja eraldi organisatsiooni (**vt kõrgetasemelise töörühma soovitus 5\***). Kui praeguse killustunud lennuliikluse juhtimissüsteemi kasutamist jätkatakse, võib see hävitada uue tehnoloogia võimaluse parandada süsteemi tulemuslikkust ja suurendada tarbetult finantskohustusi. Analüüsitakse ka infrastruktuuri ja teenuseosutamise eraldamisest saadavat kasu.

**Eurocontrol.** Komisjon toetab kõrgetasemelise töörühma aruandes esitatud Eurocontroli reformi käsitlevaid soovitusi (**vt kõrgetasemelise töörühma soovitus 6\***): valitud funktsioonide eraldamine; ohutuse reguleerimise üleviimine EASA-le; kõikide Eurocontroli ülesannete suurem läbipaistvus ja tulemuslikkuse kontroll ning tööstusharu juhtimisalase rolli tugevdamine. Eurocontroli läbivaadatud konventsiooni ratifitseerimine peaks toimuma alles pärast seda, kui Eurocontroli vajalikud sisereformid on läbi viidud ja loodud on asjakohane institutsiooniline raamistik, mis selgitab selle rolli ühtse Euroopa taeva struktuuris, sealhulgas võimalust, et Eurocontrol täidab ühenduse jaoks teatavaid ühtse Euroopa taeva saavutamiseks vajalikke ülesandeid.

## 5. KOKKUVÕTE

Lennutransport seisab silmitsi oluliste ülesannetega, millega saab toime tulla üksnes tööstusharu, liikmesriikide, militaarvaldkonna, kolmandate riikide ja sotsiaalpartnerite ühiste jõupingutuste abil ning kasutades täies ulatuses ära olemasolevaid ühtse Euroopa taeva konsultatsioonimehhanisme. Komisjon annab sellesse oma täieliku panuse.

Ühtse Euroopa taeva rakendamist käsitleva hindamise alusel ning kooskõlas tulemuslikkuse hindamise komisjoni ja kõrgetasemelise töörühma järeldustega esitab komisjon 2008. aasta teises kvartalis konkreetsed ettepanekud ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktide teise paketi, EASA pädevuse laiendamise ja SESARi üldkava kohta.

\* Vt lisa.

## LISA

### High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

#### Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them.** The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular.** Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance.** This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSPs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

- HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe:** Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.
- HLG 2 Greater responsibilities for industry:** Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.
- HLG 3 Better regulation:** Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.
- HLG 4 Drive improved performance:** Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.
- HLG 5 Deliver the Single European Sky:** Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

**HLG 6 Empower and focus Eurocontrol:** Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

**HLG 7 Address airport capacity:** Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

**HLG 8 Deliver continuously improving safety:** Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

**HLG 9 Deliver environmental benefits:** Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

**HLG 10 Commit member states to deliver:** Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.