

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel „Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ühtse Euroopa taeva algatuse rakendamise kohta (uuesti sõnastatud)“

[COM(2020) 579]

ja

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2018/1139 seoses Euroopa Liidu Lennundusohutusameti suutlikkusega tegutseda ühtse Euroopa taeva tulemuslikkuse hindamise asutusena“

[COM(2020) 577]

(2021/C 56/07)

Pearaportöör: **Dumitru FORNEA**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 26.–27.10.2020 Euroopa Parlament, 22.10.2020
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2 ja artikkel 304
Vastutav sektsioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon
Juhatuse otsus	28.10.2020
Vastuvõtmine täiskogus	2.12.2020
Täiskogu istungjärk nr	556
Hääletuse tulemus	198/21/34
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee hindab Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja ELi eriasutuste jõupingutusi leida uusi õiguslikke ja halduslikke lahendusi, mis tagaksid lennutranspordisüsteemi jätkusuutliku arengu kõigi kodanike, õhuruumi kasutajate ja keskkonna hüvanguks. Komitee on nõus, et on vaja tagada lennuliikluse ohutus ning parandada lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste üldist tulemuslikkust, skaleeritavust ja vastupidavust, samuti toetab komitee ühtse Euroopa taeva eesmärki luua sidus üleeuroopaline võrgustik ning üha integreeritum ja tehnoloogiliselt ajakohastatum lennuliikluse korraldamine ja aeronavigatsiooniteenuste osutamine.

1.2. Paljud sidusrühmad peavad Euroopa Komisjoni muudetud uuesti sõnastatud ettepanekut ühtse Euroopa taeva kohta üldiselt kiiduväärseks ja vajalikuks, et saavutada komisjoni seatud eesmärgid, mis on järgmised: väiksem CO₂ heide, vähem viivitusi maa peal (lennujaamades) ja suurem kulutõhusus lennuliikluse korraldamise teenuste osutamisel. Neid eesmarke toetavad ka teised aruanded, näiteks kõrgetasemelise eksperdirühma 2019. aasta aruanne tulevase ühtse Euroopa taeva kohta ⁽¹⁾.

1.3. Ühtse Euroopa taeva muudetud uuesti sõnastatud ettepanek on ajakohastatud õigusraamistik, millega püütakse saavutada ühtse Euroopa taeva algseid eesmarke: vähendada CO₂ heidet, vähendada viivitusi ning muuta lennuliikluse korraldamise teenused kulutõhusamaks. Isegi kui komisjoni ettepanek kujutab endast edasiminekut võrreldes kehtiva määrusega, jääb selgusetuks, kas see ettepanek on piisav ühtse Euroopa taeva algsete eesmärkide saavutamiseks. Seepärast teeb komitee ettepaneku algatada arutelu, et selgitada ühtse Euroopa taeva uue määruse eesmärki.

⁽¹⁾ <https://www.sesarju.eu/node/3330>.

1.4. Tuleb täpsustada võrgu haldaja ülesandeid. Eelkõige tuleb täpsustada nende üldist ulatust ja mõju lennuctevõtjate planeerimisele, läbilaskevõime juhtimisele, õhuruumi kavandamisele, keskkonnale ja vajaduste prioriseerimisele.

1.5. Suurte otsuste tegemisse peaksid olema kaasatud kõik lennuctuse sidusrühmad. Sisuka konsulteerimise põhimõte peab olema raamettepaneku üks osa.

1.6. Tuntakse muret, et kõnealuse ettepaneku eesmärgid on liiga ulatuslikud, ning seepärast tuleks keskkonnameetmeid põhjalikumalt kaaluda ja kujundada väljaspool seda ettepanekut. Sellise täiendava poliitikameetme puhul tuleks arvesse võtta kõiki asjakohaseid kestlikkuse meetmeid lennuctuses, sealhulgas säästvate lennukikütuste kasutuselevõtt ja integreerimine. Nende arutelude käigus tuleks hinnata, kui tõhusalt mõjutab tasude muutmine lennuctevõtjate keskkonnakäitumist.

1.7. Tunnistades, et lennuliikluse korraldamise sektor saab kaasa aidata CO₂ heite üldisele vähendamisele, võib ka tehnoloogia tõhus ja säästev kasutamine vähendada lennuctuse CO₂ heidet. Seda meetodit tuleks käsitada vahendina lennuctuse sektori jalajälje edasiseks vähendamiseks. Tunnistatakse, et sellised tehnoloogiad nagu säästvad lennukikütused võivad CO₂ heidet märkimisväärselt vähendada. See on oluliselt rohkem, kui kõnealuse ettepanekuga on võimalik saavutada.

1.8. Ettepanekus ei võeta piisavalt arvesse COVID-19 pandeemia suurt mõju lennuctuse sektorile. Pigem võib ettepanekust tulenev struktuursete muutuste soodustamine tekitada veelgi rohkem killustatust ja suuremat keerukust ajal, mil lennuctusektor vajab taastumiseks stabiilsust. Seepärast on vaja rohkem uurimist ja kaalumist, et võtta piisavalt arvesse COVID-19 pandeemia sotsiaalset ja majanduslikku mõju nii töötajatele kui ka teenuste kasutajatele. Lisaks on ettepaneku eesmärk parandada lennuliikluse korraldamise sektori läbilaskevõimet muutunud vähem oluliseks, sest liiklus on alates COVID-19 pandeemia algusest järsult vähenenud. Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsiooni praegused hinnangud näitavad, et lennuliiklus saavutab taas 2019. aasta mahu tõenäoliselt 2024. aastal⁽²⁾.

1.9. Tulemuslikkuse kavaga seoses tuleks Euroopa Liidu Lennuctuseohutusameti juhitava tulemuslikkuse hindamise ülalt alla käsituse puhul võtta asjakohaselt arvesse kohalikke tingimusi. Tulemuslikkust käsitleva struktureeritud sotsiaaldialoogi protsessis tuleb arvesse võtta kohalikke tingimusi ja tegureid.

1.10. Tuleb tagada uue majandustegevust reguleeriva asutuse sõltumatus ning säilitada selge piir teenuste reguleerimise ja osutamise vahel. Seepärast tuleks tulemuslikkuse kavas teha järgmised muudatused:

- ohutusega seotud põhilised tulemusvaldkonnad tuleks välja töötada samal tasandil kui teised põhilised tulemusvaldkonnad ning kehtestada neile ELi mõõdetavad eesmärgid ja näitajad;
- kohalikul tasandil tuleks kehtestada kohustuslikud konsultatsioonimehhanismid, et tagada töötajate esindajate asjakohane kaasamine kohalike tulemuslikkuse kavade vastuvõtmisele;
- tuleks tunnistada ja asjakohaselt leevendada eri põhiliste tulemusvaldkondade vastastikust sõltuvust.

1.11. Tuleks tagada, et riiklike järelevalveasutuste ja riiklike pädevate asutuste struktuurse eraldamisega välditakse märkimisväärsed huvide konflikte, mis võivad mõjutada lennuctuse sektori tõhusust ja kulutasuvust, töötajate elu ja lennuliikluse ohutust. Riiklikud järelevalveasutused ja riiklikud pädevad asutused peavad tegutsema igasugusest tööstuslikust, majanduslikust, sotsiaalsest või poliitilisest survest sõltumatult ning seepärast peaksid nad kooskõlas liikmesriikide standarditega jääma avaliku sektori pädevusse. Eeskirjad, millega nähakse ette riiklike järelevalveasutuste ja riiklike pädevate asutuste töötajate valimise kord, ei tohiks olla vastuolus tavapärase liikmesriikide avalike teenistujate valimise menetlusega.

1.12. Funktsionaalsed õhuruumiosad, mille kaotamine on ettepaneku üks eesmärk, on aidanud luua kõigi sotsiaalpartnerite jaoks ühise keskkonna ning aidanud parandada tulemuslikkust.

⁽²⁾ Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon, ajakohastatud turuülevaade (10. november 2020), mida tutvustab Eamonn Brennan videos <https://www.youtube.com/watch?v=-V5Qe97wDmc>.

1.13. Seoses tugiteenuste osutamisega (side-, navigatsiooni- või seireteenused, aeronavigatsiooniteabe teenused, meteoroloogiateenused) on komitee mures, et ettepaneku eesmärk on kooskõlas varasemate ettepanekutega (ühtne Euroopa taevas 1 ja ühtne Euroopa taevas 2) lennusektor erastada ja killustada. Mõlemad lükati tagasi komisjoni esialgse ettepaneku esitamise ja eri tekstide vastuvõtmise vahel. Kuigi ühtse Euroopa taeva 2 protsessi käigus saavutati kompromiss, ei ole praegune käsitus tasakaalus, soodustades tugiteenuste eraldamist ja turupõhimõtete kohaldamist. Ettepanekus tuleks kasutada tasakaalustatud vaatepunkti, võttes arvesse sellise käsitluse negatiivseid sotsiaalmajanduslikke tagajärgi, eesmärki luua tõhus ja tulemuslik teenus ning poliitilise tahte puudumist, mida on väljendatud varasemates ühtset Euroopa taevast käsitlevates ettepanekutes.

1.14. Seadusandliku menetluse käigus on soovitatav võtta nõuetekohaselt arvesse ettepaneku teatavaid aspekte, eelkõige teenuste osutamise eraldamist või liberaliseerimist käsitlevaid ettepanekuid. Tunnistatakse, et neil teguritel võib olla kahjulik mõju töötajatele ja seepärast tuleks sellesse protsessi kaasata sotsiaalpartnerid.

2. Taust ja üldised märkused

2.1. Euroopa Komisjoni seatud eesmärk kõnealuse õigusaktide paketi vastuvõtmisel

Komisjoni eesmärk on suurendada Euroopa õhuruumi korralduse ja juhtimise üldist tõhusust, reformides lennuliiklusteenuste osutajate monopoolset seisundit. Paketi oleks pidanud juba ammu vastu võtma, sest ühtset Euroopa taevast käsitlevaid õigusakte ei ole juba rohkem kui 10 aastat ajakohastatud. Arvesse on võetud muutusi lennuliikluse korraldamises ning Euroopa lennuliikluse korraldamise võrgustikku tuleb reformida, et tulla toime nii lennuliikluse pideva kasvuga viimase kümne aasta jooksul kui ka märkimisväärsete ettenägematute muutustega lennuliikluses, nagu praeguse COVID-19 pandeemia põhjustatud muutused. See nõuab muudatusi, mis võimaldavad lennata kõige ohutumates, kulutõhusamates, lennutõhusamates ja keskkonnahoidlikumates tingimustes, ning meetmeid, mis aitavad vähendada lennunduse heitkoguseid kooskõlas Euroopa roheline kokkuleppe eesmärkidega. See tähendab Euroopa õhuruumi killustatuse jätkuvat vähendamist, viivituste vähendamist, ohutusstandardite parandamist, lendude tõhususe suurendamist, et vähendada lennunduse keskkonnajalajälge, ja monopoolse teenuseosutamisega seotud tasude reguleerimist.

Lennumarsruutide tõhusust saab suurendada uute digitehnoloogia lahenduste kasutuselevõtuga. Seda saab ellu viia Euroopa Liidu riikide ja lennundussektori sidusrühmade koostöö ja nendevahelise usalduse suurendamise abil.

2.2. Sotsiaalne luba tegutseda ja suhted organiseeritud kodanikuühiskonnaga

2.2.1. Kõnealuses ühtse Euroopa taeva 2+ ettepanekus sõnastatakse osaliselt uuesti eelmine ühtse Euroopa taeva 2+ ettepanek, mille arutamine peatus kahe liikmesriigi vastastikuste lahkavuste tõttu. Arvestades, et ettepaneku sisu sarnaneb varasemate edutute ühtse Euroopa taeva ettepanekutega, jääb alles võimalus, et poliitilist konsensust ei saavutata. Liikmesriikide mureküsimumused on traditsiooniliselt hõlmanud poliitilisi küsimusi, suveräänsuse probleeme, sotsiaal-majanduslikke tegureid, riikliku õhuruumi liberaliseerimist ja sunderastamist. Seadusandliku menetluse käigus soovitatakse neid mureküsimumusi nõuetekohaselt arvesse võtta.

2.2.2. Euroopa Komisjon väidab, et 2013. aasta mõjuhindangus ühtse Euroopa taeva 2+ esialgse ettepaneku kohta võeti sotsiaalküsimusi arvesse. Käimas on lennujuhtide ja lennuliikluse insener-tehnilise personali töötingimusi käsitlev uuring, mida võetakse arvesse teiseste õigusaktide väljatöötamisel, kui ühtse Euroopa taeva ettepanek on vastu võetud. Sotsiaalne taust on aga sellest ajast saadik oluliselt muutunud. Lennujuhtide ja lennuliikluse insener-tehnilise personali töötingimuste uuringus keskendutakse peamiselt praegusele olukorrale ning sotsiaalpartnerite tagasiside ei ole tulevikustsenaariumide suhtes eriti positiivne.

2.2.3. Mitmeid küsimusi, mis kerkisid esile eelmistel aruteludel sidusrühmadelt saadud tagasisides, ei ole arvesse võetud. Nende hulka kuuluvad ümarlauakohtumised, mille tulemusena koostati kõrgetasemeline deklaratsioon digitaalse Euroopa taeva kohta, ning olemasolevad konsultatsioonivahendid, nagu lennuliikluse korraldamise valdkondlik sotsiaaldialog, kõrgetasemeline eksperdirühm ja ühtse Euroopa taeva inimõõtme eksperdirühm. Selle taustal on lahendamata mitmed sotsiaal-majanduslikud mureküsimumused, sealhulgas uute tehnoloogiate rakendamine ning lennuliikluse korraldamise sotsiaalpartnerite algatus ühtse Euroopa taeva sotsiaalse ja inimõõtme tegevuskava väljatöötamiseks.

2.2.4. Peamised lennunduse sidusrühmad toetavad jätkuvat koostööd liikmesriikide, aeronavigatsiooniteenuste osutajate ja võrgu haldaja vahel. Ühtse Euroopa taeva algatuse töö toetab sellist piiriülest tegevust ning peaks jätkama selliste vahendite väljatöötamist, mille abil on võimalik parandada tööohutust, tõhusust ja kulutõhusust, sealhulgas tagades töötajate juurdepääsu koolitusprogrammidele, millest sõltub ühtse Euroopa taeva saavutamine.

2.2.5. Sagedasemad töökoosolekud liikmesriikide sõjalennunduse haldusasutuste vahel ning pidev dialoog tsiviil- ja sõjalennunduse haldusasutuste vahel võivad tuua kaasa tõhusamad lennumarsruudid nii majanduslikust kui ka eelkõige ökoloogilisest seisukohast ning reisijatele/tarbijatele tuleneva kasu seisukohast.

2.2.6. Keskkonnatoime kindlaksmääramine peab olema rohkem ajendatud konkreetsetest parameetritest kui kuludest endast. Vaja on reformi, et rõhutada lendude keskkonnahoidlikumaks muutumise tähtsust ning seega aeronavigatsiooniteenuste osutajate ja võrgu haldaja pakutavat teenust ning võrgu parimat kasutamist õhuruumi kasutajate seas.

2.3. COVID-19 pandeemiaga arvestamine

2.3.1. Kõige rängemalt on COVID-19 kriisi järgse majanduslanguse tõttu kannatada saanud just lennundussektor. Rahvusvaheliste prognooside kohaselt peaks lennuliiklus saavutama taas 2019. aasta mahu kõige varem 2024. aastal, tingimusel et COVID-19 vaktsiin võetakse edukalt kasutusele 2021. aasta esimesel poolel. Arvestades kasvavat survet, mida avaldatakse lennundussektorile oma tavapärase tegevuse kasvõi osaliseks taastamiseks, tuleb täielikult mõista seda, milline on kõnealuse ettepaneku mõju, võttes arvesse selles kavandatud olulisi struktuurimuudatusi Euroopa lennuliikluse korraldamise sektoris. Ettepanek ei tohiks piirata lennuliikluse korraldamise või muude lennundusvaldkondade võimet alustada taas tavapärasest tegevusest.

2.3.2. Ettepanekus ei ole tehtud kohandusi seoses COVID-19 kriisiga, mis rõhutab veelgi enam juba väljendatud muret, et ettepanekus ei arvestata COVID-19 järgse maailma lennundussektorit puudutavate teguritega. Näib, et kõik ettepaneku mõju hindamised on tehtud enne COVID-19 kriisi ja seetõttu ei ole need enam asjakohased.

2.3.3. COVID-19 kriisil on olnud ränk mõju lennundussektori tööjõule, kus Euroopas on oma töö kaotanud juba kümned tuhanded töötajad. Lennuliikluse korraldamise sektori tugiteenused, nagu side-, navigatsiooni- või seireteenused, aeronavigatsiooniteabe teenused ja meteoroloogiateenused, võivad kaasa tuua veelgi rohkem negatiivseid sotsiaalseid tagajärgi, sest kõnealuse ettepanekuga püütakse teenuseid üksteisest eraldada. Seda tuleb tunnustada ning ettepanekus tuleks arvesse võtta pandeemia sotsiaal-majanduslikku mõju neile töötajatele ja sektori heitlikkust praeguses olukorras.

2.3.4. Kuna lennundussektori tulevik on ebaselge, on raske koostada õigusakti, mis võimaldaks tõhusalt lahendada ettepaneku eesmärgiga hõlmatud probleeme. Lisaks ei ole kriisi sotsiaalne ja majanduslik mõju veel täielikult selge ning on ennatlik anda hinnanguid või teha järeldusi praeguste prognooside põhjal, mis pandeemia arenedes kiiresti muutuvad.

2.4. Turupõhimõtete kohaldamine

2.4.1. Komisjon nõuab finantsstabiilsust, kuid aeronavigatsiooniteenuste osutajad võivad tajuda uut kavandatud institutsioonilist struktuuri üsna bürokraatlikuna, sest sellega kaasnevad uued kulud, mis ei ole tingimata seotud operatiivse tööga. Veel üks aspekt, mis võib tõstatada küsimusi, on apellatsioonorgan, mis ei pruugi kavandatud vormis olla täielikult sõltumatu tulemuslikkuse hindamise asutusest, isegi kui komisjoni kavatsus selles küsimuses on üsna selge, nimelt sellise organi loomine, mis suudab lahendada juhtumeid kohtuvälise menetluse abil ja mitte ainult Euroopa Kohtus.

2.4.2. Erinevalt lennunduse muudest sektoritest peab lennuliikluse korraldamise sektor säilitama tugeva tegevussuutlikkuse, sõltumata kommertslennuliikluse nõudlusest. See sektor ja selle töötajad on jätkanud tööd pandeemiast hoolimata ning osutanud vajalikke teenuseid olulisele lennuliiklusele, nagu kauba-, meditsiini- ja sõjaväelennud.

2.4.3. Sotsiaal-majanduslikust seisukohast vaadatuna on karta, et turupõhimõtete kohaldamine lennuvälja lennuliiklusteenuste suhtes võib põhjustada selles sektoris tööjõu ebastabiilsust ja alandada tööstandardeid, tuues kahju töötajatele ja kogukonnale tervikuna. See takistaks tegevuse tõhususe suurendamise eesmärgi saavutamist ega too seega tõenäoliselt kaasa teenuste hinna langust. Samuti võib see vähendada nende lennuväljade arvu, kus osutatakse lennuliiklusteenuseid, ning sellel võib olla otsene mõju ohutusele sellistel lennuväljadel.

2.4.4. Lennuliikluse korraldamise sektoris on sektori liberaliseerimise katsete puhul traditsiooniliselt esinenud suuri rahutusi. Suur osa nendest rahutustest on keskendunud varasematele ühtset Euroopa taevast käsitlevatele ettepanekutele. On võimalik, et ka kõnealune ettepanek oma praegusel kujul toob kaasa sotsiaalseid rahutusi ja töövaidlusi, arvestades selle eesmärki saavutada lennundussektori suurem liberaliseerimine ning avada tee lennuliikluse korraldamise sektori edasisele erastamisele ja killustatusele, eelkõige tugiteenuste vallas.

2.5. *Järelevalveasutuse ja teenuste osutamise lahusus*

Ühtse Euroopa taeva 1 määruse kohaselt on järelevalve ja teenuste osutamise rollid kohustuslikus korras üksteisest eraldatud, vähemalt ülesannete tasandil. Seda muudatusettepanekut tuleks kaaluda ühtse Euroopa taeva 2+ määruses, sest ülesannete eraldamisel saadud kogemused on näidanud, et tulemuslikkust on võimalik säilitada samal tasemel kui struktuurselt eraldatud sektoris. Samuti oleks hea, kui ettepaneku üldine kohaldamisala oleks selles osas veelgi selgem.

Brüssel, 2. detsember 2020

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Christa SCHWENG

LISA

Arvamuse eelnõu järgmisi punkte muudeti vastavalt täiskogus vastuvõetud muudatusettepanekutele, aga nende poolt anti enam kui veerand häältest (kodukorra artikli 54 lõige 4).

a) **Punkt 1.14**

1.14 Seadusandliku menetluse käigus on soovitatav võtta nõuetekohaselt arvesse ettepaneku teatavate aspektide, eelkõige teenuste osutamise eraldamist või liberaliseerimist käsitlevaid ettepanekuid, et puhul tuleks korraldada sotsiaalse mõju hindamine. Tunnistatakse, et neil teguritel võib olla kahjulik mõju töötajatele ja seepärast tuleks sellesse protsessi kaasata sotsiaalpartnerid.

Hääletuse tulemus:

Poolt: 119

Vastu: 104

Erapooletuid: 26

b) **Punkt 2.2.1**

2.2.1. Kõnealuses ühtse Euroopa taeva 2+ ettepanekus sõnastatakse osaliselt uuesti eelmine ühtse Euroopa taeva 2+ ettepanek, mille arutamine peatus kahe liikmesriigi vastastikuste lahkavamate tõttu. Arvestades, et ettepaneku sisu sarnaneb varasemate edutute ühtse Euroopa taeva ettepanekutega, jääb alles võimalus, et poliitilist konsensust ei saavutata. Liikmesriikide mureküsimused on traditsiooniliselt hõlmanud poliitilisi küsimusi, suveräänsuse probleeme, sotsiaal-majanduslikke tegureid, riikliku õhuruumi liberaliseerimist ja sunderastamist. Põhjalikud mõjuhindamused aitaksid neid mureküsimusi kindlaks teha ja leevendada. Seadusandliku menetluse käigus soovitatakse neid mureküsimusi nõuetekohaselt arvesse võtta.

Hääletuse tulemus:

Poolt: 113

Vastu: 113

Erapooletuid: 23

Kuna poolt- ja vastuhääled jagunesid võrdselt, sai kodukorra artikli 61 alusel määravaks presidendi hääl, mis oli muudatusettepaneku poolt.