

Brüssel, 12. september 2023
(OR. en)

12906/23

AVIATION 155

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	12. september 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2023) 524 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Euroopa Liidu Lennundusohutusameti ja määruse (EL) 2018/1139 (mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet) hindamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2023) 524 final.

Lisatud: COM(2023) 524 final



Brüssel, 12.9.2023
COM(2023) 524 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Liidu Lennundusohutusameti ja määruse (EL) 2018/1139 (mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet) hindamise kohta

KOKKUVÕTE

Euroopa Komisjon hindas Euroopa Liidu Lennundusohutusametit (EASA) ja määrust (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet¹. Komisjon hindas määruse tulemuslikkust sellele seatud eesmärkide saavutamisel, tõhusust, asjakohasust sidusrühmade vajadustele vastamisel, sidusust muude ELi õigusaktide ja poliitikameetmetega ning üldist Euroopa lisaväärtust. Samuti hindas komisjon EASA tegevust tema eesmärkide saavutamisel, volituste kasutamisel ja ülesannete täitmisel. Käesolev aruanne esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse (EL) 2018/1139 artikli 124 alusel. Selles esitatakse hindamise tulemused, tuues esile nii EASA kui ka määruse saavutused üldeesmärgini jõudmisel, milleks on tsiviillennundusohutuse ühtlaselt kõrge taseme loomine ja säilitamine liidus. Aruandes tuuakse välja ka valdkonnad, kus on vaja olukorda parandada, nagu EASA tegevuse asjakohane rahastamine. Käesolevas aruandes esitatud järeldusi käsitletakse üksikasjalikumalt komisjoni talituste töödokumendis² ning neid toetavad andmed, mis koguti nii EASA kui ka määruse hindamiseks komisjoni poolt tellitud uuringu³ raames.

1. SISSEJUHATUS

Määrust (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet, kohaldatakse alates 1. septembrist 2018. Kuna ohutus on konkurentsivõimelise lennundussektori eeltingimus, on **määruse põhieesmärk luua ja säilitada liidus tsiviillennundusohutuse ühtlaselt kõrge tase**. Lisaks on määruse eesmärgid (muu hulgas) hõlbustada määrusega hõlmatud valdkondades kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumist, tagades kõigile lennunduse siseturul osalejatele võrdsed tingimused, anda panus keskkonnakaitse ühtlaselt kõrge taseme tagamisse ning edendada üleilmselt tsiviillennunduse standardeid ja norme käsitlevaid liidu seisukohti, seades sisse asjakohase koostöö kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Määruse eesmärgid saavutatakse muu hulgas kõiki tsiviillennunduse põhivaldkondi, sealhulgas lennukõlblikkust, lennutegevust, õhusõidukite meeskondi, lennuvälju ja aeronavigatsiooniteenuseid, hõlmavate nõuete väljatöötamise, vastuvõtmise ja ühetaolise

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2018. aasta määrus (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91 (ELT L 212, 22.8.2018, lk 1).

⁽²⁾ SWD(2023) 298

⁽³⁾ Uuring, mis toetab Euroopa Liidu Lennundusohutusameti (EASA) tegevuse hindamist seoses määruses (EL) 2018/1139 sätestatud eesmärkide, volituste ja ülesannetega – lõpparuanne, 2023.

kohaldamise kaudu. Määrus hõlmab ka uut liiki tehnoloogiat, nimelt droone (mehitamata õhusõidukeid).

Määruse eesmärgid saavutatakse peamiselt Euroopa Liidu Lennundusohutusameti (edaspidi „EASA“) abiga, kellele on usaldatud mitmesugused ülesanded.

Mis puudutab geograafilist kohaldamisala, siis määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõigis ELi liikmesriikides. Lisaks kohaldatakse seda Šveitsis, Norras, Islandil ja Liechtensteinis, kes on EASA liikmed vastavate riikidega sõlmitud liidu lepingute alusel⁴.

EASA loodi 2002. aastal ja alustas tegevust 2003. aastal⁵. Vahepeal on määrusega (EÜ) nr 216/2008 ja määrusega (EÜ) nr 1108/2009⁶ laiendatud liidu pädevuse ja EASA ülesannete ulatust. EASA asukoht on Kölnis ning tal on esindused Brüsselis, Washingtonis, Pekingis, Singapuris ja Panamás.

Kõnealuse määrusega asendati määrus (EÜ) nr 216/2008, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Lennundusohutusamet⁷. Oma 2015. aasta mõjuhinnaangus,⁸ mis toetas määruse (EÜ) nr 216/2008 muutmist, tuvastas komisjon **tollases õigusraamistikus järgmised peamised probleemid:**

- olemasoleva reguleeriva raamistiku alusel ei pruugi olla võimalik piisaval määral tuvastada ja leevendada ohutusriske keskpikas ja pikas perspektiivis;
- olemasolev reguleeriv raamistik ei ole proportsionaalne, kuna see tekitab ülemäärast koormust, eriti väiksematele käitajatele;
- olemasolev reguleeriv raamistik ei reageeri piisavalt turusuundumustele ning
- liikmesriikide ressursid on erinevad, tekitades võimalikke ohutusriske ja suurendades usaldamatust liikmesriikide vahel.

Nende probleemide lahendamiseks määratleti 2015. aasta mõjuhinnaangus järgmised **muudetud määruse erieesmärgid:**

- kõrvaldada tarbetud nõuded ning tagada, et reguleeriv raamistik on proportsionaalne eri lennundustegevuse liikidega seotud riskidega;

⁽⁴⁾ Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) leping ja Šveitsiga sõlmitud kahepoolne leping.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1592/2002, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ning Euroopa Lennundusohutusameti loomist, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=celex:32002R1592>.

⁽⁶⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1108/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 216/2008 lennuväljade, lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste valdkonnas ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2006/23/EÜ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1108>.

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta määrus (EÜ) nr 216/2008, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Lennundusohutusamet ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 91/670/EMÜ, määrus (EÜ) nr 1592/2002 ning direktiiv 2004/36/EÜ (ELT L 79, 19.3.2008, lk 1).

⁽⁸⁾ SWD(2015) 262 final, 7.12.2015.

- tagada uue tehnoloogia ja turuarengute tõhus lõimimine ning tulemuslik järelevalve;
- kehtestada liidu ja liikmesriikide vaheline ohutusjuhtimissüsteem, et ühiselt kindlaks teha tsiviillennundust ohustavad riskid ja neid vähendada;
- kõrvaldada lüngad reguleerivas raamistikus ja tagada selle kooskõla nt keskkonnapoliitikaga ning
- luua tõhusalt toimiv liikmesriikide ja ameti vahelise ressursside koondamise ja jagamise süsteem.

Määruse kohaselt peab komisjon hiljemalt 12. septembriks 2023 hindama määrust ning ameti tegevust tema eesmärkide saavutamisel, volituste kasutamisel ja ülesannete täitmisel. Samuti peab komisjon määruse kohaselt edastama kõnealuse hindamise tulemused Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Sellest tulenevalt tutvustatakse käesolevas aruandes kõigepealt metoodikat, mida komisjon kasutas hindamise läbiviimiseks, ning seejärel esitatakse peamised hindamistulemused ja järeldused.

2. HINDAMISMETOODIKA

Komisjon viis hindamise läbi **kooskõlas komisjoni parema õigusloome suunistega**. Komisjon hindas määruse **tulemuslikkust** sellele seatud eesmärkide saavutamisel, **tõhusust**, **asjakohasust** sidusrühmade vajadustele vastamisel, **sidusust** muude ELi õigusaktide ja poliitikameetmetega ning üldist **Euroopa lisaväärtust**. Samuti hindas komisjon **EASA tegevust tema eesmärkide saavutamisel, volituste kasutamisel ja ülesannete täitmisel**. Hindamine hõlmas ajavahemikku 2018. aasta augustist kuni 2022. aasta detsembrini. Sageli olid täielikud andmed siiski kättesaadavad ainult 2021. aasta lõpus lõppenud ajavahemiku kohta. Hindamist toetas väljast tellitud uuring⁽⁹⁾.

Hindamine põhines **kvalitatiivsel ja kvantitatiivsel tõendusmaterjalil**, mis koguti ulatusliku dokumentide analüüsi kaudu. Täiendavat tõendusmaterjali koguti intervjuude ja küsimustike abil, mida levitati erinevate asjaomaste sidusrühmade (lennuettevõtjad, lennujaamad, lennundustoodete tootjad, riiklikud lennundusametid, ELi tasandi institutsioonid ja ametid) seas. Lisaks korraldati koos lennundussektori ja riiklike lennundusametitega kaks spetsiaalset seminari, mille eesmärk oli koguda sidusrühmade seisukohti.

Vaatamata kõigile jõupingutustele, mis tehti selleks, et koguda piisaval hulgal määruse hindamiseks vajalikke tõendeid, ei olnud küllaldaste andmete puudumise tõttu võimalik kõiki aspekte hinnata. Osaliselt oli see tingitud asjaolust, et komisjon peab määruse kohaselt võtma vastu täiendavad üksikasjalikud eeskirjad mõnes uues määrusega hõlmatud valdkonnas. Kui mõnel juhul, näiteks droonide valdkonnas, on vastav töö küllaltki kaugemale jõudnud, siis teistes valdkondades, näiteks maapealse teeninduse valdkonnas või lennuliikluse korraldamise ja

⁽⁹⁾ Väline toetav uuring, mille Ramboll jt viisid läbi aastatel 2022–2023, avaldatakse koos käesoleva hindamisega.

aeronavigatsiooniteenuste maapealsete seadmete sertifitseerimise valdkonnas, on töö alles alanud. Seetõttu ei olnud võimalik hinnata, kas määrus on täitnud kõik seatud eesmärgid.

Lisaks sisaldab kõnealune määrus eelkäijaga võrreldes üsna vähe muudatusi, mistõttu sidusrühmadel oli keeruline eristada määruse nõuete täitmisega seotud kulusid varasematest nõuetest tulenevatest kuludest. Seetõttu kasutati tõhususe analüüsis nõuete täitmisega seotud kulude puhul ebatäiuslikke hinnanguid.

Peale selle oli hindamisperiood suuresti ebatüüpiline. Põhjuseks on COVID-19 pandeemia mõju lennundusele nii pandeemia ajal kui ka edaspidi, sealhulgas käimasoleval taastumisperioodil. COVID-19 pandeemia tõttu vähenes reisijatulu 2020. ja 2021. aastal märkimisväärselt. Lennujaamad teatasid 2020. aastal märkimisväärselt kahjumitest ja nende võlad kasvasid. Kuigi lennuliiklus vähenes, ei olnud aeronavigatsiooniteenuste osutajatel kuigivõrd võimalik oma kulusid vähendada. Aeronavigatsiooniteenuste osutajad pidid tulude puudujääki katma kas omavahenditega või omanikelt (kelleks on suuresti liikmesriigid) saadud laenude või omakapitalisüstidega. COVID-19 pandeemia tõttu langes ka tööhõive määr lennundussektoris.

Lisaks mõjutas COVID-19 pandeemia otseselt EASA suutlikkust rakendada määrust, eelkõige selle uusi sätteid. Seega tekitas COVID-19 pandeemia käesoleva hindamise puhul märkimisväärsed probleeme, sealhulgas, kuid mitte ainult, andmete kättesaadavuse ja nende tõlgendamisega seotud raskusi.

Selleks et tagada andmete parem kättesaadavus edaspidiste hindamiste jaoks, vaatas komisjon läbi 2015. aasta mõjuhinnangus esitatud järelevalve- ja hindamissüsteemi ja tegi ettepaneku seda muuta. Muudetud süsteemis võetakse arvesse hiljutisi sündmusi ja täiendavaid andmeliike, mis on muutunud kättesaadavaks pärast 2015. aasta mõjuhinnangu avaldamist. EASA hakkab vastavaid andmeid koguma igal aastal ning see peaks aitama kaasa järgmise hindamise tulemuslikkusele ja tõhususele.

Arvestades lennundusohutuse valdkonnas kohaldatava liidu õigusraamistiku (mis sisaldub peamiselt arvukates kõnealuse määruse alusel vastu võetud rakendusaktides ja delegeeritud õigusaktides) keerukust, keskenduti käesolevas hindamises kõnealuse määruse enda rollile ja mõjule. Seega ei hinnatud üksikasjalikult rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktide eeskirju, mida kohaldatakse mitmesugustes tehnilistes valdkondades.

3. HINDAMISE TULEMUSED

Eeskirjade koostamisega seotud tegevuses on EASA seadnud eesmärgi järgida nõuete ja menetluste ettepanekute tegemisel tulemuspõhist lähenemisviisi. Eeskirjade koostamise protsessi „kaasav“ olemus (st lennundussektori ja liikmesriikide pädevate asutuste vajaduste ja eelistatud lähenemisviiside tasakaalustamine) viib aga **mõnel juhul normatiivsete eeskirjade väljatöötamiseni**. Tuleks teha täiendavaid jõupingutusi, et saavutada tasakaal

õiguslike nõuete ning mittesiduvate ja paindlikumate meetmete, näiteks nõuete täitmise aktsepteeritud meetodite ja juhendmaterjalide vahel.

Teatavaid EASA ülesandeid, mis on seotud lennundusriskide kindlakstegemise ja vähendamisega, käsitletakse komisjoni seadusandlikus ettepanekus SES2+ kohta¹⁰. Olulised ohutusega seotud täiustused hõlmavad tulemuslikkuse järelevalve parandamist, suurendades ühtse Euroopa taeva tulemuslikkuse hindamise asutuse ja EASA vastastikust tuginemist üksteise tööle, võrgustiku haldaja rolli suuremat rolli (stiimulite loomine keskkonnamõju vähendamiseks) ja uusi eeskirju mehitamata lennutegevuse jaoks ühise teabeteenuse osutamise kohta. Kahjuks on paketiga SES2+ seotud seadusandlik protsess ikka veel pooleli.

EASA ohutusalases tegevuses on positiivseid tulemusi saavutatud pigem tänu EASA pikaajalisele tulemuslikkusele eeskirjade koostamise, sertifitseerimise ja standardimise valdkonnas kui kõnealuse määruse konkreetse mõju tõttu.

Aruandeperioodil mõjutasid lennundussektorit kolm suurt kriisi (COVID-19 pandeemia, Ühendkuningriigi väljaastumine EList ja Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu), millele EASA suutis tulemuslikult ja tõhusalt reageerida.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et **EASA tegevus eeskirjade koostamise, sertifitseerimise ja standardimise valdkonnas on üldiselt tulemuslik**. COVID-19 pandeemia mõjutas aga EASA tegevust, sundides teda keskenduma uutele väljakutsetele ja kallutades teda oma tavapärasest tööst kõrvale.

Määrus leitakse olevat suurendanud sidusrühmade kulusid (peamiselt uute nõuete ning rakendusmääruste ja delegeeritud määruste tõttu). Sellele vaatamata leidsid sidusrühmad, et määrus on kasulik ohutuse suurendamise seisukohast. Sidusrühmade seisukohad kulude proportsionaalsuse ja määrusest saadava kasu kohta lahknesid.

EASA nõuandeorganite konsultatsioonid on muutunud tulemuslikumaks. **Parema, koostööl põhineva lähenemisviisi tulemusena on märkimisväärselt paranenud EASA nõuandestruktuuri toimimine** ning EASA ja riiklike pädevate asutuste vahelised suhted.

Seatud eesmärkide saavutamise mõttes on kõnealune määrus üldiselt olnud tulemuslik. Vaatamata hindamise tulemuste piirangutele on selgeid märke sellest, et EASA ja määrus aitasid kaasa Euroopa integratsioonile lennutranspordi valdkonnas, mis on toonud märkimisväärselt kasu ohutuse, tõhususe, keskkonna ja lennundussektoris tegutsejate võrdsemate tingimuste seisukohast.

Kuigi mõnes valdkonnas on veel arenguruumi (näiteks tehti kindlaks vajadus eeskirjade järjepideva ühtlustamise järele kõigis lennundusohutuse aspektides), peavad liidu lennundusvaldkonna sidusrühmad liidu lennundusohutuse üldist kvaliteeti väga kõrgeks. EASA täitis määrusega ette nähtud põhiülesandeid: toodete sertifitseerimist, eeskirjade koostamist ja standardimist peetakse üldiselt tulemuslikuks, mõne väikese reservatsiooniga (näiteks võtab eeskirjade koostamise protsess liiga kaua aega, pidades silmas tehnoloogia

(¹⁰) https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky/single-european-sky-ii_en

kiiret arengut). Lisaks oli EASA tegevus jätkuvalt tulemuslik vaatamata ressursside püsivale piiratusele alates 2018. aastast, osaliselt seetõttu, et EASA-l oli võimalik varakult tööle võtta kõrgetasemeliste eksperditeadmistega töötajaid, kes suurendasid ameti teadmisi ja tõhusust.

Lisaks kinnitab EASA tulemuslikkust tema roll välistele šokkidele ja poliitilisele survele reageerimisel: tagasiside EASA rolli kohta Ühendkuningriigi liidust väljaastumise ajal, ohutu lennutegevuse tagamisel COVID-19 pandeemia ajal ja pandeemiajärgsel perioodil ning Venemaa Ukraina-vastasele agressioonisõjale reageerimisel oli valdavalt positiivne.

Kuigi määрусega anti EASA-le rakendamise toetamisel väga suur roll, kahandab praegune ressursside nappus EASA suutlikkust vastavaid ülesandeid täiel määral täita. Seetõttu tuleks EASA edaspidist töökoormust hoolikalt hinnata, võttes arvesse tema piiratud ressursse. **Määruses ei ole sätestatud EASA tegevuse liikide tähtsuse järjekorda ega tema tegevuse otsest seost ressurssidega.** Näiteks EASA ülesanded, mis on seotud innovatsiooni ja teadusuuringutega, nõuavad EASA praeguste põhiülesannete täitmise ja tulevaste valdkondade käsitlemise vajaduse tasakaalustamist.

EASA ja määrus on taganud ühtlustatud õigusraamistiku, mis aitab kaasa ohutuse kõrgele tasemele ja kindlustab selle, et kõik käitajad järgivad samu standardeid. EASA on aidanud kaasa ka eeskirjade standardimisele liidus, mis on suurendanud koostööd ja koordineerimist riiklike pädevate asutuste vahel.

Ent selleks, et EASA suudaks jätkuvalt välistele šokkidele tulemuslikult reageerida ja oleks täielikult kaasatud ELi laiemate poliitikaeesmärkide (nt keskkonnanäesmärkide) saavutamisse, **on oluline, et ametil oleksid piisavad ressursid, nii personali kui ka rahaliste vahendite mõttes**, ning et ta kasutaks oma piiratud ressursse targalt ja kohandaks oma ülesandeid vastavalt prioriteetidele.

EASA kasutatav tulemuspõhine lähenemisviis on oluline määрус eesmärkide saavutamiseks. Siiski ei ole veel täielikult täidetud vajadus saavutada parem tasakaal õiguskindluse ja nõuete paindlikkuse vahel, mis määratleti juba 2015. aasta mõjuhinnaangus ühena tollase raamistiku probleemidest.

Kuigi sidusrühmade seas (ja EASAs endas) valitseb laialdane üksmeel vajaduse suhtes järgida tulemuspõhist ja vähem normatiivset lähenemisviisi, esineb sellele lähenemisviisile endiselt mõningast vastuseisu. Kui lennundussektori sidusrühmad eelistavad tulemuspõhiseid/mittenormatiivseid eeskirju, siis ametiasutused väärtustavad pigem normatiivsemaid eeskirju, kuna need tagavad suurema õiguskindluse.

Eeskirjade koostamise protsessis suurema paindlikkuse võimaldamine suurendaks EASA tulemuslikkust eeskirjade koostamisel. Sellega seoses tuleb märkida, et EASA väljatöötatud juhendmaterjalid aitavad tagada eeskirjade ühtlustatud rakendamist.

Sidusrühmadega konsulteerimine EASA nõuandeorganites on üldiselt tulemuslik ja EASA-l on keskne roll kõigi asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimisel nõuetekohase menetluse tagamisel, ilma et menetlustes tehtaks ajutisi muudatusi.

Sidusrühmade tagasisidest nähtub, et **suhted EASA nõuandeorganites on aastate jooksul märkimisväärselt paranenud** ja konkurentsipõhine lähenemisviis on asendunud koostööpõhise lähenemisviisiga. Sidusrühmadega konsulteerimise tulemuslikkuse edasiseks parandamiseks algatas EASA 2022. aastal nõuandeorganite tegevuse läbivaatamise, mille tulemusena loodi täiendavad rühmad, kes keskenduvad konkreetsetele teemadele.

EASA, riiklikud pädevad asutused ja lennundussektori sidusrühmad tunnistavad üldiselt sidusrühmade kaasamise väärtust varases etapis (st eeskirjade koostamise rühmade ja muude teemapõhiste rühmade kaudu). Sellest hoolimata **võiks sihipärasem konsulteerimine sidusrühmadega väljaspool nõuandeorganeid veelgi parandada EASA konsultatsioonimehhanismi tulemuslikkust.**

Mis puudutab **tõhusust**, siis EASA on talle kättesaadavaks tehtud rahalisi vahendeid üldiselt edukalt rakendanud. Teisest küljest on EASA ülesannete ulatus laienenud (ja laieneb jätkuvalt), kuid tema ressursid ei ole alati vastavalt suurenenud. See on muutnud EASA ülesannete täitmise pikemas perspektiivis keeruliseks.

EASA on suutnud säilitada kõrged eelarve täitmise määrad, kasutades iga-aastaseid rahalisi vahendeid aastate jooksul edukalt ära. COVID-19 pandeemia mõjutas märkimisväärselt EASA tegevust ning tasudest ja lõivudest saadavat tulu. EASA tegevuseks kasutada olevaid ressursse mõjutasid ka Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu ja Ühendkuningriigi väljaastumine liidust, mis sundisid ametit end vastavalt uutele prioriteetidele ümber korraldama ning lennunduse uute väljakutsetega kohanduma ja oma töötajaid vastavalt koolitama.

Olenemata COVID-19 pandeemiast on **EASA töötajate arv pidevalt vähenenud** (täistööajale taandatud töötajate arvu mõttes), mis tekitab ametile raskusi tema ülesannete täitmisel. Nimelt järeldati 2015. aasta mõjuhinnaangus, et määruse kehtestamisega kaasneb vajadus suurendada täistööajale taandatud töötajate arvu, kuid **tegelikult on EASA täistööajale taandatud töötajate arv hindamisperioodil vähenenud**. See vähenemine on eriti märkimisväärne EASA ülesannete laiendamise kontekstis.

Liidu toetus EASA-le ei kata esilekerkivaid ettenägematuid vajadusi. **Tuleb veel hinnata, kas liidu toetus on EASA ülesannete rahastamiseks endiselt piisav.** See sunnib EASAt otsima rahastust oma tegevuse jaoks mujalt (nt muude ELi rahastamisprogrammide, näiteks Euroopa ühendamise rahastu kaudu). EASA uued ülesanded nõuavad põhjalikku analüüsi ameti suutlikkuse kohta neid tõhusalt täita. Samuti peab **EASA olema valmis ootamatuteks sündmusteks, mis võivad mõjutada tema tegevust ja tuluvooge.**

Kuigi EASA on tõestanud võimet oma aastaeelarvet tõhusalt kasutada ja oma tegevusest tulu teenida, nõuab üha suurem arv EASA ülesandeid vajalike ressursside olemasolu hindamist. See tõstatab **küsimuse, kas liidu jaoks oleks parem amet, mida rahastatakse täielikult kasutajate tasudest.**

Arutelu EASA pikaajaliste rahaliste vajaduste üle on tihedalt seotud **käimasoleva aruteluga EASA eelarve üle aastateks 2025–2027**, millega seoses EASA seisab silmitsi oluliste probleemidega oma eelarve tasakaalustamisel, mis tulenevad muu hulgas inflatsioonist

tingitud kulude suurenemisest ja vajadusest ajakohastada EASA IT-taristut. Võttes arvesse praeguse 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku piirangutest tulenevaid lühiajalisi eelarvepiiranguid, peab EASA kaaluma oma praeguste töömeetodite ümberkorraldamist ja restruktureerimist.

Lisaks liidu toetuse küsimusele on selles kontekstis veel üheks oluliseks elemendiks kasutajate tasudest rahastatavate **EASA ametikohtade loetelu paindlikkus**. Praegu ei võimalda ametikohtade loetelu, milles on kindlaks määratud EASA ametikohtade arv olenemata rahastamisallikast, EASA-l teenida jätkusuutlikku tasupõhist tulu uutest taotlustest, tasupõhiselt rahastatavates ELi programmides osalemisest või muudest teenustest (nt sellistes valdkondades nagu kolmandate riikide käitajad või ürituste korraldamine), kuna EASA-l ei ole lubatud palgata nende ülesannete täitmiseks lisatöötajaid. Paindlikum ametikohtade loetelu võiks hõlbustada ka spetsialistide palkamist selliste ülesannete täitmiseks nagu sertifitseerimine, teadus- ja innovatsiooniprojektide elluviimiseks või EASA-le tulevase lennukikütuseid käsitleva määruse alusel antavate konkreetsete ülesannete (nt kütusestandarditega, keskkonnamärgistusega või säästvate kütuste kohta esitatava aruandlusega seotud ülesannete) täitmiseks.

Seega peaks EASA ametikohtade loetelu võimaldama vajalikku rahalist paindlikkust.

Leitakse, et **määrus toob enamiku sidusrühmade jaoks kaasa kulude kasvu**, mis on peamiselt tingitud uute nõuete ning rakendusmääruste ja delegeeritud määruste hulga suurenemisest. Teisalt leidsid sidusrühmad, et **määrus on kasulik ohutuse suurendamise seisukohast**. Kuigi EASA järelevalvekuludid peeti suures osas põhjendatuks, väljendasid sidusrühmad muret, et teatavaid rakendusnõudeid on raske täita, eriti väiksemate riikide ja ettevõtjate puhul. 2015. aasta mõjuhindangus ette nähtud lihtsustamist ja koormuse vähendamist ei ole veel toimunud, kuid määrusega pakutavate vahendite parem kasutamine peaks keskmises ja pikas perspektiivis vähendama nõuete täitmisega seotud kulusid ja tegevuskulusid sidusrühmade jaoks.

Olemasoleva raamistiku tõhususe edasiseks suurendamiseks **tuleks teha rohkem jõupingutusi normatiivse asemel tulemuspõhisema reguleeriva raamistiku väljatöötamiseks**. Lisaks tuleks **rohkem tähelepanu pöörata määruse raamistikus välja töötatavate uute nõuete mõju hindamisele sidusrühmade kulude seisukohast** (eelkõige väikeste üksuste puhul).

Määrus on üldiselt sisemiselt ja väliselt sidus. Ainult mõnes üksikus valdkonnas ei ole määrus täielikult kooskõlas ühtset Euroopa taevast käsitleva õigusraamistikuga ja mõningate rahvusvaheliste standarditega, eelkõige Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni välja töötatud standardite ja soovituslike tavadega. Seetõttu on vaja jätkata jõupingutusi, et tagada liidu lennundusalaste õigusaktide sidusus ja parem kooskõla rahvusvahelisel tasandil vastu võetud standarditega.

Sidusrühmade tagasiside määruse sisemise sidususe kohta oli üldiselt positiivne. Mõned sidusrühmad märkisid siiski, et rakendussätete tõlgendamisel esineb liikmesriikide vahel mõningaid lahknevusi ja ebakõlasid.

Mis puudutab **Euroopa lisaväärtust**, siis EASA täidab oma rolli lennundusohutuse ühiste eeskirjade ja standardite kohaldamise tagamisel ning keskkonnakaitse, teadusuuringute ja innovatsiooni alase koostöö tagamisel. Samuti täidab ta oma rolli rahvusvahelises koostöös.

Määrusega saavutati kasu, mida ei oleks olnud võimalik saavutada riikide tasandil ega muude rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu. Määruse olemasolu on eelistatavam kui eri tasanditel kohaldatavate erinevate eeskirjadega killustatud süsteem. Kogu liitu hõlmava reguleeriva raamistiku peamine kasutegur seisneb kogu liidus kehtivates ühistes nõuetes.

Võrreldes varasema reguleeriva raamistikuga on kõnealusel määruel ka lisaväärtus, mis tuleneb ennekõike määruse laiendatud kohaldamisalast, mis hõlmab olulisi uusi valdkondi, nagu mehitamata õhusõidukid, lennuliikluse korraldamise maapealsete seadmete sertifitseerimine ja keskkonnakaitse.

Tsiviillennundussektori vajadused ja nõuded arenevad aga pidevalt edasi ning EASA peab jätkama nende vajadustega kohandumist. Mõned määruse uued nõuded tuleb veel täita täiendavate rakenduseeskirjade kaudu (nt maapealse teeninduse kohta) ning lähitulevikus tuleb tegeleda mõningate uute valdkondadega (nt ülemise õhuruumi toimingud¹¹ või lennuliikluse korraldamise tehnoloogia areng).

EASA-l on jätkuvalt oluline ja ülekaalukas roll eeskirjade ühtlustamisel, kogu liidus võrdsete tingimuste tagamisel ning kõigi Euroopa lennunduses osalejate ja laiema üldsuse toetamisel.

EASA on olnud edukas ka suhete loomisel rahvusvaheliste lennunduspartneritega, sealhulgas Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooniga, mille tulemuseks on sertifitseerimis- ja järelevalvetegevuse vastastikune tunnustamine liidu ja kolmandate riikide vahel. See on hõlbustanud liidu lennundustoodete ja -teenuste rahvusvahelist tunnustamist. EASA on uuenduslike tehnoloogiliste lahenduste, näiteks mehitamata õhusõidukisüsteemide ja elektriliste õhusõidukite arendamisel ja rakendamisel esirinnas. Samuti demonstreerib ta liidu suutlikkust säilitada oma rahvusvahelist konkurentsivõimet.

Eeskirjade ühtlustamisel ja rahvusvaheliste lennunduspartneritega tehtava koostöö tõhustamisel tuleb EASA-l pidevalt kohanduda väga keerulise ja kiiresti muutuva keskkonnaga.

Nii määrust kui ka EASAt peetakse lennundussektori praeguste ja tulevaste vajaduste seisukohast asjakohaseks. Määrus võimaldab vastata olulistele esilekerkivatele vajadustele, mis mõjutavad lennundusohutust, nagu uued tehnoloogilised lahendused, digiteerimine ja tehisintellekt.

Siiski tekitab muret ameti suutlikkus täita neid uusi ülesandeid, ilma et see avaldaks negatiivset mõju tema peamistele lennundusohutusega seotud ülesannetele. Oluline on hinnata, kas EASA-l on oma üha arvukamate ülesannete täitmiseks piisavalt ressursse.

(¹¹) Tegemist on lennutegevusega kõrgustel, mis tavaliselt ületavad kõrgusi, kus tänapäeval osutatakse enamikku lennuteenustest (tavaliselt lennutasand 550). <https://www.easa.europa.eu/en/newsroom-and-events/news/roadmap-higher-air-space-operations-hao-proposed-easa>.

Innovatsioon ja tehnoloogia areng mõjutavad juba niigi keerukat keskkonda, milles EASA oma ülesandeid täidab. Paljud uued vahendid põhinevad masinõppe ja tehisintellekti kasutamisel. Need võivad mõjutada ka lennundusohutust, mistõttu EASA peab neid hoolikalt käsitlema. **EASA peaks omama vajalikku tehnilist oskusteavet, koolitama oma töötajaid ning jätkama osalemist asjakohastes teadusprojektides ja innovatsiooniprogrammides.**

EASA peaks jätkama jõupingutusi, et olla valmis olulisteks tehnoloogilisteks muutusteks lennunduses, mis võivad hõlmata esilekerkivaid riske või suundumusi, uusi ärimudeleid või murrangulisi tehnoloogilisi lahendusi, ning tagama, et tema töötajate oskused ja pädevused ning tema süsteemid ja protsessid vastavad nendele uutele tehnoloogilistele ja innovatsioonivajadustele.

EASA peaks jätkuvalt uurima uusi võimalusi olla kursis tehnoloogiliste uuendustega ja nõuetekohaselt hinnata nende mõju lennundusele. **Jätkuvalt tuleks tugineda pidevale koostööle teiste teadus- ja innovatsiooniprogrammides osalevate liidu ametite ja organisatsioonidega,** et täiendada teadmisi ja andmeid uudsete toodete, tehnoloogiliste lahenduste, uut liiki tegevuse ja uute ärimudelite kohta.

Tuleks edendada kujunemisjärgus tehnoloogiat käsitlevaid teadusprojekte, et tagada EASA ja riiklike pädevate asutuste oskuste ja pädevuste ajakohasus ning EASA suutlikkus aidata kaasa uue tehnoloogia ohutule ja kiirele turuletoomisele. **Uuenduslike lahenduste katsetamisele ohutus keskkonnas tuleks kasuks täiendav regulatiivne paindlikkus.**

4. JÄRELDUSED

Määrus on üldiselt olnud edukas ning aidanud kaasa liidu lennundussektoris võrdsete tingimuste tagamisele ohutul ja tõhusal viisil, samuti lennunduse keskkonnaaspektide käsitlemisele. Selle põhjuseks on ennekõike EASA tegevus eeskirjade koostamise ja sertifitseerimise valdkonnas ning õigeaegne ja tulemuslik reageerimine välistele šokkidele. EASA, lennundussektori ja riiklike pädevate asutuste vaheliste konsultatsioonide tulemuslikkus on aastate jooksul kasvanud. Samuti on EASA suuresti olnud tõhus oma aastaeelarve asjakohasel kasutamisel.

Kokkuvõttes on nii **EASA kui ka määrus aidanud kaasa Euroopa integratsioonile lennutranspordi valdkonnas,** mis on toonud üldist kasu ohutuse, keskkonnakaitse, tõhususe ja lennundussektoris tegutsejate võrdsete tingimuste seisukohast.